



SALINAN

PUTUSAN
Nomor 51/PUU-XV/2017

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:



Nama : **Muhammad Sholeh, S.H**
Pekerjaan/Jabatan : Advokat
Alamat : Margersari Nomor 82, Sidoarjo

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 8 Agustus 2017 memberi kuasa kepada **Imam Syafi'i, S.H., Andry Ermawan, S.H., Agus Setia Wahyudi, S.H., Muhammad Saiful, S.H., Maruli Tua P. Sinaga, S.H., Elok Dwi Kadja, S.H., dan Moh. Noval Ibrohim Salim, S.H.**, para Advokat pada **Sholeh & Partners**, yang beralamat di Jalan Ngagel Jaya Indah B, Nomor 29, Surabaya, baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai -----**Pemohon**;

- [1.2] Membaca permohonan Pemohon;
Mendengar keterangan Pemohon;
Memeriksa bukti-bukti Pemohon;
Mendengar dan membaca keterangan Presiden;
Membaca keterangan DPR;
Mendengarkan keterangan ahli Pemohon dan Presiden;
Membaca kesimpulan Presiden.

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 9 Agustus 2017 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 9 Agustus 2017 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 105/PAN.MK/2017 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada tanggal 16 Agustus 2017 dengan Nomor 51/PUU-XV/2017, yang telah diperbaiki dan diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 5 September 2017, pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Bahwa ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK) menegaskan hal yang sama, yakni menyebutkan Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, antara lain “menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, memutus Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, Memutus Pembubaran Partai Politik dan Memutus Perselisihan tentang Hasil Pemilihan Umum.

Penegasan serupa dikemukakan oleh Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Sementara ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan “Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi”.

Berdasarkan uraian di atas, maka Pemohon berkeyakinan, bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili permohonan pengujian Pasal 24 huruf a,

Pasal 46 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (1) UU Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 No 296) terhadap Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final.

B. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

1. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU MK, menyatakan Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
 - a. perorangan warga negara Indonesia;
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
 - c. badan hukum publik atau privat, atau;
 - d. lembaga negara.
2. Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK menyatakan bahwa yang dimaksud dengan "hak konstitusional" adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945.
3. Bahwa, Pemohon adalah warga negara Indonesia sebagaimana tercatat dalam Kartu Tanda Penduduk Elektronik dengan NIK; 3515081503600001.
4. Bahwa, Pemohon adalah calon Jamaah Haji Indonesia yang mendaftar sejak tahun 2008.
5. Bahwa, antiran panjang calon Jamaah Haji menyebabkan Pemohon harus daftar meskipun daftar tunggunya saat itu mencapai kurun waktu 3 tahun.
6. Bahwa, Pemohon daftar melalui kantor kementerian Agama Sidoarjo Jawa Tmur dengan menyetorkan dana sekitar Rp. 20.000.000., (dua puluh juta rupiah) melau Bank BNI dengan nomor rekening 0141543139 Bank BNI cabang Surabaya Pemuda, tertanggal setoran 13 Februari 2008.
7. Bahwa, Pemohon sudah bertanya kenapa setoran awal biaya penyelenggaraan Ibadah Haji kenapa BPIH mahal sekali mencapai Rp. 20.000.000., (dua puluh juta rupiah)? Padahal beli mobil harga Rp. 300.000.000., (tiga ratus juta rupiah) saja DP nya cukup Rp. 5.000.000., (lima juta rupiah). Penjelasan lisan dari petugas kementerian Agama Sidoarjo

saat itu mengatakan, yang antri banyak, sehingga setoran awal BPIH harus ditinggikan Rp. 20.000.000., (dua puluh juta rupiah) untuk mengurangi antrian calon jamaah haji.

8. Bahwa, pada tanggal 2 Februari 2017 Pemohon mendapat surat dari Kementerian Agama Kantor Kementerian Agama Kabupaten Sidoarjo Nomor B-190/Kk.13.11/5/Hj.03/02/2017 tentang Permohonan Pengumpulan Lembar Setoran Awal sebagai prosedur pemberangkatan pada tahun 2017. Undangan ini tidak dihadiri oleh Pemohon. Dikarenakan pada tahun 2011, Pemohon sudah berangkat haji menggunakan Haji plus, untuk porsi ONH biasa Pemohon (tahun 2008) Pemohon menunggu berbarengan pemberangkatan dengan istri yang diperkirakan berangkat tahun 2019.
9. Bahwa, Pemohon sangat keberatan dengan biaya awal BPIH sebesar Rp. 20.000.000., (dua puluh juta rupiah) *a quo*, sebab bagi Pemohon uang sebesar itu jika digunakan untuk usaha dalam setiap tahunnya bisa bisa berkembang lebih dari 200%. Sementara jika disetorkan kepada kementerian Agama, Pemohon tidak pernah tau berapa bunganya, apakah bunga *a quo* kembali kepada Pemohon atau tidak?
10. Bahwa, Pemohon tidak pernah dijelaskan oleh petugas saat itu jika nantinya uang yang disetorkan oleh Pemohon akan diinvestasikan. Jika demikian jelas Pemohon merasa dirugikan hak konstitusional Pemohon, apabila uang Pemohon tanpa persetujuan Pemohon tiba-tiba diinvestasikan. Sebab hakekat Pemohon membayar setoran awal BPIH adalah uang muka untuk biasa penyelenggaraan ibadah haji. Bukan untuk investasi.
11. Bahwa, Pemohon berkeyakinan dengan adanya ketentuan Pasal 24 huruf a, Pasal 46 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (1) UU Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 296) yang memberikan kewenangan kepada Badan Pengelola Keuangan Haji untuk dapat menginvestasikan setoran awal BPIH Pemohon adalah melanggar hak-hak konstitusional Pemohon sebagaimana dijamin oleh UUD 1945 terutama sekali Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian, menurut Pemohon maka Pemohon telah memenuhi kualifikasi sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK.

12. Bahwa selanjutnya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 010/PUU-III/2005 telah menentukan 5 (lima) syarat kerugian konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 Ayat (1) UU MK, sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak lagi terjadi.

13. Bahwa, berdasarkan kriteria-kriteria tersebut Pemohon merupakan pihak yang memiliki hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara potensi atau kerugian konstitusional dengan berlakunya pasal undang-undang yang dimohonkan untuk diuji karena Pasal 24 huruf a, Pasal 46 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (1) UU Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 296) bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

14. Bahwa, dari berbagai argumentasi di atas, Pemohon berpendapat bahwa Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pihak dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945.

C. Pokok permohonan

Pasal 24 huruf a Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22, BPKH berwenang:

- a. menempatkan dan menginvestasikan Keuangan Haji sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, keamanan, dan nilai manfaat; dan

Pasal 46 ayat (2) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji

- (2) Keuangan Haji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditempatkan dan/atau diinvestasikan.

Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji

- (1) Penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji dapat dilakukan dalam bentuk produk perbankan, surat berharga, emas, investasi langsung dan investasi lainnya.

Selanjutnya UUD 1945 berbunyi

Pasal 28D ayat (1)

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum)**

D. Argumentasi Konstitusional sebagai berikut

1. Bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dinyatakan oleh Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 adalah sebuah “negara hukum”. Para penyusun UUD 1945 menjelaskan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan bukan berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Digunakannya istilah “*rechtsstaat*” ini menunjukkan bahwa para penyusun UUD 1945 menggunakan konsep negara hukum di Jerman di masa itu. Julius Sthal, seorang ahli hukum Jerman, menyebutkan ada tiga ciri negara hukum dalam konsep “*rechtsstaat*” itu, dua diantaranya ialah “perlindungan terhadap hak asasi manusia” dan “pemerintahan haruslah berdasarkan atas Undang-Undang Dasar”. Sementara para penyusun UUD 1945 tegas mengatakan bahwa negara Republik Indonesia tidaklah berdasarkan atas “kekuasaan belaka” atau “*machtsstaat*” yang dalam Bahasa Jerman mengandung arti negara itu dijalankan semata-mata berdasarkan kekuasaan, bukan berdasarkan atas hukum.
2. Bahwa, dalam penjelasan UU Nomor 34 Tahun 2014 menjabarkan *ratio legis* tentang pentingnya pengelolaan dana haji antara lain, haji merupakan

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

3. Akumulasi jumlah dana Jemaah Haji tersebut memiliki potensi untuk ditingkatkan nilai manfaatnya yang dapat digunakan untuk mendukung Penyelenggaraan Ibadah Haji yang berkualitas. Peningkatan nilai manfaat dana jemaah haji itu hanya bisa dicapai melalui pengelolaan keuangan yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel.
4. Untuk menjamin terwujudnya idealitis pengelolaan Keuangan Haji, perlu dibentuk Undang-Undang tentang Pengelolaan Keuangan Haji. Undang-Undang ini, di samping mengatur pengelolaan setoran BPIH jemaah haji, juga mengatur DAU dan sumber lain yang tidak mengikat. Pengelolaan Keuangan Haji dilakukan dalam bentuk investasi yang nilai manfaatnya digunakan untuk peningkatan kualitas Penyelenggaraan Ibadah Haji, rasionalitas, dan efisiensi BPIH, juga untuk kemaslahatan umat Islam. Di sisi lain, undang-undang ini juga mengamanatkan pengelolaan Keuangan Haji dengan asas prinsip syariah, kehati-hatian, manfaat, nirlaba, transparan, dan akuntabel. Untuk melakukan pengelolaan Keuangan Haji, Undang-Undang ini membentuk BPKH sebagai badan hukum publik yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri. BPKH berkedudukan di ibukota Negara Republik Indonesia dan dapat memiliki kantor perwakilan di provinsi dan kantor cabang di kabupaten/kota. Organ BPKH terdiri atas badan pelaksana dan dewan pengawas. BPKH bertugas mengelola Keuangan Haji yang meliputi penerimaan, pengembangan, pengeluaran, dan pertanggungjawaban Keuangan Haji. BPKH juga berwenang menempatkan dan menginvestasikan Keuangan Haji sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, keamanan, nilai manfaat, dan likuiditas. Selain itu, BPKH juga berwenang melakukan kerja sama dengan lembaga lain.
5. Bahwa, pengertian investasi menurut para ahli ekonomi adalah; Berikut Pengertian Investasi Menurut Para Ahli Ekonomi

- **Pengertian investasi menurut Haming dan Basalamah**
investasi ialah pengeluaran pada saat sekarang untuk membeli aktiva real (tanah, rumah, mobil, dan lain-lain) atau juga aktiva keuangan mempunyai tujuan untuk mendapatkan penghasilan yang lebih besar lagi dimasa yang mendatang, selanjutnya dikatakan juga investasi ialah aktivitas yang berkaitan dengan usaha penarikan sumber-sumber (dana) yang digunakan untuk mengadakan barang modal pada saat sekarang, dan dengan barang modal tersebut akan dihasilkan aliran produk baru di masa yang akan datang.
- **Pengertian investasi menurut Mulyadi**
Investasi ialah pengaitan sumber-sumber dalam jangka panjang untuk mendapatkan hasil laba di masa yang akan datang.
- **Pengertian investasi menurut Sadono Sukirno**
Investasi diartikan ialah sebagai pengeluaran atau pembelanjaan penanam-penanam suatu modal atau perusahaan untuk membeli barang-barang modal dan juga perlengkapan-perlengkapan produksi untuk menambah kemampuan memproduksi barang-barang dan juga jasa-jasa yang tersedia dalam perekonomian.
- **Pengertian Investasi menurut James C Van Horn**
kegiatan yang dilangsungkan ialah dengan memanfaatkan kas pada sekarang ini, dengan tujuan untuk mendapatkan hasil barang di masa yang akan datang.
- **Pengertian Investasi menurut Henry Simamora**
Investasi ialah suatu aktiva yang digunakan oleh perusahaan untuk menambahkan atau pertumbuhan kekayaannya melalui distribusi hasil investasi (misal pedapatan bunga, royalty, deviden, pendapatan sewa dan lain-lain), untuk apresiasi nilai investasi, atau juga untuk manfaat lain bagi suatu perusahaan yang berinvestasi, yang seperti manfaat yang diperoleh melalui hubungan dagang.
- **Pengertian Investasi menurut Fitz Gerald**
aktivitas ialah berkaitan dengan usaha penarikan sumber-sumber yang dipakai untuk mengadakan modal barang pada saat sekarang. Barang modal tersebut kemudian akan menghasilkan aliran produk baru di masa yang akan datang. Fitz Gerald juga kemudian mengungkapkan bahwa

investasi ialah aktivitas yang berkaitan dengan usaha penarikan sumber-sumber untuk yang dipakai untuk mengadakan suatu barang. Dari modal itulah maka akan dihasilkan aliran produk baru di masa yang akan datang.

- **Pengertian investasi menurut Sunariyah**

Investasi ialah penanaman modal untuk satu ataupun lebih aktiva yang dimiliki dan juga biasanya berjangka waktu lama dengan harapan untuk mendapatkan keuntungan di masa-masa yang akan datang.

15. Bahwa, apakah benar menyimpan uang di bank benar-benar aman?, secara sekilas terlihat aman, sebetulnya keputusan ini sama sekali tidak aman bagi masa depan kesejahteraan finansial dana haji. Bunga yang ditawarkan bank pun tidak dapat menahan tekanan inflasi yang menyebabkan nilai uang BPIH akan tergerus, dan mengikis daya beli di masa depan.

16. Salah satu prinsip investasi adalah *High Risk High Return*, yang berarti semakin tinggi risiko yang dihadapi, semakin besar pula keuntungan yang dapat Anda peroleh. Anda pun dapat mengukur tingkat toleransi maksimal Anda terhadap risiko sebuah investasi. Apakah Anda menginginkan profit yang besar? Berani mempertaruhkan aset dan kekayaan? Atau Anda tidak masalah menerima hasil investasi yang lebih sedikit asalkan uang yang Anda investasikan tetap aman? Dengan merenungkan pertanyaan-pertanyaan tersebut, Anda bisa menemukan investasi yang cocok bagi Anda.

17. Bahwa setiap investasi ada resikonya ini, Pemohon akan jabarkan **Jenis-**

Jenis Risiko Investasi Dalam Pasar Uang

1. Risiko pasar (*interest-rate risk*)
2. Risiko reinvestment
3. Risiko gagal bayar
4. Risiko inflasi
5. Risiko valuta (*currency or exchange rate risk*)
6. Risiko politik
7. Marketability atau *Liquidity risk*

Jenis-jenis Risiko Investasi di Pasar Keuangan

1. **Risiko Pasar** (*interest rate risk*), yaitu risiko yang berkaitan dengan turunnya harga surat berharga (dan tingkat bunga naik) mengakibatkan investor mengalami *capital loss*.
 2. **Risiko Reinvestment**, yaitu risiko terhadap penghasilan-penghasilan suatu aset finansial yang harus di re-invest dalam aset yang berpendapatan rendah (risiko yang memaksa investor menempatkan pendapatan yang diperoleh dari bunga kredit atau surat-surat berharga ke investasi yang berpendapatan rendah akibat turunnya tingkat bunga.
 3. **Risiko Gagal Bayar** (*default risk* atau *credit risk*), yaitu risiko yang terjadi akibat peminjam (debitur) tidak mampu memenuhi kewajibannya sesuai dengan yang diperjanjikan.
 4. **Risiko Inflasi** (risiko daya beli atau *purchasing power risk*). Untuk menghadapi hal tersebut kreditor biasanya berusaha mengimbangi proyeksi inflasi dengan mengenakan tingkat bunga yang lebih tinggi.
 5. **Risiko Valuta** (*currency risk* atau *exchange rate risk*).
 6. **Risiko Politik**, ini berkaitan dengan kemungkinan adanya perubahan ketentuan perundangan yang berakibat turunnya pendapatan yang diperkirakan dari suatu investasi atau bahkan akan terjadi kerugian total dari modal yang diinvestasikan.
 7. **Marketability atau Liquidity Risk**, ini dapat terjadi apabila instrument pasar uang yang dimiliki sulit untuk dijual kembali sebelum jatuh tempo. Sulitnya menjual kembali surat berharga tersebut memberi risiko untuk tidak dapat mencairkan kembali instrument pasar uang dalam bentuk uang tunai pada saat membutuhkan likuiditas sebelum jatuh tempo.
18. Bahwa, dana haji adalah dana setoran biaya penyelenggaraan ibadah haji yang disetor dari calon Jamaah haji kepada negara untuk ongkos naik haji, dengan syarat dan ketentuan sistem antrian sebagaimana yang telah ditetapkan oleh pemerintah melalui kementerian agama republik indonesia.
19. Bahwa, menurut Pasal 1 angka 2 UU Nomor 34 Tahun 2014 pengertian Dana Haji adalah dana setoran biaya penyelenggaraan ibadah haji, dana efisiensi penyelenggaraan haji, dana abadi umat, serta nilai manfaat yang dikuasai oleh negara dalam rangka penyelenggaraan ibadah haji dan pelaksanaan program kegiatan untuk kemaslahatan umat Islam.

20. Bahwa, dana setoran yang dilakukan oleh para calon jamaah haji tersebut terhadap negara, adalah wujud keseriusan para calon jamaah haji untuk menunaikan ibadah rukun islam yang ke lima.
21. Bahwa, calon jamaah haji menyetor dana tersebut karena untuk pemenuhan sistem kursi yang telah ditetapkan oleh pemerintah dengan membayar uang muka sebagian dari ongkos naik haji yang telah ditetapkan oleh pemerintah, untuk beberapa tahun ini pembayaran uang muka tersebut sebesar ± Rp. 25.000.000,- (dua puluh lima juta rupiah) sebagai setoran awal dan untuk mendapatkan kursi, dimana dana tersebut dibayar kepada pemerintah sebagai setoran awal penyelenggara ibadah haji.
22. Bahwa, setoran BPIH yang sebelumnya Rp. 20.000.000., (dua puluh juta rupiah) sekarang menjadi Rp. 25.000.000,- (dua puluh lima juta rupiah) adalah aturan main yang dipaksakan oleh pemerintah terhadap Pemohon dan para Jamaah Haji lainnya. Bahwa, penentuan di atas tentu sangat memberatkan bagi Pemohon maupun para Jamaah Haji lainnya.
23. Bahwa, argumentasi Pemerintah saat itu, BPIH ditinggikan untuk mengurangi antrian orang daftar haji. Kenapa Pemohon menganggap BPIH terlalu tinggi, sebab harga riel BPIH sekarang tidak sampai Rp.50.000.000., (lima puluh juta rupiah). Seharusnya untuk setoran awal BPIH cukup Rp. 5.000.000., (lima juta rupiah). Dan jika sudah waktunya berangkat calon Jamaah Haji tidak bisa melunasi BPIH, porsinya bisa diberikan ke nomor antrian belakangnya.
24. Bahwa, BPIH sebenarnya sama dengan pembelian mobil yang sistem inden yaitu pembeli setelah sepakat untuk membeli mobil tersebut misalnya dengan harga sekitar Rp. 300.000.000., (tiga ratus juta rupiah), maka untuk keseriusan calon pembeli mobil wajib membayar *Dont Payment* sebesar Rp.5.000.000., (lima juta rupiah), jika mobilnya sudah siap, calon pembeli harus melunasinya, jika calon pembeli tidak siap, maka si pihak penjual (*dealer*) memberikan mobil tersebut kepada orang lain yang mampu untuk membayar lunas, dengan tetap tidak membuat batal akad jual beli terhadap pembeli awal.
25. Bahwa, sudah seharusnya jika dana penyetoran BPIH yang dilakukan oleh Pemohon dan para calon jamaah haji lainnya itu diasumsikan seperti pembelian mobil, yaitu bahwa para calon jamaah haji menyetor uang muka

sebesar ± Rp. 25.000.000,- (dua puluh lima juta rupiah) adalah bentuk dari kesediaan para calon jamaah haji untuk naik haji dan mendapatkan nomor antrian sebagaimana yang telah ditentukan oleh penyelenggara, dan apabila antrian tersebut pada saat pelunasan ongkos naik haji, calon jamaah haji yang telah membayar uang muka tidak mampu melunasinya maka penyelenggara memberikan antrian tersebut kepada para calon jamaah haji yang antrian berikutnya dan mampu melunasinya.

26. Bahwa, Pemohon tidak sependapat dengan pertimbangan Mahkamah dalam perkara Nomor 12/PUU-XIII/2015 dalam halaman 89 yang menyatakan; **[3.10.3]** Bahwa salah satu cara untuk mengendalikan calon yang terdaftar dalam daftar tunggu, Pemerintah mensyaratkan bahwa yang bersangkutan diwajibkan melakukan pembayaran sejumlah uang yang kemudian dikenal dengan setoran awal BPIH. Setoran awal tersebut pada dasarnya merupakan sarana seleksi yang mengendalikan pendaftar calon jamaah haji. Artinya, **bahwa seseorang yang telah mendaftar dan membayar setoran awal akan terkualifikasi sebagai calon jamaah mampu, bukan seseorang yang sekedar mendaftarkan diri padahal belum memiliki kemampuan finansial yang memadai, yang kemungkinan besar justru akan menghambat orang lain yang secara finansial telah memiliki kemampuan pada saat pendaftaran.** Kemampuan dimaksud bukan diukur pada saat sekian tahun yang akan datang, melainkan pada saat melakukan pendaftaran. Jadi, pendaftaran diukur atas dasar kemampuan finansial seseorang pada saat melakukan pendaftaran, bukan diukur dari kesempatan atau kecepatan mendaftarkan yang dilakukan seseorang;

27. Bahwa, pendapat Mahkamah *a quo* memberikan makna, jangan daftar haji jika tidak punya uang Rp.25.000.000., (dua puluh lima juta rupiah). Pertanyaannya, jika ada calon jamaah haji, hanya punya uang Rp. 5.000.000., (lima juta rupiah) kan tidak bisa daftar haji, padahal 3 tahun lagi dia akan mendapatkan arisan Rp. 30.000.000., (tiga puluh juta rupiah). Artinya untuk daftar haji saja calon jamaah haji ini harus nunggu tiga tahun. Padahal dari segi keseriusan, calon jamaah haji ini sangat serius dan ingin berangkat haji, bukankah argumentasi Mahkamah *a quo*, tidak relevan dan merugikan calon jamaah haji, yang punya uang pas-pasan. Padahal

meskipun ada calon jamaah haji saat pelunasan tidak bisa melunasi, pemerintah maupun BPKH tidak akan mengalami kerugian, sebab nomor porsi akan diberikan calon nomor urut dibelakangnya.

28. Bahwa, Mahkamah lupa jika mahal nya BPIH bertujuan supaya terjadi penumpukan dana jamaah haji, hal ini diakui oleh meteri Agama era SUYADHAMA ALI sebagaimana di beritakan oleh Liputan6.com pada tanggal 22 Nopember 2013 yang menyatakan; setoran awal BPIH akan dinaikkan menjadi Rp.30.000.000., (tiga puluh juta rupiah) dengan peningkatan setoran pendatar haji, potesi akumulasi sampai 2020 bisa menembus Rp. 150 trilliun. Argumentasi ini BPIH diibaratkan seperti pendapatan pajak. Yang setiap tahunnya harus dinaikkan, dengan kenaikan BPIH akan semakin besar penumpukan uang milik calon jamaah haji, ketika sudah menumpuk baru dipikir ayo dikembangkan, supaya semakin berkembang. Bukanlah pemikiran ini yang akhirnya berkembang menjadi gagasan investasi dana haji. Artinya dana haji yang terakumulasi mendekati Rp. 100 trilliun ini dihasilkan dari keringat para calon jamaah haji. Bukankah ini sama halnya pemerintah memanfaatkan antusiasme para calon jamaah haji untuk kepentingan pemerintah itu sendiri?

29. Bahwa, Pemohon juga tidak sependapat dengan pertimbangan hukum Mahkamah dalam halaman 90 yang menyatakan; **[3.10.5]** Bahwa tugas BPKH adalah mengelola keuangan haji yang meliputi penerimaan, pengembangan, pengeluaran, dan pertanggungjawaban keuangan haji. Adapun wewenangnya yaitu menempatkan dan menginvestasikan keuangan haji sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, keamanan, dan nilai manfaat; serta melakukan kerjasama dengan lembaga lain dalam rangka pengelolaan keuangan haji. Dengan demikian, untuk melaksanakan tugas dan fungsinya, BPKH berhak memperoleh dana operasional untuk penyelenggaraan program pengelolaan keuangan haji yang bersumber dari nilai manfaat keuangan haji, seperti yang diatur dalam UU 34/2014. Dari perolehan dana operasional tersebut, BPKH memiliki kewajiban yaitu mengelola keuangan haji secara transparan dan akuntabel untuk sebesar-besarnya kepentingan jemaah haji dan kemaslahatan umat Islam, memberikan informasi melalui media mengenai kinerja, kondisi keuangan, serta kekayaan dan hasil pengembangannya secara berkala setiap enam

bulan, melaporkan pelaksanaan keuangan haji, secara berkala setiap 6 (enam) bulan kepada Menteri Agama dan DPR, dan membayar nilai manfaat setoran BPIH dan/atau BPIH Khusus secara berkala ke rekening *virtual* setiap jemaah haji. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, penggunaan dana operasional BPKH tidaklah menyalahi aturan dan tidak bertentangan dengan konstitusi karena segala biaya yang telah dikeluarkan oleh BPKH untuk keperluan operasional mempunyai laporan sebagai bentuk pertanggungjawabannya.

30. Bahwa, pendapat Mahkamah yang setuju dengan tugas BPKH terkait pengelolaan keuangan haji untuk investasi dengan prinsip syariah menafikan, uang calon jemaah haji yang sebenarnya bisa berkembang lebih besar jika dikelola oleh jemaah haji itu sendiri. Bahwa Mahkamah menafikan ide dasar mahalnnya BPIH sebesar Rp. 25.000.000., (dua puluh lima juta rupiah) adalah dikarenakan memang kesengajaan dari Pemerintah agar dana BPIH menumpuk, nah kalau sudah menumpuk dari pada tidak berkembang, maka harus di investikasikan supaya berkembang.

31. Bahwa, tidak adanya perlindungan hukum sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 harus dimaknai setoran dana uang muka BPIH para calon jemaah haji tersebut yang disimpan di bank adalah merupakan uang milik para calon jemaah haji, bukan dana pemerintah sehingga yang tetap mempunyai kewenangan atau hak terhadap uang tersebut adalah tetap penyetornya atau para calon jemaah haji, bukan beralih kepada Pemerintah atau Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) penyelenggara ibadah haji secara otomatis dan langsung bisa dikelola oleh Pemerintah tanpa meminta persetujuan lebih dulu kepada para penyetor. Sehingga jika Pemerintah langsung menggunakan dana haji hasil dari setoran yang dilakukan oleh para calon jemaah haji adalah tindakan yang menyalahi hak-hak Pemohon sebagai calon jemaah haji.

32. Bahwa, hal ini sejalan dengan hasil pembahasan para ulama melalui forum Ijtima Ulama Komisi Fatwa se-Indonesia IV di Cipasung Jawa Barat pada Tahun 2012, dimana dalam forum tersebut menghasilkan dana setoran haji yang ditampung dalam rekening Menteri Agama yang pendaftarannya termasuk daftar tunggu (*waiting list*) secara syar'i adalah milik pendaftar (calon haji). Oleh sebab itu, apabila yang bersangkutan meninggal atau ada

halangan syar'i yang membuat calon haji tersebut gagal berangkat, dana setoran haji wajib dikembalikan kepada calon haji atau ahli warisnya.

33. Bahwa, Pemerintah selalu membuat contoh pengelolaan dana haji di Malaysia, ini sebagai apologi pembuat undang-undang agar diperbolehkan mengelola dana haji sepanjang sesuai dengan prinsip syariah.

34. **Pertama**, di Malaysia setoran BPIH hanya Rp. 4.000.000., (empat juta rupiah), sehingga tidak memberatkan bagi calon jamaah haji, sementara di Indonesia setoran awal BPIH sebesar Rp. 25.000.000., (dua puluh lima juta rupiah) sangat memberatkan calon jamaah haji. Di Indonesia daftar tunggu bisa sampai 29 tahun, sementara di Malaysia daftar tunggu hingga 93 tahun (Jawa Pos 7 Agustus 2017). Kenapa bisa demikian, dengan setoran awal di Malaysia yang murah, maka calon jamaah haji akan banyak yang daftar, dengan banyak yang daftar menambah panjang antrian, dan pengelola dana haji Malaysia yang diuntungkan.

35. Bahwa, biaya setoran awal BPIH di Indonesia meski mahal, namun karena ini urusan kewajiban agama, maka Pemohon maupun calon jamaah haji lain, tetap menyetor BPIH. Jangankan BPIH Rp. Rp. 25.000.000., (dua puluh lima juta rupiah), Rp. 50.000.000., (lima puluh juta rupiah)-pun, Pemohon dan calon jamaah haji akan tetap mengupayakannya. Yang penting bisa berangkat haji. Bahwa, disini pembuat undang-undang seakan-akan memanfaatkan antusiasme calon jamaah haji, karena dana terkumpul sampai Rp.100.000.000.000., (seratus triliun) barulah membuat ide supaya dana haji bisa berkembang. Bahwa, dengan Pemohon menyetor BPIH seharusnya mendapatkan perlindungan keuangan dan kepastian hukum agar uang Pemohon tidak digunakan oleh BPKH untuk investasi sebagaimana dijamin oleh Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945.

36. **Kedua**, bahwa Pemohon tidak mau berdebat soal prinsip syariah, seakan-akan investasi sepanjang menggunakan prinsip syariah maka boleh. Investasi prinsip syariah pun tetap tidak boleh dan melanggar hak konstitusional Pemohon jika sejak awal Pemohon tidak rela uang Pemohon yang niat awalnya untuk setoran BPIH tiba-tiba dikelola untuk investasi. Pembuat UU lupa jika setiap investasi selalu ada resikonya. Pertanyaannya jika mengalami kerugian siapa yang akan disalahkan? Siapa yang akan mengganti uang BPIH Pemohon? Disinilah letak pelanggaran hak

konstitusional Pemohon. Sebab dana Pemohon tidak mendapat perlindungan hukum yang pasti.

37. Bahwa, Pasal 48 ayat (1) yang menyatakan investasi keuangan haji dapat dilakukan dalam bentuk perbangan, surat berharga, emas, investasi langsung dan investasi lainnya, harus diakui semua investasi ada risikonya. Jadi pasal *a quo* adalah bentuk kesewenang-wenangan pembuat UU yang melanggar hak-hak konstitusional Pemohon.

38. Bahwa, dana BPIH milik Pemohon atau calon haji yang masuk daftar tunggu, tidak boleh digunakan untuk keperluan apapun kecuali untuk membiayai keperluan terkait penyelenggaraan ibadah haji.

39. Bahwa, investasi dana pengelolaan haji adalah bentuk kesewenang-wenangan pembuat UU, sebab dengan adanya UU *a quo*, tidak adanya perlindungan hukum bagi uang Pemohon yang sudah masuk di dalam rekening BPKH. Bahwa, sudah sangat jelas jika dana haji yang berasal dari setoran awal para calon jamaah haji adalah murni uang calon haji yang tidak boleh dipindahtangankan atau dimanfaatkan untuk kepentingan lain tanpa persetujuan pemiliknya.

40. Bahwa, **Pasal 24 huruf a Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22, BPKH berwenang: a. menempatkan dan menginvestasikan Keuangan Haji sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, keamanan, dan nilai manfaat; dan.** Bahwa, frasa berwenang menempatkan dan menginvestasikan keuangan haji sesuai standart syariah kehati-hatian, kemanan dan nilai manfaat jelas tidak ada dasar hukumnya. Sebab, tidak pernah ada mandat dari Pemohon yang memberikan kepercayaan kepada BPKH untuk memutar uang Pemohon agar berkembang lebih besar dari yang disetor. Bahwa, frasa berwenang telah melanggar hak-hak konstitusional uang Pemohon dalam setoran awal BPIH untuk tidak digunakan dalam berinvestasi.

41. Bahwa, jika dibaca secara seksama UU Nomor 34 Tahun 2014, dalam badan pelaksana maupun badan pengawas BPKH **tidak ada perwakilan dari unsur calon Jamaah Haji.** Ini menjadi suatu keanehan, dana puluhan trilliun milik calon jamaah haji, tapi dikelola oleh orang lain tanpa ada dari unsur pemilik dana itu sendiri. Bukankah ini sangat membahayakan,

ataukah pembuat UU takut jika memasukkan unsur dari calon jamaah haji, akan dianggap merecoki jika nantinya tidak setuju dengan kewenangan menginvestasikan dana haji? Bahwa, dalam badan pengawas BPKH memang diatur unsur pengawas dari masyarakat, tapi itu sangat umum, bisa tokoh masyarakat, bisa dri unsur wartawan dll. Bukan langsung unsure calon jamaah haji [Pasal 31 ayat (2)]. Pemohon menganggap tidak dimasukkannya unsur calon jamaah haji dalam badan pelaksana dan pengawas BPKH adalah kesengajaan dari pembuat UU agar BPKH dengan mudah menginvestasikan dana setoran awal BPIH tanpa intervensi dari calon jamaah haji.

42. Bahwa, Pemohon bisa menerima jika setoran awal BPIH digunakan dalam bentuk investasi asalkan sejak awal tidak melakukan pemaksaan. Misalnya, setoran BPIH minimal Rp. 5.000.000., (lima juta rupiah), dan pembuat UU sudah memberikan pengumuman, jika calon jamaah haji boleh menyetor lebih dari Rp. 5.000.000., (lima juta rupiah), dan nantinya uang BPIH akan dikelola oleh BPKH untuk investasi. Artinya, ada pilihan buat Pemohon, jika Pemohon punya banyak uang lebih dan tidak mampu mengelola uang bisa berkembang. Maka Pemohon akan menyetorkan setoran awal BPIH mendekati harga keseluruhan misalnya Rp. 50.000.000., (lima puluh juta rupiah). Namun jika Pemohon merasa bisa memutar uang, tentu Pemohon hanya berkewajiban membayar setoran awal BPIH sebesar Rp. 5.000.000., (lima juta rupiah), sisanya akan Pemohon putar sendiri untuk investasi agar bisa berkembang untuk melunasi saat waktunya panggilan berangkat haji.
43. Bahwa, argumentasi pemerintah yang mengatakan penggunaan dana BPIH untuk investasi tidak perlu meminta ijin calon jamaah haji adalah argumentasi yang tidak beralasan secara hukum. Sebab sejak awal Pemohon menyetorkan BPIH bukan untuk investasi, melainkan setoran awal BPIH. Maka Pemohon tidak rela jika uang Pemohon diinvestasikan. Dari pada uang BPIH Pemohon dikelola oleh BPKH, Pemohon lebih senang Pemohon sendiri yang menginvestasikan uang Pemohon.
44. Bahwa, Pasal 24 huruf a, Pasal 46 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (1) UU Nomor 34 Tahun 2014 sangat ambigu, disatu sisi seharusnya BPIH itu adalah mutlak hak BPKH, mau di depositokan, investasikan. Yang penting dana haji *a quo* tidak menyusut. Tetapi Pasal 6 ayat (2) menyatakan Setoran

BPIH dan/atau BPIH Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibayarkan ke rekening atas nama BPKH **dalam kedudukannya sebagai wakil yang sah dari Jemaah Haji pada Kas Haji melalui BPS BPIH.**

45. Artinya disatu sisi pembuat UU mengakui jika BPKH adalah sebagai wakil yang sah dari jemaah haji, disisi lain fakta dilapangan tidak pernah ada nota kesepahaman antara Pemohon dengan BPKH yang mengakui sebagai wakil Pemohon. BPKH lahir pada tahun 2014 berdasarkan UU, sementara Pemohon menyeter BPIH pada tahun 2008 saat BPKH belum ada, kapan Pemohon memberikan mandat kepada BPKH sebagai wakil Pemohon? Ini semakin mempertegas jika **Pasal 24 huruf a, Pasal 46 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (1) UU Nomor 34 Tahun 2014 tidak mengandung pengakuan maupun jaminan hukum terhadap hak-hak Pemohon sebagai calon jemaah haji.**
46. Bahwa, makna kepastian hukum dalam Pasal 28I UUD dimana ada kesewenang-wenangan pembuat UU terlihat tidak diaturnya pengelolaan dana keuangan haji system bergulir untuk calon jemaah haji bagi yang tidak mampu melunasi BPIH, agar nantinya pada saat berangkat calon jemaah haji tetap bisa berangkat dengan dana talangan dari BPIH yang berjumlah mendekati 100 trilliun.
47. Bahwa, jika permohonan *a quo* dikabulkan oleh MK, maka menghindari terjadinya penumpukan dana BPIH dan rawan terjadi korupsi, sebab sudah terjadi menteri berurusan dengan KPK gara-gara tergiur uang BPIH. Solusi terbaik adalah pemerintah mengembalikan uang setoran Pemohon. Pemerintah cukup mengambil BPIH maksimal Rp.5.000.000., (lima juta rupiah). Biarlah dengan setoran awal BPIH per calon jemaah haji Rp.5.000.000., (lima juta rupiah). Jika di x jutaan antrian calon jemaah haji, nilainya tetap trilliunan.
48. Bahwa, pelanggaran hak konstitusional Pemohon tentang perlindungan hukum yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) terkait berlakukanya Pasal 24 huruf a, Pasal 46 Ayat (2) dan Pasal 48 ayat (1) UU Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 296) adalah, **Pertama**, pasal *a quo* telah berlaku sewenang-wenang karena memberi mandat kepada BPKH menggunakan dana setoran awal BPIH milik Pemohon untuk dapat

digunakan dalam investasi. Padahal Pemohon tidak pernah memberikan mandat kepada pembuat UU terkait diperbolehkannya investasi. **Kedua**, Bahwa, pembuat UU telah salah menafsirkan makna investasi yang penuh kehati-hatian dengan prinsip syariah pasti menguntungkan. Padahal investasi dalam bentuk apapun akan mengalami resiko kerugian. Maka jika mengalami kerugian Pemohon yang dirugikan bukan BPKH. **Ketiga**, Pemohon menyetorkan dana awal BPIH adalah kewajiban sepihak yang dipaksakan oleh pemerintah dengan nilai tinggi sebesar Rp. 20.000.000., (dua puluh juta rupiah) padahal membeli mobil harga Rp.300.000.000., (tiga ratus juta rupiah) saja DP cukup Rp. 5.000.000., (lima juta rupiah). Artinya sejak awal pembuat UU sudah meninggikan biaya setoran awal BPIH bertujuan agar terjadi penumpukan dana BPIH, dan dengan begitu pembuat UU melalui BPKH bisa mengeloa dana BPIH milik Pemohon dan calon jamaah haji lainnya.

49. Bahwa, Pasal 24 huruf a, Pasal 46 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (1) UU Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 296) bertentangan khususnya terhadap Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Petitum

Berdasarkan segala yang diuraikan di atas, Pemohon memohon agar Mahkamah Konstitusi memberikan putusan yang amarnya sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon seluruhnya;
2. Menyatakan:
Pasal 24 huruf a, Pasal 46 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (1) UU Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 296) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

Atau, apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-5 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Buku Tabungan BNI 46, atas Nama Pemohon;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Surat dari Kementerian Agama, bernomor B190/kk.13.11/5/ Hj.03/02/2017, bertanggal 2 Februari 2017, perihal Permohonan Pengumpulan Lembar Merah Setoran Awal;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Artikel dari website dengan judul Setoran Awal Ongkos Haji Naik Jadi Rp. 30 Juta;

Selain itu, Pemohon menghadirkan satu orang ahli yang didengar keterangannya di depan persidangan Mahkamah pada tanggal 9 Oktober 2017 yang juga menyampaikan keterangan tertulisnya, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

Muhammad Cholil Nafis, Ph.D

Mukaddimah

1. Saya telah berjanji kepada Pemohon bahwa jawaban saya sesuai dengan batas keahlian saya meskipun mungkin jawaban saya ada sebagaimana yang sesuai dengan harapannya juga mungkin tidak sesuai dengan harapan Pemohon dalam pengujian Pasal 24 huruf a, Pasal 46 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (1) UU Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji terhadap Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar.
2. Setelah saya membaca poin-poin dalam surat permohonan dan isi pokok pengujian dari Pemohon dan tanggapan dari Pemerintah maka saya akan menjawabnya secara gambaran umum dan satu persatu pokok perkara yang ditanyakan kepada saya.
3. Menurut Imam al Mawardi dalam kitab *Al-Ahkam Al-Sulthaniyah* bahwa pemimpin dipilih dan ditetapkan untuk melanjutkan risalah kenabian dalam

menjamin kelestarian pelaksanaan ajaran agama dan menjaga stabilitas sosial di dunia (*al Imamatuḥ maudhu'atun liḥilafatin nubuwwah fi hirasatiddin wa siyasatid dunya*) (al-Mawardi:5)

4. Bahwa pemerintah menjalankan amanah dan tugasnya kepada rakyat harus berorientasi pada kemaslahatan (*tasharruful imam 'alara'iyyah manutun bil mashalahah*).
5. Apabila terjadi benturan antara kepentingan kemaslahatan antara berbagai pihak, maka kepentingan kemaslahatan umum harus didahulukan daripada kemaslahatan golongan dan perorangan. Demikian juga, ketika terjadi benturan kepentingan kemafasadatan (kerusakan) antara berbagai pihak, maka kemafasadatan yang dialami oleh sekelompok orang bisa dibatalkan demi mencegah terjadinya kemafasadatan yang bersifat umumn.
6. Kemaslahatan yang menjadi dasar kebijakan dan tindakan penyelenggaraan negara adalah tercapainya tujuan hukum (*maqashid syariah*) yang diwujudkan dalam bentuk terlindunginya lima hak dasar kemanusiaan (*al-dharuriyaat al-khams*), yaitu agama, jiwa, akal, kehormatan/keturunan, dan harta
7. Penyelenggara negara sebagai pengemban amanah untuk mengelola urusan publik, termasuk penyelenggaraan ibadah haji dan pengelolaan dananya harus mendahulukan kepentingan yang bersifat umum dan menjaga kemaslahatan masyarakat banyak, di atas kepentingan perorangan dan golongan.

Pokok Perkara

1. Bahwa, setoran BPIH Rp. 25.000.000,- (dua puluh lima juta rupiah) adalah aturan main yang dipaksakan oleh pemerintah terhadap para Jamah Haji. Bahwa, penentuan di atas tentu sangat memberatkan bagi para calon Jamaah Haji lainnya.

Bahwa, argumentasi pemerintah saat itu, BPIH ditinggikan untuk mengurangi antrian orang daftar haji. Kenapa Pemohon menganggap BPIH terlalu tinggi, sebab harga riel BPIH sekarang tidak sampai Rp.65.000.000., (enam puluh lima juta rupiah). Seharusnya untuk setoran awal BPIH cukup Rp. 5.000.000., (lima juta rupiah). Dan jika sudah waktunya berangkat calon Jamaah Haji tidak bisa melunasi BPIH, porsinya bisa diberikan ke nomor antrian belakangnya. Faktanya di Malaysia setoran awal calon jamaah haji hanya Rp. 4 juta.

Pertanyaannya:

Dalam Islam harta dilihat tidak hanya dibelanjakan untuk apa, tapi juga ditanya bagaimana cara memperoleh harta tersebut. Nah dalam konteks setoran awal haji 25 jt yang memberatkan, bukankah ini sama halnya pemerintah mempersulit calon jamaah haji yang kebetulan punya uang tdk sampai 25 juta tidak bisa daftar haji. Bagaimana pendapat ahli?

Jawaban:

Ibadah haji adalah ibadah yang membutuhkan kemampuan (*istitha'ah*), baik secara bekal (*al-zaad*) maupun kendara dan kuota (*al-rahilah*). Karena itu, yang wajib melaksanakan ibadah haji adalah bagi yang sudah mampu untuk melaksanakannya. Kini karena jumlah penduduk yang besar sedangkan kuota haji terbatas maka koata adalah bagian dari ketentuan untuk dapat melaksanakan ibadah haji. Di Indonesia keberangkatan haji diatur dengan cara antri melalui setoran pendaftara BPIH sebesar Rp25.000.000,00

Penentuan 25 juta atau 5 juta atau bahkan gratispun sebenarnya tak ada ketentuan khusus dalam ajaran Islam. Semua tergantung kesepakatan atau kebijakan pemerintah sesuai kemaslahatan umum. Islam hanya mengatur bagaimana yang masalah bagi umat yang hendak menjalankan ibadah haji asalkan tidak terdapat kemafsadatan yang merusak kepentingan umum. Sebab penentuan setoran awal BPIH tidak termasuk dalam syarat *isthata'ah* bagi muslim tetapi hanya uang muka sebagai bukti keseriusan (*al-muqaddimah li dhimanil jiddiyah*) ketika mendaftar untuk berangkat naik haji.

Jika alasan membayar setoran awal 25 juta untuk mengurangi antrian orang daftar haji perlu dikoreksi realitanya apakah hal itu efektif. Sebab terbukti setiap tahun orang yang mendaftar untuk berangkat haji terus meningkat.

Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia dalam fatwa DSN-MUI Nomor 29/DSN-MUI/VI/2002 tentang Pembiayaan Pengurusan Lembaga Keuangan Syariah yang ketentuannya antara lain: LKS hanya mendapat upah (*fee/upah*) atas jasa pengurusan haji, sedangkan *qardl* (*hutang*) yang timbul sebagai dana talangan haji tidak boleh dikenakan tambahan: hukumnya boleh (*mubah/ja'iz*). Produk dari fatwa ini adalah talangan haji oleh bank yang pernah berlaku di perbankan meskipun setelah itu dihapuskan.

Hal ini menunjukkan bahwa uang setoran awal pendaftaran haji bukan kategori ketentuan *istitha'ah* dan jika digunakan untuk mengurangi daftar

antrian pun kurang tepat sehingga diperlukan terobosan baru dalam manajemen penyelenggaraan haji yang lebih bermaslahah kepada umat. Seperti pembatasan melalui akurasi data orang yang telah berangkat haji sehingga tak boleh mendaftar berangkat atau moratorium penyetoran pendaftar haji sampai selesainya penataannya yang lebih baik.

2. Rahwa menteri Agama era SUYADHAMA ALI sebagaimana di beritakan oleh Liputan6.com pada tanggal 22 Nopember 2013 yang menyatakan; setoran awal BPIH akan dinaikkan menjadi Rp.30.000.000., (tiga puluh juta rupiah) dengan peningkatan setoran pendatar haji, potesi akumulasi sampai 2020 bisa menembus Rp. 150 trilliun. Argumentasi ini BPIH diibaratkan seperti pendapatan pajak. Yang setiap tahunnya harus dinaikkan, dengan kenaikan BPIH akan semakin besar penumpukan uang milik calon jamaah haji,

Pertanyaan:

Bagaimana pendapat ahli terhadap rasionalitas pemikiran menaikkan setoran awal haji, padahal uang itu belum digunakan oleh pemerintah artinya uang calon jamaah haji trilliunan rupiah nganggur, padahal tentu jika uang tersebut buat usaha masing2 calon jamaah haji akan bisa berkembang lbh besar dibanding disetorkan ke rekening BPKH (badan Pengelola keuangan haji)?

Jawaban:

Sebenarnya pada saat uang disetorkan kepada rekening Menteri Agama harus dilaksanakan sesuai akadnya. Bahwa dana itu dalam kenyataannya tetap diinvestasikan di produk perbankan. Kini masalahnya sudah berbeda setelah adanya UU 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji. Bahwa uang itu akan diinvestasikan dengan prinsip kehati-hatian dan sesuai dengan prinsip syariah.

Saya ingin menyatakan bahwa masalah dana haji ini sudah difasilitasi oleh UU Nomor 24 Tahun 2014 tentang keuangan haji. Namun akadnya perlu disesuaikan.

3. Bahwa, calon jamaah haji setelah daftar tunggu 15 tahun, pada saat mau berangkat tidak mempunyai uang utk melunasi, maka nomor porsinya diberikan nomor urut dibelakangnya. UU ini tidak memberikan kemudahan memberikan pinjaman dana bagi calon jamaah haji yang tidak bisa melunasi, padahal ada dana 100 trilliun nganggur milik para calon jamaah haji.

Pertanyaan:

Bagaimana pendapat ahli, UU ini hanya mengatur penggunaan dana calon jamaah haji yang sekarang berjumlah 100 triliun untuk investasi. Tapi tidak mengatur untuk memberikan kemudahan bagi calon jamaah haji yang tidak bisa melunasi saat mau berangkat?

Jawaban:

Menurut saya, ini sesuai dengan syariah bahwa pelaksanaan ibadah haji diwajibkan hanya bagi orang muslim yang telah mampu. Adapun bagi yang belum mampu tidak wajib melaksanakan ibadah haji. Hal ini juga ditegaskan dalam Keputusan Ijtima' Ulama Komisi Fatwa Se- Indoensia pada 1 Juli 2012 bahwa umat Islam yang menerima dana talangan haji tidak boleh menunaikan ibadah haji sebelum pembiayaan talangan haji dari LKS lunas. Jika talangan haji sebelum berangkat haji saja harus lunas sebelum berangkat maka berarti lebih tidak boleh saat pelunasan BPIH dengan cara meminjam kepada yang lain.

Pendapat Imam Syafi'i:

من لم يكن في ماله سعة يحج بها من غير أن يستقرض فهو لا يجد السبيل

"Barangsiapa yang tidak memiliki kelebihan harta yang membuatnya layak untuk menunaikan ibadah haji tanpa melakukan pinjaman, maka orang tersebut dianggap tidaklah terkena kewajiban haji karena dianggap tidak berkemampuan". (Al Umm 2/116).

4. Bahwa, jika dibaca secara seksama UU Nomor 34 Tahun 2014, dalam badan pelaksana maupun badan pengawas BPKH **tidak ada perwakilan dari unsur calon Jamaah Haji**. Ini menjadi suatu keanehan, dana puluhan trilliun milik calon jamaah haji, tapi dikelola oleh orang lain tanpa ada dari unsur pemilik dana itu sendiri. Bukankah ini sangat membahayakan, ataukah pembuat UU takut jika memasukkan unsur dari calon jamaah haji, akan dianggap merecoki jika nantinya tidak setuju dengan kewenangan menginvestasikan dana haji? Bahwa, dalam badan pengawas BPKH memang diatur unsur pengawas dari masyarakat, tapi itu sangat umum, bisa tokoh masyarakat, bisa dri unsur wartawan dll. Bukan lansung unsure calon jamaah haji [Pasal 31 ayat (2)]. Pemohon menganggap tidak dimasukkannya unsur calon jamaah haji dalam badan pelaksana dan pengawas BPKH adalah kesengajaan dari pembuat UU

agar BPKH dengan mudah menginvestasikan dana setoran awal BPIH tanpa intervensi dari calon jamaah haji.

Pertanyaan;

Bagaimana pendapat ahli, uang calon jamaah haji yang berjumlah sekitar 100 triliun dikelola oleh BPKH, tanpa adanya pengurus BPKH dari unsur calon jamaah haji? Padahal keberadaan unsur dari calon jamaah bertujuan sebagai *control* terhadap penggunaan uang calon jamaah haji.

Jawaban:

Menurut ajaran Islam tidak ada ketentuan bahwa wakil pengelola dana haji harus ada anggota yang berasal dari sebagian jamaah haji. Syarat menjadi wakil itu harus amanah dan bertanggung jawab yang berasal dari unsur manapun. Apalagi ketentuan penentuan anggota BPKH melalui ketetapan Undang-undang dan diseleksi secara terbuka. Hal ini sebagaimana firman Allah SWT. surat An-Nisa ayat 58:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat”.

5. Bahwa, Pasal 48 ayat (1) yang menyatakan investasi keuangan haji dapat dilakukan dalam bentuk perbangan, surat berharga, emas, investasi langsung dan investasi lainnya, harus diakui semua investasi ada risikonya. Jadi pasal *a quo* adalah bentuk kesewenang-wenangan pembuat UU yang melanggar hak-hak konstitusional Pemohon.

Pertanyaan;

Bagaimana pandangan Islam terkait dana setoran haji dipergunakan untuk investasi? Padahal tidak semua calon jamaah haji ikhlas uangnya dipergunakan untuk investasi.

Jawaban:

Memang sistem pengelolaan dana haji sampai saat ini belum berubah, khususnya akad dalam setoran awal pendaftaran haji. Jika dilihat dari akad yang ada dalam setoran haji belum memuat akad tentang penyerahan dana untuk diinvestasikan. Oleh karenanya, ke depan BPKH harus memperbaiki akad dengan calon Jemaah haji bahwa uang setoran awal pendaftaran haji akan diinvestasi seperti menggunakan akad mudharabah atau wakalah bilijrah atau akad lainnya yang sesuai dengan syariah.

Karena dana setoran pendaftara haji adalah milik Jemaah haji, baik yang berangkat tahun berjalan dan yang daftar tunggu maka manfaat atau hasil investasi harus kembali kepada Jemaah haji sesuai dengan porsi dan prosentasenya. Penggunaan dana hasil investasi semuanya untuk mensubsidi penyelenggaraan ibadah berjalan (seperti tercantum dalam tanggapan Pemerintah di tahun 2017), sementara sebagian hasil dana investasi itu ada yang dari dana Jemaah haji yang belum berangkat maka hukumnya haram. Sebab sebagian dana itu adalah milik Jemaah haji yang mesing dalam daftar tunya. Kerenanya, pemerintah perlu meminta ridha (*istirdha'*) kepada Jemaah jika dana optimalisasi itu digunakan semuanya untuk penyelenggaraan haji tahun berjalan.

Namun menurut hemat saya, sebaiknya dana hasil optimalisasi setoran haji diberikan kepada pemiliknya sesuai porsi dana dan prosentase keuntungan yang didapatnya. Sebab dana Jemaah yang menunggu kuota keberangkatan akan terkena inflasi yang akan berkurang saat waktu melunasi BPIH.

Rasulullah saw bersabda:

لَا يَحِلُّ مَالٌ أَمْرِيٍّ مُسْلِمٍ إِلَّا بِطَيْبِ نَفْسٍ مِنْهُ

“Tidak halal mengambil harta seorang muslim kecuali dengan kerelaan dirinya.”

(HR. Abu Dawud dan Daruquthni)

Hal ini juga sesuai dengan fatwa Keputusan Ijtima' Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia pada 1 Juli 2012 bahwa:

1. Hasil penempatan/investasi dana setoran BPIH merupakan milik calon haji yang termasuk dalam daftar tunggu (antara lain sebagai penambah dana simpanan calon haji atau pengurang biaya haji); sebagai pengelola pemerintah (Kementerian Agama/sekarang BPKH) berhak mendapat imbalan yang wajar/tidak berlebihan

2. Dana BPIH milik calon haji yang masuk daftar tunggu, tidak boleh digunakan untuk keperluan apa pun kecuali untuk membiayai keperluan yang bersangkutan.
6. Bahwa, di dalam keterangan Pemerintah dalam persidangan sebelumnya menyatakan; "Bahwa setoran PPIH dan/atau PPIH khusus tidak dapat diambil oleh jemaah haji secara sepihak kecuali apabila jemaah haji membatalkan porsinya karena meninggal dunia maupun alasan lain yang sah, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang Pengelolaan Keuangan Haji karena hal dimaksud dapat memengaruhi penyelenggaraan ibadah haji secara keseluruhan. Bagaimana jadinya bila seorang jemaah haji dapat secara sepihak tanpa alasan yang dibenarkan mengambil setoran PPIH atau PPIH khusus berdasarkan Pasal 6 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang *a quo* tentunya akan memengaruhi penyelenggaraan ibadah haji secara keseluruhan"

Pertanyaannya:

Bagaimana perspektif syairah, melihat kebijakan tersebut calon tidak boleh membatalkan secara sepihak, kecuali meninggal. Sementara jika calon haji meninggal tidak bisa mewariskan nomor porsi kepada istri/suami atau anak?.

Jawaban:

Menurut saya hal ini sudah sesuai syariah. Sebab orang yang sudah meninggal telah gugur kewajiban melaksanakan ibadah haji. Dan, ahli waris tidak berkewajiban untuk menghajikannya. Kecuali sebagai badal haji (pengganti) yang hanya dapat dilaksanakan oleh orang yang sudah melaksanakan ibadah haji. Ketentuan dalam badal haji tidak harus dari keluarga atau ahli waris tetapi hanya dapat dilakukan oleh orang yang sudah melaksanakan ibadah haji. Dengan sistem gugur bagi yang sudah meninggal telah sesuai syariah karena meninggal telah mengugurkan kewajiban dan hal itu dapat memperlancar orang lain untuk melaksanakan ibadah haji. Demikian juga ketentuan tidak boleh membatalkan secara sepihak karena akadnya sudah *mulzim* (mengikat) kepada kedua belah pihak sehingga cara membatalkannya harus sesuai kesepakatan atau ketentuan.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Presiden menyampaikan keterangan lisan di depan persidangan pada tanggal 26 September 2017 dan keterangan tertulis yang diterima Kepaniteraan pada tanggal

9 Oktober 2017 dan tanggal 18 Oktober 2017, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

I. Pokok Permohonan Pemohon

Bahwa Pemohon pada pokoknya memohon untuk menguji apakah:

Pasal 24 huruf a UU PKH Pengelolaan Keuangan Haji:

“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22, BPKH berwenang:

a. menempatkan dan menginvestasikan Keuangan Haji sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, keamanan, dan nilai manfaat.”

Pasal 46 ayat (2) UU Pengelolaan Keuangan Haji:

“Keuangan Haji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditempatkan dan/atau diinvestasikan.”

Pasal 48 ayat (1) UU Pengelolaan Keuangan Haji:

“Penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji dapat dilakukan dalam bentuk produk perbankan, surat berharga, emas, investasi langsung dan investasi lainnya.”

bertentangan dengan:

Pasal 28D ayat (1) UUD 1945:

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

dengan alasan-alasan sebagai berikut:

1. Pasal *a quo* telah berlaku sewenang-wenang karena memberi mandat kepada BPKH menggunakan dana setoran awal BPIH milik Pemohon untuk dapat digunakan dalam investasi. Padahal Pemohon tidak memberikan mandat kepada pembuat UU terkait dibolehkannya investasi.
2. Bahwa pembuat UU telah salah menafsirkan makna investasi yang penuh kehati-hatian dengan prinsip syari'ah pasti menguntungkan. Padahal investasi dalam bentuk apapun akan mengalami risiko kerugian. Maka jika mengalami kerugian Pemohon yang dirugikan bukan BPKH.
3. Pemohon menyetorkan dana awal BPIH adalah kewajiban sepihak yang dipaksakan oleh pemerintah dengan nilai tinggi sebesar Rp. 20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah), padahal membeli mobil harga Rp. 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) saja DP cukup Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah). Artinya sejak awal pembuat UU sudah meninggikan

biaya setoran awal BPIH bertujuan agar terjadi penumpukan dana BPIH, dan dengan begitu pembuat UU melalui BPKH bisa mengelola dana BPIH milik Pemohon dan calon jemaah haji lainnya.

II. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

Sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, menyatakan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Ketentuan di atas dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan demikian, agar seseorang atau pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, maka terlebih dahulu Pemohon harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya dalam permohonan *a quo* sebagaimana disebut dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dalam kualifikasi dimaksud yang dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang diuji;
- c. Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagai akibat berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian.

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan kumulatif tentang kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah

Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, maupun berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu (vide Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan putusan-putusan berikutnya), harus memenuhi 5 (lima) syarat yaitu:

- a. adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- b. bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Sehubungan dengan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut:

1. Pemohon adalah perseorangan warga negara Indonesia dan calon jemaah haji yang mendaftar sejak tahun 2008 yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya telah dirugikan oleh berlakunya dalam hal ini Pasal 24 huruf a, Pasal 46 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji.
2. Bahwa Pemerintah berpendapat Pemohon dalam permohonan ini tidak memenuhi kualifikasi sebagai pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) karena **tidak terdapat kerugian konstitusional** yang dialami oleh Pemohon dan **tidak terdapat hubungan sebab akibat** (*causal verband*) antara kerugian Pemohon dan berlakunya ketentuan pasal-pasal yang diajukan.
3. Bahwa Pengelolaan dana ibadah haji termasuk digunakan dalam investasi merupakan kebijakan hukum dari pembentuk undang-undang (*open legal policy*) yang tidak berkaitan dengan hak konstitusional Pemohon. Hak Pemohon adalah untuk mendapatkan kesempatan melaksanakan ibadah haji, yang dilakukan dengan cara penyetoran biaya ibadah haji sampai dengan pelaksanaan ibadah haji, dengan demikian antara hak

konstitusional Pemohon dengan kebijakan pengelolaan dana ibadah haji yang dikelola oleh BPKH tidak berhubungan secara langsung, walaupun dana ibadah haji yang dikelola oleh BPKH bersumber dari setoran ibadah haji.

4. Bahwa berdasarkan uraian tersebut, adalah tepat jika Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

III. Keterangan Pemerintah Atas Materi Permohonan Yang Dimohonkan Untuk Diuji

Sebelum Pemerintah menjawab dalil Pemohon dalam permohonannya, Pemerintah menyampaikan keterangan terhadap materi Pasal yang diuji tidak dengan pasal per-pasal, baik dalam UU Pengelolaan Keuangan Haji secara runtun, karena menurut Pemerintah maksud dan tujuan dari Pemohon adalah sama, namun Pemerintah menjawab secara garis besar UU tersebut dibentuk sebagai berikut:

1. Ibadah haji merupakan rukun Islam kelima yang wajib dilaksanakan oleh setiap orang Islam yang memenuhi syarat *istitha'ah*, baik secara finansial, fisik, maupun mental, sekali seumur hidup. Di samping itu, kesempatan untuk menunaikan ibadah haji sangat dipengaruhi oleh kebijakan kuota dari Pemerintah Kerajaan Arab Saudi. Oleh karena itu, Penyelenggaraan ibadah haji harus didasarkan pada prinsip keadilan untuk memperoleh kesempatan yang sama bagi setiap warga negara Indonesia yang beragama Islam.
2. Bahwa penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional dan menyangkut nama baik negara Indonesia di Arab Saudi, sehingga Pemerintah bertanggung jawab menyelenggarakan pelaksanaan ibadah haji bagi setiap warga negaranya yang hendak menunaikan ibadah haji. Haji merupakan salah satu ibadah yang wajib dilaksanakan oleh setiap muslim yang mampu, sekali seumur hidup. Karena dorongan kewajiban itu, jumlah umat Islam Indonesia yang mendaftar untuk melaksanakan ibadah haji terus mengalami peningkatan, sementara kuota haji yang tersedia terbatas. Akibatnya, terjadi peningkatan jumlah Jemaah Haji tunggu dalam jumlah besar. Di sisi lain, peningkatan jumlah Jemaah Haji tunggu itu menimbulkan terjadinya penumpukan dana Jemaah Haji dalam jumlah besar.

3. Bahwa akumulasi jumlah dana Jemaah Haji tersebut memiliki potensi untuk ditingkatkan nilai manfaatnya yang dapat digunakan untuk mendukung Penyelenggaraan Ibadah Haji yang berkualitas. Peningkatan nilai manfaat dana jemaah haji itu hanya bisa dicapai melalui pengelolaan keuangan yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel. Untuk menjamin terwujudnya idealitis pengelolaan Keuangan Haji, maka dibentuk Undang-Undang *a quo*.
4. Bahwa di samping mengatur pengelolaan setoran BPIH jemaah haji, undang-undang *a quo* juga mengatur Dana Abadi Umat (DAU) dan sumber lain yang tidak mengikat. Pengelolaan Keuangan Haji dilakukan dalam bentuk investasi yang nilai manfaatnya digunakan untuk peningkatan kualitas Penyelenggaraan Ibadah Haji, rasionalitas, dan efisiensi BPIH, juga untuk kemaslahatan umat Islam.
5. Bahwa terhadap dalil Pemohon yang menyatakan Pasal *a quo* telah berlaku sewenang-wenang karena memberi mandat kepada BPKH menggunakan dana setoran awal BPIH milik Pemohon untuk dapat digunakan dalam investasi. Padahal Pemohon tidak memberikan mandat kepada pembuat UU terkait dibolehkannya investasi (Pasal 24 huruf a UU PKH), Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:
 - a. Bahwa perjalanan ibadah haji ke Arab Saudi tidaklah murah
 - b. Bahwa menurut Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, BPIH yang disetor ke rekening Menteri melalui bank syariah dan/atau bank umum nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 dikelola oleh Menteri dengan mempertimbangkan nilai manfaat.
 - c. Bahwa setelah terbitnya UU Pengelolaan Keuangan Haji, dalam Pasal 6 ayat (2) UU Pengelolaan Keuangan Haji yang berbunyi: *Setoran BPIH dan/atau BPIH Khusus sebagaimana dimaksud ayat 1 dibayarkan ke rekening atas nama BPKH dalam kedudukannya sebagai wakil yang sah dari jemaah haji pada Kas Haji melalui BPS BPIH.*
 - d. Bahwa menurut Pasal 20 ayat (1) UU PKH yang berbunyi:
 - (1) *Pengelolaan Keuangan Haji dilakukan oleh BPKH;*
 - (2) *BPKH sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan badan hukum publik berdasarkan Undang-Undang ini.*

Bahwa berdasarkan ketentuan tersebut di atas kewenangan menetapkan pengelolaan setoran awal BPIH merupakan kewenangan BPKH.

4. Bahwa terhadap dalil Pemohon yang menyatakan pembuat UU telah salah menafsirkan makna investasi yang penuh kehati-hatian dengan prinsip syari'ah pasti menguntungkan. Padahal investasi dalam bentuk apapun akan mengalami risiko kerugian. Maka jika mengalami kerugian Pemohon yang dirugikan bukan BPKH. [Pasal 46 ayat (2) UU *a quo*], Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

- a. Bahwa berdasarkan Pasal 46 ayat (3) UU Pengelolaan Keuangan Haji yang berbunyi:

Dalam melakukan penempatan dan/atau investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus sesuai dengan prinsip syariah dan mempertimbangkan aspek keamanan, kehati-hatian, nilai manfaat dan likuiditas;

Yang dimaksud dengan "aspek keamanan" adalah pengelolaan Keuangan Haji harus dilaksanakan dengan mengedepankan aspek keamanan dalam mengantisipasi adanya risiko kerugian atas pengelolaan Keuangan Haji untuk menjamin pembiayaan Penyelenggaraan Ibadah Haji. Selain itu, dalam melakukan investasi juga mempertimbangkan aspek risiko antara lain risiko gagal bayar, reputasi, pasar, dan operasional.

Yang dimaksud dengan "nilai manfaat" adalah sebagian Dana Haji dapat ditempatkan dan/atau diinvestasikan dengan prinsip syariah dan mempertimbangkan faktor risiko serta bersifat likuid.

Yang dimaksud "likuiditas" adalah mempertimbangkan kemampuan dan kelancaran pembayaran dalam rangka Penyelenggaraan Ibadah Haji yang sedang berjalan dan yang akan datang

- b. Bahwa berdasarkan Pasal 53 ayat (1) UU Pengelolaan Keuangan Haji yang berbunyi:

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 pengelolaannya.

- c. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas investasi setoran awal jemaah haji oleh BPKH, dilaksanakan dengan mempertimbangkan aspek keamanan, kehati-hatian, nilai manfaat dan likuiditas, serta kerugian

yang timbul sebagai akibat *kesalahan dan/atau kelalaian pengelolaan dalam penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji ditanggung secara renteng oleh Anggota Badan Pelaksana dan Anggota Dewan Pengawas BPKH.*

5. Bahwa terhadap dalil Pemohon yang menyatakan Pemohon menyetorkan dana awal BPIH adalah kewajiban sepihak yang dipaksakan oleh pemerintah dengan nilai tinggi sebesar Rp. 20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah), padahal membeli mobil harga Rp. 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) saja DP cukup Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah). Artinya sejak awal pembuat UU sudah meninggikan biaya setoran awal BPIH bertujuan agar terjadi penumpukan dana BPIH, dan dengan begitu pembuat UU melalui BPKH bisa mengelola dana BPIH milik Pemohon dan calon jemaah haji lainnya. (Pasal 48 ayat (1) UU PKH), Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

a. Bahwa menurut Pemerintah pemberlakuan setoran awal BPIH bertujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi setiap calon jemaah haji dalam menunaikan ibadah haji, karena dengan adanya penetapan besaran setoran awal BPIH sebesar Rp. 20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah) pada tahun 2008 dan saat ini sebesar Rp. 25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah), dimaksudkan untuk menunjukkan kemampuan finansial dan keseriusan dari calon jemaah haji, serta sebagai filter bagi calon pendaftar jemaah haji.

b. Bahwa setoran BPIH dan/atau BPIH Khusus tidak dapat diambil oleh jemaah haji secara sepihak, kecuali apabila jemaah haji membatalkan porsinya karena meninggal dunia maupun alasan lain yang sah sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (4) dan ayat (5) UU Pengelolaan Keuangan Haji, karena hal dimaksud dapat mempengaruhi penyelenggaraan ibadah haji secara keseluruhan. Bagaimana jadinya bila seorang jemaah haji dapat secara sepihak tanpa alasan yang dibenarkan mengambil setoran BPIH/BPIH khusus berdasarkan Pasal 6 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang *a quo*, tentunya akan mempengaruhi Penyelenggaraan Ibadah Haji secara keseluruhan.

- c. Bahwa apabila besaran setoran awal BPIH terlalu rendah, maka calon jemaah haji dapat dengan mudah mendaftarkan dan membatalkan pendaftaran hajinya. Saat ini dengan setoran awal sebesar Rp 20.000.000,- (sebelum 1 Mei 2010) dan sebesar Rp 25.000.000,- (setelah 1 Mei 2010), volume pembatalan haji masih cukup tinggi. Hal ini terlihat dari data jumlah jemaah haji yang membatalkan setoran BPIH-nya, baik setoran awal maupun setoran lunas dalam kurun waktu 4 (empat) tahun terakhir sebagai berikut:

No	Tahun	Setoran Awal	Setoran Lunas	Jumlah
1	Tahun 2014	31.093	930	32.023
2	Tahun 2015	36.248	734	36.982
3	Tahun 2016	35.687	772	36.459
4	Tahun 2017 (per 30-6-2017)	17.875	233	18.108
	Jumlah	120.903	2.669	123.572

- d. Oleh karena itu ketentuan yang mengatur tentang persyaratan bagi setiap orang untuk membayar setoran awal BPIH justru memberikan kepastian hukum bagi setiap calon jemaah haji untuk menunaikan ibadah haji. Sehingga menurut Pemerintah ketentuan *a quo* telah memberikan kepastian hukum, keadilan hukum dan keteraturan karena jika setiap warga negara (yang beragama Islam) berkeinginan untuk menunaikan ibadah haji dengan setoran awal BPIH yang sangat rendah justru dapat memperpanjang daftar tunggu, sehingga menimbulkan kekacauan, kegaduhan, dan ketidakpastian hukum, karena penyelenggaraan ibadah haji diperlukan perencanaan, pengelolaan yang transparan, akuntabel, dan profesional. Sebagai gambaran jumlah daftar tunggu (*waiting list*) jemaah haji sampai dengan per tanggal 30 Juni 2017 adalah sebagai berikut:

No	Jenis Daftar Tunggu	Reguler (orang)	Khusus (orang)	Jumlah (orang)
1	Telah Membayar Setoran Awal BPIH (cicil aktif)	3.259.941	88.560	3.348.501
2	Telah Membayar Setoran Lunas	206.753	15.728	222.481

	BPIH (lunas tunda)			
	Jumlah	3.466.694	104.288	3.570.982

Bahwa berdasar seluruh uraian tersebut di atas, maka hak-hak Pemohon terkait dengan pelaksanaan ibadah haji sama sekali tidak dirugikan oleh berlakunya UU Pengelolaan Keuangan Haji dan berlakunya UU Pengelolaan Keuangan Haji tidak bertentangan dengan UUD 1945.

IV. Petitum

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Konstitusi, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

- 1) Menyatakan bahwa Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
- 2) Menolak permohonan pengujian Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian Pemohon tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*);
- 3) Menerima Keterangan Presiden secara keseluruhan;
- 4) Menyatakan ketentuan ketentuan Pasal 24 huruf a, Pasal 46 ayat (1), dan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji tidak bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selain itu, Presiden menghadirkan dua orang ahli yang didengar keterangannya di depan persidangan Mahkamah pada tanggal 18 Oktober 2017 yang juga menyampaikan keterangan tertulisnya, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

1. Drs. Siswo Sujanto, DEA:

Pertama-tama, perkenalkanlah saya menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Hakim Panel Mahkamah Konsitusi yang telah mengizinkan saya sebagai Ahli Hukum Keuangan Negara dari pihak Termohon (Pemerintah) untuk menyampaikan penjelasan saya dalam kasus pengujian materi (*judicial review*) terhadap Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji, khususnya terkait dengan Pasal 24 (a), Pasal 46 ayat (2), dan Pasal 48 ayat (1).

Permohonan dimaksud, bila dicermati, pada intinya dipicu oleh ketidaksetujuan Pemohon terhadap tiga hal yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji. Yaitu:

Pertama, keberatan terhadap pemberian kewenangan oleh Pemerintah kepada Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) untuk melakukan pengelolaan dana Haji;

Kedua, keberatan terhadap pengelolaan dana haji dengan cara diinvestasikan yang menurut Pemohon tidak terbebas dari adanya risiko yang menyebabkan terjadinya kerugian yang akan menyebabkan kerugian dipihak Pemohon, bukan kerugian BPKH;

Ketiga, keberatan terhadap besaran uang muka yang ditetapkan oleh Pemerintah sebesar Rp. 20.000.000,- (dua puluh juta rupiah).

Bagi Tim Penyusun Rancangan Undang-Undang Pengelolaan Keuangan Haji, ketiga hal tersebut di atas, yang merupakan inti materi gugatan para pemohon, bukanlah hal baru yang muncul pada hari ini. Dalam proses penyusunan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji yang memakan waktu lebih dari tiga tahun, ketiga hal tersebut merupakan topik yang telah berulang-kalidijadikan dan diperdebatkan oleh para Pakar dan berbagai pihak, yang ketika itu kurang sependapat dengan pemikiran Tim Penyusun Rancangan Undang-undang.

Perdebatan demi perdebatan tersebut pada akhirnya berujung pada pemahaman berbagai pihak terhadap konsepsi pemikiran yang disampaikan Tim Penyusun. Dan, alhamdulillah, berbagai kajian yang berujung pada ketidaksesuaian pendapat/keberatan yang telah disampaikan oleh berbagai pihak pada masa itu, justru kemudian berubah menjadi bagian yang memperkokoh fondasi konsepsi yang kemudian dituangkan dalam Undang-undang tersebut.

Terkait dengan hal ini, perlu saya sampaikan bahwa kasus yang terjadi antara para Pemohon dan Termohon adalah sebuah kasus yang terjadi dalam lingkup Hukum Keuangan Negara. Yaitu merupakan kasus yang terjadi dalam rangka pengelolaan Keuangan Negara. Khususnya, terkait dengan cara bagaimana Pemerintah menyediakan layanan kepada masyarakat, dan bagaimana teknik pembiayaan yang harus dilakukan oleh Pemerintah dalam penyediaan layanan tersebut.

Oleh karena itu, tanpa memiliki pretensi yang berlebihan, dan mengurangi arti penjelasan dari sudut disiplin ilmu lainnya, sebagaimana berkali-kali saya sampaikan dalam forum seperti ini ketika saya diminta sebagai Ahli, saya berpendapat bahwa penjelasan dari sudut Ilmu Hukum Keuangan Negara sudah selayaknya dipandang memiliki relevansi yang relatif tinggi dibandingkan dengan penjelasan dari sudut disiplin ilmu lainnya. Hal ini tentunya dengan mengacu pada asas proporsionalitas, yaitu dengan menempatkan disiplin Ilmu Hukum Keuangan Negara sebagai instrumen untuk melakukan analisis terhadap permasalahan yang timbul dalam bidang Hukum Keuangan Negara.

Dalam praktik selama ini, mengingat disiplin Ilmu Hukum Keuangan Negara di Indonesia belum berkembang, sekedar untuk mencari pembenaran bahwa masalah-masalah Keuangan Negara telah dianalisis dari aspek hukum, kasus-kasus yang terjadi dalam lingkup Keuangan Negara seringkali dianalisis oleh berbagai pihak dengan menggunakan sudut pandang dari berbagai disiplin ilmu hukum. Padahal, ini adalah satu pemahaman yang kurang tepat atau kalau boleh dikatakan, keliru. Penggunaan sudut pandang dimaksud, sebagaimana tampak dalam berbagai kasus yang diajukan, akan menghasilkan kesimpulan yang bias.

Sehubungan dengan itu, perkenankanlah saya menyampaikan penjelasan kasus tersebut dari sudut Ilmu Hukum Keuangan Negara sebagaimana yang telah saya pelajari di beberapa universitas baik di Indonesia maupun di negara lain, dan yang saya alami selama ini, baik sebagai akademisi maupun sebagai praktisi. Sebagai praktisi, yaitu ketika saya selaku pejabat pemerintah di Kementerian Keuangan yang ditunjuk sebagai Ketua Tim Kecil Penyusunan Rancangan Undang-Undang Bidang Keuangan Negara yang kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara; juga selaku Direktur Pusat Kajian Keuangan Negara dan Daerah pada Universitas Patria Artha yang ditunjuk selaku Anggota Tim Kecil Penyusunan Rancangan Undang-Undang Pengelolaan Keuangan Haji yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji.

Dalam kaitan ini, sekedar menyegarkan ingatan berbagai pihak perlu pada kesempatan ini saya sampaikan bahwa, pada prinsipnya, suatu produk perundang-undangan terdiri dari dua unsur. Yaitu, pertama, unsur *frame* atau wadah, yang lebih dikenal dengan aspek hukum; kedua, unsur *content* atau isi, yang merupakan substansi atau materi yang akan dituangkan dalam produk perundang-undangan itu sendiri.

Oleh sebab itu, dalam penyusunan ketentuan perundang-undangan diperlukan pemahaman yang mendasar terhadap dasar-dasar filosofi keilmuan substansi yang bersangkutan sebagai *content*. Dasar-dasar pemikiran filosofis (*philosophy grondslag*) inilah yang kemudian dituangkan dalam Penjelasan Umum yang kemudian menjiwai pasal-pasal ketentuan perundang-undangan yang bersangkutan.

Atas dasar pemikiran di atas, ketika melakukan analisis terhadap pasal-pasal suatu ketentuan perundang-undangan harus didasarkan pada pemikiran filosofis keilmuan yang bersangkutan. Bukan dengan melakukan analisis dengan menggunakan peralatan disiplin ilmu lain.

Beranjak dari hal-hal tersebut di atas, gugatan terhadap norma-norma yang dijadikan landasan pasal-pasal sebagaimana tersebut di atas harus dianalisis dari sudut pandang pemikiran filosofis (Hukum) Keuangan Negara. Harus dilihat dari sudut pandang hubungan antara Pemerintah dan rakyatnya (*gouvernant et gouvernes*), baik dari segi politis, ekonomis, dan hukum, khususnya terkait dengan pengertian hubungan hukum antara Negara/Pemerintah dengan rakyat.

Menurut studi Ilmu Keuangan Negara, dengan mengacu pada hak-hak azasi masyarakat yang secara rinci dituangkan dalam *Declaration of Human Right* yang kemudian dimuat dan dijadikan landasan Konstitusi berbagai Negara di dunia, secara konstitusional Pemerintah berkewajiban untuk menjamin kesejahteraan masyarakat melalui penyediaan barang dan jasa publik atau seringkali disebut juga dengan istilah layanan publik.

Dalam konsepsi Ilmu Keuangan Negara pengertian barang dan jasa publik atau yang lebih dikenal dengan istilah *public goods and services*, pada prinsipnya merupakan kebutuhan dasar masyarakat yang wajib disediakan oleh Pemerintah. Layanan dasar tersebut, menurut berbagai kepustakaan, berupa keamanan dan ketertiban (*defence and order*), kesehatan (*health*), pendidikan

(*education*), keadilan (*justice*), dan semua layanan dalam bentuk fasilitas yang tergabung dalam kelompok pekerjaan umum pemerintah (*public works*). Mengingat semua jenis layanan dimaksud merupakan kebutuhan dasar (azasi masyarakat) yang harus disediakan tanpa kecuali kepada seluruh penduduk, penyediaannya oleh negara tidak dapat dilakukan atas dasar mekanisme harga. Artinya, Pemerintah harus menyediakan layanan tersebut secara cuma-cuma (*free of charge*). Sebagai kosekuensinya, Pemerintah memiliki kewenangan memungut pajak dari masyarakat untuk mendanai segala kegiatan dimaksud.

Konsepsi tentang layanan publik dari masa ke masa semakin berkembang dan bervariasi menurut kebutuhan masyarakat dan negara. Atas dasar kenyataan itulah di Indonesia kebutuhan melaksanakan ibadah haji kemudian dinyatakan sebagai kebutuhan dasar masyarakat yang harus dijamin dan dilindungi oleh negara. Oleh karena itu, dalam konteks Indonesia, Penyelenggaraan Haji merupakan suatu bentuk layanan publik.

Hal ini tentunya tidak terlepas dari sejarah di masa lalu. Kendati pengaturan penyelenggaraan perjalanan haji bagi penduduk Hindia Belanda oleh Pemerintah pada masa pendudukan kolonial Belanda memiliki sisi kepentingan yang berbeda dibandingkan pada masa kini, secara historis menunjukkan bagaimana pemerintah telah sejak lama ikut campur dalam mengatur masalah kegiatan beribadah ke Tanah Suci bagi penduduknya yang beragama Islam. Selanjutnya, baru pada tahun 1912 dibentuklah Bagian Penolong Haji oleh Perserikatan Muhammadiyah yang didirikan oleh KH. Ahmad Dahlan yang konon merupakan cikal bakal Direktorat Urusan Haji di republik ini. Dari penelusuran sejarah, sejak saat itulah tampaknya pemikiran bahwa penyelenggaraan ibadah haji menjadi bagian dari layanan publik dalam sistem sosial dan tata kelola pemerintahan di Indonesia benar-benar dicanangkan. Keputusan tersebut, membawa akibat terhadap konsekuensi pendanaan yang harus disediakan oleh Pemerintah dalam bentuk alokasi dana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Dalam perkembangannya, masalah pengelolaan haji bukan lagi hanya sekedar masalah bagaimana seseorang dinyatakan layak untuk berangkat menunaikan ibadah haji dan mengusahakan pengangkutan untuk berangkat ke tanah suci, melainkan juga dihadapkan pada jumlah quota yang diberikan oleh Pemerintah

Saudi Arabia yang ternyata semakin tahun menjadi semakin kecil bila dihadapkan dengan animo masyarakat untuk pergi haji. Hal tersebut membawa konsekuensi bahwa Pemerintah harus mampu mengatur dan menyeleksi para calon jemaah haji secara adil. Ditinjau dari sisi pengelolaan haji itu sendiri, hal tersebut kemudian menempatkan Pemerintah sebagai satu-satunya otoritas yang memiliki kewenangan memutuskan calon yang akan dapat berangkat menunaikan ibadah haji.

Untuk menjawab keberatan yang diajukan oleh Pemohon terhadap Pasal 24 a yang pada intinya berupa pemberian kewenangan oleh Pemerintah kepada Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) untuk melakukan pengelolaan dana Haji dapat diberikan penjelasan sebagai berikut di bawah ini. Dari kenyataan yang ada selama ini perbandingan antara jumlah masyarakat yang berkeinginan untuk melaksanakan ibadah haji jauh lebih besar dibandingkan dengan besaran kuota yang diberikan oleh Pemerintah Saudi Arabia. Animo masyarakat yang semakin berkembang dari waktu ke waktu telah mengakibatkan terjadinya daftar tunggu para calon jemaah haji yang semakin hari semakin panjang.

Seiring dengan berjalannya waktu, jumlah setoran awal para calon jemaah haji, sebagaimana besarnya telah ditetapkan oleh Pemerintah, telah tertumpuk (terakumulasi) dengan jumlah yang semakin besar. Bahkan sangat besar sekali, hingga mencapai jumlah triliunan rupiah. Sementara itu, uang triliunan tersebut hanya dibiarkan menumpuk dalam rekening atas nama Menteri Agama tanpa dikelola dengan cara yang memadai menurut tata kelola keuangan yang baik.

Bila dicermati, salah satu alasan tidak dimanfaatkannya uang dana haji dimaksud adalah bahwa ternyata Menteri Agama, selaku Menteri Teknis, tidak memiliki kewenangan pengelolaan uang tersebut. Ini adalah harga mati menurut ketentuan tata kelola Keuangan Negara. Meskipun, menurut kenyataan, dana tersebut berada dalam rekening Menteri Agama, dana tersebut merupakan dana yang dikuasai negara. Dus, harus dikelola dan di bawah kendali Pemerintah, c.q. Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara. Namun demikian, karena status dana dimaksud bukanlah merupakan penerimaan negara dalam arti sebenarnya sebagaimana layaknya penerimaan dari sektor pajak ataupun pungutan lainnya yang tergolong dalam penerimaan

negara bukan pajak (PNBP), melainkan merupakan uang titipan masyarakat yang akan digunakan untuk tujuan tertentu, yakni biaya penyelenggaraan ibadah haji, **pengelolannya memerlukan pengaturan tersendiri yang bersifat khusus.**

Ditinjau dari segi pengelolaan keuangan, termasuk dalam hal ini pengelolaan Keuangan Negara, keberadaan dana dalam status idle adalah tidak sesuai dengan prinsip pengelolaan keuangan yang sehat. Hal ini bertentangan dengan kewajiban Pengelola Keuangan Negara, yaitu Bendahara Umum Negara, yang salah satu kewajibannya adalah memaksimalkan manfaat yang mungkin diperoleh dari dana yang dikelolanya untuk kepentingan negara yang pada gilirannya akan mendukung kepentingan masyarakat.

Pertimbangan itulah yang digunakan ketika terdapat kenyataan bahwa terdapat dana yang jumlahnya sangat besar yang mencapai trilunan rupiah yang tidak dimanfaatkan. Padahal, seharusnya dana dimaksud bila dikelola dengan baik akan menghasilkan manfaat yang sangat besar yang akan dapat digunakan, antara lain untuk:

1. Meningkatkan kualitas penyelenggaraan ibadah haji,
2. Merasionalkan biaya penyelenggaraan ibadah haji,
3. Memberikan nilai tambah terhadap dana haji,
4. Kemaslahatan jemaah dan umat.

Dengan mendasarkan pada organisasi kelembagaan dalam tata kelola keuangan negara sesuai prinsip yang dianut dalam Paket Undang-undang Bidang Keuangan Negara (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2004 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Tanggungjawab Pengelolaan Keuangan Negara), di satu sisi, dan manfaat yang dapat diperoleh untuk tujuan sebagaimana tersebut di atas di sisi lain, maka dibentuklah Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH).

Sebagai lembaga pengelola keuangan negara untuk tujuan tertentu, Badan Pengelola Keuangan Haji memiliki karakter yang unik. Kendati di bawah kendali Pemerintah, lembaga tersebut bersifat non struktural/non organik. Oleh karena itu, lembaga tersebut tidak dibiayai melalui sistem APBN, melainkan dibiayai melalui manfaat yang diperoleh dari pengelolaan dana yang dipercayakan

kepadanya. Lembaga BPKH tersebut berada langsung di bawah Presiden, tetapi di bawah pengawasan Menteri Keuangan dan Menteri Agama, secara teknis dan secara keuangan. Dengan status dana maupun kelembagaan sebagaimana tersebut di atas, Pemerintah bertanggungjawab sepenuhnya terhadap akibat yang mungkin ditimbulkan oleh lembaga tersebut (BPKH) dalam kegiatan operasionalnya.

Yang perlu diperhatikan adalah, walaupun dana-dana yang berada dalam pengelolaannya harus dikelola secara korporatif dengan mendasarkan pada prinsip syariah Islam, Badan Pengelola Keuangan Haji merupakan lembaga nirlaba (*nonfor profit*). **Artinya, manfaat yang diperoleh dalam pengelolaan keuangan maupun asset harus seluruhnya dimasukkan kembali dalam lembaga tersebut untuk digunakan bagi kepentingan bersama.**

Dalam kaitan ini pencapaian tujuan pengelolaan keuangan haji melalui Badan Pengelola Keuangan Haji akan dapat diwujudkan melalui langkah-langkah sebagai berikut.

Meningkatkan kualitas penyelenggaraan ibadah haji

Langkah ini akan mencakup tiga hal utama penyelenggaraan ibadah haji, yaitu pemondokan, catering, dan transportasi. Dengan adanya kewenangan untuk menggunakan dana yang terkumpul dari para calon jemaah haji, termasuk calon daftar tunggu akan memungkinkan Kementerian Agama sebagai penanggungjawab Penyelenggara Haji untuk melakukan pembayaran lebih awal, misalnya satu tahun sebelumnya. Hal tersebut disamping memberikan kepastian, dan lokasi yang lebih menguntungkan dalam hal pemondokan, akan memberikan keuntungan dalam bentuk harga yang tentunya lebih murah. Perlu disampaikan, bahwa selama ini antara penetapan BPIH dan waktu pelaksanaan ibadah haji relatif sangat dekat, sehingga pihak Kementerian Agama selalu menghadapi kesulitan untuk dapat memperoleh lokasi pemondokan yang menguntungkan bagi para jemaah. Demikian pula halnya dengan transportasi dan catering.

Disamping itu, dalam penyelenggaraan ibadah haji diperlukan berbagai kegiatan pendukung yang ternyata tidak dapat dibiayai melalui APBN. Kebutuhan akan dana pendukung dimaksud, ditinjau dari segi pengelolaan keuangan negara, memang tidak selayaknya dibiayai dari sektor perpajakan,

karena akan menimbulkan aspek ketidakadilan. Sementara itu, dana yang disetorkan oleh calon jemaah haji, pada hakekatnya, hanya mencakup biaya transportasi, pemondokan, dan biaya hidup selama di Tanah Suci. Oleh karena itu, manfaat yang berasal dari hasil pengelolaan Dana Haji dimaksud akan merupakan sumber pembiayaan yang dapat diandalkan.

Merasionalkan biaya penyelenggaraan ibadah haji

Konkritnya, gagasan tersebut adalah menjawab keinginan masyarakat agar biaya ibadah haji tidak selalu naik setiap tahun, akan tetapi diharapkan dapat lebih rendah dari tahun sebelumnya, atau setidaknya tidaknya sama. Dengan memperhatikan besarnya jumlah yang dikelola oleh Badan Pengelola Keuangan Haji yang akan menghasilkan manfaat yang sangat besar akan memungkinkan penurunan biaya ibadah haji.

Memberikan nilai tambah terhadap dana haji dan kemaslahatan jemaah serta umat.

Dengan penerapan prinsip nirlaba berbagai manfaat yang diperoleh dalam pengelolaan Dana Haji akan terakumulasi baik dalam bentuk asset dan modal yang dikelola yang pada akhirnya akan memberikan manfaat kepada seluruh jemaah haji, pada khususnya, maupun kepada seluruh umat Islam, pada umumnya.

Hal-hal tersebut di atas merupakan manfaat yang diharapkan dapat dirasakan dan diterima oleh para jemaah haji maupun umat Islam pada umumnya. Sebagaimana layaknya, pengelolaan dana publik yang diarahkan penggunaannya untuk kepentingan publik memiliki karakter sebagaimana layanan publik pada umumnya (*public goods and services*). Yaitu, bahwa si penerima manfaat tidak dapat diidentifikasi (*the user is unidentified*). Tetapi, seluruh kelompok akan menerima dan merasakan manfaat, serta dalam jumlah yang sama.

Pada kenyataannya, jumlah yang dibutuhkan untuk kebutuhan operasional maupun kegiatan investasi yang berkaitan langsung dengan penyelenggaraan ibadah haji jauh lebih kecil dibandingkan dengan jumlah dana yang terakumulasi dan berada dalam pengelolaan Pemerintah. Oleh sebab itu, Pemerintah berpendapat untuk dapat memanfaatkan dana menganggur (*idle fund*) dimaksud untuk tujuan pembiayaan kegiatan Pemerintah jangka

panjang, misalnya untuk pembiayaan proyek-proyek infra struktur Pemerintah, yang membutuhkan pendanaan yang relative besar yang untuk sementara belum dapat ditanggulangi melalui system penerimaan APBN.

Hal yang demikian dimungkinkan, karena, pertama, sesuai dengan prinsip yang sehat dalam pengelolaan Keuangan Negara sebagaimana telah disampaikan di atas; kedua, para ahli berpendapat bahwa pada prinsipnya, pada saat terjadi kesulitan pendanaan, antara lain yang disebabkan karena krisis ekonomi, dana yang terhimpun dan berada di tangan Pemerintah tersebut, dapat memberikan kontribusi dalam penguatan perekonomian nasional; dan ketiga, bila diperhatikan, berbagai negara, seperti misalnya: Malaysia, dalam pengelolaan Tabung Haji, juga menggunakan dana Haji dengan skema sebagaimana dirancang oleh Pemerintah Indonesia.

Dalam kaitan ini, penggunaan dana Haji oleh Pemerintah, selain memperhatikan prinsip-prinsip syariah, berbagai risiko -- sebagai akibat keputusan Pemerintah dalam penggunaan dana Haji dimaksud untuk kepentingan investasi Pemerintah -- menjadi tanggung jawab Pemerintah. Hal tersebut, tidak terlepas dari pertimbangan seperti halnya ketika Pemerintah memutuskan pengelolaan dana Haji dimaksud diserahkan ke tangan sebuah Lembaga Khusus yaitu BPIH, yang nota bene merupakan lembaga di bawah kendali Presiden, dan dengan kendali teknis operasional di tangan Menteri Agama dan Menteri Keuangan.

Sebagaimana disampaikan di atas, dengan memasukkan penyelenggaraan ibadah haji dalam bentuk layanan publik, di satu sisi, dan menempatkan setoran uang haji dalam kelompok penerimaan negara, di sisi lain, memberikan makna bahwa Pemerintah akan bertanggung jawab sepenuhnya terhadap penyelenggaraan ibadah haji tersebut bagi umat Islam yang telah memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan.

Oleh karena itu, kekhawatiran yang disampaikan oleh pihak Pemohon tentang risiko yang mungkin menimpa Pemohon atau para Calon Jemaah Haji lainnya karena penggunaan dana Haji oleh Pemerintah adalah sama sekali tidak berdasar.

Kenyataan bahwa kenaikan jumlah masyarakat yang hendak menunaikan ibadah haji setiap tahun dibandingkan dengan kenaikan jumlah quota yang

diberikan oleh Pemerintah Saudi Arabia kepada Pemerintah Indonesia telah mengakibatkan antrian panjang yang kemudian dicatat sebagai daftar tunggu.

Salah satu cara untuk dapat mengendalikan calon yang terdaftar dalam daftar tunggu, Pemerintah mensyaratkan bahwa yang bersangkutan diwajibkan melakukan pembayaran sejumlah uang yang kemudian dikenal dengan setoran awal BPIH.

Dengan demikian, setoran awal tersebut, pada hakekatnya merupakan alat seleksi yang mengendalikan pendaftaran calon jemaah haji. Artinya, bahwa seseorang yang telah mendaftar dan membayar setoran awal akan terqualifikasi sebagai calon jemaah mampu. Bukan seseorang yang sekedar mendaftarkan diri padahal belum memiliki kemampuan finansial yang memadai, yang kemungkinan besar justru akan menghambat orang lain yang secara finansial telah memiliki kemampuan pada saat pendaftaran.

Kemampuan dimaksud bukan diukur pada saat sekian tahun yang akan datang, melainkan pada saat melakukan pendaftaran. Jadi, pendaftaran diukur atas dasar kemampuan finansial seseorang pada saat melakukan pendaftaran. Bukan diukur dari kesempatan atau kecepatan mendaftar yang dilakukan oleh seseorang. Pola ini merupakan suatu langkah yang dipandang cukup adil. Lebih-lebih bila memperhatikan persyaratan menunaikan ibadah haji yang salah satunya adalah memiliki kemampuan finansial yang mencukupi.

Dengan mendasarkan pada pemikiran dimaksud, pembayaran uang muka BPIH, tidaklah dapat disetarakan dengan sebuah 'tanda jadi' dalam sebuah perikatan, seperti halnya dalam perdagangan sebagaimana dicontohkan oleh Pemohon.

Dari penjelasan tersebut di atas dapat kiranya disimpulkan sebagai berikut :

1. Perkembangan animo masyarakat untuk melaksanakan ibadah haji yang tidak seimbang dengan besaran quota yang diberikan Pemerintah Saudi Arabia telah mengakibatkan daftar tunggu para calon jemaah haji;
2. Pemerintah, selaku pemegang otoritas Penyelenggaraan Ibadah Haji memiliki kewenangan pengaturan calon jemaah haji yang dapat diberangkatkan;

3. Pengaturan dimaksud ditempuh antara lain dengan cara mewajibkan seluruh calon jemaah haji untuk melakukan pembayaran sebagian biaya ibadah haji;
4. Agar pengelolaan keuangan negara dapat dilakukan secara lebih efektif dan lebih efisien kemudian dibentuklah Badan Pengelola Keuangan Haji;
5. Sebagai sebuah institusi pengelola keuangan negara, Badan Pengelola Keuangan Haji bersifat independen dan nir laba dengan mengacu pada sikap korporatif berdasarkan prinsip syariah Islam;
6. Tujuan yang diharapkan dari pengelolaan yang dilakukan oleh Badan Pengelola Keuangan Haji adalah untuk memberikan nilai tambah dan rasionalisasi biaya bagi kemaslahatan jemaah haji dan umat islam secara kafah;
7. Hal-hal tersebut pada angka 6 di atas merupakan manfaat yang diharapkan dapat dirasakan dan diterima oleh para jemaah haji maupun umat Islam pada umumnya;
8. Sebagaimana layaknya, pengelolaan dana publik yang diarahkan penggunaannya untuk kepentingan publik memiliki karakter sebagaimana layanan publik pada umumnya (*public goods and services*). Yaitu, bahwa si penerima manfaat tidak dapat diidentifikasi (*the user is unidentified*). Tetapi, seluruh kelompok akan menerima dan merasakan manfaat, serta dalam jumlah yang sama.

Selanjutnya, atas dasar simpulan dimaksud perkenankanlah saya menyampaikan pendapat terhadap gugatan Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa pengelolaan dana setoran awal BPIH yang terhimpun oleh Badan Pengelola Keuangan Haji semata-mata ditujukan untuk efisiensi dan efektifitas agar dapat diperoleh manfaat yang optimal dalam rangka memberikan nilai tambah dan rasionalisasi biaya bagi kemaslahatan jemaah haji dan umat islam secara kafah, dan tidak akan merugikan para calon jemaah haji;
2. Bahwa manfaat yang diterima oleh masing-masing calon jemaah dari pengelolaan dana secara kolektif akan lebih besar dibandingkan dengan hasil pengelolan dana sendiri. Sementara itu, sebagai anggota suatu kelompok, semua anggota yang akan memperoleh manfaat dari hasil kerja

institusi dalam kelompok tersebut berkewajiban membiayai kegiatan institusi tersebut. Hal tersebut merupakan sebuah kewajaran.

3. Bahwa manfaat yang diperoleh bagi semua calon dirasakan oleh seluruh calon jemaah, bahkan seluruh umat Islam. Setiap anggota akan menikmati manfaat yang berasal dari setoran awal BPIH anggota sebelumnya, dalam bentuk rasionalitas biaya haji, dan calon anggota sesudahnya ketika Penyelenggara Ibadah Haji melakukan pembayaran dimuka untuk berbagai kegiatan Ibadah Haji yang pada saat itu (tahun berjalan) calon jemaah yang bersangkutan belum melaksanakan pelunasan karena BPIH nya belum ditetapkan.
4. Bahwa norma-norma yang terkandung dalam Undang-Undang Pengelolaan Keuangan Haji yang dipertanyakan oleh Pemohon, sebagaimana telah dikemukakan dalam penjelasan diturunkan dari Kaidah/Sistem Pengelolaan Keuangan Negara. Sedangkan Kaidah/Sistem Pengelolaan Keuangan Negara itu sendiri dibangun atas dasar filosofi yang dianut dalam Hukum Keuangan Negara.
5. Risiko yang mungkin terjadi terhadap pengelolaan dana Haji dimaksud oleh BPKH selaku Lembaga Pemerintah termasuk penggunaan dana dimaksud oleh Pemerintah menjadi tanggung jawab Pemerintah.

2. Dr. H. M. Arief Mufraeni, Lc., M.Si.

Memahami *term* dana haji yang diperkenalkan oleh Pemerintah (Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 dan praktik di lapangan yang sudah berlangsung) pada dasarnya memerlukan kepiawaan analisis dari dua kajian berbeda namun masih dapat dikombinasikan secara apik untuk kepentingan optimalisasi *maslahat* umat menuju *falah* (*human welfare*), yaitu ekonomi/keuangan modern (*outsider effort*) dan interpretasi atau praktik dari *classical Islamic legal* (*fiqih madzahib*). Kerja akademis ini dikenal dengan sejumlah term yaitu *Optimum Regime* (Naqfi: 1997), Internalisasi (Parmoranz: 2002), *Moral Endogeneity* (Chapra: 2004), Value Structure (Alparslan: 2003), *Islamic Law Adaptability* (Ahmad: 2005), *sain and islam IFIAS model*, IIT dan masih banyak lagi.

Pertama: Dalam perspektif ekonomi dan keuangan pada skala makro, aktivitas masyarakat dalam melakukan setoran dana haji dapat diartikan sebagai bagian dari aktifitas *saving* masyarakat yang kemudian terakumulasi untuk

mengantisipasi ketidakpastian atau naik turunnya pendapatan dimasa datang. Aktifitas *saving* kerap dikaitkan dengan pertumbuhan (*growth*) ekonomi, dengan begitu, rasionalitas ekonomi (*abstinence, opportunity loss/cost, inflasi*) menghadirkan lembaga *intermediary* yang memberikan ruang rasionalitas penyimpanan *asset* dalam kondisi yang lebih menguntungkan dalam perhitungan ekonomi (*effort to economize*). Lembaga *intermediary* tersebut menerima sebagai liabilitas yang nantinya diterjemahkan menjadi asset dengan cara investasi. Lembaga *financial intermediary* dalam konteks dana haji adalah peran dari kehadiran BPKH dan Perbankan pada pengelolaan dana haji. Hasil penelitian penulis menunjukkan bahwa setoran BPIH pada dunia perbankan memberikan level kepercayaan tersendiri pada jamaah haji, dan dana haji terbukti memberikan stabilitas operasional dunia perbankan dalam hal ini perbankan syariah.

Namun demikian, pengetahuan Islam (ekonomi dan keuangan Islam) mengoreksi kajian diatas, dimana pertumbuhan ekonomi tidak melulu dimulai dari upaya pengembangan modal dalam *frame saving* ataupun investasi setelah konsumsi, namun lebih kepada upaya tidak memfungsikan hubungan *linear* positif antara pendapatan dan konsumsi. Konsumsi harus berada dalam *frame ibadah* yang dengan demikian kebutuhannya menjadi sangat terukur tanpa harus menjadi independen variable dari pendapatan (*wealth*). Konsumsi dapat diderivasi dengan konsumsi turunan yang dapat dikatakan sebagai *transfer of payment* untuk konsumsi orang lain (*utility sharing*). Besar kecilnya volume *utility sharing* pada konsumsi adalah level pertama penciptaan kesejahteraan (*human welfare*), bukan besar kecilnya *rate* pertumbuhan pendapatan.

Mengupayakan hak orang lain dari *income* tidak perlu menunggu gerakan produktivitas yang disandingkan dengan adanya akumulasi asset dan modal yang dimiliki. Tingginya pendapatan bukan merupakan ukuran kesejahteraan pada area geografis tertentu, namun lebih kepada tingginya proses *transfer of payment/utility* hak orang lain yang berlangsung secara *massive* dalam batasan maupun melampaui area geografis tertentu, hal ini dapat berlaku pada dana haji dan *ziswaf*.

Dengan demikian setoran BPIH dan kerja optimalisasinya oleh BPKH pada dunia perbankan untuk kepentingan peningkatan layanan operasional haji tidak

dapat dikatakan sebagai aktivitas *saving* tapi merupakan *transfer of payment* untuk kepentingan *utility sharing* sesama calon jemaah haji dalam konteks peningkatan layanan haji. Pemahaman masalah optimum pada pengelolaan dana haji adalah: Kemanfaatan (F) + Keberkahan (B). Kemanfaatan akan sangat terkait dengan resiko (*algunmu bil gurm wal kharraj biddoman*), dipastikan akan ada titik kulminatif dari manfaat marginalnya, kemanfaatannya berlaku besar pada akumulasinya (jemaah haji secara keseluruhan) namun keberkahan (berlaku personal) antar sesama jemaah haji akan selalu naik secara eksponensial.

Kemiskinan dan *inequality* adalah bagian dari *sunnatullah*. Definisi, *design* dan kebijakan dari ekonomi pembangunan mengupayakan standar kesejahteraan dari kemiskinan dan meminimalisir *gap* dari *inequality*. Kemiskinan akan selalu ada, namun kemiskinan yang bergerak/transormasi menjadi sejahtera (long term run *fallah*) adalah indikator penting dalam proses pembangunan ekonomi. Dalam membangun model, pendapatan tidak berlaku sebagai *golden rule* yang difungsikan oleh konsumsi dan lainnya. Kebijakan historis-empiris (kapitalis) upah/gaji sebagai instrumen produktivitas *household* untuk mengkonsumsi *output* barang tertentu, yang kemudian pada akhirnya akan memberikan dampak akan produktivitas *output* barang lainnya merupakan mekanisme dari sebuah proses peradaban kapitalistis. Manipulasi instrumen gaji/upah dengan logika diatas akan berujung pada besaran *gap inequality*, apalagi ketika hal tersebut tidak difungsikan oleh konsumsi yang tidak terstandarisasi ajaran Islam.

Berdasarkan hal tersebut, intervensi kebijakan pemerintah (*government expenditure*) dapat dialihkan dalam *frame functional distribution of income* untuk mensubsidi struktur dan infrastruktur, budaya kreatif dan inovasi yang menciptakan kenyamanan konsumsi yang berkualitas (tanpa mengalami budget constrain) untuk barang dan jasa kesejahteraan generasi mendatang (fasilitas pelayanan haji), seperti halnya mengupayakan (subsidi) bagaimana pendidikan yang baik dan bagus dapat dinikmati rakyat dengan harga murah (kompensasi SBSN untuk pendidikan islam), harga komoditas makanan sehat dan bergizi murah, harga komoditas obat-obatan berkualitas murah dan bahkan barang dan jasa terkait dengan *public services* dengan harga murah (sistem

transportasi dan birokrasi) hingga pada upaya menjaga inflasi pada komoditas yang memberikan pengaruh besar pada kenaikan kemiskinan.

Pada pemahaman ini semakin besar dana haji semakin besar kemungkinan capaian masalah optimumnya, dengan catatan besaran dana yang terakumulasi tidak akan punya arti kebijakan pembangunan ekonomi tanpa ada yang memanagerinya secara baik (*the greatest power comes within its management*). Penulis berfikir semangat UU no 34 tahun 2014 hadir sebagai *self reinforcement* umat dalam kerangka menghindari '*inertia dan coordination failure*'. Besaran nilai setoran awal sangat terkait dengan kebijakan pemerintah (*functional distribution*), namun ketentuannya menjadi relatif jika dikaitkan dengan kepentingan jamaah haji (*gap dan inequality*). Terbuka ruang diskusi antara jamaah dan pemerintah mengenai *fair pricenya*, namun menurut penulis UU Nomor 34 Tahun 2014 hanya mengatur soal adanya setoran awal, nominal besarnya tidak menjadi substansi UU tersebut. Kesepakatan dan kesepahaman *fair price* dapat dituangkan pada peraturan dibawahnya.

Kedua dalam perspektif fiqih klasik (interpretasi dan praktek); ruang debat akan sangat terbuka lebar ketika analisis diarahkan untuk *takyif* fiqih pada pengelolaan dana haji mulai dari setoran awal, optimalisasi, operasional hingga dana abadi umat. Diskusi yang berkembang dapat berporos kepada sejumlah rujukan (ketetapan) bahwa dana setoran awal adalah milik masing-masing jamaah haji dalam frame rezim keuangan pemerintah, hal ini kemudian menuntut adanya usulan pembenahan akad, jenis akad yang paling tepat hingga kepada investasi dana haji atas seizin dari jamaah haji. Referensi fiqih klasik tidak membicarakan secara spesifik jika dikaitkan dengan fenomena pengelolaan dana haji sebelum ataupun sesudah hadirnya UU Nomor 34 Tahun 2014. Berfikir *takyif* fiqih kontemporer akan sangat sulit melepaskan masa lalu pengelolaan dan masa baru yang akan dijalankan oleh BPKH. Untuk kepentingan ini beberapa bahasan fiqih klasik yang dapat dikaitkan adalah *syirkah, huquq wal iltizamat dan ahliyah (syahsiyah attabiyyah dan syahsiyah al i'tibariyah)*

Akumulasi dana haji pada pengelolaan dan pengembangan masa sebelum UU terkesan (semoga bukan suatu bentuk hilah dari penulis) seperti *syirkah amlaak*, kepemilikan atas suatu benda secara bersama tanpa didahului adanya suatu kesepakatan (akad). Bentuk dari *sirkah amlaak* ini adalah *syirkah*

Ihtiyariah, suatu kepemilikan bersama yang muncul akibat dari perbuatan bersama setiap pihak yang mempunyai hak kepemilikan tersebut. Dimana jamaah menyeter BIPH dan kemudian BPIH dikelola oleh pemerintah untuk peningkatan layanan seluruh jamaah. Hak dan kewajiban yang muncul dari syirkah tersebut dikembangkan oleh pemerintah sebagai regulator dan eksekutor dalam koridor bahwa esensi semua hak pada dana haji adalah *iradah shariyah* (keinginan syariat), semuanya tidak ada satupun hak yang dimiliki manusia kecuali hak tersebut disandarkan kepada hukum syariat, karena hanya Allah lah semata yang memiliki segala hak dan substansi hak atas manusia tidak dibangun dari pemilikan manusia. Namun demikian manusia mempunyai kebebasan dalam menentukan hal-hal lain seputar hak tersebut, seperti cara dalam menentukan *term and conditions*, seperti cara implementasi, aplikasi dan upaya perlindungan hak tersebut. Dari sini lahir sejumlah aturan yang terkait dana haji dibawah pengawasan intitusi pemerintah dan masyarakat.

Atas kondisi tersebut, niatan lebih menjaga hak dan kewajiban yang lebih syari, kemudian dihadirkan UU Nomor 34 Tahun 2014. BPKH berperan sebagai wakil jamaah dalam kepemilikan dan pengelolaan dana haji. *Sirkatul amlaak ikhtiyariah* lebih dikembangkan kepada kodifikasi *sirkatul uqud*, rigiditas skim akad menjadi acuan dalam pengelolaan yang sudah terlanjur *ikhtiyariah*. Kritik dan saran bermunculan dalam perumusan UU Nomor 34 Tahun 2014. Hal ini sah sah saja dan sangat baik untuk dinamika, namun tentunya saran yang holistik pada setiap tahapan mekanisme sangat dibutuhkan. Masukan parsial bisa saja cocok (*in term of takyif*) pada satu proses mekanistik namun belum tentu cocok untuk proses yang lainnya.

Setoran dana haji yang terakumulasi sebagai akibat dari keterbatasan porsi keberangkatan (*waiting list*) dan atas dasar pengelolaan yang dilakukan oleh pemerintah (BPKH), kebijakan *direct* dan *indirect*, penetapan operasional haji, laporan akuntansi keuangan haji dan investasi dana haji selanjutnya dapat menjadi dasar adanya pengakuan *ahliyah* (*capability in legal form*) pada *pool of fund* dari dana haji. Dimana dana haji sebagai *syahsiyah attabiiyah* dan *syahsiyah al i'tibariyah* (entitas) tersendiri yang terpisah dari kapabilitas *in legal form* para penyetornya. Kelembagaan dana haji tersebut akan mempunyai kapabilitas personal/legal form untuk ketentuan ketetapan hak, kewajiban dan

tanggung (dzimmah) yang berbeda (tersendiri) dan para pihak yang memiliki kelembagaan tersebut (calon jamaah dan jamaah haji). BPKH dapat bekerja sebagai *wakil* ataupun pemerintah sebagai *sarik* dari para calon jamaah haji dalam pengelolaan dan pengembangan dana haji. BPKH dapat melakukan pengelolaan dan pengembangan dana haji, BPKH dapat berdiskusi dengan DPR dalam penetapan biaya operasional haji dan seterusnya tanpa harus terlebih dahulu meminta izin kepada satu persatu jamaah haji dan bahkan dana haji dapat berlaku sebagai wajib zakat. Pengakuan ahliyah ini memberikan ruang kepada para pengelolanya untuk menginvestasikan sebagai *wakil* atau *sarik*, namun begitu resiko investasi tidak hanya berlaku pada setiap portofolio investasi tapi juga berlaku pada konflik keagenan BPKH dalam upaya meningkatkan layanan haji. *Everything for shareholders* adalah peningkatan kualitas layanan haji, sedang *everything for stakeholders* adalah pembangunan ekonomi umat. Takyif ini diilhami oleh adanya pengakuan entitas masjid ataupun baitul maal pada era fiqih dikembangkan serta adanya kewajiban membayar zakat perusahaan yang terpisah dari para *shareholder*-nya pada era kekinian.

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menyampaikan keterangan tertulis yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 26 Oktober 2017 yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

A. Ketentuan UU Pengelolaan Keuangan Haji Yang Dimohonkan Pengujian terhadap UUD 1945

Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian atas Pasal 24 huruf a, Pasal 46 ayat (2), dan Pasal 48 ayat (1) UU Pengelolaan Keuangan Haji yang dianggap bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Bahwa isi ketentuan pasal-pasal tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pasal 24 huruf a UU Pengelolaan Keuangan Haji:

“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22, BPKH berwenang:

a. menempatkan dan menginvestasikan Keuangan Haji sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, keamanan, dan nilai manfaat;...”

2. Pasal 46 ayat (2) UU Pengelolaan Keuangan Haji:

“Keuangan Haji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditempatkan dan/atau diinvestasikan”.

3. Pasal 48 ayat (1) UU Pengelolaan Keuangan Haji:

“Penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji dapat dilakukan dalam bentuk produk perbankan, surat berharga, emas, investasi langsung dan investasi lainnya.”

B. Hak Dan/Atau Kewenangan Konstitusional Yang Dianggap Pemohon Telah Dirugikan Oleh Berlakunya Pasal-Pasal A Quo UU Pengelolaan Keuangan Haji

Pemohon dalam permohonan *a quo* mengemukakan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dan dilanggar oleh berlakunya pasal-pasal *a quo* UU Pengelolaan Keuangan Haji yang pada intinya sebagai berikut:

1. Perihal “kewenangan menginvestasikan keuangan haji”:

Bahwa berlakunya Pasal *a quo* mengakibatkan dana haji hasil setoran Pemohon tidak mendapat perlindungan hukum yang pasti. Frasa *“berwenang menempatkan dan menginvestasikan keuangan haji sesuai standar syariah, kehati-hatian, keamanan, dan nilai manfaat”* dalam Pasal *a quo* tidak ada dasar hukumnya. Menurut Pemohon, tidak pernah ada mandat dari Pemohon yang memberikan kepercayaan kepada Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) untuk menginvestasikan dana setoran haji Pemohon agar berkembang lebih besar dari yang disetorkan.

(vide permohonan halaman 11)

2. Perihal “investasi keuangan haji”:

Bahwa 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. Selain itu, sejak awal pembuat Undang-Undang sudah meninggikan biaya setoran awal Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) yang bertujuan agar terjadi penumpukan dana BPIH sehingga pembuat Undang-Undang melalui BPKH bisa mengelola dana BPIH milik Pemohon dan calon jemaah haji lainnya.

(vide permohonan halaman 13)

Bahwa pasal-pasal *a quo* dianggap bertentangan dengan UUD 1945 khususnya yaitu:

Pasal 28D ayat (1) yang berketentuan sebagai berikut:

“Setiap orang berhak atas pengakuan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”

Bahwa berdasarkan uraian-uraian permohonannya, Pemohon dalam Petitemnya memohon kepada Majelis Hakim sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon seluruhnya;
2. Menyatakan:
Pasal 24 huruf a, Pasal 46 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (1) UU Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 296) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Menyatakan:
Pasal 24 huruf a, Pasal 46 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (1) UU Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 296) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

C. Keterangan DPR RI

Terhadap dalil Pemohon sebagaimana diuraikan dalam permohonan *a quo*, DPR RI dalam penyampaian pandangannya terlebih dahulu menguraikan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

Kualifikasi yang harus dipenuhi oleh Pemohon sebagai Pihak telah diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 *juncto* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU Mahkamah Konstitusi), yang menyatakan bahwa *“Para Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:*

- a. perorangan warga negara Indonesia;*

- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dimaksud ketentuan Pasal 51 ayat (1) tersebut, dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan "*hak konstitusional*" adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Ketentuan Penjelasan Pasal 51 ayat (1) ini menegaskan, bahwa hanya hak-hak yang secara eksplisit diatur dalam UUD 1945 saja yang termasuk "*hak konstitusional*".

Oleh karena itu, menurut UU Mahkamah Konstitusi, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud dalam "Penjelasan Pasal 51 ayat (1)" dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang *a quo*.

Mengenai batasan kerugian konstitusional, Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang harus memenuhi 5 (lima) syarat (vide Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007) yaitu sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat

potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;

- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Jika kelima syarat tersebut tidak dipenuhi oleh Pemohon dalam perkara pengujian undang-undang *a quo*, maka Pemohon tidak memiliki kualifikasi kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon. Menanggapi permohonan Pemohon *a quo*, DPR RI berpandangan bahwa Para Pemohon harus dapat membuktikan terlebih dahulu apakah benar Para Pemohon sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji, khususnya dalam mengkonstruksikan adanya kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagai dampak dari diberlakukannya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji.

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, DPR RI menyerahkan sepenuhnya kepada Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilainya apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak dalam permohonan Pengujian Undang-Undang *a quo*, sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 maupun berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu (vide Putusan Nomor 006/PUU-I11/2005 dan Putusan Nomor 011/PUU-V12007).

2. Pengujian Materiil Pasal-Pasal A Quo UU Pengelolaan Keuangan Haji terhadap UUD 1945

a. Pandangan Umum

- 1) Bahwa dalam pembukaan alinea ke-4 UUD 1945 menegaskan dan memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi bangsa Indonesia. Pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945

menyebutkan "kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar", hal tersebut mengandung makna bahwa sumber hukum tertulis yang tertinggi dalam hierarki perundang-undangan negara Indonesia adalah Undang-Undang Dasar. Bahwa segala komponen bangsa berpedoman pada Undang-Undang Dasar dalam menjalankan kedaulatan berupa pelaksanaan fungsi, tugas, dan kewenangan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Selanjutnya Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan "Negara Indonesia adalah negara hukum", makna negara hukum yang dianut UUD Tahun 1945 adalah mengenai pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa hukum merupakan pedoman untuk menyelesaikan permasalahan di negara Indonesia.

- 2) Bahwa Pembukaan UUD 1945 mengamanatkan tujuan didirikannya Negara Republik Indonesia, antara lain untuk "memajukan kesejahteraan umum" dan "mencerdaskan kehidupan bangsa". Tujuan negara Indonesia yang tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 mengidentifikasi bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang menganut konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). (Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik: *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*: 11) Amanat tersebut mengandung makna bahwa negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif.
- 3) Bahwa ibadah haji merupakan rukun Islam kelima yang wajib dilaksanakan oleh setiap orang Islam yang memenuhi syarat *istitaah*, baik secara finansial, fisik, maupun mental yang dilaksanakan sekali seumur hidup. Pengelolaan keuangan haji yang efektif, efisien, transparan, akuntabel, dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari kegiatan dalam penyelenggaraan ibadah haji yang dilakukan oleh Pemerintah dalam rangka mendukung penyelenggaraan ibadah haji yang lebih berkualitas, sehingga dapat menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya

masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya sesuai dengan amanat Pasal 29 UUD 1945.

- 4) Bahwa pada dasarnya UU Pengelolaan Keuangan Haji memberikan pengaturan penting yang terkait dengan pengelolaan keuangan haji yang dapat dilakukan dalam bentuk investasi yang nilai manfaatnya digunakan untuk peningkatan kualitas penyelenggaraan ibadah haji, rasionalitas, efisiensi BPIH, dan untuk kemaslahatan umat Islam. Di sisi lain, UU Pengelolaan Keuangan Haji juga mengamanatkan pengelolaan keuangan haji yang dilakukan BPKH harus berdasarkan prinsip syariah, kehati-hatian, manfaat, nirlaba, transparan, dan akuntabel.

b. Pandangan Terhadap Pokok Permohonan

- 1) Bahwa penyelenggaraan ibadah haji yang melibatkan jumlah jemaah haji yang sangat besar dan berbagai instansi, baik di dalam maupun luar negeri yang berhubungan dengan berbagai aspek pelayanan antara lain bimbingan, transportasi, kesehatan, dan akomodasi serta aspek keamanan dan perlindungan bagi jemaah haji. Oleh karena itu, dalam konteks Indonesia, penyelenggaraan haji merupakan suatu bentuk pelayanan publik kepada masyarakat yang harus dijamin dan dilindungi oleh Negara, sehingga penyelenggaraan ibadah haji harus menjadi tanggung jawab negara dan merupakan tugas nasional. Selain itu, sesuai dengan pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 12/PUU-XIII/2015, dinyatakan bahwa *“Pemerintah sebagai penanggung jawab yang diamanatkan konstitusi mempunyai tugas mengatur tentang persyaratan bagi setiap warga negaranya yang hendak menunaikan ibadah haji termasuk mengenai biaya pengelolaan keuangan ibadah haji itu sendiri”*. (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XIII/2015: 88)
- 2) Bahwa setoran awal Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) merupakan uang titipan masyarakat yang akan digunakan untuk tujuan tertentu, yakni biaya penyelenggaraan ibadah haji yang pengelolaannya memerlukan pengaturan tersendiri. Berdasarkan amanat UU Pengelolaan Keuangan Haji, pengelolaannya dilakukan oleh BPKH sebagai badan hukum publik dan wakil yang sah dari jemaah haji yang bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Agama. Tujuan yang diharapkan dari pengelolaan yang dilakukan oleh BPKH adalah untuk memberikan

nilai tambah dan rasionalisasi biaya bagi kemaslahatan jemaah haji dan umat Islam.

3) Bahwa berdasarkan pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 12/PUU-XIII/2015, pengelolaan keuangan haji dalam bentuk setoran awal biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) dan tambahan nilai manfaat dari setoran BPIH ke rekening Badan Pengelolaan Keuangan Haji (BPKH) yang diatur dalam UU 34/2014 bukan merupakan suatu bentuk pengambilalihan paksa secara sewenang-wenang hak milik calon jemaah haji atau masyarakat, melainkan pengaturan tersebut untuk efisiensi dan efektifitas agar dapat diperoleh manfaat yang optimal dalam rangka memberikan nilai tambah dan rasionalisasi biaya bagi kemaslahatan jemaah haji dan umat Islam dan tidak merugikan para calon jemaah haji. Pengaturan tersebut justru memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada masyarakat, khususnya para calon jemaah haji demi keadilan dan ketertiban masyarakat yang dapat terkontrol pelaksanaannya. (*Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XIII/2015: 90*)

4) Bahwa terhadap Pasal 24 huruf a UU Pengelolaan Keuangan Haji yang menyatakan:

“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22, BPKH berwenang:

a. *menempatkan dan menginvestasikan Keuangan Haji sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, keamanan, dan nilai manfaat;...”*

Pada dasarnya pasal *a quo* mengatur mengenai salah satu kewenangan BPKH untuk menempatkan dan menginvestasikan Keuangan Haji sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, keamanan, dan nilai manfaat. Terhadap argumentasi Pemohon dalam permohonannya, menurut DPR RI pengaturan mengenai kewenangan BPKH sebagai penanggung jawab dalam pengelolaan keuangan haji merupakan bagian dari kewenangan atribusi yang diberikan oleh pembuat undang-undang (Pemerintah dan DPR RI) kepada BPKH. Kewenangan BPKH yang diberikan oleh UU Pengelolaan Keuangan Haji tersebut merupakan bentuk tanggung jawab negara untuk memberikan pelayanan publik kepada masyarakat sesuai dengan amanat konstitusi. Selain itu, keberadaan BPKH yang bertindak

untuk dan atas nama jemaah haji dalam menempatkan dan menginvestasikan keuangan haji dengan batasan-batasan yang jelas dalam UU Pengelolaan Keuangan Haji merupakan upaya negara untuk memberikan kepastian hukum dan memberikan jaminan perlindungan atas harta atau dana jemaah haji sesuai dengan amanat Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945. Hal ini juga sesuai dengan pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 12/PUU-XIII/2015 yang menyatakan bahwa pengelolaan keuangan haji dalam undang-undang *a quo* bukan merupakan suatu bentuk pengambilalihan paksa secara sewenang-wenang hak milik calon jemaah haji atau masyarakat, melainkan pengaturan tersebut untuk efisiensi dan efektifitas agar dapat diperoleh manfaat yang optimal dalam rangka memberikan nilai tambah dan rasionalisasi biaya bagi kemaslahatan jemaah haji dan umat Islam dan tidak merugikan para calon jemaah haji.

- 5) Selain itu, berdasarkan pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 13/PUU-XIII/2015, dinyatakan bahwa "*pengaturan dalam Undang-Undang yang dimaksudkan untuk menyelenggarakan ibadah haji secara profesional dan akuntabel karena bersangkutan paut dengan daya guna dan hasil guna dana yang berasal dari masyarakat (c.q. umat Islam) tidaklah dapat dikatakan sebagai tindakan pengambilalihan harta benda warga negara secara sewenang-wenang*". Meskipun pendapat Mahkamah di atas merupakan putusan terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji (UU Penyelenggaraan Ibadah Haji), namun menurut DPR RI tetap relevan dalam hal kewenangan menginvestasikan keuangan haji, karena sebelum adanya UU Pengelolaan Keuangan Haji, dana haji juga telah diinvestasikan oleh Menteri Agama dalam bentuk giro, deposito, tabungan, dan SBSN. Dalam UU Pengelolaan Keuangan Haji, justru masalah pengelolaan dana haji telah tegas-tegas diatur sehingga akan memberikan kepastian hukum kepada calon jemaah haji.
- 6) Bahwa kewenangan BPKH dalam menempatkan dan menginvestasikan keuangan haji dalam pasal *a quo* dibatasi harus berdasarkan prinsip syariah, kehati-hatian, keamanan, dan nilai manfaat. Yang dimaksud dengan investasi sesuai dengan prinsip syariah adalah transaksi yang

dilakukan oleh para pihak harus adil, halal, *thayyib* dan *maslahah*, serta terbebas dari unsur larangan seperti *riba*, *maysir*, dan *gharar*. Prinsip kehati-hatian dan keamanan dalam pengelolaan keuangan haji diwujudkan melalui sistem pengawasan terhadap BPKH yang dilakukan secara eksternal dan internal, internal dilakukan oleh Dewan Pengawas dan eksternal oleh DPR RI berdasarkan hasil audit dari Badan Pemeriksa Keuangan. Selain itu, adanya ketentuan mengenai tanggung jawab renteng anggota Badan Pelaksana dan anggota Dewan Pengawas terhadap kerugian atas penempatan dan/atau investasi keuangan haji yang ditimbulkan atas kesalahan dan/atau kelalaian dalam pengelolaannya juga merupakan pelaksanaan dari prinsip kehati-hatian dan keamanan. Adapun nilai manfaat dari pengelolaan keuangan haji, salah satunya akan diperoleh oleh calon jemaah haji sendiri melalui rekening virtualnya secara berkala sesuai dengan persentase dari nilai manfaat keuangan haji. Calon jemaah haji akan dapat memonitor perkembangan besaran nilai manfaat masing-masing secara berkala. Dengan demikian, berlakunya ketentuan pasal *a quo* telah sejalan dan sesuai dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

7) Bahwa investas dalam melakukan penempatan dan/atau investasi, maka BPKH telah mempertimbangkan beberapa aspek seperti yang tercantum dalam Pasal 46 ayat (3) Undang-Undang *a quo* menyatakan bahwa “*Dalam melakukan penempatan dan/atau investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus sesuai dengan prinsip syariah dan mempertimbangkan aspek keamanan, kehati-hatian, nilai manfaat, dan likuiditas.*”

- “**Aspek keamanan**” adalah pengelolaan Keuangan Haji harus dilaksanakan dengan mengedepankan aspek keamanan dalam mengantisipasi adanya risiko kerugian atas pengelolaan Keuangan Haji untuk menjamin pembiayaan Penyelenggaraan Ibadah Haji. Selain itu, dalam melakukan investasi juga mempertimbangkan aspek risiko antara lain risiko gagal bayar, reputasi, pasar, dan operasional.

- **“Aspek kehati-hatian”** adalah pengelolaan Keuangan Haji dilakukan dengan cermat, teliti, aman, dan tertib serta dengan mempertimbangkan aspek risiko keuangan
- **“Aspek likuiditas”** adalah mempertimbangkan kemampuan dan kelancaran pembayaran dalam rangka Penyelenggaraan Ibadah Haji yang sedang berjalan dan yang akan datang.

Berdasarkan keterangan diatas, sesungguhnya resiko dalam investasi keuangan haji telah diantisipasi oleh BPKH dan hal ini sekaligus menegaskan bahwa *pasal a quo* bukanlah merupakan bentuk kesewenang-wenangan pembuat UU yang melanggar hak-hak konstitusional pemohon justru memberikan kepastian dan perlindungan hukum terhadap pemohon.

- 8) Keuangan haji berdasarkan prinsip syariah. Pengertian investasi syariah adalah aktivitas penempatan dana yang tidak mengandung perbuatan *“maysir (perjudian/spekulasi)”*, *“gharar (ketidakjelasan/samar-samar)”*, dan *“riba”* pada sebuah aset atau lebih. Ada beberapa prinsip dasar transaksi menurut syariah dalam investasi keuangan:
- a. Transaksi dilakukan atas harta yang memberikan **nilai manfaat** dan menghindari setiap transaksi yang zalim.
 - b. Uang sebagai alat pertukaran bukan sebagai komoditas perdagangan dimana fungsinya adalah alat pertukaran nilai yang menggambarkan daya beli suatu barang atau harta.
 - c. Setiap transaksi harus **transparan, tidak menimbulkan kerugian** atau **unsur penipuan** di salah satu pihak baik secara sengaja maupun tidak sengaja.
 - d. Manajemen yang diterapkan adalah manajemen islami yang **tidak mengandung unsur spekulatif** dan menghormati hak asasi manusia serta menjaga lestarynya lingkungan hidup.
- 9) Adapun terhadap argumentasi Pemohon bahwa *“disatu sisi pembuat undang-undang mengakui jika BPKH adalah sebagai wakil yang sah dari jemaah haji, disisi lain fakta di lapangan tidak pernah ada nota kesepahaman antara Pemohon dengan BPKH yang mengakui sebagai wakil Pemohon. BPKH lahir pada tahun 2014 berdasarkan undang-undang, sementara Pemohon menyettor BPIH pada tahun 2008 saat*

BPKH belum ada, kapan Pemohon memberikan mandat kepada BPKH sebagai wakil Pemohon?” [vide permohonan halaman 12]. Menurut DPR RI, argumentasi Pemohon merupakan hal-hal yang bersifat transisional yang telah diatur dengan jelas dalam UU Pengelolaan Keuangan Haji, dalam ketentuan penutup dinyatakan bahwa “dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak terbentuknya BPKH, semua aktiva dan pasiva serta hak dan kewajiban hukum atas Keuangan Haji beserta kekayaannya beralih menjadi aktiva dan pasiva serta hak dan kewajiban hukum BPKH” [vide Pasal 59 UU Pengelolaan Keuangan Haji]. Dengan demikian, segala hal yang berkaitan dengan keuangan haji yang sebelumnya berada di bawah Menteri Agama berdasarkan UU Pengelolaan Ibadah Haji akan beralih kepada BPKH berdasarkan UU Pengelolaan Keuangan Haji. Adanya pengaturan dalam ketentuan penutup di atas dimaksudkan untuk memberikan perlindungan dan jaminan kepastian hukum sesuai dengan amanat ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

- 10) Bahwa terhadap Pasal 46 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (1) UU Pengelolaan Keuangan Haji yang menyatakan:

“Keuangan Haji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditempatkan dan/atau diinvestasikan.”

“Penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji dapat dilakukan dalam bentuk produk perbankan, surat berharga, emas, investasi langsung dan investasi lainnya.”

Pada dasarnya pasal *a quo* mengatur mengenai keuangan haji yang dapat ditempatkan dan/atau diinvestasikan dalam bentuk produk perbankan, surat berharga, emas, investasi langsung dan investasi lainnya. Terhadap argumentasi Pemohon dalam permohonannya, menurut DPR RI masalah pengelolaan keuangan haji telah diatur dengan jelas dan tegas dalam UU Pengelolaan Keuangan Haji untuk memberikan kepastian hukum dan jaminan perlindungan atas dana jemaah haji sesuai dengan amanat Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Pengaturan tersebut antara lain: investasi keuangan haji harus sesuai dengan prinsip syariah dan mempertimbangkan aspek keamanan, kehati-hatian, nilai manfaat, dan likuiditas [vide Pasal 46 ayat (3) UU Pengelolaan Keuangan Haji];

penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji dilakukan atas persetujuan dewan pengawas [vide Pasal 49 UU Pengelolaan Keuangan Haji]; kewajiban menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada dewan pengawas, Presiden, dan DPR RI [vide Pasal 52 UU Pengelolaan Keuangan Haji].

11) Pengelolaan Keuangan Haji oleh BPKH melalui pengaturan yang jelas dan tegas dalam UU Pengelolaan Keuangan Haji justru akan memberikan keuntungan kepada jemaah haji berupa pembayaran nilai manfaat berdasarkan persentase dari nilai manfaat keuangan haji yang diberikan secara berkala ke rekening virtual jemaah haji [vide Pasal 16 UU Pengelolaan Keuangan Haji], sehingga setiap calon jemaah haji akan memperoleh tambahan dana dari hasil investasi keuangan haji yang dilakukan BPKH. Dengan demikian, keraguan Pemohon dalam argumentasinya bahwa *“nilai uang BPIH tidak dapat menahan tekanan inflasi yang menyebabkan nilainya tergerus dan mengikis daya beli di masa depan”* [vide permohonan halaman 7] menjadi tidak relevan karena adanya keuntungan nyata yang akan diperoleh oleh calon jemaah haji dengan adanya pengelolaan keuangan haji oleh BPKH. Adapun jika terjadi kerugian dalam pengelolaan keuangan haji, maka akan menjadi tanggung jawab anggota badan pelaksana dan anggota dewan pengawas secara tanggung renteng [vide Pasal 53 ayat (1) UU Pengelolaan Keuangan Haji]. Ketentuan mengenai tanggung jawab renteng tersebut semata-mata dimaksudkan agar keuangan haji dikelola dengan penuh kesungguhan dan komitmen yang terbaik demi terus meningkatkan pelayanan kepada calon jemaah haji, sehingga argumentasi Pemohon yang menyatakan bahwa *“investasi dalam bentuk apapun akan mengalami resiko kerugian”* [vide permohonan halaman 13] juga telah diantisipasi dan diatur dengan jelas dalam UU Pengelolaan Keuangan Haji.

12) Adapun terhadap argumentasi Pemohon bahwa *“Pemohon menyetorkan dana awal BPIH adalah kewajiban sepihak yang dipaksakan oleh Pemerintah dengan nilai tinggi sebesar Rp.20.000.000,00 yang berarti sejak awal pembuat Undang-Undang sudah meninggikan biaya setoran awal BPIH bertujuan agar terjadi penumpukan dana BPIH dan dengan*

begitu pembuat Undang-Undang melalui BPKH bisa mengelola dana BPIH milik Pemohon". Menurut DPR RI, adanya setoran awal BPIH dimaksudkan sebagai indikator kesiapan atau kemampuan (istitaah) serta komitmen dari jemaah haji untuk menunaikan ibadah haji yang dibayarkan pada saat pendaftaran. Hal ini merupakan pengejawantahan syarat istitaah dari ibadah haji dalam Qs. Al Imran: 97, artinya: "*Dan (di antara) kewajiban manusia terhadap Allah adalah melaksanakan ibadah haji ke Baitullah, yaitu bagi orang-orang yang mampu/istitaah mengadakan perjalanan ke sana*". Ketentuan ini juga sesuai dengan pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 12/PUU-XIII/2015, bahwa "*setoran awal tersebut pada dasarnya merupakan sarana seleksi yang mengendalikan pendftar calon jemaah haji*". Dengan demikian, pengaturan mengenai setoran awal BPIH justru untuk memberikan kepastian hukum yang adil dan perlindungan kepada setiap calon jemaah haji sesuai dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Bahwa berdasarkan dalil-dalil tersebut di atas, DPR RI memohon agar kiranya, Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi memberikan amar putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga permohonan *a quo* harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
2. Menolak permohonan *a quo* untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan *a quo* tidak dapat diterima;
3. Menerima keterangan DPR RI secara keseluruhan;
4. Menyatakan Pasal 24 huruf a, Pasal 46 ayat (2), dan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
5. Menyatakan Pasal 24 huruf a, Pasal 46 ayat (2), dan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

Apabila Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.5] Menimbang bahwa Presiden menyerahkan kesimpulan yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 16 November 2017 yang pada pokoknya tetap pada pendiriannya;

[2.6] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam Berita Acara Persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076, selanjutnya disebut UU 48/2009), Mahkamah berwenang, antara lain, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstiusionalitas norma Undang-Undang, *in casu* Pasal 24 huruf a, Pasal 46 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 296, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5605, selanjutnya disebut UU 34/2014) terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai para Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a;

[3.4] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh para Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana diuraikan pada paragraf [3.3] dan [3.4] di atas, Mahkamah selanjutnya mempertimbangkan kedudukan hukum Pemohon sebagai berikut:

Bahwa 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 yang menyatakan:

1. Pasal 24 huruf a:

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22, BPKH berwenang:

- a. *menempatkan dan menginvestasikan Keuangan Haji sesuai dengan prinsip syariah, kehati-hatian, keamanan, dan nilai manfaat; dan*

2. Pasal 46 ayat (2):

Keuangan Haji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditempatkan dan/atau diinvestasikan.

3. Pasal 48 ayat (1):

Penempatan dan/atau investasi Keuangan Haji dapat dilakukan dalam bentuk produk perbankan, surat berharga, emas, investasi langsung dan investasi lainnya.

dengan alasan yang pada pokoknya sebagai berikut:

- a. 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;
- b. Pemohon tidak pernah mendapatkan penjelasan dari Petugas bahwa uang setoran awal haji Pemohon akan diinvestasikan. Hal tersebut sangat merugikan hak konstitusional 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;
- c. Bahwa ketentuan Pasal 24 huruf a, Pasal 46 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (1) UU 34/2014 yang memberikan kewenangan kepada Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) untuk dapat menginvestasikan setoran awal BPIH Pemohon adalah melanggar hak konstitusional sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

[3.6] Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa secara cermat uraian Pemohon dalam menjelaskan kedudukan hukumnya, khususnya berkenaan dengan kerugian hak konstitusional yang didalilkan, menurut Mahkamah, Pemohon sebagai calon jemaah 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*;

[3.7] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak selaku Pemohon, maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan.

Pokok Permohonan

[3.8] Menimbang bahwa Pemohon mengajukan pengujian konstitusionalitas Pasal 24 huruf a, Pasal 46 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (1) UU 34/2014, yang menurut Pemohon bertentangan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian*

hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”, dengan alasan yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa Pasal 24 huruf a, Pasal 46 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (1) UU 34/2014 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;
2. 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;
3. 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;

[3.9] Menimbang bahwa setelah membaca dan memeriksa permohonan Pemohon, Keterangan Presiden, Keterangan DPR, keterangan ahli para pihak, memeriksa bukti-bukti Pemohon, dan kesimpulan Presiden, maka terhadap dalil-dalil Pemohon Mahkamah perlu mempertimbangkan isu dan sekaligus pertanyaan konstitusional apakah benar Pasal 24 huruf a, Pasal 46 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (1) UU 34/2014 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dikarenakan BPKH diberi kewenangan untuk mengelola keuangan haji dengan menginvestasikannya sesuai prinsip syariah, kehati-hatian, keamanan, dan nilai manfaat melalui penempatannya dalam bentuk produk perbankan, surat berharga, emas, investasi langsung dan investasi lainnya? Terhadap pertanyaan dan isu konstitusional tersebut Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.9.1] Bahwa fokus masalah yang diminta Pemohon untuk dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 adalah pemberian kewenangan kepada BPKH untuk mengelola BPIH dalam bentuk penempatannya sebagai investasi. Menurut Pemohon, pemberian kewenangan kepada BPKH tanpa ada mandat dari calon jamaah haji yang telah membayar setoran awal biaya penyelenggaraan ibadah haji

merupakan norma yang sewenang-wenang. Lebih jauh, dengan menginvestasikan BPIH, maka akan ada resiko kerugian, hal mana juga akan merugikan Pemohon. Selain itu, Pemohon juga mempersoalkan besaran dana awal yang harus disetor calon jemaah haji yang bertujuan untuk terjadinya penumpukan dana BPIH dan akhirnya bisa dikelola dalam bentuk investasi.

[3.9.2] Bahwa terkait persoalan pertama, apakah benar pemberian kewenangan kepada BPKH untuk mengelola dan menginvestasikan BPIH merupakan norma yang sewenang-wenang karena wewenang itu tidak berdasarkan mandat dari calon jemaah haji sebagai pemilik dana? Terkait pertanyaan tersebut, hubungan antara negara dan warga negara dalam penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan yang berhubungan dengan pelayanan umum penting untuk dipertimbangkan lebih jauh, sebagai berikut ini.

- a. Bahwa sesuai Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, kekuasaan tertinggi negara (kedaulatan) berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kekuasaan tertinggi rakyat diimplementasikan melalui Pemilu untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan dan juga kepala pemerintahan tingkat pusat maupun daerah. Pemilu merupakan instrumen atau sarana bagi rakyat untuk menyerahkan sebagian urusannya untuk dikelola oleh pemerintah yang dipilihnya. Ketika rakyat telah memilih wakil-wakilnya dan memilih siapa yang akan memimpin pemerintahan, maka saat itu, kontrak antara rakyat dengan penyelenggara pemerintahan sesungguhnya telah terjadi. Dengan kontrak itu, semua urusan rakyat yang diserahkan kepada negara untuk dikelola sepenuhnya menjadi tanggung jawab negara. Ketika negara menjalankan mandat tersebut dalam aktifitas-aktifitas konkrit, negara mengambil segala langkah baik langkah legislasi maupun pelaksanaannya agar mandat penyelenggaraan pemerintahan untuk mengurus kepentingan publik dapat terlaksana secara baik dan tujuannya tercapai. Untuk pelaksanaan, sepanjang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, maka pelaksanaan kewajiban pemerintahan untuk menjalankan mandat rakyat sesungguhnya telah berjalan. Dengan telah adanya mandat dan dilaksanakan sesuai aturan yang dibentuk wakil-wakil rakyat, ketika hendak melaksanakan tugas-tugas pelayanan publik, pemerintah sesungguhnya tidak lagi membutuhkan kontrak baru dengan rakyat, kecuali bila hal itu berdampak

pada timbulnya akibat hukum berupa kerugian, baik fisik maupun harta benda secara individual.

- b. 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-sebaik 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.
- c. Bahwa 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.
- d. Bahwa 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.

- e. 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.

[3.9.3] Bahwa terkait masalah kedua ihwal risiko kerugian dari kegiatan investasi dana haji bagi calon jemaah, lebih jauh akan dipertimbangkan sebagai berikut:

- a. Bahwa sebagaimana telah disinggung di atas, setoran awal BPIH diposisikan sebagai DP dalam penyelenggaraan ibadah haji yang dikelola pemerintah. Pada saat DP tersebut telah dibayarkan, maka tanggung jawab pengelolaannya ada pada pemerintah. Ketika dana dimaksud dikelola dalam bentuk investasi, segala risiko sepenuhnya ada pada pihak pengelola. Sehingga apabila terjadi kerugian, maka pemerintah sebagai penanggung jawab pengelolaan keuangan haji oleh BPKH-lah yang harus menyelesaikannya. Sementara warga negara calon jemaah haji sama sekali tidak dibebani tanggung jawab oleh Undang-Undang *a quo* untuk turut memikulnya. Pada ranah ini, pengelolaan keuangan haji hanya diatur dalam kerangka berbagi kelebihan manfaat dengan jemaah haji secara keseluruhan dan tidak berbagi kerugian dengan jemaah secara keseluruhan maupun individual.
- b. 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.
- c. Bahwa 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.

[3.9.4] Bahwa terkait persoalan besaran dana awal yang harus disetor calon jemaah haji yang dinilai Pemohon merupakan keputusan yang bertujuan agar terjadinya penumpukan dana BPIH dan akhirnya bisa dikelola dalam bentuk investasi. Terhadap hal tersebut Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut :

- a. Bahwa sebagaimana diterangkan oleh pemerintah, penentuan jumlah setoran awal BPIH merupakan salah satu cara untuk dapat mengendalikan calon yang terdaftar dalam daftar tunggu. Hal mana, langkah demikian sepenuhnya menjadi tanggung jawab dan kewenangan pemerintah sebagai pelaksana Tugas Nasional penyelenggaraan ibadah haji.
- b. Bahwa sebagaimana diterangkan juga oleh Ahli yang dihadirkan Pemohon, bahwa sesuai ajaran Islam ibadah haji merupakan ibadah yang diwajibkan bagi orang yang sudah mampu untuk melaksanakannya. Kemampuan tersebut salah satunya diukur dari kesanggupan yang bersangkutan untuk membiayai bekal maupun perjalanan menunaikan ibadah haji. Oleh karena ibadah ini hanyalah bagi orang mampu, bagi yang secara ekonomi tidak atau belum mampu, sama sekali tidak boleh memaksakan diri untuk menunaikan ibadah haji. Dengan demikian, 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.
- c. Bahwa walaupun demikian, kebijakan pemerintah mengenai besaran setoran awal BPIH pada dasarnya bukanlah masalah terkait konstusionalitas 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.

[3.9.5] Bahwa 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 diinvestasikan, sama sekali tidak menghalangi hak Pemohon untuk menunaikan ibadah haji sesuai dengan antrian yang telah diperolehnya ketika mendaftar dan mendapatkan porsi haji.

[3.10] Menimbang bahwa dengan berdasarkan pada basis argumentasi hukum sebagaimana dibentangkan di atas, Mahkamah berpendapat, permohonan Pemohon agar Pasal 24 huruf a, Pasal 46 ayat (2), dan Pasal 48 ayat (1) UU 34/2014 dinyatakan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, tidak beralasan menurut hukum.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pokok Permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum;

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), serta Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5076).

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh tujuh Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Wahiduddin Adams, Manahan MP Sitompul, Saldi Isra, I Dewa Gede Palguna, dan Maria Farida Indrati, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Senin**, tanggal **empat**, bulan **Desember**, tahun **dua ribu tujuh belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Selasa**, tanggal **dua belas**, bulan **Desember**, tahun **dua ribu tujuh belas**, selesai diucapkan **pukul 15.23 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Wahiduddin Adams, Aswanto, Suhartoyo, Manahan MP Sitompul, Saldi Isra, I Dewa Gede Palguna, dan Maria Farida Indrati, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Saiful Anwar sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon, Presiden atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Arief Hidayat

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Anwar Usman

ttd.

Wahiduddin Adams

ttd.

Aswanto

ttd.

Suhartoyo

ttd.

Manahan M.P Sitompul

ttd.

Saldi Isra

ttd.

I Dewa Gede Palguna

ttd.

Maria Farida Indrati

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Saiful Anwar



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA