

PROBLEMATIKA REGULASI PENGELOLAAN DANA ABADI UMAT: Disharmonisasi Kelembagaan dan Legal Standing

Muhammad Aziz Zakiruddin

IAIN Bengkulu

aziz.zakiruddin@iainbengkulu.ac.id

Received: 29-04-2021

Accepted: 28-06 -2021

Published: 30-06-2021

Abstract

Law Number 8 of 2019 concerning the Implementation of Hajj and Umrah Worship, discusses the polemic and disharmony of Law Number 34 of 2014 concerning Hajj Financial Management. The elimination and transfer of the functions and duties of the Badan Pengelola Dana Abadi Umat (BP-DAU) to the Ministry of Religion resulted in disharmony. Not only in the regulatory aspect but in institutions. Some questions or problem formulations that arise in this paper are, what are the dynamics in the management of the Umat Endowment Fund? Second, what are the factors of institutional disharmony and legal aspects in the management of the Dana Abadi Umat? How is the impact of this disharmony on the management of the Dana Abadi Umat? In answering these questions the authors use the Library research method with a statutory approach (Statue approach), which is built on legal theories, tiered legal theory "The Hierarchy Of law", then the principles of legal preference, as well as Synchronization and Harmonization of laws. invite. This dualism is caused by disharmony between the PKH law and the PIHU law, disharmony in the PIHU Law is built on various factors and aspects, so that the PIHU Law is deemed not to apply the principle of legacy and the principle of forming good legislation. This dualism in the management of the DAU can affect the existence of BPKH and open up conflicts and problems in the future.

Keyword: BPKH, people's endowment fund dana, disharmony

Abstrak

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah, menyisakan polemik dan disharmonisasi terhadap Undang-Undang Nomor 34 tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji. Penghapusan dan pengalihan fungsi dan tugas Badan Pengelola Dana Abadi Umat (BP-DAU) kepada Kementerian Agama, menyebabkan disharmonisasi. Tidak hanya dalam aspek regulasi namun dalam kelembagaan. Beberapa pertanyaan atau rumusan masalah yang muncul dalam tulisan ini yaitu, bagaimana dinamika yang terjadi dalam pengelolaan Dana Abadi Umat? Kedua, apa yang menjadi faktor disharmonisasi kelembagaan dan legal aspek dalam pengelolaan Dana Abadi Umat?

Bagaimana dampak disharmonisasi tersebut pada pengelolaan Dana Abadi Umat? Dalam menjawab pertanyaan tersebut penulis menggunakan metode *Library research* dengan pendekatan perundang-undangan (*Statue approach*), yang dibangun atas teori-teori hukum, Teori hukum berjenjang “*The Hierarchy Of law*”, kemudian asas-asas preferensi hukum, serta *Sinkronisasi* dan *Harmonisasi* undang-undang. Dualisme ini disebabkan disharmonisasi diantara undang-undang PKH dan undang-undang PIHU, disharmonisasi dalam UU PIHU dibangun atas berbagai faktor dan aspek, sehingga UU PIHU dinilai kurang menerapkan *principle of legacy* serta asas pembentukan perundangan yang baik. Dualisme dalam pengelolaan DAU ini dapat mempengaruhi eksistensi BPKH dan membuka konflik dan problem di masa yang mendatang.

Kata Kunci: BPKH, Dana Abadi Umat, Disharmonisasi

PENDAHULUAN

Problematika yang muncul dalam ibadah haji di era modern saat ini tidak sebatas mengenai pembahasan dalam konteks fikih, rukun dan syarat haji, makna dan nilai-nilai sipiritual dalam ibadah haji, namun pada kenyataannya problematik penyelenggaraan haji (Mukhlas, 2015), dan problem dalam pengelolaan keuangan haji memberikan permasalahan yang lebih kompleks terutama di Indonesia (Zubaedi, 2016). Kompleksitas penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia disebabkan ibadah haji yang dilaksanakan, menyentuh berbagai aspek, tidak hanya ibadah, ekonomi, namun juga aspek hukum atau regulasi. Sebagaimana diketahui termaktub dalam Pasal 1 ayat 3 UUD 1945, bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Segala kegiatan individu maupun pemerintahan diatur dan dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan. termasuk dengan penyelenggaraan ibadah haji maupun pengelolaan keuangan haji. Sehingga penyelenggaraan maupun pengelolaan ibadah haji, tidak luput dari problematik hukum.

Pengelolaan keuangan haji tidak luput dari berbagai permasalahan, salah satunya peraturan perundang-undangan yang menempatkan Kementerian Agama menjadi regulator, operator serta pengawas secara sekaligus dalam penyelenggaraan haji, menjadi kelemahan dalam pengelolaan keuangan haji (Komisi VIII DPR RI, 2016). Luasnya kewenangan dan kekuasaan Kementerian Agama dalam pengelolaan keuangan haji, membuka kesempatan para pemegang kekuasaan dalam Kementerian Agama mempolitisasi pengelolaan keuangan haji termasuk Dana Abadi Umat, hal ini kemudian menjadi sorotan pemangku kebijakan, para ekonom maupun pakar hukum (Republika.co.id, n.d.).

Benar saja terungkap kasus korupsi haji setidaknya telah terjadi atau diduga terjadi selama tiga periode Kementerian Agama sejak tahun 2003-2014 dan selalu berkaitan dengan Menteri Agama. Pada tahun 2006, Menteri Agama, Said Agil Husain dan Dirjen (Direktur Jenderal) Bimas (Bimbingan Masyarakat) Islam dan Penyelenggaraan Haji, Taufik Kamil, harus mendekam dibalik jeruji atas penyalahgunaan Dana Abadi Umat (DAU) dan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH). Pada periode selanjutnya, *Indonesia Corruption Watch* (ICW) melaporkan Menteri Agama Maftuh Basyuni ke KPK atas dugaan penyalahgunaan

DAU dan kelebihan pembayaran biaya penerbangan (avtur). Berikutnya, pada tahun 2014, Menteri Agama, Suryadharma Ali ditangkap oleh KPK terkait penyelenggaraan ibadah haji tahun 2010-2013 (Firdaus, 2017).

Kasus tindak pidana korupsi yang terjadi menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan haji memiliki berbagai kelemahan tidak hanya karna otoritas Kementerian Agama yang *over power*, regulasi dan kebijakan dalam pengelolaan keuangan haji menjadi titik lemah dalam pengembangan pengelolaan keuangan haji dan Dana Abadi Umat (M. Nur D, 2020). Namun catatan ini dapat menjadi pengalaman dan titik balik atau langkah awal bagi pemerintah dalam memperbaiki pengelolaan keuangan haji.

Melirik kembali proses terbentuknya Badan Pengelolaan Keuangan Haji (BPKH) berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014, menunjukkan progres dan usaha pemerintah dalam pengembangan kualitas kebijakan serta memperbaiki pengelolaan keuangan haji. Upaya ini merupakan perwujudan dari tujuan Negara Indonesia itu sendiri untuk memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial. Usaha negara, dalam hal ini pemerintah, untuk mewujudkan hal tersebut dapat diidentifikasi dari program-program yang dirumuskan dalam rangkaian besar pembangunan nasional (Hapsari, 2021). Undang-undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolahan Keuangan Haji menjadi terobosan dalam pengelolaan dana haji di Indonesia. Undang-undang ini mewajibkan pembentukan lembaga pengelola dana haji atau Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) sebagai badan hukum publik yang independen untuk mengelola dana haji dan dipertanggungjawabkan kepada presiden melalui Menteri Urusan Agama (Muneeza *et al.*, 2018).

Sebelum lahirnya BPKH pengelolaan keuangan haji secara penuh menjadi kewenangan Kementerian Agama, dalam pengelolaan DAU, pemerintah membentuk Badan Pengelolah Dana Abadi Umat (BP-DAU) yang bertugas menghimpun, mengelola, serta mengembangkan DAU. Tiga tahun berselang setelah diresmikan nya BPKH oleh Presiden Joko Widodo melalui Peraturan Presiden Nomor 110 tahun 2017, tepatnya pada 26 April 2019, Presiden Joko Widodo mengesahkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan ibadah haji dan umrah yang merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang penyelenggaraan ibadah haji. BAB XIV Ketentuan penutup pada Pasal 129 menjadi sorotan dalam undang-undang tersebut yang di mana termaktub:

“Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Komisi Pengawas Haji Indonesia dan Badan Pengelola Dana Abadi Umat yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dinyatakan bubar serta fungsi dan tugasnya dilaksanakan oleh Menteri.”

Melalui Pasal 129 ini berorientasi dan menjadi dasar hukum jika dikemudian hari memberikan kembali posis pengelolaan Dana Abadi Umat kepada Kementerian Agama, yang pada saat ini dikelola oleh BPKH sebagaimana amanat yang termaktub pada UU

Nomor 34 tahun 2014 yang memberikan kewenangan pengelolaan keuangan haji dalam hal ini termasuk Dana Abadi Umat.

Uraian yang telah dijelaskan di atas dan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini menyebabkan adanya ketidak pastian hukum. Hadir nya UU Nomor 8 tahun 2019 dinilai memberi problem baru dan disharmonisasi terhadap undang-undang yang berlaku, serta membuka problematika baru dengan dualisme kewenangan terhadap pengelolaan Dana Abadi Umat yang berada diantara Kementerian Agama dan BPKH (Nu.or.id, n.d.), menjadi menarik untuk dikaji lebih lanjut, sehingga memperjelas posisi diantara keduanya.

Penelitian yang telah ditelusuri secara umum mengenai penyelenggaraan ibadah haji dan pengelolaan keuangan haji, telah disinggung beberapa sebagai pengantar. Sedangkan penelusuran secara khusus ada beberapa penelitian atau kajian yang fokus membahas penyelenggaraan ibadah haji dari aspek regulasi, hukum dan politiknya (Rongiyati, 2017). Nasruddin Kahlil Harahap (2019), menggunakan penelitian kepustakaan dengan pendekatan yuridis normatif, dan bersifat deskriptif analitis. Nasruddin memiliki kesimpulan penggunaan dana haji dalam pembiayaan pembangunan infrastruktur bertolak belakang dengan tujuan penggunaannya, dimana seharusnya terlebih dahulu untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan ibadah haji. BPKH bertanggung jawab penuh atas pengelolaan keuangan haji pada sektor investasi maupun infrastruktur, dan serta memberikan bagian dari keuntungan tersebut pada Jemaah haji.

Beberapa tulisan juga mengkaji secara lebih luas, yaitu aspek yuridis dalam pengelolaan dana haji diantaranya: Erry Fitrya Primadhany (2018) dalam tulisannya mengkaji bagaimana tanggung jawab BPKH, dan bagaimana seharusnya BPKH bertindak dan bertanggung jawab dalam pengelolaan dan penempatan dana haji sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 tahun 2014, serta tidak terlepas dari syariat Islam. Berdasarkan hasil penelitian disimpulkan bahwa BPKH wajib bertanggung jawab apabila terjadi kesalahan akibat kelalaian dan kesalahan yang dilakukan dengan sengaja. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*) adalah terkait dengan kesalahan BPKH yang tidak memperhatikan prinsip-prinsip dan aspek-aspek dalam mengelola keuangan dengan baik dan benar.

Setelah membaca hasilnya dengan saksama, para peneliti terdahulu lebih banyak menekankan dan terfokus pada penggunaan dana haji pada satu sektor yaitu infrastruktur, keempat nya menggunakan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2014, hanya sebagai landasan argumentasi, atau hanya sebatas menjabarkan kesesuaian diantara Undang-Undang dan aplikasinya. Namun dalam penelitian ini belum menyentuh aspek yang mendalam mengenai aspek regulasi itu sendiri secara mendalam, sehingga adanya *gap* yang dimanfaatkan penulis dalam penelitian ini yaitu adanya disharmonisasi kelembagaan dan regulasi dalam pemanfaatan dana haji itu sendiri. Penelitian yang telah dilakukan sebelumnya yang membahas atau menggali Penyelenggaraan ibadah haji dari aspek kebijakan ataupun regulasi belum menyentuh fokus yang akan diteliti oleh penulis yaitu terkait kewenangan dalam pengelolaan Dana Abadi Umat, terkhusus lagi dengan topik dualisme kewenangan dalam

pengelolaan DAU tersebut. Sehingga secara perspektif tulisan ini turut melengkapi dan mengisi kekosongan dari penelitian terdahulu.

Kajian ini dikategorikan sebagai penelitian kualitatif yang melibatkan pendekatan penelitian pustaka (*Library research*) dan kerja lapangan (*field work*). Data yang digunakan, berupa undang-undang ataupun kebijakan lainnya yang berkaitan dengan Pengelolaan Dana Haji. Selain itu data juga berasal dari literatur yang berkaitan dengan regulasi penyelenggaraan ibadah haji maupun pengelolaan keuangan haji dan secara khusus Dana Abadi Umat. Data juga diperoleh melalui pengamatan dan dokumentasi (Michael, 2002). Utamanya tulisan ini dalam menjawab pertanyaan: Pertama, bagaimana dinamika yang terjadi dalam pengelolaan Dana Abadi Umat? Kedua, apa yang menjadi faktor disharmonisasi kelembagaan dan legal aspek dalam pengelolaan Dana Abadi Umat? Bagaimana dampak disharmonisasi tersebut pada pengelolaan Dana Abadi Umat?

PEMBAHASAN

Sistem Hukum di Indonesia dan Asas Preferensi Hukum dalam Dinamika Dualisme Peraturan.

Indonesia merupakan negara hukum, sebagai mana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945. Pengaturan Indonesia sebagai negara hukum dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945) juga menegaskan bahwa segala tindakan penguasa atau pemerintah memerlukan suatu bentuk hukum tertentu dan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pernyataan tersebut mengandung arti adanya supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Inonesia Tahun 1945, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjadi persamaan setiap warga negara dalam hukum serta jaminan keadilan bagi setiap orang termasuk penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa (Assidiqie, 2004).

Sistem hukum Indonesia terbentuk dari pengumpulan nilai-nilai yang sebagian besar disokong oleh corak Eropa Kontinental (Romawi-Jerman atau *Civil Law System*). Corak sistem hukum ini merupakan produk historis yang dibawa oleh kolonial Belanda, yang kemudian masuk ke aspek substansi, struktur dan budaya hukum itu sampai sekarang. (Redi, 2018)

Secara hierarki dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, pada Pasal 7 disebutkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7, masih diakui juga beberapa jenis peraturan perundang-undangan lainnya yang mempunyai kekuatan mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Tidak ada suatu sistem hukum positif di dunia ini yang secara khusus mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan. Kalaupun ada pengaturan hanya terbatas pada asas yang menyebutkan misalnya: "Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya" atau dalam hal UUD ada ungkapan "*The Supreme Law Of The Land.*" Secara teoritik, tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *Sfufenbau des Recht* atau *The hierarchy of law* yang berintikan bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi (Huda, 2006).

Hans Kelsen mengatakan bahwa hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuknya, sehingga dalam hal ini tidak kita lihat dari segi isi norma tersebut, tetapi dari segi berlakunya atau pembentukannya (Kelsen, 1973). Hukum itu adalah sah apabila dibuat oleh Lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah (*inferioi*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*), dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk hierarki, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*) (Kelsen, 1973).

Adanya kejelasan dan kepastian hukum, tercapainya tujuan dari pembentukan perundang-undangan merupakan tujuan yang dapat kita pahami atas dibentuknya hierarki dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu, berdasarkan *asas lex superiori derogate legi inferiori* yang berarti peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah atau dapat diartikan bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (Mahmudin, 2003), maka hierarki tersebut sangatlah penting, tanpa adanya hierarki peraturan perundang-undangan tersebut, tidak dapat dilaksanakannya asas tersebut. Dengan adanya hierarki peraturan perundang-undangan, adanya suatu kepastian hukum dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.

Realitas penerapan aturan hukum sering dijumpai beberapa permasalahan, yaitu mulai dari kekosongan hukum (*leemten in het recht*), konflik antar norma hukum (*anti norma hukum*) dan kekaburan norma atau norma tidak jelas (Rifai, 2011), Sistem hukum bersifat konsisten mengatasi konflik dan menyediakan sarana untuk mengatasi konflik sehingga sistem hukum tidak akan membiarkan konflik itu berlangsung berlarut-larut (Mertokusumo, 2011). Guna menyelesaikan permasalahan hukum tersebut maka berlaku asas preferensi hukum. Asas preferensi hukum adalah asas hukum yang menunjuk hukum mana yang lebih

didahulukan untuk diberlakukan, jika dalam suatu peristiwa hukum terkait atau tunduk pada beberapa peraturan (Agustina, 2008).

Lex Specialis Derogat Legi Generalis, Bagir Manan dan A.A. Oka Mahendra menyatakan bahwa asas *lex specialis derogat legi generali* memiliki definisi yaitu aturan hukum yang sifatnya khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang bersifat umum. Terdapat beberapa prinsip yang patut diperhatikan dalam penggunaan asas *lex specialis derogat legi generalis*, sebagai berikut : *Pertama*, Rangkaian ketentuan/norma yang dimuat dalam aturan hukum yang bersifat umum tetap berlaku, kecuali terdapat pengaturan secara khusus dalam aturan hukum yang bersifat khusus tersebut, *Kedua*, Rangkaian ketentuan/norma *lex specialis*, harus dalam suatu tingkatan (hierarki) yang sama dengan rangkaian ketentuan/norma *lex generalis*, contohnya UU dengan UU. *Ketiga*, Rangkaian ketentuan/norma *lex specialis* harus berada dalam rezim (lingkungan hukum) yang sama dengan *lex generalis*. Contohnya KUH Perdata dan KUH Dagang yang sama-sama merupakan peraturan pada rezim keperdataan (Mahendra., 2010).

Lex Superior Derogat Legi Inferiori, menurut Peter Mahmud Marzuki asas *lex superior derogat legi inferiori* mengacu kepada dua atau lebih peraturan perundang-undangan yang mempunyai kedudukan yang sama secara hierarki, namun ruang lingkup materi muatan antara peraturan perundang-undangan tersebut tidak sama, yaitu yang satu merupakan pengaturan secara khusus dari yang lain.

Lex Posterior Derogat Legi Priori, Menurut Peter Mahmud Marzuki, bahwa memiliki definisi yaitu peraturan perundang-undangan yang baru/terkini mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lama/terdahulu. Penggunaan asas ini mensyaratkan bahwa yang dihadapkan adalah dua peraturan perundang-undangan dalam hierarki yang sama. Asas ini memiliki eksistensi untuk mengingat peraturan perundang-undangan yang baru merepresentasikan situasi dan kebutuhan yang sedang berlangsung. Namun sebaliknya, juga dapat dianalogikan sebagai ketidakmampuan peraturan perundang-undangan yang baru dalam memuat rangkaian ketentuan/norma yang dibutuhkan untuk menghadapi situasi yang sedang berlangsung. Jika rangkaian ketentuan/ norma yang termuat pada peraturan perundang-undangan terdahulu tidak bertentangan dengan landasan filosofis peraturan perundang-undangan terkini, maka ketentuan/norma tersebut tetap berlaku melalui aturan peralihan peraturan perundang-undangan yang baru/terkini (Marzuki, 2013).

Menurut Bagir Manan dan A.A. Oka Mahendra, aturan hukum yang baru/terkini mengesampingkan aturan hukum yang lama/terdahulu. *Asas lex posterior derogat legi priori* mengutamakan penggunaan aturan hukum yang terkini, dengan memperhatikan 2 (dua) prinsip sebagai berikut (Mahendra., 2010): *Pertama*, Aturan hukum yang baru/terkini harus dalam suatu tingkatan yang sama atau secara hierarki lebih tinggi dari aturan hukum yang lama/terdahulu. *Kedua*, Aturan hukum baru/terkini dan lama/terdahulu mengatur aspek yang sama. Maksud asas ini adalah untuk mencegah terjadinya dualisme aturan hukum yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Dengan adanya asas ini, rangkaian

ketentuan/norma yang mengatur pencabutan sebuah peraturan perundang-undangan pada dasarnya tidak terlalu penting. Secara yuridis, aturan lama/terdahulu yang serupa tidak akan berlaku lagi pada saat aturan baru/terkini mulai berlaku.

Pengelolaan Dana Abadi Umat dari Kemenag (BP-DAU) Hingga BPKH

Setelah 54 tahun penyelenggaraan haji berlangsung sejak kemerdekaan Republik Indonesia, sangat terasa bahwa payung hukum yang mengatur penyelenggaraan haji masih perlu disempurnakan. Karena itu pada tahun 1999 ditetapkan undang-undang Nomor 17 tahun 1999 tentang penyelenggaraan ibadah haji. Materi dalam undang-undang tersebut menekankan pada aspek pelayanan, pembinaan dan perlindungan kepada Jemaah haji serta mengarah pada sistem yang lebih profesional. Kemudian undang-undang tersebut memberikan legitimasi yang kuat bagi Kementerian Agama dalam menjalankan kewenangannya guna menyatukan langkah dalam penyelenggaraan ibadah haji (Direktorat Penyelenggaraan Haji dan Umrah, 2012).

Undang-Undang Nomor 17 tahun 1999 dalam konteks sejarah menjadi awal pengenalan Dana Abadi Umat yang dijelaskan dalam Pasal 11, dan memuat pembentukan Badan Pengelolaan Dana Abadi Umat (BP-DAU) yang bertujuan untuk mengelolah dan mengembangkan DAU agar lebih berdaya guna dan berhasil guna kemasalahatan umat islam, ketentuan dalam UU Nomor 17 tahun 1999 ini dipertegas melalui Keputusan Presiden Nomor 22 tahun 2001 tentang Badan Pengelolaan Dana Abadi Umat secara struktur BP-DAU, Badan pengelola terdiri dari: Ketua Badan Pengelola, Dewan Pengawas dan Dewan Pelaksana.

Berdasarkan Pasal 8, Keputusan Presiden Nomor 22 tahun 2001 tentang Badan Pengelolaan Dana Abadi Umat Badan Pengelola diketuai oleh Menteri dalam hal ini adalah Menteri dalam urusan agama (Menteri Agama). Adapun yang menjadi tugas Ketua BP-DAU dalam hal ini Menteri Agama adalah sebagai berikut: Pertama, Memimpin Badan Pengelola sesuai dengan tugas yang telah ditetapkan. Kedua, Menetapkan kebijakan teknis pelaksanaan tugas Badan Pengelola. Ketiga, Melaksanakan dan membina kerja sama dengan instansi dan organisasi lain. Keempat, Menyampaikan laporan hasil pelaksanaan tugas Badan Pengelola setiap tahun kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dewan Pengawas berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Ketua Badan Pengelola dengan tugas menyelenggarakan pengawasan atas pelaksanaan penerimaan, pengelolaan, dan pemanfaatan Dana Abadi Umat. Kemudian adanya Dewan Pelaksana yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Ketua Badan Pengelola. Dewan Pelaksana mempunyai tugas menyelenggarakan kegiatan penerimaan, pengelolaan, dan pemanfaatan Dana Abadi Umat untuk kemasalahatan umat sesuai dengan ketentuan agama.

Keputusan Presiden Nomor 22 tahun 2001 tentang Badan Pengelola Dana Abadi Umat, menjadi langkah awal dibentuk dan diresmikannya BP-DAU, 2001-2018 merupakan masa bakti BP-DAU dalam pengelolaan Dana Abadi Umat sebelum akhirnya dilimpahkan pada Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) yang diresmikan pada tahun 2018, BP-DAU

resmi dibubarkan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 8 tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Berikut Menteri Agama yang sekaligus menjabat sebagai Ketua BP-DAU selama dalam kurun tahun 2001-2018:

No.	Tahun	Menteri Agama/ Ketua BP-DAU	Dirjen Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji/ Dewan Pelaksana BP-DAU
1	2001-2004	Prof. Said Aqil Husein Al Munawar	Drs. H. Taufiq Kamil
2	2004-2009	Muhammad Maftuh Basyuni, SH	Drs. H. Slamet riyanto M.Si
3	2009-2014	Drs. H. Suryadharma Ali, M.Si	Dr. H. Anggito Abimanyu. M.sc
4	2014-2018	Lukman Hakim Saifuddin	Prof Dr. H Abdul Djamil. MA

Direktorat Jendral Penyelenggara Haji dan Umrah sebagai unsur pelaksana Kementerian Agama dalam mewujudkan visinya sebagaimana termaktub dalam Keputusan Dirjen Penyelenggara Haji dan Umrah Nomor: D/54 tahun 2010 tentang Visi dan Misi Dirjen Penyelenggara Haji dan Umrah, demi tercapainya peningkatan kualitas dan perbaikan pencapaian penyelenggaraan haji dan umrah di Indonesia maka yang menjadi misi Dirjen PHU adalah sebagai berikut: Terwujudnya pembinaan, pelayanan, dan perlindungan kepada Jemaah haji dan umrah berdasarkan asas keadilan, transparansi, akuntabel dengan perinsip nirlaba.

Memiliki legalitas diatur Undang-Undang dengan struktur yang jelas dengan visi dan misi yang jelas, tidak melepaskan BP-DAU dari berbagai problem, implementasi hukum yang tidak tepat, serta multi penafsiran dalam memahami aturan mengubur asas profesionalitas dan berkadilil yang dicanangkan BP-DAU, hal ini tidak terlepas dari akibat sentralisasi dan porsi yang superior diemban oleh seorang Menteri Agama. Tercatat beberapa kasus yang akhirnya menjerat beberapa Menteri Agama, mulai dari yang berstatus saksi hingga terdakwa, berikut catatan kelim BP-DAU selama masa kerja 2001-2008:

Priode	Nama	Jabatan	Dugaan/Dakwa	Status
2001-2004	Taufiq Kamil	Ketua Dewan Pelaksana	Tindak pidana korupsi dana sisa Pelaksanaan Ibadah Haji (PIH) yang seharusnya berstatus sebagai DAU.	Terdakwa
2001-2004	Said Aqil Husein	Ketua BP-DAU	Tindak pidana Korupsi DAU.	Terdakwa

2004-2009	Maftuh Basyuni	Ketua BP-DAU	Diduga oleh Indonesia Corruption Watch (ICW), M.B menerima aliran dana DAU dan PIH yang diterima dalam bentuk tunjangan fungsional.	-
2009-2014	Surya Dharma A	Ketua BP-DAU	Tindak pidana Korupsi pelaksanaan haji 2010-2013.	Terdakwa

Dalam praktiknya penyelenggaraan ibadah haji terus menuai problem yang terus diusahakan penyelesaian dan perbaikannya oleh pemerintah, tak terkecuali problem dalam pengelolaan dana haji, beberapa kasus korupsi yang menyeret para punggawa yang diberikan amanat masyarakat dalam mengelolah dana haji menjadi sorotan, bahwa pemerintah belum berhasil membangun pengelolaan dana haji yang professional, berkeadilan dan akuntabel (Firdaus, 2017). Dana haji yang cenderung terus bertambah dan tidak dimanfaatkan secara optimal, sehingga pemerintah merasa adanya urgensi untuk membentuk badan khusus yang mengelola dana haji. Dalam upaya untuk membentuk Lembaga tersebut diperlukan nya Undang-undang yang mengatur (UGM, 2014), hingga pada tahun 2014 disahkan nya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji.

Undang-undang Nomor 34 Tahun 2014, secara khusus mensyaratkan dan menjadi landasan hukum pembentukan Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH). Tiga tahun setelah disahkan nya Undang-Undang tersebut tepatnya pada 26 Juli 2017 BPKH diresmikan oleh Presiden Joko Widodo melalui Peraturan Presiden Nomor 110 tahun 2017 tentang Badan Pengelola Keuangan Haji, (Jayaprawira., 2019) BPKH merupakan badan yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden melalui Menteri. Secara struktur BPKH terdiri atas Dewan Pengawas dan Badan Pelaksana, Badan Pelaksana setidaknya paling sedikit terdiri dari 5 orang yang dilantik langsung oleh Presiden, masa kerja Badan Pelaksana selama 5 tahun.

Susunan organisasi dan pembagian pada porsi kerja yang tepat, menjadikan BPKH siap menjawab tantangan dalam mengelolah dana haji, banyak catatan serta tantangan yang diberikan kepada BPKH. Tercatat sebesar 103 trilliun rupiah jumlah dana haji yang siap dikelolah diawal pembentukan BPKH dan senilai 3,2 trilliun di dalamnya merupakan nilai manfaat atau yang disebut dengan Dana Abadi Umat (DAU) (BPKH.go.id, n.d.).

Tiga tahun BPKH berdiri, menjalankan amanat UU PKH tidak sedikit pencapaian yang diraih BPKH dalam menjawab tantangan dan tuntutan masyarakat, diantaranya membagi nilai manfaat melalui *virtual account* yang dapat dirasakan Jemaah haji dalam masa *waiting list*, tidak hanya itu, asas akuntabilitas dan transparan bukan hanya sekedar ucapan, 2018 melalui proses audit Badan Pengawas Keuangan (BPK), BPKH memperoleh Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Perlu dipahami bahwa, opini WTP yang berhasil diraih merupakan kristalisasi hasil kerja nyata pemerintahan yang benar-benar dapat dianggap baik

(*good governance*). Baik dalam pengelolaan baik pula dalam hal pelaporan dan pertanggungjawabannya. Sehingga tidak setiap pemerintah mendapat predikat bergengsi tersebut (Mubarak, M Ali dan Fuhaidah, 2018). Maka pencapaian tersebut yang telah diraih oleh BPKH perlu diapresiasi agar memberikan kontribusi yang lebih besar lagi. Hal ini sejalan dengan pencapaian yang diraih dalam peningkatan nilai manfaat yang terus berkembang (BPKH.go.id, n.d.).

Amanat UU Nomor 34 tahun 2014 dalam Pasal 26, bahwa BPKH mengelola keuangan haji guna kepentingan Jemaah haji dan kemaslahatan, dalam pemanfaatan DAU, Pasal 47 UU Nomor 13 tahun 2008 mengamanatkan bahwa pemanfaatan DAU guna memiliki nilai guna dimanfaatkan pada sektor, pelayanan Ibadah Haji, pendidikan dan dakwah, kesehatan, sosial keagamaan, ekonomi, serta pembangunan sarana dan prasarana ibadah. Amanat ini dilaksanakan dengan BPKH melalui program kemaslahatan, dalam pembangunan sarana ibadah, pelayanan haji, maupun Pendidikan, dan tidak tertinggal juga partisipasi BPKH dalam ikut andil membantu korban bencana Nasional salah satunya bencana Tsunami di kota Palu dan NTB, kemudian yang terbaru bantuan BPKH pada kondisi Pandemi *Covid-19*.

Hal ini menandakan pemisahan antara penyelenggaraan dan pengelolaan dana haji merupakan keputusan yang tepat, sebagaimana yang dibentuk dalam UU Nomor 34. Kewenangan yang diberikan kepada BPKH telah memberikan dampak yang besar tidak hanya dalam konteks penyelenggaraan ibadah haji, namun dalam aspek ekonomi dan pembangunan nasional. Perbankan Syariah menjadi salah satu badan yang mendapatkan dampak yang cukup besar dan membantu kemajuan dan perkembangan perbankan Syariah, yang dikarenakan bentuk kerjasama dan penempatan keuangan haji diantara BPKH dan Perbankan Syariah (Kurniadi *et al.*, 2019). Meskipun UU PKH telah membangun pemisah diantara pengelolaan dan pelaksanaan ibadah haji, namun independennya kelembagaan BPKH masih menjadi sorotan, aspek regulasi masih menjadi titik lemah dalam membangun BPKH yang independen, hal ini ditunjukkan dalam UU PKH pada pasal 20 ayat 3, perihal pelaporan dan pertanggungjawaban BPKH kepada Presiden harus melalui Menteri, hal ini menunjukkan adanya peran dan pengaruh yang cukup besar oleh Menteri Agama, dalam pengelolaan keuangan haji, yang seharusnya hal ini menjadi tanggung jawab penuh BPKH langsung kepada Presiden, guna menjaga eksistensi dan independennya kelembagaan BPKH.

Belum cukup pada UU Nomor 34, UU Nomor 8 tahun 2019, secara tidak langsung telah melemahkan kompetensi BPKH, dalam UU Nomor 34 maupun PP Nomor 5 tahun 2018, memberikan wewenang serta peran kepada BPKH dalam menetapkan pengeluaran BPIH, sedangkan dalam UU Nomor. 8 tahun 2019, tidak menyebutkan adanya peran BPKH dalam penetapan pengeluaran BPIH. Menjadikan BPKH satu-satunya pintu satu jalur dalam pengelolaan keuangan haji harus diupayakan dengan penguatan kepada kelembagaan serta regulasi, sehingga secara peran BPKH ikut diperluas sepertihalnya dalam penetapan

BPHI, BIPIH serta penetapan Setoran Awal, karena secara kompetensi dan pemahaman terhadap medannya BPKH merupakan Lembaga yang memegang dan mengetahui hal tersebut lebih jauh.

Disharmonisasi Regulasi Pengelolaan Dana Abadi Umat

Pada sub pembahasan ini penulis mengawali dengan dinamika posisi DAU itu sendiri dalam Keuangan haji sejak Undang-undang Nomor 17 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah, hingga berlakunya Undang-Undang Nomor 8 tahun 2019 tentang penyelenggaraan ibadah haji dan umrah. DAU sendiri secara definisi tidak mengalami banyak perubahan, namun sumber DAU, dan posisi DAU dalam Keuangan Haji mengalami berbagai perubahan dan pemisahan, sebagaimana table berikut:

No.	UU/PP	Definisi DAU	Pengelola	Perubahan
1	UU Nomor. 17 Tahun 1999	Sejumlah dana yang diperoleh dari hasil efisiensi BPIH dan Sumber lainnya.	BP-DAU	-
2	UU Nomor. 13 Tahun 2013/ PP Nomor 79 tahun 2012.	Sejumlah dana yang diperoleh dari hasil pengembangan DAU/ dan atau sisa biaya operasional penyelenggaraan ibadah haji serta sumber lainnya.	BP-DAU	-

3	UU Nomor. 34 tahun 2014/ PP Nomor. 5 tahun 2018.	DAU (sebelum berlakunya uu ini) merupakan dana yang diperoleh dari hasil pengembangan DAU/ dan atau sisa operasional penyelenggaraan ibadah haji dan sumber lainnya.	BPKH	<ul style="list-style-type: none"> • Dipisahkannya dana efisiensi (dana efisien merupakan sejumlah dana sisa/efisiensi dari penyelenggaraan ibadah haji) dengan DAU. • Dana Efisiensi dan Nilai Manfaat disimpan pada Kas Haji (merupakan rekening BPKH guna menampung Dana Haji) • Berdasarkan PP, DAU menjadi alokasi tersendiri dalam PKH, yang kemudian ditempatkan dan diinvestasikan
4	UU Nomor. 8 Tahun 2019	-	BPKH/Menteri	<ul style="list-style-type: none"> • Istilah DAU dihapuskan dalam Ketentuan Umum, dan hanya terdapat, Nilai Manfaat dan Dana efisiensi

Jika ditelaah kembali terdapat inkonsistensi atau disharmonisasi di dalam undang-undang Nomor 34 tahun 2014 dalam memberikan definisi serta memposisikan DAU dalam Keuangan Haji. Dalam UU Nomor 34 dalam ketentuan umum memberikan definisi yang terlalu banyak mengenai sejumlah uang yang dikelola oleh BPKH, dalam UU tersebut mengistilahkan pada Keuangan Haji dan ada istilah Dana Haji, penempatan kedua istilah ini memberikan dampak pada ketidak konsistenan posisi DAU. Sebagaimana dalam Pasal 17 PP Nomor 5 Tahun 2018 Pelaksana UU Nomor 34 tahun 2014, menyebutkan bahwa DAU merupakan alokasi dana tersendiri dalam Pengelolaan Keuangan Haji, namun dalam UU Nomor 34 memposisikan DAU sebagai Dana Haji, bersamaan dengan BPIH, dana efisiensi dan nilai manfaat. Namun dalam PP Nomor 5 tahun 2018 tidak memberikan atau menyebutkan istilah Dana Haji dalam Ketentuan Umum. Sehingga dalam hal ini perlu

mempertegas posisi DAU itu sendiri serta sumber pendanaan yang dapat diterima DAU, memberikan ketentuan secara jelas posisi dana efisiensi tetap menjadi sumber dana yang masuk pada DAU atau pada Kas Haji. Disharmonisasi pada bentuk dan jenis-jenis pendanaan, akan berdampak pula pada sumber penyelenggaraan ibadah haji, disharmonisasi dapat menyebabkan atau melemahkan fungsi pengendalian dan pengawasan BPKH terhadap pengeluaran keuangan haji.

Melanjutkan problematika disharmonisasi dalam aspek kelembagaan yang berwenang dalam pengelolaan DAU, maka kita menelaan kembali, proses pembentukan UU Nomor 8 tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah pengganti UU Nomor 13 tahun 2008 yang merupakan Prolegnas Prioritas pada urutan 22, yang dirumuskan pada masa pemerintahan Presiden Jokowi, dimulai pada rampungnya Naskah Akademik dan RUU pada 8 Juni 2015 yang disusun oleh Komisi VIII DPR RI, delapan bulan sebelumnya telah disahkan UU Nomor 34 tahun 2014 tepatnya 17 Oktober 2014, yang di mana perumusan maupun pengesahan UU Nomor 34 tahun 2014 dilakukan pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (2009-2014) dengan naskah akademik dan RUU yang diajukan oleh Presiden SBY dan disusun atau disiapkan oleh Kementerian Agama (UGM, 2014).

Sinkronisasi dan harmonisasi merupakan upaya yang harus dilaksanakan dalam pembentukan RUU Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah, tidak hanya pada UU Nomor 13 tahun 2008, namun juga dengan UU Nomor 34 tahun 2014 (Slamet, 2004). Proses harmonisasi (Rochim, 2015) yang dilaksanakan dalam rapat pleno sepanjang tahun 2016, menemukan bahwa dalam proses pembentukan RUU Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah, belum secara tuntas dan efektif dalam perihal harmonisasi dan sinkronisasi pada UU Nomor 34 tahun 2014, beberapa hal ketidak tuntas dalam hal tersebut disampaikan dalam rapat panja 11 Februari 2016, dalam RUU Penyelenggaraan ibadah haji terdapat tiga lembaga atau badan baru yang akan dibentuk guna memperbaiki penyelenggaraan ibadah haji yaitu Majelis Amanah Haji (MAH), Badan Penyelenggara Haji Indonesia (BPHI), dan Tabungan Haji.

Tim ahli dalam rapat panja, pada persentasinya menyampaikan bahwa dalam Naskah Akademis maupun landasan penyusunan RUU ini, ada keinginan kuat untuk memperbaiki penyelenggaraan haji dan umrah, namun dalam rumusan RUU ini, pembentukan lembaga baru MAH, BPHI, dan Tabung Haji justru belum menunjukkan kesesuaian dengan asas kejelasan tujuan, asas dapat dilaksanakan, serta asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, serta adanya konsekuensi dalam pembentukan kelembagaan yang masih kabur, tidak jelas status kelembagaannya terutama BPHI dan Tabung Haji yang terdapat pertentangan dengan BPKH, tidak hanya itu pembentukan tiga lembaga sekaligus dalam RUU ini, memerlukan biaya operasional yang cukup besar termasuk kebutuhan sumber daya manusia. Jika kemudian biaya operasional badan ini dibebankan kepada APBN tentu akan menyerap dana yang tidak sedikit (Fahham *et al.*, 2015), maka hal ini akan sulit dilaksanakan, tumpang tindih, dan dikuatirkan tidak dapat memperbaiki tujuan pembentukan RUU untuk

memperbaiki penyelenggaraan ibadah haji dan umrah, sehingga tidak sesuai dengan asas pembentukan RUU, yakni asas kemaslahatan, kemanfaatan, profesionalitas, transparansi, dan akuntabilitas.

Meskipun telah adanya penyampaian demikian pembahasan mengenai MAH maupun BPHI masih terus dilaksanakan hal tersebut terlihat dalam rapat panja ke-tiga pada 29 februari 2016 yang masih meminta untuk membahas pemisahan UU yang mengatur BPHI dan BPKH serta pemisahan lembaga. Proses harmonisasi dalam rapat panja yang berlangsung selama Januari-April 2016, menghasilkan Nasakah Akademik dan RUU baru, yang disusun oleh Komisi VIII DPR RI. Meskipun telah diperbarui, masih banyak point-point yang tercantum dalam RUU tersebut, yang dapat membatasi ruang gerak dan kompetensi BPKH.

Pada 26 April 2019 Undang-Undang PIHU disahkan dengan beberapa perubahan, MAH yang dari awal menjadi pembahasan dalam RUU PIHU justru tidak disahkan dalam UU Nomor 8 tahun 2019, tidak hanya MAH, BPHI yang dari awal juga menjadi pembahasan, dan telah melalui berbagai tahap sinkronisasi terhadap UU Nomor 34 tahun 2014 justru tidak disahkan, peran dan fungsi BPHI yang diuraikan dalam RUU, menjadi kewenangan Menteri Agama sebagaimana termaktub dalam UU Nomor 8 Tahun 2019. Badan Pengelola Dana Abadi Umat yang dari awal pembahasan RUU tidak terlihat, justru dibubarkan dan dihapus serta tugasnya dan fungsi nya dialihkan kepada Menteri agama, yang hal ini bertentangan dengan UU Nomor 34 tahun 2014 yang memberikan kewenangan pengelolaan Dana Abadi Umat kepada BPKH.

UU Nomor 34 tahun 2014 dan UU Nomor 8 tahun 2019 secara hierarki dalam peraturan perundangan sangat jelas bahwa keduanya berada pada posisi dan kekuatan hukum yang sama, sehingga dapat kita simpulkan bahwa adanya inkonsisten secara horizontal dalam pembentukan UU PIHU yang hal ini dapat menyebabkan kegagalan dalam peraturan perundang-undangan.

Setiap perundang-undangan memiliki potensi disharmonisasi, Potensi terjadinya disharmonisasi hukum menurut Kusnu Goesniadhie tercermin oleh adanya faktor-faktor sebagai berikut (Slamet, 2010): *Pertama*, Jumlah peraturan perundang-undangan terlalu banyak yang diberlakukan. *Kedua*, Perbedaan kepentingan dan penafsiran. *Ketiga*, Kesenjangan antara pemahaman teknis dan pemahaman hukum tentang tata pemerintahan yang baik. *Keempat*, Kendala hukum yang dihadapi dalam penerapan peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari mekanisme pengaturan, administrasi pengaturan, antisipasi terhadap perubahan, dan penegakan hukum. *Kelima*, Hambatan hukum yang dihadapi dalam penerapan peraturan perundang-undangan, yaitu yang berupa tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan

Berdasarkan pemaparan di atas ada beberapa hal yang dapat kita simpulkan penyebab disharmonisasi dalam UU Nomor 8 tahun 2019 dan UU Nomor 34 tahun 2014, yang mengatur kompetensi dalam pengelolaan DAU, *Pertama*, disebabkan peraturan perundang-undangan terlalu banyak yang diberlakukan. Kewenangan dalam pengelolaan DAU

sebelumnya diatur dalam UU Nomor 13 tahun 2008 yang memberikan kewenangan kepada BP-DAU, sebelum pada akhirnya UU Nomor 34 tahun 2014 memberikan kompetensi ini pada BPKH, namun belum ada pengisyaratkan yang jelas dalam pembubaran BP-DAU, sebelum akhirnya UU Nomor 8 disahkan. Banyaknya peraturan yang berlaku tidak hanya memberikan kewenangan yang berbeda, namun secara mendasar seperti perihal istilah dan definisi dalam undang-undang mengalami ketidak samaan, meskipun secara substansi sama, undang-undang PKH memberikan istilah DAU sebagai sejumlah dana yang diperoleh dari hasil pengembangan DAU dan/atau sisa biaya operasional penyelenggaraan ibadah haji serta sumber lain yang halal dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, namun pada undang-undang PIHU tidak menggunakan istilah DAU, melainkan menggunakan istilah Nilai Manfaat dan Dana Efisiensi yang keduanya dibedakan dari sumber pendanaanya.

Kedua, Pembentukan BPKH yang diamanatkan dalam UU PKH merupakan program kerja yang disusun dan diajukan presiden SBY dan naskah akademik yang disusun oleh Kementerian Agama, namun pembentukan BPKH dibebankan pada masa Presiden Joko Widodo yang dalam prolegnas prioritas memasukan RRU PIHU yang disusun bersama Komisi VII DPR RI, adanya kesenjangan serta perbedaan dalam penyusunan RUU, serta perbedaan kepentingan dapat mempengaruhi proses harmonisasi, bahkan menjadi penyebab disharmonisasi. *Ketiga*, terhambatnya atau telatnya proses pembentukan BPKH. UU Nomor 34 tahun 2014, dalam Pasal 58 menyatakan bahwa BPKH paling lama harus terbentuk 1 tahun setelah UU diundangkan, proses pembentukan BPKH yang terhambat sehingga baru diresmikan pada tahun 2017, pembahasan RUU PIHU telah belangsung sebelum direalisasinya BPKH, sehingga kompetensi serta pengamatan pada kinerja BPKH belum dapat dilaksanakan.

Tidak hanya beberapa hal tersebut, melihat dari hasil putusan dari disahkannya RUU PIHU, terkesan terburu-buru, perjalanan panjang dalam proses legislasi dalam kurun waktu 2016-2019, terlihat absurd. Transisi dari pembahasan ke-keputusan yang terkesan “asal selesai” terlihat dari kualitas undang-undang tersebut yang menyisahkan problematik, MAH dan BPHI yang dari awal menjadi pembahasan, seperti tidak menemukan jalan keluar sehingga untuk menyelesaikan undang-undang tersebut agar segera disahkan cukup dihapuskan. Hal ini tidak terlepas dari trobosan atau upaya DPR (2014-2019) untuk meningkatkan produktivitas legislasi yang hanya menyetur angka 18%, sehingga hal ini mendorong DPR (2014-2019) untuk sesegera mungkin menyelesaikan RUU yang telah terdaftar dalam prolegnas, terhitung masa jabatan/kerja DPR (2014-2019) yang hanya dalam hitungan beberapa bulan saja. Tidak hanya itu, kondisi politik yang menjelang pemilihan umum (Pemilu), memberikan dampak pada penurunan intensitas pada anggota DPR, terutama dalam pelaksanaan pembahasan RUU, hal ini disebabkan banyak anggota DPR, kembali menyalonkan diri dalam kontestasi pemilu 2019-2024. Hal ini secara tidak langsung memberikan dampak kepada RUU PIHU, kepentingan politik, persoalan gengsi agar tidak dinilai atau dicap tidak produktif dalam persoalan legislasi, justru mengabaikan kualitas dan

persoalan-persoalan yang dari awal menjadi topik pembahasan. Sehingga *Overload* atau menumpuknya prolegnas DPR-RI yang diselesaikan di *injury time* dapat menjadi point ke lima sebagai faktor disharmonisasi UU PIHU.

Disharmonisasi Efek Pada Pengelolaan Dana Abadi Umat

Dualisme pengaturan dalam pengelolaan Dana Abadi Umat telah menyebabkan disharmonisasi, tumpang-tindih serta inkonsistensi dalam pengelolaan Dana Abadi Umat, hal ini tidak hanya berdampak pada pengelolaan Dana Abadi Umat itu sendiri, namun juga berdampak pada eksistensi BPKH sebagai Badan Independen dalam pengelolaan Keuangan Haji sebagaimana termaktub dalam Pasal 3 Perpres Nomor 110 tahun 2017 tentang BPKH.

Perparan sebelumnya sedikit banyaknya telah menggambarkan dampak atau efek yang dapat ditimbulkan pada Disharmonisasi diantara UU Nomor 8 tahun 2019 dan UU Nomor 34 tahun 2014 dalam kewenangan pengelolaan Dana Abadi Umat. Pada sub pembahasan kali ini Penulis meyederhanakan dengan memberikan kesimpulan efek yang dapat ditimbulkan dari disharmonisasi dalam Pengelolaan Dana abadi Umat. *Pertama*, disharmonisasi ini secara tidak langsung membangun mekanisme baru, dengan menjadikan Kementerian Agama sebagai *main organ* dan BPKH sebagai *auxiliary organ* dalam Pengelolaan Dana Abadi Umat, yang hal ini bertentangan dengan UU Nomor 34 tahun 2014 dan Perpres Nomor 110 tahun 2017, yang membentuk BPKH sebagai Lembaga Independen yang bertanggung jawab langsung pada presiden, sehingga disharmonisasi ini secara tidak langsung mengganggu fungsi BPKH sebagai Lembaga yang bertugas mengelola Keuangan Haji. *Kedua*, disharmonisasi ini juga membangunkan kembali mekanisme lama yang menjadikan Kementerian Agama, menjadi central dalam pengelolaan dan penyelenggaraan ibadah haji, Kementerian Agama, menjadi Lembaga yang berwenang sebagai regulator dalam pengelolaan, serta sekaligus memegang kewenangan pengelolaan. Seperti kita ketahui mekanisme yang memposisikan Kementerian Agama menjadi central dalam penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji, telah memberikan catatan buruk dalam pengelolaan keuangan haji, sehingga dengan membentuk BPKH merupakan upaya pemerintah dalam membatasi centralisasi dan kewenangan Kementerian Agama, namun upaya ini belum didukung dengan regulasi yang konsisten.

Meskipun demikian pemerintah melakukan upaya cepat dalam mengambil keputusan dengan mengajukan Rancangan Undang-Undang perubahan atas UU Nomor 34 tentang Pengelolaan Keuangan Haji. Langkah ini sangat tepat dalam upaya mencegah dampak disharmonisasi. Upaya ini dapat memberikan kepastian hukum dalam pengelolaan Dana Abadi Umat secara khusus dan Pengelolaan Keuangan Haji secara umumnya. Serta RUU ini diharapkan mampu membangun sinergi dengan tetap mempertahankan konsistensi diantara BPKH dan Kementerian Agama.

PENUTUP

Disharmonisasi ini dapat terjadi diakibatkan UU yang mengatur DAU tumpang tindih dan diatur dalam beberapa regulasi, tidak hanya itu terhambatnya atau telatnya proses pembentukan BPKH yang seharusnya telah diresmikan pada 2015 justru diresmikan pada 2017, hal ini mengurangi kompetensi dan fleksibilitas dalam proses RUU PIHU yang belum dapat menilai dan melihat kinerja, tugas dan fungsi yang diamanatkan UU PKH dilaksanakan secara langsung oleh BPKH, sehingga ada upaya pembentukan lembaga atau badan lain yaitu MAH dan BPHI, hal ini disebabkan juga oleh faktor kepentingan dan program kerja yang dilaksanakan oleh priode pemerintahan yang berbeda. Pengesahan UU PIHU yang terburu-buru, adanya kepentingan guna menyelesaikan target prolegnas dimasa kerja yang akan segera berakhir (DPR RI 2014-2019), dan upaya *self protection* dari anggapan priode DPR paling tidak produktif, akhirnya berbuntut pada hasil UU yang menyisakan problem, hal ini dinilai menjadi faktor lain yang menyebabkan disharmonisasi.

Mengulik kembali asas preferensi hukum, *Lex Posterior Derogat Legi Priori* bahwa peraturan perundang-undangan yang baru/terkini mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lama/terdahulu, sehingga dalam pemberlakuannya maka UU PHIU yang diikuti. Namun UU PKH merupakan UU yang bersifat khusus yaitu dalam mengatur pengelolaan keuangan haji, berbeda halnya dengan UU PIHU yang bersifat lebih umum, meskipun terlihat secara subtansi UU PIHU telah bersifat khusus pada UU yang mengatur dalam Penyelenggaraan ibadah haji, pada kondisi ini asas *Lex Specialis Derogat Legi Generalis* memberikan pemahaman bahwa UU PKH yang secara subtansi peraturan yang lebih khusus dalam mengatur pengelolaan keuangan haji, menjadi regulasi yang didahulukan pelaksanannya. Inkosistensi dan disharmonisasi ini memberikan kesimpulan bahwa pembentukan UU Nomor 8 tahun 2019 kurang dalam menerapkan *principles of legacy* serta asas peraturan perundangan yang baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustina, S. (2008). *Keywords: Lex Specialis Derogat Legi Generali, Criminal Justice System. Abstrak.* 503-510.
- Assidiqie, J. (2004). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Mahkamah Konstitusi RI (ed.)). Mahkamah Konstitusi RI.
- BPKH.go.id. (n.d.). *No Title.* www.bpkh.go.id
- Direktorat Penyelenggaraan Haji dan Umrah. (2012). *Haji dari Masa ke Masa.* Direktorat Penyelenggara Haji dan Umrah.
- Fahham, A. M., Jenderal, S., Ri, D., & Ii, N. (2015). Penyelenggaraan Ibadah Haji: Masalah dan Penanganannya. *Penyelenggaraan Ibadah Haji: Masalah Dan Penanganannya*, 1(1), 201-218.
- Firdaus, B. (2017). Masalah Regulasi dan Pengawasan dalam Praktik Korupsi Haji Tahun 2010-2013. *Jurnal Politik*, 3(1). <https://doi.org/10.7454/jp.v3i1.56>
- Hapsari, M. A. (2021). Konsep Internalisasi Integritas dan Nilai-Nilai Pancasila dalam Sistem Hukum sebagai Upaya Penanggulangan Korupsi. *Media Syariah: Wahana Kajian*

- Hukum Islam Dan Pranata Sosial*, 22(2). <https://doi.org/10.22373/jms.v>
- Harahap, N. K., Supriyatni, R., & . S. (2019). Tanggung Jawab Hukum Penyelenggara Haji Terkait Penggunaan Dana Haji Dalam Pembangunan Infrastruktur Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji. *Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Dan Ke-PPAT-An*, 2(2), 140. <https://doi.org/10.24198/acta.v2i2.237>
- Huda, N. (2006). Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 13(1), 27–37. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol13.iss1.art2>
- Jayaprawira, A. R., & . A. (2019). Analysis of the Implementation of the Islamic Contract Principle on Hajj Fund Management By Hajj Fund Management Agency (BPKH). *KnE Social Sciences*, 2019, 628–661. <https://doi.org/10.18502/kss.v3i26.5405>
- Kelsen, H. (1973). *General Theory of Law and State*.
- KOMISI VIII DPR RI. (2016). *Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Dan Umrah*. April, 1–152. <http://www.dpr.go.id/doksileg/proses1/RJ1-20160517-090532-4282.pdf>
- Kurniadi, D., Wiwoho, J., & Asrori, H. (2019). *Hajj Fund Management in Perspective of the Financial Theory and Fiqh*. 358(34), 225–227. <https://doi.org/10.2991/icglow-19.2019.57>
- M. Nur D. (2020). Manajemen Penyelenggaraan Ibadah Haji. *Yonetim: Jurnal Manajemen Dakwah*, 3(1), 17–36. <http://jurnal.radenfatah.ac.id/index.php/yonetim/article/view/6120/3148>
- Mahendra., A. A. O. (2010a). *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*.
- Mahendra., A. A. O. (2010b). *HARMONISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN*. http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=421:harmonisasi-peraturan-perundang-undangan&catid=100&Itemid=180
- Mahmud Marzuki, P. (2013). *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Grup.
- Mahmudin, D. D. (2003). *Pengantar Ilmu Hukum ; Sebuah Sketsa*. Refika.
- Mertokusumo, U. (2011). *Teori Hukum*. Universitas Atma Jaya.
- Michael Quinn Patton. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods* (Third). Sage Publication.
- Mubarak, M Ali dan Fuhaidah, U. (2018). Manajemen Pengelolaan Dana Haji Republik Indonesia (Studi Kolaborasi Antar Lembaga Bpkh, Kemenag Dan Mitra Keuangan Dalam Pengelolaan Dana Haji. | *Iltizam Journal Of Shariah Economic Research*, 2(2), 67–88. <http://e-journal.lp2m.uinjambi.ac.id/ojp/index.php/iltizam>
- Mukhlas, O. sunaryo. (2015). *Pranata Sosial Hukum Islam*. PT. Refika Aditama.
- Muneeza, A., Sudeen, A., Nasution, A., & Nurmalarasi, R. (2018). A Comparative Study of Hajj Fund Management Institutions in Malaysia, Indonesia and Maldives. *International Journal of Management and Applied Research*, 5(3), 120–134. <https://doi.org/10.18646/2056.53.18-009>
- Nu.or.id. (n.d.). *Dana Abadi Umat Konflik Kepentingan Kemenag*. NU. <https://www.nu.or.id/post/read/104678/soal-dana-abadi-umat-konflik-kepentingan-kemenag-dan-bpkh-harus-diantisipasi-din>
- Primadhany, E. F. (2018). Tinjauan Terhadap Tanggung Jawab Badan Pengelola Keuangan Haji (Bpkh) Dalam Melakukan Penempatan Dan/Atau Investasi Keuangan Haji.

- Jurisdictie*, 8(2), 125. <https://doi.org/10.18860/j.v8i2.4447>
- Redi, A. (2018). *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (pp. 1–359). Republika.co.id. (n.d.). *Kemenag Cukup Regulator Saja*.
- Rifai, A. (2011). *Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*. (2nd ed.). Sinar Grafika.
- Rochim, R. D. N. R. (2015). Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan Perundang-Undangan Tentang Kebebasan Hakim. *Jurnal Hukum Universitas Brawijaya*, 1–27.
- Rongiyati, S. (2017). Perspektif Yuridis Pengelolaan Dana Haji Untuk Investasi Infrastruktur. *Majalah Info Hukum Singkat*, 9(15), 1–4.
- Slamet, K. G. (2004). Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-Undangan. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 11(27), 82–96. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol11.iss27.art8>
- Slamet, K. G. (2010). *Harmonisasi Sistem Hukum: Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*. Nasa Media.
- Ugm, A. S. M. F. K. (2014). *Naskah Akademik PKH*. 2015.
- Z. Zubaedi. (2016). Analisis Problematika Manajemen Pelaksanaan Haji Indonesia (Restrukturisasi Model Pengelolaan Haji Menuju Manajemen Haji yang Modern). *Ejournal.Iainbengkulu.Ac.Id*, Vol. 4 No., 189–200. <http://ejournal.iainbengkulu.ac.id/index.php/manhaj/article/view/182>