

# BAB I PENDAHULUAN

## **A. Latar Belakang Masalah**

Haji ialah salah satu ritual Islam yang paling penting, dan untuk setiap Muslim yang pernah mengalaminya. Menurut syara, haji adalah ziarah ke Baitullah dan tempat-tempat dilakukannya ibadah-ibadah tertentu. (Ahmad Maulidizen 2017).

Sukuk Aset Haji Indonesia (SDHI) adalah sukuk yang diberikan sehubungan dengan keadaan aset haji di SBSN oleh divisi uang melalui posisi rahasia, memanfaatkan akad Ijarah Al-Khadamat dan tidak dapat ditukar. Lebih lanjut dengan SBSN, sumber daya SDHI adalah barang penunjang dan barang tambahan milik negara yang mempunyai nilai uang, berupa tanah atau bangunan yang dimungkinkan atau selain dari tanah atau bangunan yang mungkin dalam rangka pemberian SBSN/SDHI sebagai alasan di balik penerbitan. Perdagangan fundamental yang dimanfaatkan oleh SDHI adalah penyelenggaraan haji seperti perumahan, catering, dan penerbangan (Irqom n.d.).

Hal ini memberikan gambaran potensi pengelolaan keuangan yang apabila dicek di wilayah yang lebih baik dan bermanfaat, juga bisa mendapatkan return yang lebih baik. Setiap kali dilakukan dengan andal memperhatikan kaidah kewajaran, maka dapat dikelola dengan baik tanpa membuang sudut untuk meningkatkan nilai Harta Haji. Oleh karena itu otoritas publik, semakin tegas Dinas Agama sebagai individu yang bertanggung jawab untuk menangani haji mensubsidi bersama dengan Dinas Uang yang diselesaikan pada penyelesaian untuk merampingkan cadangan haji. Maka pada April 2009, Dinas Agama dan Dinas Uang menandai pembaruan genggaman (MoU) untuk mengawal suaka haji Indonesia. Cadangan haji diawasi dalam Perlindungan Syariah Negara (SBSN) atau Sukuk Negara. Layanan Uang melalui Lembaga Pemberian SBSN Indonesia memberikan sukuk toko haji ini dengan seri SDHI (Ali Rokhmad dan Abdul Chaliq 2015).

Pada tahun 2009, Rp. Aset haji terkumpul 15,273 triliun. Aset ini dapat diperoleh dari simpanan pokok atau cicilan awal bagi anggota haji. Aset ini tidak

termasuk kemahiran biaya mengoordinasikan perjalanan dan dari berbagai sumber. Aset-aset tersebut selama ini ada di bank-bank syariah atau unit khusus keuangan syariah biasa yang menangani aset-aset tersebut dengan imbal hasil yang tidak terlalu besar namun dengan biaya yang sangat besar. Dirasakan oleh otoritas publik, khususnya Dinas Agama, tidak ideal jika digunakan atau diawasi di toko-toko bank.

Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Penunjang dan Peluang Pelayanan Uang (DJPPR Pelayanan Uang) mengungkapkan, penerbitan SBSN sebagai SDHI hingga 21 Juli 2017 telah mencapai Rp. 36,69 triliun dari total Rp. 96,79 triliun. Berikutnya adalah ikhtisar SDHI yang didistribusikan.

**Tabel 1.1. Sukuk Dana Haji**

No	Seri	Tenor	Nominal
1	SDHI 2017	5 tahun	Rp 336.000.000.000.000
2	SDHI 2018	3 tahun	Rp 6.000.000.000.000
3	SDHI 2019	3 tahun	Rp 4.120.000.000.000
4	SDHI 2020	5 tahun	Rp 2.000.000.000.000
5	SDHI 2021	3 tahun	Rp 1.000.000.000.000

Sumber: *Publikasi DJPPR Kemenkeu dan beberapa sumber media online lainnya.*

Berdasarkan Tabel 1.1. dapat dilihat bahwa Sukuk Dana Haji setiap tahunnya mengalami penurunan atau defisit. Hal ini menunjukkan bahwa kemampuan bisnis dalam mengelola dana untuk menghasilkan laba masih belum stabil. Karena dari tabel diatas dapat dilihat terjadinya defisit setiap tahunnya. Dari hasil wawancara yang diporelah dari ibu Winda devisi humas Badan Pengelolaan Keuangan Haji (BPKH) menyampaikan bahwa, “Untuk mengukur efektivitas terhadap target sejauh ini tercapai.”

Dari keadaan penurunan atau defisit yang terjadi pada perusahaan yang dijadikan sampel sementara tersebut, dapat dikemukakan bahwa keadaan yang terjadi tidak sesuai dengan teori yang telah ada, dimana semakin besar dana yang

diperoleh perusahaan maka semakin besar perusahaan memperoleh pendapatan, sebaliknya semakin kecil dana yang digunakan perusahaan maka semakin kecil pula pendapatan yang diperoleh perusahaan (Fandia 2012).

Hal ini menunjukkan bahwa kemampuan bisnis dalam mengelola dana untuk menghasilkan keuntungan masih belum stabil. (Harahap n.d.).

Dari kedua teori tersebut terlihat terjadinya *gap* antara teori yang dikemukakan dengan defisit yang terjadi hampir setiap tahunnya pada perusahaan yang dijadikan sampel sementara tersebut.

Menurut PP Nomor 5 Tahun 2018, Badan Penyelenggaraan Keuangan Haji (BPKH) Badan Keagamaan Indonesia dipercaya menangani penerimaan, peningkatan, penggunaan dan tanggung jawab dana haji. Pada 2018, targetnya adalah menginvestasikan sekitar Rp 6 triliun di Sukuk Negara, dengan penurunan sebesar Rp 1 triliun pada tahun 2021 (Abimanyu A. 2020). Ditahun 2017 investasi dari jumlah dana sebesar Rp 336 triliun akan tetapi berdasarkan tabel diatas pada tahun 2021 terjadi penurunan investasi sebesar Rp 1 triliun. Dana tersebut akan digunakan sebagai pembiayaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta usaha Dinas Keagamaan melalui koordinasi perjalanan melalui SBSN, atau Sukuk Negara. Oleh karena itu, penelitian diharapkan dapat melihat spekulasi pembiayaan haji dalam Sukuk Negara ini. Pemeriksaan harta yang dihimpun, keuntungannya, akibat dari harta yang dibayarkan tepat waktu, dan keuntungan yang diberikannya kepada daerah setempat, khususnya umat Islam, serta otoritas publik dengan tujuan agar daerah setempat umum mengetahui apakah tujuan investasi telah tercapai sepenuhnya.

Dana setoran awal dan Cadangan hasil efektivitas adalah dua kelas utama cadangan haji. Sepotong BPIH dimasukkan sumber daya ke dalam SBSN atau sukuk negara setelah disimpan ke dalam catatan Pendeta Agama melalui bank syariah atau bank umum yang memiliki administrasi syariah yang dinamai dan diawasi oleh Pemuka Agama dengan memperhatikan memperhatikan nilai manfaat. Selain itu, manfaat (hasil optimalisasi) digunakan untuk mengcover berbagai biaya operasional yang terkait dengan Penyelenggaraan Ibadah Haji Arab Saudi. Rekening DAU (Dana Wakaf Umat) menerima manfaat efisiensi haji dan digunakan untuk pelayanan haji, pendidikan dan dakwah, kesehatan, sosial

keagamaan, serta pembangunan sarana dan prasarana ibadah. Kementerian Agama bertindak sebagai ketua dan membawahi BP DAU yang bertanggung jawab mengelola DAU. Akibatnya, pengelolaan DAU dan BPIH sepenuhnya berada di bawah Kementerian Agama.

Ibadah haji merupakan salah satu kewajiban yang harus dilaksanakan oleh umat Islam yang dianggap mampu. Penyelenggaraan ibadah haji masih menghadapi berbagai tantangan di berbagai daerah di Indonesia dari waktu ke waktu. Posisi jemaah haji reguler dan non reguler dalam daftar tunggu, serta isu-isu lain yang muncul menjelang pemberangkatan haji, menjadi akar permasalahan dari isu-isu yang mengemuka beberapa dekade terakhir. (Nanang Priyani n.d.).

Jumlah calon jemaah reguler yang masuk daftar tunggu terus bertambah. Ibu Siti Aisyah, misalnya, menyebutkan calon jemaah haji yang berada di provinsi Sumatera Utara. Bukankah ini mungkin usia keberangkatan yang khas? Tidak ada batasan waktu. Saya hanya bisa mendaftar haji dan menunggu 50-60 tahun sebelum saya bisa berangkat karena saya berusia 60 tahun. (Siti Aisyah n.d.).

Mepesanan calon jemaah haji, Ibu Nurlela Kementerian Agama belum menginvestasikan dana haji secara optimal. Dia mengatakan, BPKH harus meningkatkan hasil investasi dana haji karena diwajibkan oleh UU 34 Tahun 2014 untuk mengelola keuangan dana haji. Dana haji tidak dapat disimpan atau dibiarkan begitu saja karena pengelolaannya sesuai syariah. Ia menambahkan, calon jemaah haji dan masyarakat secara keseluruhan harus melakukan investasi dana haji. Indonesia memiliki kuota sekitar 210.000 orang untuk haji tahunan, namun hanya 6-7 triliun yang digunakan untuk penyelenggaraan haji. Setiap tahun, ada settling fund yang berpotensi bertambah sebanding dengan jumlah jemaah haji; ini harus dioptimalkan. (Nurlela n.d.).

Adapun menurut calon jemaah ibu Siti Mariam “Meskipun pemerintah berkomitmen pesanan calon jemaah haji, Ibu Nurlela Kementerian Agama belum menginvestasikan dana haji secara optimal. Dia mengatakan, BPKH harus meningkatkan hasil investasi dana haji karena diwajibkan oleh UU 34 Tahun 2014 untuk mengelola keuangan dana haji. Dana haji tidak dapat disimpan atau dibiarkan begitu saja karena pengelolaannya sesuai syariah. Ia menambahkan, calon jemaah haji dan masyarakat secara keseluruhan harus melakukan investasi

dana haji. Indonesia memiliki kuota sekitar 210.000 orang untuk haji tahunan, namun hanya 6-7 triliun yang digunakan untuk penyelenggaraan haji. Setiap tahun, ada settling fund yang berpotensi bertambah sebanding dengan jumlah jamaah haji; ini harus dioptimalkan.:

**Tabel 1.2. Waiting List**

<b>Provinsi</b>	<b>Lama <i>waiting list</i></b>
Aceh	24 tahun
Sumut	15 tahun
Riau	18 tahun
Jambi	23 tahun
Kepulauan Riau	15 tahun
Sumatera Selatan	16 tahun
Sumatera Barat	18 tahun
Minang	24 tahun
Lampung	16 tahun
Banten	19 tahun
Jakarta	19 tahun
Jawa Barat	20 tahun
Daerah Istimewa Yogyakarta	23 tahun
Jawa Tengah	22 tahun
Kalimantan Barat	17 tahun
Jawa Timur	24 tahun
Bali	20 tahun
Nusa Tenggara Barat	26 tahun
Nusa Tenggara Timur	17 tahun
Kalimantan Tengah	19 tahun
Kalimantan Selatan	29 tahun
Kalimantan Timur	28 tahun
Sulawesi Selatan	39 tahun
Sulawesi Barat	30 tahun
Sulawesi Tengah	16 tahun

Sulawesi Utara	19 tahun
Sulawesi Tenggara	19 tahun
Gorontalo	11 tahun
Papua	18 tahun
Papua Barat	18 tahun
Maluku	18 tahun
Maluku Barat	18 tahun
Kepulauan Riau	15 tahun

*Sumber: Kementerian Agama*

Tahun 2021 merupakan tahun kedua bagi pemerintah Arab Saudi tidak membuka akses ibadah haji dari negara mana pun sebagai dampak dari adanya ancaman Covid-19. Hal ini membuat daftar tunggu Jemaah haji Indonesia semakin meningkat dan terjadi penumpukan akumulasi dana haji.

Hingga tahun 2020, daftar tunggu Jemaah haji Indonesia mencapai 4,5 juta orang. Untuk memperoleh daftar tunggu, Jemaah haji harus melunasi setoran awal senilai kurang lebih Rp 25 juta. Sehingga perolehan Dana Haji BPKH akhir tahun 2020 sudah mencapai Rp 144,91 triliun, yang terdiri atas nilai manfaat, Dana Abadi Umat dan setoran Jemaah haji. Pertumbuhan Dana Haji yang dikelola oleh BPKH, dapat diproyeksikan sebesar 9,4% setiap tahun. Sebagaimana pertumbuhan sejak tahun 2012 hingga tahun 2021 yang memiliki tingkat pertumbuhan rata-rata 9,4% setiap tahun.

Adapun selama 2020, BPKH mencatatkan dana pengelolaan sebesar Rp 144,91 triliun meningkat 16,56% dibandingkan dengan 2019 yang tercatat Rp 124,32 triliun. Dana kelolaan tersebut berasal dari setoran Jemaah haji Rp 125,9 triliun, Dana Abadi Umat (DAU) sebesar Rp 3,58 triliun dan nilai manfaat sebesar Rp 7,43 triliun. Sebagai gambaran, untuk musim haji tahun 2019 atau 1440 Hijriyah total biaya haji per Jemaah Rp 69.174.167,97. Namun Jemaah haji hanya membayarkan 51% sedangkan sisanya menggunakan dana nilai manfaat, dengan tetap menggunakan terminologi *direct* dan *indirect cost*, maka diketahui bahwa *direct cost* berjumlah Rp 35.235.602, sedangkan *indirect cost* berjumlah Rp 34.764.454 atau total berjumlah Rp 70.000.050 ini merupakan angka rata-rata nasional.

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

Pentingnya Kementerian Agama bagi keberhasilan penyelenggaraan ibadah haji dapat dilihat dalam pembahasan UU No. 17 Tahun 1999, yang memberikan bantuan penuh terhadap penyelenggaraan ibadah haji serta pelayanan dan keselamatan jemaah haji. Penggunaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji diatur dalam Bab XIV Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang disahkan pada 1 April 2008. Selain itu, mengatur Dewan Pengawas dan Pengurus, serta mendorong pengembangan DAU melalui investasi syariah dan usaha produktif.

Rasionalitas dan efisiensi penggunaan dana haji sepenuhnya untuk kepentingan umat Islam, sebagaimana tercantum dalam pasal 3 UU Pengelolaan Keuangan Haji, yang menyebutkan bahwa pengelolaan keuangan haji adalah untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan ibadah haji. Sehingga tujuan utama pengelolaan keuangan haji tidak boleh dilanggar dalam pengelolaan dana haji. Permodalan dan transportasi haji menjadi isu yang paling mendesak untuk meningkatkan pelaksanaan haji, meskipun Arab Saudi harus memfasilitasi konsumsi dan fasilitas lainnya.

Pemerintah telah mengeluarkan undang-undang Undang-Undang Pengelolaan Dana Haji Tahun 2014 yang mengatur bahwa dana yang terkumpul diinvestasikan pada investasi yang sah sesuai dengan maqasid al-syariah. Menurut UU-34-Tahun-2014 n.d., pengelolaan dana haji yang dihimpun BPKH

menginvestasikannya dalam berbagai portofolio yang mencakup instrumen keuangan jangka pendek dan jangka panjang.

Namun, keputusan pemerintah untuk menginvestasikan dana haji di bidang infrastruktur menuai kontroversi. Melalui sukuk atau Surat Berharga Syariah Negara (SBSN), dana haji pada dasarnya diinvestasikan secara tidak langsung untuk infrastruktur. Sukuk ini jumlahnya mencapai Rp. 35,2 triliun atau 40% dari total dana haji saat ini (Liputan6.com, n.d.). Namun, penggunaan dana haji masih bermasalah, terutama ketika digunakan untuk proyek-proyek yang terlalu jauh dari kepentingan umat Islam. Seperangkat aturan yang lebih jelas dapat mengakhiri argumen. Sesuai dengan persyaratan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji, pemerintah perlu menetapkan peraturan tentang penempatan dana haji.

Bagaimana mewujudkan sukuk negara (SBSN) yang menjaga marwah syariah dan bermanfaat bagi umat, sebagaimana tertuang dalam Maqasid al-syariah, merupakan persoalan yang muncul dalam pengelolaan dana haji. Alhasil, menjadi krusial karena mengelola dana haji lebih dari sekadar urusan muamalah; melainkan terkait dengan unsur-unsur ubudiyah yang bergantung pada keridhaan sang khaliq. Agar dana haji tidak disalahgunakan secara sewenang-wenang, pengelolaannya harus bebas dari riba, unsur eksploitatif, dan tingkat keamanan yang tinggi. Dana haji kadang-kadang disebut sebagai wadi'ah dari calon jemaah haji ke negara hingga saat mereka berangkat ke tanah suci. Mengingat kejelasan maqasid al-syariah, maka perlu dilakukan kajian yang lebih mendalam terhadap investasi dana haji Indonesia ke dalam sukuk negara.

Menurut Liputan6.com n.d., perdebatan mengenai penggunaan dana haji oleh masyarakat Indonesia untuk investasi infrastruktur cukup kompleks. Karena khawatir dana haji yang mereka kumpulkan selama ini akan hilang jika kegiatan investasi tersebut gagal, mayoritas masyarakat Indonesia tidak mendukung kebijakan tersebut. Tentu diperlukan pemahaman yang komprehensif dalam mengelola dana haji untuk investasi infrastruktur agar bisa menyikapi usulan pemerintah dengan lebih bijak.

Penulis menyadari, berdasarkan uraian sebelumnya, pentingnya penerapan konsep kinerja keuangan melalui profitabilitas untuk mendukung tujuan



perusahaan secara keseluruhan. Penulis ingin mencoba untuk melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Implementasi Pengelolaan Dana Haji Melalui Sukuk (Perspektif Maqasid Al Syariah)”**

### **B. Identifikasi Masalah**

1. Penempatan dana haji masih bermasalah, apalagi digunakan untuk proyek-proyek yang terlalu jauh dari kepentingan umat Islam..
2. Ditahun 2017 investasi dari jumlah dana sebesar Rp 336 triliun terjadi penurunan pada tahun 2021 terjadi penurunan investasi sebesar Rp 1 triliun.
3. Persoalan selanjutnya yang muncul dalam pengelolaan dana haji adalah bagaimana membuat sukuk negara (SBSN) yang menjunjung tinggi marwah syariah..

### **C. Rumusan Masalah**

Perumusan masalah dalam penelitian ini dilakukan untuk mengarahkan dan memfasilitasi penelitian terfokus secara sistematis berdasarkan latar belakang masalah, identifikasi, dan definisinya:

1. Bagaimana pengelolaan dana haji melalui sukuk negara?
2. Bagaimana pemanfaatan dana haji pada sukuk negara?
3. Apakah sesuai investasi dana haji melalui sukuk negara dengan *maqashid syariah*?

### **D. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui pengelolaan aset haji melalui sukuk negara.
2. Untuk mengetahui manfaat pada subsidi haji pada sukuk negara.
3. Untuk mengetahui hubungan sukuk dengan *maqasid syariah*.

### **E. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Masyarakat mendapatkan manfaat dari informasi yang diperoleh dari temuan penelitian ini kepada masyarakat, khususnya jamaah haji yang telah

melakukan pembayaran uang muka sehingga tidak khawatir pihak-pihak yang terlibat dalam hal ini pemerintah akan menyalahgunakan dana yang mereka miliki. telah menandatangani.

2. Penelitian ini dapat dijadikan dasar kebijakan Pemerintah Daerah terkait pengelolaan dana haji. Karena merupakan dana bagi umat Islam, maka dana haji ini akan sangat merugikan baik pemerintah maupun masyarakat jika tidak digunakan secara hati-hati.
3. Penelitian ini dapat digunakan oleh para akademisi sebagai titik awal untuk penelitian selanjutnya atau sebagai bahan perbandingan bagi pembaca untuk mendapatkan wawasan tentang sukuk dana haji..

#### **F. Batasan Istilah**

1. Komponen yang memberikan penjelasan tentang bagian-bagian dalam rangka melakukan latihan atau pekerjaan sesuai dengan motivasinya.
2. Aset Haji, khususnya Aset Hibah Daerah yang berada di Badan Penyelenggaraan Moneter Haji.
3. Sukuk Aset Haji Indonesia, khususnya seri sukuk dalam Perlindungan Syariah Negara (SBSN).
4. Viabilitas adalah pemeriksaan antara target (sumber data) dan hasil (yields).