

NASKAH AKADEMIK

**PERUBAHAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 34 TAHUN 2014
TENTANG PENGELOLAAN
KEUANGAN HAJI**

**YOGYAKARTA
2020**

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas segala limpahan rahmat-Nya sehingga Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji dapat diselesaikan. UUD 1945 mengamanatkan bahwa negara wajib melindungi warga negara dalam kebebasan menjalankan agama—dan kepercayaannya. Penyelenggaraan ibadah haji adalah bagian dari kewajiban negara yang diperintahkan oleh konstitusi tersebut.

Penyelenggaraan ibadah haji—dan umrah—diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019. Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang tersebut beririsan dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014. Sebagaimana asas hukum yang berbunyi *lex posterior derogate legi priori* bahwa peraturan perundang-undangan yang baru mengganti peraturan perundang-undangan yang lama maka Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 yang menjadi dasar pengelolaan keuangan haji perlu disinkronkan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 yang mengatur penyelenggaraan ibadah haji.

BPKH	Tim Penyusun

Secara garis besar, ketentuan-ketentuan yang perlu dilakukan perubahan adalah seputar (i) kelembagaan BPKH—termasuk di dalamnya ketentuan pengkoordinasian administratif dan hubungan antarlembaga; (ii) bisnis dan investasi pengelolaan keuangan haji; dan (iii) jaminan kepastian hukum dan pertanggungjawaban pelaksanaan kewenangan BPKH.

Ucapan terima kasih disampaikan kepada semua pihak yang terlibat—baik sebagai narasumber penelitian maupun pihak-pihak teknis yang berkaitan dengan penyusunan Naskah Akademik. Semoga Naskah Akademik ini bermanfaat untuk pembentukan RUU Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji.

Yogyakarta, 20 Desember 2020

Tim Penyusun

Dr. H. Ahmad Bahiej, S.H. M.Hum.

Dr. Misnen Ardiansyah, S.E. M.Si.

Hifdzil Alim, S.H. M.H.

Eko Prasetyo, S.H.

BPKH	Tim Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah.....	4
C. Tujuan dan Kegunaan	5
D. Metode Penelitian	6
BAB II KAJIAN TEORETIK, PRAKTIK EMPIRIS, DAN PENERAPAN SISTEM BARU	12
A. Kajian Teoretis.....	12
1. Teori lembaga negara	13
2. Teori investasi.....	26
3. Teori pertanggungjawaban hukum	42
B. Kajian Asas dan Prinsip	60
C. Kajian Praktik Penyelenggaraan Kewenangan	67
1. Kelembagaan	67
2. Bisnis dan investasi	91
3. Pertanggungjawaban hukum.....	133
D. Kajian Implikasi Penerapan Sistem Baru	144
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANG TERKAIT	148
A. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji beserta Peraturan Pelaksanaannya	148
B. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah.....	166
C. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Jaminan Sosial.	179
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	182

BPKH	Tim Penyusun

A. Landasan Filosofis	182
B. Landasan Sosiologis.....	183
C. Landasan Yuridis.....	189
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN	191
A. Jangkauan atau Arah Pengaturan	191
B. Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang	191
1. Ketentuan Umum.....	191
2. Materi yang akan diatur.....	193
BAB VI PENUTUP	210
A. Simpulan.....	210
B. Saran	211
DAFTAR PUSTAKA.....	212
A. Peraturan Perundang-Undangan.....	212
B. Buku, Jurnal, dan Kamus	213
C. Website.....	217
D. Diskusi Kelompok Terpumpun.....	218

BPKH	Tim Penyusun

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.¹ Sebagai bentuk jaminan terhadap peribadatan warga negara yang beragama Islam, Pemerintah memfasilitasi penyelenggaraan ibadah haji.

Jumlah warga negara yang ingin menunaikan ibadah haji meningkat sehingga menyebabkan jemaah haji tunggu meningkat. Kemudian, peningkatan tersebut juga mengakibatkan akumulasi dana haji menumpuk. Penumpukan dana haji ini harus dapat dikelola untuk ditingkatkan manfaatnya demi mendukung penyelenggaraan ibadah haji supaya lebih berkualitas. Oleh karena itu, pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji—selanjutnya ditulis UU No. 34/2014.

Lima tahun setelah diterbitkannya UU No. 34/2014, Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019

¹ Pasal 29 ayat (1) UUD 1945.

BPKH	Tim Penyusun

tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah—selanjutnya ditulis UU No. 8/2019. Undang-undang ini beririsan dengan UU No. 34/2014 karena berkaitan dengan penyelenggaraan ibadah haji.

Meski demikian, antara UU No. 34/2014 dan UU No. 8/2019 terdapat perbedaan-perbedaan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan haji. Pertama, dari sisi norma, untuk ketentuan yang relatif sama ternyata digunakan definisi yang berbeda. Hal itu, misalnya, tampak dalam tabel sebagai berikut:

Ketentuan	UU No. 34/2014	UU No. 8/2019
	Pasal 1 angka 9	Pasal 1 angka 3
	Penyelenggaraan Ibadah Haji adalah rangkaian kegiatan pengelolaan pelaksanaan ibadah haji yang meliputi pelaksanaan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan jemaah haji yang diselenggarakan oleh Pemerintah.	Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah adalah kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, evaluasi, dan pelaporan Ibadah Haji dan Umrah.
	Pasal 1 angka 12	Pasal 1 angka 13
	Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji yang selanjutnya disingkat BPIH adalah sejumlah dana yang harus dibayar oleh warga negara yang akan menunaikan ibadah haji.	Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji yang selanjutnya disingkat BPIH adalah sejumlah dana yang digunakan untuk operasional Penyelenggaraan Ibadah Haji.
	Tidak diatur	Pasal 1 angka 12
		Biaya Perjalanan Ibadah Haji yang selanjutnya disebut Bipih adalah sejumlah uang yang harus dibayar oleh warga negara

BPKH	Tim Penyusun

		yang akan menunaikan Ibadah Haji.
	Pasal 7 ayat (1)	Pasal 44
	Setoran BPIH dan/atau BPIH Khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf a merupakan dana titipan Jemaah Haji untuk Penyelenggaraan Ibadah Haji.	BPIH bersumber dari Bipih, anggaran pendapatan dan belanja negara, Nilai Manfaat, Dana Efisiensi, dan/atau sumber lain yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan

Kedua, meski UU No. 34/2014 memberikan amanat ke Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) untuk mengelola keuangan haji² di mana BPIH merupakan bagian dari penerimaan keuangan haji,³ tetapi dalam menyampaikan usulan dan menentukan besaran BPIH, UU No. 8/2019 tidak memberikan ruang ke BPKH untuk terlibat.⁴ Bahkan, dalam undang-undang tersebut, sama sekali tidak disebutkan keberadaan BPKH. Padahal, UU No. 34/2014 memberikan amanat ke BPKH untuk melakukan pengelolaan keuangan haji untuk meningkatkan rasionalitas dan efisiensi penggunaan BPIH.⁵

² Pasal 20 ayat (1) UU No. 34/2014 menyebutkan, “Pengelolaan Keuangan Haji dilakukan oleh BPKH.”

³ Pasal 5 huruf a UU No. 34/2014 menyatakan, “Penerimaan Keuangan Haji sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a meliputi: (a) setoran BPIH dan/atau BPIH Khusus.”

⁴ Dalam Pasal 46 ayat (1) UU No. 8/2019 diatur, “Menteri menyampaikan usulan besaran BPIH kepada DPR RI untuk keperluan BPIH.”

⁵ Pasal 3 UU No. 34/2014 menggariskan, “Pengelolaan Keuangan Haji bertujuan meningkatkan (a) kualitas penyelenggaraan ibadah haji; (b) rasionalitas dan efisiensi penggunaan BPIH; dan (c) manfaat bagi kemaslahatan umat.

BPKH	Tim Penyusun

Setidak-tidaknya berdasarkan dua hal tersebut, terhadap UU No. 34/2014 perlu dilakukan perubahan sehingga berkesesuaian antara norma yang diatur dalam pengelolaan keuangan haji dengan norma penyelenggaraan ibadah haji. Selain itu, untuk mendukung peningkatan kualitas penyelenggaraan ibadah haji yang aman, nyaman, tertib, dan sesuai syariat di satu sisi serta pengelolaan keuangan haji yang efektif, efisien, transparan, akuntabel, dan sesuai peraturan perundang-undangan di sisi yang lain, terhadap UU No. 34/2014 juga perlu dilakukan perubahan.

B. Identifikasi Masalah

Terbitnya UU No. 8/2019 mempengaruhi pelaksanaan pengelolaan keuangan haji sebagaimana diatur dalam UU No. 34/2014. Hal-hal yang terkait dengan pengaruh tersebut, meliputi, (i) kelembagaan BPKH; (ii) pengelolaan keuangan haji, khususnya terkait dengan investasi keuangan haji; dan (iii) pertanggungjawaban dalam pengelolaan keuangan haji.

Untuk menjawab persoalan-persoalan di atas, diajukan pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana desain kelembagaan yang tepat bagi BPKH untuk dapat melaksanakan kewenangan pengelolaan keuangan haji yang efektif, efisien, transparan, akuntabel?

BPKH	Tim Penyusun

2. Bagaimana pelaksanaan penempatan dan/atau investasi keuangan haji yang dapat meningkatkan nilai manfaat guna mendukung penyelenggaraan ibadah haji yang lebih berkualitas?
3. Bagaimana pengaturan pertanggungjawaban bagi BPKH dalam melaksanakan pengelolaan keuangan haji?

C. Tujuan dan Kegunaan

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah, pada pokoknya Naskah Akademik ini memiliki tujuan, pertama, memperoleh pengetahuan dan aspek teoretik dan praktik kelembagaan yang tepat bagi BPKH dalam pengelolaan keuangan haji. Kedua, memperoleh pengetahuan dan aspek empirik mengenai penempatan dan/atau investasi keuangan haji yang dapat meningkatkan nilai manfaat untuk mendukung penyelenggaraan haji yang berkualitas. Ketiga, memperoleh pengetahuan tentang pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan pengelolaan keuangan haji yang dapat memberikan kepastian hukum bagi BPKH.

Adapun kegunaan Naskah Akademik ini adalah untuk memberikan bahan pertimbangan bagi pembentuk Undang-Undang dalam melakukan perubahan UU No. 34/2014. Selain

BPKH	Tim Penyusun

itu, juga untuk memberikan acuan bagi pembentuk Undang-Undang dalam menyusun norma perubahan UU No. 34/2014.

D. Metode Penelitian

Penelitian yang dilakukan dalam menyusun Naskah Akademik perubahan UU No. 34/2014 adalah penelitian hukum, yakni, penelitian yang berkaitan dengan isi, penerapan, dan pembentukan hukum positif.⁶ Sedangkan penelitian hukum yang dimaksudkan dalam hal ini adalah dengan jenis penelitian hukum normatif-empiris. Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan adalah penelitian yang meneliti data sekunder saja.⁷

Fokus kajian dari penelitian hukum normatif adalah ketentuan-ketentuan hukum positif yang diarahkan untuk menyatakan tepat atau tidak tepatnya ketentuan-ketentuan positif—seperti bunyi pasal per pasal—tersebut terhadap asas-asas hukum.⁸

Selanjutnya, penelitian hukum empiris atau penelitian hukum sosiologis adalah penelitian hukum yang memfokuskan

⁶ Lihat F. Sugeng Istanto, 2007, *Penelitian Hukum*, CV Ganda, Yogyakarta, hlm 38.

⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 13-14.

⁸ Lihat Hadin Muhjad dan Nunuk Nuswardani, tt, *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm 10.

BPKH	Tim Penyusun

pada identifikasi hukum atau efektivitas hukum.⁹ Hukum yang dimaksud adalah peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku.

Dengan demikian, penelitian hukum normatif-empiris dimaknai dengan penelitian terhadap norma peraturan perundang-undangan atau data sekunder hukum yang digabungkan dengan penelitian terhadap efektivitas penerapan norma tersebut untuk dinilai tepat atau tidak tepat terhadap asas-asas hukum yang ada.

Metode penelitian yang diterapkan dalam penelitian hukum normatif-empiris untuk mengetahui penerapan norma yang tercantum dalam UU No. 34/2014, khususnya yang berkaitan dengan (i) kelembagaan BPKH; (ii) investasi keuangan haji; dan (iii) pertanggungjawaban pelaksanaan kewenangan BPKH, adalah dengan:

1. Meneliti, menganalisis, dan membuat rangkuman deskriptif terhadap data sekunder yang tersedia. Adapun data sekunder dimaksud terdiri dari:
 - a. bahan hukum primer, berupa peraturan perundang-undangan—tetapi tidak terbatas pada:

⁹ Lihat Bambang Sunggono, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 42.

BPKH	Tim Penyusun

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
 - 3) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji;
 - 4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah;
 - 5) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji;
 - 6) 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;
dan
 - 7) Peraturan Presiden Nomor 110 Tahun 2017 tentang Badan Pengelola Keuangan Haji.
- b. bahan hukum sekunder, berupa bahan pendukung atau bahan yang menjelaskan substansi bahan hukum primer—tetapi tidak terbatas pada: penjelasan atas

BPKH	Tim Penyusun

peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan haji dan penyelenggaraan ibadah haji, hasil-hasil penelitian yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan haji serta penyelenggaraan ibadah haji, serta karya-karya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan haji dan penyelenggaraan ibadah haji; dan

- c. bahan hukum tersier, berupa bahan hukum yang memberikan penjelasan atau menunjukkan substansi dari bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder—tetapi tidak terbatas pada: kamus hukum, ensiklopedia hukum dan sebagainya;

2. Melaksanakan diskusi kelompok terpumpun (*focused group discussion*) dengan lembaga-lembaga yang dianggap berkaitan dengan pengelolaan keuangan haji dan penyelenggaraan ibadah haji serta menganalisis hasil diskusi terpumpun tersebut, yakni:

- a. Badan Pelaksana BPKH untuk memperoleh data dan/atau informasi mengenai pelaksanaan kewenangan BPKH;
- b. Komisi Pemberantasan Korupsi untuk mendapatkan data dan/atau informasi mengenai pengaturan ideal kelembagaan dan pertanggungjawaban BPKH;

BPKH	Tim Penyusun

- c. Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah Kementerian Agama untuk mendapatkan data dan/atau informasi tentang hubungan kelembagaan BPKH, kebijakan investasi keuangan haji, dan penyelenggaraan ibadah haji yang ideal dikaitkan dengan pengelolaan keuangan haji;
 - d. Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara Kementerian Keuangan untuk mendapatkan data dan/atau informasi mengenai kebijakan investasi keuangan haji; dan
 - e. Badan Pemeriksa Keuangan untuk mendapatkan data dan/atau informasi yang terkait dengan pertanggungjawaban kewenangan BPKH;
3. Hasil dari penelitian hukum normatif (kepuustakaan atau *library research*) dan penelitian hukum empiris disandingkan dan dianalisis untuk mendapatkan data dan/atau informasi mengenai (i) kelembagaan BPKH yang ideal; (ii) investasi keuangan haji yang ideal; dan (iii) pertanggungjawaban pelaksanaan kewenangan BPKH yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
4. Menyusun persandingan dan analisis di atas dalam laporan naratif untuk digunakan sebagai bahan

BPKH	Tim Penyusun

pertimbangan maupun bahan acuan dalam membentuk
Undang-Undang Perubahan Atas UU No. 34/2014.

BPKH	Tim Penyusun

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

Dalam membahas pengelolaan keuangan haji dengan BPKH sebagai titik tumpu lembaga yang berwenang mengelola keuangan haji diperlukan kajian teoretis. Teori adalah preposisi yang telah disusun dan saling berhubungan guna menjelaskan variabel untuk mendapatkan pandangan sistematis atas suatu persoalan.¹⁰

Demi mendapatkan pandangan sistematis terhadap pengelolaan keuangan haji yang dikaitkan dengan penyelenggaraan ibadah haji yang ideal dengan BPKH sebagai titik tumpu kelembagaannya—tanpa menafikan eksistensi lembaga-lembaga lain yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan haji—perlu disampaikan teori-teori sebagai berikut:

1. Teori lembaga negara;
2. Teori investasi; dan
3. Teori Pertanggungjawaban hukum.

Masing-masing teori tersebut digunakan sebagai cara pandang (*point of view*) dalam menganalisis (i) kelembagaan ideal

¹⁰ Lihat Maria W. Sumardjono, 1997, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian: Sebuah Panduan Dasar*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm 19-20.

BPKH	Tim Penyusun

BPKH; (ii) investasi keuangan haji yang ideal; dan (iii) pertanggungjawaban pelaksanaan kewenangan BPKH yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan asas-asas hukum. Masing-masing teori di atas dijelaskan sebagai berikut:

1. Teori lembaga negara

Pengorganisasian kekuasaan negara adalah salah satu topik pembahasan yang selalu berkembang, baik dalam ranah teori dan pemikiran, maupun di dalam praktik.¹¹ Variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya.

Perkembangan semacam itu merupakan realita yang tak terhindarkan karena tuntutan keadaan dan kebutuhan nyata yang dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti, faktor sosial, ekonomi, politik, dan budaya. Seluruh faktor tersebut dapat memunculkan dinamika di masyarakat yang harus diakomodasi dalam sistem-sistem yang terorganisir dan terlembaga. Struktur organisasi adalah cerminan respon negara—dan para pengambil keputusan—dalam mengorganisasikan berbagai kepentingan.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm 1.

BPKH	Tim Penyusun

Lembaga negara dalam bahasa Belanda umumnya disebut sebagai *staatsorgaan*. Kamus hukum belanda-indonesia mengartikan *staatsorgaan* sebagai perlengkapan. Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “lembaga” memiliki arti: (i) asal mula atau bakal; (ii) bentuk asli; (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.¹²

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa konsep organ negara dan lembaga negara sangat luas maknanya. Terdapat beberapa pengertian lembaga negara yang diterapkan di berbagai negara:¹³

- a. organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law creating* dan *law applying*;
- b. organ negara dalam arti luas, tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *law creating* dan *law applying* dan

¹² Lihat Jimly Asshiddiqie, 2004, *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm 60-61.

¹³ *Ibid.*, hlm 40.

BPKH	Tim Penyusun

- juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan;
- c. organ negara dalam arti yang lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. Dalam pengertian ini, lembaga negara mencakup pengertian lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, Undang-Undang, Peraturan Presiden, ataupun peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan yang tingkatannya lebih rendah, baik di tingkat Pusat ataupun di tingkat daerah;
- d. organ atau lembaga negara yang lebih sempit lagi adalah hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, Undang-Undang atau oleh peraturan yang lebih rendah dan lebih mencakup pula pada lembaga negara tingkat pusat dan lembaga negara tingkat daerah;
- e. untuk memberikan kekhususan kepada lembaga-lembaga negara yang berada di tingkat pusat yang pembentukannya diatur dan ditentukan oleh UUD

BPKH	Tim Penyusun

1945, maka lembaga-lembaga seperti MPR, DPR, MA, MK dan BPK dapat pula disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri, yaitu lembaga negara dalam arti sempit.

Penentuan lembaga negara didasarkan pada sumber pengakuannya yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu, juga berkaitan dengan kewenangan apa yang diberikan oleh pemegang kekuasaan apa terhadap munculnya sebuah lembaga negara.

Berdasarkan tingkatannya, setidaknya, lembaga negara dapat dibedakan dalam empat tingkatan kelembagaan, yaitu:

- a. lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD dan ditentukan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya;
- b. lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan yang setingkat atau peraturan perundang-undangan di bawahnya;
- c. lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden dan ditentukan

BPKH	Tim Penyusun

lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan yang setingkat atau peraturan perundang-undangan di bawahnya; dan

- d. lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau keputusan pejabat di bawah Menteri.

Tingkatan kelembagaan tersebut dapat dilihat pasca perubahan UUD 1945 di mana banyak ditemukan jenis lembaga negara. Meskipun ada beberapa lembaga negara yang tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUD 1945, tetapi lembaga tersebut memiliki *constitutional importance*. Ciri utamanya adalah lembaga tersebut tidak secara tegas disebutkan dalam UUD 1945 atau kewenangannya tidak diberikan oleh UUD 1945, namun keberadaannya memiliki urgensi yang sama penting dengan lembaga yang disebut secara eksplisit dalam konstitusi. Misalnya, Kejaksaan, Komnasham, dan KPK.

Selain itu, terdapat juga lembaga-lembaga yang tidak tergolong sebagai lembaga yang memiliki *constitutional importance* karena tidak dibentuk berdasarkan UUD 1945 dan memiliki fungsi yang tidak terkait erat dengan UUD

BPKH	Tim Penyusun

NRI 1945. Misalnya, BPKH dan KPPU yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang.

Apabila pembahasan di atas dikembangkan, terdapat dua unsur pokok yang saling berkaitan yang membangun lembaga negara, yaitu organ dan fungsi. Organ merupakan status bentuknya. Sedangkan fungsi kewenangan untuk lembaga tersebut sesuai dengan maksud pembentukannya.

Jika dijabarkan lebih lanjut, terdapat persoalan-persoalan yang menyangkut lembaga negara, yaitu: (i) pengadaan lembaga-lembaga negara, dalam arti siapa yang membentuk dan mengadakan lembaga dimaksud; (ii) bagaimana mekanisme pengisian lembaga-lembaga dimaksud, melalui pemilihan, pengangkatan, atau mekanisme lain; (iii) tugas dan wewenangnya; dan (iv) relasi kekuasaan antara lembaga negara satu dengan yang lain.¹⁴

Berkaitan dengan empat persoalan yang ada dalam setiap pembentukan lembaga negara, Hamdan Zoelva menjelaskan mengenai ukuran utama sebuah organ. Ukuran utama sebuah organ atau institusi, yaitu, apabila

¹⁴ Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan MK RI, 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, KRHN, Jakarta, hlm 15.

BPKH	Tim Penyusun

pembentukan oleh konstitusi negara—baik yang disebutkan dalam UUD maupun yang dibentuk oleh institusi negara yang tidak disebut dalam UUD dan dibentuk melalui mekanisme konstitusional yang legal.¹⁵ Mekanisme konstitusional yang legal artinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta organ yang dibentuk tersebut menjalankan fungsi atau kekuasaan negara.

Dalam menjalankan suatu pemerintahan, sebuah lembaga negara diberikan wewenang untuk menjalankan fungsi tertentu. Sebuah lembaga dimungkinkan menjalankan beberapa fungsi dan wewenang sekaligus: regulator, operator, monitor, dan evaluator.

Akan tetapi, fungsi dan wewenang yang terpusat hanya akan melahirkan kekuasaan yang absolut, sewenang-wenang, dan merusak serta justru cenderung menjadi hambatan bagi terciptanya pemerintahan yang adil. Dibutuhkan adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan (*distribution or separation of power*) untuk menghindarkan sebuah lembaga dari potensi penyalahgunaan kewenangan.

¹⁵ Hamdan Zoelva, 2010, *Tinjauan Konstitusional Penataan Lembaga Non-Struktural di Indonesia*, Jurnal Negarawan, Sekretariat Negara RI, hlm 65.

BPKH	Tim Penyusun

Pada mulanya pembagian kekuasaan dilakukan dengan dasar stratifikasi yang berbasis pada fungsi, yaitu, fungsi operator, regulator, monitor, dan evaluator. Dalam konteks Indonesia, fungsi operator melekat pada eksekutif atau Presiden (selaku kepala negara dan kepala pemerintahan), regulator ada pada legislatif atau DPR, monitor ada pada BPK, dan evaluator ada pada lembaga kekuasaan kehakiman (MA dan MK).

Seiring berjalannya waktu, pembagian kekuasaan yang mutlak tidak lagi efektif dan tidak dapat dipisahkan secara tajam satu dengan yang lain. Pemisahan mutlak mengakibatkan adanya badan negara yang tidak ditempatkan di bawah pengawasan badan kenegaraan lainnya yang membuka kemungkinan suatu badan kenegaraan melampaui batas kekuasaannya.¹⁶

Faktanya, DPR diberikan wewenang untuk membuat Undang-Undang sekaligus melakukan fungsi pengawasan.¹⁷ Presiden yang semula hanya ditempatkan sebagai operator, juga diberikan wewenang untuk membuat regulasi atau sebagai regulator untuk menjalankan Undang-Undang yang dibuat oleh DPR.

¹⁶ Miriam Budiarjo, edisi revisi cetakan pertama 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, hlm 282-283.

¹⁷ Pasal 20A ayat (1) UUD 1945.

BPKH	Tim Penyusun

Tidak ada lagi pemisahan kekuasaan yang mutlak dipicu oleh faktor sosial, ekonomi, politik, dan budaya yang menuntut perubahan sistem ketatanegaraan yang lebih responsif, efektif, dan cepat. Setiap lembaga negara tetap diberikan konsentrasi khusus untuk menjalankan urusan tertentu dengan tidak mengesampingkan fungsi-fungsi dari lembaga negara lain yang menunjang kinerjanya. Lembaga-lembaga tersebut bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and balance*.¹⁸

Fakta tersebut pada akhirnya melahirkan struktur dan fungsi organisasi serta institusi yang semakin variatif. Negara melakukan eksperimentasi kelembagaan melalui berbagai bentuk organ pemerintahan yang dinilai lebih efektif dan efisien sehingga pelayanan umum (*public services*) benar-benar dapat terjamin.

Hasil eksperimentasi kelembagaan tersebut, antara lain, (i) dewan; (ii) komisi; (iii) komite; (iv) badan; atau (v) otoritas.¹⁹ Fungsi dari beberapa jenis kelembagaan itu ada yang melekat pada lembaga eksekutif, legislatif, dan/atau

¹⁸ A. Fickar Hadjar, 2003, *Pokok-Pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, KRHN dan Kemitraan, Jakarta, hlm 4.

¹⁹ Juanda, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Jakarta, hlm 74.

BPKH	Tim Penyusun

yudikatif atau bahkan menjadi fungsi organ tersendiri yang bersifat independen dengan membawa fungsi dari eksekutif, legislatif dan/atau yudikatif tersebut.²⁰ Pendek kata, munculnya kelembagaan baru di luar lembaga *trias politica* adalah hal wajar dan sesuai dengan kebutuhan ketatanegaraan.

Dalam konteks sebuah lembaga yang menjalankan pengelolaan keuangan—khususnya keuangan haji, perlu diperhatikan dan dipertimbangkan aspek-aspek sebagai berikut:²¹

- a. tekanan organisasi (*tension of organization design*);
- b. penyalarsan rentang perhatian (*aligning span of attention*);
- c. struktur unit (*unit structure*);
- d. diagnosis sistem pengendalian (*diagnostic control system*);
- e. jejaring interaktif (*interactive networks*);
- f. pembagian tanggung jawab (*shared responsibilities*);
- g. penyesuaian bobot tanggung jawab (*adjusting the levers*);

²⁰ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 29.

²¹ Simons, R., 2005, *Levers of Organization Design*. Havard Business School Publishing.

BPKH	Tim Penyusun

h. desain kelembagaan untuk mengoptimalkan kerja.

Tekanan terhadap lembaga yang mengelola keuangan haji dapat dirumuskan menjadi empat bagian. Pertama, strategi dan struktur. Struktur kelembagaan yang baik adalah yang efisien namun memiliki kekuatan di dalam menjalankan strategi dengan baik.

Kedua, akuntabilitas dan adaptabilitas. Kelembagaan memerlukan suatu mekanisme pertanggungjawaban, namun tetap fleksibel agar dapat merespon perubahan dengan cepat, tepat dan terukur. Di dalam mekanisme akuntabilitas juga diperlukan komunikasi yang memadai. Ketiga, hirarki. Secara kelembagaan hirarki diperlukan untuk mengatur sumberdaya yang dimiliki agar efektif dan efisien.

Keempat, *self interest* dan misi sukses dari para *stakeholder*. Kepentingan para pemangku kepentingan perlu diwakili, yang meliputi (i) jemaah yang menitipkan dana yang menginginkan dananya aman, (ii) pemerintah yang menginginkan pelayanan terbaik bagi jemaah tanpa harus menambah terlalu banyak uang, (iii) kenaikan harga dari mitra perjalanan haji seperti hotel, tiket, katering, jasa layanan kesehatan dan penunjang lainnya, (iv) MUI sebagai lembaga yang berkewajiban menjaga keabsahan

BPKH	Tim Penyusun

ibadah haji dan pengelolaannya agar sesuai dengan syariat.

Untuk dapat mengatasi tekanan organisasi dengan baik diperlukan keselarasan rentang perhatian yang meliputi:

- a. pengendalian (*span of controls*). Secara kelembagaan aspek pengendalian merupakan hal yang sangat penting. Agar pengendalian dapat berjalan dengan optimal, dalam struktur kelembagaan perlu adanya pemisahan tugas pada bagian-bagian yang memiliki potensi *conflict of interest*. Selain pada bentuk struktur yang *controlable*, mekanisme pengendalian juga perlu dituangkan di dalam otoritas secara administratif, yaitu terkait dengan persetujuan suatu aktivitas serta dokumen-dokumen yang mengandung informasi aliran aset;
- b. akuntabilitas (*span of accountability*). Di dalam perancangan kelembagaan, perlu dilengkapi dengan unsur yang dapat mewujudkan akuntabilitas;
- c. pengaruh (*span of influence*) untuk memastikan bahwa proses yang berjalan di organisasi terjaga dan tidak menyimpang dari komitmen organisasi. Dalam kelembagaan perlu dirancang bagian-bagian yang mampu menjadi jembatan yang dapat

BPKH	Tim Penyusun

menyelaraskan antara kepentingan internal dan eksternal serta mampu mengkomunikasikan informasi dengan baik kepada para *stakeholder*;

- d. dukungan (*supporti*) untuk mewujudkan tujuan kelembagaan, diperlukan dukungan dari berbagai pihak. Ketepatan di dalam menentukan posisi bidang-bidang di dalam organisasi serta mekanisme membangun jaringan eksternal akan membantu kinerja organisasi menjadi lebih optimal.

Klustering pekerjaan, tanggung jawab, dan kewenangan menjadi bagian tidak terpisahkan dalam penguatan lembaga. Selanjutnya, demi menjaga agar perjalanan organisasi tidak menyimpang maka diperlukan mekanisme pengendalian yang memadai baik dari aspek personal (moralitas masing-masing anggota tim) maupun kelembagaan (tersedianya SOP, maupun panduan lain yang diperlukan, monitoring berkala serta evaluasi).

Jejaring yang interaktif di dalam kelembagaan sangat diperlukan agar informasi dapat terdistribusi dengan baik tanpa distorsi. Dalam membangun *interactive networks* ini dapat dibantu dengan teknologi, hanya saja masing-masing pihak diharapkan memiliki kepekaan terhadap divisi yang lain.

BPKH	Tim Penyusun

Pembagian tanggung jawab dapat diwujudkan dengan *job description* secara tertulis dilengkapi dengan indikator kesuksesan dari masing-masing jenis pekerjaan yang harus dilakukan oleh tim. Selain itu, juga dilengkapi dengan alur kerja sehingga memudahkan di dalam penelusuran jika sewaktu-waktu terjadi kendala di dalam mencapai kesuksesan bersama.

Pada setiap bagian akan memiliki porsi tanggung jawab yang berbeda. Untuk menjaga agar tidak terjadi *overlapping* maka diperlukan kejelasan bobot tanggungjawab pada tiap-tiap individu maupun bagian. Misalnya pada pemilihan investasi, tidak hanya menjadi kewenangan satu bagian saja. Namun bagian lain juga terlibat. Hanya saja bobot dan titik tekan keterlibatannya berbeda-beda pada tiap bagian. Bobot tanggung jawab digambarkan dalam rincian tugas (*job description*). Struktur organisasi yang dilengkapi dengan garis tanggung jawab dan garis koordinasi mesti dilengkapi dengan detail tugas dan tanggungjawab masing-masing unit atau bidang.

2. Teori investasi

Untuk meningkatkan suatu keuntungan, diperlukan investasi. Islam sangat menganjurkan umat muslim

BPKH	Tim Penyusun

melakukan investasi sebagai jaminan terhadap hal-hal yang akan terjadi ke depannya. Hal ini juga ditekankan dalam dalam Q.S. Al-Hasyr ayat 18, yakni:

اللَّهُ إِنَّ َ اللَّهُ وَأَنْقُوا ٌ لِعَدِّ قَدَمَتِ مَا نَفْسٌ وَأَنْتَظِرُ اللَّهُ أَنْقُوا آمَنُوا الَّذِينَ أَيُّهَا يَا تَعْمَلُونَ بِمَا حَبِيبٌ

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, bertakwalah kepada Allah dan hendaklah setiap diri memperhatikan apa yang telah diperbuatnya untuk hari esok (akhirat), dan bertakwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan”.

Dalam kitab tafsir Ibnu Katsir karya Imaduddin Abul Fida’ Ismail, lafad *لِعَدِّ قَدَمَتِ مَا نَفْسٌ وَأَنْتَظِرُ* ditafsirkan dengan:

“Hitung dan introspeksilah diri kalian sebelum diintrospeksi, dan lihatlah apa yang telah kalian simpan (*invest*) untuk diri kalian dari amal sholeh (*after here investment*) sebagai bekal kalian menuju hari perhitungan amal pada hari kiamat untuk keselamatan diri di depan Allah SWT”.

Allah SWT memerintahkan kepada seluruh hamba-Nya untuk melakukan investasi akhirat dengan melakukan amal shaleh di dunia sebagai bekal untuk menghadapi kelak perhitungan amal di hari kiamat. Investasi merupakan bekal dunia akhirat. Hal ini dipertegas dalam firman Allah Q.S. Lukman ayat 34 sebagai berikut:

BPKH	Tim Penyusun

تَدْرِي وَمَا طَّ الْأَرْحَامِ فِي مَا وَيَعْلَمُ الْغَيْثُ وَيُنَزِّلُ السَّاعَةَ عِلْمُ عِنْدَهُ اللَّهُ إِنَّ
عَلَيْهِمُ اللَّهُ إِنَّ َ تَمُوتُ أَرْضٍ بِأَيِّ نَفْسٍ تَدْرِي وَمَا طَّ عَدَا تَكْسِبُ مَاذَا نَفْسٍ
خَبِيرٌ

Artinya: “Sesungguhnya Allah, hanya pada sisi-Nya sajalah pengetahuan tentang hari kiamat; dan Dialah yang menurunkan hujan dan mengetahui apa yang ada dalam Rahim. Dan tiada seorang pun yang dapat mengetahui (dengan pasti) apa yang akan diusahakan besok. Dan tiada seorang pun yang dapat mengetahui di bumi mana dia akan mati. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal”.

Dalam kitab Zubdatut Tafsir karya Al Asyqar, lafadz مَاذَا عَدَا تَكْسِبُ ditafsirkan dengan “dari usaha untuk bekal akhirat ataupun usaha untuk bekal dunia”.²² Hal ini diperkuat dengan hadist Rasulullah SAW yang diriwayatkan oleh Imam Bukhari dan Muslim yang pada pokoknya menyatakan bahwa kunci-kunci ghaib ada lima yang tidak seorang pun mengetahui kecuali Allah SWT semata, yakni,

- a. tidak ada yang mengetahui apa yang akan terjadi pada hari esok kecuali Allah.
- b. tidak ada yang dapat mengetahui kapan terjadi hari kiamat kecuali Allah;

²² Satrio, S. B., 2005, *Optimasi Portofolio Saham Syariah: Studi Kasus Bursa Efek Jakarta tahun 2002-2004*, Universitas Indonesia.

BPKH	Tim Penyusun

- c. tidak ada yang dapat mengetahui apa yang terjadi atau yang ada dalam kandungan rahim kecuali Allah;
- d. tidak ada yang dapat mengetahui kapan turunnya hujan kecuali Allah; dan
- e. tidak ada yang dapat mengetahui di bumi mana seseorang akan wafat.

Jika dikaitkan dengan konsep investasi, kunci ghaib pertama bermakna investasi dunia akhirat. Usaha atau pekerjaan sebagai bekal kehidupan dunia sekaligus usaha sebagai bekal akhirat tidak diketahui oleh seluruh makhluk.

Selanjutnya, kunci ghaib kedua sebagai informasi kepada manusia untuk berinvestasi akhirat sebagai bekal yang memadai. Sebab, tidak ada yang tahu kapan datangnya kiamat di mana pintu taubat akan ditutup. Kunci ghaib ketiga merupakan pesan untuk memiliki generasi yang berkualitas yang merupakan investasi jangka panjang bagi orang tua karena tidak seorangpun mengetahui seberapa berkualitas kandungan dalam rahim seorang ibu.

Kunci ghaib keempat merupakan pesan untuk investasi dunia, dengan melakukan *saving* harta sebagai motivasi

BPKH	Tim Penyusun

untuk berjaga-jaga di masa depan (*precautionary motivation*) karena turunnya air hujan dari langit disimbolkan sebagai sumber rezeki. Dan kunci ghaib terakhir merupakan anjuran untuk melakukan investasi akhirat sedini mungkin karena tidak ada yang tahu kapan umur akan berakhir.²³

Konsep investasi dalam Islam yang diwujudkan dalam bentuk nonfinansial yang implikasinya juga pada kehidupan perekonomian seseorang tertuang dalam Q.S. An-Nisa ayat 9 sebagai berikut:

وَلْيُقُولُوا لِلَّهِ فَلْيَتَّقُوا عَلَيْهِمْ خَافُوا ضَعْفًا ذُرِّيَّةً خَلْفَهُمْ مِنْ تَرَكَوْا لَوَّ الَّذِينَ وَلِيخْشَن
سَدِيدًا قَوْلًا

Artinya: “Dan hendaklah takut kepada Allah orang-orang yang seandainya meninggalkan dibelakang mereka anak-anak yang lemah, yang mereka khawatir terhadap (kesejahteraan) mereka. Oleh sebab itu hendaklah mereka bertakwa kepada Allah dan hendaklah mereka mengucapkan perkataan yang benar”.

Ayat di atas menganjurkan untuk berinvestasi dengan menyiapkan generasi yang kuat baik secara intelektualitas, fisik, dan spiritualitas sehingga membentuk pribadi dengan kapasitas berupa (i) memiliki

²³ Huda, N., & Heykal, M., 2015, *Lembaga Keuangan Islam: Tinjauan Teoritis dan Praktis*. Prenadamedia Group

BPKH	Tim Penyusun

akidah yang benar; (ii) ibadah dengan cara yang benar; (iii) memiliki akhlak yang mulia; (iv) intelektualitas yang memadai; (iv) mampu bekerja/mandiri; (vi) disiplin atas waktu; dan (viii) bermanfaat bagi orang lain. Dengan tujuh hal ini diharapkan muncul generasi yang merupakan hasil investasi jangka panjang para orang tua untuk dapat menjalani kehidupan dengan baik, sejahtera, dan tentram.

Selanjutnya, konsep investasi keuangan (finansial) dituangkan dalam Q.S. Al-Muzammil ayat 20, yaitu:

مَعَكَ الَّذِينَ مِنْ وَطَائِفَةٍ وَتَلْئِئُهُ وَنِصْفَهُ أَلَيْلٌ تُلْتَمِي مِنْ أَدْنَى تَقَوْمٍ أَتَاكَ يَعْلَمُ رَبَّكَ إِنَّ
مَا فَاقَرَأُوا ۗ عَلَيْكُمْ فَتَابَ نُحُوصُهُ لَنْ أَنْ عَلِمَ ۗ وَالنَّهَارَ أَلَيْلٌ يُقَدِّرُ وَاللَّهُ ۗ
فِي يَضْرِبُونَ وَعَاخِرُونَ ۗ مَرْضَى مِنْكُمْ سَيَكُونُ أَنْ عَلِمَ ۗ الْقُرْءَانِ مِنْ تَيَسَّرَ
مَا فَاقَرَأُوا ۗ اللَّهُ سَبِيلٍ فِي يُقْتَلُونَ وَعَاخِرُونَ ۗ اللَّهُ فَضْلٍ مِنْ يَبْتَغُونَ الْأَرْضِ
وَمَا ۗ حَسَنًا قَرَضًا اللَّهُ وَأَفْرَضُوا الزَّكَاةَ وَعَاثُوا الصَّلَاةَ وَأَقِيمُوا ۗ مِنْهُ تَيَسَّرَ
وَأَسْتَغْفِرُوا ۗ أَجْرًا وَأَعْظَمَ خَيْرًا هُوَ اللَّهُ عِنْدَ تَجِدُوهُ خَيْرٍ مِنْ لِنَفْسِكُمْ تُقَدِّمُوا
رَحِيمٌ غَفُورٌ اللَّهُ إِنَّ ۗ اللَّهُ

Artinya: “Sesungguhnya Tuhanmu mengetahui bahwasanya kamu berdiri (sembahyang) kurang dari dua pertiga malam, atau seperdua malam atau sepertiganya dan (demikian pula) segolongan dari orang-orang yang bersama kamu. Dan Allah menetapkan ukuran malam dan siang. Allah mengetahui bahwa kamu sekali-kali tidak dapat menentukan batas-batas waktu-waktu itu, maka Dia memberi keringanan kepadamu, karena itu bacalah apa yang mudah (bagimu) dari Al Quran. Dia

BPKH	Tim Penyusun

mengetahui bahwa akan ada di antara kamu orang-orang yang sakit dan orang-orang yang berjalan di muka bumi mencari sebagian karunia Allah; dan orang-orang yang lain lagi berperang di jalan Allah, maka bacalah apa yang mudah (bagimu) dari Al Quran dan dirikanlah sembahyang, tunaikanlah zakat dan berikanlah pinjaman kepada Allah pinjaman yang baik. Dan kebaikan apa saja yang kamu perbuat untuk dirimu niscaya kamu memperoleh (balasan)nya di sisi Allah sebagai balasan yang paling baik dan yang paling besar pahalanya. Dan mohonlah ampunan kepada Allah; sesungguhnya Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang”.

Ayat di atas secara tegas menganjurkan untuk melakukan perjalanan di Bumi untuk mencari karunia Allah salah satunya dalam bentuk *partnership* (syirkah) yakni mudharabah. Kemudian dalam Q.S. An-Nisa’ ayat 29 juga disinggung mengenai etika berinvestasi finansial:

وَلَا مِّنْكُمْ تَرَاوٍ عَن تِجْرَةٍ تَكُونُ أَن إِلَّا بِالْبَاطِلِ بَيْنَكُمْ أَمْوَالِكُمْ تَأْكُلُوا لَا ءَامِنُوا الَّذِينَ يَأْتِيهَا
رَجِيمًا بِكُمْ كَانَ اللَّهُ إِنَّ ۖ أَنفُسَكُمْ تَقْتُلُوا

“Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil, kecuali dengan jalan perniagaan yang berlaku dengan suka sama-suka di antara kamu. Dan janganlah kamu membunuh dirimu; sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu”.

Ayat di atas menegaskan, Allah SWT melarang manusia memakan harta sesama dengan cara yang batil dan memerintahkan untuk berniaga dengan rasa saling ridha

BPKH	Tim Penyusun

di antara para pihak yang terlibat. Pada intinya, investasi dianjurkan.

Untuk tetap menjaga investasi berada dalam rambu-rambu syariah, terdapat beberapa norma dasar yang perlu dipatuhi, yakni, (i) terbebas dari unsur riba; (ii) terbebas dari unsur *gharar*; (iii) terbebas dari unsur judi (*maysir*); (iv) terbebas dari unsur haram; dan terbebas dari unsur syubhat.²⁴

Riba dalam Bahasa Arab berarti tumbuh dan bertambah. Dalam pandangan Islam, jumbuh ulama memaknai riba dengan kelebihan yang tidak ada padanan penggantinya (*iwadh*) yang tidak dibenarkan Islam yang disyaratkan oleh salah satu dari dua orang yang berakad.

Imam Badrudin Al Áini dalam kitabnya *Úmdatul Qori* mengartikan riba dengan penambahan pokok harta tanpa adanya transaksi bisnis riil.²⁵ Muhammad Al Hasaini Taqiyyudin Abi Bakr Ibn dalam kitab *Kifayatul Akhyar* mendefinisikan lebih rinci tentang riba dengan setiap nilai tambah (*value added*) dari setiap pertukaran emas dan perak (uang) serta seluruh bahan makanan pokok tanpa

²⁴ Satrio, S. B., *op.cit.*

²⁵ Huda, N., & Heykal, M., *op.cit.*

BPKH	Tim Penyusun

adanya pengganti (*iwadh*) yang sepadan dan dibenarkan oleh Islam.²⁶

Secara garis besar, riba dibagi menjadi dua. Riba di dalam utang piutang dan riba di dalam jual beli. Selanjutnya, riba utang piutang dibagi menjadi dua: riba *qardh* dan riba *jahiliyah*. Sedangkan riba jual beli dibagi menjadi riba *fadh*l dan riba *nasiáh*.

Para jumbuh ulama menyepakati bahwa yang termasuk kategori barang ribawi ada enam, yaitu (i) emas, (ii) perak, (iii) garam, (iv) tepung, (v) gandum, dan (vi) kurma atau bahan makanan pokok. Uang dianggap barang ribawi karena dikategorikan sebagai emas dan perak, sedangkan bahan makanan pokok selain yang tersebut di atas adalah seluruh bahan makanan pokok yang berlaku pada setiap Negara tempat tinggal.²⁷ Investasi syariah harus terbebas dari riba karena tidak dibenarkan untuk memberi tambahan/kelebihan harta tanpa alasan transaksi yang jelas dan memberatkan salah satu pihak.

Kata *gharar* berasal dari Bahasa Arab. Dalam Bahasa Indonesia, *gharar* berarti kekhawatiran atau risiko, menghadapi suatu kecelakaan, kerugian, atau

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Antonio, M. S., 1999, *Bank Syariah Wacana Ulama dan Cendikiawan*. Tazkia Institute.

BPKH	Tim Penyusun

kebinasaan. *Gharar* juga dinyatakan sebagai sesuatu yang tidak pasti (*uncertainty*).

Dalam kitab *Al-Mu'jamal Wasith*, jual beli *gharar* berarti jual beli yang mengandung unsur ketidaktahuan atau ketidakpastian (*jahalah*) antara pihak yang bertransaksi, atau akad jual beli yang objek jual belinya diyakini tidak dapat diserahkan.²⁸ Imam Sayyid Sabiq dalam kitab *Fiqih Sunnah* jilid empat mengartikan *gharar* sebagai keraguan atas wujud fisik dari objek akad (*mabi'*).²⁹

Ibnu Hazm menyatakan *gharar* dapat terjadi jika pembeli tidak mengetahui apa yang ia beli dan penjual tidak mengetahui apa yang ia jual. Imam Sarkhasi dan mayoritas fuqoha berpendapat bahwa *gharar* adalah sesuatu yang akibatnya tidak dapat diprediksi.³⁰ Investasi syariah harus terbebas dari *gharar* yakni barang yang ditransaksikan harus jelas diketahui penjual dan pembeli serta ada wujudnya.

Maysir berasal dari Bahasa Arab yang artinya tempat untuk memudahkan sesuatu. Secara istilah, *maysir* adalah salah satu bentuk perjudian orang Arab pada masa jahiliyah dengan menggunakan *azlam* (anak panah yang

²⁸ Huda, N., & Heykal, M., *op.cit.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Al-Shidiq M. Al Amin Adh-Dhahir, dalam Satrio, S. B., *op.cit.*

BPKH	Tim Penyusun

tidak memiliki mata tajam). Dikatakan memudahkan sesuatu karena seseorang yang seharusnya menempuh jalan yang susah payah, tetapi mencari jalan pintas dengan harapan dapat mencapai apa yang dikehendaki, meskipun jalan pintas tersebut bertentangan dengan nilai serta aturan Islam.

Dalam kitab *Al Mu'jamal Wasith*, kata *maysir* dimurodifkan dengan kata *qimar*, yaitu bentuk permainan yang mengandung unsur pertaruhan (judi).³¹ Allah dan Rasulullah telah melarang segala jenis perjudian sebagaimana tertuang dalam Al-Qurán surat Al-Maidah ayat 90-91 yang artinya:

“Hai orang-orang yang beriman, sesungguhnya (meminum) khamar, berjudi, (berkorban untuk) berhala, mengundi nasib dengan panah, adalah termasuk perbuatan syaitan. Maka jauhilah perbuatan-perbuatan itu agar kamu mendapat keberuntungan. Sesungguhnya syaitan itu bermaksud hendak menimbulkan permusuhan dan kebencian di antara kamu lantaran (meminum) khamar dan berjudi itu, dan menghalangi kamu dari mengingat Allah dan sembahyang; maka berhentilah kamu (dari mengerjakan pekerjaan itu).”

Dengan demikian, investasi syariah harus terhindar dari sesuatu yang sifatnya spekulatif seperti perjudian

³¹ Huda, N., & Heykal, M., *op.cit.*

BPKH	Tim Penyusun

karena bertentangan dengan perintah Allah dan rasul-Nya.

Selanjutnya, investasi syariah harus terhindar dari unsur yang haram. Secara bahasa, haram artinya melarang. Sesuatu yang diharamkan secara garis besar dibagi menjadi dua. Pertama, haram karena zatnya, seperti, babi, bangkai, *khamr*, perjudian, dan segala sesuatu yang dipersembahkan bagi selain Allah SWT.

Kedua, haram karena proses perolehannya, contohnya, barang yang diperoleh dari cara yang dilarang Allah seperti barang curian, hasil perampokan, dan lain-lain menjadi tidak halal hukumnya meskipun barang tersebut halal. Investasi syariah dilarang jika barang yang ditransaksikan haram atau proses transaksinya mengandung unsur keharaman.

Kata *syubhat* berasal dari Bahasa Arab yang artinya mirip, serupa, semisal, dan bercampur. Dalam terminologi Islam *syubhat* diartikan sebagai suatu perkara yang tercampur (antara halal dan haram), tetapi tidak diketahui secara pasti apakah ia sesuatu yang halal atau haram, dan apakah ia hak atau batil.³²

³² *Ibid.*

BPKH	Tim Penyusun

Dalam sebuah hadis yang diriwayatkan Imam Bukhari dan Muslim, Rasulullah SAW bersabda:

“Yang Halal itu telah jelas, dan yang haram juga telah jelas, di antara keduanya ada hal-hal yang syubhat (tidak jelas) yang tidak diketahui oleh kebanyakan manusia. Barang siapa menjaga/menghindari syubhat, maka telah benar-benar selamat selamat agama dan kehormatannya”.

Seorang investor muslim sebaiknya menghindari investasi yang mana barang yang ditransaksikan adalah syubhat.

Investasi dapat dilakukan pada instrumen jangka pendek maupun jangka panjang.³³ Investasi jangka panjang dapat meliputi saham dan obligasi (jangka waktunya lebih dari satu tahun). Sedangkan investasi jangka pendek dapat berupa surat berharga dan lainnya yang berjangka waktu kurang dari satu tahun. Berdasarkan bentuk investasinya, investasi juga terbagi menjadi dua jenis, yaitu investasi riil (seperti bangunan, emas, dan tanah) dan investasi surat berharga (seperti saham, sukuk, dan obligasi).

Di dalam setiap investasi pasti mengandung risiko. Jika mengharapkan *return* yang tinggi, pada umumnya

³³ Syarifuddin, F., 2015, *Konsep, Dinamika dan Respon Kebijakan Nilai Tukar di Indonesia*. Bank Indonesia, 24, 1-101.

BPKH	Tim Penyusun

investasi tersebut juga memiliki resiko yang tinggi. Agar resiko dapat terkendali maka harus dilakukan mitigasi terhadap resiko secara cermat dan terukur.

Secara umum, resiko dapat dikelompokkan menjadi dua. Pertama, resiko sistematis (*systematic risk*). Kedua, resiko tidak sistematis (*unsystematic risk*).³⁴ Resiko sistematis adalah resiko yang tidak bisa diverifikasikan atau dengan kata lain resiko yang sifatnya mempengaruhi secara menyeluruh.

Sedangkan, resiko tidak sistematis adalah resiko yang hanya membawa dampak pada perusahaan yang terkait saja. Jika suatu perusahaan mengalami resiko yang tidak sistematis maka kemampuan untuk mengatasinya masih akan bisa dilakukan karena perusahaan biasa menerapkan berbagai strategi untuk mengatasinya seperti diversifikasi portofolio. Resiko tidak sistematis disebut juga dengan resiko spesifik atau resiko yang dapat diverifikasikan.

Beberapa mekanisme dapat diterapkan dalam memitigasi resiko. Pertama, menetapkan indikator penilaian feasibilitas investasi pada sektor riil. Sebelum

³⁴ Muhammad Nur Abdi, 2016, *Analisis Pengaruh Faktor-Faktor Risiko Investasi Terhadap Perusahaan Farmasi yang Listing di Bursa Efek Indonesia*. Jurnal Economix, Vol. 4. No. 1.

BPKH	Tim Penyusun

memutuskan investasi apa yang akan dilakukan, perlu untuk melakukan penilaian feasibilitas investasi pada sektor riil.

Feasibilitas tidak hanya pada aspek finansial saja, melainkan juga aspek nonfinansial. Mekanisme penilaian tersebut dapat menggunakan *Balance Score Card* (BSC), yaitu, dengan cara memeriksa organisasi dari empat perspektif berbeda untuk membantu mengembangkan tujuan, langkah-langkah (KPI), target, dan inisiatif relatif terhadap pandangan tersebut. Empat perspektif tersebut, meliputi:

- a. finansial (*stewardship*), dengan memeriksa kinerja keuangan organisasi dan penggunaan sumber daya keuangan;
- b. pelanggan atau pemangku kepentingan, melihat kinerja organisasi dari perspektif pelanggan atau pemangku kepentingan utama organisasi;
- c. proses internal, dengan membaca kualitas dan efisiensi kinerja yang terkait dengan produk, layanan, atau proses bisnis utama lainnya; dan
- d. kapasitas organisasi (pembelajaran dan pertumbuhan), memandang sumber daya manusia,

BPKH	Tim Penyusun

infrastruktur, teknologi, budaya, dan kapasitas lain yang merupakan kunci kinerja terobosan.

Empat perspektif di atas dapat dikembangkan sesuai dengan kebutuhan. Perspektif BSC meyakini bahwa aspek penting keberlangsungan usaha berakar dari (i) proses internal dan (ii) kemampuan organisasi di dalam pembelajaran dan pertumbuhan. Jika kedua hal ini baik maka dari perspektif pemangku kepentingan dan finansial akan mengikutinya.

Penilaian feasibilitas investasi tidak hanya tertuju pada indikator keuangan melainkan pada indikator yang sifatnya pengelolaan internal (tata kelola, indeks kepuasan karyawan, efisiensi kerja, dan hal-hal yang bersifat pengelolaan perusahaan) serta bagaimana pengalaman perusahaan menghadapi tekanan eksternal.

Kedua, menetapkan *Early Warning System* (EWS) untuk risiko sistematis dan nonsistematis. EWS untuk risiko sistematis dapat dilakukan dengan menetapkan indikator yang bersifat sistemik serta memiliki *contagion effect* yang signifikan, dari aspek mikro ekonomi (kebijakan pemerintah yang ditetapkan untuk organisasi), meso ekonomi (kebijakan pemerintah terkait dengan hubungan perdagangan antar perusahaan, IHSG) dan makro

BPKH	Tim Penyusun

ekonomi (misalnya inflasi, PDB, nilai tukar). Sedangkan EWS untuk risiko non sistematis dapat dilihat dari indikator keuangan yaitu indikator likuiditas, solvabilitas, profitabilitas serta aktifitas (*turnover*).³⁵

Ketiga, menetapkan porsi dan proporsi investasi. Secara ekonomi, untuk menetapkan porsi dan proporsi investasi, pemerintah baik di pusat maupun di daerah dapat ikut dalam porsi investasi secara bersama-sama. Hanya saja diperlukan suatu perjanjian yang jelas antarpihak yang ikut serta di dalam investasi tersebut.

Dalam menentukan pilihan investasi yang akan dilakukan diperlukan kajian secara internal dan eksternal. Secara internal, dengan cara menilai kesiapan dana dan kemampuan tim investasi. Secara eksternal, dengan cara mengumpulkan informasi berbagai jenis investasi yang ada. Kemudian ditentukan investasi yang sesuai dengan tujuan, kesiapan dana dan kemampuan tim.

3. Teori pertanggungjawaban hukum

³⁵ Lihat Khoiruddin, 2016, *Pengaruh Ratio Keuangan Early Warning System Terhadap Tingkat Solvabilitas Perusahaan Asuransi Jiwa Syariah Periode 2010-2013*, Management Analysis Journal, Vol. 5. No. 1; Pramono Putro Suwiralim dan Haryetti, 2014, *Pengaruh Analisis Ratio-Ratio Early Warning System (EWS) Terhadap Harga Saham pada Perusahaan Asuransi yang Listing di Bursa Efek Indonesia (2009-2012)*, JOM Vecon, Vol. 1. No. 2; Sylva Alif Rusmita Puji Sucia Sukmaningrum, 2017, *Early Warning System for Syaria Insurance Companies in Indonesia and Malaysia at 2013 until 2015 period*, Transforming Islamic Economy and Societies.

BPKH	Tim Penyusun

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), tanggung jawab adalah kewajiban menanggung segala sesuatunya bila terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, dan diperkarakan. Dalam kamus hukum, tanggung jawab adalah suatu keseharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya.³⁶

Tanggung jawab adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral dalam melakukan suatu perbuatan.³⁷ Pertanggungjawaban harus mempunyai dasar, yaitu, hal yang menyebabkan timbulnya hak hukum bagi seorang untuk menuntut orang lain sekaligus berupa hal yang melahirkan kewajiban hukum orang lain untuk memberi pertanggungjawabannya.³⁸

Menurut Ridwan Halim, tanggung jawab hukum merupakan akibat lebih lanjut dari pelaksanaan peranan, baik peranan itu merupakan hak dan kewajiban ataupun kekuasaan. Secara umum, tanggung jawab hukum diartikan sebagai kewajiban untuk melakukan sesuatu

³⁶ Andi Hamzah, 2005, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

³⁷ Soekidjo Notoatmojo, 2010, *Etika dan Hukum Kesehatan*, Rineka Cipta, Jakarta.

³⁸ Titik Triwulan dan Shinta Febrian, 2010, *Perlindungan Hukum bagi Pasien*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hlm 48.

BPKH	Tim Penyusun

atau berperilaku menurut cara tertentu yang tidak menyimpang dari peraturan yang telah ada.

Dalam hukum perdata, dasar pertanggungjawaban dibagi menjadi dua. Pertama, kesalahan yang berupa pertanggungjawaban atas dasar kesalahan (*liability based on fault*). Kedua, pertanggungjawaban tanpa kesalahan (*liability without fault*) yang dikenal dengan tanggung jawab risiko atau tanggung jawab mutlak (*strict liability*).³⁹

Prinsip dasar pertanggungjawaban atas dasar kesalahan adalah seseorang harus bertanggung jawab karena melakukan kesalahan yang merugikan orang lain. Sebaliknya, prinsip tanggung jawab risiko adalah bahwa konsumen penggugat tidak diwajibkan lagi melainkan produsen tergugat langsung bertanggung jawab sebagai risiko usahanya.

Pertanggungjawaban hukum berkaitan dengan perbuatan melawan hukum. Dalam Pasal 1365 KUHPerdata, perbuatan melawan hukum atau melanggar hukum adalah perbuatan yang dilakukan oleh seseorang karena salahnya telah menimbulkan kerugian bagi orang lain.

³⁹ *Ibid.* hlm 49.

BPKH	Tim Penyusun

Dalam ilmu hukum dikenal tiga katagori perbuatan melawan hukum, yaitu:

- a. perbuatan melawan hukum karena kesengajaan;
- b. perbuatan melawan hukum tanpa kesalahan (tanpa unsur kesengajaan maupun kelalaian); dan
- c. perbuatan melawan hukum karena kelalaian.

Menurut Abdulkadir Muhammad, teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tort liability*) dibagi menjadi tiga, yakni:

- a. tanggung jawab karena kesengajaan (*intentional tort liability*), di mana seseorang mengetahui jika perbuatannya melawan hukum dan merugikan;
- b. tanggung jawab karena kelalaian (*negligence tort liability*), berdasarkan konsep kesalahan (*concept of fault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*intermingled*);
- c. tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*strict liability*), bahwa sebuah—baik sengaja atau tidak maupun bukan karena kesalahannya—tetap diminta pertanggungjawaban.⁴⁰

⁴⁰ Abdulkadir Muhammad, 2010, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, hlm 503.

BPKH	Tim Penyusun

Hans Kelsen membagi prinsip-prinsip pertanggungjawaban menjadi dua: *culpability* dan *absolute liability*. Seseorang bertanggungjawab atas perbuatan yang dikenakan sanksi terhadap perbuatan yang berlawanan. Sanksi dikenakan terhadap *delinquent* (orang yang jahat) karena perbuatannya sendiri. Dalam hal ini, subyek *responsibility* dan subyek kewajiban hukum berkedudukan sama—merujuk pada teori tradisional atas pertanggungjawaban karena kesalahan (*based on fault*) dan pertanggungjawaban mutlak (*absolut responsibility*).⁴¹

Dari sudut pandang hukum tradisional—dan primitif, perbuatan dan akibat tidak mempunyai hubungan psikologis. Pertanggungjawaban cukup dilihat pada apakah ada akibat yang merugikan (*harmful*). Pertanggungjawaban demikian disebut dengan pertanggungjawaban absolut.⁴²

Dalam perkembangan hukum saat ini, setiap kasus harus dipandang dengan seksama. Pandangan keadilan individualis mensyaratkan suatu sanksi hanya dapat dijatuhkan atas tindakan individu yang *harmful effect*-nya telah diprediksikan.

⁴¹ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safaát, 2006, *Teori Hukum Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm 61.

⁴² *Ibid* hlm 62.

BPKH	Tim Penyusun

Dalam kasus tertentu, bisa saja seseorang dengan sengaja mengetahui akibat yang *harmful* atas perbuatannya, tetapi perbuatan itu tetap dilakukan tanpa maksud menyakiti. Contohnya, seseorang melakukan kejahatan untuk menghindari penderitaan (*malicious*).⁴³

Dalam hukum modern—sebagai antitesis dari hukum primitif—sanksi yang dijatuhkan hanya ketika seseorang mengetahui akibat perbuatan itu (*harmful*) yang disertai dengan niat jahat (*mens rea*) tidak sepenuhnya dapat diterima. Apabila seseorang mengungkapkan dirinya tidak mengetahui akibat hukumnya, tetapi telah terjadi akibat yang merusak maka pertanggungjawaban tetap dibebankan.⁴⁴

Secara umum, prinsip-prinsip tanggung jawab dalam hukum dapat dibedakan antara:⁴⁵

- 1) prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan;
- 2) prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab;
- 3) prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab;

⁴³ *Ibid.*, hlm 63.

⁴⁴ *Ibid.*, hlm 62.

⁴⁵ Shidarta, edisi revisi 2006, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, hlm 73-79.

BPKH	Tim Penyusun

- 4) prinsip tanggung jawab mutlak; dan
- 5) prinsip tanggung jawab dengan pembatasan.

Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan (*fault liability* atau *liability based on fault*) adalah prinsip yang cukup umum berlaku—baik dalam lingkup hukum pidana maupun hukum perdata atau hukum khusus maupun norma kesusilaan dan kepatutan yang berlaku dalam masyarakat.

Seseorang hanya dapat dibebani pertanggungjawaban apabila ada kesalahan. Pertanggungjawaban demikian, misalnya, diatur dalam Pasal 1365, Pasal 1366, dan Pasal 1367. Sebagai contoh, dalam Pasal 1365 KUHPerdata, dibebankannya pertanggungjawaban adalah ketika terpenuhinya empat unsur, yakni:

- a. adanya perbuatan;
- b. adanya unsur kesalahan;
- c. adanya kerugian yang diderita;
- d. adanya hubungan kausalitas antara kesalahan dan kerugian

Prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab menempatkan seseorang dianggap bersalah dan oleh karena itu dibebani pertanggungjawaban (*presumption of liability principle*), sampai ia dapat membuktikan

BPKH	Tim Penyusun

sebaliknya. Atau dalam hal ia dapat membuktikan telah mengambil semua upaya untuk menghindarkan dari timbulnya kerugian (*harmful*).⁴⁶

Selanjutnya, prinsip untuk tidak selalu bertanggung jawab—sebagai kebalikan dari prinsip untuk selalu bertanggung jawab—diterapkan pada kasus-kasus yang terbatas. Misalnya, pada kasus-kasus yang didasarkan pada hukum pengangkutan.

Kehilangan atau kerusakan pada bagasi kabin atau bagasi tangan, yang biasanya dibawa dan diawasi oleh penumpang (konsumen), adalah tanggung jawab dari penumpang. Dalam hal ini pengangkut (pelaku usaha) tidak dapat dimintakan pertanggungjawabannya. Pihak yang dibebankan untuk membuktikan kesalahan itu ada pada konsumen.

Prinsip lain dalam pertanggungjawaban adalah prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*) yang sering diidentikkan dengan prinsip tanggung jawab absolut (*absolute liability*).

Terhadap makna pertanggungjawaban mutlak, terdapat dua pendapat. Pertama, pendapat yang

⁴⁶ E. Suherman, cetakan II 1997, *Masalah Tanggung Jawab Pada Charter Pesawat Udara Dan Beberapa Masalah Lain Dalam Bidang Penerbangan (Kumpulan Karangannya)*, Alumni, Bandung, hlm 21.

BPKH	Tim Penyusun

menyatakan *strict liability* adalah prinsip tanggung jawab yang menetapkan kesalahan tidak sebagai faktor yang menentukan. Namun ada pengecualian-pengecualian yang memungkinkan untuk dibebaskan dari tanggung jawab, misalnya pada keadaan *force majeure*. Kedua, pendapat yang menyatakan sebaliknya bahwa *strict liability* dan *absolute liability* adalah prinsip tanggung jawab tanpa kesalahan dan tidak ada pengecualiannya.

Kemudian, prinsip tanggung jawab dengan pembatasan (*limitation of liability principle*) ini sangat disenangi oleh pelaku usaha untuk dicantumkan sebagai klausula eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuatnya. Contohnya, dalam perjanjian cuci cetak film ditentukan jika film yang dicuci atau dicetak hilang atau rusak (termasuk akibat kesalahan petugas) maka si konsumen hanya dibatasi ganti kerugian sebesar sepuluh kali harga satu rol film baru.

Sebagai perbandingan, dalam sebuah lembaga yang berbentuk perseroan terbatas (PT), diatur pula pertanggungjawaban perseroan. Istilah perseroan terbatas merujuk pada modal PT yang terdiri dari sero-sero atau saham-saham. Kata terbatas merujuk pada tanggungjawab pemegang saham yang luasnya hanya

BPKH	Tim Penyusun

terbatas pada nilai nominal semua saham yang dimilikinya.⁴⁷

Perseroan adalah badan hukum, yang berarti perseroan merupakan subjek hukum di mana perseroan sebagai sebuah badan yang dapat dibebani hak dan kewajiban sebagaimana manusia. Sebagai badan hukum, PT mempunyai kekayaan sendiri yang terpisah dengan kekayaan pengurusnya. Dalam melakukan kegiatan, yang dilihat bukan perbuatan pengurusnya—atau pejabatnya, tetapi perseroannya. Tanggung jawab PT diwakili oleh direksinya.⁴⁸

Bila dilihat kembali pada peraturan Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD), definisi PT tidak dijumpai dalam pasal-pasalanya. Namun demikian, menurut Sutantya dan Sumantoro, dari Pasal 36, Pasal 40, Pasal 42 dan Pasal 45 KUHD dapat disimpulkan bahwa suatu PT mempunyai unsur-unsur sebagai berikut;⁴⁹

- a. adanya kekayaan yang terpisah dari kekayaan pribadi masing-masing persero (pemegang saham)

⁴⁷ Ridwan Kharaidy, *Perseroan Terbatas, Doktrin, Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, hlm. 1.

⁴⁸ Gatot Supramono, 1996, *Hukum Perseroan Terbatas*, Djambatan, Jakarta, hlm 2.

⁴⁹ Agus Budiarto, 2002, *Kedudukan Hukum dan Tanggung Jawab Pendiri Perseroan Terbatas*, Ghlmia Indonesia, Jakarta, hlm 24

BPKH	Tim Penyusun

dengan tujuan untuk membentuk sejumlah dana sebagai jaminan bagi semua perikatan perseroan;

- b. adanya persero atau pemegang saham yang tanggung jawabnya terbatas pada jumlah nominal saham yang dimilikinya; dan
- c. adanya pengurus (direksi) dan pengawas (komisaris) yang merupakan kesatuan pengurusan dan pengawasan terhadap perseroan dan tanggung jawabnya terbatas pada tugasnya.

Direksi merupakan dewan direktur (*board of directors*) yang dapat terdiri atas satu atau beberapa orang direktur. Apabila direksi lebih dari satu orang direktur, salah satunya menjadi Direktur utama atau Presiden Direktur dan yang lainnya menjadi direktur atau wakil direktur.

Hubungan antara direksi dan perseroan selain didasarkan hubungan kerja, direksi juga memiliki hubungan fidusia dengan perseroan. Direksi memiliki kedudukan fidusia (*fiduciary position*)⁵⁰ di dalam perseroan.

⁵⁰ Fidusia (*fiduciary*) dalam bahasa latin dikenal dengan sebagai fidusiarius bermakna kepercayaan. Secara teknis istilah dimaknai sebagai “memegang sesuai dalam kepercayaan atau seseorang yang memegang sesuatu dalam kepercayaan untuk kepentingan orang” seseorang memiliki tugas fiduciary (*fiduciary duty*) manakala ia memiliki kapasitas (*fiducary*

BPKH	Tim Penyusun

PT sebagai badan hukum dalam melakukan perbuatan hukum mesti melalui pengurusannya. Tanpa adanya pengurus badan hukum tidak dapat berfungsi. Ketergantungan antara badan hukum dan pengurus menjadi sebab mengapa antara badan hukum dan pengurus lahir hubungan fidusia (*fiduciary duties*) dimana pengurus selalu menjadi pihak yang dipercaya bertindak dan menggunakan wewenangnya hanya untuk kepentingan perseroan semata.

Hubungan *fiduciary* timbul ketika suatu pihak berbuat sesuai kepentingan pihak lain dengan mengesampingkan kepentingan pribadinya sendiri. *Fiduciary duty* mengandung prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. direksi dalam melakukan tugasnya tidak boleh melakukannya untuk kepentingan pribadi ataupun kepentingan pihak ketiga, tanpa persetujuan dan sepengetahuan perseroan;
- b. direksi tidak boleh memanfaatkan kedudukannya sebagai pengurus untuk memperoleh keuntungan, baik untuk dirinya sendiri maupun pihak ketiga,

capacity). Seseorang memiliki kapasitas fiduciary jika bisnis yang transaksinya, harta benda atau kekayaan yang dikuasainya bukan untuk kepentingan dirinya, tetapi untuk kepentingan orang lain. Ridwan Kharaidy, *Perseroan Terbatas, Doktrin, Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, hlm. 204.

BPKH	Tim Penyusun

kecuali atas persetujuan perseroan; dan

- c. direksi tidak boleh menggunakan atau menyalahgunakan aset perseroan atau kepentingan sendiri atau pihak ketiga.

Jika melihat ketentuan dalam Pasal 97 ayat (2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas—selanjutnya ditulis UU No. 40/2007—menyebutkan bahwa setiap anggota direksi wajib dengan itikad baik dan penuh tanggungjawab menjalankan tugas untuk kepentingan dan usaha perseroan.

Dengan demikian, direksi bertanggungjawab penuh atas pengurusan perseroan. Artinya, *fiduciary* harus melaksanakan *standard of care*. *Fiduciary duty* adalah tugas yang dijalankan oleh direktur dengan penuh tanggung jawab untuk kepentingan (*benefit*) orang atau pihak lain (*perseroan*).

Dalam menjalankan tugas *fiduciary duties*, harus melakukan tugasnya sebagai berikut:

- a. dilakukan dengan itikad baik;
- b. dilakukan dengan *proper purpose*;
- c. dilakukan dengan kebebasan yang tidak bertanggungjawab (*unfettered discretion*); dan

BPKH	Tim Penyusun

d. tidak memiliki benturan kepentingan (*conflict of duty and interest*).

Pertanggungjawaban direksi dalam perseroan dilindungi dengan prinsip *business judgement rule*. Pemaknaan terhadap *business judgement rule* dengan *both shields directors form liability when its five elements*. (i) *a business decision*, (ii) *disintetestedness*, (iii) *due care*, (iv) *good faith* and (v) *abuse of discretion are present and creates a presumption in favor of the directors that each of these elements has been satisfied*.

Dengan demikian, direksi perseroan, di samping harus mengikuti prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang baik (*good corporate governance*), juga harus mengikuti peraturan perundang-undangan, Anggaran Dasar Perseroan, dan mekanisme pengambilan keputusan. Direksi mempunyai kekuasaan yang besar dalam mengambil keputusan berdasarkan prinsip *business judgement rules*.

Direksi tidak dapat digugat perdata atau dituntut pidana dalam pengambilan keputusan berdasarkan pertimbangan bahwa keputusan tersebut adalah sebaik-baiknya untuk kepentingan perseroan, telah sesuai dengan Undang-Undang, Anggaran dasar, atau

BPKH	Tim Penyusun

mekanisme pengambilan keputusan, serta berdasarkan itikad baik dan tanpa ada pertentangan kepentingan (*conflict of interest*) dengan dirinya pribadi.

Direksi dalam menjalankan perusahaan berdasarkan kewenangan yang ada, harus selalu waspada dan bertindak dengan perhitungan cermat. Dalam kebijakan yang dibuatnya, direksi harus selalu berindak dengan hati-hati dan mempertimbangkan keadaan, kondisi serta biaya pengelolaan yang besar.

Dalam *duty of care*, direksi dituntut pertanggungjawaban secara hukum dan *duty of care* ini wajib diterapkan bagi direksi dalam membuat setiap kebijakan perseroan dan dalam mengawasi serta memonitoring kegiatan Perseroan. Dengan adanya *duty of care*, direksi perseroan diharuskan bertindak dengan menerapkan prinsip kehati-hatian dalam membuat segala keputusan dan kebijakan Perseroan.

Dalam membuat setiap kebijakan direksi harus tetap mempertimbangkan segala informasi-informasi yang ada secara patut dan wajar. Seorang pengurus Perseroan dikatakan sudah melanggar *duty of care* apabila telah melakukan kelalaiannya (*negligence*) dan *mis-management*, seperti:

BPKH	Tim Penyusun

- 1) melakukan tindakan pembenaran yang rasional;
- 2) tidak mencurahkan perhatian yang sungguh-sungguh terhadap perusahaan;
- 3) tidak melakukan investigasi yang *reasonable* terhadap masalah-masalah perseroan;
- 4) tidak menghadiri rapat-rapat direksi;
- 5) tidak mengawasi bawahannya sehingga tindakan bawahannya tersebut merugikan perseroan;
- 6) tidak mencari tahu secara layak tentang masalah-masalah perseroan; atau
- 7) tidak melakukan tindakan-tindakan yang perlu dalam menjalankan tugasnya.

Selanjutnya, organ perseroan juga harus menerapkan *standard of care*. Standar ini mewajibkan organ perseoran dalam bertindak untuk tetap memperhatikan segala risiko, bahaya, perangkat yang ada, dan berupaya meminimalkan munculnya risiko-risiko tersebut. Direksi harus menerapkan prinsip-prinsip kehati-hatian dan ketelitian supaya dapat menghindari segala kemungkinan-kemungkinan yang tidak diinginkan. Standar kehati-hatian (*standard of care*) berupa:

- 1) pengurus perseroan direktur tidak boleh melakukan kegiatan-kegiatan atas beban biaya perseroan untuk

BPKH	Tim Penyusun

kepentingannya pribadi—apalagi kegiatan yang tidak ada sangkut-pautnya dengan perseoran;

- 2) pengurus perseoran tidak boleh menjadi pesaing yang dipimpinnya;
- 3) pengurus perseoran harus menolak untuk mengambil keputusan mengenai suatu hal yang diketahuinya ataupun sepatutnya diketahuinya akan mengakibatkan perseoran melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 4) pengurus perseoran yang dengan sengaja atau karena kelalaiannya telah melakukan atau tidak cukup melakukan upaya atau tindakan yang perlu diambil untuk mencegah timbulnya kerugian perseoran; dan/atau
- 5) pengurus perseoran dengan sengaja atau karena kelalaiannya telah tidak melakukan atau telah tidak cukup melakukan upaya atau tindakan yang perlu diambil untuk meningkatkan keuntungan perseoran.

Kewajiban lainnya yang menjadi tugas direksi sebagai organ perseoran terikat pada kewajiban untuk loyal (*duty of loyalty*) dan patuh pada perusahaan. Secara teoretis, adanya kewajiban tersebut membuat direksi wajib

BPKH	Tim Penyusun

membayar ganti rugi apabila melanggar kewajibannya. Normalnya, apabila terjadi pelanggaran kewajiban, pejabat perusahaan diberi peringatan, mutasi atau diberhentikan.

Direksi yang dipercaya melakukan pengurusan perseroan, memiliki pengetahuan dan informasi tentang kegiatan perusahaan, harus semata-mata ditujukan untuk maksud dan tujuan perseroan, bersikap adil dan layak terhadap para pemegang saham baik pengendali maupun minoritas.

Satu aspek dari komponen perlakuan yang adil dari standar kelayakan ini adalah kewajiban keterusterangan/kejujuran (*duty of candor*) yang dimiliki oleh *fiduciary* perseroan untuk menyingkap seluruh informasi materil yang berkenaan dengan keputusan-keputusan korporasi—yang mana memberikan keuntungan pribadi (*personal*).

Bismar Nasution menyatakan, hubungan *fiduciary duty* atas kepercayaan dan kerahasiaan (*trust and confidence*) yang dalam peran ini meliputi ketelitian (*scrupulous*), itikad baik (*good faith*), dan keterusterangan (*candor*). *The duty candor thus prevents insider from using special knowledge which they may to their own advantage and to the detriment of the stockholders.* Adanya kewajiban

BPKH	Tim Penyusun

keterus-terangan/kejujuran yang demikian akan mengarahkan direksi untuk selalu bertindak profesional, jujur dan fokus pada tujuan kegiatan perseroan dalam mengejar keuntungan.

B. Kajian Asas dan Prinsip

Penyelenggaraan ibadah haji merupakan salah satu bentuk pelayanan publik di sektor keagamaan yang wajib difasilitasi oleh Pemerintah. Kewajiban ini juga harus dilakukan secara profesional, akuntabel, dan sejalan dengan prinsip-prinsip syariah.

Tiga hal pokok (profesional, akuntabel, dan sesuai prinsip syariah) dapat dilakukan Pemerintah dengan membentuk satu lembaga khusus yang harus difokuskan pada pengelolaan keuangan haji. Tujuannya adalah untuk menunjang kegiatan Pemerintah dalam melakukan penyelenggaraan ibadah haji melalui perolehan nilai manfaat dari hasil pengelolaan keuangan haji.

Berdasarkan hal tersebut pengelolaan keuangan haji harus diatur dalam peraturan perundang-undangan khusus yang disinkronkan dengan peraturan yang mengatur tentang penyelenggaraan ibadah haji. Model pengaturannya pun harus proporsional, baik dalam tugas, fungsi, wewenang,

BPKH	Tim Penyusun

pertanggungjawaban, dan pengawasan yang diberikan kepada lembaga tersebut.

Selain itu, pengaturan tentang badan yang mengelola keuangan haji juga harus berdayaguna dan berhasilguna. Tujuannya adalah untuk mengelola keuangan haji berdasarkan prinsip dan asas yang telah ditetapkan serta memperoleh nilai manfaat secara maksimal untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan ibadah haji.

Adapun keharusan-keharusan tersebut sejalan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang selanjutnya dijelaskan di bawah ini.

a. asas proporsional

Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara. Asas proporsionalitas meletakkan segala kegiatan sesuai konteks dan tujuan kegiatan yang dilakukan, terutama institusi, maupun aparatur pemerintahan yang dilandasi oleh etika individual, etika sosial, dan etika institusional. Proporsionalitas juga berbicara tentang keadilan, bahwa kerugian-kerugian yang lebih besar yang ditimbulkan oleh

BPKH	Tim Penyusun

penggunaan kekuasaan pemerintah harus dibenarkan oleh alasan-alasan yang rasional.⁵¹

Dalam tataran yang lebih operasional, ada tiga kriteria yang dapat digunakan untuk menilai prinsip proporsionalitas, yakni:

- a. cara yang digunakan untuk membatasi hak asasi harus rasional berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai;
- b. hak harus dikurangi sekecil mungkin; dan
- c. harus terdapat keseimbangan antara efek pembatasan terhadap hak dan tujuan yang hendak dicapai dari pembatasan tersebut. Indikator tersebut dibuat untuk mengukur *margin of appreciation* terhadap hak asasi manusia ketika diharuskan membatasi hak asasi tersebut.⁵²

Jika dikontekskan dengan pengaturan tentang pertanggungjawaban organ BPKH, misalnya, ketika terjadi kerugian dalam penempatan dan/atau investasi keuangan haji, perlu disesuaikan model pertanggungjawabannya dengan ketiga indikator di atas.

⁵¹ Vicki C. Jackson, 2015, *Constitutional Law in an Age of Proportionality*, Yale Law Journal, hlm 124.

⁵² Imer Flores, 2013, *Proportionality in Constitutional and Human Rights Interpretation*, Georgetown Public Law and Legal Theory Research Paper, hlm 102-103.

BPKH	Tim Penyusun

Pertama, ganti kerugian yang dibebankan kepada organ BPKH berupa tanggung renteng sudah tepat karena berkaitan dengan keuangan. Hanya saja, masih diperlukan penjatuhan hukuman dengan melihat berbagai sisi secara komprehensif, terutama soal irisan kerugian yang disebabkan oleh penyalahgunaan wewenang salah satu anggota saja. Tentu akan tidak *fair* ketika kesalahan satu orang dibebankan kepada seluruh organ BPKH.

Kedua, hak harus dikurangi sekecil mungkin, maksudnya adalah dengan melewati prosedur dan mempertimbangkan hasil pengawasan aparat yang ditugaskan oleh UU No. 34/2014 dan putusan pengadilan. Tujuannya adalah untuk melihat penyebab terjadinya kerugian.

Apabila kerugian yang terjadi, menurut hasil pengawasan dan putusan pengadilan, diakibatkan oleh kesalahan administrasi yang di dalamnya tidak terdapat unsur penyalahgunaan wewenang, maka pembebanan ganti kerugian dibebankan kepada badan. Sedangkan, ketika kerugian tersebut diakibatkan oleh kesalahan administratif yang diakibatkan oleh penyalahgunaan wewenang, tanggung renteng tersebut dibebankan kepada

BPKH	Tim Penyusun

organ yang melakukan penyalahgunaan wewenang tersebut.

Ketiga, harus terdapat keseimbangan antara efek pembatasan terhadap hak dan tujuan yang hendak dicapai dari pembatasan tersebut. Penjatuhan sanksi berupa tanggung renteng harus diukur aspek efektifitas dan efisiensinya serta ketepatannya dalam tujuan pengembalian kerugian negara yang nantinya akan diperuntukkan pada pengelolaan keuangan haji.

b. asas kedayagunaan dan kehasilgunaan

Kedayagunaan dan kehasilgunaan merupakan asas yang menghendaki setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. UU No. 34/2014 adalah salah satu instrumen hukum yang harus diuji kebutuhan dan kebermanfaatannya dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, dalam hal pengelolaan keuangan haji.

Sejak UU tersebut dibentuk hingga saat ini, telah banyak dinamika yang membuat sebagian substansi dalam UU No. 34/2014 tidak dapat mengakomodasi

BPKH	Tim Penyusun

kebutuhan dalam lingkup mengejar manfaat sebagaimana keinginan legislator pada saat UU tersebut dibuat.

Beberapa pengaturan dalam UU No. 34/2014 yang dirasa tertinggal oleh kebutuhan, seperti kedudukan BPKH yang masih terbatas hanya di wilayah Indonesia, sementara BPKH membutuhkan formulasi yang tepat yang didasarkan pada kondisi ekonomi suatu negara. Sehingga BPKH membutuhkan kantor cabang di luar negeri untuk memudahkan operasionalisasi penempatan dan investasi keuangan haji. Selain itu, persoalan kelembagaan, bisnis dan investasi, dan pertanggungjawaban hukum yang perlu disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan.

c. asas kejelasan rumusan

Asas kejelasan rumusan berbicara tentang keharusan peraturan perundang-undangan memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum harus jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Teleologi asas ini terletak pada variabel terakhir dari definisi asas kejelasan rumusan di atas, yaitu, agar pasal

BPKH	Tim Penyusun

dalam suatu instrumen hukum tidak multi-interpretatif. Sebab, hal tersebut akan menciderai kepastian hukum.

Apabila tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan dijadikan dasar untuk menafsirkan asas tersebut secara ekstensif maka asas kejelasan rumusan juga dapat dikatakan sebagai keharusan peraturan perundang-undangan memiliki rumusan definisi dan pasal yang sinkron dan harmonis antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain.

Berkaitan dengan sinkronisasi rumusan definisi antarperaturan perundang-undangan, beberapa definisi dalam UU No. 34/2014 dirasa perlu dilakukan pengharmonisasian dengan UU No. 8/2019. Salah satunya adalah definisi Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 angka 12 UU No. 34/2014 dan Pasal 1 angka 13 UU No. 8/2019.

BPIH dalam dua pasal tersebut, di satu sisi, memiliki dua definisi yang berbeda. Sementara di sisi yang lain, memiliki klausula pasal yang sama. Harmonisasi perlu dilakukan tidak hanya dengan pasal-pasal lain dalam UU No. 34/2014, tetapi juga dengan undang-undang lain yang

BPKH	Tim Penyusun

mengatur tentang penyelenggaraan ibadah haji dan pengelolaan keuangan haji, seperti UU No. 8/2019.⁵³

C. Kajian Praktik Penyelenggaraan Kewenangan

Dalam mengkaji praktik penyelenggaraan kewenangan pengelolaan keuangan haji, dipotret tiga hal utama yang berkaitan, yakni mengenai (i) kelembagaan; (ii) bisnis dan investasi; serta (iii) pertanggungjawaban hukum. Masing-masing hal tersebut dijelaskan sebagai berikut:

1. Kelembagaan

a. Kedudukan dan kantor perwakilan BPKH

Pasal 4 ayat (1) UU No. 34/2014 menyebutkan bahwa BPKH berkedudukan dan berkantor pusat di Ibukota Negara. Selanjutnya, pada ayat (2) dinyatakan bahwa BPKH dapat memiliki kantor perwakilan di provinsi dan kantor cabang di kabupaten/kota. Kedudukan BPKH yang terbatas pada pusat dan daerah tampaknya belum cukup membantu BPKH dalam

⁵³ Angka 104 Lampiran I UU 12/2011 sebenarnya memberikan kemungkinan perbedaan rumusan pengertian dalam ketentuan umum, tetapi perbedaan tersebut harus disesuaikan dengan kebutuhan materi muatan yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan perbedaan rumusan definisi BPIH dalam ketentuan umum UU No. 34/2014 dan UU No. 8/2019 tidak memenuhi indikator pengecualian sebagaimana dikatakan dalam angka 104 Lampiran I UU 12/2011. Sebab, kedua peraturan tersebut sama-sama berbicara tentang pengelolaan dan pengorganisasian ibadah haji. Sehingga materi muatan yang diatur dalam ketentuan umum kedua undang-undang tersebut harus sinkron dan harmonis.

BPKH	Tim Penyusun

melaksanakan fungsi pengelolaan keuangan haji, khususnya dalam hal penempatan dan/atau investasi keuangan haji.

Pada prinsipnya, yang ingin dicapai dalam penempatan dan/atau investasi keuangan haji adalah nilai manfaat. Hubungan yang ingin dibangun oleh BPKH melalui BPIH adalah hubungan simbiosis mutualistik antara keuangan haji yang disetorkan Jemaah Haji dengan pembangunan kualitas penyelenggaraan ibadah haji melalui nilai manfaat dari hasil penempatan dan/atau investasi keuangan haji.

Peran dan fungsi kantor perwakilan yang *notabene* sebagai perpanjangan tangan BPKH harus disesuaikan dengan kebutuhan pengelolaan keuangan haji dengan memberikan kemungkinan untuk membuka kantor perwakilan di luar negeri. Sebab, kehadiran kantor perwakilan negeri dapat membantu mempertemukan antara teori dan persoalan riil yang terjadi di lapangan sehingga dapat merumuskan langkah dan formula penempatan dan/atau investasi keuangan haji yang tepat.

Pembukaan kantor perwakilan di luar negeri, untuk saat ini, masih terkendala oleh Keputusan Presiden

BPKH	Tim Penyusun

Nomor 108 Tahun 2008 tentang Organisasi Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri—selanjutnya disebut Keppres No. 108/2013. Hal ini juga disampaikan oleh Kementerian Agama dalam diskusi kelompok terpumpun (*focused group discussion/FGD*) secara *online* pada 20 November 2020.

Pasal 1 angka 1 Keppres No. 108/2003 menyebutkan bahwa perwakilan republik Indonesia di Luar Negeri adalah perwakilan Diplomatik dan Perwakilan Konsuler yang secara resmi mewakili dan memperjuangkan kepentingan Bangsa, Negara, dan Pemerintah republik secara keseluruhan di Negara Penerima atau pada Organisasi Internasional.

Berdasarkan Keppres No. 108/2013, perwakilan Indonesia di luar negeri hanya dikehendaki dalam bentuk dua perwakilan, yaitu, (i) perwakilan diplomatik dan (ii) perwakilan konsuler. Perwakilan diplomatik merupakan Kedutaan Besar Republik Indonesia dan Perutusan Tetap Republik Indonesia untuk melakukan kegiatan diplomatik di seluruh wilayah Negara Penerima. Sedangkan perwakilan konsuler merupakan Konsulat Jenderal Republik Indonesia dan Konsulat

BPKH	Tim Penyusun

Republik Indonesia yang melakukan kegiatan konsuler di dalam wilayah Negara Penerima.

Perwakilan Diplomatik memiliki tugas pokok mewakili dan memperjuangkan kepentingan Bangsa, Negara, dan Pemerintah Republik Indonesia serta melindungi Warga Negara Indonesia, Badan Hukum Indonesia di Negara Penerima. Tugas ini dilakukan melalui pelaksanaan hubungan diplomatik dengan Negara Penerima sesuai dengan kebijakan politik dan hubungan luar negeri pemerintah, peraturan perundang-undangan nasional, hukum internasional, dan kebiasaan internasional (*vide* Pasal 4 Keppres No. 108/2003).

Sedangkan, Perwakilan Konsuler mempunyai tugas pokok mewakili dan memperjuangkan kepentingan Bangsa, Negara, dan Pemerintah Republik Indonesia serta melindungi Warga Negara Indonesia, Badan Hukum Indonesia di Negara Penerima. Tugas ini dilakukan melalui pelaksanaan hubungan kekonsuleran dengan Negara Penerima, termasuk peningkatan hubungan ekonomi, sosial, dan budaya, sesuai dengan kebijakan politik dan hubungan luar negeri Pemerintah Republik Indonesia, peraturan

BPKH	Tim Penyusun

perundang-undangan nasional, hukum internasional, dan kebiasaan internasional (*vide* Pasal 6 Keppres No. 108/2003).

Dengan demikian, berdasarkan Keppres No. 108/2013, BPKH tidak dapat membuka kantor perwakilan di luar negeri. Akan tetapi, BPKH tetap bisa membentuk staf teknis untuk menyelenggarakan kegiatan pengelolaan keuangan haji di luar negeri. Hal ini sejalan dengan prinsip dan teknis dalam penempatan staf teknis di Perwakilan Konsuler tertentu.

Berdasarkan tugas pokoknya, Perwakilan Konsuler ditugaskan untuk melindungi kepentingan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia melalui pelaksanaan hubungan kekonsuleran, termasuk peningkatan hubungan ekonomi. BPKH merupakan Badan Hukum Indonesia yang dibentuk untuk melaksanakan fungsi pengelolaan keuangan haji (*vide* Pasal 3 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 110 Tahun 2017 tentang Badan Pengelolaan Keuangan Haji) dan menjadi lembaga negara yang bertugas untuk menempatkan dan menginvestasikan keuangan haji. Investasi keuangan haji juga dapat dijadikan instrumen

BPKH	Tim Penyusun

untuk memperkuat dan meningkatkan hubungan ekonomi Indonesia dengan luar negeri.⁵⁴

Status dan fungsi lembaga BPKH dapat dikatakan *fit and proper* untuk menjadi perwakilan yang ditempatkan di Perwakilan Konsuler tertentu. BPKH dapat mengusulkan pegawainya supaya ditunjuk sebagai Staf Teknis Pengelolaan Keuangan Haji kepada Menteri Luar Negeri (*vide* Pasal 15 Keppres No. 108/2003).

b. Organ dan Struktur BPKH

Dalam UU No. 34/2014, pengaturan mengenai organ dan struktur BPKH tertuang dalam Pasal 27 dimana disebutkan bahwa organ BPKH terdiri atas Badan Pelaksana dan Dewan Pengawas. Selanjutnya, berdasarkan Pasal 29 dikatakan bahwa badan pelaksana paling sedikit terdiri atas lima orang anggota yang berasal dari unsur profesional yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dimana pengangkatan tersebut untuk jangka waktu lima tahun dan dapat

⁵⁴ Salah satu bentuk kerjasama luar negeri Indonesia di bidang ekonomi adalah kerjasama Indonesia dengan Arab Saudi. Pemerintah Indonesia dan Arab Saudi sepakat memperkuat kerjasama ekonomi digital, terutama berkaitan dengan umrah. Lihat Merdeka, *Indonesia-Arab Saudi Sepakat Perkuat Kerja Sama Ekonomi Digital*,

<https://www.merdeka.com/uang/indonesia-arab-saudi-sepakat-perkuat-kerja-sama-ekonomi-digital.html>. diakses pada Minggu, 13 Desember 2020, pukul 23.08 WIB.

BPKH	Tim Penyusun

diusulkan untuk diangkat kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya.

Sedangkan untuk dewan pengawas, anggotanya terdiri atas tujuh orang yang berasal dari unsur profesional dimana dua orang diantaranya berunsurkan Pemerintah dan lima yang lainnya dari unsur masyarakat. Untuk anggota Dewan Pengawas yang berasal dari unsur Pemerintah terdiri atas satu dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama dan satu dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan. Sedangkan, anggota dewan pengawas yang berasal dari unsur masyarakat berasal dari tokoh agama, profesional di bidang pengelolaan keuangan, dan/atau profesional dalam bidang pengawasan dimana pemilihannya dilakukan oleh panitia seleksi yang dibentuk oleh Presiden.

Komposisi Badan Pelaksana dan Dewan Pengawas yang diatur sudah cukup untuk merepresentasikan setiap lapisan masyarakat dan pemerintah. Tetapi, untuk mengefektifkan pola koordinasi antara BPKH dan pemerintah (menteri agama dan menteri keuangan), dirasa perlu mengubah pola pengangkatan

BPKH	Tim Penyusun

untuk dua anggota Dewan Pengawas yang berasal dari pemerintah sebagai perwakilan efektif dalam bentuk *ex-officio*—aparatur sipil negara yang aktif, sedang dalam tugas, atau tidak pensiun.

Model pengangkatan ini bertujuan untuk memaksimalkan peran strategis dalam mendukung pelaksanaan koordinasi, kerjasama, dan harmonisasi kebijakan antara BPKH, Kementerian Agama, dan Kementerian Keuangan secara rutin. Pejabat *ex-officio* Kementerian Agama dan Kementerian Keuangan diharapkan menyampaikan *asesment* terhadap kondisi perekonomian terkini, Stabilitas Sistem Keuangan, Sistem Pembayaran dan Pengelolaan Uang Rupiah (SP-PUR) serta kebijakan yang telah dan/atau akan ditempuh oleh BPKH dalam menyikapi kondisi perekonomian baik domestik maupun global sebagai landasan pengambilan keputusan.

c. Kewenangan BPKH

Berdasarkan Pasal 24 UU No. 34/2014, BPKH diberikan wewenang untuk: (i) menempatkan dan menginvestasikan Keuangan Haji sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, keamanan, dan nilai manfaat; dan (ii) melakukan kerja sama dengan

BPKH	Tim Penyusun

lembaga lain dalam rangka pengelolaan Keuangan Haji. Di sisi yang lain, pasal-pasal dalam UU No. 8/2019 tidak menyebutkan BPKH sebagai lembaga yang melakukan pengelolaan keuangan haji.

Secara garis besar, UU No. 8/2019 menjelaskan mekanisme pengusulan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) hingga penetapannya. UU No. 8/2019 menyebutkan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) hanya diusulkan oleh Kemenag, disetujui DPR, dan ditetapkan Presiden.

Pasal 46, Pasal 48 dan Pasal 48 UU No. 8/2019 memberikan kewenangan penuh kepada Kementerian Agama dalam menyelenggarakan ibadah haji. Ketentuan dalam ketiga pasal tersebut memperlihatkan bahwa mekanisme penetapan BPIH dimulai dari usulan Menteri, disetujui DPR, dan kemudian ditetapkan oleh Presiden.

UU No. 8/2019 sama sekali tidak menyebutkan pelibatan BPKH dalam hal perencanaan dan penetapan BPIH. Sementara, jika merujuk pada Pasal 4 UU No. 34/2014, pengeluaran PIH adalah salah satu dari tiga kegiatan yang masuk dalam kategori keuangan haji yang menjadi tugas dan wewenang BPKH.

BPKH	Tim Penyusun

UU No. 34/2014 juga tidak memberikan peran yang kuat pada BPKH dalam pengusulan dan perencanaan BPIH. Hal ini juga disampaikan oleh KPK dalam FGD pada 19 November 2020.

Masukan atau usulan BPKH terhadap BPIH hanya tercantum pada Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji—selanjutnya ditulis PP No. 5/2018. Kondisi demikian tentu berakibat pada lemahnya fungsi BPKH dalam mengendalikan pengeluaran keuangan haji.

Berdasarkan ketentuan dalam UU No. 8/2019 maupun UU No. 34/2014, peran BPKH dalam penetapan BPIH tidak ditonjolkan. Sementara Kementerian Agama memiliki keluasan kewenangan dalam merencanakan dan mengatur operasional keuangan haji tanpa melibatkan BPKH.

BPKH tidak diberikan wewenang untuk menyampaikan usulan, pertimbangan dalam perencanaan, dan pengaturan operasional keuangan haji. Hal ini tentu kontraproduktif dengan semangat pendiriannya dimana BPKH diamanahi tugas

BPKH	Tim Penyusun

melakukan pengelolaan keuangan haji. Seharusnya BPKH diberikan kewenangan dalam memberikan usulan, pertimbangan dalam perencanaan, dan pengaturan operasional keuangan haji.

Keharusan tersebut diperkuat oleh logika keuangan haji yang diatur dalam Pasal 4 UU No. 34/2014. Pasal tersebut menyebutkan beberapa komponen Keuangan Haji, yaitu (i) penerimaan; (ii) pengeluaran; dan (iii) kekayaan. Artinya, penetapan BPIH—yang *notabene* adalah sejumlah dana yang harus dibayar oleh warga negara yang akan menunaikan ibadah haji (*vide* Pasal 1 angka 12 UU No. 34/2014)—seharusnya melibatkan BPKH dalam pengusulan dan pembahasannya karena masuk dalam kategori “penerimaan” sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 UU No. 34/2014.

Selain itu, pengelolaan keuangan haji lahir karena adanya penyelenggaraan ibadah haji. Artinya, pengelolaan keuangan haji dan penyelenggaraan ibadah haji adalah kegiatan yang satu kesatuan dan tidak dapat dipisahkan.⁵⁵ BPKH—selaku pihak yang mengelola keuangan haji—dan Kemenag—selaku pihak

⁵⁵ Pernyataan Kementerian Agama dalam FGD pada 20 November 2020.

BPKH	Tim Penyusun

yang menyelenggarakan ibadah haji—harus diposisikan secara setara.

Penyetaraan dimaksudkan agar terjadi keserasian dan keharmonisan dalam penyelenggaraan ibadah haji dan pengelolaan keuangan haji. Adapun hal-hal yang perlu disetarakan adalah pelibatan BPKH dalam penetapan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH), penetapan Biaya Perjalanan Ibadah Haji (Bipih), penetapan setoran awal, dan penetapan jumlah jemaah haji yang berangkat. Kementerian Agama menginginkan adanya pembahasan BPIH secara bersama-sama antara Kementerian Agama dan BPKH. Kebijakan teknisnya dapat berupa pembahasan bersama atau diketahui oleh BPKH.

d. Kewenangan Organ Badan Pengelola Keuangan Haji

Berdasarkan Pasal 27 UU No. 34/2014, Organ BPKH terdiri atas Badan Pelaksana dan Dewan Pengawas. Berkaitan dengan kewenangannya, Badan Pelaksana berwenang: (i) melaksanakan wewenang BPKH; (ii) menetapkan struktur organisasi beserta tugas pokok dan fungsi, tata kerja organisasi, dan sistem kepegawaian; (iii) menyelenggarakan manajemen kepegawaian BPKH, termasuk mengangkat,

BPKH	Tim Penyusun

memindahkan, dan memberhentikan pegawai BPKH serta menetapkan penghasilan pegawai BPKH; (iv) mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri mengenai penghasilan bagi dewan pengawas dan badan pelaksana; dan (v) menetapkan ketentuan dan tata cara pengadaan barang dan jasa dalam rangka penyelenggaraan tugas BPKH dengan memperhatikan prinsip transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas (*vide* Pasal 28 ayat (3) UU No. 34/2014).

Selanjutnya, Dewan Pengawas berwenang (i) memberikan persetujuan atas rencana strategis dan rencana kerja dan anggaran tahunan pengelolaan keuangan haji, (ii) memberikan persetujuan atas penempatan dan/atau investasi keuangan haji, (iii) mendapatkan dan/atau meminta laporan dari badan pelaksana, (iv) mengakses data dan informasi mengenai pengelolaan keuangan haji, (v) melakukan penelaahan terhadap data dan informasi mengenai pengelolaan keuangan haji, dan (vi) memberikan saran dan rekomendasi kepada Presiden melalui Menteri mengenai kinerja badan pelaksana (*vide* Pasal 30 ayat (3) UU No. 34/2014).

BPKH	Tim Penyusun

Dari kewenangan yang diberikan kepada Badan Pelaksana dan Dewan Pengawas, tampaknya belum mampu membuat Dewan Pengawas maksimal dalam menjalankan tugasnya, terutama dalam permasalahan audit untuk mereviu dan pemeriksaan terhadap laporan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan keuangan haji.

Meskipun di bawah struktur Dewan Pengawas sudah terdapat beberapa komite, seperti komite audit, investasi dan penempatan, dan manajemen risiko dan syariah, tetapi pengaturan soal kebolehan tersebut masih diatur dalam peraturan pelaksana dari UU No. 34/2014 yaitu dalam Peraturan Presiden Nomor 110 Tahun 2017 tentang Badan Pengelola Keuangan Haji—selanjutnya ditulis Perpres No. 110/2017, tepatnya pada Pasal 26 huruf f, bukan di dalam Undang-Undang.

Dalam rangka meningkatkan kualitas pelaksanaan tugas Dewan Pengawas, kewenangan-kewenangan Dewan Pengawas sebaiknya dimasukkan dalam materi muatan UU No. 34/2014, tepatnya pada Bab Kewenangan Dewan Pengawas. Sebab, pembentukan komite menjadi cara yang dapat ditempuh oleh Dewan

BPKH	Tim Penyusun

Pengawas untuk memberikan dukungan kerja dalam pengawasannya.

Selanjutnya, berdasarkan hasil diskusi kelompok terpumpun (*focused group discussion*) dengan Kementerian Agama pada 20 November 2020, terdapat satu kewenangan Dewan Pengawas yang dapat menjadi hambatan Badan Pelaksana dalam menjalankan tugas, yakni memberikan persetujuan atas penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji (*vide* Pasal 13 dan Pasal 30 UU No. 34/2014).

Secara fungsional, kewenangan ini dapat menjadi sarana kontrol bagi Badan Pelaksana sebelum melakukan penempatan Keuangan Haji. Namun frasa “memberikan persetujuan” (dalam Pasal 30 UU No. 34/2014) dan “mendapatkan persetujuan” (dalam Pasal 13 UU No. 34/2014) mengisyaratkan bahwa persetujuan tersebut harus diberikan oleh seluruh anggota Dewan Pengawas (secara kolektif dan kumulatif). Artinya, apabila salah satu anggota Dewan Pengawas tidak setuju atas rencana penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji yang disampaikan Badan Pelaksana, maka penempatan dan/atau investasi tersebut tidak dapat dilakukan.

BPKH	Tim Penyusun

e. Pelaporan dan pertanggungjawaban BPKH

Berdasarkan Pasal 52 UU No. 34/2014, laporan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan keuangan haji terdiri atas laporan kinerja dan laporan keuangan. Laporan keuangan dalam hal ini meliputi (i) laporan realisasi; (ii) laporan operasional; (iii) laporan arus kas; (iv) neraca; dan (v) catatan atas laporan keuangan.

Selaku entitas yang mengelola keuangan haji, BPKH mempunyai tugas menyusun laporan pertanggungjawaban keuangan haji yang akan diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan dilaporkan kepada Presiden dan DPR melalui Menteri. Penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan keuangan haji kepada Menteri dilakukan oleh BPKH paling lambat tanggal 20 Juli tahun berjalan. Sedangkan penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan keuangan haji kepada Presiden dan DPR dilakukan Menteri Agama paling lambat tanggal 31 Juli tahun berjalan.

Laporan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan keuangan haji yang disusun setiap enam

BPKH	Tim Penyusun

bulan pada tahun berjalan tersebut menjadi bahan penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan keuangan haji tahunan.

Mekanisme pelaporan dan pertanggungjawaban BPKH melalui Menteri Agama tampaknya tidak memenuhi prinsip efisiensi dan efektifitas pelaporan dan pertanggungjawaban. Sebab, BPKH selaku operator pengelola keuangan haji bertugas mengelola keuangan haji. Sementara Kementerian Agama merupakan operator di bidang penyelenggaraan ibadah haji.

Kajian KPK juga menyatakan, konstruksi UU No. 34/2014 dan UU No. 8/2019 membuat dana yang disetorkan oleh BPKH ke kas haji adalah uang muka yang harus dipertanggungjawabkan Direktur Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umroh kepada BPKH. Laporan pertanggungjawaban tersebut mestinya diintegrasikan ke dalam laporan keuangan BPKH.⁵⁶

Seharusnya laporan yang dibuat BPKH adalah laporan pengelolaan keuangan haji yang disampaikan langsung kepada Presiden. Sedangkan, laporan yang

⁵⁶ Pernyataan KPK dalam FGD pada 19 November 2020.

BPKH	Tim Penyusun

dibuat oleh Kementerian Agama adalah laporan pertanggungjawaban keuangan haji yang disampaikan kepada BPKH. Hal ini disebabkan Kementerian Agama menerima biaya penyelenggaraan ibadah haji dari BPKH sehingga Kementerian Agama harus mempertanggungjawabkan penggunaan biaya tersebut kepada BPKH.⁵⁷

Pada kondisi saat ini, tidak ada ketentuan yang menyatakan bahwa Kementerian Agama harus menyampaikan laporan keuangan operasional penyelenggaraan ibadah haji kepada BPKH. Semestinya, saat BPKH melakukan pemindahan dana haji dari kas haji ke kas Kementerian Agama, juga terjadi pengkompilasian laporan pertanggungjawaban operasional yang dilaksanakan oleh Kementerian Agama menjadi laporan keuangan BPKH. Harapannya adalah BPKH ikut terlibat dan memiliki akses pengendalian dan pengawasan atas pengeluaran dana haji yang dipindahkan ke Kementerian Agama.

Selain itu, dengan disatukannya laporan pengelolaan keuangan haji antara BPKH dan

⁵⁷ *Ibid.*

BPKH	Tim Penyusun

Kementerian Agama, diharapkan tidak muncul tafsir yang berbeda antara auditor BPK dan BPKP. Sebab, BPK menyatakan bahwa dana haji yang dipindahkan ke Kementerian Agama adalah bagian dari laporan keuangan BPKH sehingga BPKH bertanggungjawab penuh atas penggunaannya. Sementara, BPKP menyatakan bahwa dana haji yang dipindahkan merupakan hibah sehingga pertanggungjawaban penggunaan adalah pada penerima hibah.⁵⁸

Kementerian Agama menginginkan adanya rekonsiliasi bersama BPKH untuk mengharmonisasi laporan yang belum diaudit oleh BPK. Di sini, Kementerian Agama tetap menyampaikan Laporan Penyelenggaraan Ibadah Haji kepada Presiden dan DPR, begitupun dengan BPKH yang menyampaikan Laporan Pengelolaan Keuangan Haji kepada Presiden dan DPR. Tujuannya adalah mengkoneksikan dan mengintegrasikan laporan Kementerian Agama dan laporan BPKH. Jadi, frasa “melalui menteri” sebagaimana tertuang dalam Pasal 52 ayat (5) UU 34/2014 sebaiknya diberikan penjelasan “sebagai

⁵⁸ Direktorat Penelitian dan Pengembangan KPK, 2019, *Laporan Hasil Kajian Sistem Penyelenggaraan Ibadah Haji*, KPK, Jakarta, hlm 26.

BPKH	Tim Penyusun

tembusan” atas laporan yang telah disampaikan kepada Presiden.⁵⁹

f. Koordinasi dalam pelaksanaan tugas BPKH

BPKH bertugas mengelola keuangan haji yang meliputi penerimaan, pengembangan, pengeluaran, dan pertanggungjawaban keuangan haji. Dalam menjalankan tugas tersebut, BPKH menyelenggarakan (i) fungsi perencanaan penerimaan, pengembangan dan pengeluaran keuangan haji; (ii) fungsi pelaksanaan penerimaan, pengembangan, dan pengeluaran keuangan haji, (iii) fungsi pengendalian dan pengawasan penerimaan, pengembangan, serta pengeluaran keuangan haji, dan (iv) fungsi pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan penerimaan, pengembangan, dan pengeluaran keuangan haji.

Dalam menjalankan tugas dan fungsi tersebut, menurut Pasal 55 UU No. 34/2014, BPKH harus berkoordinasi dengan kementerian atau lembaga yang terkait dengan pengelolaan ibadah haji, jasa keuangan, dan investasi, baik di dalam maupun di luar negeri. Koordinasi dan hubungan dengan lembaga lain

⁵⁹ Hasil FGD dengan KPK pada 19 November 2020.

BPKH	Tim Penyusun

seharusnya lebih dirinci terhadap kementerian mana saja yang harus menjadi tempat atau jalur koordinasi yang ditempuh BPKH. Tujuannya agar pelaksanaan tugas dan fungsi BPKH berjalan dengan efektif dan efisien.

Misalnya, dalam pengelolaan keuangan haji yang bentuknya penempatan dan investasi keuangan haji, BPKH berkoordinasi dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan keuangan karena kementerian tersebut memiliki irisan dalam urusan pengelolaan keuangan negara, terutama dalam memperoleh nilai manfaat dari hasil penempatan dan/atau investasi keuangan haji.

Model pengaturan semacam ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum yang harapannya dapat memberikan rumusan yang jelas dalam pola koordinasinya. Selain itu, model pengaturan semacam ini dilakukan untuk menjaga konsistensi dengan model pengaturan dalam Pasal 54 ayat (3) dimana BPK disebutkan secara eksplisit posisinya dalam bagian pengawasan—sebagai auditor laporan pengelolaan keuangan haji yang dilakukan BPKH.

g. Tanggung jawab organ BPKH

BPKH	Tim Penyusun

Pasal 53 UU No. 34/2014 menerangkan bahwa anggota Badan Pelaksana dan Anggota Dewan pengawas bertanggungjawab secara tanggung renteng terhadap kerugian atas penempatan dan/atau investasi keuangan haji secara keseluruhan yang ditimbulkan atas kesalahan dan/atau kelalaian dalam pengelolaannya. Selain itu, anggota Badan Pelaksana dan anggota Dewan Pengawas dibebaskan dari tanggung jawab atas kerugian tersebut apabila dapat membuktikan bahwa:

- 1) kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
- 2) telah melakukan pengelolaan dan pengawasan dengan iktikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan tujuan pengelolaan keuangan haji;
- 3) tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengelolaan keuangan haji yang mengakibatkan kerugian; dan
- 4) telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

BPKH	Tim Penyusun

Pengaturan tentang tanggung jawab dalam bentuk tanggung renteng dan ganti kerugian di atas belum memperhatikan asas proporsionalitas dalam penerapannya. Sebab, ganti kerugian hanya dibebankan kepada individu-individu yang menjalankan tugas sebagai anggota Badan Pelaksana dan Dewan Pengawas.

Selain itu, model pengaturan seperti ini juga belum sejalan dengan model pertanggungjawaban yang diinginkan oleh rezim pelayanan publik dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan—selanjutnya ditulis UU No. 30/2014.

Pasal 20 ayat (5) UU No. 30/2014 menjelaskan, pengembalian kerugian dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila terdapat kesalahan administratif yang terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang. Selanjutnya, Pasal 20 ayat (6) UU No. 30/2014 menerangkan bahwa pengembalian kerugian negara dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, atau dalam hal ini adalah individu-individu yang menjabat sebagai anggota Badan Pelaksana dan Dewan Pengawas hanya jika kesalahan

BPKH	Tim Penyusun

administratif itu diakibatkan oleh penyalahgunaan wewenang.

Ketentuan pertanggungjawaban administratif dalam UU No. 30/2014 menjadi relevan dengan ketentuan yang diatur dalam UU No. 34/2014 karena dua hal. Pertama, keuangan haji, menurut Pasal 1 angka 1 UU No. 34/2014, merupakan salah satu hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang sehingga kerugian yang didapatkan dari investasi atau penempatan dana haji sama dengan kerugian negara.

Kedua, pertanggungjawaban yang diatur dalam Pasal 20 ayat (5) dan ayat (6) UU No. 30/2014 identik dengan pembebanan dan pelepasan pertanggungjawaban pejabat pemerintahan dari dugaan penyalahgunaan kewenangan. Anggota Badan Pelaksana dan Dewan Pengawas dibebaskan dari tanggung jawab penggantian kerugian keuangan haji apabila mampu membuktikan telah beritikad baik dan tidak memiliki benturan kepentingan.

Dengan demikian, paling tidak, dua hal tersebut yang membuat perlunya perubahan pasal mengenai tanggung jawab Anggota Badan Pelaksana dan Dewan Pengawas semakin penting. Tujuannya adalah menjaga

BPKH	Tim Penyusun

proporsionalitas dalam pembebanan dan pelepasan pertanggungjawaban—termasuk di dalamnya penjatuhan sanksi.

2. Bisnis dan investasi

a. Setoran Bipih

Dana setoran jemaah haji sesuai dengan UU No. 34/2014 (*vide* Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7) dinamakan Biaya Perjalanan Ibadah haji (BPIH). Namun, menurut UU No. 8/2018 dinamakan Bipih. Kedua Undang-Undang tersebut mengatur mekanisme penyetoran dan pengembalian dana melalui Bank Penerima Setoran (BPS)—dalam UU No. 34/2014 disebut BPS BPIH sedangkan dalam UU No. 8/2018 menggunakan istilah BPS Bipih.

Mengenai setoran perjalanan ibadah haji, baik UU No. 34/2014 maupun UU No. 8/2018 membaginya menjadi dua setoran, yaitu, setoran awal dan setoran pelunasan. Terdapat perbedaan antara UU No. 34/2014 dan UU No. 8/2018 dalam penentuan besaran kedua setoran tersebut.

Menurut Pasal 49 Ayat (2) UU No. 8/2018, besaran pembayaran dana setoran awal ditetapkan oleh Menteri dan dana setoran pelunasan Bipih dilakukan setelah

BPKH	Tim Penyusun

ditetapkan oleh Presiden—*vide* Pasal 49 Ayat (3). Namun, dalam UU No. 34/2014 tidak diatur siapa yang menetapkan. Oleh karena itu, perlu ada penyesuaian tentang siapa yang berhak menetapkan dana setoran awal dan dana setoran pelunasan tersebut.

Dana setoran pelunasan selama ini dilakukan sekali setelah jemaah haji mendapatkan kepastian pemberangkatan. Perlu ada mekanisme cicilan atau pembayaran secara bertahap terhadap Bipih setelah jemaah haji mendapat porsi melalui BUS/UUS atau entitas lain yang telah ditetapkan BPKH. Entitas tersebut harus dapat memfasilitasi proses pendaftaran haji.

Dana setoran pelunasan Bipih yang dicicil dapat dikelola oleh perbankan atau entitas lain sesuai syariah dan jemaah haji berhak mendapat nilai manfaat sehingga dapat mengurangi sisa pembayaran dana setoran pelunasan. Jika mekanisme ini dapat ditempuh maka selain meringankan calon jemaah haji dalam pelunasan, juga dana yang terkumpul di perbankan atau entitas lain dapat berkontribusi terhadap perekonomian—khususnya di sektor bisnis syariah.

BPKH	Tim Penyusun

Saat ini, dana haji yang telah terkumpul biasanya diinvestasikan ke deposito di beberapa perbankan syariah di Indonesia dan pada Sukuk Negara. Penempatan dana haji pada perbankan syariah memberikan dampak positif karena perbankan syariah memperoleh dana yang jumlah besar sehingga dapat mengembangkan fungsi intermediasinya terhadap sektor riil. Pelunasan dana haji dengan mekanisme cicilan melalui perbankan syariah atau entitas lain akan semakin bermanfaat dalam mendorong pertumbuhan keuangan syariah dan sektor riil.

Mekanisme pembayaran dana haji dilakukan melalui dua tahap yang kemudian di sebut sebagai setoran awal dan setoran pelunasan—sebagaimana diatur dalam UU No.34/2014 dan UU No. 8/2018. Hanya saja, kedua Undang-Undang tersebut tidak mengatur berapa kali pembayaran setoran dapat dilakukan.

Selama ini dalam setoran pelunasan, jemaah harus melunasi kekurangan biaya haji dalam satu termin atau tidak bertahap. Guna meningkatkan jumlah Dana Abadi Umat (DAU) dan guna memaksimalkan hasil

BPKH	Tim Penyusun

pengelolaan DAU, mekanisme setoran pelunasan dapat dicicil atau melalui mekanisme termin.

Pada setoran pelunasan juga maksimal melakukan hingga 3 kali termin. Perlunya ada terminisasi didasarkan atas dua pertimbangan. Pertama, meringankan jemaah untuk melunasi kekurangan biaya haji. Kedua, dana yang masuk dan dikelola BPKH akan lebih banyak sehingga menghasilkan nilai manfaat investasi yang lebih maksimal. Yang mana hasil pengembalian investasi tersebut bisa mensubsidi jemaah haji yang akan berangkat.

b. Pengelolaan Keuangan Haji

Demi meingkatkan nilai manfaat dana setoran haji, pengelolaan dana tersebut dapat dilakukan oleh Bank Syariah atau entitas lain dengan syarat pengelolaan keuangan haji dilakukan secara syariah baik di dalam maupun luar negeri.

Investasi dana haji dapat dilakukan dalam berbagai bentuk instrumen investasi, diantaranya, surat berharga Syariah, emas, investasi langsung dan investasi lainnya.⁶⁰ Investasi dana haji dalam bentuk

⁶⁰ Witjaksono. et.al, 2019, *Investasi Dana Haji*, Republika.

BPKH	Tim Penyusun

surat berharga meliputi, (i) Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) yang diterbitkan oleh pemerintah pusat; (ii) Surat Berharga Syariah yang diterbitkan oleh Bank Indonesia; serta (iii) Efek Syariah yang diatur dan diawasi oleh Otoritas Jasa Keuangan, seperti saham syariah yang tercatat di bursa efek, sukuk, Reksa Dana syariah, efek beragun aset Syariah, dana investasi *realestate* syariah, dan yang lain. Investasi Surat Berharga Syariah merupakan sisa dari total penempatan dana haji dikurangi besaran investasi dalam bentuk emas, investasi langsung, dan investasi lainnya.

Selanjutnya, investasi dana haji dalam bentuk emas hanya dapat dilakukan dalam bentuk emas batangan bersertifikat yang dijual atau diproduksi di dalam negeri serta bentuk rekening emas yang dikelola oleh lembaga keuangan Syariah yang diawasi OJK. Investasi dalam bentuk emas jumlahnya maksimal 5 persen dari total penempatan atau investasi dana haji.

Sedangkan, investasi langsung yang dapat dilakukan adalah dalam bentuk kerjasama antara BPKH dan badan usaha atau lembaga, baik dari dalam negeri atau luar negeri. Investasi langsung dapat

BPKH	Tim Penyusun

dilakukan dengan memiliki usaha sendiri, penyertaan modal, kerjasama investasi, dan lainnya. Total investasi langsung maksimal 20 persen dari total penempatan atau investasi dana haji.

Investasi dana haji juga dapat dilakukan dengan penyimpanan dana haji di bank Syariah atau bank umum yang mempunyai unit usaha Syariah (UUS). Ada beberapa bentuk alternatif, diantaranya, deposito, giro, atau bentuk sukuk berbasis proyek.

Namun demikian, bentuk alternatif ini juga memiliki kekurangan karena merupakan instrumen jangka pendek yang memberikan tingkat bonus lebih kecil dibandingkan bentuk simpanan lain. Akibatnya, pemanfaatannya menjadi kurang maksimal. Padahal, potensi penempatan dan haji sebaiknya ditempatkan pada instrumen jangka panjang karena daftar tunggu haji yang bisa mencapai 10 hingga 14 tahun. Berikut ini adalah ringkasan pengelolaan dana haji BPKH tahun 2017 hingga 2019.⁶¹

⁶¹ Pengelola & Haji, 2019.

BPKH	Tim Penyusun

Keterangan	Tahun 2017	%	Tahun 2018	%	Tahun 2019 (per Okt 2019)	%
Dana Kelolaan	Rp102,51 Triliun	100%	Rp112,35 Triliun	100%	Rp120,16 Triliun	100%
a. Investasi	Rp37,07 Triliun	36,16%	Rp46,92 Triliun	41,76%	Rp67,44 Triliun	56,21%
b. Penempatan	Rp65,44 Triliun	63,84%	Rp65,43 Triliun	58,24%	Rp52,53 Triliun	43,79%
Nilai Manfaat	Rp5,28 Triliun		Rp5,70 Triliun		Rp5,83 Triliun	
Alokasi Virtual Account			Rp777 Miliar		Rp1,083 Triliun	
Penyaluran Program Kemaslahatan			Rp37 Miliar*		Rp175,5 Miliar	

Hasil dari nilai manfaat pengelolaan keuangan haji dikembalikan ke jemaah haji. Perlu ada sinergi antarlembaga atau entitas dalam melakukan pengelolaan dana haji. Selain investasi ke Bank Syariah dalam bentuk deposito *mudhorobah*, perlu juga melibatkan entitas lain guna mendorong pertumbuhan nilai manfaat pengelolaan dana haji, seperti Manajer Investasi Syariah dan Reksa Dana Syariah.

Perluasan jangkauan investasi pada pengelolaan dana haji sangat diperlukan—mengingat besarnya jumlah dana yang dikelola. Selama ini dana haji dikelola oleh BPKH kemudian disalurkan ke dalam instrumen yang aman dan sesuai dengan Syariah.

Di sisi lain, kebutuhan haji dan biaya haji yang terus meningkat membutuhkan terobosan kebijakan investasi dalam hal pengelolaan dan penempatan dana haji pada instrumen yang produktif. Kebijakan

BPKH	Tim Penyusun

demikian telah lazim diterapkan. Misalnya, di Malaysia, Lembaga Tabung Haji Malaysia (LTHM)—badan pengelola keuangan haji Malaysia—telah memperluas jangkauan investasi dana hajinya ke dalam sektor-sektor yang produktif dan memiliki tingkat risiko sesuai dengan pasar.

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

Berdasarkan uraian tersebut, perlu kiranya mempertimbangkan untuk berinvestasi di sektor riil, baik di dalam maupun di luar negeri. Misalnya, untuk pendirian pemondokan, rumah sakit, katering, transportasi, dan lain-lain.

Demi meminimalkan risiko, pengelolaan keuangan haji dapat menggunakan mata uang lain selain rupiah,

BPKH	Tim Penyusun

khususnya dolar Amerika dan Real Saudi Arabia dengan mekanisme *multi-currency*.

Pengelolaan dana haji dari masa ke masa dipenuhi tantangan akibat perubahan kondisi keuangan global. BPKH yang diberikan amanah dalam mengelola dana haji di Indonesia menghadapi tantangan yang cukup rumit akibat ketidakpastian ini.

Salah satu permasalahan yang muncul adalah bahwa jumlah *indirect cost* setiap tahunnya mengalami kenaikan hingga hampir menyamai jumlah *direct cost*. Diperlukan strategi pengoptimalan investasi dana haji untuk memastikan ongkos riil biaya haji dapat dipenuhi melalui pencapaian nilai manfaat dari berbagai instrumen investasi.

Bagi pengelolaan dana haji—karena amanahnya yang begitu besar secara syariah—tidaklah cukup hanya dengan memahami tingkat manajemen risiko atas instrumen investasi, namun juga diperlukan kemampuan memitigasi kemungkinan penurunan nilai atas dana yang di investasikan. Hambatan dalam melakukan investasi adalah perlindungan terhadap uang jemaah haji.

BPKH	Tim Penyusun

UU No. 34/2014 dalam Pasal 53 ayat (1) menyebutkan ketentuan mengenai tanggung renteng atas kerugian akibat penempatan dan/atau investasi keuangan haji yang timbul akibat kelalaian dalam pengelolaannya. Demi menghindari hal ini, diperlukan analisis investasi yang baik untuk mengantisipasi ketidakpastian sistem keuangan global.

Di samping itu, analisis investasi juga untuk menanggapi adanya probabilitas *expected return* yang tidak sesuai pada instrumen investasi yang dipilih. Hal ini juga sesuai dengan Peraturan BPKH Nomor 5 Tahun 2018 tentang Tata Cara dan Bentuk Investasi Keuangan Haji—selanjutnya ditulis Peraturan BPKH No. 5/2018—yang mensyaratkan adanya analisis investasi mendalam atas profil risiko keuangan instrumen investasi dana haji.

Penggunaan mata uang dalam belanja BPKH untuk keperluan haji adalah dalam mata uang dolar AS dan real Arab Saudi. Pelayanan haji yang menggunakan mata uang luar negeri adalah pelayanan transportasi, katering jemaah, dan akomodasi. Dalam hal ini, kestabilan nilai tukar rupiah menjadi tantangan karena depresiasi dapat mengakibatkan peningkatan biaya

BPKH	Tim Penyusun

haji dari masa ke masa. Untuk mengurangi dan mengendalikan risiko kerugian dari fluktuasi nilai tukar dilakukan kebijakan *hedging* atau lindung nilai alami (*natural hedging*).⁶²

Kebutuhan mata uang asing dalam penyelenggaraan ibadah haji adalah suatu keniscayaan. Guna mendapatkan fleksibilitas dalam hal pengelolaan dana haji, BPKH dapat melakukan pengelolaan dana haji dalam bentuk *multi-currency* seperti dolar Amerika Serikat atau real Arab Saudi maupun valuta asing lainnya yang dibutuhkan. Dengan adanya *multi-currency* dalam pengelolaan dana haji maka BPKH bisa melakukan *hedging* (lindung nilai) secara Syariah. Perlindungan nilai tersebut perlu dilakukan guna meminimalkan risiko nilai tukar jika pengelolaan yang dilakukan hanya dalam bentuk mata uang rupiah.

Selain itu, *hedging* secara Syariah atau yang biasa di sebut dengan *Islamic Hedging* diperbolehkan oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI). Fatwa MUI Nomor 96/DSN-MUI/IV/2015 tentang Lindung Nilai Syariah. menyatakan bahwa adanya paparan (*exposure*) risiko

⁶² Lihat Pasal 38 Peraturan BPKH No. 5/2018.

BPKH	Tim Penyusun

dalam mata uang asing memerlukan lindung nilai dalam rangka memitigasi risiko ketidakpastian pergerakan nilai tukar maka *hedging* secara Syariah perlu diberlakukan. Dengan adanya *multi-currency* dan *implementasi hedging* secara Syariah maka pengelolaan dana haji akan lebih maksimal dan risiko yang melekat di dalamnya dapat diminimalkan.

Berdasarkan PP No. 5/2018, proporsi investasi dan penempatan dana yang dapat dilakukan oleh BPKH adalah sebagai berikut:⁶³

- 1) tiga tahun sejak BPKH dibentuk, dana dalam bentuk produk bank (giro, tabungan, dan deposito) paling banyak 50 persen dari total penempatan dana haji. Setelah 3 tahun, maksimum penempatan bank dikurangi menjadi 30 persen dari total penempatan dana haji;
- 2) maksimum 20 persen dari total penempatan/ investasi dana haji dieksekusi ke dalam investasi langsung, termasuk kepemilikan bisnis, partisipasi modal, kerjasama investasi dan investasi langsung lainnya;

⁶³ Beny Witjaksono, Investasi Dana Haji* Misi Membuat Biaya Haji Tetap Terjangkau Bagi Rakyat Indonesia, Insight BPKH, Juli 2019

BPKH	Tim Penyusun

- 3) maksimum 5 persen dari total penempatan/investasi keuangan haji ditempatkan dalam bentuk emas, baik emas batangan bersertifikat dalam negeri atau rekening emas yang dikelola oleh lembaga keuangan Syariah yang diatur dan diawasi oleh OJK;
- 4) investasi dalam sekuritas, meliputi, sukuk yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat dan/atau oleh Bank Indonesia, saham syariah yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia, Reksa Dana syariah, sekuritas yang didukung aset syariah, dana investasi *real estate* syariah dan sekuritas syariah lainnya;
- 5) investasi lain yang tidak termasuk dalam kategori di atas dengan nilai maksimum 10 persen (sepuluh persen) dari total penempatan finansial/investasi haji.

Portofolio pengelolaan dana haji mengalami perubahan. Pada 2020, investasi dana haji banyak diletakan di instrumen sukuk sebesar 35 persen dari total dana. Kemudian investasi ke perbankan syariah sebanyak 30 persen, investasi langsung sebesar 20

BPKH	Tim Penyusun

persen. Sedangkan, investasi lainya sebesar 10 persen dan emas sebesar 5 persen⁶⁴. Dari instrumen investasi tersebut, BPKH mendapatkan Rp 4.080.270.734.897,00 pada tahun 2020.



Di sisi lain, nilai manfaat yang dihasilkan oleh BPKH dalam pengelolaan dana haji mampu mensubsidi jemaah haji lebih dari 100 persen dari total BPIH. Dalam tahun berjalan, BPIH sebesar 73,6 Juta per jemaah. Sementara, biaya yang ditanggung oleh jemaah sebesar 35,2 juta per jemaah. Sedangkan, subsidi yang diberikan sebesar 37,9 Juta per jemaah.

Nilai manfaat yang dihasilkan oleh BPKH dari pengelolaan dana haji mampu meringankan jemaah

⁶⁴ BPKH, Investasi Keuangan Haji Bpkh.

BPKH	Tim Penyusun

dalam hal biaya perjalanan haji (Bipih). Namun, adanya risiko nilai tukar mata uang rupiah terhadap US Dollar dan Real Saudi Arabia menjadikan biaya perjalan haji (Bipih) di masa depan menjadi tidak pasti.



Risiko nilai tukar mata uang muncul karena ada tiga komponen pengeluaran yang menggunakan mata uang US Dollar (biaya penerbangan), dan Saudi Riyal (*living cost dan akomodasi*). Jika melihat kinerja mata uang Rupiah terhadap US Dollar dan Saudi Riyal (SAR,) nilai tukar Rupiah terus mengalami fluktuasi yang tinggi di tengah besarnya ketidakpastian ekonomi global.

Dari 2004 hingga 2017, Rupiah terdepresiasi terhadap US Dollar dan Saudi Riyal sebesar 60 persen (dari Rp8457/ USD menjadi Rp13.555/USD) dan 61 persen (dari Rp2.255/SAR menjadi Rp3.623/SAR). Tren

BPKH	Tim Penyusun

depresiasi Rupiah tersebut semakin berlanjut di tahun 2018. Hingga bulan Juni 2018, nilai tukar Rupiah terhadap Saudi Riyal sempat mencapai Rp14.450/USD.⁶⁵ Jika nilai tukar Rupiah terhadap US Dollar maupun SAR tetap tidak stabil, biaya haji yang harus dikeluarkan pun akan semakin tidak pasti yang berakibat pada semakin tingginya biaya haji yang harus dikeluarkan calon jemaah dan pemerintah.

Guna meminimalkan risiko nilai tukar yang terjadi maka perlu adanya *remaping portfolio* investasi dari dana haji yang dikelola oleh BPKH sehingga dapat memberikan nilai manfaat yang lebih besar sehingga ada kepastian dana haji di masa depan dan meringankan jemaah haji.

Guna mendapatkan hasil yang maksimal dalam pengelolaan dana haji pada instrumen investasi, perlu adanya *remaping instrument* investasi agar mendapatkan *return* yang diharapkan. Dalam melakukan investasi, Markowitz menyebutkan dua parameter penting yang dapat digunakan investor

⁶⁵ BPKH, Investasi Keuangan Haji Bpkh

BPKH	Tim Penyusun

dalam memilih instrumen investasi, yaitu *mean* dan *variance*.⁶⁶

Analisis *mean* dapat digunakan sebagai proksi atas imbal hasil (*return*) dan *variance* sebagai proksi atas risiko. Teori Portofolio yang dirumuskan Markowitz menyebutkan bahwa tujuan investasi adalah untuk memaksimalkan imbal hasil pada tingkat risiko tertentu atau meminimumkan risiko pada tingkat imbal hasil tertentu.

Markowitz juga menyebutkan bahwa strategi diversifikasi dengan membentuk portofolio dapat dilakukan untuk meminimumkan total risiko dengan syarat instrumen yang masuk dalam portofolio memiliki korelasi yang cukup rendah. Teori *portofolio selection* yang dikembangkan oleh Markowitz menyatakan bahwa aspek penting yang berkaitan dengan risiko suatu aset bukanlah risiko setiap aset, tetapi kontribusi risiko dari masing-masing aset terhadap risiko portofolio secara agregat.⁶⁷

⁶⁶ HM Markowitch, *Portfolio Selection: Efficient Diversification of Investments*, Wiley, Yale University Press, 1959

⁶⁷ Myles E. Mangram, A Simplified Perspective Of The Markowitz Portfolio Theory, *Global Journal Of Business Research*, Volume 7, Number 1, 2013

BPKH	Tim Penyusun

Investasi Keuangan Haji didefinisikan sebagai kegiatan menempatkan sumber daya keuangan BPKH pada kegiatan usaha yang tidak bertentangan dengan prinsip syariah dan perundangan serta ketentuan yang berlaku untuk memperoleh imbal hasil setelah mempertimbangkan kajian mendalam atas potensi risiko dan manfaat yang akan diperoleh sebagai akibat dari kegiatan usaha tersebut.

Sesuai dengan Pasal 46 Ayat (2) UU No. 34/2014, Keuangan Haji dapat ditempatkan dan/atau diinvestasikan. Sementara itu, implementasi investasi dana haji oleh BPKH juga tidak dapat lepas dari PP No. 5/2018 yang memberikan batasan (*constraint*) pengalokasian investasi dana haji, sebagai berikut:

- 1) investasi dalam bentuk emas maksimal 5 persen dari total penempatan dan/atau investasi keuangan haji;
- 2) investasi langsung maksimal 20 persen dari total penempatan dan/atau investasi keuangan haji;
- 3) investasi lainnya maksimal 10 persen dari total penempatan dan/atau investasi keuangan haji;
- 4) investasi Surat Berharga Syariah sisa dari total penempatan keuangan haji dikurangi besaran

BPKH	Tim Penyusun

investasi dalam bentuk emas, investasi langsung,
dan investasi lainnya.

Berdasarkan pendapat Markowitch kita bisa menyimpulkan bahwa *return* dari investasi itu sama dengan risiko yang di tanggung. Semakin tinggi *return* sebuah portfolio investasi maka semakin tinggi pula risiko yang di tanggung.

Selain itu, penting bagi investor untuk melakukan diversifikasi portofolio karena risiko investasi merupakan gabungan dari risiko yang dihasilkan dari masing masing instrumen investasi. Penting bagi investor untuk melakukan diversifikasi portofolio untuk meminimalkan risiko investasi.

Dengan demikian, BPKH perlu untuk memberlakukan kebijakan investasi yang sama sebagaimana telah diungkap oleh Markowitch. Pengelolaan dana haji mengharuskan BPKH untuk menghasilkan nilai manfaat yang besar agar meringankan beban jemaah haji Indonesia dalam membayar biaya perjalanan haji.

Di sisi lain, risiko dari setiap investasi yang dilakukan oleh BPKH merupakan sebuah keniscayaan yang harus di Kelola dengan baik. Dengan memilih

BPKH	Tim Penyusun

instrumen yang tepat dan pengelolaan risiko investasi yang tepat maka nilai manfaat dari pengelolaan dana haji bisa di rasakan manfaatnya oleh para jemaah haji Indonesia.

1) Skema investasi konserfatif BPKH

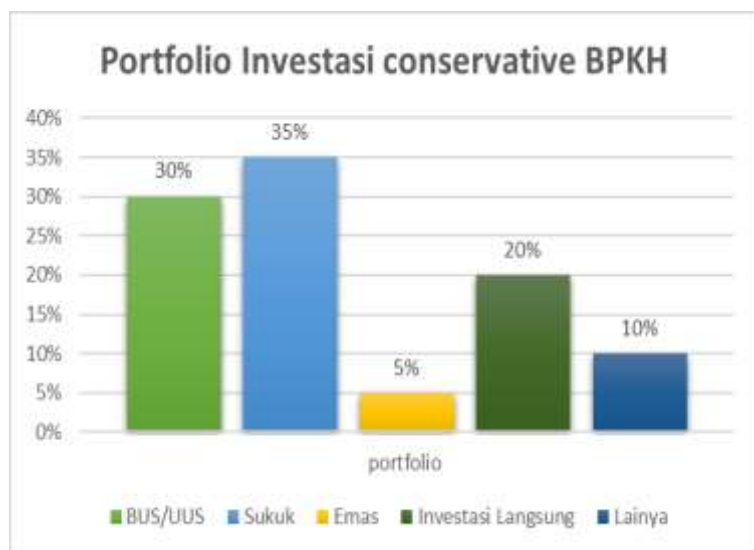
Investasi konservatif merupakan strategi investasi yang mengutamakan pelestarian modal daripada keuntungan pasar. Investasi konservatif berupaya melindungi nilai portofolio investasi dengan berinvestasi dalam sekuritas berisiko rendah seperti sekuritas pendapatan tetap dan pasar uang, dan seringkali saham blue chip atau ekuitas berkapitalisasi besar.

Pada dasarnya apa yang telah dilakukan oleh BPKH saat ini tergolong pada skema investasi yang konserfatif Mengingat mayoritas dana haji diinvestasikan pada instrumen sukuk negara dan juga penempatan pada bank Syariah.

Penempatan pada kedua instrumen tersebut tidaklah buruk, melainkan kurang mampu mengoptimalkan pendapatan nilai manfaat dari pengelolaan dana haji. Dapat dikatakan bahwa *return* yang dihasilkan dari skema investasi yang

BPKH	Tim Penyusun

konservatif ini masih relatif rendah. Meskipun risiko yang ditanggung juga rendah, menurut Arif Setyawan pada skema investasi konservatif, BPKH akan mendapatkan *expected return* sebesar 7,76 persen dan risiko yang ditanggung sebesar 1,09 persen.⁶⁸



2) Skema investasi moderate BPKH

Berbeda dengan investasi konservatif, skema moderate ini lebih seimbang antara risiko dan *returnnya*. Jika konservatif cenderung menekan risiko dan mendapatkan *return* yang lebih kecil, *moderate risk tolerance* lebih cenderung

⁶⁸ Arif Setyawan, Hendro Wibowo, Mustafa Kamal, Analysis of Optimization Model of Haji Financial Investment Portfolio in BPKH RI (Haji Financial Management Agency of the Republic of Indonesia), *Jurnal Ekonomi dan Perbankan Syariah*, Vol. 8. No 1, April 2020

BPKH	Tim Penyusun

meningkatkan risiko pada batasan tertentu guna mendapatkan *return* yang lebih baik.

Pada skema *moderate investment*, BPKH dapat menempatkan dana pengelolaan haji ke instrumen investasi yang lebih menguntungkan dengan tingkat risiko yang lebih moderate. Setidaknya ada tiga instrumen investasi yang dapat digunakan oleh BPKH dalam skema *moderate investment* ini, antara lain:

- a) surat berharga Syariah dalam bentuk sukuk negara;
- b) Reksa Dana Syariah pendapatan tetap; dan
- c) Reksa Dana Syariah pendapatan campuran.

Selain ketiga instrumen investasi di atas, BPKH juga dapat menempatkan pengelolaan dan haji melalui investasi langsung ke dalam sektor bisnis yang menunjang perjalanan haji. Seperti hotel, makanan (katering), transportasi darat dan udara.

Setidaknya ada enam instrumen yang bisa dilakukan oleh BPKH dalam skema *moderate investment*. Pertama, penempatan pada

BPKH	Tim Penyusun

BUS/UUS dalam bentuk deposito. Penempatan pada BUS dan UUS masih diperlukan guna menjaga likuiditas dana haji dan keamanan dana haji.

Penempatan pada BUS dan UUS memiliki tingkat risiko yang rendah. Di sisi lain, penempatan pada BUS dan UUS juga mampu mendorong pertumbuhan perbankan Syariah di Indonesia. Meskipun demikian, penempatan pada BUS dan UUS memiliki porsi investasi yang cenderung kecil yaitu sebesar 10 persen dari total dana yang di Kelola.

Kedua, instrumen sukuk negara. Pada instrumen sukuk negara ini juga memiliki porsi yang lebih kecil dibandingkan pada skema *conservative* (35 persen) yaitu sebesar 25 persen saja. Penempatan pada instrumen sukuk negara memiliki tingkat imbal hasil yang lebih besar dibandingkan dengan penempatan pada BUS dan UUS dan juga memiliki risiko yang *tolerable (low to moderate)*.

Selain itu, penempatan pada sukuk negara juga bisa berkontribusi pada pembangunan

BPKH	Tim Penyusun

negara. Kemudian, pada instrumen sukuk negara ini, likuiditas masih bisa terjaga dengan risiko yang bisa dikendalikan.

Ketiga, Reksa Dana Syariah Campuran adalah Reksa Dana Syariah yang mempunyai kebijakan untuk berinvestasi pada instrumen saham syariah, efek syariah berpendapatan tetap, dan pasar uang syariah dengan komposisi masing-masing paling banyak 79 persen.

Menurut Bareksa, Reksa Dana Syariah Campuran membubuhkan *return* tertinggi di bandingkan dengan Reksa Dana yang lain yaitu sebesar 1,13 persen per bulan sepanjang Juni 2020.⁶⁹ Jika *return* tersebut dianggap konstan maka dalam waktu 12 bulan, Reksa Dana Syariah Campuran bisa menghasilkan *return* sebesar 13,56 persen per tahun.

Dengan proporsi investasi sebesar 35 persen dari total dana yang dikelola, nilai manfaat yang bisa diperoleh BPKH lebih besar dibandingkan

⁶⁹ <https://www.bareksa.com/berita/reksa-dana/2020-07-01/Reksa-Dana-saham-dan-campuran-juara-return-juni-2020-ini-top-10-produknya>

BPKH	Tim Penyusun

dengan skema *conservative* dan juga dengan risiko yang lebih *tolerable*.

Keempat, investasi langsung sebesar 20 persen. Penempatan dana haji pada investasi langsung berupa hotel di Madinah atau Mekah menjadi pilihan investasi langsung yang memiliki dampak jangka Panjang.

Tentu saja pembangunan hotel di dua kota suci tersebut (Mekah dan Madinah) harus melalui proses kelayakan bisnis yang teramat hati hati. Mengingat kondisi persaingan bisnis hotel di Mekah dan Madinah sudah sangat penuh dengan kompetitor berlevel internasional.

Selain investasi langsung kedalam bentuk bangunan hotel, investasi langsung dapat dilakukan berupa transportasi armada darat (bus) yang digunakan jemaah haji selama melakukan ibadah haji di tanah suci. Transportasi menjadi investasi yang berdampak jangka panjang juga, mengingat akomodasi merupakan salah satu dari tiga komponen biaya haji dengan menggunakan mata uang asing. Guna meminimalisir risiko nilai tukar rupiah

BPKH	Tim Penyusun

terhadap Riyal Saudi Arabia, investasi langsung dalam bentuk aset bisa menjadi pilihan yang *moderate*.

Selain itu, investasi langsung dapat pula dilakukan di Indonesia dengan berinvestasi pada perusahaan atau anak perusahaan BUMN yang ada di Indonesia. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Ahmad Khaliq bahwa LTHM (Lembaga Tabung Haji Malaysia), Pemerintah Malaysia memiliki investasi di beberapa perusahaan multinasional Malaysia, misalnya:⁷⁰

- a) TH Plantations Sdn. Bhd. operating in the plantation sector,
- b) TH Properties Sdn. Bhd. operating in the real estate development sector.
- c) TH Technologies Sdn. Bhd. operating in the construction sector.
- d) TH Travel and Services Sdn. Bhd. operating in the service sector

⁷⁰ Khaliq Ahmad, Mustafa Omar Mohammed, Dzulfajri Abdul Razak, Case of Pilgrimage Funds Management Board (Lembaga Urusan Tabung Haji), *IIUM Journal of Case Studies in Management*: Vol. 3 No 2: 17-31, 2012

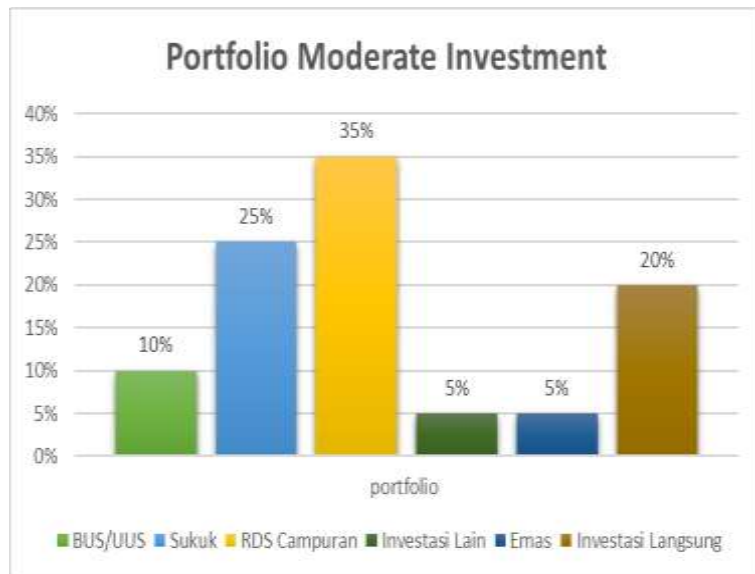
BPKH	Tim Penyusun

Berkaca dari LTHM, BPKH bisa saja melakukan investasi secara langsung dengan skema yang sama sebagaimana yang dilakukan oleh LTHM.

Kelima, investasi emas dan investasi lain masing masing sebesar 5 persen. Penempatan dana haji pada instrumen emas dan investasi lain sebesar 5 persen adalah untuk menjaga nilai dari dana haji yang dikelola.

Emas merupakan salah satu instrumen investasi yang memiliki dampak jangka panjang dengan tingkat risiko yang relatif rendah. Dengan demikian, emas bisa menjadi *hedging* dari dana haji yang dikelola oleh BPKH. Besaran investasi emas sebesar 5 persen merupakan batas maksimal dari PP No. 5/2018.

BPKH	Tim Penyusun



3) Skema investasi agresif BPKH

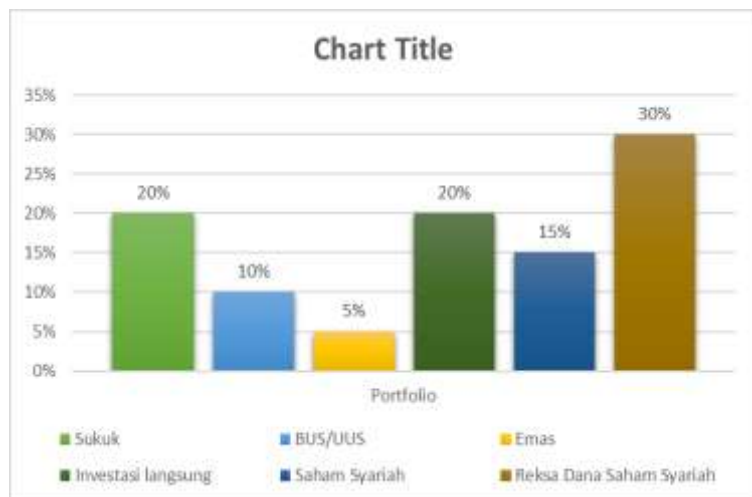
Berbeda dengan dua skema sebelumnya, skema investasi yang agresif biasanya mengacu pada gaya manajemen portofolio yang mencoba memaksimalkan keuntungan dengan mengambil tingkat risiko yang relatif lebih tinggi. Strategi untuk mencapai pengembalian yang lebih tinggi dari rata-rata biasanya menekankan apresiasi modal sebagai tujuan investasi utama, daripada pendapatan atau keamanan pokok.

Strategi seperti itu akan memiliki alokasi aset dengan bobot substansial dalam saham dan mungkin sedikit atau tidak ada alokasi untuk obligasi atau uang tunai. Setidaknya, ada dua

BPKH	Tim Penyusun

instrumen investasi yang memiliki karakteristik agresif, yakni, saham Syariah dan Reksa Dana Saham Syariah.

Akan tetapi, bukan berarti semua dana haji harus ditempatkan pada instrumen saham Syariah atau Reksa Dana Saham Syariah, melainkan proporsi dari dua instrumen tersebut bisa lebih besar jika dibandingkan dengan instrumen investasi lain.



Setidaknya ada enam instrumen yang dapat dilakukan oleh BPKH dalam skema *aggressive investment*. Pertama, penempatan pada instrumen sukuk sebesar 20 persen. Berbeda dengan skema *moderate investment*, pada skema *aggressive investment* proporsi penempatan

BPKH	Tim Penyusun

pada sukuk dikurangi 5 persen menjadi 20 persen.

Penempatan pada instrumen sukuk negara memiliki tingkat imbal hasil yang lebih besar dibandingkan dengan penempatan pada BUS dan UUS dan memiliki risiko yang *tolerable (low to moderate)*. Selain itu, penempatan pada sukuk negara juga bisa berkontribusi pada pembangunan negara. Kemudian, pada instrumen sukuk negara ini, likuiditas masih bisa terjaga dengan risiko yang bisa dikendalikan.

Kedua, penempatan pada BUS dan UUS sebesar 10 persen. Masih sama dengan skema *moderate investment*, penempatan pada BUS dan UUS sebesar 10 persen. Penempatan pada BUS dan UUS masih diperlukan guna menjaga likuiditas dana haji dan keamanan dana haji karena penempatan pada BUS dan UUS memiliki tingkat risiko yang rendah.

Di sisi lain, penempatan pada BUS dan UUS juga mampu mendorong pertumbuhan perbankan Syariah di Indonesia. Meskipun

BPKH	Tim Penyusun

demikian, penempatan pada BUS dan UUS memiliki porsi investasi yang cenderung kecil yaitu sebesar 10 persen dari total dana yang dikelola.

Ketiga, penempatan Saham Syariah sebesar 15 persen. Instrumen saham Syariah menjadi salah satu instrumen yang membedakan antara skema *moderate investment* dengan *aggressive investment*. Penempatan pada saham Syariah sebesar 10 persen dilakukan karena saham Syariah merupakan instrument yang memiliki karakteristik *high risk high return*.

Guna menjaga likuiditas dana haji, penempatan pada saham Syariah diberikan proporsi 15 persen dari penempatan dana. Dalam kurun waktu 5 tahun (2013-2018), *return* dari saham Syariah sebesar 18,5 persen per tahun dengan tingkat risiko 4,1% per tahun.⁷¹ Jika dibandingkan dengan instrumen yang lain memang saham memiliki tingkat *return* yang

⁷¹ Ivan Yulian Rahma Putra, Dinalestari P, Analisis Perbandingan Return Dan Risk Saham Konvensional Dan Syariah (Studi Pada Jakarta Islamic Index (JII) Dan IDX 30 Periode 2014-2018), 2020

BPKH	Tim Penyusun

lebih tinggi tetapi juga memiliki risiko yang lebih tinggi pula.

Keempat, penempatan pada Reksa Dana Saham Syariah sebesar 30 persen. Reksa Dana saham syariah adalah jenis Reksa Dana yang menginvestasikan sekurang-kurangnya 80 persen dari aktivitya dalam bentuk efek bersifat ekuitas atau saham dan sesuai dengan syariat Islam.

Oleh karena mayoritas portofolionya ada di efek saham, sifat dan pergerakan Reksa Dana mirip dengan sifat dan pergerakan saham. Pada instrumen Reksa Dana saham Syariah ini memiliki porsi investasi yang paling besar dibandingkan dengan instrumen lainnya.

Penempatan pada instrumen Reksa Dana saham Syariah secara proporsi lebih besar di bandingkan dengan penempatan instrumen saham tersebut dikarenakan Reksa Dana memiliki manajer investasi yang mampu mengatur *return* dan risiko yang dikelola secara baik sehingga return yang didapatkan bisa lebih stabil jika di bandingkan dengan investasi saham

BPKH	Tim Penyusun

syariaah secara langsung. Hal tersebut yang menjadikan proporsi investasi pada Reksa Dana saham Syariah lebih besar dibanding dengan instrumen saham Syariah secara langsung.

Menurut Bareksa, *return* Reksa Dana saham Syariah per bulan April 2020 membukukan *return* sebesar 4,41 persen per bulan.⁷² Jika *return* tersebut dianggap konstan maka dalam kurun waktu 12 bulan BPKH mampu membukukan *return* sebesar 52,92 persen.

Angka tersebut tentu sangat besar jika dibandingkan dengan *return* dari instrumen lainnya. Dengan pengelolaan risiko yang baik maka bukan tidak mungkin BPKH bisa mendapatkan *return* investasi yang sangat tinggi melalui instrumen Reksa Dana saham Syariah.

Kelima, penempatan pada instrumen emas sebesar 5 persen. Penempatan dana haji pada instrumen emas sebesar 5 persen adalah untuk menjaga nilai dari dana haji yang dikelola. Emas merupakan salah satu instrumen investasi yang

⁷² <https://www.bareksa.com/berita/reksa-dana/2020-05-04/Reksa-Dana-saham-syariah-juara-pada-april-2020-ini-top-10-produknya>

BPKH	Tim Penyusun

memiliki dampak jangka panjang dengan tingkat risiko yang relatif rendah. Dengan demikian, emas dapat menjadi *hedging* dari dana haji yang dikelola oleh BPKH. Besaran investasi emas sebesar 5 persen merupakan batas maksimal dari PP No. 5/2018.

Keenam, penempatan pada investasi langsung sebesar 20 persen. Penempatan dana haji pada investasi langsung berupa hotel di Madinah atau Mekah menjadi pilihan investasi langsung yang memiliki dampak jangka panjang. Tentu saja pembangunan hotel di dua kota suci tersebut (Mekah dan Madinah) harus melalui proses kelayakan bisnis yang teramat hati-hati. Mengingat kondisi persaingan bisnis hotel di Mekah dan Madinah sudah sangat penuh dengan kompetitor berlevel internasional.

Selain investasi langsung dalam bentuk bangunan hotel, investasi langsung dapat dilakukan berupa transportasi armada darat (bus) yang digunakan jemaah haji selama melakukan ibadah haji di tanah suci. Transportasi menjadi investasi yang berdampak

BPKH	Tim Penyusun

jangka panjang juga, mengingat akomodasi merupakan salah satu dari tiga komponen biaya haji dengan menggunakan mata uang asing. Guna meminimalisir risiko nilai tukar rupiah terhadap Riyal Saudi Arabia, investasi langsung dalam bentuk aset bisa menjadi pilihan yang *moderate*.

Selain itu, investasi langsung dapat pula dilakukan di Indonesia dengan berinvestasi pada perusahaan atau anak perusahaan BUMN yang ada di Indonesia. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Ahmad Khaliq bahwa LTHM memiliki investasi di beberapa perusahaan multi-nasional Malaysia.⁷³ BPKH juga dapat melakukan investasi secara langsung dengan skema yang sama sebagaimana yang dilakukan oleh LTH.

c. Pengembalian BPIH

BPKH tidak berkewajiban untuk mengembalikan selisih ke Rekening Tabungan Jemaah Haji (RTJH) ketika nilai setoran awal dan setoran pelunasan melebihi (di atas) Biaya Perjalanan Ibadah Haji yang

⁷³ Khaliq Ahmad, Mustafa Omar Mohammed, Dzuljastri Abdul Razak, Case of Pilgrimage Funds Management Board (Lembaga Urusan Tabung Haji), IIUM Journal of Case Studies in Management: Vol. 3 No 2: 17-31, 2012

BPKH	Tim Penyusun

ditetapkan oleh DPR di tahun berjalan. Hal ini dikarenakan nilai manfaat yang diperoleh dari hasil penempatan dan/atau investasi setoran jemaah haji belum cukup menutupi biaya riil penyelenggaraan ibadah haji.

Dengan demikian jika terjadi selisih kelebihan dana pada rekening virtual, BPKH tidak berkewajiban untuk mengembalikan dana tersebut kepada jemaah haji. Selain itu selisih dana tersebut bisa digunakan untuk mencover biaya *overhead* di tahun berjalan.

Penyelarasan yang dimaksud meliputi dua opsi. Pertama, menghapus ketentuan Pasal 10 huruf e dan Pasal 26 huruf g UU No. 34/2014. Konsekuensi dari penghapusan ini adalah BPKH dapat menggunakan diskresinya untuk mengatur pengembalian selisih setoran Bipih dengan Bipih yang ditetapkan DPR.

Kedua, menghapus Pasal 10 huruf e dan Pasal 26 huruf g dan menambah ketentuan Pasal 5 huruf f, yakni, memasukkan pengembalian selisih setoran Bipih dengan Bipih yang ditetapkan sebagai bagian dari penerimaan BPKH.

d. Pengadaan Aset di Saudi

BPKH	Tim Penyusun

Penyelenggaraan ibadah haji merupakan bentuk pelayanan publik yang diberikan oleh penyelenggara kepada jemaah haji. Oleh karena itu, asas penyelenggaraannya adalah profesional, efektif, efisien, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif, adaptif dan nirlaba.⁷⁴

Pelayanan publik atas penyelenggaraan ibadah haji sejalan dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dalam Pasal 4 dinyatakan, asas pelaksanaan pelayanan publik meliputi asas (i) kepentingan umum, (ii) kepastian hukum, (iii) kesamaan hak, (iv) keseimbangan hak dan kewajiban, (v) keprofesionalan, (vi) partisipatif, (vii) persamaan perlakuan atau tidak diskriminatif, (viii) keterbukaan, (ix) akuntabilitas, (x) fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, (xi) ketepatan waktu, dan (xii) kecepatan, kemudahan, keterjangkauan. Untuk meningkatkan efisiensi penyelenggaraan ibadah haji, dana haji semestinya bisa juga digunakan untuk pengadaan aset di Saudi Arabia.

⁷⁴ Fahham, 2015, *Penyelenggaraan Ibadah Haji: Masalah dan Penanganannya*, Vol. 1. No. 1.

BPKH	Tim Penyusun

Berdasarkan Laporan Keuangan Penyelenggaraan Ibadah Haji, sebagaimana diungkap oleh Muhammad Akhyar Adnan, ada dua belas komponen utama BPIH, yang meliputi (i) penerbangan; (ii) akomodasi; (iii) *living cost*; (iv) *masalahat 'ammah (general service fee di Armina)*; (v) konsumsi; (vi) angkutan darat; (vii) operasional; (viii) perbekalan; (ix) pembinaan, penyuluhan dan pelatihan; (x) sewa; (xi) pemeliharaan; dan (xii) beban lainnya.

Selain itu, komponen biaya sumber dana bisa dilihat dari sisi lain, yakni, *direct cost*, *indirect cost* dan APBN. *Direct cost* sebagai biaya yang disetorkan oleh jemaah haji umumnya digunakan hanya untuk beban penerbangan pulang pergi sebesar Rp.29.555.597, sebagian akomodasi di Makkah dan *living cost* sebesar SAR1500, atau lebih kurang Rp.5.568.000,-

Beban selain unsur-unsur di atas, masuk kategori *indirect cost*, yang sesungguhnya berasal dari subsidi yang diambilkan dari nilai manfaat, hasil pengelolaan dana oleh BPKH. Artinya, setoran sebanyak Rp 35 juta ternyata hanya cukup menutup dua unsur biaya: biaya penerbangan dan biaya hidup.

BPKH	Tim Penyusun

Sedangkan, berbagai biaya lain yang digunakan untuk penyelenggaraan ibadah haji, seperti, pemondokan atau akomodasi—baik di Madinah, Makkah, bahkan di Embarkasi Indonesia—konsumsi, angkutan darat, kesehatan, visa, dan seterusnya perlu mendapat subsidi dari pemerintah yang berasal dari nilai manfaat saldo dana yang saat ini diinvestasikan oleh BPKH. Dengan pertimbangan tersebut, sangat rasional jika BPKH diberikan kewenangan untuk mengalokasikan dana yang dikelolanya untuk pengadaan aset di Saudi Arabia.

Selanjutnya, pengadaan aset di Arab Saudi mampu meningkatkan efisiensi operasional dan juga mengurangi biaya akomodasi dan transportasi selama menunaikan ibadah haji. Dengan adanya efisiensi tersebut maka bisa dimanfaatkan kembali oleh BPKH untuk dikelola.⁷⁵

e. Pencadangan

Dalam rangka mengurangi risiko kerugian yang mungkin saja terjadi karena *business judgement* dalam menginvestasikan dana haji, BPKH mestinya

⁷⁵ Lihat Pasal 8 Peraturan BPKH No. 5/2018.

BPKH	Tim Penyusun

diperbolehkan melakukan pencadangan agar tidak menimbulkan kerugian atau beban berat bagi pihak-pihak yang terkait atas kegagalan penanaman dana.

Pencadangan tersebut menjadi krusial mengingat risiko yang melekat pada setiap instrumen investasi yang digunakan dalam pengelolaan dana haji. Jika cadangan dana tersebut tidak ada, bukan tidak mungkin jemaah haji bisa kehilangan kesempatan untuk berangkat ke tanah suci.

Selain itu, kemungkinan pengurangan kuota keberangkatan jemaah haji ke tanah suci pada tahun berjalan juga bisa terjadi jika terdapat kerugian pada aktivitas investasi dalam pengelolaan dana haji. Hal terburuk lain yang mungkin terjadi adalah membengkaknya biaya perjalanan ibadah haji bagi jemaah yang disebabkan oleh tidak adanya nilai manfaat dari pengelolaan dana haji.

Sayangnya, UU No. 34/2014 belum mengatur kebijakan pencadangan ini. Dengan demikian, perlu adanya pengaturan tentang dana cadangan yang disiapkan guna memitigasi kerugian maupun risiko yang timbul akibat *business judgement* dalam pengelolaan dana haji.

BPKH	Tim Penyusun

f. Penggunaan sisa anggaran operasional BPKH dikembalikan ke Kas Haji

Sisa anggaran operasional BPKH dapat digunakan sebagai sumber pendanaan BPKH tahun berikutnya, yang penetapan penggunaannya setelah mendapat persetujuan DPR. Sisa anggaran operasional BPKH tidak termasuk ke dalam penerimaan keuangan haji.⁷⁶ Oleh karena itu, memungkinkan jika penggunaan sisa anggaran operasional BPKH dijadikan sumber pendanaan bagi BPKH untuk tahun selanjutnya.

Jika sisa anggaran operasional BPKH dikembalikan ke kas haji maka sisa anggaran operasional bisa di kategorikan sebagai penerimaan. Dengan demikian, sisa anggaran operasional bisa diputarkan kembali oleh BPKH sehingga nilai manfaat dari sisa anggaran itupun bisa dirasakan oleh jemaah haji pada tahun berikutnya.

g. Penjaminan simpanan

Belum terdapat pengaturan mengenai penjaminan simpanan yang menyeluruh bagi keuangan haji. Penjaminan tersebut diterapkan atas (i) simpanan

⁷⁶ Lihat Pasal 5 UU No. 34/2014.

BPKH	Tim Penyusun

BPKH qq jemaah haji berupa setoran awal; dan (ii) simpanan BPKH yang ditujukan untuk *beneficiary* jemaah haji (nilai manfaat), jemaah haji tunggu (juga berupa nilai manfaat) dan kemaslahatan umat (DAU).

Besarnya setoran awal dan setoran pelunasan dana haji yang disetorkan setiap tahunnya memerlukan penjaminan yang menyeluruh. Hal tersebut perlu dilakukan untuk memitigasi risiko likuiditas dan untuk menjaga kepercayaan jemaah bahwa uang yang mereka setorkan dalam keadaan aman. Selain itu, aktifitas pengelolaan dan investasi dana haji tidak lepas dari risiko-risiko yang melekat pada setiap instrumennya juga perlu dimitigasi secara komprehensif guna menjaga nilai manfaat dari pengelolaan dana haji tersebut.

Adanya penjaminan yang menyeluruh dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada BPKH—dan pemerintah—dalam pengelolaan keuangan haji. Selain itu, penjaminan secara menyeluruh terhadap dana abadi umat bisa meningkatkan kepastian jemaah dalam hal keberangkatan ibadah haji setiap tahunnya. Aturan penjaminan simpanan dibutuhkan untuk melindungi uang jemaah haji.

BPKH	Tim Penyusun

3. Pertanggungjawaban hukum

UU No. 34/2014 menempatkan BPKH sebagai wakil dari calon jemaah haji dalam mengelola dana setoran BPIH. Pasal 6 UU No. 34/2014 menentukan bahwa setoran BPIH dan/atau BPIH Khusus dibayarkan ke rekening atas nama BPKH dalam kedudukannya sebagai wakil yang sah dari Jemaah Haji pada Kas Haji melalui BPS BPIH.

Penjelasan Pasal 6 UU No. 34/2014 menyatakan yang dimaksud dengan “dalam kedudukannya sebagai wakil yang sah” adalah dapat menggunakan istilah *Qualitate Qua* atau “qq”. Rekening atas nama BPKH dalam kedudukannya sebagai wakil yang sah dari Jemaah Haji dalam perbankan dapat disingkat menjadi “rekening a.n. BPKH qq Jemaah Haji”.

Kewenangan BPKH dalam mengelola dana calon jemaah haji didasarkan pada akad wakalah. Wakalah adalah akad pelimpahan kekuasaan oleh satu pihak kepada pihak lain dalam hal-hal yang boleh dilakukan.

Akad wakalah digunakan karena peran BPKH adalah sebagai wakil dari jemaah haji dalam mengelola dana. Akad wakalah harus disetujui di awal kontrak. Sebagai pengelola keuangan haji, BPKH wajib memastikan bahwa keuangan haji dikelola dengan sebaik-baiknya

BPKH	Tim Penyusun

berdasarkan prinsip-prinsip yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, Pasal 20 UU No. 34/2014 menggariskan bahwa pengelolaan keuangan haji dilakukan oleh BPKH. Dalam melaksanakan pengelolaan keuangan haji, BPKH memiliki tugas untuk menerima, mengembangkan, mengatur pengeluaran dan bertanggungjawab atas keuangan haji yang berhasil dihimpun. BPKH juga bertugas mengurus investasi keuangan haji yang sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, aman dan bermanfaat, serta bekerjasama dengan lembaga lain dalam pengelolaan keuangan haji.

Kemudian, Pasal 2 UU No. 34/2014, menyatakan pengelolaan keuangan haji harus didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. prinsip syariah, dimana pengelolaan keuangan haji mesti disandarkan pada ajaran Islam yang *kaffah* atau menyeluruh;
- b. prinsip kehati-hatian, yang membutuhkan pengelolaan keuangan haji secara cermat, teliti, aman, dan tertib serta dengan mempertimbangkan aspek risiko keuangan;
- c. prinsip manfaat, pengelolaan keuangan haji harus

BPKH	Tim Penyusun

dapat memberikan manfaat dan kemaslahatan bagi jemaah haji dan umat Islam;

- d. prinsip nirlaba, pengelolaan keuangan haji dilakukan melalui pengelolaan usaha yang mengutamakan penggunaan hasil pengembangan dana untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi jemaah haji dan kemaslahatan umat Islam, namun dengan tidak ada pembagian deviden bagi pengelolanya;
- e. prinsip transparan, dimana pengelolaan keuangan haji harus dilakukan secara terbuka dan jujur; dan
- f. prinsip akuntabel, mewajibkan pengelolaan keuangan haji dilaksanakan dengan akurat dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat, khususnya kepada Jemaah Haji.

Dalam melakukan pengelolaan keuangan haji, BPKH sebagai badan publik yang bersifat mandiri, bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Agama. Terkait dengan tanggung jawab hukum, jika terjadi kerugian dalam pengelolaan dana haji, pada dasarnya BPKH wajib bertanggung jawab apabila terjadi kesalahan akibat kelalaian dan kesalahan yang dilakukan dengan sengaja.

BPKH	Tim Penyusun

Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*) adalah terkait dengan kesalahan BPKH yang tidak memperhatikan prinsip-prinsip dan aspek-aspek dalam mengelola keuangan dengan baik dan benar sehingga menyebabkan timbulnya kerugian. Misalnya, BPKH bertanggung jawab memastikan investasi yang dikelola bebas dari risiko yang menyebabkan dana tidak likuid.

Perihal risiko-risiko dalam investasi tentunya sudah dipahami oleh BPKH sehingga sedapat mungkin terhindar dari kerugian yang tidak diinginkan. Apabila risiko terjadi maka BPKH tetap harus mengupayakan jaminan-jaminan yang sudah diatur untuk menutup kerugian. Pada dasarnya, investasi dana haji adalah investasi yang risikonya 0 persen karena ada jaminan langsung dari pemerintah sehingga tidak boleh ada yang gagal berhaji yang disebabkan tidak adanya dana.

Untuk tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*), BPKH yang terdiri dari anggota Badan Pelaksana dan anggota Dewan Pengawas harus terbukti terlebih dahulu melakukan pengelolaan keuangan yang dapat merugikan calon jemaah haji. Misalnya, mengambil

BPKH	Tim Penyusun

keuntungan pribadi dari pengelolaan keuangan haji tersebut atau melakukan tindakan korupsi yang bertujuan menambah kekayaan diri sendiri.

Perbuatan yang dilakukan dengan sengaja tentunya dapat menimbulkan kerugian di kemudian hari dimana pada akhirnya calon jemaah haji tidak mendapatkan hak-hak yang seharusnya diperoleh. Apabila terbukti tidak dengan sengaja mengakibatkan kerugian maka anggota Badan Pelaksana dan anggota Dewan Pengawas dibebaskan dari tanggung jawab. Oleh karena itu, BPKH perlu melakukan pengelolaan yang terkoordinasi dengan baik dan penuh dengan prinsip kehati-hatian pada kehalalan transaksi, manajemen proyeksi imbal hasil, manajemen risiko investasi.⁷⁷

UU No. 34/2014 mengatur mekanisme pertanggungjawaban hukum anggota Badan Pelaksana dan anggota Dewan Pengawas melalui Pasal 53, sebagai berikut:

- a. anggota Badan Pelaksana dan anggota Dewan Pengawas bertanggung jawab secara tanggung

⁷⁷ Erry Fitrya Primadhany, 2017, *Tinjauan Terhadap Tanggung Jawab Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) Dalam Melakukan Penempatan dan/ atau Investasi Keuangan Haji*, Jurisdictie: Jurnal Hukum dan Syariah Vol. 8 No.2, hlm 133-134.

BPKH	Tim Penyusun

renteng terhadap kerugian atas penempatan dan/atau investasi keuangan haji secara keseluruhan yang ditimbulkan atas kesalahan dan/atau kelalaian dalam pengelolaanya;

b. anggota badan pelaksana dan anggota dewan pengawas dibebaskan dari tanggung jawab atas kerugian, apabila dapat membuktikan:

- 1) kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
- 2) telah melakukan pengelolaan dan pengawasan dengan iktikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan tujuan pengelolaan Keuangan Haji;
- 3) tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengelolaan keuangan haji yang mengakibatkan kerugian; dan
- 4) telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.⁷⁸

Dengan demikian, apabila anggota Badan Pelaksana dan Dewan Pengawas sudah melaksanakan prinsip-

⁷⁸ Lihat Pasal 53 ayat (2) UU No. 34/2014.

BPKH	Tim Penyusun

prinsip yang dimuat dalam Pasal 53 ayat (2) UU No. 34/2014, kemudian timbul kerugian dalam berinvestasi atau dalam pengelolaan keuangan, anggota Badan Pelaksana dan anggota Dewan Pengawas tidak serta merta harus bertanggung jawab secara pribadi per pribadi atau orang per orang.⁷⁹

Pembebasan seseorang atas tanggung jawab kelembagaan dapat dibaca melalui prinsip *business judgment rule*. Sepanjang direksi bertindak dengan itikad baik dan tindakan tersebut semata-mata untuk kepentingan perseroan, tetapi perseroan tetap menderita kerugian, tidak serta merta tanggung jawab tersebut menjadi tanggung jawab pribadi persero atau orang per orang.⁸⁰

Terbitnya UU No. 34/2014 mengakibatkan terjadinya peralihan pihak pengelola dana untuk pelaksanaan ibadah haji—termasuk DAU sebagai modal awal bagi BPKH—yang sebelumnya menjadi tanggung jawab Kementerian Agama beralih menjadi tanggung jawab BPKH. Peralihan yang

⁷⁹ Tanggung Jawab jika terjadi kerugian dalam diatur dalam ketentuan Pasal 53 UU No. 34/2014 menyatakan anggota badan pelaksana dan anggota dewan pengawas bertanggung jawab secara tanggung renteng terhadap kerugian atas penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji secara keseluruhan yang ditimbulkan atas kesalahan dan/atau kelalaian dalam pengelolaannya.

⁸⁰ Ridwan Khairady, *op.cit.*, hlm 234.

BPKH	Tim Penyusun

terjadi hanya terkait dengan pengelolaan dana haji yang telah disetor oleh calon jemaah haji yang akan berangkat maupun calon jemaah haji yang masuk dalam daftar tunggu (*waiting list*).

Sedangkan hal lainnya dalam rangkaian pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji masih tetap dalam tanggung jawab Kementerian Agama. Peralihannya pun dari DAU menjadi dana haji dimana dana tersebut di alihkan ke kas haji yang dikelola BPKH. BPKH ditentukan sebagai badan berbentuk badan hukum publik karena mengelola uang publik—berupa setoran calon jemaah haji.⁸¹

BPKH merupakan badan hukum publik yang semi-otonom, namun tetap independen. Dasar hukum pembentukannya setingkat Undang-Undang. Kewajiban konstitusionalnya didasarkan pada Undang-Undang pembentukannya. Pertanggungjawaban BPKH didesain oleh Undang-Undang harus melalui Menteri Agama.

Menurut UU No. 34/2014, pengelolaan keuangan haji dilakukan dalam bentuk investasi yang nilai manfaatnya digunakan untuk peningkatan kualitas penyelenggaraan

⁸¹ Nasruddin Khalil Harahap, Renny Supriyatni, Sudaryat, Juni 2019, *Tanggung Jawab Hukum Penyelenggara Haji Terkait Penggunaan Dana Haji Dalam Pembangunan Infrastruktur Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji*, Jurnal Ilmu Hukum Kenotariaran Fakultas Hukum UNPAD, Vol. 2 No.2, hlm 148.

BPKH	Tim Penyusun

ibadah haji, rasionalitas, dan efisiensi BPKH, juga untuk kemasalahatan umat Islam. Investasi pada keuangan haji diharapkan menghasilkan keuntungan yang signifikan yang dapat meningkatkan pelayanan dalam rangka penyelenggaraan ibadah haji.⁸²

BPKH harus mempertimbangkan prinsip (asas) dan tujuan dari penggunaan keuangan haji—khususnya dalam berinvestasi.⁸³ Pengelolaan keuangan haji yang telah dilakukan oleh pemerintah adalah penerbitan Surat Berharga Syari'ah Negara (SBSN) dalam bentuk Sukuk Dana Haji Indonesia (SDHI).

Penempatan dana haji pada SDHI menguntungkan karena seluruh dana dijamin oleh pemerintah. Di samping itu, terdapat beberapa manfaat lain dari sisi Kementerian Agama dan keuangan, misalnya, (i) menghindari sistem *risk* perbankan, (ii) terjamin dari sisi kesyari'ahannya, (iii) tempat investasi yang bebas *default* (gagal bayar) sumber pendanaan baru, (iv) efisiensi sektor keuangan, dan (v)

⁸² Erry Fitrya Primadhany, *op.cit.*, hlm 127.

⁸³ Prinsip (asasnya) ialah Prinsip Syariah, Prinsip Kehati-hatian, asas manfaat, asas nirlaba, transparan, dan akuntabel sedangkan tujuan pengelolaan dana haji untuk meningkatkan kualitas Penyelenggaraan Ibadah Haji, rasionalitas dan efisiensi penggunaan BPIH, manfaat bagi kemaslahatan umat Islam.

BPKH	Tim Penyusun

mendapatkan tambahan investor.⁸⁴ Hal tersebut sesuai dengan tujuan pengelolaan keuangan haji yakni untuk meningkatkan penyelenggaraan haji; rasionalitas dan efisiensi penggunaan biaya haji; dan manfaat bagi kemaslahatan umat Islam.

Berdasarkan Pasal 20 Ayat (4) UU No. 34/2014, BPKH melakukan pengelolaan keuangan haji secara korporatif dan nirlaba. Penjelasan pasal tersebut mendefinisikan korporatif sebagai prinsip pengelolaan keuangan yang didasarkan pada pola perusahaan sebagaimana dilakukan oleh perusahaan atau korporat, dengan mengutamakan efisiensi dan efektivitas terhadap penggunaan sumber daya dan hasil. Sedangkan, nirlaba dimaknai melalui pengelolaan usaha yang mengutamakan penggunaan hasil pengembangan dana untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi jemaah haji dan kemaslahatan umat Islam, namun dengan tidak ada pembagian deviden bagi pengelolanya.

Selanjutnya, Pasal 21 UU No. 34/2014 menentukan tugas BPKH dalam mengelola keuangan haji yang meliputi penerimaan, pengembangan, pengeluaran, dan

⁸⁴ Arie Haura, 2010, *Pengelolaan Dana Haji Pada Sukuk Dana Haji Indonesia (SDHI)*, Skripsi Sarjana Ekonomi Syariah UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, hlm 60-61.

BPKH	Tim Penyusun

pertanggungjawaban keuangan haji. Calon jemaah haji melakukan penyetoran dana awal yang akan dikelola BPKH melalui jenis-jenis investasi tertentu agar menghasilkan *output* yang menguntungkan.

UU No. 34/2014 mengamanatkan BPKH sebagai wakil dari calon jemaah haji untuk melakukan pengelolaan dana setoran BPIH. BPIH merupakan sejumlah dana yang harus dibayar oleh warga negara yang akan menunaikan ibadah haji. Kewenangan BPKH dalam mengelola dan calon jemaah haji adalah berdasarkan akad wakalah sehingga pengelolaan keuangan haji merupakan tanggung jawab BPKH yang harus dijalankan secara professional.⁸⁵

Terkait dengan pertanggungjawaban hukum BPKH, pada dasarnya BPKH bertanggungjawab apabila terjadi kekeliruan akibat kelalaian yang dilakukan dengan sengaja. Tanggungjawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*) adalah terkait dengan kesalahan BPKH yang tidak memperhatikan prinsip dan aspek dalam mengelola keuangan dengan baik sehingga menyebabkan timbulnya kerugian.

⁸⁵ Erry Fitrya Primadhany, *op.cit.*, hlm 133.

BPKH	Tim Penyusun

Contohnya, BPKH bertanggungjawab memastikan investasi yang dikelola bebas dari risiko yang menyebabkan dana tidak likuid. Perihal risiko-risiko dalam investasi tentu harus dipahami oleh BPKH sehingga sedapat mungkin dapat terhindar dari kerugian yang tidak diinginkan. Apabila risiko tersebut terjadi, BPKH tetap harus mengupayakan jaminan-jaminan yang sudah diatur untuk menutup kerugian.

Di samping itu, terdapat pula tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*). Pertanggungjawaban anggota dalam organ BPKH harus terlebih dulu dibuktikan merugikan calon jemaah haji melalui keuntungan-keuntungan pribadi, seperti korupsi dan kejahatan keuangan. Apabila terbukti tidak sengaja mengakibatkan kerugian—karena sebelumnya didahului dengan tindakan kehati-hatian—maka anggota organ BPKH dibebaskan dari tanggung jawab.⁸⁶

D. Kajian Implikasi Penerapan Sistem Baru

⁸⁶ *Ibid.*, hlm 133-134.

BPKH	Tim Penyusun

Dalam pengelolaan keuangan haji perlu dimasukkan beberapa ketentuan dan/atau sistem baru. Pertama, perlu ada perbedaan definisi antara BPIH dengan Bipih. BPIH harus 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.

Kedua, Staf Teknis Pengelolaan Keuangan Haji di Perwakilan Konsuler tertentu membuat BPKH dapat melakukan monitoring atas penempatan dan investasi keuangan haji di luar negeri. Ketiga, kewenangan BPKH dalam memberikan usulan, pertimbangan, dan membahas besaran penerimaan dan pengeluaran keuangan haji dicantumkan. Dengan keikutsertaan BPKH dalam hal tersebut diharapkan BPKH dapat lebih mudah menjalankan fungsinya sebagai lembaga yang mengelola Keuangan Haji dan merumuskan rencana pengelolaan keuangan.

Keempat, menegaskan sifat organ Dewan Pengawas, keterlibatan pemerintah dalam melakukan pengawasan pelaksanaan tugas Badan Pelaksana semakin kuat. Kelima, penambahan satu kewenangan bagi Dewan Pengawas untuk dapat membentuk Komite. Tujuannya untuk membantu pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan Pengawas.

BPKH	Tim Penyusun

Kemudian terkait dengan kewenangan Dewan Pengawas dalam memberi persetujuan terhadap penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji, perlu ada perubahan klausul, dimana yang dibutuhkan adalah persetujuan dari 50% +1 atau setengah plus satu anggota Dewan Pengawas. Dengan begitu, diharapkan dapat terjadi percepatan penempatan dan investasi Keuangan Haji dalam rangka mengejar ketepatan dan kecepatan melakukan investasi.

Keenam, perlu adanya laporan yang terintegrasi antara BPKH dan Kementerian Agama. Sebab, dalam penyampaian laporannya, BPKH diminta untuk mengumpulkan dan mengkompilasikan beberapa laporan keuangan dan laporan kinerja (laporan realisasi anggaran, laporan operasional, dan/atau beban transfer BPIH ke Kementerian Agama.

Perlu adanya perubahan ketentuan yang mengatur tentang tanggungjawab ganti kerugian atas penempatan dan investasi keuangan haji. Perubahan tersebut adalah dengan menilai ada tidaknya kesalahan administrasi dan unsur penyalahgunaan wewenang. Dengan model penerapan tanggungjawab ini diharapkan akan semakin jelas pembebanan tanggungjawab atas timbulnya kerugian tersebut.

BPKH	Tim Penyusun

Ketujuh, Sumber BPIH harus diseragamkan menjadi (i) Bipih; (ii) Nilai manfaat; (iii) Dana efisiensi; dan (iv) Sumber lain yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan.

BPKH	Tim Penyusun

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji beserta Peraturan Pelaksanaannya

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

Dalam menjalankan tugasnya, BPKH bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Agama serta melakukan pengelolaan keuangan haji secara korporatif dan nirlaba. Pembentukan BPKH diharapkan dapat menjamin terwujudnya idealistis pengelolaan keuangan haji.

Apabila dilihat dari sudut pandang tugas, fungsi, dan kewenangan yang diemban oleh BPKH, pola pertanggungjawaban BPKH kepada Presiden yang dilakukan melalui Menteri Agama adalah pola yang belum tepat. BPKH ditugaskan untuk mengelola keuangan haji. Sedangkan Kementerian Agama, menurut Pasal 21 UU No. 8/2019, adalah pihak yang ditugaskan untuk mengelola penyelenggaraan

BPKH	Tim Penyusun

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

Penyelenggaraan ibadah haji merupakan rangkaian kegiatan pengelolaan pelaksanaan ibadah haji yang meliputi pelaksanaan, pembinaan, pelayanan, dan perlindungan jemaah haji. Sedangkan keuangan haji merupakan entitas yang terdiri atas penerimaan, pengeluaran, dan kekayaan.

Penerimaan keuangan haji, dalam Pasal 5 UU No. 34/2014, meliputi (i) setoran BPIH dan/atau BPIH khusus, (ii) nilai manfaat keuangan haji, (iii) dana efisiensi penyelenggaraan ibadah haji, (iv) DAU, dan/atau (v) sumber lain yang sah dan tidak mengikat. Sedangkan, pengeluaran keuangan haji, dalam Pasal 10 UU No. 34/2014, meliputi (i) penyelenggaraan ibadah haji, (ii) operasional BPKH, (iii) penempatan dan/atau investasi keuangan haji, (iv) pengembalian setoran BPIH dan/atau BPIH khusus jemaah haji yang membatalkan keberangkatan dengan alasan yang sah, (v) pembayaran saldo setoran BPIH Khusus ke PIHK, (vi) pembayaran nilai manfaat setoran BPIH dan/atau BPIH Khusus, (vii) kegiatan untuk kemaslahatan umat Islam, dan (viii) pengembalian selisih saldo setoran BPIH dan/atau

BPKH	Tim Penyusun

BPIH khusus dari penetapan BPIH dan/atau BPIH khusus tahun berjalan.

Berdasarkan lingkup ketentuan-ketentuan pemasukan dan pengeluaran haji, penyelenggaraan ibadah haji hanya masuk ke dalam salah satu bagian dari lingkup pengeluaran haji. Artinya, dapat dikatakan penyelenggaraan ibadah haji adalah bagian dalam pengelolaan keuangan haji. Sedangkan, pengelolaan keuangan haji tidak masuk dalam bagian penyelenggaraan ibadah haji.

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

Selain soal pelaporan dan pertanggungjawaban, pembukaan kantor perwakilan yang hanya dapat dilakukan di kabupaten/kota dirasa belum cukup membantu BPKH dalam memaksimalkan tugas utamanya—yaitu mengelola keuangan haji. Padahal, sebagaimana disampaikan dalam konsideran UU No. 34/2014, dana haji berpotensi ditingkatkan nilai manfaatnya guna mendukung penyelenggaraan ibadah haji yang lebih berkualitas. Semestinya BPKH didorong melakukan penempatan

BPKH	Tim Penyusun

dan/atau investasi dana haji hingga ke luar negeri. Berdasarkan hal ini, BPKH perlu diberikan kewenangan untuk menempatkan perwakilannya di luar negeri.

Hingga saat ini, BPKH terus berupaya untuk melakukan ekspansi penempatan dan/atau investasi dana haji ke luar negeri demi mengejar nilai manfaat dana haji. Akan tetapi, BPKH terkendala oleh beberapa batasan yang diatur dalam UU No. 34/2014, khususnya soal kedudukan BPKH.

Demi memaksimalkan nilai manfaat dalam pengelolaan keuangan haji melalui investasi luar negeri, BPKH harus mengetahui seluk beluk negara tujuan, dimulai dari kerangka legal hingga iklim investasi di negara tujuan yang mana jelas sangat berbeda dengan Indonesia. Pengetahuan tersebut dibutuhkan untuk menentukan sikap dan orientasi investasi yang akan diambil BPKH sehingga dapat menemukan solusi dan model investasi yang sesuai dengan peningkatan nilai manfaat dana haji serta iklim investasi di negara tujuan. Oleh karena itu, perwakilan BPKH di negara tujuan investasi menjadi urgen.

Selanjutnya, Pasal 27 UU No. 34/2014 menjelaskan organ BPKH terdiri atas Badan Pelaksana dan Dewan Pengawas. Badan pelaksana paling sedikit terdiri dari lima orang anggota yang berasal dari unsur profesional. Sementara, Dewan Pengawas terdiri dari tujuh orang anggota yang berasal dari unsur

BPKH	Tim Penyusun

profesional dengan rincian dua orang dari unsur unsur pemerintah (Kementerian Agama dan Kementerian Keuangan) dan lima orang dari unsur masyarakat (tokoh agama, profesional di bidang pengelolaan keuangan, dan/atau profesional dalam bidang pengawasan).

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—selanjutnya ditulis Perpres No. 76/2016—yang *notabene* menjadi salah satu peraturan pelaksanaan UU No. 34/2014 menegaskan bahwa seluruh anggota organ BPKH harus memenuhi syarat-syarat tertentu.

Pasal 3 Perpres No. 76/2016 mensyaratkan setiap calon anggota organ BPKH mesti:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. beragama Islam;
- c. sehat jasmani dan rohani;
- d. memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela;
- e. memiliki kualifikasi dan kompetensi yang sesuai;
- f. berusia paling rendah 40 tahun dan paling tinggi 60 tahun pada saat dicalonkan menjadi anggota;

BPKH	Tim Penyusun

- g. tidak sedang menjadi anggota atau menjabat sebagai pengurus partai politik;
- h. tidak sedang menjadi tersangka atau terdakwa dalam proses peradilan;
- i. tidak pernah dipidana dengan pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih;
- j. tidak merangkap jabatan, dan/atau
- k. memiliki pengetahuan tentang ekonomi syariah.

Selanjutnya, calon anggota organ BPKH melewati seleksi yang diselenggarakan oleh panitia seleksi yang dibentuk oleh Presiden. Adapun tahapan pemilihan dan penetapan anggota Badan Pelaksana dan Dewan Pengawas, menurut Pasal 8 Perpres No. 76/2016, yaitu:

- a. pembentukan panitia seleksi;
- b. pengumuman penerimaan pendaftaran;
- c. pendaftaran dan seleksi;
- d. pengumuman kepada masyarakat untuk mendapat tanggapan;
- e. tanggapan masyarakat;
- f. penentuan nama calon;

BPKH	Tim Penyusun

- g. pemilihan calon anggota dewan pengawas dari unsur masyarakat oleh DPR;
- h. penyampaian nama calon terpilih oleh DPR kepada Presiden; dan
- i. penetapan nama calon terpilih.

Syarat dan prosedur di atas adalah bagian dalam tahapan sebelum pengangkatan anggota BPKH oleh Presiden. Tetapi, syarat dan prosedur tersebut hanya diperuntukkan kepada calon anggota organ BPKH yang berasal dari unsur masyarakat dan/atau profesional. Sebab, Pasal 31 ayat (4) UU No. 34/2014 melimitasi pemilihan calon anggota Dewan Pengawas oleh panitia seleksi hanya calon anggota yang berasal dari unsur masyarakat. Sedangkan untuk calon anggota yang berasal dari unsur pemerintah tidak diatur mekanisme pemilihannya. Perpres No. 76/2016 hanya menyampaikan bahwa calon anggota yang berasal dari unsur pemerintah ditetapkan berdasarkan atas usul Menteri.

Ketiadaan mekanisme pemilihan anggota Dewan Pengawas yang berasal dari unsur pemerintah dalam UU No. 34/2014 atau maupun Perpres No. 76/2016 mengindikasikan bahwa terdapat mekanisme lain untuk memilih anggota Dewan Pengawas dari unsur pemerintah. Mekanisme ini mungkin diatur dalam peraturan internal masing-masing kementerian sehingga

BPKH	Tim Penyusun

masyarakat tidak mengetahui calon yang telah diseleksi oleh panitia seleksi sehingga menimbulkan kesan tidak transparan.

Atau diberikan opsi lain, yakni, meski mekanisme pemilihan dan pengangkatan anggota Dewan Pengawas yang berasal dari unsur pemerintah tetap menggunakan mekanisme yang diatur di masing-masing kementerian, tetapi anggota tersebut haruslah pejabat yang masih aktif di kementerian *ex-officio* sehingga benar-benar mewakili kepentingan pemerintah dan berada dalam koordinasi langsung Menteri Agama maupun Menteri Keuangan.

Mekanisme tersebut dirasa mampu menjadi alasan perbedaan mekanisme pemilihan anggota Dewan Pengawas yang berasal dari unsur pemerintah. Selain itu, perwakilan *ex-officio* dimaksudkan untuk memaksimalkan peran strategis BPKH dalam mendukung pelaksanaan koordinasi, kerjasama, dan harmonisasi kebijakan antara BPKH, Kementerian Agama, dan Kementerian Keuangan secara rutin.

Dengan model perwakilan efektif dalam bentuk *ex-officio*, diharapkan pejabat *ex-Officio* Kementerian Agama dan Kementerian Keuangan menyampaikan *asesment* terhadap kondisi perekonomian terkini, Stabilitas Sistem Keuangan, Sistem Pembayaran dan Pengelolaan Uang Rupiah (SP-PUR) serta kebijakan yang telah dan/atau akan ditempuh oleh BPKH

BPKH	Tim Penyusun

dalam menyikapi kondisi perekonomian, baik domestik maupun global, sebagai landasan pengambilan keputusan. Hal ini sejalan dengan perintah Pasal 55 ayat (1) UU No. 34/2014 yang pada intinya mengatakan bahwa BPKH harus berkoordinasi dengan kementerian/lembaga terkait dengan pengelolaan ibadah haji dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

Selanjutnya, Badan Pelaksana dan Dewan Pengawas memiliki tugas, fungsi, dan wewenangnya masing-masing untuk menunjang pelaksanaan tugas BPKH. Pasal 28 UU No. 34/2014 menjabarkan bahwa Badan Pelaksana memiliki fungsi perencanaan, pelaksanaan, pertanggungjawaban, dan pelaporan keuangan haji. Dalam menjalankan fungsi tersebut, Badan Pelaksana bertugas:

- a. menyiapkan rumusan kebijakan, rencana strategis, dan rencana kerja dan anggaran tahunan pengelolaan keuangan haji;
- b. melaksanakan program pengelolaan keuangan haji yang telah ditetapkan serta rekomendasi atas hasil pengawasan dan pemantauan dari dewan pengawas;
- c. melakukan penatausahaan pengelolaan Keuangan Haji dan aset BPKH sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan;

BPKH	Tim Penyusun

- d. melaporkan pelaksanaan program dan anggaran tahunan pengelolaan Keuangan Haji secara berkala kepada dewan pengawas;
- e. menyiapkan laporan pertanggungjawaban BPKH kepada Presiden dan DPR;
- f. menetapkan ketentuan teknis pelaksanaan operasional BPKH;
- g. menyelenggarakan administrasi pengelolaan Keuangan Haji sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- h. membuat laporan keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian, dalam menjalankan tugasnya, Badan Pelaksana berwenang untuk:

- a. melaksanakan wewenang BPKH;
- b. menetapkan struktur organisasi beserta tugas pokok dan fungsi, tata kerja organisasi, dan sistem kepegawaian;
- c. menyelenggarakan manajemen kepegawaian BPKH, termasuk mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan pegawai BPKH serta menetapkan penghasilan pegawai BPKH;

BPKH	Tim Penyusun

- d. mengusulkan kepada Presiden melalui Menteri mengenai penghasilan bagi Dewan Pengawas dan Badan Pelaksana; dan
- e. menetapkan ketentuan dan tata cara pengadaan barang dan jasa dalam rangka penyelenggaraan tugas BPKH dengan memperhatikan prinsip transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas.

Selanjutnya, Dewan Pengawas fungsi pengawasan pengelolaan keuangan haji. Dalam melaksanakan fungsi tersebut, Dewan Pengawas bertugas:

- a. melaksanakan penilaian atas rumusan kebijakan, rencana strategis, rencana kerja dan anggaran tahunan pengelolaan keuangan haji;
- b. melaksanakan pengawasan dan pemantauan atas pelaksanaan pengelolaan keuangan haji; dan
- c. menilai dan memberikan pertimbangan terhadap laporan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan keuangan haji dan pengelolaan BPKH sebelum ditetapkan menjadi laporan BPKH.”

Kemudian, dalam menjalankan tugas tersebut, Dewan Pengawas berwenang:

BPKH	Tim Penyusun

- a. memberikan persetujuan atas rencana strategis dan rencana kerja dan anggaran tahunan pengelolaan keuangan haji;
- b. memberikan persetujuan atas penempatan dan/atau investasi keuangan haji;
- c. mendapatkan dan/atau meminta laporan dari badan pelaksana;
- d. mengakses data dan informasi mengenai pengelolaan keuangan haji;
- e. melakukan penelaahan terhadap data dan informasi mengenai pengelolaan keuangan haji; dan
- f. memberikan saran dan rekomendasi kepada Presiden melalui Menteri mengenai kinerja badan pelaksana.”

Secara struktural, Dewan Pengawas memiliki posisi yang sejajar dengan Badan Pelaksana. Akan tetapi, dalam teknis pelaksanaannya, Dewan Pengawas menjadi jembatan penghubung antara Badan Pelaksana dan Menteri sehingga tampak posisi Dewan Pengawas sedikit lebih tinggi dibanding Badan Pelaksana dalam struktur BPKH.

Selain itu, Dewan Pengawas tentu harus melakukan kajian untuk memberikan persetujuan atas rencana strategis, rencana kerja dan anggaran tahunan, penempatan dan/atau investasi keuangan haji. Untuk lebih mengefektifkan dan mengefisienkan

BPKH	Tim Penyusun

pelaksanaan tugas, wewenang Dewan Pengawas selayaknya ditambah, yaitu, dapat membentuk komite-komite untuk memberikan dukungan kerja dalam pengawasannya.

Relasi antara Badan Pelaksana dan Dewan Pengawas menggambarkan bahwa koordinasi secara internal merupakan bagian dalam pengorganisasian sebuah lembaga yang senantiasa harus diperkuat. Tetapi, selain berkoordinasi secara internal, BPKH juga diharuskan berkoordinasi dengan kementerian/lembaga terkait pengelolaan ibadah haji, jasa keuangan, dan investasi, baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Tujuannya adalah untuk meningkatkan kualitas penyusunan dan penentuan kebijakan dalam pengelolaan keuangan haji.

Peraturan Presiden Nomor 110 tahun 2017 tentang Badan Pengelola Keuangan Haji—selanjutnya ditulis Perpres No. 110/2017—merinci beberapa kementerian yang harus diajak berkoordinasi dalam menyusun dan menentukan kebijakan, 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	Tim Penyusun

BPKH (belanja pegawai dan belanja operasional kantor),
(iv) memberikan saran dan rekomendasi kepada Presiden mengenai kinerja badan pelaksana berdasarkan hasil pengawasan, (v) penunjukan pejabat sementara apabila anggota Badan Pelaksana atau Dewan Pengawas diberhentikan sementara, penetapan anggota pengganti antarwaktu;

- 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;
- c. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan, ketika menetapkan besaran penghasilan pegawai BPKH;
- d. lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang pengadaan barang dan jasa, ketika menetapkan pengadaan barang dan jasa oleh badan pelaksana.

Dari beberapa kementerian dan lembaga di atas, kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama adalah lembaga yang dapat dikatakan paling banyak berkoordinasi dengan BPKH. Sebab, laporan pertanggungjawaban selalu harus disampaikan kepada Menteri

BPKH	Tim Penyusun

Agama setiap bulan (bulanan), tiga bulan (triwulan), enam bulan (semester), dan setiap tahun (tahunan), sebagaimana tertuang dalam Pasal 17 ayat (1) Perpres No. 110/2017.

Namun demikian, sebagian besar kondisi yang harus dikoordinasikan dengan Kementerian Agama sebelum mengambil keputusan selalu berkaitan dengan operasionalisasi internal, seperti laporan pertanggungjawaban, usulan besaran penghasilan dewan pengawas dan badan pelaksana, dan laporan kinerja badan pelaksana berdasarkan hasil pengawasan. Sedangkan, kementerian lain yang memiliki irisan tugas dengan BPKH dalam mengelola keuangan, hanya diberikan porsi koordinasi sebatas menetapkan besaran penghasilan pegawai.

Dalam tataran tugas, fungsi dan wewenang, Kementerian Agama hanya memiliki wilayah kerja di lingkup penyelenggaraan ibadah haji. Sementara penyelenggaraan ibadah haji hanya bagian kecil dalam rangkaian kegiatan pengelolaan keuangan haji.

Bagaimana mungkin lembaga yang hanya bertanggungjawab terhadap bagian kecil dari rangkaian pengelolaan keuangan haji memiliki kadar fungsi koordinasi yang besar. Sementara kementerian keuangan yang memiliki tugas dan wilayah kerja yang hampir sama dengan BPKH, yaitu pengelolaan keuangan, hanya diberikan fungsi koordinasi sebatas penetapan besaran

BPKH	Tim Penyusun

penghasilan pegawai. Bukankah hal tersebut bertabrakan dengan asas kelembagaan atau pejabat yang tepat sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan hal tersebut, koordinasi yang harus ditempuh oleh BPKH dalam menjalankan tugas, fungsi, dan wewenangnya, sebaiknya melewati Kementerian Keuangan. Hal ini didasarkan pada beberapa hal, pertama, definisi keuangan negara yang dirumuskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sama dengan definisi keuangan haji yang dirumuskan dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 34/2014.

Kedua, tugas, fungsi, dan wewenang utama BPKH adalah pengelolaan keuangan haji yang di dalamnya terdiri atas kegiatan penerimaan, pengeluaran, dan kekayaan. Hal ini sama dengan tugas Menteri Keuangan yang menyusun rancangan APBN dan perubahan APBN, mengesahkan dokumen anggaran, melakukan pemungutan pendapatan negara, dan melaksanakan tugas-tugas lain di bidang pengelolaan fiskal.

Selanjutnya, Pasal 53 UU No. 34/2014 menerangkan bahwa anggota Badan Pelaksana dan anggota Dewan Pengawas bertanggungjawab secara tanggung renteng terhadap kerugian atas penempatan dan/atau investasi keuangan haji secara

BPKH	Tim Penyusun

keseluruhan yang ditimbulkan atas kesalahan dan/atau kelalaian dalam pengelolaannya. Selain itu, anggota Badan Pelaksana dan anggota Dewan Pengawas dibebaskan dari tanggung jawab atas kerugian tersebut apabila dapat membuktikan:

- 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 pengelolaan keuangan haji yang mengakibatkan kerugian; dan
- d. telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

Pengaturan tentang tanggung jawab dalam bentuk tanggung renteng dan ganti kerugian belum memperhatikan asas proporsionalitas dalam penerapannya. Sebab, ganti kerugian hanya dibebankan kepada individu-individu yang menjalankan tugas sebagai anggota badan pelaksana dan dewan pengawas. Selain itu, model pengaturan seperti ini juga belum sejalan dengan model pertanggungjawaban yang diinginkan oleh rezim pelayanan publik dalam UU No. 30/2014.

BPKH	Tim Penyusun

Pasal 20 ayat (5) UU No. 30/2014 menjelaskan, pengembalian kerugian negara dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila terdapat kesalahan administratif yang terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang. Sedangkan Pasal 20 ayat (6) melanjutkan bahwa pengembalian kerugian negara dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, atau dalam hal ini adalah individu-individu yang menjabat sebagai anggota badan pelaksana dan dewan pengawas, apabila terjadi kesalahan administratif yang diakibatkan oleh adanya unsur penyalahgunaan wewenang.

Pasal tersebut menjadi relevan karena, pertama, keuangan haji, menurut Pasal 1 angka 1 UU No. 34/2014 merupakan salah satu hak dan kewajiban negara yang dinilai dengan uang, sehingga kerugian yang didapatkan dari investasi atau penempatan dana haji sama dengan kerugian negara.

Kedua, pertanggungjawaban yang diatur dalam Pasal 20 ayat (5) dan ayat (6) UU No. 34/2014 identik dengan penyalahgunaan wewenang karena anggota badan pelaksana dan dewan pengawas dibebaskan dari tanggung jawab penggantian kerugian keuangan haji apabila mampu membuktikan telah beritikad baik dan tidak memiliki benturan kepentingan.

Dengan demikian, setidaknya, dua hal tersebut yang membuat perubahan pasal soal tanggung jawab anggota badan

BPKH	Tim Penyusun

pelaksana dan dewan pengawas semakin penting. Tujuannya adalah menjaga proporsionalitas dalam penjatuhan sanksi.

B. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah

UU No. 8/2019 merupakan salah satu instrumen hukum yang memiliki irisan dengan UU No. 34/2014. UU No. 8/2019 merupakan peraturan yang menjadi landasan bagi Kementerian Agama untuk menyelenggarakan ibadah haji. Sedangkan UU No. 34/2014 adalah peraturan yang menjadi *guideline* bagi BPKH dalam melaksanakan pengelolaan keuangan haji untuk menunjang penyelenggaraan ibadah haji.

UU No. 8/2019 dimasukkan sebagai Undang-Undang yang dievaluasi dan dianalisis. Namun, hanya dibatasi pada hal-hal tertentu yang berkaitan dengan tugas, fungsi, dan kewenangan BPKH, yakni, (i) penetapan kuota jemaah haji; (ii) penetapan besaran BPIH; (iii) laporan pertanggungjawaban keuangan; dan (iv) koordinasi penyelenggaraan ibadah haji.

1. Penetapan Kuota Jemaah Haji

Setiap tahun Pemerintah Arab Saudi memberikan kuota jemaah haji kepada setiap negara sebesar 1 *permille* (1/1000) jumlah penduduk muslim. Hal ini mengacu pada Keputusan Menteri Luar Negeri Negara-Negara Anggota Organisasi

BPKH	Tim Penyusun

Konferensi Islam (OKI) Tahun 1987 di Amman, Yordania. Apabila ketentuan tersebut digunakan, terlihat bahwa terjadi peningkatan jumlah jemaah haji yang terjadi disetiap tahunnya, yakni, (i) pada tahun 2014, kuota haji Indonesia sebesar 168.000 jemaah; (ii) tahun 2015, sebesar 168.000 jemaah; (iii) tahun 2016, sebesar 168.000 jemaah; (iv) tahun 2016, sebesar 221.000 jemaah; (v) tahun 2018, sebesar 221.000 jemaah; (vi) tahun 2019, sebesar 231.000;⁸⁷ dan tahun 2020, sebesar 221.000 jemaah (*vide* Diktum Kesatu, Keputusan Menteri Agama Nomor 121 Tahun 2020 tentang Penetapan Kuota Haji Indonesia Tahun 1441H/2020M—selanjutnya ditulis Kepmenag No. 121/2020).

Kepmenag No. 121/2020 ditetapkan oleh Menteri Agama dengan mengacu pada Pasal 13 ayat (1) UU No. 8/2019. Pasal tersebut menyatakan bahwa penetapan kuota haji Indonesia dan kuota haji provinsi ditetapkan oleh Menteri. Penetapan kuota haji itu dilakukan dengan prinsip transparan dan proporsional. Pengaturan mengenai penetapan kuota haji ini masih diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler—selanjutnya disebut Permenag No. 13/2018.

⁸⁷ Lihat Komisi Pemberantasan Korupsi, 2019, *Kajian Sistem Penyelenggaraan Ibadah Haji*, Jakarta, hlm 11.

BPKH	Tim Penyusun

Pasal 14 Permenag No. 13/2018 menyebutkan bahwa penetapan kuota haji nasional, kuota haji provinsi, dan kuota haji khusus dengan dilakukan oleh Menteri dengan memperhatikan prinsip keadilan dan proporsionalitas. Proporsionalitas yang dimaksud adalah proporsi jumlah penduduk muslim di provinsi dan masa tunggu Jemaah Haji di setiap provinsi.

Selain Menteri, Gubernur juga diberikan kewenangan untuk membagi dan menetapkan kuota haji provinsi ke dalam kuota kabupaten/kota yang didasarkan pada proporsi jumlah penduduk muslim di daerah kabupaten/kota dan masa tunggu jemaah haji di daerah kabupaten/kota (*vide* Pasal 14 ayat (4) dan ayat (5) Permenag No. 13/2018). Sampai tahun 2019, ada sepuluh provinsi yang membagi kuota haji ke kabupaten/kota di bawahnya, yaitu Bengkulu, Jawa Barat, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Utara, Maluku, Maluku Utara, Papua Barat, Sulawesi Barat, dan Sulawesi Selatan.

Berdasarkan pengaturan tersebut, proporsionalitas penetapan jumlah kuota jemaah haji hanya didasarkan pada jumlah penduduk muslim dan masa tunggu. Model pengaturan ini mengesampingkan variabel lain yang sebenarnya mendukung kewenangan Menteri Agama, yakni,

BPKH	Tim Penyusun

ketersediaan dana haji. Dana haji ini masuk dalam ranah keuangan haji, yaitu, pengeluaran untuk penyelenggaraan ibadah haji (*vide* Pasal 10 huruf a UU No. 34/2014).

Pengaturan tentang penetapan kuota haji yang mengesampingkan variabel keuangan haji sama halnya dengan mengesampingkan tugas dan fungsi BPKH. Pasal 22 UU No. 34/2014 menugaskan BPKH untuk mengelola keuangan haji yang meliputi (i) penerimaan, (ii) pengembangan, (iii) pengeluaran, dan (iv) pertanggungjawaban keuangan haji. Pengelola keuangan haji yang dilakukan BPKH sejatinya bertujuan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan ibadah haji.

Apabila ditelusuri dari hulu hingga ke hilir tentang pengelolaan Keuangan Haji, BPIH bersumber dari Bipih, APBN, nilai manfaat, dana efisiensi, dan/atau sumber lain yang sah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Bipih merupakan sejumlah uang yang harus dibayar langsung (*direct cost*) oleh masyarakat yang akan menunaikan ibadah haji, terdiri dari setoran awal dan setoran lunas. Bipih disetor dan dilunaskan ke rekening BPKH di Bank Penerima Setoran (BPS).

Dana yang terkumpul dari setoran awal Bipih reguler dan khusus dikelola oleh BPKH melalui penempatan dan/atau

BPKH	Tim Penyusun

investasi. Hasil dari pengelolaan tersebut menjadi nilai manfaat (*indirect cost*) yang digunakan untuk tiga hal, yakni, (i) bagi hasil yang disetorkan ke rekening seluruh jemaah calon haji reguler dan khusus; (ii) subsidi BPIH pada tahun berjalan; dan (iii) operasional BPKH.

Sesuai dengan UU No. 8/2019, BPIH digunakan untuk biaya penerbangan, akomodasi, konsumsi, transportasi, pelayanan di Arafah-Muzdalifah-Mina, pelayanan di embarkasi/debarkasi, pelayanan keimigrasian, premi asuransi dan perlindungan lainnya, dokumen perjalanan, *living cost*, pembinaan jemaah haji di tanah air dan Arab Saudi, pelayanan umum di dalam negeri dan Arab Saudi, serta pengelolaan BPIH. Berdasarkan ketentuan tersebut, BPKH seharusnya tidak dilihat hanya sebagai lembaga yang mengelola keuangan haji, melainkan juga sebagai lembaga yang membantu dan menjaga kualitas penyelenggaraan ibadah haji yang dilakukan oleh Kementerian Agama.

Dengan demikian, seharusnya BPKH dilibatkan dalam penentuan jumlah kuota jemaah haji di setiap tahunnya. Hal ini dilakukan agar variabel tentang kemampuan dan ketersediaan keuangan haji juga menjadi hal yang diperhitungkan sebelum Menteri Agama menetapkan kuota Jemaah Haji.

BPKH	Tim Penyusun

Selain itu, kepentingan penyelenggaraan jemaah haji tidak hanya terbatas pada tugas memberangkatkan dan memulangkan jemaah, melainkan juga memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan bagi warga negara yang menunaikan ibadah haji. Apabila penetapan kuota haji tidak melibatkan BPKH, dikhawatirkan semangat UU No. 8/2019 yang bertujuan memfasilitasi penyelenggaraan ibadah haji secara aman, nyaman, tertib, dan sesuai dengan ketentuan syariat, tidak tercapai.

2. Penetapan Besaran BPIH

Berdasarkan Pasal 47 UU No. 8/2019, penentuan besaran BPIH dimulai dari usulan Menteri Agama kepada DPR, maksimal 30 hari setelah penyampaian laporan hasil evaluasi penyelenggaraan ibadah haji (PIH) tahun sebelumnya. Sejalan dengan Peraturan Menteri Agama Nomor 28 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Operasional Penyelenggaraan Ibadah Haji—selanjutnya ditulis Permenag No. 28/2019, Dirjen PHU memerintahkan Subdirektorat Perencanaan Anggaran Operasional dan Pengelolaan Aset Haji (PAOPAH) pada Direktorat Pengelolaan Dana Haji dan SIHDU membuat Pengelolaan Keuangan Operasional PIH (PKOPIH) yang meliputi (i) perencanaan; (ii) pelaksanaan; dan (iii) pelaporan pertanggungjawaban yang harus dilaksanakan oleh Satuan

BPKH	Tim Penyusun

Kerja (Satker) di pusat, kanwil, kankemenag, KUH Jeddah, dan UPT.

Usulan anggaran operasional PIH dari setiap Satker dikompilasi oleh Subdirektorat PAOPAH dan diteruskan oleh Dirjen PHU kepada Menteri Agama untuk mendapat persetujuan. Selanjutnya Menteri Agama mengajukan usulan tersebut kepada DPR untuk dibahas lebih lanjut dan disetujui menjadi batas maksimal BPIH yang harus dialokasikan oleh BPKH.

Selanjutnya, DPR harus memberikan persetujuan maksimal 60 hari setelah usulan BPIH dari Menteri Agama diterima. Apabila dalam masa itu DPR tidak setuju, maka besaran BPIH tahun berjalan sama dengan besaran BPIH tahun sebelumnya. Besaran BPIH yang sudah disepakati kemudian ditetapkan oleh Presiden melalui Keputusan Presiden tentang BPIH (Keppres BPIH), maksimal 30 hari setelah usulan BPIH mendapat persetujuan dari DPR.

Keppres BPIH tersebut kemudian diturunkan dalam Keputusan Menteri Agama (Kepmenag) mengenai pembayaran BPIH reguler yang menjadi dasar besaran dan masa pelunasan BipiH oleh masing-masing jemaah calon haji dan Tim Pemandu Haji Daerah (TPHD) di 13 embarkasi.

BPKH	Tim Penyusun

Mulai tahun 2017, Keppres mengatur besaran Bipih untuk TPHD yang dibayarkan secara penuh oleh jemaah haji. Bipih TPHD ditetapkan sama dengan Bipih calon jemaah haji reguler, TPHD juga mendapat subsidi *indirect cost* hasil penempatan/investasi setoran awal seluruh jemaah calon haji *waiting list*.

Kemudian, mengacu pada Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengeluaran Keuangan Haji Untuk Penyelenggaraan Ibadah Haji—selanjutnya disebut Permenag No. 11/2018—pasca penerbitan Keppres BPIH, Dirjen PHU memerintahkan Subdirektorat Pengelolaan Keuangan Haji (PKOH) pada Direktorat Pengelolaan Dana Haji dan SIHDU mengalokasikan anggaran operasional PIH kepada Satker pusat, kantor wilayah, KUH Jeddah dan UPT dalam bentuk Daftar Alokasi Anggaran (DAA) yang diterima oleh kanwil dialokasikan untuk satker kankemenag kabupaten/kota.

Selanjutnya, setiap Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) Satker menyusun Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) berdasarkan pedoman yang diterbitkan oleh Dirjen PHU. RKA ini menjadi dasar bagi Menag meminta BPKH memindahkan dana dari kas haji ke kas Ditjen PHU pada Bank Pengelola Keuangan PIH yang ditunjuk oleh Dirjen PHU.

BPKH	Tim Penyusun

Dalam ketentuan tersebut di atas, BPKH hanya dilibatkan sebagai lembaga yang memindahkan dana haji dari kas haji ke kas Ditjen PHU. Sementara dalam proses pembahasan dan penetapan BPIH, BPKH sama sekali tidak diikutsertakan.

Apabila melihat sumber pemasukan bagi BPKH, salah satunya adalah setoran BPIH. BPIH ini nantinya yang akan menjadi dasar dalam menyusun rumusan kebijakan, rencana strategis, dan rencana kerja, dan anggaran tahunan pengelolaan keuangan haji (*vide* Pasal 28 ayat (2) UU No. 34/2014). Hal ini juga dikuatkan dengan fungsi BPKH yang salah satunya adalah melakukan perencanaan penerimaan, pengembangan, dan pengeluaran Keuangan Haji (*vide* Pasal 23 huruf a UU No. 34/2014).

Ketika BPKH tidak diikutsertakan dalam proses pembahasan besaran BPIH, tentu akan mengganggu fungsi BPKH dalam melakukan perencanaan penerimaan Keuangan Haji dan penyusunan rencana strategis dan rencana kerja yang salah satunya adalah melakukan penempatan dan menginvestasikan Keuangan Haji.

3. Laporan pertanggungjawaban

Berdasarkan Pasal 51 UU No. 8/2019, Menteri Agama menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan penyelenggaraan Ibadah Haji kepada Presiden dan DPR paling

BPKH	Tim Penyusun

lama 60 hari terhitung sejak selesainya penyelenggaraan ibadah haji. Pengaturan tentang pelaporan juga diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 28 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Operasional Penyelenggaraan Ibadah Haji—selanjutnya disebut Permenag No. 28/2019.

Berdasarkan Pasal 18 sampai Pasal 24 Permenag No. 28/2019, Satker PKOPIH wajib menyusun:

a. laporan pertanggungjawaban keuangan operasional.

Laporan ini meliputi realisasi anggaran serta penerimaan dan pengeluaran dalam mata uang rupiah, dan catatan lain yang disusun oleh setiap satker berdasarkan petunjuk pelaksanaan pencatatan akuntansi dan bagan akun standar yang ditetapkan dengan Keputusan Dirjen PHU. Selanjutnya, laporan dari setiap Satker dikonsolidasikan secara nasional oleh Ditjen PHU. Setelah 60 hari, PIH tahun berjalan selesai dilaksanakan, Menteri Agama wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan operasional PIH serta laporan hasil evaluasi dan pertanggungjawaban kepada Presiden dan DPR.

b. laporan keuangan operasional PIH. Laporan ini disusun oleh setiap Satker dan dikonsolidasikan secara nasional oleh Ditjen PHU sesuai prinsip yang diatur

BPKH	Tim Penyusun

dalam standar akuntansi pemerintahan dan/atau standar akuntansi keuangan pada setiap akhir tahun fiskal. Laporan ini terdiri atas realisasi anggaran, neraca operasional, arus kas, perubahan ekuitas dan catatan atas laporan keuangan. Laporan keuangan operasional PIH menjadi bagian dari laporan keuangan Kementerian Agama.

Berdasarkan Pasal 15 ayat (1) sampai ayat (4) dan Pasal 15 ayat (1) sampai ayat (3) Permenag No. 28/2019, hasil Pengadaan Barang/Jasa (PBJ) Haji di dalam negeri dan di Arab Saudi ditetapkan sebagai barang milik haji yang wajib dilaporkan dalam laporan keuangan operasional PIH dalam jangka waktu satu tahun. Dalam hal terdapat sisa BPIH dalam laporan keuangan PIH, maka dana efisiensi tersebut dikembalikan oleh Menteri Agama ke kas haji yang dikelola BPKH maksimal satu bulan setelah laporan hasil audit BPK atas laporan keuangan operasional PIH diterima.

Berdasarkan hasil Kajian Sistem Penyelenggaraan Ibadah Haji yang dilakukan oleh Direktorat Penelitian dan Pengembangan Kedeputusan Bidang Pencegahan KPK, mekanisme pertanggungjawaban penyelenggaraan keuangan operasional haji sebagaimana diuraikan di atas masih belum jelas. Kementerian Agama selaku penyelenggara ibadah haji

BPKH	Tim Penyusun

menggunakan dana yang dikelola oleh pengelola keuangan haji, yaitu, BPKH.

Semestinya, Kementerian Agama menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan tidak hanya kepada Presiden dan DPR, melainkan juga kepada BPKH. Hal ini disebabkan salah satu laporan keuangan yang mesti disusun dan dikompilasi oleh BPKH adalah laporan operasional penyelenggara ibadah haji (*vide* Pasal 52 ayat (3) UU No. 34/2014). Sedangkan, dari sisi Kementerian Agama, tidak ada ketentuan yang menyatakan harus menyampaikan laporan keuangan operasional penyelenggaraan ibadah haji kepada BPKH.

Tidak dimasukkannya BPKH sebagai lembaga yang menjadi tempat bertanggung jawab bagi Kementerian Agama dalam penggunaan dana penyelenggaraan ibadah haji, mengakibatkan BPKH tidak terlibat dan tidak memiliki akses pengendalian dan pengawasan atas pengeluaran dana haji yang dipindahkan ke Kementerian Agama.

4. Koordinasi Penyelenggaraan Ibadah Haji

Berdasarkan Pasal 107 UU No. 8/2019, penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional dan menjadi tanggung jawab Pemerintah yang dilaksanakan oleh Menteri Agama. Kemudian, dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan

BPKH	Tim Penyusun

ibadah haji, Menteri Agama mengoordinasikan (i) menteri/pimpinan lembaga pemerintah di tingkat pusat; (ii) gubernur di tingkat provinsi; (iii) bupati/wali kota di tingkat kabupaten/kota; dan (iv) Kepala Perwakilan Republik Indonesia untuk Kerajaan Arab Saudi.

Koordinasi yang dilakukan Menteri Agama meliputi perencanaan dan pelaksanaan pelayanan transportasi, akomodasi, konsumsi, kesehatan, dokumen perjalanan, administrasi, dan pembinaan serta perlindungan. Ketentuan mengenai koordinasi Penyelenggaraan Ibadah Haji masih diatur lebih lanjut dalam Permenag No. 13/2018.

Berdasarkan Pasal 52 Permenag No. 13/2018, Menteri Agama mengoordinasikan penyelenggaraan ibadah haji dengan menteri dan/atau instansi terkait di tingkat nasional. Instansi terkait antara lain meliputi Kementerian Kesehatan, Kementerian Perhubungan, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Dalam Negeri, kementerian Keuangan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Komunikasi dan Informasi, dan Bank Indonesia. Ketentuan tentang koordinasi Kemenag dalam penyelenggaraan ibadah haji belum mengikutsertakan BPKH. Sementara BPKH merupakan lembaga yang mensuplai kebutuhan penyelenggaraan ibadah haji, terutama untuk biaya

BPKH	Tim Penyusun

operasional petugas, dan kebutuhan-kebutuhan penunjang lainnya yang disubsidi melalui *indirect cost*.

C. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Jaminan Sosial.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Jaminan Sosial—selanjutnya ditulis UU No. 24/2011—dicantumkan untuk mengetahui perbandingan model kelembagaan antara BPKH dan BPJS. Jika di telaah lebih jauh, konsep ataupun model bisnis BPKH memiliki kemiripan dengan Badan Pengelola Jaminan Sosial (BPJS) ketenagakerjaan.

Adapun beberapa kemiripan model bisnis tersebut, antara lain, BPKH dan BPJS ketenagakerjaan sama-sama memiliki fungsi (i) mengumpulkan dana peserta, (ii) mengelola dana yang dikelola untuk kepentingan peserta, (iii) mengumpulkan dan mengelola data peserta, (iv) membayarkan manfaat dan/atau membiayai pelayanan sesuai dengan ketentuan.

Selanjutnya, dari sisi pelaksanaan tugas BPKH dan BPJS ketenagakerjaan sama-sama menempatkan dana yang dikelola untuk investasi jangka pendek dan jangka panjang dengan mempertimbangkan aspek likuiditas, solvabilitas, kehati-hatian, keamanan dana, dan hasil yang memadai, melakukan pengawasan dan pemeriksaan atas kepatuhan peserta dan

BPKH	Tim Penyusun

pemberi kerja dalam memenuhi kewajibannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Namun, ada beberapa hal yang berbeda antara BPKH dan BPJS ketenagakerjaan. Salah satunya adalah perbedaan dalam hal instrumen investasi. Sesuai dengan Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2015, BPJS ketenagakerjaan bisa menyalurkan investasi dalam negeri hingga sebelas instrumen investasi. Sementara, BPKH hanya dapat melakukan investasi kedalam empat instrumen investasi yaitu berupa surat berharga, emas, investasi langsung, dan investasi lainnya sesuai dengan PP No. 5/2018.

Perbedaan yang sangat mendasar antara BPKH dan BPJS Ketenagakerjaan adalah dari jaminan risiko kerugian dari Lembaga. Jika BPJS ketenagakerjaan mengalami kesulitan likuiditas atau kerugian investasi maka pemerintah yang akan menjamin dana dari peserta. Sementara, apabila BPKH mengalami kesulitan likuiditas atau kerugian investasi—meski dengan beberapa syarat—maka kerugian ditanggung secara renteng oleh anggota Badan Pelaksana dan anggota Dewan Pengawas. Tanggung renteng demikian berpotensi menghambat kreativitas anggota organ BPKH dalam mengelola keuangan haji.

Mengingat adanya beberapa kemiripan model bisnis antara BPJS Ketenagakerjaan dengan BPKH, perlu adanya peninjauan

BPKH	Tim Penyusun

ulang terhadap UU No. 34/2014. BPKH memiliki tanggung jawab yang besar untuk memberikan nilai manfaat kepada jemaah haji maka perlu bagi BPKH menginvestasikan dana haji ke dalam instrumen yang lebih likuid dengan tingkat risiko sesuai dengan kondisi pasar dan aspek Syariah.

Jika BPKH diberikan fleksibilitas instrumen investasi maka akan berdampak pada peningkatan pendapatan nilai manfaat yang kemudian berujung pada kualitas pelayanan perjalanan haji dan keterjangkauan biaya perjalanan haji. Kemudian, terkait risiko gagal investasi, perlu ada peninjauan ulang terhadap tanggung jawab anggota organ BPKH untuk memikul secara tanggung renteng atas kerugian atau kegagalan investasi. Mengingat dana haji yang diinvestasikan adalah dana yang sangat besar.

Meskipun tanggung jawab tanggung renteng dapat tidak diberlakukan—jika dapat dibuktikan bahwa kegagalan investasi bukan bagian dari kesalahan anggota organ BPKH—tetapi, hal tersebut menjadi tidak *fair*, mengingat BPKH ditunjuk oleh pemerintah sebagai perwakilan pemerintah dalam hal pengelolaan dana haji. Tanggung jawab kerugian investasi dana haji tidak bisa jika hanya dibebankan di atas pundak anggota organ BPKH semata.

BPKH	Tim Penyusun

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Filosofi pengelolaan keuangan haji adalah penyelenggaraan hak asasi manusia yang berbasis kepada pelayanan publik yang berkualitas dan berpegang pada prinsip *good governance*. Pasal 10 ayat (1) UU No. 30/2014 menjabarkan beberapa prinsip di dalam *good governance* adalah (i) kemanfaatan, (ii) kecermatan, (iii) tidak menyalahgunakan kewenangan, (iv) keterbukaan, (v) kepentingan umum, (vi) akuntabilitas, dan (vii) transparansi. Semua prinsip tersebut harus dijalankan secara kumulatif oleh satu lembaga yang diberikan tugas, fungsi, wewenang, dan kedudukan yang jelas dalam sistem penyelenggaraan ibadah haji.

BPKH menjadi lembaga yang mempunyai peran penting untuk menyelenggarakan pengelolaan keuangan haji. Model pengelolaannya harus dilakukan secara efisien dan efektif, dengan tidak mengesampingkan prinsip *good governance*, agar menghasilkan maslahat yang universal dari pengelolaan keuangan haji, tidak hanya untuk umat Islam, tapi juga seluruh masyarakat Indonesia, khususnya dalam konteks pembangunan negara.

BPKH	Tim Penyusun

B. Landasan Sosiologis

Sejak 1949 Kementerian Agama telah memberangkatkan sebanyak 9.892 jemaah haji melalui jalur laut. Hingga kini, jumlah jemaah haji yang mendaftar terus meningkat, sedangkan kuota haji terbatas.⁸⁸ Hal ini menyebabkan terjadinya jemaah haji yang masuk dalam kategori *waiting list*. Rata-rata *waiting list* adalah 20 tahun.

Waiting list tercepat adalah tujuh tahun, yaitu Kabupaten Mahakam Ulu, Provinsi Kalimantan Timur. Sedangkan *waiting list* terlama adalah 44 tahun yaitu Kabupaten Bantaeng, Provinsi Sulawesi Selatan.⁸⁹ Total jemaah yang telah terdaftar pada 2 Agustus 2020 adalah sebanyak 4.737.521 dari seluruh Kabupaten di Indonesia. Jika biaya pendaftaran haji reguler sebesar Rp 25.000.000⁹⁰ maka dana yang mengendap diperkirakan sebesar Rp 118.438.025.000.000.

Waktu tunggu yang lama akan menimbulkan risiko penurunan nilai uang yang signifikan akibat inflasi dan perbedaan nilai tukar sehingga harga barang dan jasa menjadi lebih mahal.⁹¹ Untuk mengurangi resiko tersebut maka BPIH berinisiatif menyimpan dana pada sektor-sektor produktif yang

⁸⁸ Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah Kementerian Agama RI, 2014, *Ideografi Haji Tahun 1949-2014*.

⁸⁹ Lihat Komisi Pemberantasan Korupsi, *loc.cit*.

⁹⁰ *Ibid*.

⁹¹ Bank Indonesia, 2018, *Inflasi*.

BPKH	Tim Penyusun

dianggap mampu mengimbangi laju inflasi serta melakukan lindung nilai.⁹²

Upaya yang selama ini dilakukan adalah dengan menginvestasikan dana haji pada instrumen keuangan pada Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) atau sukuk negara dengan cara *private placement*, sejak ditandatanganinya nota kesepahaman antara Menteri Keuangan dengan Muhammad Menteri Agama pada tahun 2009.⁹³

Selain itu, dana haji juga diinvestasikan ke Deposito Syariah dan Surat Utang Negara Syariah⁹⁴ dan juga emas.⁹⁵ Untuk program lindung nilai dilakukan dengan *blanket contract* pada fasilitas jemaah berupa kontrak jangka panjang untuk penginapan, layanan transportasi serta catering. Namun, upaya tersebut dinilai masih belum optimal. Untuk itu, pada 26 Juli 2017 dibentuk BPKH agar pengelolaan keuangan haji lebih optimal.⁹⁶

Pengelolaan keuangan haji tidak hanya dimaksudkan untuk mengantisipasi penurunan nilai uang, tetapi juga dimaksudkan untuk meningkatkan layanan haji. Layanan tersebut tidak

⁹² Hamdani, 2020, *Dana Haji Tahun Ini “Diparkir” Di mana Saja?*

⁹³ Bappenas, 2017, *Manfaat Investasi Dana Haji untuk Ummat*.

⁹⁴ BBC News Indonesia, 2017, *Lima Hal tentang Dana Haji dan Kontroversinya*.

⁹⁵ Witjaksono, *loc.cit.*

⁹⁶ Seksi Informasi Hukum, Ditama Binbangkum, 2017. *Investasi Dana Haji*.

BPKH	Tim Penyusun

hanya akomodasi, transportasi, kesehatan dan katering, namun juga mencakup aspek pembinaan ibadah haji, mulai pelaksanaan bimbingan manasik haji hingga bimbingan ibadah haji pada saat pelaksanaan haji. Hal ini penting karena tidak semua jemaah memahami fikih haji.⁹⁷

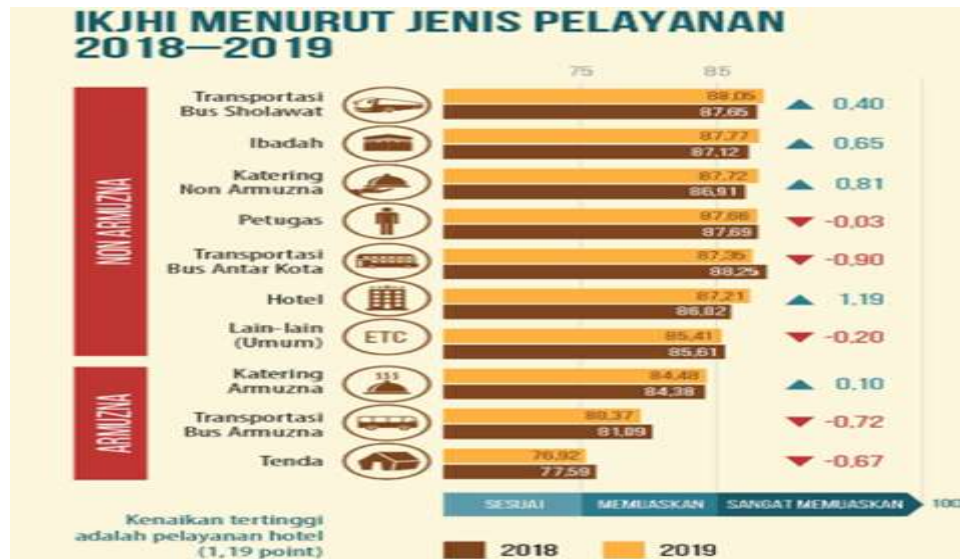
Menurut laporan dari Badan Pusat Statistik tahun 2019, beberapa fasilitas layanan mengalami penurunan tingkat kepuasan jemaah.⁹⁸



⁹⁷ Fahham, *loc.cit.*

⁹⁸ BPS, 2019, *Indeks Kepuasan Jemaah Haji Tahun 2019*.

BPKH	Tim Penyusun



Upaya untuk memberikan layanan terbaik agar para jemaah lebih tenang dan nyaman dalam beribadah menimbulkan konsekuensi biaya. Sehingga perlu dilakukan langkah-langkah strategis dalam merancang investasi dana haji agar memberikan hasil yang optimal dan keamanan dana jemaah.

Selain itu, sebagai bentuk pelayanan, penyelenggaraan ibadah haji merupakan praktik pelayanan publik yang diberikan oleh penyelenggara kepada jemaah haji. Pelayanan publik memiliki beberapa asas penting, yakni profesional, efektif, efisien, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif, dan adaptif.⁹⁹

⁹⁹ Joko Widodo, 2001, *Good Governance Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya, hlm 269-275.

BPKH	Tim Penyusun

Sementara dalam UU No. 25/2009 dinyatakan bahwa asas pelaksanaan pelayanan publik adalah kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan hak, tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, dan kecepatan, kemudahan, keterjangkauan.¹⁰⁰

Layanan publik yang *profesional* dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan tanggung jawab dari pemberi layanan. *Efektif* mengandung arti bahwa layanan yang diberikan lebih mengutamakan pada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran. *Sederhana*, dimaknai melalui prosedur atau tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.

Transparan didefinisikan dengan adanya kejelasan dan kepastian mengenai prosedur atau tata cara pelayanan, persyaratan pelayanan baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif, pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, rincian biaya atau tarif layanan dan tata cara pembayarannya, dan jadwal

¹⁰⁰ Pasal 4 UU No. 25/2009.

BPKH	Tim Penyusun

waktu penyelesaian pelayanan. *Keterbukaan* mengandung arti prosedur atau tatacara persyaratan, satuan kerja atau pejabat penanggung jawab pemberi layanan, waktu penyelesaian, rincian waktu atau tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.

Efisiensi, dimaknai melalui persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan berkaitan, dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja atau instansi pemerintah lain yang terkait. *Ketepatan waktu*, didefinisikan dengan pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

Responsif, lebih mengarah pada daya tanggap dan cepat menanggapi apa yang menjadi masalah, kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang dilayani, dan *Adaptif* adalah cepat menyesuaikan terhadap apa yang menjadi tuntutan, keinginan dan aspirasi masyarakat yang dilayani yang senantiasa

BPKH	Tim Penyusun

mengalami perkembangan.¹⁰¹ Sementara *nirlaba* mengandung arti bahwa layanan publik yang dilaksanakan tidak untuk mencari keuntungan atau profit.¹⁰² Oleh karena itu, diperlukan adanya perubahan terhadap UU No. 34/2014.

C. Landasan Yuridis

Sebagai negara yang berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa, Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu (*vide* Pasal 29 UUD 1945). Ibadah haji merupakan salah satu bentuk ibadah yang wajib dilakukan bagi siapa saja yang beragama Islam dan memiliki kemampuan untuk melaksanakannya. Negara harus menjamin kemerdekaan penduduk untuk melakukan ibadah haji dan memfasilitasinya agar hak asasi manusia menjadi terjamin dan terselenggara dengan baik, serta sejalan dengan prinsip-prinsip yang diakui dalam Islam.

Berdasarkan hal tersebut, DPR—selaku pemegang kekuasaan pembentuk Undang-Undang sebagaimana tertuang dalam Pasal 20 UUD 1945—harus membuat instrumen hukum yang dapat menjamin, melindungi, dan memfasilitasi warga negara

¹⁰¹ Joko Widodo, *op.cit.*, hlm 269-275.

¹⁰² Penjelasan UU No. 13/2008.

BPKH	Tim Penyusun

Indonesia yang hendak menyelenggarakan ibadah haji, khususnya pada ranah pengelolaan keuangan haji. Sebab, pengelolaan keuangan haji menjadi ranah yang sangat penting untuk menunjang penyelenggaraan ibadah haji agar terjamin kualitas dan prinsip-prinsip ke-Islaman-nya.

Tidak hanya DPR, berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, Presiden selaku kepala Pemerintahan, juga diberikan kewenangan untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR sehingga baik Presiden maupun DPR berkewajiban membentuk instrumen hukum yang dapat memfasilitasi hal tersebut.

BPKH	Tim Penyusun

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP

MATERI MUATAN

A. Jangkauan atau Arah Pengaturan

Subyek yang terkena pengaturan dalam perubahan atas UU No. 34/2014 adalah BPKH. Sedangkan, obyeknya adalah perorangan atau kelompok orang/Lembaga/organisasi yang memiliki kepentingan dengan pengelolaan keuangan haji.

Adapun arah pengaturan perubahan atas UU No. 34/2014 adalah, pertama, memperkuat kelembagaan BPKH sebagai sebagai entitas yang mengelola keuangan haji. Kedua, memperlancar proses pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewenangan BPKH melalui penataan kelembagaan, proses bisnis dan investasi, serta pertanggungjawaban pelaksanaan kewenangan BPKH.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang

1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum berisikan tentang pengertian (definisi) hal-hal penting dalam perubahan UU No. 34/2014. yaitu:

- a. Penyelenggaraan Ibadah Haji adalah rangkaian kegiatan pengelolaan pelaksanaan ibadah haji yang

BPKH	Tim Penyusun

meliputi pelaksanaan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan jemaah haji yang diselenggarakan oleh Pemerintah.

- b. Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji yang selanjutnya disingkat BPIH adalah sejumlah dana yang digunakan untuk operasional Penyelenggaraan Ibadah Haji.
- c. Biaya Perjalanan Ibadah Haji yang selanjutnya disingkat Bipih adalah sejumlah uang yang harus dibayar oleh warga negara yang akan menunaikan Ibadah Haji.
- d. *Ex-officio* adalah jabatan seseorang pada lembaga tertentu karena tugas dan kewenangannya pada lembaga lain.

Ketentuan Bipih yang harus diatur dalam perubahan UU No. 34/2014 adalah mengganti frasa “BPIH” yang tercantum dalam pasal-pasal sebagai berikut:

- a. Pasal 1 angka 7;
- b. Pasal 1 angka 12;
- c. Pasal 1 angka 13;
- d. Pasal 3 huruf b;
- e. Pasal 5 huruf a;
- f. Pasal 6;
- g. Pasal 7;

BPKH	Tim Penyusun

- h. Pasal 10 huruf d, e, f, dan h;
- i. Pasal 14;
- j. Pasal 15;
- k. Pasal 16 ayat (1); dan
- l. Pasal 26 huruf c, f, dan g.

2. Materi yang akan diatur

a. Perubahan Pengaturan Mengenai Kedudukan BPKH

Pasal 21 ayat (1) UU No. 34/2014 menyatakan bahwa BPKH berkedudukan dan berkantor pusat di Ibukota Negara. Selanjutnya, BPKH dapat memiliki kantor perwakilan di provinsi dan kantor cabang di kabupaten/kota (*vide* Pasal 21 ayat (2) UU No. 34/2014).

Ketentuan dalam Pasal 21 ditambahkan dua pasal, yaitu Pasal 21 ayat (3) dan ayat (4). Pengaturan dalam Pasal 21 ayat (3) setidaknya mengatur tentang dibolehkannya BPKH dalam mengusulkan Staf Teknis Pengelolaan Keuangan Haji yang ditempatkan di Perwakilan Konsuler tertentu. Kemudian, Pasal 21 ayat (4) mengatur tentang anggota Staf Teknis Pengelolaan Keuangan Haji diusulkan oleh BPKH dan diangkat oleh Menteri Luar Negeri.

b. Perubahan Pengaturan Mengenai Kewenangan BPKH

BPKH	Tim Penyusun

Pasal 24 UU No. 34/2014 menyebutkan beberapa kewenangan yang dimiliki BPKH, yaitu, (i) menempatkan dan menginvestasikan keuangan haji sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, keamanan, dan nilai manfaat; dan (ii) melakukan kerja sama dengan lembaga lain dalam rangka pengelolaan keuangan haji.

Ketentuan ini ditambahkan menjadi Pasal 24 huruf c, yakni memberikan usulan, pertimbangan, dan membahas besaran penerimaan dan pengeluaran Keuangan Haji. Selain itu, perlu dilakukan perubahan terhadap Pasal 12 ayat (4) yang sebelumnya mengatur tentang besaran pengeluaran diusulkan oleh BPKH dan ditetapkan oleh Menteri setelah mendapat persetujuan dari DPR menjadi Pasal 12 ayat (4a) yang mengatur tentang besaran pengeluaran diusulkan oleh BPKH dan Menteri untuk dibahas bersama Menteri.

Selanjutnya, perlu ditambahkan juga mengenai kewenangan BPKH untuk mengusulkan dan membahas besaran BPIH bersama Menteri. Penambahan ketentuan ini dapat dituangkan dalam Pasal baru, yaitu Pasal 6 ayat (1a).

Kemudian untuk memperjelas garis koordinasi BPKH dalam menjalankan tugas dan fungsinya, ditambahkan

BPKH	Tim Penyusun

beberapa ketentuan yang pada pokoknya menyebutkan Kementerian dan/atau lembaga yang harus menjadi tempat koordinasi bagi BPKH.

Pasal yang ditambahkan adalah Pasal 55A ayat (1), yakni, berkoordinasi dengan Kementerian Keuangan dalam hal melakukan perencanaan penempatan dan/atau investasi keuangan haji. Hal ini dimaksudkan untuk mengakomodir kesamaan model pengelolaan keuangan negara—melalui definisi keuangan negara—dengan model pengelolaan keuangan haji—melalui definisi keuangan haji.

Selanjutnya, perlu ditambahkan Pasal 55A ayat (2) yang menjelaskan koordinasi BPKH dengan Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang pendayagunaan aparatur negara dalam hal pelaksanaan wewenang untuk menetapkan struktur organisasi beserta tugas dan fungsi, tata kerja organisasi, dan sistem kepegawaian.

Kemudian, perlu ditambahkan Pasal 55A ayat (3) yang menjelaskan koordinasi dengan lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang pengadaan barang dan jasa dalam hal pelaksanaan wewenang BPKH untuk menetapkan ketentuan pengadaan barang dan jasa.

BPKH	Tim Penyusun

Berikutnya, perlu ditambahkan Pasal 55A ayat (4) yang menjelaskan koordinasi dengan Kementerian Agama dalam hal penetapan kuota jemaah haji, penetapan BPIH, dan penetapan besaran pengeluaran Penyelenggaraan Ibadah Haji (PIH).

c. Perubahan Pengaturan Mengenai Organ BPKH

Pasal 31 UU No. 34/2014 menjelaskan bahwa Dewan Pengawas terdiri atas 7 (tujuh) orang anggota yang berasal dari unsur profesional. 2 (dua) orang dari unsur Pemerintah dan 5 (lima) orang dari unsur masyarakat. Pasal 31 ayat (3) UU No. 34/2014 menyebutkan bahwa Anggota Dewan Pengawas yang berasal dari unsur Pemerintah terdiri atas satu orang dari Kementerian Agama dan satu orang dari Kementerian Keuangan.

Ketentuan ini ditambah menjadi Pasal 31 ayat (3a) yang pada pokoknya menyatakan bahwa anggota Dewan Pengawas yang berasal dari unsur pemerintah dipilih sebagai perwakilan efektif dalam bentuk *ex-officio*.

d. Perubahan Pengaturan Mengenai Tugas, Fungsi, dan Kewenangan Organ BPKH

Pasal 30 ayat (3) UU No. 34/2014 menyebutkan bahwa Dewan Pengawas berwenang memberikan persetujuan atas rencana strategis dan rencana kerja dan anggaran

BPKH	Tim Penyusun

tahunan pengelolaan keuangan haji, memberikan persetujuan atas penempatan dan/atau investasi keuangan haji, mendapatkan dan/atau meminta laporan dari badan pelaksana, mengakses data dan informasi mengenai pengelolaan keuangan haji, melakukan penelaahan terhadap data dan informasi mengenai pengelolaan keuangan haji, dan memberikan saran dan rekomendasi kepada Presiden melalui Menteri mengenai kinerja badan pelaksana.

Ketentuan mengenai kewenangan Dewan Pengawas ditambahkan 1 huruf, yakni huruf g yang pada pokoknya membolehkan Dewan Pengawas membentuk Komite untuk membantu pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan Pengawas. Komite yang dapat dibentuk antara lain: (i) Komite Audit; (ii) Komite Investasi dan Penempatan Keuangan Haji; dan (iii) Komite Manajemen Risiko dan Syariah.

Selain itu Pasal 13 UU No. 34/2014 menjelaskan bahwa Pengeluaran penempatan dan/atau investasi keuangan haji dilaksanakan setelah mendapat persetujuan dewan pengawas. Ketentuan ini diubah menjadi pengeluaran penempatan dan/atau investasi keuangan haji dilaksanakan setelah disetujui oleh 50% + 1 atau setengah

BPKH	Tim Penyusun

plus 1 anggota Dewan Pengawas. Ketentuan ini ditujukan untuk melakukan percepatan penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji.

e. Perubahan Pengaturan Mengenai Pelaporan dan Pertanggungjawaban BPKH

UU No. 34/2014 belum memasukkan model pelaporan yang terintegrasi dengan laporan Kemenag. Ketentuan yang model laporannya beririsan dengan Kemenag hanya tercantum dalam Pasal 52 ayat (5) UU No. 34/2014. Pasal tersebut menerangkan bahwa laporan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan Keuangan Haji yang belum diaudit kepada Presiden dan DPR melalui Menteri setiap 6 (enam) bulan. Selain itu, tidak ada ketentuan yang menerangkan adanya laporan pertanggungjawaban keuangan Kemenag yang disampaikan kepada BPKH.

Berdasarkan hal tersebut, perlu ada penambahan ketentuan pada Pasal 52 ayat (3) yaitu Laporan keuangan meliputi laporan realisasi anggaran, laporan operasional, laporan arus kas, neraca, catatan atas laporan keuangan, dan laporan pertanggungjawaban keuangan penyelenggaraan ibadah haji. Penambahan ketentuan ini dimaksudkan untuk mengakomodir tugas dan fungsi

BPKH	Tim Penyusun

BPKH dalam mengendalikan dan mengawasi pengeluaran dana haji yang dipindahkan ke Kemenag.

Kemudian, Pasal 53 ayat (1) UU No. 34/2014 menerangkan bahwa anggota Badan Pelaksana dan anggota Dewan Pengawas bertanggungjawab secara tanggung renteng terhadap kerugian atas penempatan dan/atau investasi keuangan haji secara keseluruhan yang ditimbulkan atas kesalahan dan/atau kelalaian dalam pengelolaannya. Namun, Pasal 53 ayat (2) UU No. 34/2014 anggota Badan Pelaksana dan anggota Dewan Pengawas dibebaskan dari tanggungjawab tersebut apabila dapat membuktikan: (a) kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya; (b) telah melakukan pengelolaan dan pengawasan dengan 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 pengelolaan keuangan haji yang mengakibatkan kerugian; dan (d) telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

Ketentuan dalam Pasal 53 ayat (2) UU No. 34/2014 diubah dan disesuaikan dengan ketentuan dalam Pasal 20

BPKH	Tim Penyusun

ayat (5) UU No. 30/2014 yang menjelaskan pengembalian kerugian dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila terdapat kesalahan administratif yang terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang. Sedangkan ayat selanjutnya, yaitu ayat (6) melanjutkan bahwa pengembalian kerugian negara dibabkan kepada Pejabat Pemerintahan, atau dalam hal ini adalah inividu-individu yang menjabat sebagai anggota badan pelaksana dan dewan pengawas, apabila terjadi kesalahan administratif yang diakibatkan oleh adanya unsur penyalahgunaan wewenang.

Dengan demikian, perubahan untuk ketentuan dalam Pasal 53 ayat (2) UU No. 34/2014 setidaknya meliputi:

- a. kerugian penempatan dan/atau investasi dibebankan kepada BPKH apabila terdapat kesalahan administratif yang terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang;
- b. kerugian penempatan dan/atau investasi dibebankan kepada Badan Pelaksana dan Dewan Pengawas apabila terdapat kesalahan administratif yang diakibatkan oleh adanya unsur penyalahgunaan wewenang.

BPKH	Tim Penyusun

Selanjutnya, perlu ditambahkan satu pasal, yakni Pasal 53A yang pada pokoknya menerangkan bahwa anggota Badan Pelaksana dan anggota Dewan Pengawas dibebaskan dari tanggungjawab atas kerugian apabila tidak terdapat kesalahan administratif, tidak terdapat unsur penyalahgunaan wewenang, dan telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

f. Perubahan Pengaturan Mengenai Siapa yang Menetapkan Dana Setoran Haji

Setoran perjalanan ibadah haji, baik UU No. 34/2014 maupun UU No. 8/2018, membagi menjadi dua setoran, yaitu setoran awal dan setoran pelunasan. Terdapat perbedaan antara UU No. 34/2014 dan UU No. 8/2018 dalam penentuan besaran kedua setoran tersebut. Menurut Pasal 49 Ayat (2) UU No. 8/2018 besaran pembayaran dana setoran awal ditetapkan oleh Menteri dan dana setoran pelunasan Bipih dilakukan setelah ditetapkan oleh Presiden (Ayat 3). Namun, dalam UU No. 34/2014 tidak diatur siapa yang menetapkan. Oleh karena itu, perlu ada penambahan ayat tentang siapa yang berhak menetapkan dana setoran awal dan dana setoran pelunasan tersebut.

BPKH	Tim Penyusun

g. Setoran Bipih (Top Up & Pelunasan) dapat dicicil dan/atau dilakukan secara bertahap

Dana setoran pelunasan selama ini dilakukan sekali setelah jemaah haji mendapatkan kepastian pemberangkatan. Perlu ada penambahan pasal tentang mekanisme cicilan atau pembayaran secara bertahap Bipih setelah jemaah haji mendapat porsi melalui BUS/UUS atau entitas lain yang telah ditetapkan BPKH.

Tahapan atau termin tersebut dilakukan dengan beberapa pertimbangan. Pertama, jika setoran pelunasan juga dilakukan secara bertahap maka akan meringankan jemaah untuk melunasi kekurangan biaya haji. Kedua, jika setoran pelunasan dilakukan secara bertahap maka dana yang masuk dan dikelola oleh BPKH akan lebih banyak sehingga menghasilkan nilai manfaat investasi yang lebih maksimal. Yang mana hasil pengembalian investasi tersebut bisa mensubsidi jemaah haji yang akan berangkat.

h. Penyetoran dapat dilakukan di BUS/UUS atau sarana/prasarana lain termasuk entitas yang ditetapkan BPKH

Dana setoran dan pelunasan haji selama ini dilakukan di Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota. Perlu

BPKH	Tim Penyusun

penambahan pasal tentang Penyetoran dana awal dan dana pelunasan dapat dilakukan di BUS/UUS yang telah ditunjuk oleh BPKH untuk mempermudah proses pendaftaran haji calon jemaah haji.

i. Pengelolaan Keuangan Haji dapat Dilakukan Bank Syariah atau Entitas lainnya dengan syarat pengelolaan keuangan haji dilakukan secara syariah baik di luar maupun dalam negeri

Untuk meningkatkan nilai manfaat dana setoran haji, perlu penambahan pasal tentang pengelolaan dana haji dapat dilakukan oleh Bank Syariah atau entitas lain dengan syarat pengelolaan keuangan haji dilakukan secara syariah baik di dalam maupun luar negeri. Jika dana setoran awal dan pelunasan Bipih tersebut dapat dikelola oleh perbankan dan jemaah haji berhak mendapat nilai manfaat maka dapat mengurangi sisa pembayaran dana setoran pelunasan. Apabila mekanisme ini dapat ditempuh maka selain meringankan calon jemaah haji dalam pelunasan, juga dana yang terkumpul di perbankan atau entitas lain dapat berkontribusi terhadap perekonomian khususnya di sektor bisnis syariah.

BPKH	Tim Penyusun

j. Pengelolaan keuangan haji dapat menggunakan dalam mata uang rupiah dan uang asing, terutama dollar Amerika dan SAR, termasuk pembukuannya

Dalam Pasal 50 UU No. 34/2014 disebutkan bahwa BPKH dalam pengelolaan keuangan haji menggunakan satuan hitung mata uang rupiah. Padahal, selama ini biaya penyelenggaraan ibadah haji menggunakan *multi-currency* (Rupiah, USD, dan SAR). Untuk meminimalisir risiko *currency*, perlu perubahan Pasal 50 tersebut yang memperbolehkan BPKH menggunakan mata uang asing dengan mekanisme *multy-currency* seperti US Dollar dan Riyal Saudi Arabia ataupun valuta asing lainnya sesuai kebutuhan.

Dengan adanya *multi-currency* dalam pengelolaan dana haji maka BPKH bisa melakukan *hedging* (lindung nilai) secara Syariah. Dengan adanya *multi-currency* dan implementasi *hedging* secara Syariah maka pengelolaan dana haji akan lebih maksimal dan risiko risiko yang melekat di dalamnya bisa diminimalkan.

k. Pengembalian Bipih

Saat ini biaya riil dari perjalanan haji lebih besar dari biaya yang disetorkan jemaah haji kepada BPKH. Dengan demikian, jika terjadi selisih kelebihan dana setoran Bipih

BPKH	Tim Penyusun

dengan Bipih yang ditetapkan DPR di tahun berjalan, BPKH tidak berkewajiban untuk mengembalikan selisih ke Rekening Tabungan Jemaah Haji (RTJH).

Hal tersebut dikarenakan nilai manfaat yang diperoleh dari hasil penempatan dan/atau investasi setoran jemaah haji belum cukup menutupi biaya riil penyelenggaraan ibadah haji. Selain itu, selisih dana tersebut bisa digunakan untuk menutupi biaya *overhead* di tahun berjalan. Oleh karena itu, ketentuan Pasal 10 huruf e dan Pasal 26 huruf g UU No. 34/2014 perlu dihapuskan.

1. Menurunkan batas usia pendaftaran haji ditetapkan menjadi sejak lahir

Untuk menambah jumlah penerimaan keuangan haji dari setoran Bipih demi meningkatkan nilai manfaat keuangan haji, norma tentang batas minimal umur pendaftaran jemaah haji yang ditentukan berumur 12 tahun perlu diubah menjadi sejak lahir. Hanya saja, pengaturan tentang umur berada di UU No. 8/2019 yang *notabene* bukan menjadi kewenangan UU No. 34/2014.

Untuk mendukung perubahan di atas, BPKH perlu melakukan koordinasi lebih lanjut dengan Kementerian Agama yang menjadi operator dari UU No. 8/2019. BPKH tidak memiliki kewenangan terhadap ketentuan umur

BPKH	Tim Penyusun

tersebut karena BPKH bukan operator UU No. 8/2019, melainkan operator UU No. 34/2014.

m. Pengadaan aset di Saudi dilakukan oleh BPKH

Sejalan dengan UU No. 25/2009, penyelenggaraan ibadah haji merupakan bentuk pelayanan publik yang asas penyelenggaraannya adalah profesional, efektif, efisien, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif, adaptif dan nirlaba. Oleh karena itu, untuk meningkatkan efisiensi penyelenggaraan ibadah haji, perlu ada penambahan pasal yang memperbolehkan dana haji digunakan untuk pengadaan aset di Saudi Arabia.

Pengadaan aset di Arab Saudi mampu meningkatkan efisiensi operasional dan juga mengurangi biaya akomodasi dan transportasi selama menunaikan ibadah haji. Dengan adanya efisiensi tersebut maka bisa dimanfaatkan kembali oleh BPKH.

n. Pengembalian RTJH (termasuk untuk Bipih khusus)

Sesuai dengan Pasal 10 huruf e UU No. 34/2014, BPKH wajib mengembalikan BPIH atau BPIH khusus di tahun berjalan. Sementara pada UU No. 34/2014 pasal 26 huruf g menyatakan bahwa BPKH wajib mengembalikan BPIH atau BPIH khusus kepada jemaah haji. Inkonsistensi norma ini perlu di selaraskan.

BPKH	Tim Penyusun

o. Pencadangan

Dalam rangka mengurangi resiko kerugian yang mungkin terjadi, BPKH mestinya diperbolehkan melakukan pencadangan agar tidak menimbulkan kerugian atau beban berat bagi pihak-pihak yang terkait atas kegagalan penanaman dana. Selama ini, dalam pengelolaan dana haji belum ada pasal yang mengatur tentang adanya pencadangan dana haji untuk mengganti rugi akibat *business judgment*.

Pencadangan tersebut menjadi krusial mengingat risiko yang melekat pada setiap instrumen investasi yang digunakan dalam pengelolaan dana haji. Dengan demikian, perlu adanya penambahan pasal dalam undang-undang yang mengatur tentang dana cadangan yang disiapkan guna memitigasi kerugian ataupun risiko yang timbul akibat *business judgement* dalam pengelolaan dana haji.

p. Penetapan proses besaran pengeluaran PIH

BPKH juga dilibatkan dalam penetapan besaran pengeluaran PIH, tidak hanya sebatas pemberi masukan

q. Penggunaan sisa anggaran operasional BPKH dikembalikan ke kas haji

BPKH	Tim Penyusun

Sisa anggaran operasional BPKH tidak termasuk ke dalam penerimaan Keuangan Haji (*vide* Pasal 5 UU No. 34/2014). Oleh karena itu, memungkinkan jika penggunaan sisa anggaran operasional BPKH dapat dijadikan sumber pendanaan bagi BPKH untuk tahun selanjutnya.

Sebab, saat ini, sisa anggaran operasional BPKH dapat digunakan sebagai sumber pendanaan BPKH tahun berikutnya yang penetapan penggunaannya setelah mendapat persetujuan DPR. Dengan demikian, perlu ada penambahan Pasal di Undang-Undang Pengelolaan Keuangan Haji yang mengatur tentang hal tersebut.

r. Kepatuhan BPS BPIH

Belum ada pengaturan mengenai dasar hukum dalam pemberian sanksi administrasi bagi BPS BPIH terkait kepatuhan dalam pelaporan. Agar BPKH memiliki dasar hukum yang kuat dalam pemberian sanksi administrasi bagi BPS BPIH yang tidak patuh dalam pelaporan, maka perlu ada penambahan pasal yang mengakomodir kebutuhan tersebut.

s. Penjaminan Simpanan

Belum terdapat pengaturan mengenai penjaminan simpanan yang menyeluruh bagi keuangan haji. Perlu

BPKH	Tim Penyusun

pengaturan mengenai penjamin simpanan yang menyeluruh bagi keuangan haji, meliputi:

- 1) Simpanan BPKH qq. Jemaah Haji (Setoran awal)
- 2) Simpanan BPKH yang ditujukan untuk *beneficiary* Jemaah Haji (nilai manfaat), jemaah haji tunggu (nilai manfaat), dan kemaslahatan umat (DAU).

Pengaturan tersebut diperlukan agar BPKH memiliki dasar hukum yang kuat dalam penjaminan simpanan atas seluruh penempatan keuangan haji di perbankan.

t. Perpajakan

Perlu pengaturan mengenai pengecualian perpajakan bagi keuangan haji, khususnya bagi penempatan dan/atau investasi keuangan haji di dalam dan di luar negeri. Pengaturan mengenai pengecualian perpajakan bagi penempatan dan/atau investasi keuangan haji di dalam dan di luar negeri agar mengoptimalkan nilai manfaat bagi kepentingan jemaah haji, jemaah haji tunggu, dan kemaslahatan umat.

BPKH	Tim Penyusun

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Dari pembahasan tersebut di atas, adapun beberapa poin kesimpulan, yaitu:

1. Beberapa permasalahan yang perlu diubah dan dimasukkan ke dalam perubahan UU No. 34/2014 yaitu:
(i) kelembagaan, yaitu BPKH selaku operator di bidang pengelolaan keuangan haji, sedangkan Kementerian Agama adalah operator di bidang penyelenggaraan ibadah haji. Keduanya merupakan satu kesatuan yang saling terintegrasi, sehingga beberapa kewenangan BPKH perlu ditingkatkan agar setara dengan Kemenag, khususnya dalam hal penetapan besaran pemasukan dan pengeluaran keuangan haji, dan mekanisme pelaporan; dan (ii) proses bisnis.
2. UU No. 34/2014 yang sekarang belum mengakomodir kebutuhan pengelolaan keuangan haji sehingga perlu untuk dilakukan perubahan.
3. Dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan UU No. 34/2014, terdapat beberapa landasan, antara lain: (i) landasan filosofis yaitu pengelolaan

BPKH	Tim Penyusun

keuangan haji harus dilaksanakan secara efisien, efektif, dan tidak mengesampingkan prinsip *good governance*; (ii) landasan sosiologis yaitu akumulasi jumlah setoran jemaah haji yang semakin meningkat dan kebutuhan untuk mengelola keuangan haji secara cepat dan tepat; dan (iii) landasan yuridis.

4. Sasaran yang diwujudkan dalam naskah akademik RUU Perubahan UU No. 34/2014 adalah meningkatkan kualitas penyelenggaraan ibadah haji melalui pengelolaan keuangan haji yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel.

B. Saran

RUU Perubahan UU No. 34/2014 ini disarankan agar dapat segera diselesaikan tahun 2021 sehingga dapat dijadikan pedoman dalam penyusunan dan pembahasan RUU.

BPKH	Tim Penyusun

DAFTAR PUSTAKA

A. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang Nomor 34 tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Jaminan Sosial.
- Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji.
- Peraturan Presiden Nomor 110 Tahun 2017 tentang Badan Pengelola Keuangan Haji.
- Perpres 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.
- Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengeluaran Keuangan Haji Untuk Penyelenggaraan Ibadah Haji.
- Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler.
- Peraturan Menteri Agama Nomor 28 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Operasional Penyelenggaraan Ibadah Haji.
- Peraturan Badan Pengelola Keuangan Haji Nomor 5 Tahun 2018 tentang Tata Cara dan Bentuk Investasi Keuangan Haji.

BPKH	Tim Penyusun

Keputusan Menteri Agama Nomor 121 Tahun 2020 tentang
Penetapan Kuota Haji Indonesia Tahun 1441H/2020M.

B. Buku, Jurnal, dan Kamus

- Abdulkadir, Muhammad. (2010). *Hukum Perusahaan Indonesia*. Citra Aditya Bakti.
- Ahmad, Khaliq, Mohammed, Mustafa Omar and Razak, Dzulfajri Abdul. (2012). Case of Pilgrimage Funds Management Board (Lembaga Urusan Tabung Haji). *IIUM Journal of Case Studies in Management*. Vol. 3 No 2.
- Al-Bushrawi, A. F. 'Imaduddin I. bin U. bin K. al-Q. (2017). *Tafsir Ibnu Katsir Edisi Terjemahan* (A. H. Dkk (ed.); Jilid 7).
- Antonio, M. S. (1999). *Bank Syariah Wacana Ulama dan Cendikiawan*. Tazkia Institute.
- Asshiddiqie, Jimly dan Ali Safa'at. M. (2006). *Teori Hukum Hans Kelsen Tentang Hukum*, Kontitusi Press. Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly. *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*. (2004). Konstitusi Press. Jakarta.
- _____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. (2006). Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta.
- BPKH, *Investasi Keuangan Haji BPKH*
- Budiarto, Agus. (2002). *Kedudukan Hukum dan Tanggung Jawab Pendiri Perseroan Terbatas*. Ghlmia Indonesia. Jakarta.
- C. Jackson, Vicki. "Constitutional Law in an Age of Proportionality". (2015). *Yale Law Journal*.
- Departemen Agama RI. (2006). *Syamil Al Qur'an*. PT. Syamil Cipta Media.
- Ditjen PHU Kementrian Agama RI. (2014). *Ideografi Haji Indonesia Tahun 1949 sd 2014*.
- Dornbusch, R., Chul, Y., & Stijn, P. (2000). Contagion: How Understanding It Spreads. *The World Bank Research Observer*. 15(2).
- Erry Fitrya, Primadhany. (2017). "Tinjauan Terhadap Tanggungjawab Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) dalam Melakukan Penempatan dan/atau Investasi Keuangan Haji", *Jusrisdictie: Jurnal Hukum dan Syariah* Vo. 8 No. 2 Tahun 2017.

BPKH	Tim Penyusun

- Fahham, A. M. (2015). Penyelenggaraan Ibadah Haji: Masalah dan Penanganannya. *Penyelenggaraan Ibadah Haji: Masalah Dan Penanganannya*. 1(1).
- Fitrya Primadhany, Erry. (2017). Tinjauan Terhadap Tanggung Jawab Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) Dalam Melakukan Penempatan Dan/ Atau Investasi Keuangan Haji, *Jurisdiction: Jurnal Hukum dan Syariah* Vol. 8 No.2.
- Flores, Imer. (2013) 'Proportionality in Constitutional and Human Rights Interpretation', *Georgetown Public Law and Legal Theory Research Paper*.
- Hamzah, Andi. (2005). *Kamus Hukum*. Ghalia Indonesia.
- Haura, Arie. (2010). "*Pengelolaan Dana Haji Pada Sukuk Dana Haji Indonesia (SDHI)*", Skripsi Sarjana Ekonomi Syariah. UIN Syarif Hidayatullah. Jakarta.
- Hermansen, M., & Röhn, O. (2016). Economic resilience: The usefulness of early warning indicators in OECD countries. *OECD Journal: Economic Studies*, 2016(1), 9–30. https://doi.org/10.1787/eco_studies-2016-5jg2ppjrd6r3
- Huda, N., & Heykal, M. (2015). *Lembaga Keuangan Islam, Tinjauan Teoritis dan Praktis*. Prenadamedia Group.
- Panjaitan, Hulman. (2003). *Hukum Penanaman Modal Asing*. Ind-Hill Co. Jakarta.
- Istanto, Sugeng. (2007). *Penelitian Hukum*. CV Ganda. Yogyakarta.
- Widodo, Joko. (2001). *Good Governance Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Insan Cendekia. Surabaya.
- Khalil Harahap, Nasruddin, Supriyatni, Renny, dan Sudaryat, (2019). "*Tanggung Jawab Hukum Penyelenggara Haji Terkait Penggunaan Dana Haji Dalam Pembangunan Infrastruktur Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji*", *Jurnal Ilmu Hukum Kenotarian Fakultas Hukum UNPAD* Vol. 2 No.2.
- Kharaidy, Ridwan. (tanpa tahun). *Perseroan Terbatas, Doktrin, Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*, Kreasi Total Media, Yogyakarta.
- Khoiruddin, E. P. U. dan M. (2016). Pengaruh Rasio Keuangan Early Warning Sistem Terhadap Tingkat Solvabilitas Perusahaan Asuransi Jiwa Syariah Periode 2010-2013. *Manajemen Analysis Journal*, 5(1).

BPKH	Tim Penyusun

- Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan MK RI. (2005). *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Jakarta. KRHN.
- Kris Ulfan, Sutriswanto, dan G. A. (2018). Analisis Pengaruh Rasio Early Warning System Terhadap Financial Solvency Pada Perusahaan Asuransi Jiwa Syariah Di Indonesia. *Jurnal Penelitian Ilmu Ekonomi*, 8(1), 12–23.
- Mangram, Myles E. (2013). A Simplified Perspective of The Markowitz Portfolio Theory, *Global Journal of Business Research*, Volume 7, Number 1.
- Markowitch, H.M. (1959). *Portfolio Selection: Efficient Diversification of Investments*, Wiley, Yale University Press.
- Muhammad Nur Abdi, M. N. H. (2016). Analisis Pengaruh Faktor-Faktor Resiko Investasi Terhadap Perusahaan Farmasi yang Listing Di Bursa Efek Indonesia. *Jurnal Economix*, 4(1).
- Muhjad. Hadin dan Nuswardani. Nunuk, (tanpa tahun). *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*. Genta Publishin. Yogyakarta.
- Khalil Harahap, Nasruddin. Supriyatni, Renny. Sudaryat. (2019). “Tanggung Jawab Hukum Penyelenggara Haji Terkait Penggunaan Dana Haji Dalam Pembangunan Infrastruktur Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji”, *Jurnal Ilmu Hukum Kenotariaran Fakultas Hukum UNPAD*. Vol. 2 No.2.
- Notoatmojo, Soekidjo. (2010). *Etika dan Hukum Kesehatan*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Pengelola, B., & Haji, K. (2019). *Pengelolaan Keuangan Haji*.
- Pramono Putro Suwiralim, Haryetti, dan A. F. F. (2014). Pengaruh Analisis Rasio – Rasio Early Warning System (EWS) Terhadap Harga Saham Pada Perusahaan Asuransi Yang Listing Di Bursa Efek Indonesia (2009- 2012). *JOM Fekon*, 1(2).
- Putra, Ivan Yulian Rahma dan P, Dinalestari. (2020). *Analisis Perbandingan Return Dan Risk Saham Konvensional Dan Syariah (Studi Pada Jakarta Islamic Index (JII) Dan IDX 30 Periode 2014-2018)*,
- Rusydiana, A. S., Rani, L. N., & Hasib, F. F. (2019). Manakah Indikator Terpenting Stabilitas Sistem Keuangan ? Perspektif Makroprudensial What Is the Most Important Indicator of Financial System Stability? Macroprudential Perspective. *Jurnal Ekonomi Dan Pembangunan Vol*, 27, 25–42.

BPKH	Tim Penyusun

- Setyawan, Arif dan Wibowo, Hendro. Mustafa Kamal, (2020). Analysis of Optimization Model of Haji Financial Investment Portfolio in BPKH RI (Haji Financial Management Agency of the Republic of Indonesia), *Jurnal Ekonomi dan Perbankan Syariah*, Vol. 8. No 1.
- Shidarta. (2006). *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Edisi Revisi, Gramedia Widiasarana Indonesia. Jakarta.
- Simons, R. (2005). *Levers of Organization Design*. Havard Business School Publishing.
- Soekanto. Soerjono dan Mamudji. Sri, (2006). *Penelitian Hukum Normatif*, PT Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Sudaryo, Yoyo. dan Yudanegara, Aditya. (2017). *Investasi Bank dan Lembaga Keuangan Yogyakarta: Penerbit Andi*.
- Suherman. E. (1997). *Masalah Tanggung Jawab Pada Charter Pesawat Udara Dan Beberapa Masalah Lain Dalam Bidang Penerbangan (Kumpulan Karangan)*, Cet. II, Alumni. Bandung.
- Sunggono, Bambang. (2011). *Metode Penelitian Hukum*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Supramono, Gatot. (1996). *Hukum Perseroan Terbatas*, Djambatan, Jakarta.
- Syarifuddin, F. (2015). *Konsep, Dinamika dan Respon Kebijakan Nilai Tukar Di Indonesia*. *Bank Indonesia*.
- Sylva Alif Rusmita, Puji Sucia Sukmaningrum, and Z. A. A. (2017). Early Warning System for Sharia Insurance Companies in Indonesia and Malaysia at 2013-2015 period. *Proceedings of the 1st International Conference on Islamic Economics, Business, and Philanthropy (ICIEBP 2017) - Transforming Islamic Economy and Societies*, 135-140. <https://doi.org/ISBN:978-989-758-315-5>
- Triwulan, Titik. dan Febrian, Shinta. (2010). *Perlindungan Hukum bagi Pasien*. Prestasi Pustaka. Jakarta.
- W. Sumardjono, Maria, (1997). *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian: Sebuah Panduan Dasar*. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Yang, T., & Lim, J. J. (2004). Crisis, contagion, and East Asian stock markets. *Review of Pacific Basin Financial Markets and Policies*, 7(1), 119-151. <https://doi.org/10.1142/S0219091504000068>.

BPKH	Tim Penyusun

Zoelva, Hamdan. (2010). "Tinjauan Konstitusional Penataan Lembaga Non-Struktural di Indonesia". *Jurnal Negarawan*. Sekretariat Negara RI.

C. Website

Adnan, M. Akhyar, (2020). Saatnya Memahami Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH). <https://bpkh.go.id/saatnya-memahami-biaya-penyelenggaraan-ibadah-haji-bpih-muhammad-akhyar-adnan/>

Badan Pusat Statistik. (2019). *Indeks Kepuasan Jemaah Haji Indonesia Tahun 1440H/2019M*. <https://www.bps.go.id/website/images/Indeks-Kepuasan-Haji--2019-ind.jpg>

Balanced Scorecard Institute. (n.d.). *Balanced Score Card Basics*. Retrieved November 17, 2020, from <https://balancedscorecard.org/bsc-basics-overview>.

Bappenas. (2017). *MANFAAT INVESTASI DANA HAJI UNTUK UMAT*. https://www.bappenas.go.id/files/9815/1131/6812/Siaran_Pers_-_Manfaat_Investasi_Dana_Haji_untuk_Umat.pdf.

BBC News Indonesia. (2017). *Lima Hal tentang Dana Haji dan Kontroversinya*. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-40778194>.

BPS. (2019). *Indeks Kepuasan Jemaah Haji Indonesia Tahun 1440H/2019M*. 82.

Central Bank of Indonesia. (2018). *Inflasi*. <https://www.bi.go.id/id/moneter/inflasi/pengenalan/Contents/Default.aspx>.

Hamdani, T. (2020). *Dana Haji Tahun Ini "Diparkir" di Mana Saja?* <https://finance.detik.com/moneter/d-5083762/dana-haji-tahun-ini-diparkir-di-mana-saja>.

<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20190619205403-532-40478>

[1/bpkh-keluhkan-beban-pajak-investasi-dana-haji](https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20201005194244-532-55466)

<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20201005194244-532-55466>

[9/bpkh-bebas-bayar-pajak-penghasilan-dalam-omnibus-law-ciptaker](https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20201005194244-532-55466)

BPKH	Tim Penyusun

<https://www.bareksa.com/berita/reksa-dana/2020-07-01/Reksa-Dana-saham-dan-campuran-juara-return-juni-2020-ini-top-10-produknya>

<https://www.bareksa.com/berita/reksa-dana/2020-05-04/Reksa-Dana-saham-syariah-juara-pada-april-2020-ini-top-10-produknya>

Kementerian Agama Republik Indonesia. (2020a). *Tata Cara dan Persyaratan Pendaftaran Haji Reguler*. https://kemenag.go.id/berita/info_grafis_read/8/tata-cara-dan-persyaratan-pendaftaran-haji-reguler.

Kementerian Agama Republik Indonesia. (2020b). *Waiting List Jemaah Haji*. www.Kemenag.Go.Id. <https://haji.kemenag.go.id/v4/waiting-list>.

Pratiwi, Fuji, dan Yulianto. Agus, “BPKH Sadari Tantangan-Tangan Ini”, <https://ihram.co.id/berita/oxnyb5396/bpkh-sadari-tantangan-tangan-ini>.

Witjaksono, B. (2020). *Investasi Dana Haji*. <https://republika.co.id/berita/pv4g3w440/investasi-dana-haji>.

D. Diskusi Kelompok Terpumpun (*Focused Group Discussion*)

Diskusi Kelompok Terpumpun (*Focused Group Discussion*) dengan Komisi Pemberantasan Korupsi pada 19 November 2020.

Diskusi Kelompok Terpumpun (*Focused Group Discussion*) dengan Kementerian Agama pada 20 November 2020.

Diskusi Kelompok Terpumpun (*Focused Group Discussion*) dengan Kementerian Keuangan pada 23 November 2020.

Diskusi Kelompok Terpumpun (*Focused Group Discussion*) dengan Badan Pemeriksa Keuangan pada 25 November 2020.

Diskusi Kelompok Terpumpun (*Focused Group Discussion*) dengan Badan Pengelola Keuangan Haji pada 25 November 2020.

BPKH	Tim Penyusun