



KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA REPUBLIK INDONESIA

LAPORAN AKHIR



Evaluasi Kebijakan
Pemerintah
Terkait Dengan
Persaingan Usaha
Dalam Rancangan
Perubahan
Undang-undang
No. 17/1999 Tentang
Penyelenggaraan Haji

Daftar Isi

Daftar Isi

| | | |
|----------------|--|-----------|
| Bab I | Pendahuluan | 03 |
| | 1.1. Tujuan Kegiatan | 04 |
| | 1.2. Ruang Lingkup Kegiatan | 04 |
| | 1.3. Output Kegiatan | 04 |
| Bab II | Potret Penyelenggaraan Ibadah Haji | |
| | 2.1. Sejarah Singkat Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia | 05 |
| | 2.1.1. Masa Penjajahan Belanda | 05 |
| | 2.1.2. Masa Setelah Kemerdekaan | 06 |
| | 2.1.3. Periode 1966 s.d. 1998 | 07 |
| | 2.1.4. Periode 1999 s.d. sekarang | 08 |
| | 2.2. Organisasi Penyelenggaraan Haji | 08 |
| | 2.3. Quota dan Realisasi Pemberangkatan Jamaah Haji | 09 |
| | 2.4. Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) | 16 |
| | 2.5. Transportasi Haji | 21 |
| | 2.6. Akomodasi Jamaah Haji | 23 |
| | 2.7. Katering Jamaah Haji | 24 |
| Bab III | Analisis Regulasi dan Praktek dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji | |
| | 3.1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji | 26 |
| | 3.2. RUU Perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 | 28 |
| | 3.2.1. Kebijakan Tarif | 31 |
| | 3.2.2. Pemberdayaan Pelaku Usaha Nasional | 32 |
| | 3.2.3. Organisasi Penyelenggaraan Ibadah Haji | 34 |
| Bab IV | Kesimpulan | 37 |
| Bab V | Rekomendasi | 39 |

BAB I PENDAHULUAN

Haji adalah rukun Islam kelima yang pelaksanaannya hanya dapat dilakukan pada waktu tertentu yaitu antara tanggal 8 sampai dengan 13 Dzulhijah setiap tahunnya. Menunaikan ibadah haji harus dilakukan oleh setiap muslim yang mampu mengerjakannya minimal sekali seumur hidup. Karena tingginya nilai ibadah haji, maka umat Islam Indonesia tidak segan-segan mengorbankan sebagian harta kekayaannya, meninggalkan pekerjaan dan keluarganya selama waktu tertentu dan siap bersusah payah untuk menunaikan rukun Islam kelima tersebut. Maka tidak heran kalau, seiring dengan meningkatnya kemampuan ekonomi Indonesia, jumlah jamaah haji Indonesia dari waktu ke waktu mengalami peningkatan dan bahkan belakangan ini jumlah pendaftarnya melampaui quota yang telah ditetapkan. Sejarah telah membuktikan, bahwa sejak zaman dahulu jauh sebelum kemerdekaan jumlah jamaah haji Indonesia dan sampai saat ini masih menempati posisi jumlah yang terbesar bila dibandingkan dengan negara manapun, yaitu selalu berada pada kisaran 15-25% dari seluruh jumlah jamaah haji di Arab Saudi.

Sebagai konsekuensi dari meningkatnya jumlah jamaah haji, maka komponen-komponen yang diperlukan untuk penyelenggaraan ibadah tersebut juga semakin meningkat, seperti transportasi, pemondokan dan katering. Pengadaan komponen-komponen ini memiliki nilai ekonomi yang cukup besar sehingga dapat berubah menjadi lahan bisnis yang sangat menggiurkan, tidak saja bagi orang Indonesia tapi juga orang Arab Saudi. Banyak pihak yang ingin mengeruk manfaat dari kegiatan tersebut. Oleh karena itu, tidak heran kalau terjadi tarik-menarik kepentingan dalam penyelenggaraan haji ini.

Sorotan masyarakat terhadap penyelenggaraan haji belakangan ini semakin meningkat. Sorotan itu tidak saja terbatas pada penanganan dan penyelenggaraan haji yang dinilai tidak profesional, akan tetapi juga disertai tuntutan dihapuskannya monopoli penyelenggaraan haji oleh Pemerintah c.q Departemen Agama karena lembaga tersebut dinilai tidak mampu dan sudah saatnya untuk diserahkan kepada swasta atau kepada pihak yang lebih mampu.

Persoalan-persoalan seputar penyelenggaraan ibadah haji senantiasa menarik perhatian publik karena ibadah haji tidak hanya berkaitan dengan agama tetapi juga bersentuhan dengan politik dan bisnis internasional karena pelaksanaannya di luar negeri, yaitu Arab Saudi. Dengan kata lain kebijakan haji yang ditetapkan pemerintah harus pula mempertimbangkan aspek hubungan bilateral antara Indonesia dan Arab Saudi.

Bergulirnya wacana mengenai pengelolaan haji yang ideal merupakan gejala sangat positif untuk mendorong Departemen Agama yang selama ini memegang kendali utama penyelenggaraan ibadah tersebut lebih mawas diri dan introspeksi. Oleh sebab itulah, saat ini telah dihasilkan RUU Perubahan UU Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Haji yang merupakan hasil

penyusunan inisiatif DPR sebagai upaya penyempurnaan regulasi penyelenggaraan haji.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) selaku institusi pengembal amanat UU No. 5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, secara aktif juga mencermati wacana yang bergulir dalam rangka peningkatan kualitas penyelenggaraan ibadah haji, terutama dalam kaitannya dengan internalisasi prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat dalam segenap proses penyelenggaraan ibadah haji.

Guna memperoleh bahan serta informasi yang komprehensif mengenai kinerja penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia selama ini serta mencermati ketentuan-ketentuan pasal yang diatur dalam RUU penyelenggaraan haji maka perlu dilakukan kegiatan evaluasi kebijakan Pemerintah terkait dengan RUU Penyelenggaraan Haji.

1.1. Tujuan Kegiatan

Tujuan dari kegiatan evaluasi kebijakan RUU Penyelenggaraan Haji, dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Mengumpulkan data dan informasi yang dapat menggambarkan perkembangan penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia;
2. Mengidentifikasi perubahan paradigma penyelenggaraan ibadah haji sebagaimana diusulkan di dalam RUU Perubahan UU No. 17/1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji;
3. Merumuskan pokok-pokok pikiran saran pertimbangan kepada Pemerintah sebagai masukan guna penyempurnaan regulasi penyelenggaraan ibadah haji.

1.2. Ruang Lingkup Kegiatan

Kegiatan evaluasi kebijakan pemerintah RUU penyelenggaraan haji akan diawali dengan pemetaan ataupun identifikasi pokok-pokok ketentuan penyelenggaraan ibadah haji yang diatur di dalam UU No.17/1999. Pengumpulan informasi dan keterangan dari pihak terkait mengenai penyelenggaraan haji menjadi pokok kegiatan dalam identifikasi kinerja penyelenggaraan haji yang selama ini dilakukan oleh Pemerintah. Selanjutnya Tim juga akan mengidentifikasi pokok-pokok pikiran yang diusulkan dalam ketentuan RUU penyelenggaraan haji yang telah dihasilkan Pemerintah. Pada akhirnya Tim akan menganalisis dan menyimpulkan pokok-pokok pikiran yang akan diusulkan kepada Komisi guna memberikan masukan dalam penyempurnaan ketentuan penyelenggaraan haji untuk masa mendatang.

1.3. Output Kegiatan

Hasil langsung dari kegiatan ini adalah laporan hasil evaluasi kebijakan Pemerintah yang komprehensif mengenai tanggapan KPPU terhadap RUU penyelenggaraan haji di Indonesia. Laporan hasil evaluasi kebijakan Pemerintah tersebut selanjutnya dapat menjadi dasar penyusunan saran pertimbangan KPPU kepada Pemerintah terkait dengan penyelenggaraan haji serta segera dapat disosialisasikan kepada para *stakeholders*.

BAB II

POTRET PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI

2.1. Sejarah Singkat Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia

Kapan umat Islam di Indonesia mulai menunaikan ibadah haji tidak diketahui secara pasti, tapi menurut literatur sejarah telah dimulai sejak Islam masuk ke Indonesia pada sekitar abad 12 M, yang dilaksanakan secara perorangan dan kelompok dalam jumlah yang kecil serta belum dilaksanakan secara massal. Sejak berdirinya kerajaan Islam di Indonesia perjalanan haji mulai dilaksanakan secara rutin setiap tahunnya dan semakin meningkat jumlahnya setelah berdirinya kerajaan Pasai di Aceh pada tahun 1292.

Terlepas dari itu, pengaturan penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia telah dilakukan sejak jaman penjajahan hingga saat ini, yang dapat diuraikan pada bagian sub-sub bab berikut di bawah ini.

2.1.1 Masa Penjajahan Belanda

Pada masa penjajahan Belanda, penyelenggaraan ibadah haji dilakukan untuk menarik hati rakyat sehingga mengesankan bahwa Pemerintah Hindia Belanda tidak menghalangi umat Islam melaksanakan ibadah haji meskipun dengan keterbatasan fasilitas yang sebenarnya kurang bermartabat, dimana pengangkutan haji dilakukan dengan kapal KONGSI TIGA yaitu kapal dagang yang biasa digunakan untuk mengangkut barang dagangan, demikian juga tempat istirahat jamaah haji di kapal sama dengan apabila kapal tersebut mengangkut ternak. Faktor yang dominan dalam masalah perjalanan haji pada masa penjajahan ini, yaitu keamanan di perjalanan dan fasilitas angkutan jamaah haji masih sangat minim. Namun demikian hal tersebut tidak mengurangi animo dan keinginan umat Islam untuk melaksanakan ibadah haji, bahkan jumlahnya mulai meningkat secara cepat, yang diperkirakan mulai sejak tahun 1910.

Pada tahun 1921 umat Islam mulai bergerak melakukan upaya perbaikan ibadah haji yang dipelopori KH Ahmad Dahlan, dengan menuntut KONGSI TIGA melakukan perbaikan pelayanan pengangkutan ibadah haji Indonesia. Pada tahun 1922 *volksraad* mengadakan perubahan pada *pelgrims ordannantie*, sedangkan *Hoofdbestuur* Muhammadiyah mengutus anggotanya, KHM Sudjak dan M Wirjopertomo ke Makkah untuk meninjau dan mempelajari masalah yang menyangkut perjalanan haji. Hasil dari upaya-upaya tersebut ditetapkan dalam Ordonansi Haji 1922 Pemerintah Hindia Belanda. Ordonansi tersebut diantaranya mengatur mengenai angkutan jamaah haji, keamanan dan fasilitas angkutan selama dalam perjalanan. Karena kedua permasalahan, yaitu keamanan dan fasilitas angkutan pada dasarnya telah teratasi, maka dengan sendirinya jumlah jamaah haji Indonesia pada saat itu terus melonjak.

Pada tahun 1928, Muhammadiyah mengaktifkan penerangan tentang cita-cita perbaikan perjalanan haji. Sedangkan Nahdatul Ulama melakukan pendekatan dengan Pemerintah Saudi

Arabia dengan mengirimkan utusan, KH Abdul Wahab Abdullah dan Syech Ahmad Chainaim Al Amir, menghadap Raja Saudi Arabia (Ibnu Saud) guna menyampaikan keinginan untuk memberikan kemudahan dan kepastian tarif haji (yang ketika itu banyak diselenggarakan oleh syech-syech) melalui penetapan tarif oleh Baginda Raja.

Pada tahun 1930 Kongres Muhammadiyah ke-17 di Minangkabau mencetuskan pemikiran untuk membangun pelayaran sendiri bagi jamaah haji Indonesia. Pada tahun 1932, berkat perjuangan anggota *Volskraad*, Wiwoho dan kawan-kawan, *Pelgrims Ordanantie* 1922 dengan *Staatblaad* 1932 Nomor 544 mendapat perubahan pada artikel 22 dengan tambahan artikel 22a yang memberikan dasar hukum atas pemberian ijin bagi organisasi *banafide* bangsa Indonesia (umat Islam Indonesia) untuk mengadakan pelayaran haji dan perdagangan.

2.1.2 Masa Setelah Kemerdekaan

Pemerintah Indonesia pada tahun 1948 mengirimkan misi haji ke Makkah yang beranggotakan: KRH Moh. Adnan, H Ismail Banda, H Saleh Suady, H Samsir Sultan Ameh, untuk menghadap Raja Saudi Arabia, Ibnu Saud dan pada tahun itu juga bendera Merah-Putih pertama kali dikibarkan di Arafah. Pada tahun 1949 jumlah jamaah haji yang diberangkatkan mencapai 9.892 orang dan pada tahun 1950 mencapai angka 10.000 orang ditambah 1.843 orang yang berangkat secara mandiri. Penyelenggaraan ibadah haji pada masa ini dilakukan oleh Penyelenggara Haji Indonesia (PHI) yang berada di setiap Karesidenan.

Dalam perkembangan selanjutnya, untuk lebih memberikan kekuatan legalitas penyelenggaraan haji, pada tanggal 21 Januari 1950 Badan Kongres Muslim Indonesia (BKMI) mendirikan sebuah yayasan yang secara khusus menangani kegiatan penyelenggaraan haji, yaitu Panitia Perbaikan Perjalanan Haji Indonesia (PPHI) yang diketuai oleh KHM Sudjak. Kedudukan PPHI lebih dikuatkan lagi dengan dikeluarkannya surat dari Kementerian Agama, ditandatangani oleh Menteri Agama RIS KH Wahid Hasyim, Nomor 3170 tanggal 6 Pebruari 1950, kemudian disusul dengan surat edaran Menteri Agama RI di Yogyakarta Nomor A.III/I/648 tanggal 9 Pebruari 1950 yang menunjuk PPHI sebagai satu-satunya wadah yang sah, disamping Pemerintah, untuk mengurus dan menyelenggarakan perjalanan haji Indonesia. Sejak saat inilah dengan berdasarkan legalitas yang kuat, masalah haji ditangani oleh Pemerintah melalui Kementerian Agama.

Pada tahun 1952 dibentuk perusahaan pelayaran PT Pelayaran Muslim yang disetujui oleh Menteri Agama sebagai satu-satunya perusahaan yang menjadi panitia haji. Besarnya jumlah masyarakat yang berminat untuk menunaikan ibadah haji, sementara fasilitas yang tersedia sangat terbatas, Menteri Agama memberlakukan sistem *quotum*, yaitu jumlah jatah yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat ke daerah berdasarkan minat masyarakat untuk menunaikan ibadah haji dari masing-masing daerah dengan pertimbangan skala prioritas. Meski ketika itu kecenderungan terus meningkatnya biaya haji terjadi, namun tetap saja jumlah masyarakat yang

melakukan ibadah haji tetap juga meningkat. Sebagai informasi, pada tahun 1949 biaya haji sebesar Rp 3.395,14. pada tahun 1950 dan 1951 meningkat dua kali lipat menjadi sebesar Rp 6.487,25. Berikut ditunjukkan perkembangan jumlah jamaah haji dan ongkos naik haji dari tahun 1954 sampai dengan 1959:

Perkembangan Jumlah Jamaah Haji dan Ongkos Naik Haji (1954-1959)

| Tahun | Total Jamaah | Lewat Laut | Lewat Udara | ONH Udara | ONH Laut |
|-------|--------------|------------|-------------|-----------|----------|
| 1954 | 10.676 | 10.324 | 240 | 23.304 | 8.000 |
| 1955 | 12.621 | 12.333 | 288 | 22.000 | 8.200 |
| 1956 | 13.424 | 13.184 | 240 | 25.300 | 10.000 |
| 1957 | 16.842 | 16.842 | - | - | 21.071 |
| 1958 | 10.314 | 10.136 | 146 | 59.000 | 28.200 |
| 1959 | 10.318 | 10.318 | - | - | 35.000 |

Sumber: Ahmad Nidjam-A. Latief Hanan (2000)

Selanjutnya pada tahun 1962, dibentuklah sebuah Panitia yang mandiri yaitu Panitia Pemberangkatan dan Pemulangan Haji (PPPH). Panitia ini diberikan kewenangan penuh dalam menyelesaikan setiap permasalahan yang timbul dan pengambilan keputusan dilakukan oleh ketua Panitia atas persetujuan Menteri Agama, tanpa melibatkan departemen secara langsung. Pada tahun 1962, biaya haji sebesar Rp. 60.000 dan pada tahun 1963 biaya haji naik signifikan hampir 3,5 kali lipat menjadi Rp 200.000.

Tidak lebih dari 2 tahun, pada tahun 1964 Pemerintah mengambil alih kewenangan PPPH dengan membubarkannya, selanjutnya kewenangan tersebut diserahkan kembali kepada Dirjen Urusan Haji (DUHA). Pada tahun 1964 biaya haji tidak lagi disubsidi Pemerintah sehingga biayanya meningkat dua kali lipat dimana biaya dengan kapal laut ditetapkan sebesar Rp 400.000 sedangkan dengan pesawat udara ditentukan sebesar Rp 1.400.000. Di tahun 1964 juga dibentuklah PT Arafat untuk mengatasi permasalahan angkutan laut yang sebelumnya dilakukan oleh PT Muslim Indonesia, sebagaimana disuratkan dalam Keputusan Presiden Nomor 122 Tahun 1964.

Akibat situasi kenegaraan yang tidak menentu, paska peristiwa G-30S-PKI, berpengaruh terhadap kondisi ekonomi, mengakibatkan nilai rupiah terhadap mata uang asing mengalami penurunan yang sangat tajam, sehingga dengan Keputusan Menteri Urusan Haji Nomor 132/1965 penentuan biaya perjalanan haji menggunakan kapal laut ditentukan sebesar Rp 2.260.000. jumlah biaya haji yang mengalami kenaikan sangat drastis ini tidak menurunkan minat calon haji, dimana jumlah jamaah haji pada tahun bersangkutan mencapai 15.000 orang.

2.1.3 Periode 1966 s.d. 1998

Pada masa ini dilakukan perubahan struktur dan tata organisasi Menteri Urusan Haji dan mengalihkan tugas penyelenggaraan haji di bawah wewenang Direktorat Jenderal Urusan Haji, Departemen Agama, termasuk mengenai penetapan besaran biaya, sistem manajerial dan bentuk organisasi yang kemudian ditetapkan dalam Keputusan Dirjen Urusan Haji Nomor 105

Tahun 1966. Pada tahun tersebut, penetapan biaya perjalanan ibadah haji ditetapkan dalam tiga kategori, yaitu haji dengan kapal laut, haji berdikari dan haji dengan pesawat udara. Dengan diberlakukannya kembali calon jamaah haji berdikari, maka sejak tahun 1967 penyelenggaraan ibadah haji dikembalikan kepada Menteri Agama melalui Keputusan Presiden nomor 92 Tahun 1967 yang memberikan wewenang kepada Menteri Agama untuk menentukan besarnya biaya haji. Namun pada tahun 1968 besaran biaya haji kembali ditetapkan oleh Dirjen Urusan Haji dengan Keputusan Nomor 111 Tahun 1968. Pada tahun 1968 ini, calon jamaah haji mulai merasakan bahwa pelayanan perjalanan haji yang dilakukan oleh swasta biayanya lebih mahal dibandingkan dengan penyelenggaraan haji oleh Pemerintah. Di samping itu banyak calon jamaah haji yang keberangkatannya diurus oleh biro-biro perjalanan haji swasta ketika itu, mengalami gagal berangkat menunaikan ibadah haji dikarenakan keterbatasan alat transportasi laut.

Bercermin pada pengalaman buruk yang dialami oleh masyarakat calon jamaah haji, maka pemerintah melalui Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 1969 menetapkan kebijaksanaan bahwa seluruh pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji diproses dan diurus oleh Pemerintah, dan mengharapkan calon jamaah haji agar dalam menjalankan ibadah haji melalui prosedur resmi sesuai ketetapan pemerintah.

Pemerintah ikut serta bertanggungjawab secara penuh dalam penyelenggaraan haji, baik dari penentuan biayanya sampai kepada pelaksanaan serta hubungan antar dua negara mulai dilaksanakan pada tahun 1970. Pada tahun 1971 sampai dengan tahun 1973 penyelenggaraan ibadah haji tidak banyak mengalami perubahan-perubahan kebijakan. Sebuah peristiwa tragis terjadi pada tahun 1974, yaitu ketika pesawat udara *Martin Air* yang mengangkut jamaah haji Indonesia mengalami kecelakaan di Colombo, yang menelan korban sebanyak 1.126 orang.

Pada tahun 1976 dilakukan perubahan tata kerja dan struktur organisasi penyelenggaraan ibadah haji, dimana dilaksanakan oleh Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji (BIUH), Departemen Agama. Dengan mempertimbangkan banyaknya permasalahan perjalanan haji dengan kapal laut yang tidak dapat diselesaikan, termasuk pailitnya PT Arafat, mulai tahun 1979 Pemerintah melalui Keputusan Menteri Perhubungan Nomor: SK-72/OT.001/Phb-79 memutuskan untuk meniadakan pengangkutan jamaah haji dengan kapal laut dan menetapkan bahwa penyelenggaraan ibadah haji dilaksanakan dengan menggunakan pesawat udara. Pada awal penghapusan jamaah haji dengan kapal laut tersebut, kejadian tragis kembali terjadi, dimana pesawat udara yang mengangkut jamaah haji Indonesia mengalami kecelakaan kali kedua di Colombo yang disebabkan karena kesalahan navigasi pesawat *Loft Leider*. Jamaah haji yang meninggal ketika itu adalah sebanyak 960 orang.

Pada tahun 1981, keterlibatan swasta dalam penyelenggaraan haji dihentikan oleh Pemerintah melalui Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1981 yang mengatur bahwa penyelenggaraan ibadah haji hanya oleh Pemerintah. Namun demikian, sekitar tahun 1985,

Pemerintah kembali mengikutsertakan pihak swasta dalam penyelenggaraan ibadah haji dan umroh. Mulai tahun 1991 pemerintah menyempurnakan peraturan tentang penyelenggaraan haji dengan peraturan nomor 245 tahun 1991, yang menuangkan penekanan pada pemberian sanksi yang jelas kepada swasta yang tidak melaksanakan tugas sebagaimana ketentuan yang berlaku.

Sentralisasi kebijakan dan monopoli sangat mewarnai penyelenggaraan haji pada fase ini, dimana manajemen penyelenggaraan haji yang diadopsi berbasis sistem birokrasi tradisional sebagaimana dilakukan pada masa kolonial Belanda.

2.1.4 Periode 1999 s.d. sekarang

Sorotan masyarakat terhadap inefisiensi dan biaya tinggi dalam segenap proses penyelenggaraan ibadah haji mewarnai perubahan kebijakan pada tahapan masa/fase ini. Melalui Keputusan Presiden Nomor 119 Tahun 1998, Pemerintah menghapus monopoli angkutan haji dengan mengizinkan kepada perusahaan penerbangan asing, Saudi Arabian Airlines, untuk melaksanakan angkutan haji. Akibat kebijakan tersebut, biaya angkutan penerbangan dapat ditekan dari US\$ 1.750,- menjadi US\$1.200,-. Penurunan tarif ini juga sebagai imbas dari penghapusan pengenaan royalti per jamaah haji kepada Pemerintah Arab Saudi yang besarnya US\$100,- per penumpang (sebagai kompensasi atas diikutsertakannya Saudi Arabian Airlines dalam pengangkutan jamaah haji Indonesia).

Setelah 54 tahun penyelenggaraan ibadah haji, baru pada tahun 1999 pertama kali diterbitkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagai pijakan yang kuat dalam penyelenggaraan haji Indonesia. Sejak keluarnya UU No. 17 tersebut, penyelenggaraan haji Indonesia bersandar pada ketentuan perundang-undangan ini. Sedangkan pelaksanaan haji di Arab Saudi disesuaikan dengan ketentuan yang berlaku di negara tersebut sebagaimana tercantum dalam ‘Taklimatul Hajj’ yang mengatur berbagai aspek pelaksanaan haji, seperti pemondokan, transportasi, dan ketentuan teknis pelaksanaan ibadah seperti jadwal waktu pelemparan jumrah dan transportasi jamaah haji untuk Arafah-Muzdalifah-Mina dengan sistem *taraddudi*.

Pada sub-sub bab berikutnya di bawah ini akan dikemukakan mengenai potret penyelenggaraan haji pada kurun waktu sepuluh tahun terakhir, termasuk mengenai permasalahan yang ditimbulkan pasca penerbitan UU No.17 Tahun 1999 dimaksud.

2.2. Organisasi Penyelenggaraan Haji

Penyelenggaraan haji menjadi tanggung jawab Menteri Agama yang dalam pelaksanaan sehari-harinya secara struktural dan teknis fungsional dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji (BIUH). Ditjen BIUH dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Agama Nomor 6 Tahun 1979 (merupakan penggabungan dari Ditjen Bimbingan Masyarakat Islam dan Ditjen Urusan Haji), yang memiliki dua unit teknis yaitu

Direktorat Penyelenggaraan Urusan Haji dan Direktorat Pembinaan Urusan Haji. Ditjen BIUH merupakan pelaksana teknis penyelenggaraan haji untuk tingkat Pusat, yang mempunyai tugas dan fungsi menjalankan sebagian tugas pokok Departemen Agama di bidang bimbingan masyarakat Islam dan urusan haji serta menyelenggarakan fungsi perumusan, pelaksanaan dan pengendalian kebijaksanaan teknis bimbingan masyarakat, penerangan dan urusan haji. Dengan kata lain, unit teknis yang mempunyai fungsi sebagai penanggung jawab (*leading sector*) dalam penyelenggaraan haji dan telah mendapat delegasi wewenang dalam hal fungsi perumusan, pelaksanaan dan pengendalian kebijaksanaan teknis penyelenggaraan haji diberikan kepada satuan unit kerja Ditgara Haji dan Ditbina Haji.

Untuk pelaksanaan koordinasi di daerah dan di Arab Saudi maka masing-masing daerah tersebut ditetapkan struktur penyelenggaraan haji sebagai berikut: *Pertama*, koordinator penyelenggaraan ibadah haji Provinsi adalah gubernur dan pelaksanaan sehari-hari oleh Kepala Kantor Wilayah (Kakanwil) Depag selaku Kastaf; *Kedua*, koordinator penyelenggaraan ibadah haji di kabupaten/kota, adalah bupati/walikota dan pelaksanaan sehari-hari dijalankan oleh Kakandepag Kabupaten/kota; *Ketiga*, koordinator penyelenggaraan ibadah haji di Arab Saudi adalah Kepala Perwakilan RI dibantu oleh Konsul Jenderal RI Jeddah sebagai koordinator harian. Sedangkan pelaksanaan sehari-hari dijalankan oleh Kepala Bidang Urusan Haji pada Konsulat Jenderal RI di Jeddah.

Organisasi terkecil dalam penyelenggaraan ibadah haji adalah kelompok terbang (kloter), yaitu sekelompok jamaah haji yang jumlahnya sesuai dengan jenis dan kapasitas pesawat yang digunakan. Dalam setiap kloter ditunjuk petugas operasional yang menyertai jamaah haji sejak di asrama haji, di Arab Saudi sampai kembali ke tanah air yang terdiri dari unsur pemandu haji (TPIHI) yang juga berfungsi sebagai ketua kelompok terbang, pembimbing ibadah (TPIH), kesehatan (TKHI), ketua rombongan yang membawahi empat regu dan ketua regu yang membawahi sepuluh orang jamaah haji.

Pada masa operasional haji, meliputi masa pemberangkatan jamaah haji dari asrama embarkasi ke Arab Saudi sampai dengan pemulangan haji dari Jeddah dan kedatangannya di embarkasi asal, dibentuk Panitia Penyelenggara Ibadah Haji (PPIH) yang berfungsi sebagai pelaksana operasional yang melibatkan instansi terkait terdiri dari PPIH Pusat, PPIH embarkasi dan PPIH Arab Saudi. Pengendalian penyelenggaraan haji di tanah air dan di Arab Saudi dilakukan oleh Menteri Agama sedangkan teknis pengendalian operasional haji dilakukan oleh PPIH di tingkat Pusat, sedangkan pelaksanaan operasional di daerah disesuaikan dengan ruang lingkup daerah tugasnya.

2.3. Quota dan Realisasi Pemberangkatan Jamaah Haji

Sesuai dengan hasil keputusan Konferensi Tingkat Tinggi Organisasi Konferensi Islam (KTT-OKI) di Amman, Jordania tahun 1987, jumlah jamaah haji untuk masing-masing negara

telah ditetapkan secara seragam yaitu sebesar satu permil dari jumlah penduduk suatu negara. Berdasarkan kuota yang diberikan dalam KTT OKI, maka ditetapkan porsi nasional jamaah haji Indonesia, yang selanjutnya dialokasikan ke masing-masing provinsi di seluruh Indonesia berdasarkan kuota provinsi, BPIH khusus dan Petugas. Penentuan porsi untuk masing-masing daerah didasarkan pada perbandingan jumlah jamaah haji tiga tahun terakhir dan prinsip pemerataan yang berkeadilan.

Dalam sepuluh tahun terakhir penyelenggaraan haji berlangsung, animo masyarakat yang ingin menunaikan ibadah haji dari tahun ke tahun selalu meningkat. Pengecualian terjadi pada tahun 1999 ketika porsi tersebut tidak terpenuhi akibat krisis moneter yang sedang mencapai puncaknya. Jumlah jamaah haji Indonesia ketika itu hanya mencapai 70.462 orang, padahal kuota nasional sebanyak 202.000 orang.

Pada suatu ketika pernah berkembang pemikiran bahwa alokasi porsi provinsi ditetapkan berdasarkan jumlah pemeluk agama Islam di suatu provinsi, sebagaimana rasio kuota yang ditetapkan OKI. Namun dalam kenyataannya jumlah penduduk dibanding dengan peminat haji di sebagian daerah ternyata tidak proporsional. Melihat kenyataan tersebut, akhirnya yang dijadikan dasar dalam penetapan porsi adalah fluktuasi jumlah jamaah haji tiga tahun terakhir dari masing-masing provinsi.

Keterbatasan kuota jamaah haji Indonesia menimbulkan konsekwensi tidak semua peminat haji dapat menunaikan ibadah haji pada tahun yang diinginkan. Oleh karena itu kesempatan pendaftaran menunaikan ibadah haji diutamakan kepada peminat yang sehat jasmani dan rohani serta mampu melunasi BPIH sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Direktorat Jenderal Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama RI, kuota atau jamaah haji yang berangkat menunaikan ibadah haji terbagi dalam 3 jenis, yaitu jamaah reguler, jamaah khusus (ONH Plus) dan jamaah lain-lain (kloter maupun non-kloter). Dalam perkembangannya, total kuota haji Indonesia dalam kurun waktu 10 tahun terakhir terus mengalami peningkatan dengan rata-rata kenaikan mencapai 10,27% per tahun. Namun apabila dilihat dari jenis jamaah atau kuota yang ada, peningkatan yang terjadi tiap tahun hanya terjadi pada kategori jamaah reguler, sedangkan jamaah khusus dan lain-lain terjadi penurunan (rata-rata per tahun sebesar 6,89% untuk jamaah khusus dan 11,87% untuk jamaah lain-lain).

Bila dilihat menurut tahunnya, peningkatan terbesar terjadi pada tahun 2000 hingga mencapai 147%, sedangkan penurunan terbesar terjadi pada tahun 1999 hingga mencapai 64,7%. Penurunan yang terjadi pada tahun 1999 disebabkan adanya imbas krisis moneter yang terjadi pada tahun 1997/1998 lalu. Namun situasi ini tidak berlangsung lama, satu tahun setelah itu sudah mulai ada perkembangan ekonomi yang berdampak pada kemampuan masyarakat untuk menunaikan ibadah haji. Untuk lebih jelasnya mengenai jumlah kuota atau jamaah haji pada tahun 1996-2005, dapat dilihat pada tabel berikut.

Perkembangan Quota Haji Indonesia, 1996 - 2005

| Tahun | Reguler | Perubahan (%) | Khusus | Perubahan (%) | Lain-Lain | Perubahan (%) | Total | Perubahan (%) |
|-------------------------|---------|---------------|--------|---------------|-----------|---------------|---------|---------------|
| 1996 | 181.095 | --- | --- | --- | 12.199 | --- | 193.294 | --- |
| 1997 | 186.538 | 3,01 | --- | --- | 10.994 | -9,88 | 197.532 | 2,19 |
| 1998 | 188.318 | 0,95 | 7.409 | --- | 4.367 | -60,28 | 200.094 | 1,30 |
| 1999 | 67.352 | -64,23 | --- | -100,00 | 3.290 | -24,66 | 70.642 | -64,70 |
| 2000 | 172.151 | 155,60 | --- | --- | 2.321 | -29,45 | 174.472 | 146,98 |
| 2001 | 190.388 | 10,59 | --- | --- | 2.539 | 9,39 | 192.927 | 10,58 |
| 2002 | 179.308 | -5,82 | 14.751 | --- | 2.754 | 8,47 | 196.813 | 2,01 |
| 2003 | 177.274 | -1,13 | 21.327 | 44,58 | 2.718 | -1,31 | 201.319 | 2,29 |
| 2004 | 190.177 | 7,28 | 11.941 | -44,01 | 2.827 | 4,01 | 204.945 | 1,80 |
| 2005 | 187.443 | -1,44 | 15.587 | 30,53 | 2.404 | -14,96 | 205.434 | 0,24 |
| Rata-Rata per tahun (%) | | 10,48 | | -6,89 | | -11,87 | | 10,27 |

Sumber : Direktorat Jenderal Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama
Catatan : Lain-Lain : jamaah petugas kloter maupun non-kloter.

Seperti yang kita ketahui bahwa saat ini pemberangkatan jamaah haji dari Indonesia ke tanah suci Mekkah dilakukan melalui 11 embarkasi yang terbagi dalam 3 zona, yaitu :

- Zona I : Banda Aceh, Medan, Batam dan Padang
- Zona II : Jakarta, Solo, Surabaya dan Palembang
- Zona III : Balikpapan, Banjarmasin dan Makassar

Apabila dilihat perkembangan jamaah haji menurut zona embarkasi, ternyata zona I memiliki perkembangan yang terbesar tiap tahunnya dengan rata-rata mencapai 15,34% sedangkan zona II sebesar 13,86% dan zona III sebesar 6,22%. Pada tahun 2005, jumlah jamaah haji yang terbanyak diberangkatkan melalui embarkasi Jakarta yaitu mencapai sebesar 43.653 jamaah, kedua embarkasi Surabaya sebanyak 40.133 jamaah, lalu diikuti oleh embarkasi Makasar, embarkasi Solo. Untuk lebih jelasnya, lihat tabel berikut:

Jumlah Quota dan Jamaah Haji Menurut Embarkasi, 1996 - 2005

| Embarkasi | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-------------|---------|---------|---------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| ONH Reguler | 181.095 | 186.538 | 188.318 | 67.352 | 172.151 | 190.388 | 179.308 | 177.274 | 190.177 | 187.443 |
| Banda Aceh | 3.423 | 3.546 | 3.757 | 1.374 | 3.364 | 6.215 | 5.731 | 4.973 | 5.906 | 5.145 |
| Medan | 5.489 | 6.086 | 6.339 | 1.907 | 5.835 | 6.501 | 7.801 | 7.077 | 7.936 | 7.460 |
| Batam | 4.651 | 4.789 | 5.036 | 2.094 | 5.265 | 5.943 | 6.837 | 7.344 | 7.997 | 7.690 |
| Padang | 5.682 | 5.811 | 5.865 | 1.836 | 5.502 | 6.030 | 6.238 | 6.032 | 6.644 | 6.542 |
| Zona I | 19.245 | 20.232 | 20.997 | 7.211 | 19.966 | 24.689 | 26.607 | 25.426 | 28.483 | 26.837 |
| Jakarta | 67.325 | 70.440 | 70.652 | 12.490 | 36.461 | 39.049 | 42.683 | 39.942 | 44.065 | 43.653 |
| Solo | 16.299 | 21.571 | 20.666 | 5.141 | 17.830 | 22.015 | 22.985 | 20.463 | 22.325 | 22.244 |
| Surabaya | 36.445 | 33.847 | 34.608 | 13.759 | 39.350 | 51.024 | 40.190 | 39.549 | 40.698 | 40.133 |

| Embarkasi | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--------------|----------------|----------------|----------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Palembang | 5.579 | 5.960 | 6.197 | 3.064 | 7.167 | 7.702 | 6.668 | 6.309 | 7.774 | 8.298 |
| Zona II | 125.648 | 131.818 | 132.123 | 34.454 | 100.808 | 119.790 | 112.526 | 106.263 | 114.862 | 114.328 |
| Balikipapan | 4.642 | 4.505 | 4.541 | 2.224 | 5.249 | 5.651 | 5.465 | 7.451 | 7.017 | 6.937 |
| Banjarmasin | 8.875 | 8.948 | 9.021 | 2.802 | 8.349 | 10.404 | 8.244 | 8.168 | 9.128 | 8.693 |
| Makassar | 22.685 | 21.035 | 21.636 | 20.661 | 37.779 | 29.854 | 26.466 | 29.966 | 30.687 | 30.648 |
| Zona III | 36.202 | 34.488 | 35.198 | 25.687 | 51.377 | 45.909 | 40.175 | 45.585 | 46.832 | 46.278 |
| ONH Khusus | 0 | 0 | 7.409 | 0 | 0 | 0 | 14.751 | 21.327 | 11.941 | 15.587 |
| Lain-Lain | 12.199 | 10.994 | 4.367 | 3.290 | 2.321 | 2.539 | 2.754 | 2.718 | 2.827 | 2.404 |
| TOTAL | 193.294 | 197.532 | 200.094 | 70.642 | 174.472 | 192.927 | 196.813 | 201.319 | 204.945 | 205.434 |

Sumber : Direktorat Jenderal Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama
Catatan : Lain-Lain : jamaah petugas kloter maupun non-kloter.

Jumlah kloter haji dalam periode 2001-2005 berfluktuasi. Pada tahun 2001 jumlah haji mencapai 487 kloter, menurun menjadi 467 kloter pada tahun 2002 dan hingga 2005 mencapai 476 kloter. Kloter haji yang telah diberangkatkan melalui embarkasi yang ada, terbanyak melalui Jakarta, lalu Surabaya dan embarkasi lainnya. Lihat table di bawah ini.

Jumlah Kelompok Terbang (Kloter), 2001 - 2005

| Embarkasi | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Balikipapan (BPN) | 38 | 38 | 26 | 23 | 29 |
| Banda Aceh (BTJ) | 20 | 18 | 16 | 19 | 16 |
| Banjarmasin (BDJ) | - | - | - | 27 | 28 |
| Batam (BTH) | 16 | 17 | 18 | 20 | 22 |
| Jakarta Bekasi (JKS) | 52 | 60 | 58 | 46 | 74 |
| Jakarta Pondok Gede (JKG) | 57 | 54 | 63 | 75 | 44 |
| Medan (MES) | 27 | 28 | 26 | 29 | 27 |
| Solo (SOC) | 67 | 74 | 64 | 58 | 56 |
| Surabaya (SUB) | 116 | 94 | 88 | 92 | 91 |
| Makassar (UPG) | 94 | 84 | 95 | 97 | 89 |
| Jumlah | 487 | 467 | 454 | 486 | 476 |

Sumber : Direktorat Jenderal Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama

Perkembangan jamaah haji menurut provinsi dalam sepuluh tahun terakhir (1996 – 2005) masih didominasi oleh lima provinsi yang juga memiliki jumlah penduduk besar. Kelima provinsi itu adalah Jawa Timur, Sulawesi Selatan, Jawa Barat, Jawa Tengah dan DKI Jakarta. Namun bila dilihat dari rata-rata peningkatan terbesar dari kelima provinsi tersebut, pertama adalah Jawa Tengah (22,54%), lalu diikuti oleh Jawa Barat (16,05%), Jawa Timur (13,17%), DKI Jakarta (8,36%) dan terakhir Sulawesi Selatan (4,57%). Untuk lebih jelasnya lihat tabel berikut.

Jumlah Jamaah Haji Menurut 5 Provinsi Terbesar, 1996 - 2005

| Tahun | Jawa Timur | A (%) | Sulawesi Selatan | A (%) | Jawa Barat | A (%) | Jawa Tengah | A (%) | DKI Jakarta | A (%) |
|-------|------------|-------|------------------|-------|------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|
| 1996 | 31.274 | | 18.396 | | 44.782 | | 14.743 | | 22.543 | |

| Tahun | Jawa Timur | A (%) | Sulawesi Selatan | A (%) | Jawa Barat | A (%) | Jawa Tengah | A (%) | DKI Jakarta | A (%) |
|-------|------------|--------|------------------|-------|------------|--------|-------------|--------|-------------|--------|
| 1997 | 28.494 | -8,89 | 16.006 | 12,99 | 47.321 | 5,67 | 18.969 | 28,66 | 23.119 | 2,56 |
| 1998 | 29.001 | 1,78 | 16.183 | 1,11 | 47.375 | 0,11 | 18.346 | -3,28 | 23.277 | 0,68 |
| 1999 | 11.404 | -60,68 | 16.246 | 0,39 | 6.955 | -85,32 | 4.634 | -74,74 | 5.535 | -76,22 |
| 2000 | 32.819 | 187,78 | 30.320 | 86,63 | 22.643 | 225,56 | 16.340 | 252,61 | 13.818 | 149,65 |
| 2001 | 44.878 | 36,74 | 24.190 | 20,22 | 25.023 | 10,51 | 20.340 | 24,48 | 14.026 | 1,51 |
| 2002 | 34.468 | -23,20 | 19.612 | 18,93 | 30.802 | 23,09 | 20.688 | 1,71 | 11.881 | -15,29 |
| 2003 | 33.771 | -2,02 | 21.983 | 12,09 | 22.092 | -28,28 | 18.229 | -11,89 | 13.496 | 13,59 |
| 2004 | 34.611 | 2,49 | 22.267 | 1,29 | 24.125 | 9,20 | 19.772 | 8,46 | 14.725 | 9,11 |
| 2005 | 33.824 | -2,27 | 21.455 | -3,65 | 24.119 | -0,02 | 19.648 | -0,63 | 14.428 | -2,02 |
| | | 13,17 | | 4,57 | | 16,05 | | 22,54 | | 8,36 |

Sumber : Direktorat Jenderal Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama
 Catatan : A (%) = Perkembangan tiap tahun per provinsi

Bila dilihat dari seluruh provinsi, nampak terlihat provinsi kepulauan Riau belum pernah mengirimkan jamaah haji-nya. Hal ini disebabkan bahwa selama ini Kep. Riau masih mengirimkan jamaahnya melalui provinsi Riau atau dengan ONH Khusus. Sedangkan Kep. Bangka Belitung baru mulai mengirimkan jamaahnya atas nama provinsi sendiri karena provinsi ini mulai ada pada tahun 2002/2003, begitu juga dengan Banten dan Gorontalo. Sedangkan Timor Timur sejak tahun 1999 sudah tidak mendaftarkan jamaahnya di Departemen Agama RI, karena sejak saat itu Timor Timur sudah melepaskan diri dari bagian provinsi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk lebih jelasnya, lihat tabel berikut.

Jamaah Haji Tahun Menurut Provinsi, 1996 - 2005

| Provinsi | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Nangroe Aceh Darussalam | 3.423 | 3.546 | 3.757 | 1.374 | 3.364 | 6.215 | 5.731 | 4.973 | 5.906 | 5.145 |
| Sumatera Utara | 5.489 | 6.086 | 6.339 | 1.907 | 5.835 | 6.501 | 7.801 | 7.077 | 7.936 | 7.460 |
| Sumatera Barat | 3.787 | 3.832 | 3.909 | 1.238 | 3.810 | 4.149 | 4.313 | 4.310 | 4.649 | 4.567 |
| Riau | 3.520 | 3.516 | 3.642 | 1.757 | 4.352 | 4.860 | 5.571 | 6.099 | 6.497 | 6.185 |
| Kep. Riau | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Jambi | 1.895 | 1.979 | 1.956 | 598 | 1.692 | 1.881 | 1.925 | 1.722 | 1.995 | 1.975 |
| Sumatera Selatan | 3.148 | 3.477 | 3.572 | 1.673 | 4.071 | 4.217 | 3.920 | 3.489 | 3.995 | 4.035 |
| Bengkulu | 769 | 706 | 738 | 231 | 713 | 737 | 420 | 362 | 510 | 717 |
| Lampung | 1.662 | 1.777 | 1.887 | 1.160 | 2.383 | 2.748 | 2.328 | 2.095 | 2.733 | 2.735 |
| Kep. Bangka Belitung | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 363 | 536 | 811 |
| DKI Jakarta | 22.543 | 23.119 | 23.277 | 5.535 | 13.818 | 14.026 | 11.881 | 13.496 | 14.725 | 14.428 |
| Jawa Barat | 44.782 | 47.321 | 47.375 | 6.955 | 22.643 | 25.023 | 30.802 | 22.092 | 24.125 | 24.119 |
| Jawa Tengah | 14.743 | 18.969 | 18.346 | 4.634 | 16.340 | 20.340 | 20.688 | 18.229 | 19.772 | 19.648 |
| Yogyakarta | 1.556 | 2.602 | 2.320 | 507 | 1.490 | 1.675 | 2.297 | 2.234 | 2.553 | 2.596 |
| Jawa Timur | 31.274 | 28.494 | 29.001 | 11.404 | 32.819 | 44.878 | 34.468 | 33.771 | 34.611 | 33.824 |
| Banten | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4.354 | 5.215 | 5.106 |
| Bali | 256 | 309 | 373 | 256 | 548 | 733 | 830 | 630 | 741 | 843 |
| Nusa Tenggara Barat | 4.664 | 4.503 | 4.615 | 1.999 | 5.588 | 4.989 | 4.559 | 4.825 | 4.962 | 4.973 |
| Nusa Tenggara Timur | 194 | 442 | 449 | 100 | 395 | 424 | 333 | 323 | 384 | 493 |
| Timor Timur | 57 | 99 | 170 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Kalimantan Barat | 1.131 | 1.273 | 1.394 | 337 | 913 | 1.083 | 1.266 | 1.245 | 1.500 | 1.505 |

| Provinsi | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--------------------|---------|---------|---------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Kalimantan Tengah | 1.783 | 1.676 | 1.708 | 720 | 2.143 | 2.563 | 1.884 | 1.449 | 1.903 | 1.991 |
| Kalimantan Selatan | 7.092 | 7.272 | 7.313 | 2.082 | 6.206 | 7.841 | 6.360 | 6.719 | 7.225 | 6.702 |
| Kalimantan Timur | 4.642 | 4.505 | 4.541 | 2.224 | 5.249 | 5.651 | 5.465 | 7.451 | 7.017 | 6.937 |
| Sulawesi Utara | 393 | 495 | 510 | 333 | 656 | 810 | 931 | 552 | 599 | 627 |
| Sulawesi Tengah | 1.099 | 1.204 | 1.314 | 1.132 | 2.153 | 1.407 | 1.920 | 2.172 | 2.293 | 2.283 |
| Sulawesi Selatan | 18.396 | 16.006 | 16.183 | 16.246 | 30.320 | 24.190 | 19.612 | 21.983 | 22.267 | 21.455 |
| Sulawesi Tenggara | 1.582 | 1.722 | 1.820 | 1.999 | 2.716 | 1.717 | 1.977 | 2.328 | 2.473 | 2.380 |
| Gorontalo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 399 | 502 | 894 |
| Maluku | 594 | 819 | 929 | 492 | 726 | 664 | 931 | 521 | 483 | 596 |
| Maluku Utara | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 672 | 731 | 832 |
| Papua | 621 | 789 | 880 | 459 | 1.208 | 1.066 | 1.095 | 1.339 | 1.339 | 1.581 |
| ONH Khusus | 0 | 0 | 7.409 | 0 | 0 | 0 | 14.751 | 21.327 | 11.941 | 15.587 |
| Lain-Lain | 12.199 | 10.994 | 4.367 | 3.290 | 2.321 | 2.539 | 2.754 | 2.718 | 2.827 | 2.404 |
| TOTAL | 193.294 | 197.532 | 200.094 | 70.642 | 174.472 | 192.927 | 196.813 | 201.319 | 204.945 | 205.434 |

Sumber : Direktorat Jenderal Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama

Catatan : Lain-Lain : jamaah petugas kloter maupun non-kloter.

Berdasarkan quota per provinsi, pemerintah telah membuat keputusan pembagian quota pada tahun 2006 berdasarkan kebutuhan quota tahun 2005. Untuk lebih jelasnya, lihat tabel berikut.

Quota haji di 9 provinsi tahun 2005 - 2006

| Provinsi | 2005 | 2006 |
|------------------|---------|---------|
| Jawa Barat | 24.119 | 30.000 |
| Sulawesi Selatan | 21.455 | 13.251 |
| Jawa Tengah | 19.648 | 25.000 |
| DKI Jakarta | 14.428 | 9.901 |
| Sumatera Utara | 7.460 | 7.681 |
| Aceh | 5.145 | 4.550 |
| Banten | 5.106 | 7.450 |
| Sumatera Barat | 4.567 | 4.389 |
| Lampung | 2.735 | 4.600 |
| Lain-Lain | 100.771 | 98.178 |
| Jumlah | 205.434 | 205.000 |

Sumber : Departemen Agama

Menurut data dari Departemen Agama, calon jamaah haji pada tahun 2006 berjumlah 205 ribu jamaah yang terdiri dari 189.501 jamaah haji regular dan 15.499 jamaah haji khusus (ONH Plus). Calon jamaah haji regular terbanyak berasal dari Jawa Timur lalu disusul oleh Jawa Barat, Jawa Tengah, Sulawesi Selatan, DKI Jakarta dan provinsi lainnya. Sedangkan untuk calon jamaah haji khusus pada tahun 2006 yang berjumlah 15.499 jamaah telah dibagikan kepada 223 Penyelenggara Umrah dan Haji Khusus (PUHK).

Meski belum didapatkan data pasti mengenai jumlah jamaah haji yang diberangkatkan menurut perusahaan penyelenggara ibadah haji dari instansi terkait, baik Departemen Agama maupun asosiasi perusahaan penyelenggara haji Indonesia, namun berdasarkan hasil

wawancara dengan beberapa penyelenggara haji, rata-rata jumlah jamaah haji yang diberangkatkan tiap perusahaan berkisar antara 100 sampai dengan 500 jamaah tiap tahunnya. Jumlah jamaah yang diberangkatkan tiap tahunnya berubah-ubah sesuai jatah yang dibagikan oleh pemerintah dan asosiasi untuk tiap provinsi. Untuk lebih jelasnya, lihat tabel berikut:

Pembagian Quota Jamaah Haji Khusus per Perusahaan, 2006

| No. | Nama Perusahaan | Lokasi | Quota |
|-----|-------------------------------|----------------------|-------|
| 1 | Maktour Topur & Travel, PT | DKI Jakarta | 499 |
| 2 | Patuna Mekar Jaya, PT | DKI Jakarta | 386 |
| 3 | Wisata Rahmah Semesta, PT | DKI Jakarta | 305 |
| 4 | Al Haramain Jaya Wisata | DKI Jakarta | 269 |
| 5 | Diyo Siba, PT | Bengkulu | 210 |
| 6 | Budi Luhur Abadi, PT | DKI Jakarta | 204 |
| 7 | Turisna Buana, PT | DKI Jakarta | 202 |
| 8 | Tisaga Multazam Utama, PT | DKI Jakarta | 198 |
| 9 | Linda Jaya Tours & Travel, PT | Surabaya, Jawa Timur | 193 |
| 10 | Muana Nina Insani, PT | n.a. | 190 |
| 11 | Giani Citra Utama, PT | DKI Jakarta | 189 |
| 12 | Kopindo Wisata, PT | DKI Jakarta | 185 |
| 13 | Al Amin Universal, PT | DKI Jakarta | 182 |
| 14 | Sari Ramada Arafah, PT | DKI Jakarta | 174 |
| 15 | Krisma Tour, PT | Cianjur, Jawa Barat | 170 |
| 16 | Menan Express Tours, PT | DKI Jakarta | 156 |
| 17 | Andromeda Atria Wisata, PT | Surabaya, Jawa Timur | 151 |
| 18 | Talbia Haji & Umrah, PT | DKI Jakarta | 149 |
| 19 | Bayuadji Dunia Wisata, PT | DKI Jakarta | 148 |
| 20 | Lamtri Utama, PT | DKI Jakarta | 142 |
| 21 | Nur Rima Al-Waali, PT | DKI Jakarta | 130 |
| 22 | Armada Safari Suci, PT | Bandung, Jawa Barat | 128 |
| 23 | Gema Shafa Marwa Tour, PT | DKI Jakarta | 128 |
| 24 | Arminarekaa Perdana, PT | Bekasi, Jawa Barat | 127 |
| 25 | Patih Indo Permai, PT | DKI Jakarta | 125 |
| 26 | Raudah Eksati Utama, PT | DKI Jakarta | 124 |
| 27 | Razek Tours & Travel, PT | DKI Jakarta | 122 |
| 28 | Mideast Express, PT | DKI Jakarta | 121 |
| 29 | Thayiba Tora, PT | DKI Jakarta | 118 |
| 30 | Arrayyan Utama, PT | DKI Jakarta | 115 |
| 31 | Wanda Fatimah Zahra, PT | DKI Jakarta | 114 |
| 32 | Dena Vistama, PT | DKI Jakarta | 113 |
| 33 | Jasa Wisata Nusantara, PT | DKI Jakarta | 106 |
| 34 | Penyala Mitra Siena, PT | DKI Jakarta | 106 |
| 35 | Gamal Hikmah Pusaka, PT | DKI Jakarta | 104 |
| 36 | Pandu Astuti Sentosa, PT | DKI Jakarta | 103 |
| 37 | Fath Indah, PT | Surabaya, Jawa Timur | 102 |

| No. | Nama Perusahaan | Lokasi | Quota |
|-------|-------------------------------|---------------------------------|--------|
| 38 | Pacto Tours & Travel | DKI Jakarta | 100 |
| 39 | Madania Semesta Wisata, PT | DKI Jakarta | 99 |
| 40 | Hikmah Perdana Tour, PT | Makassar, Sulawesi Selatan | 97 |
| 41 | BS Alkhairaat | DKI Jakarta | 96 |
| 42 | Dian Nusa Insani, PT | DKI Jakarta | 96 |
| 43 | Riyal Tunggal, PT | Banjarmasin, Kalimantan Selatan | 95 |
| 44 | Menara Suci Sejahtera, PT | Surabaya, Jawa Timur | 94 |
| 45 | Madtur Citra Daya, PT | DKI Jakarta | 93 |
| 46 | Kharissa Permai Holiday, PT | DKI Jakarta | 90 |
| 47 | Nurul Zahra, PT | DKI Jakarta | 89 |
| 48 | Alia Indah Wisata, PT | DKI Jakarta | 88 |
| 49 | Tri Mitra Rezeki Wisata, PT | Surabaya, Jawa Timur | 88 |
| 50 | Wisata Titian Nusantara, PT | DKI Jakarta | 88 |
| 51 | Balda Citra Mandiri, PT | DKI Jakarta | 86 |
| 52 | Noorhana Pertiwi, PT | DKI Jakarta | 86 |
| 53 | Aurora Arzam | DKI Jakarta | 84 |
| 54 | Mega Citra Intina Mandiri, PT | Bandung, Jawa Barat | 84 |
| 55 | Panghegar Putra Sapta, PT | Bandung, Jawa Barat | 84 |
| 56 | Kamilah Wisata Muslim, PT | DKI Jakarta | 83 |
| 57 | Antara Tour & Travel | Makassar, Sulawesi Selatan | 81 |
| 58 | Mitra Utama Tours, PT | DKI Jakarta | 79 |
| 59 | Afiz Nurul Qolbi, PT | DKI Jakarta | 76 |
| 60 | Lain-lain | | 7.255 |
| TOTAL | | | 15.499 |

Catatan : n.a. = tidak ada data

Sumber : Visdatin,

2.4. Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH)

Penyelenggaraan ibadah haji pada dasarnya mencakup tiga dimensi penting, yaitu *Pembinaan*, *Pelayanan* dan *Perlindungan*. Ketiga dimensi tersebut sebagian direpresentasikan ke dalam bagian dari Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji:

(1). *Pembinaan*, tugas-tugas yang harus dilakukan meliputi antara lain:

- Melakukan kerjasama dengan Pemerintah Saudi Arabia menyangkut berbagai hal antara lain tentang jumlah quota, keimigrasian dan ijin penerbangan;
- Pembagian jumlah quota untuk setiap propinsi, untuk swasta dan untuk luar negeri;
- Menetapkan biaya perjalanan ibadah haji;
- Menetapkan tatacara pendaftaran calon jamaah haji;
- Penyelenggaraan manasik haji;
- Menetapkan standar pelayanan angkutan haji;
- Menetapkan standar akomodasi untuk calon jamaah haji di Saudi Arabia

(2). *Pelayanan*, meliputi kegiatan-kegiatan antara lain:

- Pendaftaran calon jamaah haji
- Pengaturan dan pelaksanaan pembayaran ibadah haji
- Pengurusan dokumen haji (visa, passport, dll)
- Pelayanan manasik haji dan pembekalan calon jamaah haji;
- Melakukan pengelompokan jamaah (kloter)
- Membuat kontrak dengan perusahaan penerbangan;
- Membuat kontrak dengan agen-agen pemondokan di Saudi Arabia;
- Membuat kontrak dengan perusahaan-perusahaan konsumsi di Saudi Arabia;
- Pelaksanaan pemberangkatan calon jamaah haji;
- Pengaturan tenaga pendamping calon jamaah haji;
- Penyediaan pemondokan calon jamaah haji di Saudi Arabia
- Pengaturan dan pelaksanaan perjalanan selama di Saudi Arabia: Jeddah-Mekah-Medinah-Mina dan Arafah;
- Pengaturan dan pelaksanaan pemulangan jamaah haji ke tanah air.

(3). *Perlindungan* adalah meliputi kegiatan pengaturan sistem pengamanan calon jamaah haji di Saudi Arabia maupun di tanah air, mempersiapkan tenaga pendamping dari mulai berangkat ke Saudi Arabia sampai dengan kembali ke tanah air.

Pembiayaan penyelenggaraan haji adalah berasal dari jamaah haji yang membayar sejumlah dana untuk menunaikan ibadah haji kepada Menteri Agama melalui bank-bank pemerintah dan atau swasta yang ditunjuk pemerintah. Penunjukan bank penerima setoran sejumlah dana untuk menunaikan ibadah haji dilakukan setelah mendapat pertimbangan Gubernur Bank Indonesia. Biaya yang dibayar oleh jamaah inilah yang disebut dengan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH), atau dahulu, sebelum dikeluarkan UU No.17/1999 tentang Penyelenggaraan Haji dikenal dengan nama ONH (Ongkos Naik Haji). Besarnya BPIH bervariasi setiap tahunnya sesuai dengan fluktuasi nilai tukar valuta asing dan kondisi perekonomian. Berikut disajikan perkembangan BPIH dalam kurun waktu 12 tahun terakhir (1996-2007):

Perkembangan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji 1996-2007

| Thn | ONH Reguler | | | | ONH Khusus | |
|------|---|---|---|-------------------------------|------------|-------------------|
| | Zona I Aceh; Medan; Padang; Batam | Zona II Jakarta; Solo; Surabaya; Palembang | Zona III Balikpapan; Banjarmasin;Makas sar | Tambahan Biaya per Zona | Biaya | Tambahan Biaya |
| 1996 | Rp 7.290.000 | Rp 7.290.000 | Rp 7.290.000 | Rp 50.000 | --- | --- |
| 1997 | Rp 7.551.000 | Rp 7.551.000 | Rp 7.551.000 | Rp 50.000 | --- | --- |
| 1998 | Rp 8.805.000 | Rp 8.805.000 | Rp 8.805.000 | Rp 50.000 | --- | --- |
| 1999 | Rp 27.373.000 | Rp 27.373.000 | Rp 27.373.000 | --- | --- | --- |

| | | | | | | |
|------|--|--|--|--------------|----------------------------------|------------|
| 2000 | Rp 17.758.000 | Rp 17.758.000 | Rp 17.758.000 | --- | Diatur oleh Menteri Agama (t.a.) | --- |
| 2001 | Paket : A – Rp 21.500.000 B – Rp 20.500.000 C – Rp 19.000.000 | Paket : A – Rp 22.000.000 B – Rp 21.000.000 C – Rp 20.000.000 | Paket : A – Rp 23.000.000 B – Rp 22.000.000 C – Rp 21.000.000 | --- | Diatur oleh Menteri Agama (t.a.) | --- |
| 2002 | US\$ 2.577 | US\$ 2.677 | US\$ 2.777 | Rp 800.000 | US\$ 3.500 | Rp 477.500 |
| 2003 | US\$ 2.577 | US\$ 2.677 | US\$ 2.777 | Rp 1.000.000 | US\$ 3.500 | Rp 787.500 |
| 2004 | US\$ 2.575 | US\$ 2.675 | US\$ 2.775 | Rp 967.500 | US\$ 4.500 | Rp 821.500 |
| 2005 | US\$ 2.568,23 | US\$ 2.668,23 | US\$ 2.768,23 | Rp 963.266 | US\$ 4.500 | Rp 715.755 |
| 2006 | US\$ 2.632,44 | US\$ 2.732,44 | US\$ 2.832,44 | Rp 722.327 | US\$ 4.500 | Rp 485.000 |
| 2007 | US\$ 2.753,7 | US\$ 2.851,7 | US\$ 2.969,3 | Rp 466.864 | US\$ 4.500 | Rp 405.000 |

Sumber: Direktorat Jenderal Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama

Penetapan BPIH dilakukan oleh Presiden atas usul Menteri Agama setelah mendapat persetujuan DPR RI, yang selanjutnya digunakan untuk keperluan penyelenggaraan ibadah haji. Dengan kata lain penyusunan BPIH dilakukan secara konsultatif antara Pemerintah dengan DPR RI. Secara garis besar mekanisme penyampaian rencana penentuan BPIH dapat diuraikan sebagai berikut:

- I. Ditjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji, Departemen Agama, merumuskan konsep rincian pengeluaran selama operasional haji berdasarkan biaya tahun-tahun sebelumnya, baik pembiayaan operasional di tanah air maupun operasional haji di Arab Saudi.
- II. Bahan tersebut kemudian dipaparkan dalam rapat terbatas yang biasanya dilakukan sebanyak 5 sampai 6 kali yang dihadiri oleh unsur internal Departemen Agama. Rapat tersebut melibatkan unsur terkait dari Direktorat dan Pihak Itjen.
- III. Hasil rapat tersebut dipresentasikan dalam rapat yang lebih luas dan melibatkan unsur-unsur bank bersama Bank Indonesia, Departemen Perhubungan dan penerbangan, Departemen Kesehatan, dan Penyelenggara Ibadah Haji Khusus (PIHK). Selanjutnya dibentuk Tim Kecil untuk mengkaji secara mendalam sehingga menghasilkan draft final BPIH.
- IV. *Draft* BPIH kemudian diusulkan kepada DPR yang kemudian dibahas oleh Komisi VI DPR-RI bersama Pemerintah dan berlangsung dalam dua tahap, yaitu tahap Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dan tahap Rapat Kerja (RK).
- V. Hasil pembahasan Pemerintah bersama DPR tersebut kemudian diajukan kepada Presiden untuk ditetapkan sebagai BPIH.

Komponen-komponen yang menjadi tolok ukur BPIH, antara lain dalam bentuk US\$ untuk biaya penerbangan Indonesia-Arab Saudi (pulang pergi/PP) dan biaya operasional di Arab Saudi. Sedangkan biaya tambahan dalam bentuk rupiah adalah untuk operasional dalam

negeri. Secara ringkas masing-masing komponen perhitungan BPIH tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. *Biaya penerbangan* adalah biaya yang harus dibayar oleh pemerintah kepada pihak penerbangan yang mengangkut jamaah haji yang dilakukan secara *charter*. Biaya angkutan udara merupakan komponen paling besar dalam susunan BPIH yaitu antara 40 persen sampai dengan 48 persen. Adapun komponen yang menjadi beban pihak penerbangan adalah seluruh biaya operasional angkutan penerbangan haji yang sesuai dengan spesifikasi yang diminta oleh Departemen Agama, antara lain *free seat* sebesar 2 persen untuk keperluan petugas haji, pelayanan waktu pemberangkatan yaitu *check in* di asrama haji embarkasi di tanah air termasuk angkutan orang dan barang, pelayanan pemulangan yaitu *check in* di Madinatul Hujaj Jeddah termasuk angkutan orang dan barang bawaan ke Bandara KAA Jeddah, pemberian *gift away* berupa koper, tas tentengan dan air zam-zam sebanyak 5 liter serta angkutan obat-obatan ke Jeddah untuk keperluan jamaah haji selama di Arab Saudi.
2. *Biaya Operasional di Arab Saudi* merupakan biaya yang dipergunakan untuk penyelenggaraan operasional di Arab Saudi dan biaya yang harus dibayarkan oleh Pemerintah Indonesia kepada penyedia pelayanan haji di Arab Saudi. Biaya ini dibedakan menjadi biaya wajib dan biaya operasional. Biaya wajib, meliputi masalah ammah (*general service*), akomodasi di Makkah, Madinah dan Madinatul Hujaj, konsumsi dan transportasi. Sedangkan biaya operasional meliputi belanja pegawai atau honorarium petugas, belanja barang, belanja perjalanan, sewa gedung dan pemeliharaan serta biaya hidup (*living cost*) bagi jamaah haji selama di Arab Saudi.
3. *Biaya operasional dalam negeri* merupakan biaya yang dipergunakan untuk penyelenggaraan operasional haji di Indonesia yang terdiri dari biaya operasional Pusat, biaya operasional di embarkasi, biaya operasional di daerah, *airport tax* dan biaya jasa administrasi bank.

BPIH untuk haji khusus (ONH plus) ditetapkan Pemerintah lebih tinggi daripada haji reguler karena terdapat perbedaan signifikan atas fasilitas yang dapat dinikmati oleh jamaah haji. Untuk penyelenggaraan ibadah haji khusus ini Pemerintah bekerjasama dengan swasta yaitu perusahaan penyelenggaraan haji khusus dan umrah yang telah mendapatkan ijin dari Departemen Agama. Menurut data dari Departemen Agama tahun 2006, saat ini di Indonesia terdapat 223 perusahaan penyelenggara ibadah haji dan umrah yang telah mendapatkan ijin.

Di samping membayar besarnya BPIH yang telah ditetapkan, jamaah haji masih harus menanggung biaya lain yang tidak termasuk dalam komponen BPIH, yaitu biaya pemeriksaan kesehatan, perjalanan dari daerah asal ke asrama embarkasi dan sebaliknya, biaya ziarah di Arab Saudi dan biaya *Dam* (kewajiban untuk menyembelih kambing atau unta atau sapi yang

dikenakan kepada jamaah haji yang tidak melaksanakan salah satu atau lebih kewajiban haji sesuai dengan ketentuan syariat). Struktur biaya penyelenggaraan ibadah haji secara terperinci adalah sebagai berikut:

| <u>STRUKTUR BIAYA PENEYELENGGARAAN IBADAH HAJI</u> | |
|--|---|
| <p>I. BIAYA PENERBANGAN HAJI</p> <p>II. BIAYA OPERASIONAL DI ARAB SAUDI:</p> <p>1. <u>Biaya Langsung</u></p> <p>(1). Masalah Ammah/<i>General Services</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Biaya pelayanan Muassasah - Biaya perkemahan Armina <p>(2). Akomodasi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sewa rumah Makkah - Sewa rumah Madinah - Sewa Madinatul hujjaj - Sewa kantor sektor Madinah - Sewa ruang pelayanan kloter di Makkah - Sewa ruang pelayanan kloter di Madinah <p>(3). Konsumsi Jamaah Haji:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Makan masa kedatangan di Airport (1X) - Makan masa perjalanan Makkah/Madinah (1X) - Makan masa kedatangan di Terminal Hijrah Madinah (1X) - Makan selama di Arafah-Mina - Makan masa kepulangan di Terminal Hijrah Madinah (1X) - Makan selama di Madinatul Hujjaj (4X) - Makan masa kepulangan di Airport (1X) <p>(4). Angkutan Darat (Naqobah):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Biaya perjalanan Jeddah-Maakah-Madinah-Armina - Angkutan Madinatul Hujjaj Airport KAA - Ongkos bongkar muat barang Madinatul Hujjaj/Madinah <p>(5). <i>Living cost</i> Jamaah:</p> <p>(6). Pengadaan tambahan obat-obatan</p> <p>2. <u>Biaya Tidak Langsung</u></p> <p>(1). Insentif Petugas Haji:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Petugas Non-Kloter <ul style="list-style-type: none"> - perutusan haji Indonesia dan rombongan b. Petugas Kloter <ul style="list-style-type: none"> - ketua kloter - TPHD - TKHI (dokter) - TKHI (paramedis) - karom - karu c. PPIH Arab Saudi <ul style="list-style-type: none"> - koordinator (dubes) - koordinator harian (konjen) - ketua pelaksana (ka.staf) - kadaker - wakil kadaker - home & local staff - temus <p>(2). ATK dan Perlengkapan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sarana administrasi - daker, sector, perkemahan amina dan pos pelayanan Armina - langganan daya dan jasa <p>(3). Perjalanan Petugas Jeddah-Makkah dan Madinah:</p> <ul style="list-style-type: none"> - luar daerah kerja (Jeddah, Makkah, Madinah) - pendamping jamaah sakit <p>(4). Sewa Kantor, Wisma dan Pemeliharaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - wisma haji Jeddah - wisma haji Makkah - wisma haji Madinah - posko jamarot - kantor daker Jeddah di airport - pol/bengkel kendaraan Jeddah - pemeliharaan kantor dan wisma <p>(5). Konsumsi Petugas Haji:</p> <ul style="list-style-type: none"> - perutusan haji Indonesia dan rombongan - petugas PPIH Arab Saudi | <p>(lanjutan..)</p> <ul style="list-style-type: none"> - pelayanan muassasah petugas kloter - naqobah petugas kloter - perkemahan petugas kloter di Armina - siskohat, sarana media, media centre haji - badah haji, jumrah dan tawaf ifadah pasien - dana cadangan/kontingen (pelayanan jamaah haji) <p>III. BIAYA OPERASIONAL DI DALAM NEGERI</p> <p>1. <u>Biaya Langsung</u></p> <p>(1). Konsumsi Jamaah dan Petugas di Embarkasi</p> <ul style="list-style-type: none"> - konsumsi jamaah haji - konsumsi petugas haji - konsumsi petugas embarkasi <p>(2). Belanja Barang</p> <ul style="list-style-type: none"> - pencetakan (paspor, manasik, SPPH, SPMA, tanda pengenalan, buku-buku petunjuk dan biaya pengirimannya) - obat-obatan, alat kesehatan dan vaksin meningitis - gelang identitas <p>(3). Kegiatan Penyelenggaraan Haji</p> <ul style="list-style-type: none"> - informasi haji/penyuluhan haji - proses penyelesaian paspor haji di pusat, embarkasi propinsi dan kab/kota (antar jemput paspor, penelitian, pemvisaan oleh imigrasi Arab Saudi) - pengobatan, rujukan jamaah haji embarkasi dan tes kehamilan - pembinaan jamaah (pembentukan regu rombongan, pemantapan manasik, pelatihan karu, karom dan konsolidasi kloter) - asuransi jiwa - penyiapan angkutan haji/penjadwalan di 8 embarkasi - pemeliharaan siskohat - penyiapan qur'ah <p>(4). Airport Tax</p> <p>2. <u>Biaya Tidak Langsung</u></p> <p>(1). Operasional Pusat</p> <ul style="list-style-type: none"> - Belanja Pegawai (ruang makan, transport, rapat-rapat dan lembur) - Belanja barang (ATK, inventaris kantor, kendaraan operasional haji, langganan daya dan jasa komputer) - Belanja Perjalanan (dalam dan luar negeri) - Belanja Pemeliharaan (inventaris kantor, kendaraan operasional haji, pemeliharaan asrama haji) <p>(2). Operasional Embarkasi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Belanja pegawai : (honor/uang lelah, transport, rapat-rapat dan lembur) - Belanja barang (ATK, keperluan sehari-hari kantor, langganan daya dan jasa) - Belanja perjalanan, Kab/Kota ke Propinsi/embarkasi - Belanja pemeliharaan (inventaris kantor, kendaraan operasional) - Peningkatan fasilitas asrama haji embarkasi, rapat-rapat evaluasi penyelenggaraan haji embarkasi <p>(3). Operasional Propinsi, Kabupaten/Kota:</p> <ul style="list-style-type: none"> - belanja pegawai: (honor/uang lelah, transport, rapat dan lembur) - belanja barang (ATK, keperluan sehari-hari kantor, langganan daya dan jasa) |

STRUKTUR BIAYA PENEYELENGGARAAN IBADAH HAJI

- | | |
|--|---|
| - safari wukuf | - belanja perjalanan, kab/kota ke propinsi/embaraksi |
| - rapat-rapat | - belanja pemeliharaan (inventaris kantor, kendaraan operasional) |
| - malam taaruf persiapan ops.Armina | - peningkatan fasilitas asrama haji propinsi, evaluasi penyelenggaraan haji |
| - penataran tenaga musim | |
| - petugas kloter di Armina | |
| - petugas kloter di Madinatul Hujjaj | |
| (6). Pemeliharaan Ambulance dan Kendaraan Operasional | |
| (7). Biaya Penunjang Operasional: | IV. BIAYA ADMINISTRASI BANK |
| - pakaian seragam temus | |
| - bantuan transportasi temus mahasiswa luar Arab Saudi | |

Sumber: Rencana Rincian Komponen BPIH DKI Jakarta Tahun 2004

2.5. Transportasi Haji

Kegiatan pelaksanaan transportasi adalah pengangkutan jamaah haji mulai dari tempat embarkasi, selama berada di Arab Saudi dan pemulangan kembali ke tempat embarkasi asal Indonesia. Pengangkutan jamaah haji dengan menggunakan kapal laut telah dimulai sejak tahun 1947 sampai dengan terakhir tahun 1978. Penyebab pokok dari berakhirnya angkutan haji melalui angkutan laut adalah minimnya pelayanan dan ketersediaan armada kapal laut yang akan digunakan untuk mengangkut jamaah haji yang tidak memadai.

Sejak tahun 1979 ditetapkan bahwa angkutan haji dilaksanakan dengan angkutan udara. Sejak tahun 1979 sampai tahun 1998, pelaksanaan angkutan haji melalui pesawat udara dimonopoli oleh perusahaan penerbangan nasional PT Garuda Indonesia. Baru pada tahun 1999, pelaksanaan angkutan haji melalui pesawat udara mulai mengikutsertakan perusahaan penerbangan asing sebagai pelaksana angkutan haji, yaitu Saudi Arabian Airlines (SV). Salah satu dampak positif yang cukup signifikan dengan adanya kebijakan tersebut, adalah tarif angkutan haji dapat ditekan dan diturunkan sehingga berpengaruh dalam penetapan komponen biaya perjalanan haji yang sebagian besar merupakan biaya angkutan udara.

Penetapan perusahaan penerbangan sebagai pelaksana transportasi haji dilakukan oleh Menteri Agama dengan sistem penunjukan langsung melalui proses penetapan spesifikasi angkutan haji, penawaran terbatas dan negosiasi. Dalam operasionalnya penerbangan haji dilakukan dengan sistem charter, sehingga tarif yang ditetapkan lebih tinggi dari tarif penerbangan reguler dengan *route* yang sama.

Penyelenggaraan angkutan haji, menurut Departemen Agama merupakan kegiatan yang khusus/spesifik yang ditandai dengan: *Pertama*, keterikatan dengan ketentuan keharusan melibatkan Saudi Arabian Airlines (SV) dalam angkutan haji atau apabila tidak mengikutsertakannya, maka pihak yang mengangkut diharuskan membayar *royalty* kepada Saudi Arabian Airlines (sebesar US\$ 100 per penumpang); *Kedua*, angkutan haji berbeda dengan angkutan reguler karena dalam penetapan biaya angkutan haji harus memperhitungkan adanya 4 kali penerbangan Indonesia-Jeddah pergi pulang; dan *Ketiga*, angkutan haji bukan sekedar mengangkut jamaah haji dan barang bawaan dari bandara asal ke bandara tujuan, tetapi juga meliputi pelayanan *check in* di luar bandara (asrama haji embarkasi dan Madinatul Hujjaj).

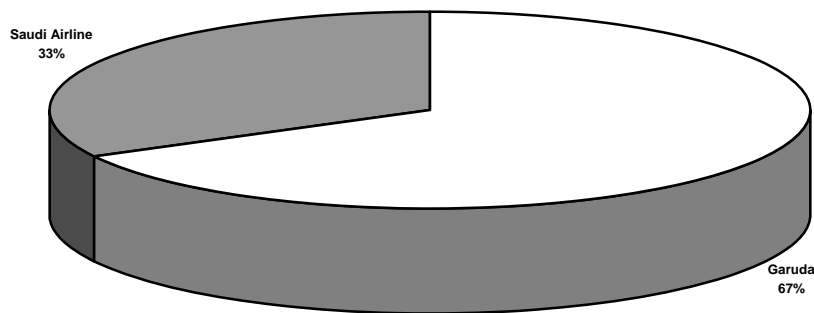
Pada tahun-tahun awal angkutan jamaah haji Indonesia dengan menggunakan angkutan udara dan daerah pemberangkatan haji masih hanya satu yang dipusatkan di Jakarta, maka dalam satu hari satu malam (24 jam) panitia pemberangkatan jamaah haji harus memberangkatkan jamaah sebanyak 16 kloter. Berarti dalam 24 jam tersebut harus tersedia 16 pesawat untuk mengangkut jamaah haji secara berturut-turut dalam waktu sekitar 28 hari.

Dalam perkembangan selanjutnya, setelah pada akhirnya tempat pemberangkatan haji menjadi sebelas daerah embarkasi (Banda Aceh, Medan, Batam, Padang, Jakarta, Surabaya, Solo, Makassar, Balikpapan, Palembang, dan Banjarmasin) dan dilayani oleh 2 perusahaan penerbangan, maka dalam tenggang waktu kurang lebih 28 hari, pemberangkatan jamaah haji dengan jumlah yang besar itu dapat diselesaikan sesuai rencana. Distribusi penerbangan untuk delapan dari sebelas embarkasi yang ada kurang lebih adalah sebagai berikut:

- (1). Embarkasi Jakarta dengan pesawat Garuda (GA) kurang lebih 57 *flight* dan dengan pesawat Saudia Airlines (SV) kurang lebih 52 *flight*;
- (2). Embarkasi Medan dengan pesawat GA kurang lebih 27 *flight*;
- (3). Embarkasi Ujung Pandang dengan pesawat GA kurang lebih 94 *flight*;
- (4). Embarkasi Balikpapan dengan pesawat GA kurang lebih 94 *flight*;
- (5). Embarkasi Solo dengan pesawat GA kurang lebih 67 *flight*;
- (6). Embarkasi Banda Aceh dengan pesawat GA kurang lebih 38 *flight*;
- (7). Embarkasi Surabaya dengan pesawat SV kurang lebih 116 *flight*; dan
- (8). Embarkasi Batam dengan pesawat SV kurang elbih 16 *flight*;

Secara ringkas, berikut disajikan pembagian jatah penerbangan antara maskapai penerbangan Garuda dengan Saudi Airline:

| Embarkasi | Garuda | Saudi Airline |
|---------------|--------|---------------|
| Jakarta | 57 | 52 |
| Medan | 27 | |
| Ujung Pandang | 94 | |
| Balikpapan | 94 | |
| Solo | 67 | |
| Banda Aceh | 38 | |
| Surabaya | | 116 |
| Batam | | 16 |
| TOTAL | 377 | 184 |



Kewajiban bagi pihak penerbangan adalah menyediakan transportasi darat dari asrama haji embarkasi ke bandar udara pemberangkatan, transportasi udara dari Indonesia ke Jeddah pergi pulang, dan di Arab Saudi menyediakan transportasi darat dari asrama haji Madinatul Hujjaj ke Bandar Udara King Abdul Aziz Jeddah. Angkutan antar kota perhajian di Arab Saudi yaitu Jeddah-Makkah-Madinah dan sebaliknya disediakan oleh organisasi angkutan haji Arab Saudi *-naqobah-* sesuai dengan volume dan arus perpindahan jamaah.

2.6. Akomodasi Jamaah Haji

Akomodasi adalah tempat penginapan atau pengasramaan sebagai penampungan sementara pada waktu jamaah haji di tempat embarkasi dan atau di debarkasi dan pemondokan selama berada di Arab Saudi. Akomodasi bagi jamaah adalah kebutuhan dasar setelah konsumsi dan sandang serta melibatkan dana yang jumlahnya tidak sedikit, bahkan dalam komponen BPIH menempati urutan kedua setelah angkutan udara.

Sebelum pemberangkatan ke Arab Saudi, jamaah diasramakan di masing-masing asrama haji embarkasi maksimal selama 24 jam sebelum penerbangan ke Arab Saudi. Fungsi asrama haji selain sebagai tempat pemulihan kesehatan dan istirahat setelah melakukan perjalanan yang cukup panjang dan melelahkan dari daerah asalnya masing-masing, adalah juga sebagai tempat penyelesaian proses penerbangan untuk perjalanan ke luar negeri (*check-in*).

Kegiatan selama di asrama haji meliputi penyelesaian dokumen perjalanan paspor haji oleh imigrasi, pemeriksaan barang bawaan oleh Bea-Cukai, pemberian bekal hidup (*living cost*), pemeriksaan kesehatan akhir dan pemantapan manasik. Keperluan akomodasi dan konsumsi selama berada di asrama haji embarkasi ditanggung oleh Pemerintah karena termasuk dalam komponen BPIH. Keberadaan asrama haji di masing-masing embarkasi dikelola oleh sebuah Badan Pengelola yang dibentuk oleh Menteri Agama, dengan melibatkan unsur berbagai unit terkait. Di luar musim haji, asrama haji embarkasi didayagunakan untuk keperluan komersial.

Jumlah jamaah haji dari seluruh dunia yang berjumlah antara dua juta sampai tiga juta orang setiap tahunnya, menyebabkan problematika penyediaan pemondokan bagi jamaah haji di Arab Saudi, terlebih menyangkut kualitas dan jarak tempuh pemondokan dengan Masjidil Haram atau Masjid Nabawi. Pemondokan di Arab Saudi diatur sesuai dengan ketentuan Pemerintah Arab Saudi (*Ta'limatul Hajj*). Mulai tahun 1991 sistem penyewaan dilakukan langsung, yaitu para pemilik rumah atau wakil *syar'i* berhubungan langsung dengan pihak penyewa. Sedangkan posisi pemerintah hanyalah bersifat mengawasi dan mengontrol proses transaksi melalui lembaga khusus yang disebut *Muassasah* Asia Tenggara. Penetapan sistem dan prosedur tersebut dimaksudkan agar Pemerintah Arab Saudi mendapatkan informasi tentang data perumahan atau pemondokan yang ingin disewakan pada musim haji ke pihak *Muassasah* sesuai dengan spesifikasi keinginannya.

Penyewaan pemondokan bagi jamaah haji Indonesia di Arab Saudi selama kurang lebih 15 tahun terakhir sepenuhnya dilakukan langsung oleh pemerintah. Prosedur penyewaan rumah di Arab Saudi dimulai dengan pembicaraan antara Misi Haji Indonesia (yaitu Tim Khusus perumahan yang dibentuk Departemen Agama untuk berkonsentrasi menangani permasalahan akomodasi di Arab Saudi) dengan Menteri Haji Arab Saudi yang hasilnya dituangkan dalam nota kesepakatan yang mengikat antara lain terkait dengan jumlah jamaah, kesiapan angkutan dan penyediaan pemondokan. Persyaratan pokok yang menunjukkan bahwa rumah tersebut telah layak untuk disewakan adalah rumah tersebut sudah mendapatkan ijin dari instansi yang berwenang mengeluarkan perijinan di Arab Saudi.

Setelah seluruh persyaratan terpenuhi, dilakukan proses tender guna menyeleksi kriteria kualitas pemondokan yang sesuai dengan standar yang dikehendaki. Dari hasil seleksi tersebut, keluarlah pemenang dengan biaya terjangkau sesuai persyaratan administrasi dan persyaratan teknis. Selanjutnya status rumah yang telah melalui seleksi dimaksud, ditingkatkan statusnya menjadi '*siap dan layak sewa*' melalui pengajuan perjanjian kontrak yang resmi. Sesuai dengan prosedur yang berlaku, pada setiap akhir musim haji, BPK melakukan pemeriksaan detail dan pengecekan langsung di lapangan tentang proses pengeluaran keuangan, dan kelengkapan setiap dokumen lelang penyewaan rumah.

2.7. Katering Jamaah Haji

Pelayanan konsumsi bagi jamaah haji dengan sistem katering menjadi tanggung jawab Pemerintah. Namun dalam pelaksanaannya melibatkan swasta, baik untuk katering di embarkasi maupun katering untuk di Arab Saudi. Untuk katering di Arab Saudi dilayani oleh pihak swasta atau perusahaan Arab Saudi setelah melalui proses tender yang dilaksanakan oleh Bidang Urusan Haji Jeddah. Selanjutnya perusahaan yang mendapatkan Surat Perintah Kerja (SPK) merupakan perwujudan dari mandat Pemerintah Indonesia sesuai aturan yang berlaku. Proses penunjukkan perusahaan katering sendiri pada dasarnya sama dengan proses kontrak

kerja pada beberapa kegiatan lainnya, seperti pelaksanaan kontrak penerbangan, angkutan jamaah, pengadaan dokumen, pencetakan dan lain sebagainya.

Adapun menurut ketentuan yang berlaku di Arab Saudi, pengusaha atau penyedia layanan katering untuk semua jamaah haji yang berada di tanah suci adalah perusahaan dalam negeri (Arab Saudi), sehingga tidak akan dimungkinkan lagi perusahaan dari luar untuk ikut dalam penyediaan katering. Namun demikian, dimungkinkan adanya kerjasama antara orang Indonesia yang berbisnis di Arab Saudi dengan pengusaha Arab Saudi dengan syarat harus tetap mengatasnamakan perusahaan Arab Saudi.

Pelayanan konsumsi dengan sistem katering selama jamaah haji berada di Arab Saudi dilakukan di beberapa lokasi yang ditentukan: (1) di Bandara King Abdul Aziz Jeddah masa kedatangan satu kali; (2) dalam perjalanan ke Makkah/Madinah (masa kedatangan) satu kali; (3) di terminal kedatangan terminal Hijrah Madinah satu kali; (4) pada masa kepulangan di terminal Hijrah Madinah satu kali; (5) selama di Madinatul Hujjaj empat kali; (6) masa kepulangan di bandara Jeddah dan Madinah satu kali. Demikian juga pada saat puncak pelaksanaan haji di Arafah dan Mina, pelayanan konsumsi dilakukan sepenuhnya dengan sistem katering.

Diluar pelayanan konsumsi dengan sistem katering yang dilakukan oleh Pemerintah memang ada pula pelaksanaan katering yang dilakukan oleh masing-masing kloter dengan memanfaatkan living cost yang telah dibagikan (Sr. 1,500 equivalen Rp 3.000.000,-). Sebagian jamaah secara mandiri memenuhi kebutuhan makan sehari-hari dengan jalan membeli sendiri kepada pedagang-pedagang di sekitar pemondokan-pemondokan haji. Sebagian yang lain ada juga yang memanfaatkan katering yang dikelola oleh para pengusaha katering Indonesia (pengusaha tidak resmi berdasarkan ketentuan Pemerintah Arab Saudi) di sekitar pemondokan dan sekaligus dikoordinasi oleh orang-orang kepercayaan pengurus pemondokan.

BAB III
ANALISIS REGULASI
DAN PRAKTEK DALAM PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI

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

Berdasarkan Undang-undang Nomor 17 tahun 1999, negara mengakui bahwa ibadah haji merupakan rukun Islam yang ke-5 yang wajib dilaksanakan oleh umat Islam yang memenuhi kriteria *'istitha'ah* berupa kemampuan materi, fisik dan mental. Negara menyatakan bahwa penyelenggaraan haji merupakan tugas nasional. Dengan UU ini, pemerintah memiliki landasan hukum yang kuat sebagai pelaku langsung yang berhak dan berkewajiban memberikan pelayanan operasional ibadah haji. Pelayanan ini dimaksudkan untuk menjamin kesejahteraan lahir-bathin jamaah haji serta memelihara nama baik dan martabat bangsa Indonesia di luar negeri.

Undang-Undang ini juga menetapkan bahwa pemerintah wajib memberikan pembinaan, pelayanan dan perlindungan yang sebaik-baiknya terhadap jamaah haji melalui sistem dan manajemen penyelenggaraan yang baik agar penyelenggaraan ibadah haji dapat berjalan dengan aman, tertib, lancar dan nyaman sesuai dengan tuntunan agama serta jamaah haji dapat melaksanakan ibadah secara mandiri, sehingga diperoleh haji mabrur.

Undang-undang Nomor 17 tahun 1999 terdiri atas 16 bab dengan 30 pasal. Isinya mengatur soal Ketentuan Umum, Asas dan Tujuan, Pengorganisasian, Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji, Pendaftaran, Pembinaan, Kesehatan, Keimigrasian, Transportasi, Barang Bawaan, Akomodasi, Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus, Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah, Ketentuan Pidana, Ketentuan Peralihan dan Ketentuan Penutup.

Hingga saat ini, penyelenggaraan haji masih terus diwarnai oleh kemelut serta persoalan yang seringkali berulang tanpa memperoleh solusi yang tuntas dan komprehensif. Munculnya berbagai persoalan dalam penyelenggaraan ibadah haji selama ini bukan hanya semata-mata persoalan teknik-kasuistik yang disebabkan oleh buruknya manajemen penyelenggaraan haji pemerintah, namun lebih dari itu, UU 17 tahun 1999 ternyata memiliki banyak kelemahan yang berpotensi melahirkan kerancuan sistemik yang berdampak pada carut marutnya wajah penyelenggaraan haji di Indonesia. Sedikitnya terdapat dua catatan penting yang bisa diuraikan dari persepektif efektifitas dan efisiensi ekonomi nasional yang tidak lain merupakan akibat dari kerancuan dalam UU tersebut:

- (1). Dalam hal Pengorganisaian;

UU ini sangat jelas memberikan kewenangan penuh kepada Pemerintah (Depag) dalam seluruh rangkaian penyelenggaraan haji. Pemerintah memegang peran sebagai regulator, operator sekaligus pengawas. Monopoli kekuasaan dan kewenangan ini mengakibatkan tidak adanya *check and balance* dan berkecenderungan mengakibatkan penyalahgunaan

wewenang yang akan berimbas pada lahirnya perlakuan ataupun praktek yang tidak *fair*. Monopoli pemerintah dalam penyelenggaraan haji menyebabkan kerancuan dalam pengorganisasian haji. Pemerintah memegang kendali dari mulai regulasi hingga ke pelaksanaan teknis penyelenggaraan. Hal ini mengakibatkan tumpang tindih antara berbagai kepentingan yang bermuara pada otoritas tunggal Menteri Agama.

Saat ini standar kesuksesan penyelenggaraan haji bersifat artifisial, yakni berhasilnya pemerintah dalam memberangkatkan serta memulangkan kembali jamaah ke embarkasi masing-masing. Aspek bimbingan, pelayanan serta perlindungan jamaah yang semestinya menjadi kunci terlaksananya ibadah secara baik, masih belum mendapatkan perhatian yang semestinya

(2). Dalam kaitannya dengan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji

Undang-Undang Nomor 17 tahun 1999 tidak mengatur secara jelas mana biaya yang harus ditanggung oleh jamaah dan mana yang harus ditanggung oleh negara. Bahkan menurut UU ini, seluruh pembiayaan haji dibebankan kepada jamaah melalui BPIH. Padahal berdasarkan Pasal 3 ditetapkan bahwa ‘pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan, pelayanan dan perlindungan dengan menyediakan fasilitas, kemudahan, keamanan dan kenyamanan yang diperlukan oleh setiap warga negara yang melaksanakan ibadah haji’. Tidak adanya transparansi dalam porsi penentuan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) telah memunculkan kesan kental akan telah terjadinya praktik *pembisnis*an haji.

Transportasi merupakan komponen vital dan terbesar dalam pembiayaan haji. Namun sayangnya, penunjukan pelaksana transportasi hanya ditentukan oleh kebijakan menteri. Penggunaan Garuda sebagai satu-satunya *flag carrier* nasional dalam pengangkutan jamaah haji mengakibatkan tidak adanya kompetisi harga. Semestinya kesempatan pengangkutan haji ini juga daapt diberikan kepada perusahaan penerbangan nasional lainnya untuk ikut serta bersaing menawarkan kualitas pelayanan dan tingkat tarif yang rasional melalui proses yang *fair*, profesional dan transparan. Demikian juga untuk penyediaan akomodasi dan katering untuk jamaah haji, dengan diterapkannya mekanisme yang transparan dan adil dalam upaya pemberdayaan pasar, khususnya untuk pelaku usaha nasional, tentu akan lebih memberikan manfaat bagi perekonomian nasional sekaligus berdampak pada penentuan besaran biaya penyelenggaraan haji yang efisien dan rasional.

Hasil efisiensi BPIH secara langsung yang selama ini diketahui bersama teralokasikan menjadi *account* Dana Abadi Umat sering luput dari perhatian sebagian besar masyarakat, khususnya jamaah haji. Karena lepas kendali, maka dana yang dikumpulkan dari hasil efisiensi penyelenggaraan haji ini tidak terberdayakan secara optimal untuk

menumbuhkembangkan perekonomian umat pada khususnya maupun perekonomian nasional pada umumnya.

3.2 RUU Perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999

Timbulnya berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan ibadah haji, secara historis menunjukkan senantiasa telah secara responsif diatasi oleh Pemerintah Indonesia. Bahkan tidak berhenti disitu, saat inipun bergulirnya wacana penyelenggaraan haji yang modern dengan mengedepankan kualitas pelayanan prima, telah mendorong DPR RI untuk mengusulkan inisiatif Rancangan Undang-Undang perubahan UU No. 17/1999 tentang Penyelenggaraan Haji.

Batang tubuh RUU Perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 memiliki jumlah pasal yang lebih banyak (kurang lebih dua kali lipat dibandingkan UU No.17/1999), yaitu terdiri dari 17 Bab dengan 60 Pasal. Di dalam RUU Perubahan UU no 17 tahun 1999, telah diakomodir beberapa tuntutan masyarakat, diantaranya mengenai pemisahan peran pengawasan yang selanjutnya diserahkan kepada Badan Pengawas Haji, dan juga pemisahan pengelolaan Dana Abadi Umat yang selanjutnya diserahkan kepada Badan Pengelola Dana Abadi Umat yang dibentuk untuk maksud tersebut. Namun demikian Pemerintah (melalui Departemen Agama) tetap memegang peran Regulator di satu sisi, dan secara bersamaan juga masih memegang peran sebagai operator/pelaksana penyelenggaraan ibadah haji.

Secara garis besar pokok-pokok pikiran yang diatur di dalam RUU Perubahan UU Nomor 17 Tahun 1999 yang berhubungan dengan upaya mendorong terjadinya pemberdayaan pasar dan penciptaan iklim persaingan usaha yang sehat dapat diuraikan dalam tabulasi sebagai berikut:

| Ketentuan Pasal | Interpretasi arah kebijakan |
|--|--|
| <p><u>Pasal 3:</u> Pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan, pelayanan dan perlindungan dengan menyediakan fasilitas, kemudahan, keamanan, dan kenyamanan yang diperlukan oleh setiap warga negara yang menunaikan ibadah haji</p> | <p>Pasal ini mengandung pengertian bahwa Pemerintah tidak hanya berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan perlindungan (fungsi Regulator), namun juga berkewajiban untuk melayani penyelenggaraan ibadah haji dengan menyediakan fasilitas, kemudahan, keamanan dan kenyamanannya (fungsi Operator). Dengan kata lain, pasal ini menegaskan bahwa Pemerintah masih berperan sebagai Regulator sekaligus Operator.</p> |
| <p><u>Pasal 6:</u> (1). Jamaah haji berhak memperoleh bimbingan, pelayanan, perlindungan, keamanan dan kenyamanan dalam menjalankan ibadah haji, meliputi: (a) Bimbingan tentang manasik haji dan/atau materi lainnya baik di tanah air, di pesawat, maupun di Arab Saudi;</p> | <p>Pasal ini menegaskan bahwa hak jamaah haji (atau secara implisit merupakan kewajiban Pemerintah), adalah menyediakan pelayanan mengenai pemondokan, akomodasi, konsumsi, dan kesehatan saat ditanah air, selama pelaksanaan ibadah haji di Arab Saudi, maupun saat kepulangan ke tanah air dengan kualitas pelayanan yang nyaman;</p> |

| Ketentuan Pasal | Interpretasi arah kebijakan |
|---|--|
| <p>(b) <u>Pelayanan mengenai pemondokan, akomodasi, konsumsi, dan kesehatan saat ditanah air, selama pelaksanaan ibadah haji di Arab Saudi, maupun saat kepulangan ke tanah air;</u></p> <p>(c) Perlindungan mengenai jamaah haji sebagai warga negara Republik Indonesia yang harus dilindungi kepentingannya;</p> <p>(d) Keamanan mengenai keselamatan diri, barang-barang bawaan, paspor dan berbagai dokumen penting lainnya; dan</p> <p>(e) <u>Kenyamanan transportasi, penginapan / pemondokan selama di tanah air, di Arab Saudi, dan saat kepulangan ke tanah air</u></p> <p>(2) Jamaah haji berkewajiban memenuhi semua persyaratan yang berlaku untuk menunaikan ibadah haji</p> | |
| <p><u>Pasal 7:</u></p> <p>(1) Penyelenggaraan ibadah haji meliputi unsur kebijakan, pelaksanaan, dan pengawasan.</p> <p>(2) <u>Kebijakan penyelenggaraan ibadah haji dan pelaksanaan ibadah haji merupakan tugas nasional dan menjadi tanggungjawab Pemerintah.</u></p> <p>(3) <u>Pelaksana ibadah haji adalah Pemerintah dan/atau masyarakat</u></p> <p>(4) Pengawasan penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas dan tanggungjawab Badan Pengawas Haji Indonesia.</p> <p>(5) <u>Dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab</u> sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah menunjuk Menteri untuk melakukan koordinasi <u>dan/atau bekerjasama dengan masyarakat,</u> departemen/instansi terkait, dan Pemerintah Kerajaan Arab Saudi.</p> <p>(6) Ketentuan lebih lanjut mengenai <u>persyaratan penyelenggaraan</u> dan jenis-jenis kegiatan penyelenggaraan ibadah haji yang dilaksanakan oleh Pemerintah dan/atau masyarakat diatur dengan Peraturan Pemerintah</p> | <p>Pasal ini menegaskan bahwa penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional, sehingga kebijakannya diatur oleh Pemerintah dan pelaksanaannya pun dilakukan oleh Pemerintah atau dapat pula dilakukan oleh swasta (namun terbatas untuk penyelenggaraan haji khusus/ONH plus saja);</p> <p>Di samping itu, di dalam pasal ini menegaskan untuk pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan ibadah haji (yang dulu diperankan oleh Pemerintah), diserahkan kepada suatu Badan Pengawas Haji Indonesia;</p> |
| <p><u>Pasal 21:</u></p> <p>(1) BPIH terdiri dari <u>Biaya Langsung dan Biaya Tidak Langsung</u></p> <p>(2) Biaya Langsung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) <u>dibebankan kepada jamaah haji</u></p> <p>(3) Biaya Tidak Langsung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) <u>ditanggung oleh negara</u></p> | <p>Pasal ini menegaskan bahwa sebagai manifestasi tanggung jawab negara, maka biaya-biaya tidak langsung (yang selama ini menjadi komponen BPIH, tidak lagi dibebankan kepada jamaah haji, melainkan menjadi beban negara (APBN));</p> |

| Ketentuan Pasal | Interpretasi arah kebijakan |
|--|---|
| <p>Pasal 22:</p> <p>(1) <u>Besarnya BPIH di tetapkan oleh Presiden</u> atas usul Menteri setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.</p> <p>(2) BPIH sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan untuk keperluan biaya langsung penyelenggaraan ibadah haji</p> <p>(3) Pengadministrasian BPIH diatur dengan Peraturan Menteri</p> | <p>Pasal ini menegaskan bahwa kebijakan penetapan harga atau biaya haji (yaitu biaya langsung), dilakukan oleh Presiden (atas usul Menteri setelah disetujui DPR)</p> |
| <p><u>Pasal 45:</u> <u>Penunjukan pelaksana transportasi jamaah haji dilakukan oleh Menteri</u> dengan memperhatikan aspek keamanan, keselamatan, kenyamanan dan <u>efisiensi</u></p> | <p>Pasal ini menegaskan bahwa Penetapan pelaksana transportasi haji (dari embarkasi ke Arab Saudi) dilakukan melalui mekanisme penunjukan yang dilakukan oleh Menteri (Agama) dengan mempertimbangkan aspek keamanan, keselamatan, kenyamanan dan efisiensi;</p> |
| <p><u>Pasal 46</u> <u>Pelaksanaan transportasi jamaah haji dari daerah asal ke embarkasi dikoordinasikan dan menjadi tanggungjawab Pemerintah Daerah</u> Provinsi dan Kabupaten/Kota <u>bersama DPRD</u></p> | <p>Pasal ini menegaskan bahwa untuk pelaksanaan transportasi jamaah haji dari daerah asal ke embarkasi dikoordinasikan dan menjadi tanggungjawab Pemerintah Daerah Propinsi dan Kab/Kota bersama DPRD;</p> |
| <p><u>Pasal 48</u></p> <p>(1).Menteri berkewajiban menyediakan akomodasi bagi jamaah haji tanpa biaya tambahan di luar BPIH</p> <p>(2).Pengadaan akomodasi bagi jamaah haji dilakukan dengan memperhatikan standar pelayanan minimum yang mencakup kesehatan, kenyamanan, kemudahan dan keamanan jamaah haji beserta barang bawaannya</p> <p>(3).Ketentuan lebih lanjut mengenai pengadaan akomodasi bagi jamaah haji diatur lebih lanjut dengan peraturan menteri</p> | <p>Pasal ini menegaskan bahwa pelaksanaan penyediaan akomodasi haji dilakukan oleh Menteri (Agama) dengan memperhatikan standar pelayanan minimum (kesehatan, kenyamanan, kemudahan dan keamanan jamaah haji beserta barang bawaannya); Mekanisme pengadaan akomodasi bagi jamaah haji diatur dengan Peraturan Menteri (Agama);</p> |

Mencermati substansi pengaturan sebagaimana diuraikan pada tabulasi tersebut diatas, maka terdapat beberapa hal yang patut mendapatkan apresiasi terkait dengan adanya sebagian perbaikan dalam pengorganisasian penyelenggaraan haji, dimana untuk pengawasan penyelenggaraan haji diserahkan kepada lembaga tersendiri (terpisah dari Pemerintah/Departemen Agama) dan juga dalam hal pengelolaan dana abadi umat, akan diserahkan kepada Badan Pengelola Dana Abadi Umat sehingga dapat dikelola secara optimal untuk kemaslahatan perekonomian umat pada khususnya atau perekonomian nasional pada umumnya.

Namun demikian, pada sisi yang lain masih dipertahankannya kebijakan Pemerintah untuk tidak membuka akses pasar yang lebih luas dalam upaya pemberdayaan pelaku usaha nasional. Untuk jasa pengangkutan calon jemaah haji misalnya, terhadap perusahaan Arab Saudi saja Pemerintah berkemauan untuk membuka pasar, kenapa terhadap perusahaan penerbangan nasional sendiri Pemerintah tidak dapat melakukannya? Demikian juga dalam kegiatan pelayanan jasa akomodasi dan katering untuk jemaah haji Indonesia, seyogianya dapat lebih mengutamakan peran swasta nasional untuk saling bersaing menawarkan kualitas pelayanan terbaiknya dengan harga yang kompetitif dan rasional. Disamping itu, kebijakan untuk memakutkan peran regulasi dan pelaksanaan kepada Pemerintah ataupun dalam hal ini adalah Departemen Agama masih tetap dipertahankan. Berikut akan diuraikan tiga permasalahan tersebut, yaitu terkait dengan kebijakan tariff, pemberdayaan potensi pasar nasional dan perihal organisasi dimana terjadi perangkapan fungsi regulasi dan operator oleh Pemerintah.

3.2.1 Kebijakan Tarif

Sebagaimana telah diuraikan pada bab sebelumnya, bahwa Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji ditetapkan oleh Presiden (setahun sebelumnya) berdasarkan usulan dari Menteri Agama yang telah mendapatkan persetujuan dari DPR. Usulan biaya operasional penyelenggaraan ibadah haji diajukan berdasarkan *biaya tahun-tahun sebelumnya*. Dengan demikian praktis informasi besaran biaya tidak mempertimbangkan dorongan potensi efisiensi yang bisa saja dilakukan oleh swasta yang selama ini diikutsertakan dalam penyelenggaraan ibadah haji. Karena pasar di *design* secara kaku/*rigid* bahkan dipersepsikan '*given*' (oleh swasta) maka mengakibatkan **monopolisasi** pasar penyelenggaraan ibadah haji menjadi terjustifikasi oleh system.

Berdasarkan hal tersebut, maka potensi efisiensi Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji Indonesia (BPIH/ONH) sebenarnya masih terbuka dan layak untuk dilakukan, mengingat:

1. Tarif ONH yang terbentuk (selama ini) dihasilkan berdasarkan keterbatasan informasi, yang dikonstruksikan oleh sistem ataupun regulasi penyelenggaraan haji yang masih diskriminatif (terhadap potensi ekonomi pasar yang sebenarnya telah berkembang). Akibatnya tarif yang terbentuk berkecenderungan untuk terus naik bahkan *eksploitatif*.
2. Eksploitasi pasar yang terjadi juga dapat ditunjukkan pada segmentasi pasar haji khusus/*plus*. Penetapan tarif ONH plus oleh Pemerintah ternyata tidak mendorong swasta yang melayani segmen tersebut untuk melakukan efisiensi. Karakter permintaan pasar di segmen plus ini yang bersifat *inelastik*, dimanfaatkan swasta untuk menetapkan besaran tarif diatas ketentuan tarif yang telah ditetapkan

oleh pemerintah. Ketentuan regulasi penyelenggaraan ibadah haji tidak mengatur mengenai sanksi atas perilaku yang demikian itu.

Dengan tidak dilakukannya pembenahan ataupun perbaikan atas beberapa potensi inefisiensi dari kebijakan tersebut diatas, maka esensi kebijakan pengikutsertaan swasta (*secara gradual*) untuk membantu Pemerintah dalam penyelenggaraan ibadah haji, sehingga pada satu saat tertentu dapat mendorong terjadinya efisiensi penyelenggaraan ibadah haji akan jauh dari tercapai.

3.2.2 Pemberdayaan Pelaku Usaha Nasional

Dinamika pasar dalam industri jasa penerbangan, jasa perjalanan (*tour&travel*), dan jasa boga telah demikian berkembang dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya. Pemberdayaan potensi ekonomi nasional dengan pengikutsertaan pelaku usaha nasional perlu dikedepankan. Mekanisme *competition for the market* diadopsi dalam kerangka untuk mendapatkan kualitas pelayanan yang terbaik dengan harga atau biaya yang rasional. Implementasi *competition for the market* yang selama ini dijalankan Pemerintah dalam segenap pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji masih bersifat diskriminatif, dan perlu dikritisi secara konstruktif:

1. Transportasi Angkutan Udara

Kekhususan penyelenggaraan angkutan haji, sebagaimana dipersepsikan oleh Departemen Agama selama ini, tidak cukup bijak untuk dijadikan alasan untuk tidak dapat membuka kompetisi dalam penyelenggaraan angkutan udara untuk jamaah haji Indonesia. Sebagaimana telah ditunjukkan pada tahun 1999, dampak pengikutsertaan perusahaan penerbangan selain dari PT Garuda Indonesia, yaitu Saudi Arabian Airlines, dalam pengangkutan haji, salahsatunya dapat ditekannya tarif angkutan haji (dari US\$ 1,750.- menjadi US\$ 1,250.- per orang) sehingga signifikan berpengaruh dalam penetapan komponen biaya perjalanan haji yang sebagian besar merupakan biaya angkutan udara.

Jika perusahaan penerbangan asing (yaitu SV) saja telah diberikan akses untuk melayani angkutan haji Indonesia, kenapa terhadap perusahaan penerbangan nasional sendiri yang lain, tidak diberikan kesempatan yang sama? Paradigma pemberdayaan pasar dengan pengikutsertaan pelaku usaha nasional bukanlah sesuatu yang dilarang, bahkan menurut hemat kami perlu dikedepankan. Pemberdayaan pelaku usaha nasional tidaklah selalu identik dengan memberikan keistimewaan kepada nama besar Badan Usaha Milik Negara.

Pemberdayaan pelaku usaha nasional seharusnya bisa direpresentasikan juga melalui perusahaan nasional dalam arti yang lebih luas, yang mampu menawarkan

kualitas pelayanan yang terbaik dengan harga yang rasional. Dengan kebijakan penyelenggaraan haji dimana tarif haji tetap menjadi kewenangan Pemerintah, maka mekanisme pembentukan besaran tarif dimaksud *idealnya* melalui mekanisme *competition for the market* dengan membuka akses pasar yang tidak diskriminatif. Apabila pada akhirnya perusahaan BUMN yang kemudian berhasil memenangkan kompetisi, maka hal tersebut dapat setidaknya akan menjadi pemicu bagi perusahaan penerbangan nasional lainnya untuk memperbaiki manajemen usahanya sehingga dapat lebih efisien lagi untuk dapat memenangkan kompetisi.

2. Penyediaan Akomodasi dan Konsumsi (katering)

Fasilitas pemondokan yang sehat, nyaman dan aman serta tidak jauh dari pusat-pusat peribadatan haji menjadi kondisi yang ideal diidamkan oleh setiap jamaah haji. Mekanisme penentuan tempat-tempat pemondokan selama ini, memang telah dilakukan melalui mekanisme tender (yang dilakukan di Arab Saudi).

Terdapat ketentuan yang mengikat dari Pemerintah Arab Saudi, dalam hal penyewaan pemondokan ini. Namun, keterikatan ketentuan tersebut lebih ditekankan pada fungsi perlindungan kepada jamaah haji itu sendiri, bukan pada model ataupun mekanisme yang harus dijalankan oleh Pemerintah dalam menentukan siapakah pihak yang berhak menyediakan fasilitas pemondokan bagi jamaah haji. Kebijakan yang dapat dijalankan oleh Pemerintah Indonesia dalam menentukan siapakah pihak yang berhak menyediakan fasilitas pemondokan bagi jamaah haji Indonesia pada dasarnya dapat dimodifikasi karena tetap menjadi kewenangan Pemerintah Indonesia.

Penyempurnaan dan pembenahan mekanisme pemenuhan kebutuhan akomodasi jamaah haji sudah seharusnya dilakukan. Demikian juga halnya dalam hal pemenuhan kebutuhan konsumsi dengan sistem katering untuk jamaah haji.

Pendekatan *G to G* yang selama ini dilakukan Pemerintah menjadi prakondisi yang baik untuk dijadikan kerangka dasar pengembangan kelompok kerjasama ekonomi yang bersifat strategis diantara para swasta nasional dengan para swasta arab saudi (di bidang jasa akomodasi dan katering). Hal ini merupakan terobosan kebijakan untuk mendorong terjadinya perluasan skala ekonomi sebagai insentif ekonomis yang dapat dimanfaatkan oleh pelaku pasar. Terbangunnya kerjasama strategis yang saling menguntungkan akan mendorong terjadinya perbaikan kualitas pelayanan serta memberikan akses yang lebih terbuka (bagi Pemerintah Indonesia) untuk menerapkan *punishment* atas buruknya pelayanan swasta.

Mekanisme *competition for the market* tetap menjadi *instrument* untuk menentukan (kelompok usaha) kerjasama swasta (nasional-arab saudi) yang terbaik dengan kualitas pelayanan terbaik dan harga yang kompetitif dan rasional.

3.2.3 Organisasi Penyelenggaraan Ibadah Haji

Perangkapan peran Pemerintah sebagai Regulator dan Operator, berimbas pada kualitas pelayanan yang tidak maksimal karena potensi distorsi yang tinggi. Hubungan antara Regulator-Operator maupun Pengawas-Operator bersifat vertical. Secara ideal hubungan antar fungsi vertical tidak akan efektif dalam upaya efisiensi apabila dirangkap oleh satu institusi. Hubungan rangkap antar fungsi vertikal menyulitkan pengawasan dan penerapan mekanisme *reward* and *punishment*. Berdasarkan pengalaman penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia selama ini, Departemen Agama tidak pernah mendapatkan sanksi ataupun 'hukuman' atas terus terulangnya berbagai permasalahan di dalam penyelenggaraan ibadah haji.

Bentuk distorsi akibat dari perangkapan fungsi regulator dan operator dapat digambarkan beberapa fakta yang didapatkan tim di lapangan. Misalnya terkait dengan mengenai praktek-praktek pengadaan catering di embarkasi-embarkasi haji. Berdasarkan informasi sebagaimana dinyatakan oleh Asosiasi Jasa Boga Sulawesi Selatan, bahwa penyelenggaraan tender hanyalah bersifat formalitas belaka. Sudah bertahun-tahun, pemenang tender penyediaan catering untuk embarkasi Makassar selalu bergantian diantara dua perusahaan, yang tidak lain karena salah satunya memiliki hubungan kedekatan dengan salah satu mantan Gubernur Sulsel, sedangkan satu lainnya merupakan *bisnis* dari pejabat Departemen Agama setempat.

Di kota yang lain, Surabaya, tender pengadaan catering jamaah haji diprotes akibat pengumuman tender yang dicantumkan di harian Media Indonesia -yang kebetulan bukan merupakan harian yang sering dibaca di Jawa Timur- sehingga menyebabkan minimnya informasi dan keikutsertaan pelaku usaha catering di Jawa Timur.

Distorsi serupa juga terjadi dalam mekanisme pengadaan jasa pengangkutan jamaah haji atau transportasi dari daerah asal ke embarkasi. Bahkan untuk kegiatan pengadaan jasa transportasi ini, diakui oleh ORGANDA tidak secara transparan dipublikasikan oleh Pemerintah Daerah sebagai koordinator penyelenggara ibadah haji di tingkat daerah. Unsur kedekatan merupakan faktor dominan dalam penentuan pihak yang berhak untuk menyelenggarakan jasa transportasi jamaah haji dari daerah asal ke embarkasi.

Fasilitasi mekanisme yang *fair* dalam penentuan pihak yang berhak untuk menjadi penyedia catering di embarkasi merupakan pemicu bagi tumbuh dan berkembangnya usaha kecil catering yang berada di daerah bersangkutan.

Guna menjamin adanya mekanisme yang transparan dan adil, maka setidaknya perlu juga dieksplisitkan di dalam ketentuan Undang-Undang, sehingga perbaikan beberapa pasal sebagaimana terdapat di dalam RUU perubahan UU No.17/1999 tentang Penyelenggaraan Haji dapat diperbaiki sebagai berikut:

| RUU Inisiatif DPR | Usulan Perbaikan |
|---|--|
| <p style="text-align: center;">Pasal 3</p> <p>Pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan, pelayanan dan perlindungan dengan menyediakan fasilitas, kemudahan, kemanana dan kenyamanan yang diperlukan oleh setiap warga negara yang menunaikan ibadah haji</p> | <p style="text-align: center;">Pasal 3</p> <p>Pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan dan perlindungan dengan menentukan standar minimum fasilitas dan kenyamanan yang diperlukan oleh setiap warga negara yang menunaikan ibadah haji</p> |
| <p style="text-align: center;">Pasal 7</p> <p><u>Ayat (2)</u> Kebijakan penyelenggaraan ibadah haji dan pelaksanaan ibadah haji merupakan tugas nasional dan menjadi tanggungjawab Pemerintah.</p> <p><u>Ayat (3)</u> Pelaksana ibadah haji adalah Pemerintah dan/atau masyarakat</p> <p>Ayat (5) Dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah menunjuk Menteri untuk melakukan koordinasi dan/atau bekerjasama dengan masyarakat, departemen/instansi terkait, dan Pemerintah Kerajaan Arab Saudi</p> | <p style="text-align: center;">Pasal 7</p> <p><u>Ayat (2)</u> <i>Kebijakan Penyelenggaraan ibadah haji menjadi tanggungjawab Pemerintah</i></p> <p><u>Ayat (3)</u> <i>Pelaksana ibadah haji adalah badan pelaksana ibadah haji yang dibentuk oleh Pemerintah untuk maksud tersebut bekerjasama dengan badan hukum indonesia yang memiliki kompetensi khusus di bidang yang terkait dengan penyelenggaraan ibadah haji setelah melalui mekanisme penunjukan yang transparan dan memperhatikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat</i></p> <p>Ayat (5) <i>Dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah menunjuk Menteri untuk melakukan koordinasi dengan departemen/instansi terkait, dan Pemerintah Kerajaan Arab Saudi</i></p> |
| <p style="text-align: center;">Pasal 22</p> <p>Ayat (1) Besarnya BPIH di tetapkan oleh Presiden atas usul Menteri setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia</p> | <p style="text-align: center;">Pasal 22</p> <p>Ayat (1) <i>Besarnya BPIH di tetapkan oleh Presiden atas usul Badan Pelaksana Ibada Haji setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia</i></p> |
| <p style="text-align: center;">Pasal 45</p> <p>Penunjukan pelaksana transportasi jamaah haji dilakukan oleh Menteri dengan memperhatikan aspek keamanan, keselamatan, kenyamanan dan efisiensi</p> | <p style="text-align: center;">Pasal 45</p> <p><i>Penentuan pelaksana transportasi jamaah haji dilakukan oleh badan pelaksana ibadah haji dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan yang diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah yang meliputi aspek keamanan, keselamatan, kenyamanan dan efisiensi melalui mekanisme persaingan usaha yang sehat</i></p> |
| <p style="text-align: center;">Pasal 46</p> <p>Pelaksanaan transportasi jamaah haji dari daerah asal ke embarkasi dikoordinasikan dan menjadi tanggungjawab Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota bersama DPRD</p> | <p style="text-align: center;">Pasal 46</p> <p><i>Penentuan pelaksana transportasi jamaah haji dari daerah asal ke embarkasi dilakukan oleh badan pelaksana ibadah haji daerah dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan yang diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah yang meliputi aspek keamanan, keselamatan, kenyamanan dan efisiensi melalui mekanisme persaingan usaha yang sehat.</i></p> |

| RUU Inisiatif DPR | Usulan Perbaikan |
|---|--|
| <p style="text-align: center;">Pasal 48</p> <p>(1). Menteri berkewajiban menyediakan akomodasi bagi jamaah haji tanpa biaya tambahan di luar BPIH</p> <p>(2). Pengadaan akomodasi bagi jamaah haji dilakukan dengan memperhatikan standar pelayanan minimum yang mencakup kesehatan, kenyamanan, kemudahan dan keamanan jamaah haji beserta barang bawaannya</p> <p>(3). Ketentuan lebih lanjut mengenai pengadaan akomodasi bagi jamaah haji diatur lebih lanjut dengan peraturan menteri</p> | <p style="text-align: center;">Pasal 48</p> <p><i>Penentuan Pelaksana akomodasi jamaah haji dilakukan oleh badan pelaksana ibadah haji dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan yang diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah yang meliputi aspek keamanan, keselamatan, kenyamanan dan efisiensi melalui mekanisme persaingan usaha yang sehat</i></p> |

BAB IV KESIMPULAN

Berdasarkan uraian informasi dan data sebagaimana telah dijelaskan pada Bab-bab sebelumnya, maka secara umum dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

- (1). Penyelenggaraan ibadah haji Indonesia selama 54 tahun terakhir sebatas diatur melalui kebijakan eksekutif. Baru mulai tahun 1999, dasar hukum penyelenggaraan ibadah haji diatur melalui konstitusi negara yaitu UU No.17/1999 tentang Penyelenggaraan Haji. Meskipun sistem penyelenggaraan haji telah berkali-kali mengalami perubahan dan penyempurnaan kebijakan, namun hingga saat ini masih terus bermunculan permasalahan-permasalahan yang bermuara pada ketidakpuasan pelayanan penyelenggaraan haji yang diselenggarakan oleh Pemerintah.
- (2). Dalam perkembangannya, total kuota haji Indonesia dalam kurun waktu 10 tahun terakhir terus mengalami peningkatan dengan rata-rata pertumbuhan mencapai 10,27% per tahun. Namun bila dilihat dari jenis jamaah atau kuota yang ada, peningkatan yang terjadi tiap tahun hanya terjadi pada kategori jamaah reguler, sedangkan jamaah khusus dan lain-lain terjadi penurunan (rata-rata per tahun sebesar 6,89% untuk jamaah khusus dan 11,87% untuk jamaah lain-lain). Apabila dilihat berdasarkan periodisasi tahunnya, peningkatan jumlah jamaah haji yang terbesar terjadi pada tahun 2000 yaitu mencapai 147%, sedangkan penurunan terbesar terjadi pada tahun 1999 hingga mencapai 64,7%. Penurunan yang terjadi pada tahun 1999 disebabkan adanya imbas krisis moneter yang terjadi pada tahun 1997/1998. Namun situasi ini tidak berlangsung lama, satu tahun setelah itu sudah mulai ada perkembangan ekonomi yang berdampak pada kemampuan masyarakat untuk menunaikan ibadah haji.
- (3). Fenomena menarik ditunjukkan pada tahun 2000, dimana biaya penyelenggaraan ibadah haji dapat diturunkan signifikan (dari Rp 27.373.000 pada tahun 1999 menjadi Rp 17.758.000 pada tahun 2000), sebagai bentuk dampak dari kebijakan Pemerintah (melalui Keputusan Presiden Nomor 119 Tahun 1998) yang pada intinya mengikutsertakan perusahaan penerbangan Saudi Arabia Airlines (SV), selain dari PT Garuda Indonesia yang sebelumnya memonopoli, untuk mengangkut jamaah haji Indonesia ke Arab Saudi. Akibat kebijakan tersebut, biaya angkutan penerbangan dapat ditekan dari US\$ 1.750,- menjadi US\$ 1.200,-. Namun jangan lupa pula, bahwa penurunan tarif ini juga sebagai imbas dari penghapusan pengenaan royalti per jamaah haji kepada perusahaan penerbangan arab saudi bersangkutan yang besarnya US\$100,- per penumpang (yang tidak lain merupakan kompensasi atas diikutsertakannya Saudi Arabian Airlines dalam pengangkutan jamaah haji Indonesia). Dalam perkembangan selanjutnya, biaya penyelenggaraan haji kembali berkecenderungan meningkat dari tahun ketahun, meskipun nilai peningkatannya relatif tidak signifikan.

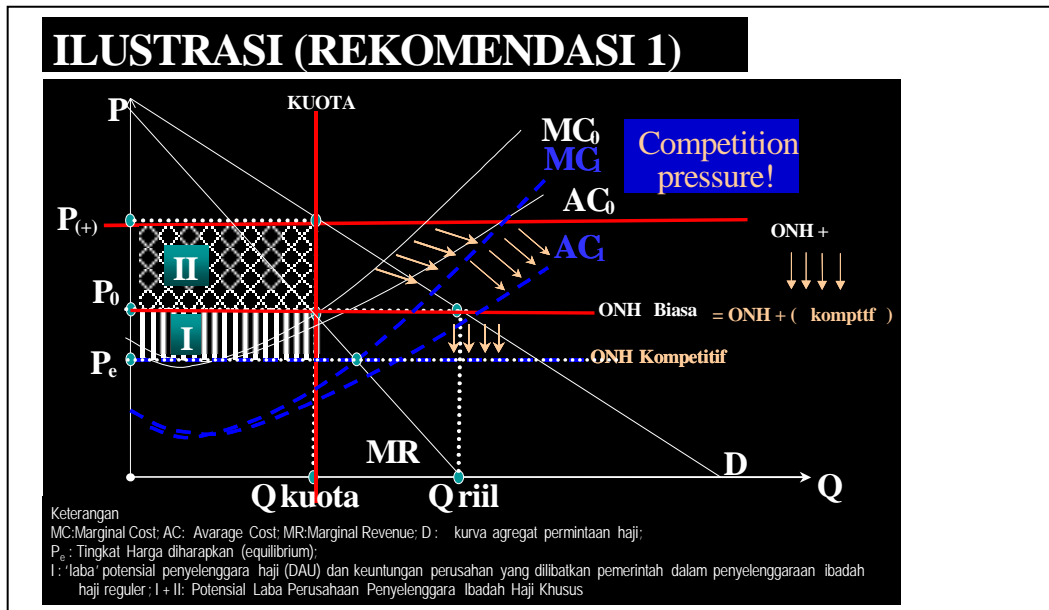
- (4). Mekanisme *competition for the market* yang dilakukan oleh pemerintah selama ini **mungkin** telah menemukan kuantifikasi (baik harga maupun pelayanan) yang baik (*good*), tetapi bukan yang terbaik (*best*). Hal tersebut karena mekanisme yang dijalankan masih bersifat diskriminatif, tidak mempertimbangkan *informasi (kelembagaan) pasar* yang lebih luas dimana potensi efisiensi penyelenggaraan ibadah haji diyakini masih dapat dilakukan lebih baik lagi oleh Pemerintah.
- (5). RUU Perubahan Undang-Undang No.17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Haji yang saat ini telah dihasilkan DPR RI melalui Komisi VIII nya, merupakan inisiatif perbaikan kebijakan yang patut mendapatkan apresiasi dari semua pihak dalam rangka mewujudkan pelayanan penyelenggaraan ibadah haji yang optimal sebagai salah satu bentuk manifestasi pertanggungjawaban negara dalam menjamin kemerdekaan setiap warganegaranya untuk menjalankan perintah agama dan kepercayaannya masing-masing, sebagaimana telah diamanatkan melalui UUD 1945;
- (6). Namun demikian ketentuan dalam RUU sebagaimana telah dihasilkan DPR tersebut masih mempertahankan paradigma bahwa bentuk jaminan perlindungan negara 'harus' termanifestasikan dalam bentuk perangkapan fungsi regulasi dan fungsi pelaksanaan oleh Pemerintah. Manajemen monopolistik yang selama ini dijalankan setidaknya cukup memberikan informasi bahwa pola yang demikian telah mengakibatkan penyelenggaraan haji tidak optimal.

BAB V REKOMENDASI

Mempertimbangkan paparan kesimpulan tersebut di atas, perbaikan terhadap UU No. 17 tahun 1999 sudah seharusnya menyentuh pada aspek yang paling mendasar, dengan memperhatikan prinsip-prinsip profesionalitas, transparansi dan akuntabilitas. Perubahan ini sejalan dengan konsideran UU 17 tahun 1999: “bahwa upaya penyempurnaan sistem dan manajemen penyelenggaraan ibadah haji perlu terus ditingkatkan agar pelaksanaan ibadah haji berjalan aman, tertib, dan lancar sesuai dengan tuntutan agama.” Atas dasar itulah, beberapa rekomendasi ini diharapkan dapat menjadi kontribusi konstruktif menuju penyelenggaraan haji yang lebih baik:

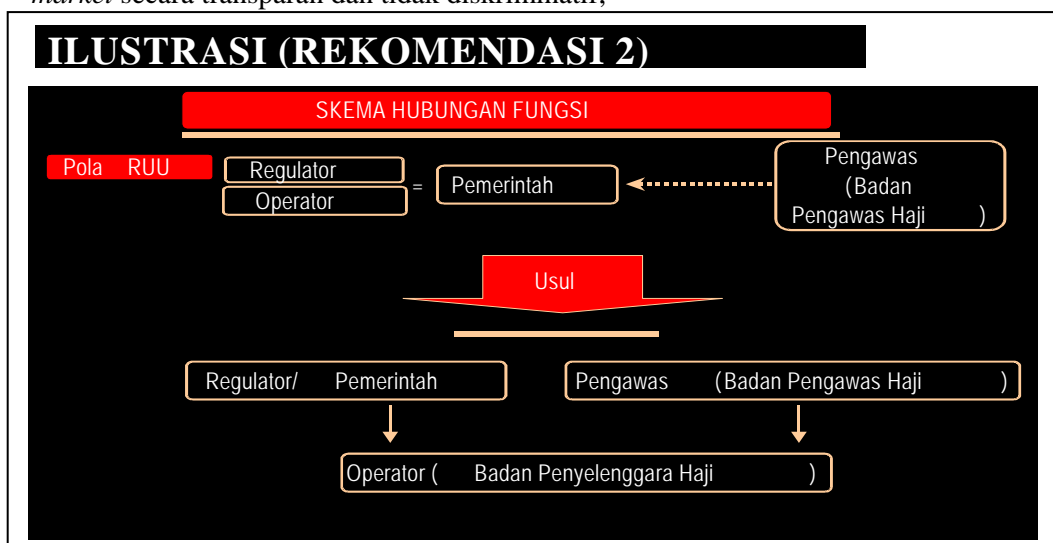
1. Perlu dilakukan penyempurnaan kebijakan pemerintah dalam penentuan Tarif Haji dengan mengutamakan pemberdayaan potensi pelaku usaha nasional.

- Ketetapan Pemerintah mengenai Tarif Haji Reguler seharusnya diperoleh dari mekanisme persaingan yang tidak diskriminatif. *Mekanisme competition for the market* harus dilakukan dengan mengikutsertakan swasta nasional dalam pasar bersangkutan yang sama secara luas:
 - Dalam penyelenggaraan angkutan jamaah haji perlu diupayakan pembukaan akses pasar dengan keikutsertaan perusahaan-perusahaan penerbangan nasional;
 - Membenahi dan melaksanakan mekanisme tender sehingga transparan dan atau mendorong kerjasama ekonomi (swasta nasional-swasta Arab Saudi) sehingga dapat memperluas peran serta swasta nasional dalam penyediaan jasa katering baik di embarkasi maupun di Arab Saudi, begitupun juga halnya dalam pengadaan jasa pemondokan/akomodasi
- Guna mendorong terjadinya kompetisi di segmen pasar haji plus, maka Pemerintah dapat menerapkan kebijakan tarif batas atas dan tidak membatasi ataupun membagi kuota kepada masing-masing swasta (berdasarkan pemenuhan kuota tahun sebelumnya) yang berada dalam segmen pasar bersangkutan dimaksud. Dengan kebijakan ini, diharapkan penawaran tarif oleh swasta akan mengarah mendekati tarif haji reguler (yang ditetapkan Pemerintah) dengan kualitas pelayanan haji yang lebih baik (daripada Pemerintah);
- Efisiensi tarif jasa penyelenggaraan haji (BPIH) secara gradual perlu didorong dengan instrumen kebijakan *cost reduction* yang terprogram secara baik seiring dengan dinamika dan pertumbuhan pasar;



2. Perlu Penyempurnaan dalam organisasi penyelenggaraan ibadah haji dengan memisahkan Peran **REGULATOR** dan **OPERATOR**.

- ❑ Pemerintah menjalankan fungsi Regulator, dan Fungsi Pelaksanaan diserahkan kepada Badan Pelaksana Ibadah Haji yang dibentuk khusus oleh Pemerintah untuk penyelenggaraan Ibadah Haji;
- ❑ Penetapan tarif Haji ditetapkan oleh Presiden berdasarkan usulan dari Badan Pelaksana Ibadah Haji setelah disetujui oleh DPR. Untuk segmentasi pasar haji plus, Pemerintah menetapkan besaran Tarif Batas Atas;
- ❑ Setiap komponen biaya penyelenggaraan ibadah haji diorganisasikan oleh Badan Pelaksana Ibadah Haji dengan mengimplementasikan mekanisme *competition for the market* secara transparan dan tidak diskriminatif;



3. Mengusulkan perbaikan beberapa pasal dalam batang tubuh RUU Perubahan UU No.17/1999 sehingga sejalan dengan upaya mendorong terciptanya kesempatan berusaha yang sama dengan memperhatikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat sebagaimana diatur di dalam UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, adalah sebagai berikut:

(1). **Pasal 3**, diperbaiki menjadi:

“Pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan dan perlindungan dengan menentukan standar minimum fasilitas dan kenyamanan yang diperlukan oleh setiap warga negara yang menunaikan ibadah haji”

(2). **Pasal 7** ayat (2), ayat (3) dan ayat (5) diperbaiki menjadi:

Ayat (2) : *Kebijakan Penyelenggaraan ibadah haji menjadi tanggungjawab Pemerintah;*

Ayat (3) : *Pelaksana ibadah haji adalah badan pelaksana ibadah haji yang dibentuk oleh Pemerintah untuk maksud tersebut bekerjasama dengan badan hukum indonesia yang memiliki kompetensi khusus di bidang yang terkait dengan penyelenggaraan ibadah haji setelah melalui mekanisme penunjukan yang transparan dan memperhatikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat ;*

Ayat (5) : *Dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah menunjuk Menteri untuk melakukan koordinasi dengan departemen/instansi terkait, dan Pemerintah Kerajaan Arab Saudi.*

(3). **Pasal 22** ayat (1), diperbaiki menjadi:

“Besarnya BPIH di tetapkan oleh Presiden atas usul Badan Pelaksana Ibadah Haji setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia”

(4). **Pasal 45** diperbaiki menjadi:

“Penentuan pelaksana transportasi jamaah haji dilakukan oleh badan pelaksana ibadah haji dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan yang diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah yang meliputi aspek keamanan, keselamatan, kenyamanan dan efisiensi melalui mekanisme persaingan usaha yang sehat”

(5). **Pasal 46** diperbaiki menjadi:

“Penentuan pelaksana transportasi jamaah haji dari daerah asal ke embarkasi dilakukan oleh badan pelaksana ibadah haji daerah dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan yang diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah yang meliputi aspek keamanan, keselamatan, kenyamanan dan efisiensi melalui mekanisme persaingan usaha yang sehat”

(6). **Pasal 48** diperbaiki menjadi :

“Penentuan Pelaksana akomodasi jamaah haji dilakukan oleh badan pelaksana ibadah haji dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan yang diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah yang meliputi aspek keamanan, keselamatan, kenyamanan dan efisiensi melalui mekanisme persaingan usaha yang sehat”

4. Perlu diakomodir ketentuan pasal yang mengatur mekanisme peneanaan dan penerapan sanksi yang seberat-beratnya atas berbagai penyimpangan pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji (tidak hanya terbatas yang dilakukan oleh swasta namun juga potensi penyimpangan yang dilakukan oleh Badan Penyelenggara Haji)