

**PERTANGGUNGJAWABAN PENGELOLAAN BIAYA PENYELENGGARAAN IBADAH  
HAJI DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NO.13 TAHUN 2008 TENTANG  
PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI**

( Studi Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Mojokerto)

**Rhetorika Mavazah El Ummah, Agus Yulianto, SH. MH, Dr.Shinta Hadiyantina, SH.MH**

Fakultas Hukum Brawijaya Malang

Email : rikahukumub@gmail.com

Abstrak

Ibadah haji memiliki perbedaan dengan beberapa ibadah yang merupakan rukun islam lainnya yaitu memerlukan biaya yang relatif banyak mencapai puluhan juta rupiah. Seiring dengan meningkatnya pertumbuhan ekonomi, jumlah jamaah haji Indonesia justru mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Hal ini terbukti jumlah jamaah haji tahun 2013 adalah 139.679 orang.<sup>1</sup>

Penyelenggaraan kegiatan ibadah haji di tanah air dilaksanakan oleh Kementerian Agama dalam hal ini Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji (Ditjen BIPH). Unit kerja di lingkungan Ditjen BIPH yang terlibat langsung adalah Direktorat Penyelenggaraan Haji dan Umroh (Ditgara) dan Direktorat Pembinaan Urusan Haji (Ditbina). Hal ini sesuai dengan UU No.13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang menetapkan bahwa penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional dan menjadi tanggung jawab pemerintah di bawah koordinasi Menteri Agama.

Seiring dengan meningkatnya jumlah jamaah haji dari tahun ke tahun, maka hal ini menuntut adanya pengelolaan penyelenggaraan ibadah haji yang lebih efektif dan efisien, namun tampaknya yang terjadi di lapangan adalah sebaliknya. Hal tersebut terbukti dengan pelayanan jamaah haji yang selalu menyisakan masalah setiap tahunnya, bahkan berlanjut pada kasus korupsi. Tidak heran apabila Kementerian Agama banyak menuai kritik dari berbagai kalangan karena Kementerian yang notabene mengemban tugas masalah keagamaan justru malah menjadi sarang kejahatan korupsi.

Abstract

Hajj has differences with some other obligatory worship wich is the fifth pillar of islam wich requires a relatively large cost in reach for more than tens of millions rupiahs, and in harmony with the increase of economic growth, the number of indonesian pilgrims have increased from year. It is proved by the total number of pilgrims in 2013 was 139.679 people.

The organization of the hajj activities in this country carried out by the ministry of religion in this case the directorate general of the islamic community guidance and organizing hajj ( Ditjen BIPH), the unit within the Directorate General BPIH directorates which involved

---

<sup>1</sup> Biro Hukum dan Humas Kementerian Agama, *Ibadah Haji dan Umroh/Dasar Hukum*, Jakarta, 2013, hlm 23.

directly is organizing hajj and umroh (Ditgara) and Directorate of hajj affairs guidance (Ditbina). This is in accordance with law No.13 of 2008 concerning of the organization of the hajj pilgrimages establish that the organization is a national duty and being the responsibility of the government under the coordination of ministers of religion.

Along with the increasing number of pilgrims from year to year, it requires the implementation of hajj management more effective and efficient, but it seems what happened is the opposite. It is proved by the pilgrims services that always leaves a problem every year, even it continues in many cases of corruption. So don't be surprised if many religious ministries reap many criticisms from various circles because the ministry which is supposed to carry out duties as enforcer character, moral and religious issues, on the contrary be a nest of corruption crimes.

## PENDAHULUAN

Penyelenggaraan kegiatan ibadah haji di tanah air dilaksanakan oleh Kementerian Agama dalam hal ini Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji (Ditjen BIPH). Unit kerja di lingkungan Ditjen BIPH yang terlibat langsung adalah Direktorat Penyelenggaraan Haji dan Umroh (Ditgara) dan Direktorat Pembinaan Urusan Haji (Ditbina). Hal ini sesuai dengan UU No.13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang menetapkan bahwa penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional dan menjadi tanggung jawab pemerintah di bawah koordinasi Menteri Agama.

Seiring dengan meningkatnya jumlah jamaah haji dari tahun ke tahun, maka hal ini menuntut adanya pengelolaan penyelenggaraan ibadah haji yang lebih efektif dan efisien, namun tampaknya yang terjadi di lapangan adalah sebaliknya. Hal tersebut terbukti dengan pelayanan jamaah haji yang selalu menyisakan masalah setiap tahunnya, bahkan berlanjut pada kasus korupsi. Tidak heran apabila Kementerian Agama banyak menuai kritik dari berbagai kalangan karena Kementerian yang notabene mengemban tugas masalah keagamaan justru malah menjadi sarang kejahatan korupsi.

Pelayanan yang diberikan kepada para jamaah haji belum sebanding dengan biaya yang dikeluarkan. Pelayanan yang buruk tersebut terjadi dalam pemberian fasilitas jamaah mulai dari katering hingga pemondokan. Pada tahun 2013 pernah selama di Madinah dua hari jamaah disajikan menu katering dimana nasi yang disediakan setengah matang, hal itu membuat banyak para jamaah haji yang tidak memakannya dan akhirnya katering tersebut menjadi mubadzir. Selain itu hampir tiap tahun terdapat jamaah Indonesia mendapat pemondokan yang kualitasnya kurang layak huni. Belum lagi melihat jauhnya jarak pondokan dengan Masjid Al Haram di Mekah atau Masjid Nabawi di Madinah. Rombongan haji Indonesia harus menempuh 4,5 kilometer untuk sampai di lokasi melempar jumrah. Padahal, jarak total pulang-pergi yang harus

dilalui dalam ritual melempar jumrah tersebut rata-rata mencapai sembilan kilometer. Hal ini terjadi karena ikatan kontrak dengan pemilik pemondokan baru dilakukan menjelang pelaksanaan haji dimulai dan dilakukan melalui jasa perantara.

Kondisi di atas menunjukkan bahwa sistem penyelenggaraan ibadah haji Kementerian Agama selama ini kurang mampu memberikan kualitas pelayanan yang optimal. Kementerian Agama belum mampu memenuhi kebutuhan jamaah haji. Pada penyelenggaraan haji tahun 2012 pemerintah berusaha menerapkan sistem yang baru yaitu “sistem tabungan terbuka sepanjang tahun” yang mengakibatkan berubahnya sistem pengelolaan BPIH. Sistem ini baru diterapkan pertama kali pada haji tahun 2008 melalui Undang-undang No.13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaran Ibadah Haji.

Sistem tabungan terbuka berimbas terhadap calon jamaah haji untuk memiliki peluang lebih lama untuk mendaftar dan mengangsur biaya haji hingga uangnya terkumpul dan sesuai dengan besar Ongkos Naik Haji (ONH). Dikarenakan biaya haji setiap tahunnya berubah, maka sebelum tarif ditetapkan oleh Presiden RI, calon jamaah haji harus mengangsur sampai mencapai 20 juta rupiah. Selama menabung hingga mencapai 20 juta, maka status uang tersebut adalah tabungan yang dari perspektif hukum terdapat hubungan perdata antara bank dan nasabah. Calon jamaah haji tersebut akan mendapat bunga ataupun bagi hasil layaknya sesuai jenis banknya. Setelah mencapai 20 juta maka uang tersebut dipindahkan dari rekening nasabah ke rekening Menteri Agama dan nasabah tersebut sudah memiliki kepastian untuk keberangkatannya sehingga tinggal pelunasannya saja. Namun yang perlu diperjelas dalam hal ini adalah selama uang tersebut pindah ke rekening Menteri Agama di Bank Indonesia, calon haji tersebut tidak lagi mendapatkan bunga layaknya ketika hubungan perdata antara bank dan nasabah. Pada tahap ini (Bank Penerima Setoran) BPS hanya menyediakan jasa penyetoran saja dan sudah tidak terikat lagi dengan jamaah haji.

Permasalahan haji adalah masalah bersama bangsa Indonesia khususnya bagi umat Islam, sedangkan umat Islam memiliki penganut terbanyak di negeri ini. Oleh karena itu permasalahan ini menjadi sangat penting mengingat memiliki dampak yang cukup luas dan juga demi perbaikan martabat bangsa Indonesia.

## MASALAH HUKUM

1. Bagaimana tanggung jawab Kementerian Agama dalam pengelolaan Biaya Perjalanan Ibadah Haji (BPIH) menurut Undang-undang No.13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji ?
2. Bagaimana peranan perbankan dalam pengelolaan Biaya Perjalanan Ibadah Haji (BPIH) menurut Undang-undang No.13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji ?

### PEMBAHASAN

Pendekatan penelitian yang digunakan penulis adalah penelitian yuridis empiris, yaitu penelitian yang memberikan data seteliti mungkin dan hubungan hukum antara manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Dalam penelitian yuridis empiris ini penulis melukiskan gejala atau peristiwa hukum dengan tepat dan jelas maka ia mencoba menggambarkan hasil penelitian itu, antara lain dengan menentukan tentang hubungan terjadinya gejala atau fakta, intensitas hubungan dan kaitan antara gejala yang satu dengan gejala yang lain.

Data primer merupakan keterangan ataupun fakta yang diperoleh secara langsung melalui penelitian lapangan atau sumber pertama. Adapun data tentang penelitian ini diperoleh dari Kantor Kementerian Agama Kabupaten Mojokerto sehingga dapat memperoleh hasil yang sebenarnya dari obyek yang diteliti.

Data sekunder adalah data yang terlebih dahulu sudah dikumpulkan dan dilaporkan oleh orang lain diluar peneliti yang berupa dokumen-dokumen, laporan-laporan yang ada hubungannya dengan penelitian ini.

### **Bentuk Tanggungjawab Kementerian Agama Dalam Pengelolaan BPIH Berdasarkan Undang-Undang No.13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji**

Kementerian Agama dalam melaksanakan tugasnya harus berlandaskan pada konsep yang diemban pemerintah juga yaitu menjamin kemerdekaan warga negaranya dalam beribadah menurut agamanya masing-masing khususnya dalam hal ibadah haji yang merupakan rukun Islam kelima yang wajib dilaksanakan oleh setiap orang Islam bagi yang mampu

menunaikannya. Selain itu penyelenggaraan haji juga menyangkut nama baik dan martabat bangsa Indonesia di luar negeri, khususnya di Arab Saudi mengingat pelaksanaannya bersifat massal dan berlangsung dalam jangka waktu yang terbatas.

Dalam sistem pembagian kekuasaan berlaku prinsip bahwa setiap kekuasaan wajib dipertanggungjawabkan. Hal ini pun juga berlaku pada negara dengan sistem satu partai di mana pemerintahan perlu dipertanggungjawabkan kepada badan legislatif maupun masyarakat pada umumnya.<sup>2</sup> Adapun batasan arti tanggungjawab menurut B.N Marbun adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatunya kalau ada sesuatu hal, boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya.<sup>3</sup>

Menurut Kepala Dinas Kementerian Agama Kab. Mojokerto pemerintah selaku wakil dari badan hukum dan wakil dari jabatan, yang dari dia kedudukan hukum ini akan muncul dua bentuk perbuatan hukum yaitu perbuatan hukum perdata, suatu perbuatan yang diatur dan tunduk pada ketentuan hukum perdata dan hukum publik, suatu perbuatan yang diatur dan tunduk pada ketentuan hukum publik. Berdasarkan teori tersebut, maka yang dimaksud pemerintah adalah Kementerian Agama RI karena sebagai penanggungjawab penyelenggaraan haji Indonesia. Dengan demikian, sesuai teori yang disampaikan oleh Kepala Dinas Kementerian Agama Kab. Mojokerto, Kementerian Agama memiliki dua kedudukan yaitu sebagai badan hukum perdata dan sebagai pejabat negara. Kedua kedudukan tersebut menuntut Kementerian Agama mempertanggungjawabkan kinerjanya baik dari perspektif hukum perdata maupun hukum yang berkenaan posisinya sebagai pejabat yaitu hukum publik. Dengan demikian, bentuk pertanggungjawaban terhadap Kementerian Agama yaitu:

---

<sup>2</sup> Hilman Hadikusuma, *Metode Penelitian Empiris*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hlm 23

<sup>3</sup> B.N Marbun, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hlm 41

### **a. Pertanggungjawaban Publik Kementerian Agama Sebagai Wakil dari Pejabat Pemerintah**

Setiap penggunaan kewenangan di dalamnya terkandung pertanggungjawaban. Hal yang perlu juga diperhatikan dalam pertanggungjawaban adalah bagaimana cara-cara memperoleh dan menjalankan kewenangan, sebab tidak semua yang menjalankan kewenangan pemerintah itu secara otomatis harus memikul tanggungjawab hukum. Badan atau pejabat tata usaha yang mengeluarkan ketetapan atas dasar distribusi atau delegasi adalah sebagai pihak yang memikul pertanggungjawaban hukum, sedangkan badan atau pejabat tata usaha negara yang melaksanakan tugas dan pekerjaan atas dasar mandat bukanlah pihak yang memikul tanggung jawab hukum, jadi yang memikul tanggungjawab adalah pemberi mandat dalam kajian ini adalah Kementerian Agama yaitu lebih khusus adalah Menteri Agama.

Pertanggungjawaban pemerintah pejabat negara tersebut dibagi menjadi dua yaitu pertanggungjawaban kepada pihak ketiga dan pertanggungjawaban pejabat atas jabatannya. Pertanggungjawaban kepada pihak ketiga harus melalui peradilan. Setelah ada vonis hakim dan kekuatan hukum tetap maka pelaksanaan tanggungjawab itu berlangsung. Sedangkan mengenai pertanggungjawaban pejabat atas jabatannya didasarkan pada teori bahwa pejabat adalah manusia yang menjalankan tugas dan kewenangan yang melekat pada jabatannya. Sebagai manusia, pejabat dapat melaksanakan kekeliruan, kesalahan, dan kekhilafan dalam menjalankan kewenangannya, yang dapat menimbulkan kerugian bagi pihak lain.

Instrumen hukum dan kebijakan peraturan, keputusan, peraturan kebijaksanaan, dan ketetapan (KTUN) yang dikeluarkan Kementerian Agama adalah sebuah tindakan hukum dari penguasa, di mana produk hukum tersebut akan membawa dampak baik positif maupun negatif.

Tindakan hukum Kementerian Agama dalam penyelenggaraan haji salah satunya adalah dengan dikeluarkannya undang-undang nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji . Peraturan tersebut menjadi satu-satunya pusat perhatian untuk dievaluasi, karena keputusan tersebut merupakan tindakan hukum Kementerian Agama. Kekeliruan atau kesalahan yang dapat menimbulkan akibat hukum atau kerugian bagi pihak lain adalah ketika pejabat itu membuat atau menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Karena hanya instrumen KTUN yang memiliki sifat final, yang berarti sudah dapat menimbulkan akibat hukum. Sistem yang diatur dalam keputusan tersebut membawa perubahan yang cukup signifikan dalam proses penyelenggaraan haji nasional di mana sedikit-banyak melanggar beberapa norma hukum yang seharusnya ditaati. Norma hukum yang dilanggar antara lain mengenai asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang layak dan hukum perlindungan konsumen dalam hal hak-hak konsumen yang terabaikan.

*Pertama*, Mengenai asas-asas umum pemerintahan yang layak, Walaupun asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak tersebut belum disahkan sebagai dasar hukum, namun asas-asas ini telah digunakan oleh peradilan kita dalam menangani kasus-kasus. Asas-asas pemerintahan ini sendiri ada beberapa ragamnya. Terdapat dua sumber teori mengenai AAUPL yang sekiranya dapat digunakan untuk menganalisis peraturan undang-undang No.13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Dua sumber tersebut adalah berdasarkan UU No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan menurut Koentjoro Purbopranoto dan SF Marbun. Menurut hemat peneliti langkah terbaik adalah dengan menggabungkan kedua sumber tersebut guna mendapatkan hasil analisis yang lebih valid dan memiliki komprehensifitas dalam pembahasan dan kedalaman analisis.

Menurut Pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 disebutkan beberapa asas umum penyelenggaraan beberapa asas umum penyelenggaraan negara yaitu: asas kepastian hukum; asas tertib penyelenggaraan negara; asas kepentingan umum; asas keterbukaan; asas proporsionalitas; asas profesionalitas; asas akuntabilitas.

Sedangkan menurut Koentjoro Purbopranoto dan SF Marbun macam-macam asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak, memiliki indikator yang lebih banyak yaitu berjumlah dua belas asas, yaitu: asas kepastian hukum; asas keseimbangan; asas kesamaan dalam mengambil keputusan; asas bertindak cermat atau asas kecermatan; asas motivasi untuk setiap keputusan; asas tidak mencampuradukkan kewenangan; asas permainan yang layak; asas keadilan dan kewajaran; asas kepercayaan dan menanggapi pengharapan yang wajar; asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal; asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi; asas kebijaksanaan; asas penyelenggaraan kepentingan umum.<sup>4</sup>

Dalam menganalisis tanggungjawab Kementerian Agama maka peneliti akan berusaha menggabungkan indikator-indikator baik menurut UU No. 28 Tahun 1999 maupun menurut Koentjoro Purbopranoto dan Sf Marbun. Hal ini dilakukan dengan tujuan memiliki komprehensifitas dalam pembahasan dan kedalaman analisis.

*Kedua*, Mengenai perlindungan konsumen dalam hal hak-hak konsumen yang terabaikan. Pembahasan masalah ini adalah mengenai perihal perlindungan jemaah haji sebagai konsumen layanan publik. Dalam konteks ini, jemaah haji harus dipandang tidak hanya sebagai orang yang menunaikan perintah agama yaitu beribadah, namun harus dipandang dalam perspektif yang lain juga yaitu sebagai konsumen atas jasa layanan publik Kementerian Agama. Pemerintah Kementerian Agama adalah penyedia jasa layanan publik sedangkan jemaah haji adalah konsumen atas layanan publik yang harus dilayani. Maka layaknya konsumen yang mendapatkan

---

<sup>4</sup> HR Ridwan, **Hukum Administrasi Negara**, Universitas Indonesia(UII Press), Yogyakarta, 2003, hlm 183

perlindungan hukum atas hak-haknya, jemaah haji pun juga berhak untuk mendapatkan perlakuan yang sama. Dalam mengadakan layanan terhadap jemaah haji berbentuk Undang-undang No.13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, maka Kementerian Agama perlu menerapkan asas perlindungan konsumen demi terciptanya layanan yang berkualitas dan adil. Hal tersebut perlu dilakukan karena posisi konsumen-jemaah haji yang lemah maka harus dilindungi. Hal ini sesuai dengan salah satu tujuan hukum yaitu memberikan perlindungan terhadap masyarakat.

Beberapa kesalahan atau dampak negatif dapat kita temukan dalam undang-undang No.13 Tahun 2008. Beberapa kesalahan tersebut cenderung mengabaikan hak-hak subjektif calon jemaah haji sebagai konsumen jasa layanan publik. Dalam konteks ini, jemaah haji harus dipandang tidak hanya sebagai orang yang menunaikan perintah agama yaitu beribadah, namun harus dipandang dalam perspektif yang lain juga yaitu sebagai konsumen atas jasa layanan publik Kementerian Agama. Pemerintah c.q Kementerian Agama adalah penyedia jasa layanan publik sedangkan jemaah haji adalah konsumen atas pelayanan publik. Konsumen memiliki hak-hak yang dilindungi melalui hukum perlindungan konsumen. Beberapa hak konsumen tersebut menurut Pasal 4 UUPK antara lain:

- 1) Hak untuk mendapatkan keamanan (*the right to safety*);
- 2) Hak untuk mendapatkan informasi (*the right to be informed*);
- 3) Hak untuk memilih (*the right to choose*);
- 4) Hak untuk didengar (*the right to be heard*);

Empat hak dasar ini diakui secara internasional. Dalam UUPK ada empat hak dasar yang dikemukakan oleh John F Kennedy juga diakomodasikan. Sedangkan secara keseluruhan dalam UUPK terdapat delapan hak yang secara eksplisit dituangkan dalam Pasal 4, yaitu:

- 1) Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/ atau jasa;

- 2) Hak untuk memilih barang dan/ atau jasa serta mendapatkan barang dan atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- 3) Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan atau jasa;
- 4) Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan atau jasa yang digunakan;
- 5) Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- 6) Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- 7) Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- 8) Hak untuk mendapatkan dispensasi, gant rugi dan atau penggantian jika barang dan atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya.

Menurut hemat peneliti, dengan mengkombinasikan antara teori hukum administrasi negara dan teori hukum perlindungan konsumen, maka pembahasan akan menjadi lebih komprehensif. Apabila diterapkan beberapa teori di atas yaitu berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang layak dan hak-hak konsumen, maka tanggungjawab Kementerian Agama menurut Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 dalam penyelenggaraan haji dengan pengelolaan BPIH menggunakan sistem pendaftaran sepanjang tahun akan diperoleh hasil sebagai berikut:

- 1) Tidak Ada Bunga atau Nilai Kemanfaatan Bagi Calon Jemaah Haji

Nilai kemanfaatan yang dimaksud adalah pengembalian yang berupa materiil atau immateriil yang diterima jemaah haji karena menyimpan uangnya di bank BPS. Pengertian nilai kemanfaatan di sini disejajarkan dengan bunga dalam hal bentuk penerimaannya kepada jemaah

sebagai nasabah bank. Bank sebagai pelayan publik seharusnya memberikan nilai kemanfaatan kepada jemaah haji, apalagi masa pengelolaan BPIH di Bank Indonesia bisa berlangsung dalam waktu yang cukup lama. Selain itu, uang yang terkumpul pun juga sangat besar karena menumpuk dari waktu ke waktu. Bank Indonesia mengelola BPIH ketika jumlah tabungan mencapai 25 juta atau telah mendapatkan porsi. Bank Indonesia menyimpan BPIH untuk sewaktu-waktu digunakan untuk melakukan transaksi pembayaran baik dengan mata uang rupiah maupun dollar AS.

Layaknya nasabah bank, seorang jemaah pun memiliki kedudukan dan hak yang sama di mata hukum. Seorang nasabah bank akan diberi pengembalian bunga atas uang yang disimpannya di bank yang bersangkutan, sehingga begitu pula dengan jemaah haji. Menurut R Setiawan, seorang jemaah maka berdasarkan hukum perbankan maka berhak mendapatkan bunga sebesar 6 % (R. Setiawan) namun Kementerian Agama tidak mengatur demikian. Padahal Kementerian Agama memiliki kewenangan untuk membuat aturan yang berkaitan dengan penyelenggaraan haji namun Kementerian Agama tidak melakukan hal tersebut sehingga dengan hal ini membawa kerugian materi bagi jemaah haji.

Selama kurun waktu pengelolaan BPIH yang dapat berlangsung bertahun-tahun Bank Indonesia tidak memberikan bunga atau bagi hasil atau nilai kemanfaatan atas uang yang disimpan. Hal ini selaras dengan yang diungkapkan Kepala Dinas Kementerian Agama Kab. Mojokerto Sufiyanto: "Rekening Menag di Bank Indonesia itu memang tidak ada bunganya,". Padahal uang BPIH yang tersimpan dalam Bank Indonesia adalah sangat besar jumlah nominalnya.

Beberapa alasan yang diajukan oleh Bank Indonesia karena tidak memberikan bunga atau nilai kemanfaatan kepada calon jemaah haji adalah karena *pertama*, Bank Indonesia bukanlah sebuah bank umum yang dapat digunakan untuk menyimpan uang dan kemudian memberi

bunga. Aturan pemberian bunga kepada nasabah (jemaah haji) hanya berlaku di bank umum atau bank komersial dan hal tersebut tidak berlaku di bank central karena bank central tidak memiliki nasabah calon jemaah haji. *Kedua*, karena Bank Indonesia telah berusaha membantu jemaah haji dengan mereduksi fluktuasi nilai rupiah terhadap dollar. Bank Indonesia menganggap bahwa jasa yang telah diberikan kepada jemaah haji sudah cukup dan tidak perlu memberi bunga, padahal perubahan nilai kurs rupiah terhadap dollar tidak banyak mempengaruhi nilai nominal uang calon jemaah haji. Karena Bank Indonesia tidak memberikan bunga kepada jemaah haji, berarti Bank Indonesia telah melanggar hak konsumen untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif. Hal ini karena status jemaah haji pada hakikatnya adalah sama seperti nasabah bank lainnya yang mendapatkan bunga, sehingga calon jemaah haji pun seharusnya diperlakukan demikian.

Pengaturan mengenai pengembalian bunga beserta beberapa aturan lain yang berkaitan dengan hal itu seharusnya dilakukan oleh Kementerian Agama karena Kementerian Agama adalah sebagai penanggungjawab atas penyelenggaraan haji. Menteri Agama tidak melakukan pengaturan hukum mengenai pengembalian bunga atau nilai manfaat tersebut. Padahal uang tersebut nominalnya sangat besar dan dapat digunakan untuk berbagai keperluan misalnya permodalan bank. Berdasarkan teori di atas maka pihak BPS seharusnya memberikan pengaturan mengenai pemberian bunga kepada nasabah calon haji, yang dibuat seragam dan diatur oleh Kementerian Agama sebagai induk pengaturan permasalahan.

BPS memiliki peran yang *urgens* dalam pengelolaan BPIH. Hal tersebut dapat terlihat dari fungsi delegasi yang diberikan kepada bank sebagai penyalur BPIH calon jemaah haji. BPS akan menerima setoran BPIH dari masyarakat maupun pembayaran tunai BPIH. Secara garis besar tahap pembayaran BPIH dibagi menjadi 2 yaitu tahap penyetoran dan tahap pelunasan. Pada tahap pertama calon jemaah haji akan menyetorkan sejumlah dana sesuai kemampuannya ke

BPS. Dalam tahap ini BPS memiliki peran yang sangat besar dalam pengelolaan BPIH karena seluruh calon jamaah haji membayarkan BPIH melalui bank BPS, kecuali bagi yang memilih haji khusus maka pembayaran BPIH-nya langsung ke Kementerian Agama tingkat wilayah. Di jelaskan dalam UU No. 13 Tahun 2008 pasal 21 ayat 1 yaitu besaran BPIH di tetapkan oleh Presiden atas usul Menteri setelah mendapat persetujuan DPR. Yang dimana jika BPIH tersebut sudah mendapatkan persetujuan, maka akan dibayarkan melalui BPS Karena BPIH tersebut digunakan untuk keperluan biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Perihal mengenai pengaturan pemberian bunga atau bagi hasil atau nilai kemanfaatan kepada yang berhak seharusnya menjadi perhatian dari Kementerian Agama. Dari berbagai landasan hukum penyelenggaraan haji yang ada, tidak satupun yang mengatur mengenai pengembalian bunga atau nilai manfaat. Dengan adanya pengaturan yang jelas dan seragam mengenai hal ini maka evaluasi dan pengawasan jauh lebih mudah dilakukan. Kementerian Agama seharusnya memberikan kejelasan alternatif solusi dan mengaplikasikannya sebagai penanggungjawab dan pengkoordinasi pelaksanaan penyelenggaraan haji di Indonesia. Kementerian Agama adalah lembaga yang paling berkompeten dalam menangani masalah ini. Kementerian Agama dapat saja mengkoordinasi bank-bank BPS terpilih untuk membuat rencana bersama mengenai pengaturan pemberian bunga kepada yang berhak. Selain itu Kementerian Agama juga bisa melakukan koordinasi dengan pihak Bank Indonesia untuk menentukan format yang pas mengenai pemberian nilai manfaat. Kedua koordinasi tersebut adalah untuk mencari jalan yang terbaik bagi layanan masyarakat.

Beberapa dasar pikiran dalam menentukan kepada siapa yang paling berhak menerima pemberian bunga atau nilai kemanfaatan adalah sebagai berikut: Pertama, pemberian nilai manfaat yang utama adalah kepada jamaah haji secara personal, karena jamaah haji adalah sebagai konsumen utama atas layanan yang diberikan pemerintah sebagai penyedia jasa layanan

publik. Jemaah seharusnya mendapatkan pengambilan bunga baik berasal dari BPS maupun dari Bank Indonesia. Selama ini hanya BPS saja yang membrikan bunga kepada jemaah haji sedangkan Bank Indonesia sama sekali tidak. Memang Bank Indonesia pun juga memberikan nilai kemanfaatan kepada jemaah haji berupa reduksi terhadap kenaikan nilai dollar terhadap rupiah, namun hal itu tidak sebanding dengan sangat tidak sebanding dengan bunga yang seharusnya diterima karena reduksi terhadap fluktuasi nilai rupiah terhadap dollar sangat sedikit.

Penggunaan BPIH adalah tidak seluruhnya kemudian di setorkan kepada bendahara penyelenggara haji, namun sedikit demi sedikit sesuai dengan kebutuhan yang ada dan Bank Indonesia tetap mengelola BPIH tersebut. Dalam hal ini Bank Indonesia berperan sebagai *stabilizer* di mana hanya perlu dilakukan apabila memang uang tersebut akan diambil secara keseluruhan dan tidak begitu berpengaruh secara signifikan.

Berbeda dengan BPS, apa yang dilakukan oleh BPS dalam upayanya memberikan bunga kepada jemaah haji sudah cukup adil karena selama ini seluruh BPS memberikan bunga kepada calon jemaah haji. Namun yang perlu digarisbawahi adalah batas minimal atas suku bunga yang diberikan BPS kepada calon jemaah haji harus ada. Apabila tidak ada pengaturan yang jelas dan proporsional kepada BPS maka hal ini akan menguntungkan salah satu pihak saja yaitu pihak BPS. Bank tersebut akan memberikan bunga serendah-rendahnya sehingga keuntungan yang diperoleh semakin besar. Hal ini dapat terjadi di daerah apabila BPS yang tersedia tidak ada lagi pilihan bagi calon jemaah haji. Calon jemaah haji harus membayarkan setoran tersebut kepada BPS yang terdekat dengan domisilinya. Dengan adanya pengaturan maka akan mengantidiasi tindakan mengambil keuntungan yang sebesar-besarnya oleh BPS terhadap jemaah haji. Sedangkan masalah teknis mengenai pengembalian nilai kemanfaatan kepada jemaah haji dapat diatur kemudian.

Kedua, adalah kepada umat islam keseluruhan yaitu demi kemaslahatan umat. Hal ini karena untuk menumbuhkan sisi sosial di masyarakat bahwa sebagai sesama muslim harus saling bantu-membantu. Uang dari laba BPIH atau bagi hasil dari inestasi yang dilakukan oleh Bank Indonesia dapat terkumpul menjadi sangat banyak. Uang tersebut dapat digunakan untuk kemaslahatan umat bahkan bangsa Indonesia secara keseluruhan. Laba atau bagi hasil yang terkumpul kemudian disimpan di bank atau dapat dikelola oleh sebuah badan khusus di mana uang terebut dapat digunakan untuk investasi dan hasil investasnya digunakan untuk keperluan umat, dan dapat juga digunakan selayaknya penggunaan DAU yang sesuai dengan aturan yang berlaku. Dengan demikian hal ini akan mendatangkan manfaat yang besar khususnya bagi umat muslim di Indonesia. Selain kedua pihak tersebut, maka sangat tidak halal untuk menerima uang laba maupun bagi hasil BPIH, apalagi tidak memberikan uang tersebut kepada yang berhak layaknya yang dilakukan oleh Bank Indonesia. Bahkan penanggungjawab Kementerian Agama pun juga tidak berhak atas uang tersebut layaknya yang beredar di media masa.

## PENUTUP

### Kesimpulan

Tanggungjawab Kementerian Agama dalam Undang-Undang N0.13 Tahun 2008 tidak diatur dengan tegas sesuai aturan hukum yang seharusnya. Menurut teori hukum, Kementerian Agama memiliki dua kedudukan yaitu sebagai wakil dari badan hukum perdata dan sebagai wakil dari pejabat negara. Dengan kedudukan tersebut, maka menuntut Kementerian Agama mempertanggungjawabkan kinerjanya baik dari ketentuan hukum perdata maupun hukum publik dalam hal ini adalah HAN. Namun, dalam Undang-Undang N0.13 Tahun 2008 yang merupakan dasar sistem pendaftaran sepanjang tahun.

BPS memiliki peran yang *urgem* dalam pengelolaan BPIH yaitu menerima setoran BPIH dari masyarakat baik kredit maupun pembayaran tunai BPIH. Tahap ini disebut sebagai tahap penyetoran. Tahap selanjutnya adalah pelunasan di mana uang calon jemaah haji yang telah mencapai nominal 25 juta rupiah akan dipindahkan ke rekening menteri agama di Bank Indonesia. Ketika uang jemaah haji berada Bank Indonesia, bank tersebut sama sekali tidak memberikan bunga atau nilai kemanfaatan bagi calon jemaah haji.

### Saran

1. Kementerian Agama sebagai penyelenggaraan haji tidak boleh menyimpang dari asas-asas umum pemerintahan yang layak dan hukum perlindungan konsumen ketika membuat kebijakan karena pada akhirnya rakyatlah yang akan dirugikan;
2. Masyarakat calon jemaah haji perlu memperhatikan hak-haknya sebagai konsumen, karena selama ini kesadaran konsumen akan hak-haknya masih sangat rendah. Sehingga apabila terjadi penyimpangan hukum oleh Kementerian Agama bisa melakukan gugatan kepada PTUN.
3. Bank Indonesia hendaknya membuat regulasi yang jelas mengenai seberapa besar kewenangannya dalam mengelola BPIH calon jemaah haji, dan perlu memberikan nilai kemanfaatan kepada calon jemaah haji.

## Daftar Pustaka

Biro Hukum dan Humas Departemen Agama. *Ibadah Haji dan Umrah/ Dasar Hukum*.  
<http://www.humasdepag.or.id> 19 Oktober 2005.

B.N Marbun, 2002. *Kamus Politik*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

HR Ridwan, 2003. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia (UII Press).

## Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang NomoR 7 Tahun 1992 tentang Perbankan

Undang-Undang Nomor. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji