



**IKHTISAR PUTUSAN  
PERKARA NOMOR 51/PUU-XV/2017**

**Tentang**

**Setoran Awal Ibadah Haji**

- Pemohon** : **Muhammad Sholeh, S.H**  
**Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;  
**Pokok Perkara** : Pengujian Pasal 24 huruf a, Pasal 46 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;;  
**Amar Putusan** : Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.  
**Tanggal Putusan** : Selasa, 12 Desember 2017.  
**Ikhtisar Putusan** :

Mengenai kewenangan Mahkamah, oleh karena permohonan Pemohon adalah pengujian konstiusionalitas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji (selanjutnya disebut UU 34/2014) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), maka Mahkamah berwenang untuk untuk mengadili permohonan Pemohon.

Terkait kedudukan hukum Pemohon, Pemohon adalah warga negara Indonesia yang mendaftarkan diri sebagai calon jamaah haji sejak 2008 melalui Kantor Kementerian Agama Sidoarjo Jawa Timur dengan melakukan setoran awal sebanyak Rp. 20.000.000,-(dua puluh juta rupiah) ke Bank BNI cabang Surabaya. Pemohon merasa dirugikan dengan berlakunya Pasal 24 huruf a, Pasal 46 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (1) UU 34/2014 dengan alasan yang pada pokoknya yaitu Pemohon sangat keberatan dengan biaya awal Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) sebanyak Rp. 20.000.000,- (dua puluh juta rupiah), sebab menurut Pemohon uang sebanyak itu jika digunakan untuk usaha dalam setiap tahunnya bisa berkembang lebih dari 200%. Sementara jika disetorkan kepada Kementerian Agama, Pemohon tidak pernah tahu berapa bunganya, dan apakah bunga tersebut kembali kepada Pemohon atau tidak. Pemohon tidak pernah mendapatkan penjelasan dari Petugas bahwa uang setoran awal haji Pemohon akan diinvestasikan. Hal tersebut sangat merugikan hak konstiusional Pemohon, karena uang Pemohon diinvestasikan secara tiba-tiba tanpa persetujuan Pemohon. Padahal hakekat Pemohon membayar setoran awal BPIH adalah uang muka untuk biaya penyelenggaraan ibadah haji bukan untuk investasi;

Bahwa dari dalil Pemohon mengenai kedudukan hukum tersebut di atas, menurut Mahkamah, Pemohon sebagai calon jamaah Haji yang telah menyerahkan

setoran awal biaya ibadah haji yang didasari ketentuan Pasal 24 huruf a, Pasal 46 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (1) UU 34/2014, potensial dirugikan dengan berlakunya pasal-pasal *a quo*, dengan demikian Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

Bahwa terkait pokok permohonan Pemohon yang pada pokoknya menyatakan Pasal 24 huruf a, Pasal 46 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (1) UU 34/2014 bertentangan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, karena norma tersebut telah berlaku sewenang-wenang karena setoran awal ibadah haji Pemohon digunakan untuk investasi. Padahal Pemohon tidak pernah memberikan mandat kepada pembuat undang-undang terkait diperbolehkannya investasi atau tidak. Di samping itu Pembuat Undang-Undang telah salah menafsirkan makna investasi yang penuh kehati-hatian dengan prinsip syariah pasti menguntungkan. Padahal investasi dalam bentuk apapun akan mengalami risiko kerugian. Maka jika mengalami kerugian, Pemohon yang akan dirugikan, bukan BPKH. Setoran awal BPIH adalah kewajiban sepihak yang dipaksakan oleh pemerintah dengan nilai tinggi. Artinya sejak awal pembuat Undang-Undang sudah meninggikan biaya setoran awal BPIH yang bertujuan agar terjadi penumpukan dana BPIH, dan dengan begitu pembuat Undang-Undang melalui BPKH bisa mengelola dana BPIH milik Pemohon dan calon jamaah lainnya.

Terhadap dalil Pemohon tersebut Mahkamah berpendapat, bahwa salah satu hal yang menjadi bagian dari tugas penyelenggaraan pelayanan publik yang mesti dilakukan pemerintah adalah memfasilitasi warga negaranya yang beragama Islam untuk melaksanakan ibadah haji. Fasilitas tersebut merupakan bagian dari konsekuensi bahwa negara menjamin kemerdekaan penduduk untuk memeluk agama dan beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya sesuai dengan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945. Jaminan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Konstitusi tersebut tidak saja dalam bentuk memberi ruang kebebasan, melainkan juga turut memfasilitasi bagaimana warga negara yang memeluk agama dapat beribadah menurut agamanya secara layak. Dalam rangka menyediakan fasilitas atau layanan bagi warga negara beragama Islam yang akan menunaikan ibadah haji, negara (pemerintah) perlu mengambil langkah-langkah legislasi agar pelayanan pelaksanaan ibadah haji dapat diberikan dengan sebaik-baik dan selayak-layaknya. Salah satu keputusan yang dihasilkan dari langkah legislasi itu adalah membentuk Undang-Undang *a quo* yang salah satunya membentuk BPKH yang diberi wewenang untuk mengelola BPIH, salah satunya dengan menginvestasikan dana dimaksud. Undang-Undang *a quo* dibentuk oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih warga negara yang memiliki hak pilih melalui Pemilu, sehingga apa yang dimuat di dalamnya sudah dianggap sebagai bagian dari kontrak antara rakyat dengan pemerintah, termasuk norma *a quo* yang dipersoalkan konstitusionalitasnya. Pengaturan mengenai pembentukan BPKH yang salah satu kewenangannya adalah mengelola BPIH yang dihasilkan melalui proses legislasi tersebut merupakan hasil dari kesepakatan para wakil rakyat. Oleh karena itu, dari aspek terbentuknya, norma itu sama sekali tidak dapat dianggap sebagai kesewenang-wenangan pembentuk undang-undang. Bagaimana dengan ketiadaan kontrak persetujuan antara calon jemaah haji dengan BPKH terkait penggunaan dana tersebut? Apakah hal itu merupakan kesewenang-wenangan yang telah melanggar hak atas jaminan perlindungan hukum Pemohon sesuai dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945?

Bahwa sebagaimana keterangan yang diberikan pemerintah, setoran awal BPIH bukanlah tabungan jemaah haji untuk melaksanakan ibadah haji, melainkan merupakan uang muka (*down payment-DP*) untuk *booking seat* antrian haji. Oleh karena setoran awal BPIH tersebut bukan berstatus tabungan melainkan DP, maka pengelolaan dana tersebut sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintah sebagai pelaksana pelayanan pelaksanaan ibadah haji bagi warga negara beragama Islam. Dengan status itu, ketika telah membayarkan setoran awal, dana tersebut sudah diposisikan sebagai dana penyelenggaraan haji, sekalipun masih berstatus milik jemaah dan jika seandainya calon jemaah meninggal dunia, dana tersebut dikembalikan kepada ahli warisnya. Bahwa dengan dikelolanya dana calon jemaah haji yang berasal dari setoran awal oleh Pemerintah melalui BPKH, apakah telah menghilangkan perlindungan hukum bagi warga negara yang telah membayar uang muka ibadah haji? Sebagai pengelola, sesuai Undang-Undang *a quo*, pemerintah sepenuhnya mengambil tanggung jawab atas segala tindakan pengelolaan dana dimaksud, termasuk ketika menginvestasikannya. Apabila investasi tersebut menghasilkan nilai tambah, maka nilai tambah tersebut akan kembali menjadi bagian dari penerimaan keuangan haji yang akan dimanfaatkan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan haji dan manfaat bagi kemaslahatan umat Islam. Sebaliknya, jika investasi tersebut mengalami kerugian, tanggung jawab tersebut pun menjadi beban pemerintah untuk memikulnya. Sebab, pengelolaan keuangan haji yang dilakukan BPKH sepenuhnya berada di bawah tanggung jawab Presiden melalui Menteri. Dalam konteks ini, norma *a quo* sesungguhnya justru memberikan jaminan kepastian atas pengelolaan keuangan haji. Bahkan dengan melakukan pengelolaan, penyelenggaraan pelayanan ibadah haji dapat ditingkatkan dan lebih meringankan beban yang harus ditanggung oleh jemaah haji. Sebaliknya, jika Undang-Undang *a quo* tidak memberikan jaminan kepastian mengenai bagaimana keuangan haji dikelola serta tidak pula diatur bagaimana penanggulangan risiko pengelolaan keuangan haji, barulah hal itu dapat dikatakan bahwa pengelolaan keuangan haji dapat merugikan calon jemaah haji. Sejauh Undang-Undang *a quo* menentukan secara tegas tata cara pengelolaan dan badan pengelola keuangan haji secara jelas, hal itu tidak dapat dikualifikasi telah menyebabkan dirugikannya hak konstitusional warga negara untuk mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Bahwa oleh karena tanggung jawab atas pengelolaan keuangan haji ada pada pemerintah, maka pengelolaan tersebut sesungguhnya tidak berhubungan dengan dampak kerugian yang akan dialami oleh calon jemaah. Calon jemaah hanyalah subjek yang akan menerima tambahan nilai manfaat dari pengelolaan keuangan haji dan tidak akan turut ikut menanggung kerugian bila pengelolaan dana haji tersebut sampai mengalami kerugian. Selain itu, melalui Undang-Undang *a quo* juga dibatasi bahwa pengelolaan keuangan haji oleh BPKH dalam bentuk investasi juga disyaratkan untuk investasi-investasi yang aman dan sesuai dengan syariat. Dengan pembatasan demikian, perlindungan terhadap dana calon jemaah berupa DP ibadah haji sesungguhnya telah dilakukan dengan sedemikian rupa. Oleh karena itu, dalam batas penalaran yang wajar, ketika risiko dan tanggung jawab atas kegiatan itu ditanggung oleh pemerintah, maka ancaman kerugian yang akan dialami Pemohon sesungguhnya tidak akan terjadi. Jika dihubungkan dengan konsep kontrak antara negara dan warga negara, maka apa yang dilakukan

pemerintah dengan mengelola keuangan haji demi untuk meningkatkan nilai tambah untuk kemaslahatan penyelenggaraan haji dan umat Islam pada umumnya merupakan sebuah langkah baik dan justru bersesuaian dengan kehendak UUD 1945.

Bahwa ketika pemerintah memutuskan bahwa setiap warga negara yang akan menunaikan ibadah haji wajib membayar setoran awal dalam jumlah tertentu yang diperhitungkan sebagai bentuk kemampuan yang bersangkutan untuk membayar segala kebutuhan ibadah haji, maka kebijakan tersebut sama sekali tidak bertentangan dengan UUD 1945, apalagi dengan hukum Islam. Bahkan, kebijakan tersebut telah sejalan dengan syarat bagi orang yang akan menunaikan ibadah haji yaitu memiliki kemampuan, termasuk kemampuan keuangan. Walaupun demikian, kebijakan pemerintah mengenai besaran setoran awal BPIH pada dasarnya bukanlah masalah terkait konstitusionalitas norma, melainkan berhubungan dengan pelaksanaan norma terkait tugas pemerintah dalam penyelenggaraan ibadah haji. Oleh karena itu, dalil terhadap besaran dana awal BPIH ini tidak perlu dipertimbangkan lebih jauh.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas, norma-norma *a quo* sama sekali tidak melanggar atau potensial melanggar hak Pemohon untuk mendapatkan kepastian hukum atas DP atau dana awal BPIH yang telah disetorkannya. Selain itu, yang terpenting adalah bahwa maksud Pemohon untuk menunaikan ibadah haji dengan membayar dana awal yang mana dana itu dikelola dan dinvestasikan, sama sekali tidak menghalangi hak Pemohon untuk menunaikan ibadah haji sesuai dengan antrian yang telah diperolehnya ketika mendaftar dan mendapatkan porsi haji.

Bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amar putusannya menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.