



NASKAH AKADEMIS
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI
DAN UMRAH



KOMISI VIII DPR RI
JAKARTA
APRIL 2016

DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN	5
	1.1 Latar Belakang:	5
	1.2 Identifikasi Masalah:	7
	1.3 Tujuan dan Kegunaan:	9
	1.4 Metode:	11
	1.5 Sistematika Penulisan	15
BAB II	KAJIAN TEORITIK DAN PRAKTIK EMPIRIS	12
	A. Tinjauan Syar'i tentang Haji dan Umrah	12
	2.1. Pengertian Haji	12
	2.2. Definisi Haji dan Umrah	13
	2.3. Dalil Wajib Haji	
	2.4. Keutamaan Haji dan Umrah	
	2.5. Wajib Haji dan Umrah Hanya Satu Kali Seumur Hidup	
	2.6. Persyaratan Wajib Haji	
	2.7. Definisi Istitha'ah (mampu)	
	2.8. Berhaji dengan Biaya Orang Lain	
	2.9. Berhutang untuk Haji	
	2.10. Berhaji dengan Uang Haram	
	2.11. Usia	
	2.12. <i>Kaffarat dan Dam</i>	
	B. Penyelenggaraan Haji dan Umrah	
	Teori organisasi, teori manajemen organisasi, teori keuangan, sumber daya manusia,	
	1. Organisasi Penyelenggaraan Ibadah Haji	
	A. Dirjen Penyelenggara Haji dan Umrah	
	B. PPIH di Indonesia	
	C. PPIH di Arab Saudi	
	D. Kantor Misi Haji Indonesia	
	2. Kondisi Penyelenggaraan Ibadah Haji Saat ini di Tanah Air	
	A. Pendaftaran Calon Jemaah Haji	
	B. Pelayanan Dokumen	
	C. Pembinaan oleh Pemerintah	
	D. Pembinaan oleh KBIH	
	E. Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji	
	F. Quota Haji	
	G. Sistem Komputerisasi Haji Terpadu (Siskohat)	
	H. Embarkasi Haji	
	I. Transportasi	

	J. Catatan Akhir tentang Kondisi Penyelenggaraan Haji di Tanah Air	
	3. Kondisi Penyelenggaraan Ibadah Haji Di Arab Saudi	
	Informasi, Komunikasi dan Pendataan	
	Pelayanan Transportasi: Fakta, Masalah, alternative Solusi Hasil Analisis	
	Pelayanan Pemandokan	
	Pelayanan Katering	
	Pelayanan Kesehatan	
	Perlindungan Jemaah Haji	
	Pelayanan Petugas Haji	
	Pemulangan Jemaah Haji	
	Debakasi	
	Catatan Akhir tentang Kondisi Penyelenggaraan Ibadah Haji di Arab Saudi	
	4. Belajar Penyelenggaraan Ibadah Haji Negara lain	
	Penyelenggaraan Ibadah Haji di Turki	
	Penyelenggaraan Ibadah Haji di Iran	
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	107
	Undang-Undang dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945	107
	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Peraturan Pe;aksanaannya	
	Undang-Undang No. 34 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji menjadi Undang-Undang	
	Undang-Undang No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian	
	Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan	
	Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan	
	Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara	
	Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara	
	Undang-Undang No. 20 Tahun 2007 tentang PNPB	
	Undang-Undang No. 32 Tahun 2003 tentang Pemerintahan Daerah	
	Undang-Undang No. Tahun tentang Pelayanan	
	Undang-Undang Kerjasama Internasional	
	Peraturan terkait Penyelenggaraan ibadah belum terintegrasi dan tumpang tindih serta bertabrakan	

BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	123
	4.1 Filosofis	123
	4.2 Sosiologis	
	4.3 Yuridis	
BAB V	JANGKUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG	127
BAB VI	PENUTUP	151
	6.1 Simpulan	151
	6.2 Rekomendasi	152
DAFTAR PUSTAKA		

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Penyelenggaraan Ibadah Haji merupakan rangkaian kegiatan Penyelenggaraan pelaksanaan ibadah yang meliputi pembinaan, pelayanan, dan perlindungan jemaah yang harus dikelola berdasarkan asas keadilan, profesionalitas, dan akuntabilitas dengan prinsip nirlaba sehingga jemaah dapat menunaikan ibadah haji sesuai dengan ketentuan dalam ajaran agama Islam.

Dalam praktiknya penyelenggaraan ibadah haji sebagaimana harapan di atas belum dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh Pemerintah. Karena pada setiap tahun ditemukan berbagai kelemahan dalam pembinaan, pelayanan, dan perlindungan terhadap jemaah haji. Padahal untuk menunaikan ibadah haji tersebut, para jemaah harus mengeluarkan biaya yang tidak kecil, namun pelayanan yang mereka dapatkan tidak sebanding dengan biaya yang mereka keluarkan. Akibat dari buruknya pelayanan itu, jemaah haji tidak dapat melaksanakan rangkaian ritual-ritual dalam ibadah haji.

Kelemahan-kelemahan yang menyelimuti penyelenggaraan ibadah haji yang dilaksanakan oleh Pemerintah antara lain adalah:

Pertama, kelemahan dalam aspek regulasi, yaitu: (1) setelah 4 (empat) tahun pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008, masih ada 17 (tujuh belas) peraturan pelaksana Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 yang belum dibentuk;¹ (2) untuk melakukan optimalisasi dana setoran awal Biaya Penyelenggaraan Ibadah haji (BPIH) Pemerintah menempatkan dana setoran awal BPIH itu dalam bentuk Surat Berharga Syariah (SBSN), namun penempatan itu tidak memiliki dasar hukum yang kuat; (3) tidak adanya ketentuan mengenai

¹ Peraturan pelaksana tersebut antara lain: *pertama*, peraturan pelaksana terkait Penyelenggaraan BPIH, sesuai ketentuan Pasal 21 ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri; *kedua*, ketentuan mengenai pengembalian dan jumlah BPIH yang dikembalikan, sesuai dengan ketentuan Pasal 24 ayat (2) diatur dengan Peraturan Menteri; *ketiga*, ketentuan mengenai prosedur dan persyaratan pendaftaran, sesuai dengan ketentuan Pasal 26 ayat (2) diatur dengan Peraturan Menteri; *Keempat*, Ketentuan mengenai pembiayaan transportasi daerah, sesuai dengan ketentuan Pasal 35 ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Daerah;

kriteria alokasi sisa porsi skala nasional; (4) tidak adanya ketentuan yang mengatur sumber pendanaan untuk setiap item kegiatan operasional Penyelenggaraan Ibadah haji baik di dalam maupun di luar negeri; (5) tidak adanya standar komponen *indirect cost* dalam BPIH (Singkatan dari BPIH?); (6) tidak adanya dasar pemberian honor petugas haji non kloter; (7) tidak jelasnya komponen, waktu penyetoran, dan format laporan sisa biaya operasional Penyelenggaraan Ibadah haji yang disetor ke DAU (Dana Abadi Ummat) .²; (8) belum adanya pasal Penerapan Sanksi bagi Kementerian Agama RI sebagai pelaksana Penyelenggara Ibadah haji atas berbagai penyimpangan pelaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji yang dilakukan oleh pihak Kementerian Agama sendiri.

Kedua, kelemahan dalam aspek kebijakan terutama dalam pelayanan pemondokan, transportasi dan catering bagi jemaah haji di Arab Saudi.

Ketiga, kelemahan dalam kelembagaan seperti: (1) perangkapan fungsi oleh Kementerian Agama, sebagai regulator, operator dan pengawasan sekaligus dalam penyelenggaraan ibadah haji. Perangkapan fungsi ini menimbulkan berbagai bentuk kelemahan dalam pelaksanaan, pertanggungjawaban dan pengawasan; (2) penanganan kepanitiaan masih bersifat *ad hoc*, padahal penyelenggaraan Ibadah haji bersifat reguler dan berlangsung setiap tahun dengan waktu yang sudah bisa diprediksi sebelumnya. Dengan sistem kepanitiaan *ad hoc*, personil yang menangani penyelenggaraan ibadah haji dapat berganti setiap saat, sehingga menghalangi kontinuitas dan peningkatan profesionalitas penyelenggaraan ibadah haji;³ (3) penyelenggaraan ibadah haji tidak adanya kode etik pelayanan publik; (4) belum ada lembaga pengawas independen dalam Penyelenggaraan Ibadah haji meskipun dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 telah mengatur mengenai pembentukan Komisi Pengawas Haji Independen (KPHI); (5) ketidaksesuaian antara tupoksi (tugas pokok dan fungsi) yang diamanatkan dan kegiatan aktual yang dilakukan oleh beberapa unit kerja di

² Komisi Pemberantasan Korupsi RI, "Laporan Hasil Kajian Akhir Sistem Penyelenggaraan Ibadah Haji pada Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah," (Jakarta, 2010), h. 102-106.

³ Tim Pengawas Penyelenggaraan Ibadah Haji Indonesia, "Laporan Tim Pengawas Penyelenggaraan Ibadah Haji Indonesia Tahun 2005," (Jakarta: Sekretariat Komisi VIII DPR RI, 2005), h. 4.

Ditjen PHU; (6) tersebarnya tugas pokok dan fungsi pengadaan di masing-masing sub-direktorat;⁴ (7), ketidakseimbangan antara struktur organisasi dan kewenangan yang dimiliki oleh Teknis Urusan Haji; (8) ketidaksesuaian struktur organisasi PPIH dengan kondisi aktual.⁵

Keempat, kelemahan dalam aspek Penyelenggaraan keuangan haji sebagaimana disampaikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam forum Rapat Dengar Pendapat dengan Komisi VIII DPR RI pada tanggal 21 Pebruari 2012 bahwa UU NO. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji terdapat banyak celah hukum dan kelemahan antara lain terkait Penyelenggaraan keuangan haji sehingga berpotensi menimbulkan penyimpangan antara lain terkait dengan: Biaya penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH); Badan Pengelola Dana Abadi Umat (BP DAU), Pengadaan barang dan jasa.

1.2. Identifikasi Masalah

Dari latar belakang di atas, dapat dikatakan kelemahan-kelemahan atau masalah-masalah yang menyelimuti penyelenggaraan ibadah haji antara lain adalah: masalah regulasi, kebijakan tata kelola pelayanan, kelembagaan, dan Penyelenggaraan keuangan. Masalah-masalah tersebut tentu tidak boleh dibiarkan berlarut-larut dan mesti ada pembenahan yang reformatif dan fundamental.

Setiap tahun pemerintah sejatinya telah melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji, namun evaluasi tersebut tidak membawa dampak signifikan terhadap pembinaan, pelayanan, perlindungan jemaah haji, dan Penyelenggaraan keuangan haji.

⁴ Kegiatan pengadaan Penyelenggaraan Ibadah Haji di Ditjen Penyelenggaraan Haji dan Umrah (PHU) dilakukan tersebar oleh masing-masing sub direktorat, contoh: (1) buku manasik haji oleh Subdirektorat Bimbingan Jemaah (2) Gelang identitas oleh Sub Direktorat Penyiapan Dokumen Haji; (3) Dokumen haji oleh Sub Direktorat Penyiapan Dokumen Haji; (4) Asuransi oleh Subdirektorat Perjalanan; (5) Angkutan Darat oleh Sub Direktorat Perjalanan; (6) Peralatan IT siskohat oleh Sub Direktorat Pendaftaran Jemaah; (7) Pemeliharaan Siskohat oleh Sub Direktorat Pendaftaran Jemaah.

⁵ Ibid., h. 106-110.

Karena itu perlu dilakukan ada langkah reformatif terhadap penyelenggaraan ibadah haji. Langkah reformatif tersebut harus dilakukan secara menyeluruh dan tidak parsial melalui perubahan atau penggantian undang-undang penyelenggaraan ibadah haji yang selama ini dijadikan pedoman atau acuan penyelenggaraan ibadah haji. Sebelum melakukan langkah tersebut, adalah penting kemudian untuk melakukan kajian, evaluasi dan analisis terhadap beberapa kelamahan-kelemahan penyelenggaraan ibadah haji. Pertanyaannya kemudian adalah: bagaimana penyelenggaraan ibadah haji yang ideal, bagaimana praktik empirik penyelenggaraan ibadah haji yang selama ini dilaksanakan, bagaimana evaluasi dan analisis perundang-undangan terkait penyelenggaraan ibadah haji, apa landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis penyelenggaraan ibadah haji, dan bagaimana arah jangkauan pengaturan dan apa materi muatan rancangan undang-undang (RUU) Penyelenggaraan ibadah haji sebagai pengganti UU Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji?

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, masalah utama yang dikaji dalam naskah akademik ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana penyelenggaraan ibadah haji yang ideal dan bagaimana praktik empirik penyelenggaraan ibadah haji yang selama ini dilaksanakan?
- b. Bagaimana evaluasi dan analisis perundang-undangan terkait penyelenggaraan ibadah haji?
- c. Apa landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari RUU Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah?
- d. Bagaimana arah jangkauan pengaturan dan apa materi muatan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah sebagai pengganti UU Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji?

1.3. Tujuan dan Kegunaan

Penyusunan naskah akademik ini bertujuan untuk:

- a. melakukan kajian secara teoritik dan praktik empirik penyelenggaraan ibadah haji;
- b. Melakukan evaluasi dan analisis perundang-undangan terkait penyelenggaraan ibadah haji;
- c. Mendeskripsikan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dari RUU Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah;
- d. Mendeskripsikan arah jangkuan pengaturan dan materi muatan rancangan undang-undang (RUU) Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah sebagai ganti UU Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Sementara kegunaan naskah akademik ini adalah:

- a. Sebagai acuan penyusunan rancangan undang-undang (RUU) Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah;
- b. Sebagai acuan pembahasan dan perumusan rancangan undang-undang (RUU) Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah.

1.4. Metode

Penyusunan naskah akademik ini dilakukan dengan beberapa metode: *Pertama*, pengumpulan data. Pengumpulan data antara lain dilakukan dengan acara:

- a. Diskusi dengan pemerintah, pakar, lembaga swadaya masyarakat di bidang perhajian, ormas Islam (antara lain: Pengurus besar Nahdlatul Ulama, PP Muhammadiyah, Majelis Ulama Indonesia), dan unsur masyarakat lainnya.
- b. Wawancara mendalam (*in-depth interview*). Wawancara mendalam ini dilakukan dengan beberapa akademisi, pemerintah daerah, dan unsur masyarakat lain yang dilakukan saat kunjungan lapangan di tiga daerah yaitu Sulawesi Selatan, Nusa Tenggara Barat dan Kepulauan Riau oleh Tim Panitia Kerja. Wawancara mendalam juga dilakukan Tim Perancang Undang-Undang Bidang Politik, Hukum, Hak Aasi manusia, dan Kesejahteraan Sosial (Polhukhamkesra) Sekretariat Jenderal DPR RI dengan kementerian agama provinsi, Kelompok Bimbingan Haji Indonesia (KBHI), dan tokoh masyarakat di

Sumatera Utara dan Jawa Timur. Tim yang disebut terakhir ini terdiri dari: peneliti P3DI, legal drafter, dan tenaga ahli Komisi VIII.

- c. *Focus Group Discussion* (FGD); Hal ini dilakukan untuk menggali informasi sedalam mungkin tentang tujuan, ruang lingkup, dan substansi undang-undang yang akan diganti. Sedangkan FGD dilakukan untuk mengumpulkan data dan informasi melalui diskusi kelompok terfokus dengan Kementerian Agama Provinsi, Nahdlatul Ulama, Muhammadiyah, dan Majelis Ulama Indonesia serta KBIH dan ormas Islam lainnya.
- d. Kompilasi data dan informasi. Metode ini dilakukan dengan cara menelusuri hasil-hasil kajian dan penelitian tentang penyelenggaraan ibadah haji baik yang dilakukan oleh perorangan maupun oleh kelompok atau lembaga pemerhati penyelenggaraan ibadah haji.

Kedua, pengkajian/analisis yuridis. Setelah data terkumpul kemudian disusun dalam bentuk narasi sesuai dengan sistematika penyusunan naskah akademik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-Undangan. Langkah selanjutnya adalah melakukan pengkajian/analisis yuridis. Pengkajian dilakukan terhadap data-data naratif terhadap fakta empirik penyelenggaraan ibadah haji, selanjutnya analisis yuridis dilakukan terhadap pelbagai peraturan perundangan-undangan terkait dengan penyelenggaraan ibadah haji.

Ketiga, penyusunan materi pokok naskah akademik. Naskah akademik ini disusun menjadi beberapa bab dan sub bab. Bab I Pendahuluan berisi tentang latar belakang, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, dan metode penyusunan naskah akademik. Bab II Kajian Teoritik dan Praktik Empirik berisi tentang paparan teoritik tentang konsepsi haji dan umrah, konsepsi Penyelenggaraan haji, pengorganisasian ibadah haji, kebijakan pelayanan haji, tata kelola keuangan haji, dan pengawasan. Sementara kajian praktik empirik berisi praktik empirik pengorganisasian haji, praktik pelayanan ibadah haji di tanah air dan di Arab Saudi. Di samping itu, dalam bab ini dipaparkan perbandingan

praktik Penyelenggaraan ibadah haji di Negara lain, seperti Turki, Iran, dan Malaysia.

Bab III Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait. Berisi tentang evaluasi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah haji dan analisis perundang-undangan terkait. Bab IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis. Berisi tentang landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis penggantian undang-undang penyelenggaraan ibadah haji. Bab V Jangkauan Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan RUU Penyelenggaraan Ibadah Haji. Bab ini berisi jangkauan pengaturan, ruang lingkup dan materi muatan RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Penyelenggaraan Umrah yang meliputi: ketentuan umum, asas, Penyelenggaraan ibadah haji, Penyelenggaraan ibadah umrah, biaya Penyelenggaraan ibadah haji, Penyelenggaraan keuangan haji, kelembagaan, ketentuan pidana, dan ketentuan peralihan. Bab VI Penutup berisi kesimpulan dan saran.

BAB II

KAJIAN TEORITIK DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1. KAJIAN TEORITIK

2.1.1. Konsepsi Haji dan Umrah

Secara bahasa haji berasal bahasa Arab *haj* atau *hijj*, yang berarti menuju atau mengunjungi tempat yang agung.⁶ Dalam pengertian agama, haji adalah perjalanan menuju Mekkah untuk melaksanakan ibadah thawaf, sa'i, wukuf di Arafah, dan seluruh rangkaian manasik ibadah haji sebagai bentuk pelaksanaan perintah Allah dan dalam kerangka mencari ridha-Nya.⁷ Umrah secara bahasa berarti ziarah.⁸ Secara istilah, umrah berarti mengunjungi Ka'bah dan *thawaf* sekelilingnya, *sa'i* antara bukit Shafa dan Marwah, serta mencukur atau memotong rambut⁹.

2.1.2. Dasar Kewajiban Ibadah Haji

Ibadah haji diwajibkan bagi setiap Muslim dan Muslimah yang mampu (*istitha'ah*), sekali seumur hidup.¹⁰ Kewajiban untuk melaksanakan ibadah haji ditetapkan berdasarkan al-Qur'an, Sunnah, dan Ijma'.¹¹ Dasar kewajiban haji dalam Al-Qur'an¹² adalah firman Allah yang artinya: "Sesungguhnya rumah yang mula-mula dibangun untuk (tempat beribadat) manusia, ialah Baitullah yang di Bakkah (Mekkah) yang diberkahi dan menjadi petunjuk bagi semua manusia. padanya terdapat tanda-tanda yang

⁶ Abd al-Rahman al-Jaziri, *Kitab al-Fiqh 'ala al-Madzahib al-Arba'ah*, 1-5 (Lebanon: Dar al-Kutub al-'Ilmiyah, 2010), hlm. 324.

⁷ Al-Sayyid Sabiq, *Fiqh al-Sunnah* (Mesir: al-Fath lil 'A'lam al-'Arabi, 2004), hlm. 317.

⁸ Al-Jaziri, *Kitab al-Fiqh*, hlm. 351.

⁹ Sabiq, *Fiqh al-Sunnah*, hlm. 487.

¹⁰ Al-Jaziri, *Kitab al-Fiqh*, hlm. 324.

¹¹ *Ibid.*,

¹² Al-Qadhi Abi al-Walid Muhammad bin Ahmad bin Muhammad bin Ahmad Ibn Rusyd al-Qurtubi al-Andalusi, *Bidayatul Mujtahid wa Nihayat al-Muqtashid* (Libanon: Dar al-Kutub al-'Ilmiyah, 2007), hlm. 295.

nyata, (di antaranya) *maqam Ibrahim*; Barangsiapa memasukinya (Baitullah itu) menjadi amanlah dia; mengerjakan haji adalah kewajiban manusia terhadap Allah SWT, Yaitu (bagi) orang yang sanggup Mengadakan perjalanan ke Baitullah. Barangsiapa mengingkari (kewajiban haji), Maka Sesungguhnya Allah Maha Kaya (tidak memerlukan sesuatu) dari semesta alam.¹³

Kewajiban pelaksanaan ibadah haji juga didukung oleh hadits Nabi¹⁴ yang artinya: "Islam itu dibangun atas lima dasar; syahadat (kesaksian) bahwa tiada tuhan selain Allah dan bahwa Muhammad adalah utusan-Nya, mendirikan salat, menunaikan zakat, puasa Ramadhan dan haji."¹⁵

Ibadah haji hanya wajib dilaksanakan sekali semur hidup sebagaimana disebutkan dalam hadits:¹⁶ Abdullah bin Abbas r.a. meriwayatkan bahwa Rasulullah saw pernah berkhotbah, "Wahai manusia, telah diwajibkan ibadah haji atas kamu," seorang bernama al-Aqra bin Habis bertanya, "Apakah setiap tahun wahai Rasulullah? Maka beliau menjawab, "Seandainya aku mengiyakan, niscaya diwajibkan atas kamu. Dan seandainya benar-benar diwajibkan (setiap tahunnya), niscaya kamu tidak akan mampu melakukannya. Kewajiban haji itu hanya satu kali saja (sepanjang hidup). Dan barangsiapa menambah, maka yang demikian itu adalah *tathawwu'* (yakni sebagai haji sukarela).¹⁷

Umrah juga diwajibkan hanya seumur hidup seseorang, namun boleh juga dilakukan berulang-ulang sepanjang tahun. Tetapi yang paling utama adalah di bulan Ramadhan, seperti dalam sabda Nabi saw, "Umrah di bulan

¹³ Q.S. Ali Imran [3]: 96-97.

¹⁴ Al-Jaziri, *Kitab al-Fiqh*, 324.

¹⁵ Hadis Riwayat Bukhari dan Muslim

¹⁶ Al-Jaziri, *Kitab al-Fiqh*, 324.

¹⁷ Hadis riwayat Ahmad, Abu Dawud, Nasa'i, dan al-Hakim.

Ramadhan, (pahalanya) seimbang dengan (pahala) satu kali haji bersamaku.”¹⁸

2.1.3. Persyaratan Wajib Haji

Haji (dan umrah) menjadi wajib atas seseorang yang telah memenuhi persyaratan-persyaratan sebagai muslim, *baligh*, berakal, merdeka (bukan budak) dan memiliki kemampuan (*istitha'ah*). Akan tetapi, seandainya seorang anak yang belum *baligh* melakukan haji maka hajinya itu sah walaupun tidak menggugurkan kewajibannya untuk berhaji lagi lagi kelak, jika telah mencapai usia *baligh* dan memiliki kemampuan untuk itu.¹⁹

Terkait dengan dasar kewajiban haji di atas ada beberapa hal yang perlu dijelaskan lebih lanjut, yakni tentang *istitha'ah* (mampu), berhaji dengan biaya orang lain, berhutang untuk haji, berhaji dengan uang haram, serta keutamaan haji dan umrah.

2.1.4 *Istitha'ah*

Istitha'ah (mampu) yang merupakan salah satu syarat wajib haji, meliputi beberapa hal sebagai berikut:

- a. Kemampuan fisik untuk perjalanan menuju Mekkah dan mengerjakan kewajiban-kewajiban haji. Seseorang yang tidak memiliki kemampuan fisik, karena lanjut usia, atau penyakit menahun yang tidak bisa diharapkan kesembuhannya lagi, sedangkan ia mempunyai cukup harta untuk pergi haji, wajib mewakilkan orang lain (biasa disebut *badal*) untuk berhaji atas namanya. Namun harus diketahui bahwa seorang yang menjadi wakil orang lain untuk berhaji

¹⁸ Hadis riwayat Ahmad.

¹⁹ Muhammad Bagir al-Habsy, *Fiqih Praktis*, hlm. 386.

atas namanya, ia sendiri sebelum itu harus telah menunaikan wajib haji atas nama dirinya sendiri.

- b. Perjalanan yang aman ketika pergi dan pulang terhadap jiwa dan harta seseorang. Seandainya terdapat kekhawatiran adanya kerawanan perampok atau wabah penyakit dalam perjalanan, maka ia belum wajib haji karena belum dianggap berkemampuan untuk itu.
- c. Memiliki cukup harta selama perjalanan untuk keperluan makanan dan kendaraan untuk dirinya sendiri selama dalam perjalanan, maupun untuk keperluan keluarga yang ditinggalkan, sampai kembali lagi kepada mereka: termasuk makanan, pakaian, tempat tinggal, dan kendaraan; serta peralatan dan modal yang diperlukan bagi kelancaran pekerjaannya sepulangnya dari haji. Atau jika ia memerlukan sebuah rumah tempat tinggalnya, atau biaya pernikahannya, maka yang demikian itu lebih diutamakan dari haji.²⁰

2.1.5 Haji atas Biaya Orang Lain

Saat ini orang naik haji tidak selalu karena dia mampu, tetapi karena mendapat biaya dari orang lain. Bagaimana pendapat ulama dalam persoalan ini. Jika ada orang lain bersedia memberinya semua atau sebagian dari biaya hajinya, maka ia tidak wajib menerimanya, jika hal itu akan membuatnya merasa rendah diri akibat berhutang budi. Karena itu pula, ia boleh saja menolak pemberian seperti itu. Dan dengan penolakannya itu ia tidak dapat memiliki kemampuan. Meski demikian, jika ia bersedia menerima pemberian tersebut, lalu melaksanakan hajinya, maka hajinya itu tetap sah sebagai *hajjat al-Islam* (sehingga tidak ada lagi kewajiban berhaji atas dirinya, kecuali jika ia ingin ber-*tathawwu'*.²¹

²⁰ *Ibid.*, Bandingkan dengan al-Sayyid Sabiq, *Fiqh al-Sunnah*, hlm. 420-421. Ibn Rusyd, *Bidayat al-Mujtahid*, hlm. 295.

²¹ Muhammad Bagir al-Habsy, *Fiqh Praktis*, h. 386.

2.1.6 Berhaji dengan Cara Berhutang: Dana Talangan Haji

Di samping itu, ada juga orang yang melakukan haji dengan berhutang terlebih dahulu, pertanyaannya adalah apakah hal demikian boleh dilakukan? Rasulullah SAW melarang orang yang harus berhutang untuk melaksanakan ibadah haji. Larangan ini ditegaskan Nabi saw dalam hadits yang diriwayatkan dari Abdullah bin Abi Awfa bahwa ia pernah bertanya kepada Rasulullah saw tentang seorang yang belum mampu berhaji. Apakah ia harus berhutang untuk itu? Jawab beliau, “Tidak”²²

Saat ini, di tengah-tengah masyarakat sedang marak praktik apa yang disebut dengan “dana talangan haji” yang dikeluarkan oleh bank, baik yang konvensional maupun bank syari’ah. dalam konteks Bank Muamalat Indonesia (BMI) misalnya dana talangan haji diberi istilah “Dana Talangan Porsi Haji”, yakni **pinjaman** yang ditujukan untuk membantu masyarakat Muslim untuk mendapatkan porsi keberangkatan haji lebih awal, meskipun saldo tabungan Hajinya belum mencapai syarat pendaftaran porsi.

Syarat untuk menjadi calon nasabah dari program dana talangan porsi haji ini adalah: perorangan (WNI) dengan semua jenis pekerjaan: karyawan tetap, karyawan kontrak, wiraswasta, guru, dokter, dan professional lainnya. sementara syarat administratif untuk pengajuannya adalah:

- a. Memiliki Tabungan Haji Arafah dengan saldo minimum Rp 2,75 juta;
- b. formulir permohonan pembiayaan untuk individu
- c. Fotocopy KTP dan Kartu Keluarga
- d. Fotocopy Surat Nikah (bila sudah menikah)
- e. Asli slip gaji & surat keterangan kerja (untuk pegawai/karyawan)

²² Hadis riwayat al-Baihaqi. Lihat juga al-Sayyid Sabiq, Fiqh al-Sunnah, hlm. 426.

- f. Fotocopy mutasi rekening buku tabungan/statement giro 3 bulan terakhir
- g. Fotocopy rekening telepon dan listrik 3 bulan terakhir
- h. Laporan keuangan atau laporan usaha (bagi wiraswasta dan profesional)

Program dana talangan porsi haji ini dilaksanakan berdasarkan prinsip syari'ah dengan akad *al-qardh* (pinjaman) dan fasilitas angsuran secara *autodebet* dari Tabungan Haji Arafah.²³ Pertanyaannya kemudian adalah apakah praktik dana talangan haji itu boleh dilakukan? Bukankah calon jemaah haji pada kenyataannya belum mampu secara ekonomi untuk mendapatkan porsi haji, karena itu ia kemudian melakukan hutang untuk mendapatkan nomor porsi haji. Apakah berhutang untuk biaya perjalanan haji ini tidak bertentangan bertentangan dengan hadis Nabi yang menyatakan tidak boleh haji dengan uang yang berasal dari hutang. Jika dalam *nash* hadits ditemukan ada larangan bahwa tidak boleh berhutang untuk melaksanakan ibadah haji, tapi mengapa praktik ini justru difasilitasi oleh bank-bank syari'ah di Indonesia?

Ada dua pendapat ulama tentang berhutang untuk melaksanakan ibadah haji.

Pertama, pendapat yang melarang berhaji dengan uang pinjaman. Di antara ulama kontemporer yang melarang berhaji dengan uang pinjaman adalah Nashr Farid Washil. Menurutnya fatwa ulama yang menyatakan kebolehan berhaji dengan uang pinjaman bertentangan dengan nash al-Qur'an surat Ali Imran ayat 97, "Mengerjakan haji adalah kewajiban manusia terhadap Allah, yakni bagi orang-orang yang mampu melakukan perjalanan ke Baitullah. Ayat ini menurutnya menyeru kepada kaum Muslim yang mampu untuk melaksanakan ibadah haji. Mampu dalam konteks ayat ini adalah memiliki fisik yang sehat dan biaya yang cukup untuk mengantarkannya ke Baitullah dan cukup juga untuk

²³ Lihat http://www.muamalatbank.com/home/produk/pembiayaan_talangan_haji.

membayai orang yang menjadi tanggungjawabnya. Dari pengertian ini, orang tidak perlu pergi haji dengan cara berhutang dengan cara mencicil. Berhutang untuk melaksanakan ibadah haji merupakan perbuatan yang berlebih-lebih dalam berhaji. Karena, ketika ia belum memiliki biaya yang cukup untuk berhaji dan untuk keluarga yang menjadi tanggungjawabnya, ia belum wajib berhaji karena belum masuk kategori mampu berhaji. Bagi Farid Washil seseorang tidak boleh berhutang untuk haji, karena bisa saja ia wafat sebelum ia melunasi hutangnya itu.

Ulama kontemporer lainnya yang melarang berhutang untuk berhaji adalah Syaikh Ibn 'Utsaymin. Menurutnya seyogyanya seseorang jangan berhutang untuk melaksanakan ibadah haji. Karena bagi mereka yang belum memiliki harta yang cukup tidak wajib melaksanakan ibadah haji. Menurut Syaikh Ibn Utsaymin, mestinya orang yang belum memiliki cukup harta untuk berhaji menerima keringanan keringanan dan rahmat yang diberikan Allah dan tidak membebani diri dengan berhutang. Karena tidak bisa dipastikan apakah ia betul-betul mampu membayar hutangnya itu.

Imam Syafi'i ketika mengomentari hadis riwayat al-Baihaqi yang melarang orang pergi haji dengan cara berhutang menyatakan, "Barangsiapa yang belum memiliki kelapangan harta untuk dapat berhaji selain dari berhutang, maka ia tidak wajib untuk melaksanakan ibadah haji. Akan tetapi, jika dia memiliki banyak barang berharga ia boleh menjualnya atau memanfaatkannya hingga ia memiliki harta yang cukup untuk membiayai perjalanan hajinya dan menafkahi keluarga yang ditinggalkannya."²⁴

Kedua, pendapat yang membolehkan berhutang untuk berhaji

Menurut Syaikh Abdullah bin Baz seseorang boleh berhutang untuk melaksanakan ibadah haji, terutama jika seseorang tersebut memiliki

²⁴ Imam Abi 'Abd Allah Muhammad Idris al-Syafi'i, *al-Umm, Kitab al-Hajj*, Juz 2 (Beirut-Lebanon: Dar al-Fikr, 2009), hlm.

penghasilan tetap yang dapat digunakan untuk membayar hutangnya. Namun sebelum berangkat haji, ia sudah harus melunasi hutangnya. Dewan Syari'ah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI) juga membolehkan seseorang untuk berhutang untuk membiayai pelaksanaan ibadah hajinya melalui Fatwanya DSN-MUI No. 29/DSN-MUI/VI/2002 tentang pembiayaan pengurusan haji oleh lembaga keuangan syari'ah (LKS).²⁵

Terkait dengan kebolehan untuk berhutang dan kaitannya dengan *Istitha'ah*. Ulama yang membolehkan berhaji dengan berhutang memandang bahwa *Istitha'ah* adalah syarat wajib haji (bukan syarat sah haji), Upaya untuk mendapatkan porsi haji dengan cara memperoleh dana talangan haji dari LKS adalah boleh, karena hal itu merupakan usaha/kasab/ ikhtiar dalam rangka menunaikan haji. Namun demikian, kaum muslimin tidak sepatutnya memaksakan diri untuk melaksanakan ibadah haji sebelum benar-benar *istitha'ah* dan tidak dianjurkan untuk memperoleh dana talangan haji terutama dalam kondisi antrian haji yang sangat panjang seperti saat ini. Sebaiknya yang bersangkutan tidak menunaikan ibadah haji sebelum pembiayaan talangan haji dari LKS dilunasi.²⁶

Pihak pemberi dana talangan haji wajib melakukan seleksi dan memilih nasabah penerima dana talangan haji tersebut dari sisi kemampuan finansial, standar penghasilan, persetujuan suami/istri serta tenor pembiayaan. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin tidak terabaikannya kewajiban-kewajiban yang menjadi tanggung jawab nasabah seperti nafkah keluarga.²⁷

²⁵ Fatwa Dewan Syari'ah Nasional Nomor 29/DSN-MUI/VI/2002 tentang Pembiayaan Pengurusan Haji Lembaga Keuangan Syari'ah.

²⁶ Informasi lebih lanjut tentang hasil Ijtima Majelis Ulama Indonesia tentang dana talangan haji dapat dilihat pada: <http://www.voa-islam.com/news/indonesiana/2012/07/04/19767/inilah-rekomendasi-ulama-soal-dana-talangan-haji/>

²⁷ Ibid.,

Pandangan terhadap Fatwa DSN-MUI

Fatwa MUI tentang tentang dana talangan haji sesungguhnya mengabaikan prinsip *istitha'ah* (terutama dalam aspek kemampuan finansial) dalam pelaksanaan ibadah haji. Prinsip *istitha'ah* dalam ibadah haji adalah bahwa kewajiban haji hanya dikenakan kepada setiap Muslim yang mampu secara fisik dan ekonomi. Kemampuan ekonomi yang dimaksud dalam konteks ini adalah kepemilikan biaya, baik untuk keperluan pelaksanaan ibadah haji maupun biaya untuk mencukupi kebutuhan keluarga yang ditinggalkannya (jika ia telah berkeluarga).

Adanya Fatwa DSN MUI yang membolehkan berhutang untuk biaya ibadah haji, justru mendorong Bank atau lembaga keuangan syari'ah untuk menjaring nasabah yang dapat diberi talangan atau hutang biaya haji, terutama untuk mendapatkan porsi haji. Memang ada ketentuan dalam Fatwa DSN MUI itu bahwa: LKS dapat memperoleh imbalan dari jasa layanan berdasar prinsi *al-ijarah*, dan dapat menalangi biaya pembayaran BPIH nasabah dengan menggunakan prinsip *al-Qardh*, bahwa jasa pengurusan haji yang dilakukan LKS tidak boleh dipersyaratkan dengan pemberian talangan haji, bahwa besar imbalan jasa *al-ljarah* tidak boleh didasarkan apada jumlah talangan *al-Qardh* yang diberikan LKS kepada nasabah. Tapi ketuan-ketentuan itu hanya mengacu pada prinsip-prinsip ekonomi syari'ah seperti *al-ljarah* dan *al-Qardh*, tetapi justru mengabaikan prinsip dasar haji, yakni *istitha'ah*, yang mensyaratkan kemampuan ekonomi seorang Muslim yang didapatkan dari berikhtiar, bukan dengan cara berhutang, meskipun berhutang itu dapat disebut sebagai ikhtiyar, tetapi dalam konteks haji berikhtiyar adalah bekerja keras, bukan berhutang.

2.1.7 Berhaji dengan Uang Haram

Ada juga orang yang melakukan ibadah haji tetapi biayanya dia dapatkan dari uang haram, apakah berhaji dengan cara demikian

diperbolehkan? Banyak ulama berpendapat bahwa haji seseorang yang dibiayai dengan uang haram tetap dianggap sah (yakni cukup untuk menggugurkan kewajibannya berhaji), meskipun dosanya tidak terhapus karenanya. Akan tetapi menurut Imam Ahmad bahwa hajinya itu tidak cukup untuk menggugurkan kewajibannya, mengingat sabda Nabi saw dalam sebuah hadis sahih, “Sungguh Allah adalah Maha Baik, tidak menerima kecuali yang baik.”

Oleh karena itu, setiap orang wajib membersihkan harta yang akan digunakannya untuk berhaji, dari segala sesuatu yang syubhat apalagi yang haram. Agar hajinya dapat diterima oleh Allah.

2.1.8 Keutamaan-keutamaan Haji

Haji dan umrah memiliki keutamaan-keutamaan di antaranya sebagaimana diriwayatkan oleh Abu Hurairah r.a. bahwa Nabi saw pernah bersabda, “masa antara suatu ibadah umrah dan umrah lainnya, adalah masa kaffarah (penghapus) bagi dosa dan kesalahan yang terjadi di antara kedua-duanya. Sedangkan haji yang mabrur²⁸ tidak ada ganjarannya kecuali surga.”²⁹ Bukhari dan Muslim juga meriwayatkan sabda Nabi saw dari Abu Hurairah, bahwa Nabi saw pernah bersabda, “barang siapa yang melaksanakan ibadah haji seraya menjauhkan diri dari *rafatsa* dan *fushuk* maka ia kembali setelah itu (dalam keadaan suci bersih) seperti pada hari ketika dilahirkan oleh ibunya.

Abu Hurairah meriwayatkan sabda Nabi SAW, “orang-orang yang sedang berhaji dan berumrah adalah tamu-tamu Allah; apabila

²⁸ Haji mabrur menurut sebagian ulama, ialah yang tidak tercemar oleh perbuatan dosa selama pelaksanaannya. Menurut Hasan al-Basri, “Tanda haji mabrur ialah apabila sepulang dari haji hati menjadi zuhud (tidak dikuasai oleh kemewahan hidup duniawi dan bertambah keinginannya kepada akhirat. Dan menurut sebagian ulama lainnya, ialah yang disertai dengan memberi makan orang miskin serta bertutur kata lemah lembut. Lihat Muhammad Bagir al-Habsy, *Fiqh Praktis menurut al-Qur’an, hadis, dan pendapat ulama* (Bandung: Mizan, 1999), hlm. 381.

²⁹ Hadis Riwayar Bukhari dan Muslim.

mereka berdoa kepada-Nya, niscaya Ia akan mengabulkan; dan apabila mereka memohon ampunan-Nya niscaya akan mengampuni mereka³⁰

2.1.9 Konsep Penyelenggaraan Ibadah Haji

Ibadah haji, selain memuat ritual-ritual keagamaan seperti *thawaf* (mengelilingi Ka'bah) *sa'i* (lari-lari kecil antara bukit Shafa dan Marwah), *wukuf* di Arafah-Mina dan melontar jumrah. kemudian dilanjutkan dengan melaksanakan ritual-ritual sunnah di Kota Madinah, juga memuat sisi-sisi selain ritual, seperti pembinaan manasik haji sebelum jemaah haji berangkat ke tanah suci, pembinaan ritual-ritual ketika sudah berada di tanah suci, pelayanan kepada jemaah haji baik pelayanan dokumen karena mereka harus berdiam lama di luar negeri, pelayanan transportasi darat dan udara baik di tanah air maupun di tanah suci, pelayanan pemondokan, pelayanan kesehatan, dan perlindungan jemaah haji di luar negeri, sehingga para tamu Allah itu dapat melaksanakan rangkaian ibadahnya dengan nyaman serta menjadi haji *mabrur*.

Dari pandangan di atas, ibadah haji menjadi niscaya untuk dikelola dengan prinsip-prinsip Penyelenggaraan modern. Penyelenggaraan dengan prinsip-prinsip modern dikenal dengan terma manajemen.

2.1.10.1 Pengertian Penyelenggaraan Ibadah Haji

Seperti telah disebutkan di atas, kata Penyelenggaraan merujuk pada kata manajemen. Kata ini berasal dari "*to manage*" yang berarti mengatur, mengurus atau mengelola. Hamiseno mengemukakan bahwa manajemen berarti, "suatu tindakan yang dimulai dari penyusunan data, merencanakan, mengorganisasikan, melaksanakan sampai pengawasan dan penilaian." Stoner dan Winkel mengatakan manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian kegiatan-kegiatan

³⁰ Hadis riwayat Nasai dan ibn Majah.

anggota organisasi dan penggunaan seluruh sumber organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Ketika kegiatan diorganisir dengan Penyelenggaraan yang baik akan berkorelasi positif terhadap pengefektifan dan efisiensi kegiatan secara teknis, begitu juga dalam pelayanan.³¹

Dalam pelaksanaan, Penyelenggaraan memiliki fungsi-fungsi dan unsur-unsur. Jika fungsi dan unsur Penyelenggaraan ini dijalankan dengan baik, maka akan menghasilkan *output* dan *outcome* yang baik pula. Fungsi Penyelenggaraan tersebut antara lain, perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan atau pengendalian. Sementara unsur-unsur Penyelenggaraan terdiri dari manusia sebagai pelaksananya, anggaran yang tersedia, alat yang menunjang kegiatan dan metode yang tepat.³² Dalam kaitan dengan Penyelenggaraan ibadah haji. Ada dua tugas utama organisasi pengelola ibadah haji yang perlu mendapat perhatian. **Pertama**, penyelenggaraan ibadah haji, dan **kedua** adalah Penyelenggaraan keuangan haji.

Dalam konteks penyelenggaraan ibadah haji, yang perlu diperhatikan adalah bagaimana organisasi pengelola ibadah haji itu melakukan perencanaan, pengorganisasian, pengawasan dan evaluasi penyelenggaraan ibadah haji. Untuk menunjang fungsi-fungsi Penyelenggaraan itu adalah penting diperhatikan unsur-unsur Penyelenggaraan seperti tenaga, anggaran, peralatan yang tersedia dan metode yang memadai.

2.1.10.2 Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagai Bentuk Pelayanan Publik

Penyelenggaraan ibadah haji pada hakikatnya merupakan bentuk pelayanan kepada masyarakat. Dalam kaitan Penyelenggaraan

³¹ Imam Syaukani (ed.), Manajemen Pelayanan Haji di Indonesia (Jakarta, Kementerian Agama RI Badan Litbang dan Diklat Puslitbang Kehidupan Keagamaan, 2009), hlm. 11.

³² Ibid.,

ibadah haji ada tiga bentuk pelayanan yang mesti diberikan, yakni pelayanan pembinaan manasik haji baik sebelum dan sesudah penyelenggaraan ibadah haji, pelayanan transportasi, pelayanan pemondokan, katering, dan kesehatan.

Sebagai bentuk pelayanan publik Penyelenggaraan Ibadah Haji seyogyanya didasarkan pada asas: kepentingan umum, kepastian hukum; kesamaan hak; keseimbangan hak dan kewajiban; keprofesionalan; partisipatif; persamaan perlakuan/ tidak diskriminatif; keterbukaan; akuntabilitas; fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; ketepatan waktu; dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.³³

Di samping itu, Penyelenggaraan ibadah haji juga harus memperhatikan hak-hak jemaah haji sebagaimana dijamin dalam undang-undang perlindungan konsumen. Dalam undang-undang perlindungan konsumen, disebutkan bahwa hak konsumen itu adalah:

- a. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa
- f. perlindungan konsumen secara patut;
- g. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;

³³ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

- h. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- i. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang;
- j. dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- k. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.³⁴

2.1.10.3 Pengorganisasian: Keniscayaan Pembentukan Lembaga/Badan Khusus

Secara ideal, Penyelenggaraan ibadah haji seyogyanya diorganisasikan oleh satu badan yang secara khusus melayani penyelenggaraan ibadah haji dan Penyelenggaraan keuangan haji. Badan ini hendaknya diberi wewenang yang cukup besar, karena akan mengelola pekerjaan yang cukup besar pula, yakni menyelenggarakan ibadah haji mulai dari pendaftaran jemaah haji, penentuan kuota, pelayanan administrasi keimigrasian, pemeriksaan kesehatan, pembimbingan manasik haji, pemberangkatan, pelayanan transportasi darat dari kota asal ke kota embarkasi, pemeriksaan kelengkapan administratif di asrama haji, pelayanan transportasi udara: penerbangan ke Saudi Arabia, pelayanan transportasi darat di Saudi Arabia, pelayanan pemondokan, dan pelayanan katering, pembimbingan ibadah di Saudi Arabia, pelayanan kesehatan, perlindungan jemaah haji di Saudi Arabia, dan terakhir pemulangan jemaah haji.

Lembaga penyelenggara ibadah haji adalah Badan Haji Indonesia, yang merupakan lembaga pemerintah, mempunyai perwakilan tetap, dibawah presiden, diawasi bersama oleh DPR, seperti

³⁴ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

halnya BNP2TKI (Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia). Badan Haji Indonesia sebaiknya memiliki pesawat sekitar 10-20 buah dalam rangka meminimalisir Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH), yang dikelola secara profesional, dan diperuntukan bagi calon jemaah haji dan umrah³⁵.

Pendapat di atas didukung oleh beberapa pendapat lainnya, yaitu pendapat dari Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia (IPHI)³⁶. IPHI menyatakan bahwa untuk penyelenggaraan ibadah haji yang baik, diperlukan adanya badan khusus dibawah Presiden sebagai Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) sebagai lembaga penyelenggara ibadah haji.

Pendapat yang sama juga disampaikan oleh Azyumardi Azra yang menyatakan bahwa penyelenggara Ibadah Haji dapat berupa sebuah Badan Khusus/lembaga negara, seperti Badan Otoritas Ibadah Haji (BOIH)³⁷. Badan tersebut dibentuk pemerintah bersama dengan DPR RI dan memiliki hubungan koordinatif, evaluatif, dan supervisi dengan Kementerian Agama RI. Pendapat lain yang senada dengan pendapat-pendapat sebelumnya juga disampaikan oleh Ichsanuddin Noorsy. Menurutnya perlu ada restrukturisasi kelembagaan berbentuk Badan penyelenggara Haji Indonesia (BPHI) yang terdiri atas (1) Pelaksana, (2) Bank Investasi Haji Syariah (3) Bank investasi Haji Syariah, (4) Dewan

³⁵ Sebagaimana disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Panja RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dengan pakar pada tanggal 7 Februari 2012.

³⁶ Sebagaimana disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Panja RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dengan Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia pada tanggal 23 November 2011.

³⁷ Sebagaimana disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Panja RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dengan pakar pada tanggal 7 Februari 2012.

Pengawas Bank Investasi Haji Syariah, Menteri sebagai Ketua Dewan Pengawas BPHI³⁸.

Selain pendapat-pendapat di atas, Abdul Gani Abdullah juga memandang perlunya pembuatan cabang kekuasaan yang memisahkan peran eksekutor penyelenggaraan ibadah haji dari regulator atau *legal/policy* penyelenggaraan ibadah haji serta peran evaluator akan efektif jika menyatu/melekat dengan regulator karena selama ini regulasi dan eksekusi serta evaluasi penyelenggaraan ibadah haji dilakukan oleh Kementerian Agama RI/Pemerintah, di mana hal ini akan memunculkan *abuse of power*. Abdul Gani juga mengusulkan adanya Badan Penyelenggara Haji Indonesia yang memiliki tugas menyiapkan perangkat penyelenggaraan, pembiayaan dan pelaporan pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji. Badan Penyelenggara Haji Indonesia memiliki hubungan kontraktual dengan calon jemaah haji yang telah menyetor uang ke Bank Penerima Setoran ONH³⁹.

Usulan terkait dengan kelembagaan yang tidak jauh berbeda selanjutnya juga dikemukakan oleh Abdul Kholiq Ahmad⁴⁰. Menurutnya permasalahan dalam penyelenggaraan ibadah haji lebih dilatarbelakangi oleh menyatunya fungsi regulasi dan operasi bagi penyelenggara ibadah haji, pelaksana PIH yang dilakukan oleh badan *ad hoc*, serta Penyelenggaraan dana haji dan aset haji yang tidak transparan. Agar penyelenggara berbentuk Badan Khusus yang merupakan lembaga pemerintah non kementerian (LPNK), berada di bawah presiden, bertanggungjawab kepada presiden, serta mempunyai perwakilan tetap di provinsi, kabupaten/kota, dan di Arab Saudi. Badan Khusus ini merupakan

³⁸ Sebagaimana disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Panja RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dengan pakar pada tanggal 9 Februari 2012.

³⁹ Ibid

⁴⁰ Sebagaimana disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Panja RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dengan pakar pada tanggal 7 Februari 2012.

lembaga pemerintah dan bukan swasta. Usulan nama untuk Badan Khusus adalah Badan Haji Indonesia, Pengelola Badan Haji Indonesia berjumlah 9 (sembilan) orang dan dipilih melalui proses rekrutmen dan seleksi oleh panitia seleksi (pansel) dari pemerintah. Panitia Seleksi mengambil 18 (delapan belas) nama dan diserahkan kepada DPR untuk dilakukan uji kepatutan dan uji kelayakan dan selanjutnya dipilih sebanyak 9 (sembilan) orang dari 18 (delapan belas) nama untuk kemudian diajukan kepada presiden dan disahkan, dan perlu dimasukkan adanya dewan pengawas yang bertugas untuk merancang program haji selama lima tahun ke depan.

Namun, berbeda dengan beberapa pendapat di atas, Deputi Kelembagaan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi menyarankan agar dalam perumusan undang-undang menghindari amar membentuk lembaga baru dalam setiap pembentukan Undang-undang karena saat ini telah terdapat 88 lembaga Non Struktural dan dalam upaya untuk dilakukan efisiensi dan efektifitas dan saat ini, telah ada 10 lembaga yang sedang dipertimbangkan keberadaannya oleh pemerintah bersama Komisi II DPR RI. Selain itu, menurutnya sebelum membentuk lembaga baru, agar dipertimbangkan pemanfaatan lembaga yang sudah ada dan diperkuat baik dari sisi sumber daya manusia, anggaran dan sekretariat yang mempunyai mata anggaran tersendiri dan berada dibawah Kementerian yang menaunginya, dan dampak adanya lembaga baru adalah *man*, *money* dan *material*, karenanya pemerintah saat ini sedang mengkaji ulang kebijakan tidak saja moratorium PNS namun juga moratorium kelembagaan.

2.1.10.4 Bentuk Kelembagaan Saat ini dan Kontroversinya

2.1.10.4.1 Lembaga Pemerintah Non Kementerian

Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK, dahulu lembaga pemerintah nondepartemen, LPND) merupakan lembaga Negara di Indonesia yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden. Kepala LPNK berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden melalui menteri atau pejabat setingkat menteri yang mengorganisasikan kegiatan-kegiatan lembaga. Saat ini setidaknya ada 28 lembaga pemerintah non kementerian, yakni:

1. Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI)
2. Badan Intelijen Republik Indonesia (BIN)
3. Badan Kepegawaian Negara (BKN)
4. Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN)
5. Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM)
6. Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional (Bakosurtanal)
7. Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (BMKG)
8. Badan Narkotika Nasional (BNN)
9. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB)
10. Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT)
11. Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI)
12. Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM)
13. Badan Pengawas Tenaga Nuklir (Bapeten)
14. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)
15. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT)
16. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)

17. Badan Pertanahan Nasional (BPN)
18. Badan Pusat Statistik (BPS)
19. Badan SAR Nasional (Basarnas)
20. Badan Standardisasi Nasional (BSN)
21. Badan Tenaga Nuklir Nasional (BATAN)
22. Lembaga Administrasi Negara (LAN)
23. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
24. Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhannas)
25. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP)
26. Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN)
27. Lembaga Sandi Negara (Lemsaneg)
28. Perpustakaan Nasional Republik Indonesia (Perpusnas).⁴¹

2.1.10.4.2 Lembaga Non Struktural

Lembaga Non Struktural (disingkat LNS) adalah lembaga negara di Indonesia yang dibentuk untuk melaksanakan fungsi sektoral dari lembaga pemerintahan yang sudah ada. LNS bertugas memberi pertimbangan kepada presiden atau menteri atau dalam rangka koordinasi atau pelaksanaan kegiatan tertentu atau membantu tugas tertentu dari suatu kementerian. LNS bersifat Non Struktural, dari arti tidak termasuk dalam struktur organisasi kementerian atau lembaga pemerintah non kementerian. Kepala LNS umumnya ditetapkan oleh presiden, tetapi LNS dapat juga dikepalai oleh menteri, bahkan wakil presiden atau presiden sendiri. Sedangkan nomenklatur yang digunakan antara lain adalah "dewan", "badan", "lembaga", "tim", dan lain-lain.

⁴¹ Bab VI Pasal 25 Ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008

Berikut adalah daftar LNS di Indonesia. Daftar ini mungkin belum mencakup keseluruhan, karena memang belum terdapat definisi secara formal mengenai LNS yang dapat dijadikan pedoman dalam mendefinisikan suatu lembaga sebagai LNS atau bukan. Pertengahan tahun 2009, LAN mengidentifikasi jumlah LNS mencapai 92 lembaga, yakni:

1. Badan Pelaksana APEC
2. Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (BP Migas)
3. Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo (LAPINDO)
4. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian
5. Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi (BPH Migas)
6. Badan Pengembangan Ekspor Nasional
7. Badan Pengkajian Ekonomi, Keuangan dan Kerjasama Internasional
8. Badan Pertimbangan Jabatan Nasional (Baperjanas)
9. Badan Pertimbangan Kepegawaian (Bapek)
10. Badan Pertimbangan Perfilman Nasional
11. Badan Reintegrasi Aceh (BRA)
12. Dewan Buku Nasional
13. Dewan Ekonomi Nasional
14. Dewan Gula Nasional
15. Dewan Kelautan Indonesia
16. Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD)
17. Dewan Pertimbangan Presiden (Wantipres)
18. Dewan TIK Nasional (Detiknas)
19. Komisi Hukum Nasional (KHN)
20. Komisi Independen Pengusutan Tindak Kekerasan di Aceh
21. Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP)
22. Komisi Kejaksaan Republik Indonesia
23. Komisi Kepolisian Nasional

24. Komite Nasional Keselamatan Transportasi (KNKT)
25. Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI)
26. Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI)
27. Lembaga Sensor Film (LSF)
28. Tim Bakorlak Inpres 6
29. Tim Pengembangan Industri Hankam
30. Unit Kerja Presiden untuk Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4)

Setidaknya ada tiga lembaga non struktural yang telah selesai tugasnya karena itu, lembaga tersebut kemudian dibubarkan, ketiga lembaga itu adalah: Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), Badan Rehabilitasi dan rekonstruksi untuk Aceh dan Nias (BRR Aceh-Nias), Unit Kerja Presiden untuk Penyelenggaraan Program Kebijakan dan Reformasi (UPK3KR).

2.1.10.4.3 Lembaga independen

Lembaga independen juga sering diklasifikasikan sebagai LNS. Lembaga-lembaga ini dibentuk oleh pemerintah pusat tetapi bekerja secara independen. Berikut adalah daftar beberapa lembaga independen:

1. Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI)
2. Badan Arbitrase Pasar Modal Indonesia (BAPMI)
3. Badan Nasional Sertifikasi Profesi (BNSP)
4. Dewan Pers
5. Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan)
6. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)
7. Komisi Pemilihan Umum (KPU)
8. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)
9. Komisi Penanggulangan Aids

10. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)
11. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)
12. Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI)
13. Komisi Yudisial (KY)
14. Lembaga Penjamin Simpanan (LPS)
15. Ombudsman Republik Indonesia (ORI)
16. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)

2.1.10.4.4 Kontroversi dan Penataan Lembaga Non Struktural

Pembentukan LNS mulai marak pasca reformasi. Ada yang dibentuk melalui UU, PP, perpres, ataupun keppres. Peningkatan jumlah LNS setiap tahunnya dapat menyebabkan tugas dan fungsi tumpang tindih dengan lembaga yang sudah ada dan dapat menambah pengeluaran anggaran belanja negara, walau ada beberapa LNS yang tidak memerlukan anggaran besar.

Selain itu, tidak adanya definisi secara formal mengenai LNS mempersulit para pakar maupun lembaga dalam mengidentifikasi LNS. Akibatnya, terjadi perbedaan opini tentang jumlah LNS yang ada di Indonesia. Pertengahan tahun 2009, LAN mengidentifikasi jumlah LNS mencapai 92 lembaga.

Posisi LNS dalam konteks keuangan negara juga menjadi sorotan. Sepertiga dari jumlah LNS dibiayai oleh APBN. Pendanaan kegiatannya bergabung dengan pendanaan kegiatan kementerian/lembaga, bukan sebagai satuan kerja tersendiri. Hal ini dapat berimplikasi pada tumpang tindihnya tugas dan wewenang antara kementerian/lembaga dengan LNS yang nantinya dapat menyebabkan inefisiensi anggaran.

Pertanggungjawaban pelaksanaan APBN, baik untuk laporan keuangan maupun laporan kinerja yang berada di kementerian/lembaga,

bukan dilakukan oleh LNS sebagai lembaga. Karena tidak adanya laporan kinerja dan laporan keuangan yang mandiri, audit kinerja dan audit keuangan akan kesulitan untuk menilai akuntabilitas LNS bersangkutan.

Berdasarkan hasil kajian yang dilakukan oleh Setneg bekerjasama dengan 14 perguruan tinggi dan melibatkan beberapa pakar melalui kegiatan penelitian, diskusi dan seminar, muncul rekomendasi untuk menata ulang keberadaan LNS. Dari 92 lembaga, 13 diusulkan dihapus, sedangkan 39 lainnya akan digabungkan. Lembaga yang akan dihapus dan digabungkan tersebut hanyalah lembaga yang dibentuk dengan keppres dan perpres, sedangkan yang dibentuk dengan UU akan dilakukan penelaahan lebih komprehensif. Penataan ini akan dilakukan dalam waktu 5 tahun. 13 lembaga non struktural yang dihapus itu adalah sebagai berikut:

1. Komite Standar untuk Satuan Ukuran
2. Komite antar departemen Bidang Kehutanan
3. Badan Pengembangan Kehidupan Beragama
4. Badan Pembinaan BUMN
5. Badan Pertimbangan Kepegawaian
6. Badan Kebijakan dan Pengendalian pembangunan Perumahan dan Permukiman Nasional
7. Dewan Koperasi Indonesia
8. Komite Nasional Pengendalian Flu Burung dan Kesiapsiagaan Menghadapi Pandemi Influenza
9. Badan Pengembangan Pariwisata dan Kesenian
10. Badan Koordinasi Energi Nasional
11. Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur
12. Komite Privatisasi Perusahaan Perseroan
13. Komite Independen Pengusutan Tindak Kekerasan di Aceh

Dari paparan di atas, meskipun telah banyak lembaga-lembaga yang dibentuk baik yang berbentuk LPNK, LNS, maupun lembaga Independen, tidak berarti, tidak boleh membentuk badan baru yang memang diperlukan untuk melakukan suatu tugas spesifik, seperti badan haji untuk melakukan penyelenggaraan ibadah haji dan Penyelenggaraan keuangan haji.

2.1.10.4.5 Lembaga Ekstra Struktural

Lembaga ekstra struktural adalah lembaga negara di Indonesia yang dibentuk untuk memberi pertimbangan kepada Presiden atau menteri, atau dalam rangka koordinasi atau pelaksanaan kegiatan tertentu atau membantu tugas tertentu dari suatu departemen.

Lembaga ini bersifat ekstra struktural, dalam arti tidak termasuk dalam struktur organisasi kementerian, departemen, ataupun Lembaga Pemerintah Non Departemen. Lembaga ini dapat dikepalai oleh Menteri, bahkan Wakil Presiden atau Presiden sendiri. Sedangkan nomenklatur yang digunakan antara lain adalah dewan, badan, lembaga, tim, dan lain-lain.

Berikut adalah daftar beberapa lembaga ekstra struktural:

1. Badan Narkotika Nasional (BNN)⁴²
2. Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (BPMIGAS)
3. Badan Pelaksana APEC
4. Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi (BPHMIGAS)
5. Badan Pertimbangan Jabatan Nasional (Baperjanas)
6. Badan Pertimbangan Kepegawaian (Bapek)
7. Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia

⁴² Badan Narkotika Nasional yang selanjutnya dalam Peraturan Kepala Badan Narkotika Nasional disebut BNN adalah lembaga pemerintah non kementerian yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui koordinasi Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia. BNN dipimpin oleh Kepala.

8. Dewan Ekonomi Nasional (DEN)
9. Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD)
10. Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres)
11. Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI)
12. Komite Olimpiade Indonesia (KOI)
13. Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia (KHNRI)
14. Lembaga Sensor Film (LSF)

2.1.10.4.6 Model Bentuk Kelembagaan

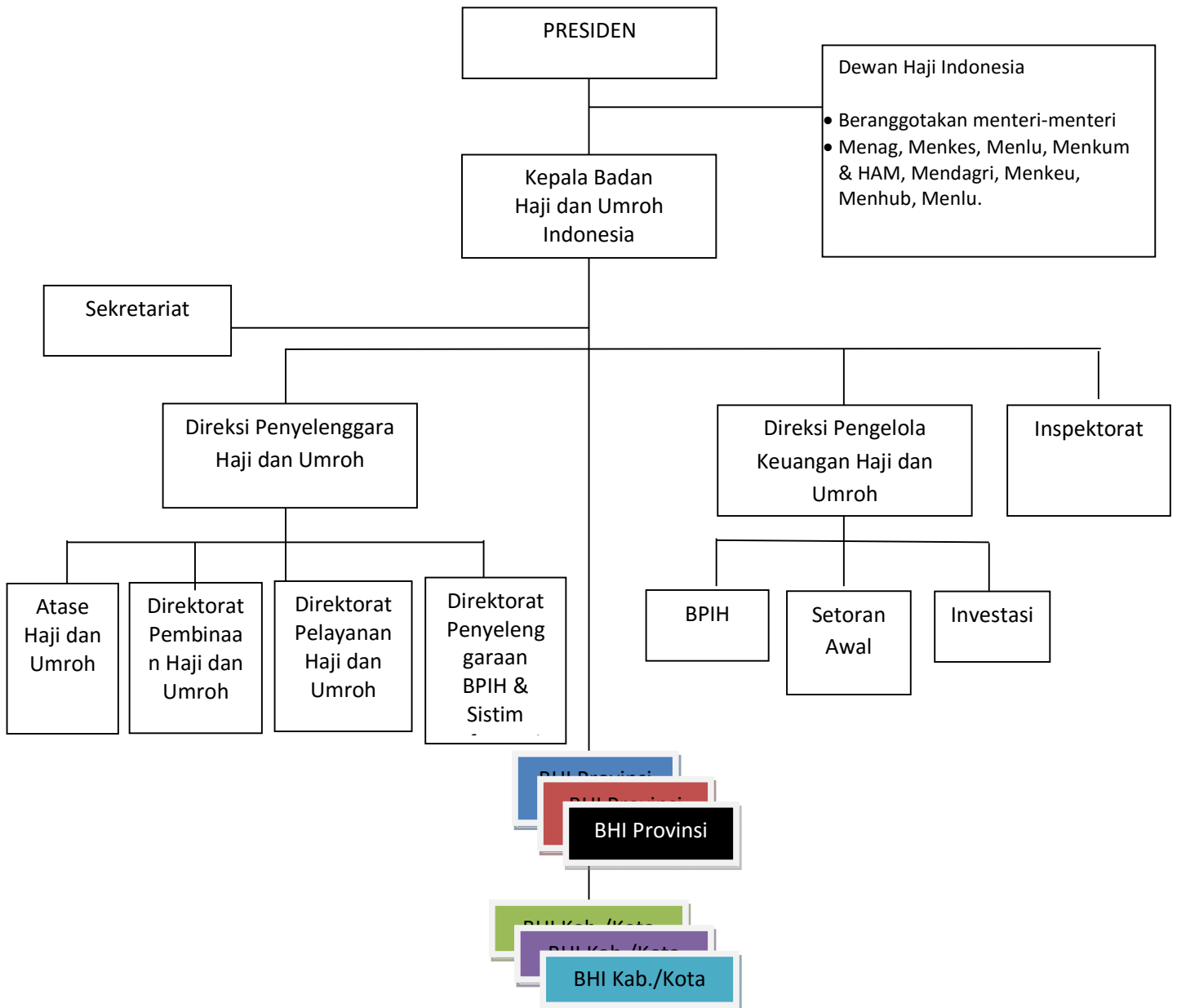
Berikut dibawah ini beberapa model bentuk kelembagaan yang dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam membentuk badan haji dan umrah Indonesia.

Prinsip-prinsip Kelembagaan:

1. Nama Badan Haji Indonesia
2. Lembaga Pemerintah Non Kementerian, berada dibawah presiden
3. Dalam BHI ada unsur: Dewan Pengawas dan Badan Pelaksana
4. Dewan Pengawas terdiri dari 3 orang dari unsur Pemerintah dan 6 orang unsur masyarakat:
 - 1) 2 (dua) orang dari organisasi masyarakat Islam;
 - 2) 1 (satu) orang perwakilan dari MUI;
 - 3) 1 (satu) orang perwakilan dari Asosiasi Penyelenggara Haji.
 - 4) 1 (satu) orang ahli di bidang ekonomi; dan
 - 5) 1 (satu) orang ahli di bidang hukum.
5. Majelis Amanah Haji di uji kepatutan dan kelayakan oleh DPR, untuk pertamakali diseleksi oleh Kemenag RI
6. Pelaksana harian badan dilakukan oleh tenaga profesional dari berbagai K/L. Masa kerja maks 5 tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan.
7. Yang membentuk Bank Haji pertamakali adalah Badan Haji
8. Bank Haji Syariah berbentuk BUMN
9. Badan Haji Indonesia menyusun BPIH, yang dibahas bersama DPR dan Kemenag RI
10. Untuk membatasi jumlah embarkasi maka dibentuk embarkasi dalam bentuk BLU.
11. Pelayanan kesehatan dan transportasi ibadah haji dilakukan oleh Badan Haji. Dokumen haji oleh imigrasi.
12. Badan Haji mempunyai fungsi pelaksana dan koordinasi pelayanan pemondokan, transportasi,
13. Badan Haji mengoordinasikan pelaksanaan ibadah umroh
14. Sebelum terbentuknya Bank Haji Syariah, BPIH disetorkan kepada Bank Penerima Setoran yang ditunjuk oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama.
15. Dalam menjalankan tugasnya Badan Haji Indonesia dibantu oleh sekretariat.
16. Operasional BHI didukung anggaran APBN

BADAN PENGELOLA HAJI DAN UMROH INDONESIA

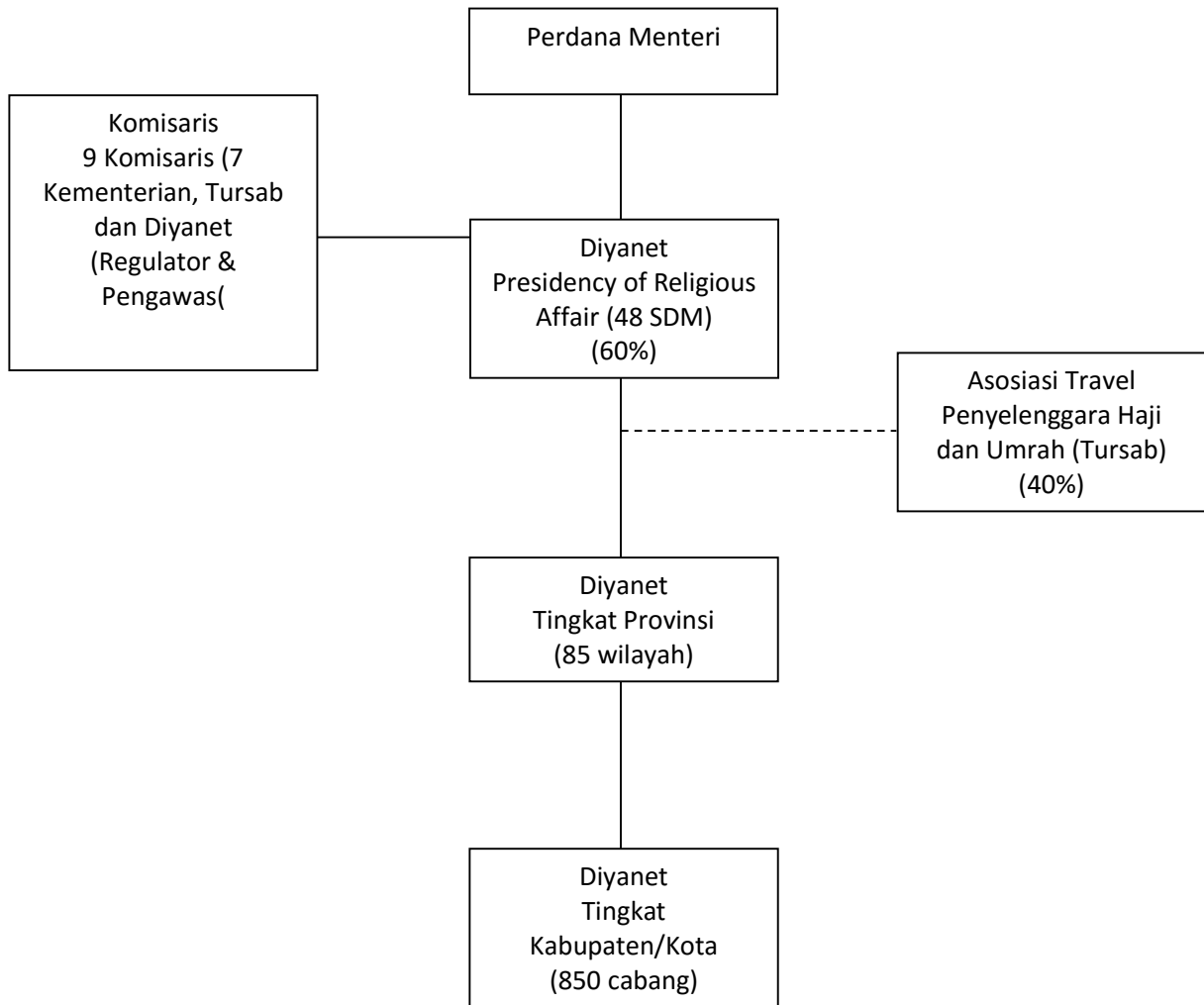
1. Badan Hajidan Umrah Indonesia dibawah Presiden
2. Anggota dewan haji terdiri dari menteri terkait dan unsur masyarakat



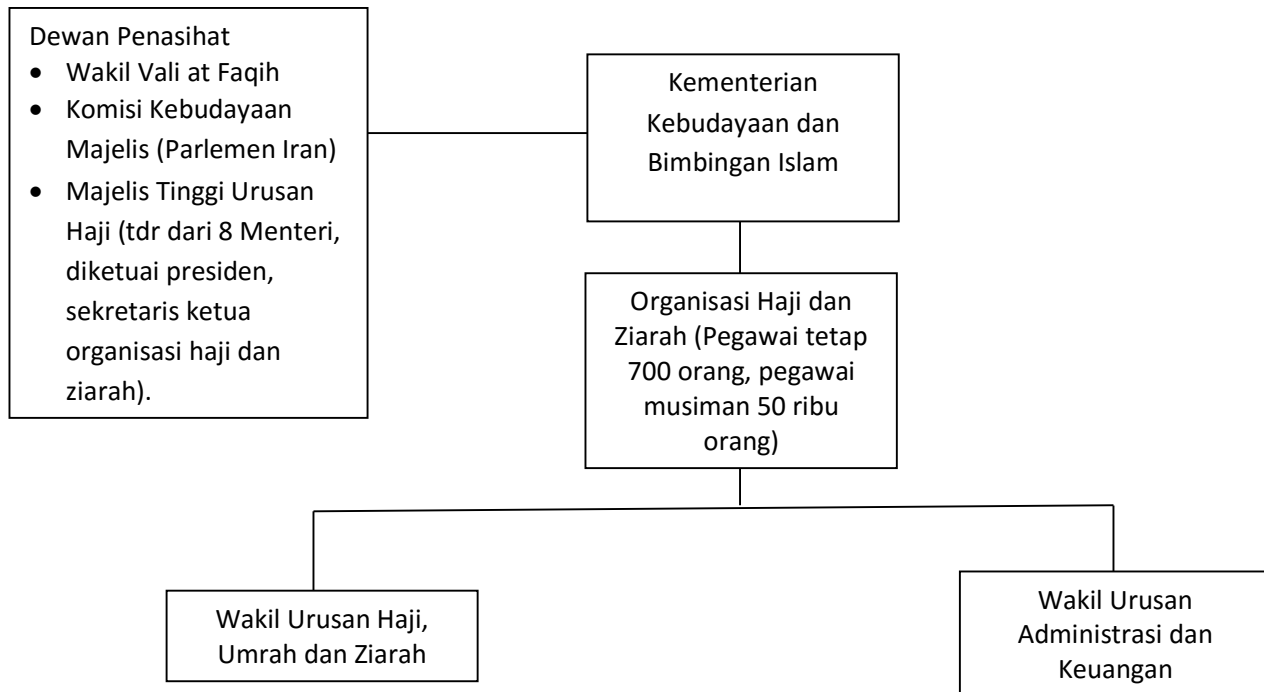
Note:

1. BHUI merupakan lembaga kementerian non struktural dibawah Presiden
2. Kepala BHUI melaksanakan tugas sesuai kebijakan Majelis Amanah Haji
3. BHUI mempunyai fungsi sbg pelaksana dan fungsi koordinasi dalam Penyelenggaraan haji dan umroh
4. BHUI mempunyai kewenangan dan tugas dalam mengelola penyelenggaraan ibadah haji dan umroh
5. BHUI I mempunyai kewenangan dan tugas dalam mengelola keuangan haji dan umroh, dilakukan oleh lembaga keuangan tersendiri dibawah BHUI, atau dilakukan bekerja sama dengan lembaga keuangan yang sudah ada.
6. Posisi inspektorat dibawah sekretaris badan
7. Belum jelasnya mekanisme pemilihan kepala badan

Perbandingan dengan Penyelenggaraan Haji di Turki



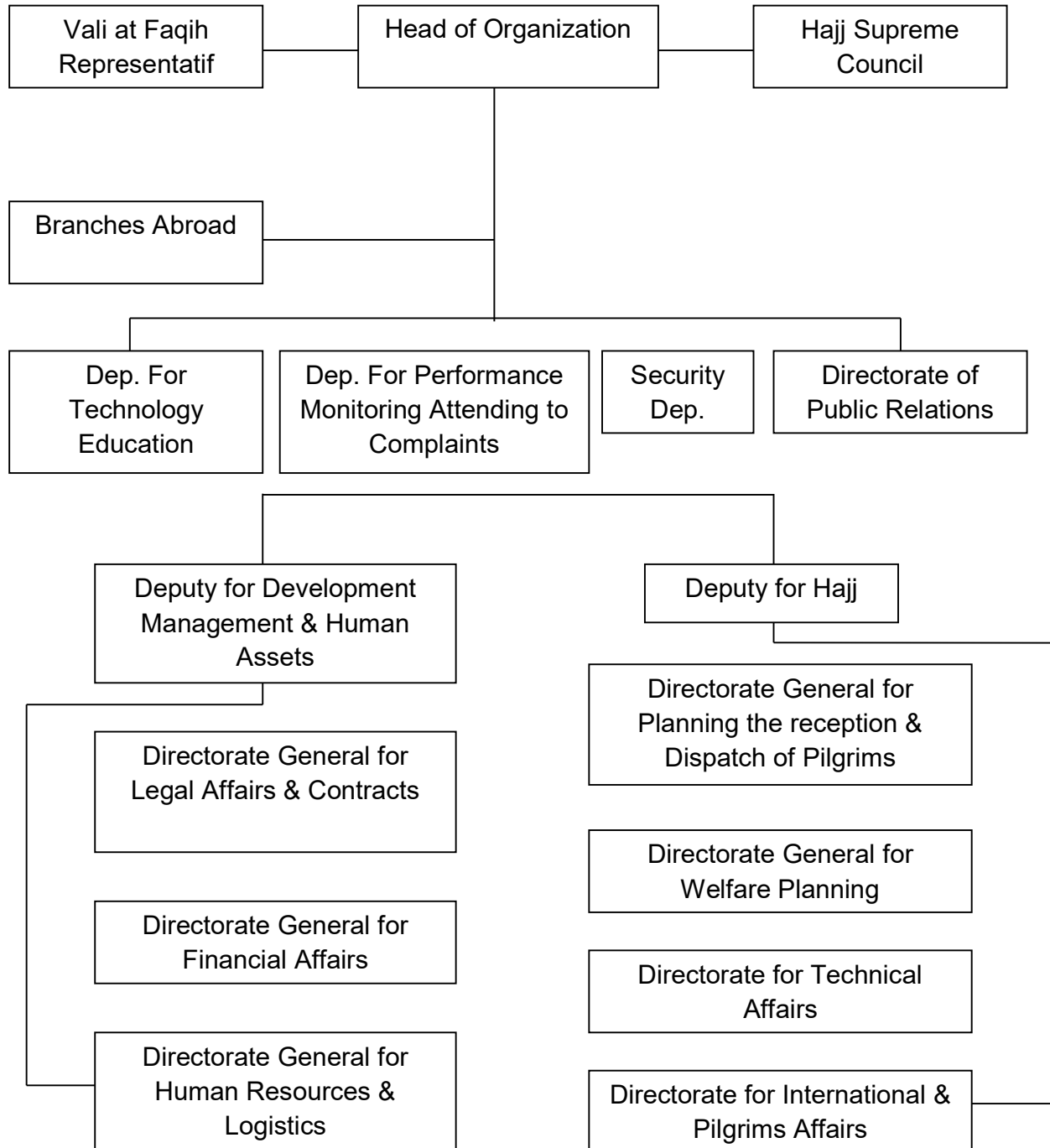
Perbandingan Penyelenggaraan Haji di Iran
(Versi Penjelasan Lisan)



Note:

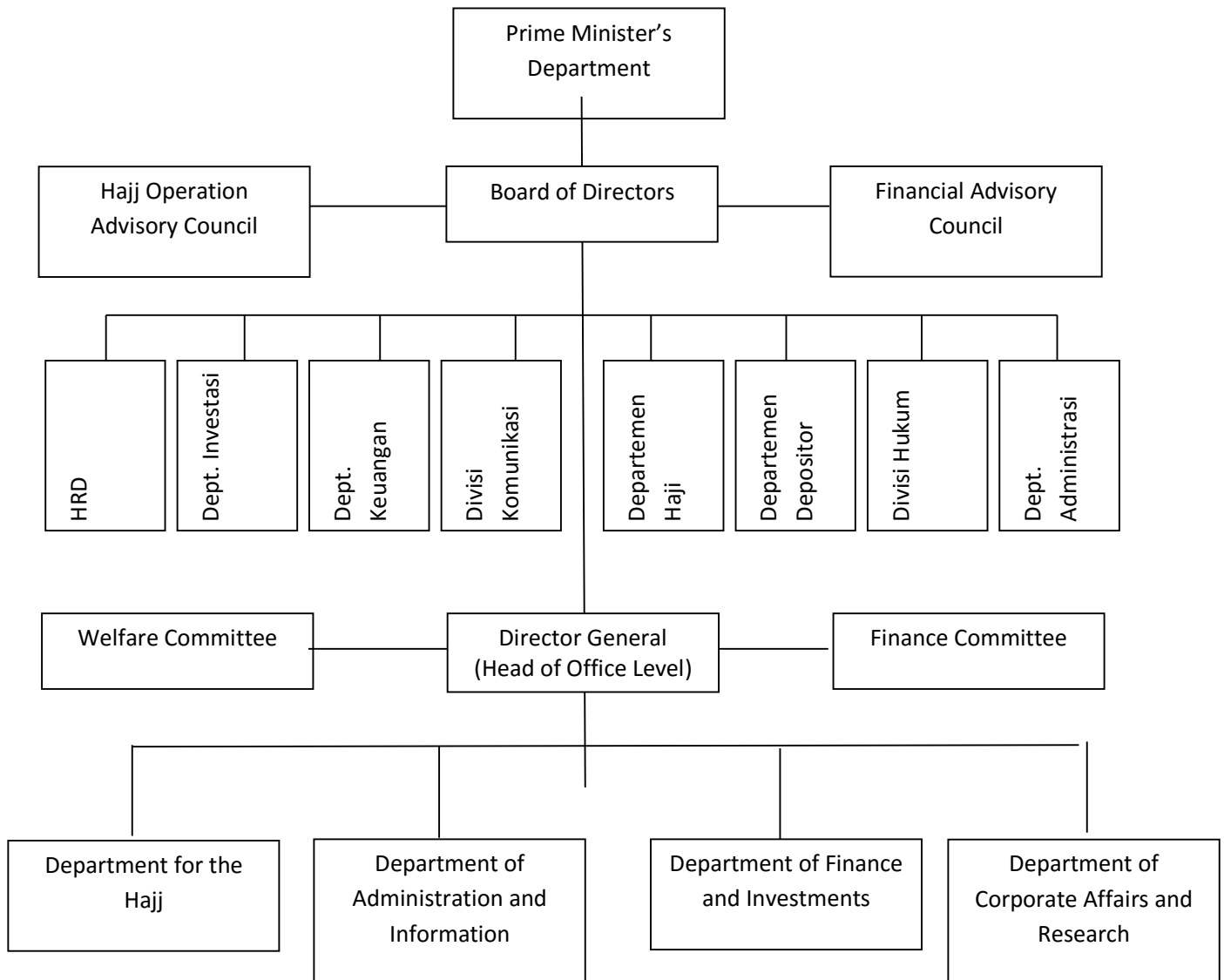
- Ketua org haji dipilih Menteri Budaya dan Bimbingan Islam.
- Di sahkan oleh wakil Vali at Faqih urusan haji
- Memiliki perwakilan disetiap provinsi di Iran
- Memiliki kewenangan mengurus penyelenggaraan haji dan ziarah mulai persiapan, keberangkatan dan kepulangan (paspor, visa, transportasi, pemondokan, konsumsi, dll)
- Melaksanakan kebijakan/keputusan majelis tinggi urusan haji.

Versi Bahasa Inggris



Perbandingan Penyelenggaraan Haji di Malaysia

- Struktur PMFB



- Pembentukan The Pilgrims Management and Fund Board/PMFB dikenal juga Tabung Haji untuk memenuhi kebutuhan jemaah haji sebelum keberangkatan, saat pelaksanaan dan setelah kembali dari haji. Dibentuk tahun 1969.
- Pembentukannya merupakan gabungan 2 institusi yaitu the Pilgrims Savings Corporation dan the Pilgrims Affairs Office.
- Badan ini dibentuk awalnya untuk menangani 2 fungsi yaitu:
 1. Institusi Manajemen/Penyelenggaraan Jemaah
 2. Institusi Keuangan
- Perkembangan selanjutnya 3 fungsi:
 1. Savings mobilization and maintenances
 2. Saving utilization (investments)
 3. Pilgrimage welfare management
- Misi awal:
 1. Memudahkan jemaah berangkat haji
 2. Menjaga kesejahteraan jemaah
- Tujuan PMFB : untuk pelayanan publik dan profit.
- Struktur PMFB merupakan badan semi pemerintahan yang berada dibawah departemen Perdana Menteri.
- PMFB dilindungi oleh UU untuk melaksanakan kekuasaannya yang bertujuan untuk keuntungan para jemaah.
- Dewan Direktur:
 - Chairman - appointed by the Yang Dipertuan Agung (the King);
 - Deputy Chairman - also appointed by the Yang Dipertuan Agung;
 - Representative of the Prime Minister's Department;
 - Representative of the Treasury;
 - Managing Director (and Head) of Tabung Haji;
 - A maximum of five other members appointed by the Minister in charge of Tabung Haji; and
 - Representative of the Ministry of Health (by invitation).

- *Managing Director* yang bertanggung jawab terhadap operasional sehari-hari. Struktur Manajemen Tabung Haji terdiri dari 8 departemen:
 1. HRD
 2. Departemen Investasi
 3. Departemen Keuangan
 4. Divisi Komunikasi Lembaga
 5. Departemen Haji
 6. Departemen Depositors
 7. Divisi Hukum
 8. Departemen Administrasi

- *Managing Director* hanya melakukan tindakan berdasarkan rekomendasi dari dua yaitu Dewan Penasihat Keuangan dan Dewan Penasihat Operasional Haji. Keputusan-keputusan kemudian didelegasikan ke manajemen untuk implementasikan dan diawasi oleh dua komisi hukum yaitu Komisi Keuangan dan Komisi Kesejahteraan. Sehingga, elemen check and balances ada di setiap proses.

- Pada tingkatan kantor pusat, manajemen dibagi atas 4 departemen, tiap-tiap departemen mempunyai kegiatan yang spesifik:
 1. Departemen Keuangan dan Investasi, bertanggung jawab atas semua transaksi finansial
 2. Departemen Haji, bertanggung jawab atas semua pelayanan baik di Malaysia maupun di Saudi Arabia.
 3. Departemen Administrasi dan Informasi, bertanggung jawab untuk rekrutmen personil, pelatihan, pengembangan karir, penyebaran informasi.
 4. Departemen Urusan Lembaga dan Penelitian, bertanggung jawab atas urusan lembaga seperti promosi, strategi, agar memenuhi kebutuhan klien.

2.1.2 Penyelenggaraan Ibadah Umrah

Minat masyarakat untuk menjalankan ibadah umrah mencapai 649.000 dengan rata-rata keberangkatan sebesar 81.000 orang setiap bulannya. Dipicu lamanya masa tunggu haji rata-rata 17 tahun dengan angka terkini jemaah *waiting list* mencapai 2,9 juta orang. Jadi pangsa pasar dan kompetisi bagi 651 penyelenggara umrah yang memiliki ijin resmi dari Kementerian Agama (Kemenag). Bahkan kegiatan wisata rohani dalam bentuk ibadah umrah menunjukkan kemajuan dan perkembangan yang cukup signifikan saat ini. Pada tahun 2010 tercatat jumlah jemaah yang melakukan perjalanan ibadah umrah ke Saudi Arabia 1.828.000,- (Satu juta delapan ratus dua puluh delapan ribu) jemaah. Jumlah ini diperkirakan akan terus mengalami peningkatan hingga tahun 2020. Seiring dengan itu potensi jemaah umrah menjadi peluang bisnis travel yang menggiurkan bagi pelaku biro jasa umrah. Berdasarkan siaran Pers Kementerian Agama RI pada tanggal 21 Pebruari 2016, disebutkan bahwa dalam realitasnya saat ini banyak agen-agen ilegal non resmi penyelenggara haji dan umrah di sejumlah daerah yang kerap merugikan masyarakat yang ingin beribadah. (Kemenag, 21 Pebruari 2016). Kerugian atau keluhan bagi konsumen penerima jasa umrah tidaknya terjadi pada saat jemaah umrah masih di dalam negeri namun juga saat di Tanah Suci baik pelayanan pemondokan, kesehatan atau transportasi.

Banyak pengaduan, keluhan dan tindakan penipuan dalam pelayanan jasa umrah baik yang disampaikan oleh para korban atau anggota masyarakat maka sudah seharusnya dilakukan langkah penanganan yang responsif dan cepat agar tidak merugikan bagi konsumen penerima jasa umrah baik di dalam negeri maupun di luar negeri yaitu di Arab Saudi. Apalagi peran pemerintah memiliki posisi strategis dan harus bertanggungjawab atas pelayanan ibadah umrah dengan memberikan perlindungan bagi calon jemaah umrah tersebut baik dalam hal teknis maupun dalam hal mengeluarkan suatu kebijakan yang berbentuk peraturan

perundang-undangan. Peranan pemerintah tersebut merupakan bagian dari tugas dan tanggungjawab dalam menyelenggarakan ibadah umrah.

Penyedia jasa perjalanan (*travel*) umrah/ biro perjalanan umrah dikenal sebagai penyelenggara perjalanan ibadah umrah sebagaimana disebut dalam Pasal 43 ayat (2) Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, yakni dilakukan oleh pemerintah dan/atau biro jasa perjalanan yang telah ditetapkan oleh Menteri. Adapun ketentuan yang wajib dipenuhi oleh penyelenggara perjalanan ibadah umrah yaitu Pasal 45 ayat (1):

- a. Menyediakan pembimbing ibadah dan petugas kesehatan;
- b. Memberangkatkan dan memulangkan jemaah sesuai dengan masa berlaku visa umrah di Arab Saudi dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Memberikan pelayanan kepada jemaah sesuai dengan perjanjian tertulis yang disepakati antara penyelenggara dan jemaah; dan
- d. Melapor kepada Perwakilan Republik Indonesia di Arab Saudi pada saat datang di Arab Saudi dan pada saat akan kembali ke Indonesia.

Mengingat calon jemaah umrah mendapat pelayanan publik yang dijalankan oleh pelaku bisnis maka hal tersebut menjadi domain perlindungan konsumen yang telah diatur dalam undang-undang perlindungan konsumen. Pelaksanaan kewajiban-kewajiban oleh penyelenggara ibadah umrah tersebut merupakan pelayanan yang tersirat di dalam peraturan perundang-undangan, sehingga dalam melaksanakan kewajibannya harus memperhatikan hak-hak yang dimiliki oleh konsumen dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa yang disediakan oleh pelaku usaha (biro perjalanan). Hak-hak yang dimiliki oleh konsumen (jemaah) tersebut telah tercantum di dalam Pasal 4 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang meliputi:

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. Hak untuk mendapatkan advokasi perlindungan konsumen secara patut;
- f. Hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Dalam Pasal 33 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen ditentukan bahwa Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) mempunyai fungsi memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam upaya mengembangkan perlindungan konsumen di Indonesia. Untuk menjalankan fungsi sebagaimana dimaksud dalam pasal tersebut, dalam Pasal 34 ayat (1) huruf b, huruf c, dan huruf g BPKN mempunyai tugas:

- a. Melakukan penelitian dan pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang perlindungan konsumen;
- b. Melakukan penelitian terhadap barang dan/atau jasa yang menyangkut keselamatan konsumen; dan
- c. Melakukan survei yang menyangkut kebutuhan konsumen.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka mendesak dilakukan kajian untuk mendapatkan gambaran akan masalah dan alternatif solusi oleh pemerintah dan pihak terkait.

2.1.2. Permasalahan Ibadah Umrah

Dalam penyelenggaraan ibadah umrah masih ditemukan beberapa permasalahan, yaitu:

- a. Terbatasnya Kuota Visa Umrah karena terbatasnya tasyrih (ijin) yang dikeluarkan Kementerian Pariwisata Kerajaan Saudi Arabia sehubungan dengan terbatasnya akomodasi akibat penataan Masjidil Haram dengan sarana pendukungnya.
- b. Meningkatnya secara pesat permohonan visa umrah belum diimbangi dengan kenaikan suplai penerbangan, hal ini menyebabkan banyaknya kasus gagal berangkat oleh para penyelenggara umrah tak berijin karena miss-management.
- c. Ketidakjelasan status operasional hotel-hotel yang terkena proyek pelebaran Masjidil Haram, sering menyebabkan ketidakpastian akomodasi karena seringkali kegiatan pengosongan hotel oleh pihak berwajib di Makkah tidak diketahui secara pasti oleh publik.
- d. Pengawasan penyelenggaraan umrah belum sepenuhnya didasarkan pada upaya perlindungan jamaah/konsumen agar terhindar praktek usaha tidak sehat dan pemenuhan hak konsumen.
- e. Masih banyaknya jamaah yang tidak terlindungi haknya karena: 1) Travel tidak berijin, yang menyelenggarakan perjalanan umrah semata mengandalkan tokoh informal; 2) Travel dengan pola Multi Level Marketing (MLM), dimana masyarakat terbuai dengan pola rekrutmen keanggotaan MLM tidak mampu diberangkatkan; 3) Harga Irasional, menyebabkan gagal berangkat karena harga jual terlalu murah menyebabkan penyelenggara tidak mampu membiayai perjalanan umrah.

- f. Ijin Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah (PPIU) belum diberikan secara selektif sehingga dapat dilakukan pembinaan kepada PPIU yang berkemampuan menyelenggarakan perjalanan umrah namun belum berijin sebagai PPIU.
- g. Penerapan Undang-Undang No. 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang memuat tentang penyelenggaraan umrah belum ditindaklanjuti dalam peraturan turunannya yang mengatur teknis pelaksanaan penyelenggaraan umrah serta sanksi bagi pihak-pihak yang melanggar peraturan dan undang-undang.
- h. Pembinaan belum sepenuhnya dilakukan untuk memberi iklim usaha yang sehat agar PPIU dapat menyelenggarakan umrah secara baik dan benar.
- i. Jemaah Umrah yang gagal berangkat ke Tanah Suci dikarenakan travel penyelenggara haji dan umroh yang tidak bertanggung jawab, hal ini menjadi sorotan baru yang harus segera dibenahi oleh Pemerintah. Karena tidak sedikit travel penyelenggara haji dan umrah yang tidak memiliki ijin usaha, namun masih tetap aktif memberangkatkan jamaah.
- j. Jamaah umrah bisa melakukan ibadahnya tetapi mereka tidak dapat pulang ke Tanah Air karena diduga ada kesalahan teknis dari penyelenggara perjalanan ibadah umrah dalam pengurusan visa jamaah. Oleh sebab itu diperlukan pengaturan penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah dalam suatu undang-undang yang bertujuan untuk melindungi, memberikan kenyamanan dan kepastian bagi para jamaah umrah dalam melaksanakan ibadah di Tanah Suci;
- k. Buruknya pelayanan yang di dapat oleh para calon/jemaah umrah mulai dari catering, pemondokan, kesehatan dan lain-lain yang tidak sesuai;
- l. Permasalahan-permasalahan menonjol lainnya yang pernah terjadi di Makkah, Arab Saudi, seperti permainan calo/perantara dalam pengadaan rumah pemondokan dan *catering*, permainan pungutan *dam* dan masih banyak lagi.

2.2.3 Penyelenggara Umrah

Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah yang selanjutnya disingkat PPIU adalah biro perjalanan wisata yang telah menajadat izin dari Menteri untuk menyelenggarakan perjalanan ibadah umrah.⁴³ Menurut Undang-Undang No 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah haji, Pasal 43 ayat (2) disebutkan bahwa Penyelenggara perjalanan Ibadah Umrah dilakukan oleh Pemerintah dan/atau biro perjalanan wisata yang ditetapkan oleh Menteri.

2.2.3.1 Perlindungan Konsumen

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, disebutkan bahwa Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.

2.2.3.2 Penyelenggara Umrah

Berdasarkan Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, dalam Pasal 43 ayat (2) disebutkan bahwa ibadah umrah dilaksanakan oleh pemerintah dan/atau biro perjalanan wisata yang mendapat ijin Menteri. Sebagai penyelenggara umrah, PPIU berkewajiban memberikan pelayanan jemaah umrah sebagai bagian bentuk pelayanan masyarakat, maka pihak yang dilayani atau konsumen harus mendapatkan perlindungan. Menurut Prof Sadu Wasistiono (2000, 43) yang dimaksud dengan layanan masyarakat (publik) adalah Pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat.

2.2.3.4 Peran Pemerintah

Pemerintah melalui Ditjen PHU Kementerian Agama RI terus berupaya memberikan perlindungan kkepada penerima jasa umrah yaitu

⁴³ Pasal 1 angka 10 PP. No. 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU. No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji junto Pasal 1 angka 3 PMA No 18 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Ibadah Umrah.

membuat dan menandatangani nota kesepahaman (MoU) dengan Kepolisian guna memberantas PPIU ilegal dan menelantarkan jamaah umrah. Namun demikian menurut Ahda, Direktur Pelayanan Haji dan Umrah sampai saat ini tetap saja kasus-kasus menelantarkan jamaah umrah terjadi di berbagai daerah juga kerap kali berulang. (Media Indonesia, 5 Januari 2016).

Untuk mencegah adanya perbuatan yang dilakukan penyedia jasa umrah sesungguhnya sudah diatur dalam Pasal 64 ayat (2) UU 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, bagi penyelenggara perjalanan ibadah umrah yang tidak melaksanakan ketentuan dalam Pasal 45 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Adapun ketentuan yang wajib dipenuhi oleh penyelenggara perjalanan ibadah umrah yaitu Pasal 45 ayat (1) UU 13/2008:

- a. menyediakan pembimbing ibadah dan petugas kesehatan;
- b. memberangkatkan dan memulangkan jamaah sesuai dengan masa berlaku visa umrah di Arab Saudi dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. memberikan pelayanan kepada jamaah sesuai dengan perjanjian tertulis yang disepakati antara penyelenggara dan jamaah; dan
- d. melapor kepada Perwakilan Republik Indonesia di Arab Saudi pada saat datang di Arab Saudi dan pada saat akan kembali ke Indonesia.

Selanjutnya untuk mengetahui apakah penyedia jasa travel (perjalanan) haji/umrah itu melakukan penipuan atau tidak, maka kita perlu mengetahui unsur-unsur suatu tindak pidana penipuan. Berdasarkan ketentuan Pasal 378 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tentang penipuan yang berbunyi, "Barang siapa dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum,

dengan memakai nama palsu atau martabat palsu, dengan tipu muslihat, ataupun rangkaian kebohongan, menggerakkan orang lain untuk menyerahkan barang sesuatu kepadanya, atau supaya memberi hutang maupun menghapuskan piutang, diancam karena penipuan dengan pidana penjara paling lama empat tahun.” Menurut R Soesilo dalam bukunya Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal, kejahatan ini dinamakan penipuan. Penipu itu pekerjaannya: (1) membujuk orang supaya memberikan barang, membuat utang atau menghapuskan piutang, (2) maksud pembujukan itu ialah: hendak menguntungkan diri sendiri atau orang lain dengan melawan hak, (3) membujuknya itu dengan memakai:

- (a) nama palsu atau keadaan palsu atau,
- (b) akal cerdas (tipu muslihat) atau,
- (c) karangan perkataan bohong.

Mengacu ketentuan tersebut apabila pihak yang menyelenggarakan perjalanan ibadah haji/umrah tersebut memenuhi unsur-unsur dalam Pasal 378 KUHP, yakni secara melawan hukum dengan tipu muslihat, rangkaian kebohongan, dan menggerakkan calon jemaah haji/umrah untuk menyerahkan sesuatu kepadanya (misalnya mentransfer sejumlah uang) dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain dengan melawan hak, maka langkah hukum yang dapat dilakukan oleh pihak yang dirugikan adalah menuntut secara pidana penyelenggara perjalanan ibadah haji/umrah atas dasar tindak pidana penipuan.

2.2.4 Dampak Sosial dari Perubahan Undang-Undang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah

Perubahan undang-undang ini, akan berdampak antara lain pada perubahan kelembagaan dan model Penyelenggaraan dari pihak yang melayani dan beberapa standar pelayanan yang diubah. Di samping itu akan berdampak pada peningkatan kualitas pembinaan, pelayanan, dan perlindungan jemaah haji. Karena titik tekan perubahan undang-undang ini terletak pada:

Pertama, penguatan kelembagaan yang memisahkan antara regulator, operator, dan monitoring; penyelenggaraan ibadah haji akan dikelola oleh sebuah badan independen yang bertanggungjawab kepada Presiden.

Kedua, perubahan tata kelola yang meliputi pembinaan, pelayanan transportasi, pemondokan, catering, kesehatan dan perlindungan jemaah.

Ketiga, Penyelenggaraan keuangan haji. Dana setoran yang disimpan di bank syariah akan dikelola secara transparan, terbuka, dan akuntabel. Dalam konteks ini Penyelenggaraan keuangan haji akan diaudit baik auditor publik maupun oleh lembaga pemeriksa keuangan Negara seperti BPK. Di samping itu, dana haji akan dikelola dengan cara investasi, baik dalam bentuk *sukuk* maupun dalam bentuk investasi produktif. Dengan dua bentuk Penyelenggaraan ini, dana haji diharapkan dapat memberikan manfaat kepada jemaah haji seperti memperoleh dana bagi hasil Penyelenggaraan dana setoran awal untuk mencukupi biaya penyelenggaraan ibadah haji yang harus ditanggung oleh jemaah.

2.1.10.7. C. Dampak pada Keuangan Negara dari Perubahan Undang-Undang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah

Seperti telah disebutkan, penyelenggaraan ibadah haji akan dikelola oleh satu badan independen. Dengan begitu, ada pola baru dalam Penyelenggaraan penyelenggaraan ibadah haji. Sebelum Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 diganti, penyelenggaraan ibadah haji dikelola oleh kementerian agama c.q. Dirjen Penyelenggaraan Ibadah Haji, Panitia Penyelenggara Ibadah Haji di Tingkat Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota, dan

Panitia Penyelenggara Ibadah Haji di Saudi Arabia. Jika rancangan undang-undang ini menyetujui pembentukan badan haji independen, tentu membutuhkan: dana yang tidak kecil guna membiayai badan baru ini: mulai dari dewan pengawas, badan pengelola, dan sekretariat. Di sisi lain, badan ini juga membutuhkan biaya-biaya lain seperti penyediaan infrastruktur dari pusat sampai kabupate/kota dan biaya perekrutan SDM baik di dalam negeri maupun di luar negeri, biaya operasional kelembagaan.

Terkait kelembagaan di bawah Presiden juga dipertimbangkan Undang-Undang tentang Kementerian Negara No. 39 tahun 2008 Pasal 23 : “tugas pemerintahan sudah dibagi habis oleh kemetrian dan lembaga yang ada atau yang mengordinasikan serta kebijakan adanya evaluasi kelembagaan non struktural, berikut moratorium pembentukan lembaga baru.

2.2. PRAKTIK EMPIRIS

2.2.2. Praktik Pengorganisasian Ibadah Haji

2.2.1.1 Pengorganisasi Tingkat Pusat

Organisasi Penyelenggaraan Ibadah Haji (PIH) di Indonesia saat ini terdiri dari dua macam sistem, yaitu sistem permanen dan non permanen. Organisasi sistem permanen dilakukan oleh unit fungsional sepanjang tahun, dalam hal ini Kementerian Agama sebagai koordinator serta pihak-pihak terkait lainnya, meliputi: Menteri Agama sebagai koordinator tingkat pusat yang sehari-hari dilaksanakan oleh Direktur Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah.

2.2.1.2 Pengorganisasi Tingkat Propinsi

Gubernur sebagai koordinator tingkat provinsi, yang sehari-hari dilaksanakan oleh kepala staf penyelenggaraan haji, yaitu Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama provinsi.

2.2.1.3 Pengorganisasi Tingkat Kabupaten/Kota

Bupati/Walikota koordinator di tingkat kabupaten/kota yang sehari-hari dilaksanakan oleh kepala staf penyelenggaraan haji, yaitu Kepala Kantor Kementerian Agama kabupaten/kota

2.2.1.4 Pengorganisasin Ibadah Haji di Luar Negeri

Duta Besar RI di Arab Saudi sebagai koordinator dan Konsul Jenderal RI di Jeddah sebagai koordinator harian, yang sehari-hari dilaksanakan oleh Staf Tekhnis Urusan Haji (Konsul Haji).

Teknis Urusan Haji (TUH) Jeddah adalah atase teknis Penyelenggara Ibadah Haji (PIH) di Arab Saudi yang secara organisatoris dan administratif berada di bawah Konsulat Jenderal Republik Indonesia di Jeddah, namun secara fungsional bertanggungjawab langsung kepada Direktur Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umroh Kementerian Agama RI. Teknis Urusan Haji (TUH) Jeddah terdiri atas empat orang yang disebut Staf Teknis Urusan Haji (STUH) dan beberapa staf lokal. STUH bertugas untuk memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan terhadap jemaah haji Indonesia, meliputi penyediaan pemondokan, katering, transportasi, hotel transito, serta penyiapan sarana dan prasarana pelayanan kesehatan bagi jemaah dan petugas haji. Selain itu, STUH juga berperan sebagai fasilitator dan pemegang surat kuasa Menteri Agama RI.

2.2.1.5 Petugas

Sementara itu, organisasi sistem non permanen dilakukan oleh kepanitiaan dan petugas haji yang melibatkan instansi/unit terkait pada saat operasional haji mulai dari masa pra keberangkatan/persiapan, masa pemberangkatan, masa pelaksanaan di Arab saudi dan pemulangan kembali ke tanah air. Petugas haji terdiri atas petugas kloter dan petugas non kloter.

Petugas kloter adalah petugas yang menyertai jemaah haji sejak di tanah air, dalam perjalanan, pelaksanaan ibadah haji di Arab Saudi, dan hingga kepulangannya kembali ke tanah air. Petugas ini terdiri atas 5 orang di tiap-tiap kloter dengan komposisi 1 (satu) orang Tim Pemandu Haji Indonesia (TPHI), 1 (satu) orang Tim Pembimbing Ibadah Haji Indonesia (TPIHI), dan 3 (tiga) orang Tim Kesehatan Haji Indonesia (TKHI).

Sedangkan petugas non kloter adalah petugas haji yang tidak menyertai jemaah haji dan bertugas menyiapkan seluruh pelayanan untuk jemaah haji mulai dari pemberangkatan hingga pelaksanaan ibadah haji di Arab Saudi. Petugas non kloter ini merupakan serangkaian struktur panitia penyelenggara ibadah haji yang meliputi:

- a) Panitia Penyelenggara Ibadah Haji (PPIH) Pusat diketuai oleh Direktur Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah.
- b) PPIH embarkasi diketuai oleh Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama provinsi/embarkasi.
- c) PPIH provinsi diketuai oleh Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama provinsi.
- d) PPIH kabupaten/kota diketuai oleh Kepala Kantor Kementerian Agama kabupaten/kota.
- e) PPIH Arab Saudi diketuai oleh Staf Teknis Urusan haji (Konsul Haji) dengan pembagian 3 (tiga) wilayah kerja, yaitu 1) Daerah Kerja Jeddah membawahi 2 sektor; 2) Daerah Kerja Makkah membawahi 19 sektor; dan 3) Daerah Kerja Madinah membawahi 7 sektor. Selanjutnya, dalam pelaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji (PIH) di Arab Saudi, Panitia Penyelenggara Ibadah Haji (PPIH) dibantu oleh tenaga musiman yang direkrut dari unsur mahasiswa

Indonesia yang belajar di Timur Tengah dan Warga Negara Indonesia yang bermukim di Arab Saudi.

Terkait dengan **Sumber Daya Manusia**⁴⁴ dalam pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji, juga ditemukan adanya beberapa permasalahan. Antara lain adalah adanya struktur kendali organisasi yang belum sinergis, kadang tidak jelas siapa bertanggung jawab untuk apa, agenda kebijakan dan program tidak terukur dengan jelas kapan harus diselesaikan, sehingga mengganggu kinerja implementasi pelayanan. Sementara dari sisi SDM, terdapat beberapa permasalahan berupa terbatasnya jumlah petugas dibanding jumlah jemaah haji baik petugas kesehatan maupun petugas di daerah kerja, petugas keamanan, penataan SDM PPIH masih dijumpai adanya berbagai masalah, seperti kurang kompeten, kurang sigap dan kurang menguasai persoalan dalam penyelenggaraan ibadah haji, banyaknya petugas yang belum pernah haji sebelumnya sehingga kurang memahami semua aspek ibadah haji dan kurang menguasai seluk-beluk terkait dengan pelaksanaan ibadah haji, penunjukkan sopir sebagai koordinator lapangan (korlap) dirasa tidak pada porsinya sebab korlap memiliki kewenangan dan kapasitas yang lebih besar, kurangnya koordinasi dan kerjasama petugas di lapangan sehingga lambat dalam mengatasi permasalahan yang muncul, serta kurang dikenalnya petugas haji Indonesia karena tidak menggunakan seragam yang mencolok.

Permasalahan yang serupa juga ditemukan oleh Inspektur Jenderal Kementerian Agama RI yang selanjutnya memberikan

⁴⁴ Berdasarkan Laporan Tim Pengawas Komisi VIII DPR-RI Pada Pelaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1431 H/2010 M dan Laporan Tim Pengawas Komisi VIII DPR-RI Pada Pelaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1432 H/2011 M, Disusun Oleh Tim Pengawas Komisi VIII DPR-RI

rekomendasi terkait, yaitu hendaknya petugas hanya melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sebagai petugas dan tidak melaksanakan ritual haji⁴⁵.

Usulan rekomendasi lainnya terkait dengan pengorganisasian dalam penyelenggaraan ibadah haji adalah sebagai berikut.

- 1) Perlu ada perbaikan manajemen pada aspek administrasi, aspek operasional (pemandokan, transportasi, bimbingan, catering, dan pembinaan haji), dan aspek manajemen keuangan. (Sebagaimana disampaikan oleh Dr. H. Muhammad Syafii Antonio, M.Ec dalam RDPU Panja pada tanggal 7 Februari 2012)
- 2) Perlu peningkatan jumlah petugas ibadah dan peningkatan kualitas pelayanan selama di Arab Saudi, seperti kualitas catering, peningkatan pembinaan manasik haji sebelum keberangkatan, serta peningkatan peran KUA. (Sebagaimana disampaikan oleh AMPHURI dalam RDPU Panja pada tanggal 9 Februari 2012).
- 3) Perlu adanya perubahan manajemen pengorganisasian Haji dalam bentuk yang Permanen dan Profesional. (Sebagaimana disampaikan oleh Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia dalam RDPU panja pada tanggal 23 November 2011).

Selain usulan di atas, perlu juga mencermati kebijakan dan implementasi terkait dengan pendamping/pembimbing haji di Negara Republik Islam Iran. Di Iran, terdapat pembimbing haji

⁴⁵ Sebagaimana disampaikan pada Panja RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Komisi VIII DPR RI dengan Inspektur Jenderal Kementerian Agama RI pada tanggal 31 Januari 2012.

perempuan yang akan bertugas untuk membimbing jemaah haji perempuan. Pembimbing ibadah haji Iran harus mengikuti tes dan dinyatakan lulus sehingga dapat membimbing haji. Pembimbing haji Iran harus menguasai pelaksanaan ibadah haji mulai dari pemberangkatan hingga kepulangan secara detail serta harus menguasai beberapa kompetensi dan materi terkait ibadah haji, meliputi: sejarah Islam, rahasia-rahasia haji, manasik haji, mengenalkan tempat-tempat suci di Makkah dan Madinah, mengenalkan madzhab-madzhab Islam, menguasai bahasa Arab, menguasai sopan-santun dalam berhaji, serta hal-hal lain yang penting bagi kelancaran haji. (Berdasarkan hasil kunjungan kerja ke Republik Islam Iran, pada tanggal 7-13 Desember 2011).

Selain itu, para petugas haji di Iran tersebut juga harus mengikuti training ibadah haji. Organisasi Haji dan Ziarah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pelatihan oleh lembaga training haji. Training haji diperuntukkan bagi tenaga yang akan membantu jemaah haji/pendamping jemaah/pembimbing.

Pelatihan dilakukan selama 4 (empat) bulan dan dilakukan oleh Lembaga Khusus di bawah Kementerian Pendidikan. Training ibadah haji memuat materi-materi meliputi:

- 1) falsafah haji, misalnya adalah filsafat mengenai thowaf yang mengajarkan bahwa hanya Allah yang berkuasa dibandingkan yang lain.
- 2) pelatihan bahasa Arab,
- 3) pelatihan teknis,
- 4) manasik haji,
- 5) permasalahan-permasalahan terkait dengan ibadah haji.

Saat ini, terdapat 10 pusat pendidikan haji di seluruh Iran dengan sebagian tenaga pelatih dan pembimbing berasal dari Organisasi Haji dan Ziarah. Tahun depan, Organisasi Haji dan Ziarah berencana akan menambah pusat pendidikan haji sampai 20 tempat. Lembaga training haji harus mendapatkan izin dari Departemen Pendidikan, yang akan diawasi oleh Lembaga Haji dan Ziarah. Ketua kelompok ditentukan oleh lembaga haji dan ziarah, tetapi untuk teknis pelatihannya ditentukan oleh lembaga training. Kelulusan pelatihan ditandai dengan adanya sertifikat.

2.2.1.6 Peran KBIH

Peran Kelompok Bimbingan Ibadah Haji (KBIH) diatur didalam UU Nomor 13/2008 tentang Penyelenggaraan Haji, Pembinaan terhadap jemaah haji, mutlak dilakukan. Hal ini untuk mewujudkan kemandirian jemaah dalam melaksanakan ibadah haji. Sejak dari pendaftaran hingga pelaksanaan ibadah haji. Untuk membina dan membimbing jemaah haji ini, penyelenggara haji dalam hal ini Kemenag Agama melibatkan unsur masyarakat. (diatur dalam Pasal 30: "Dalam rangka pembinaan Ibadah haji, masyarakat dapat memberikan bimbingan ibadah haji, baik dilakukan secara perorangan maupun dengan membentuk kelompok bimbingan), Dari sinilah kemudian lahir Kelompok Bimbingan Ibadah Haji (KBIH).

KBIH berfungsi membina dan membimbing jemaah dari Tanah Air hingga Tanah Suci dan kembali lagi ke Tanah Air. "Pembinaan dan bimbingan manasik yang biasa dilakukan KBIH

sebanyak tiga tahap, yakni pembinaan pra haji, saat pelaksanaan haji dan sepulang haji, keberadaan KBIH, peran dan fungsinya masih sangat dibutuhkan. Mengingat Jumlah jemaah haji mencapai lebih dari 200.000 orang. Sementara, petugas haji jumlahnya sangat terbatas. Bahkan, seorang petugas haji memiliki kewajiban membimbing dan mengawasi satu kloter. Hal ini tentu saja tidak efektif,

2.2.1.7 Partisipasi Masyarakat.

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan ibadah haji diatur dalam pasal 38 sampai 42 UU No.13 Th 2008, yang dimaksudkan untuk memberikan pelayanan bagi masyarakat yang membutuhkan pelayanan secara khusus dalam melaksanakan ibadah haji. Pemerintah menunjuk Penyelenggara ibadah Haji khusus (PIHK) sebagai penyelenggara ibadah haji yang Penyelenggaraan dan pembiayaannya bersifat khusus. Kekhususan penyelenggaraan ibadah Haji ini meliputi : masa tinggal maksimal 27 Hari, penyediaan akomodasi dihotel bintang empat, standar konsumsi hotel, bus eksekutif AC , pembimbing ibadah, petugas kesehatan, dan penerbangan langsung atau maksimal satu kali transit. Dan PIHK disyaratkan telah memperoleh *barcode* dari kementerian haji arab Saudi, sebagai bukti PIHK telah melakukan kontrak akomodasi, konsumsi dan transportasi. Jumlah PIHK yang telah memiliki ijin dari Kementerian agama sebanyak 244.

Pembinaan terhadap PIHK dilakukan melalui kegiatan sosialisasi, orientasi Dan evaluasi. Pengawasan terhadap PIHK dilakukan melalui verifikasi program, pengaturan visa,

pengawasan pemberangkatan, pemulangan dan pelayanan di arab Saudi,

2.2.1.8 Peran Kementerian Kesehatan

Keikutsertaan Kementerian Kesehatan dalam penyelenggaraan ibadah haji diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008, dimana pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan, pelayanan dan perlindungan dengan menyediakan layanan administrasi, bimbingan ibadah haji, akomodasi transportasi, pelayanan kesehatan, keamanan dan hal hal kesehatan ibadah ahji, yang diperlukan oleh jemaah haji. Selain itu, secara khusus peran kementerian kesehatan diatur dalam Pasal 31, dimana pembinaan dan pelayanan baik pada saat persiapan maupun pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji, dilakukan oleh mmenteri yang ruang lingkup dan tanggungjawabnya di bidang kesehatan dimana pelaksanaan tugas tersebut dikoordinir oleh menteri.

Rangkaian Kegiatan pelayanan kesehatan haji dalam rangka penyelenggaraan ibadah haji (Kepmenkes No.442/Menkes/SK/VI.2009 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kesehatan haji) meliputi:

- a. Pemeriksaan kesehatan di Puskesmas, RS Rujukan, dan pemeriksaan dokumen di embarkasi
- b. Bimbingan dan penyuluhan kesehatan
- c. Pelayanan kesehatan di Kloter, Pondokan, BPHI, RS di Saudi,
- d. Pelayanan kepulangan jemaah sakit
- e. Pemantauan kesehatan jemaah 14 hari setelah pulang.
- f. Imunisasi
- g. Sistem kewaspadaan dini dan respon kejadian luar biasa(KLB) penanggulangan KLB dan musibah massal.

- h. Kesehatan lingkungan
- i. Manajemen penyelenggaraan kesehatan haji.

2.2.1.9 Peran Kementerian Perhubungan

Sebagaimana Keikutsertaan kementerian kesehatan dalam penyelenggaraan ibadah haji, demikian juga peran serta Kementerian Perhubungan juga diatur dalam Pasal 6 UU No.13 Th 2008, dimana pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan, pelayanan dan perlindungan dengan menyediakan layanan administrasi, bimbingan ibadah haji, akomodasi transportasi, pelayanan kesehatan, keamanan dan hal hal kesehatan ibadah haji, yang diperlukan oleh jemaah haji.

Peranan kementerian perhubungan dalam penyelenggaraan angkutan haji dalam kegiatan angkutan udara haji sudah dimulai sebelum phase I (pemberangkatan) dan phase II (pemulangan), yakni sudah terlibat dalam rencana penggunaan pesawat udara, yang disesuaikan dengan jumlah kloter dan kapasitas bandar udara pada masing-masing embarkasi, dan uji kelaikan pesawat 3 minggu sebelum jadwal keberangkatan.

2.2.1.10 Pembahasan dan Penetapan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH)

Sebagaimana diketahui BPIH digunakan untuk keperluan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji yang besarnya ditetapkan oleh Presiden atas usul Menteri setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia⁴⁶. BPIH yang disetor ke rekening Menteri

⁴⁶ Sebagaimana tercantum dalam pasal 21 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

melalui Bank Syariah/dan atau bank umum nasional yang ditunjuk, dikelola oleh Menteri Agama RI dengan mempertimbangkan nilai manfaat. Nilai manfaat ini digunakan langsung untuk membiayai belanja operasional Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Komponen BPIH terdiri komponen Biaya Langsung (*Direct Cost*) dan komponen Biaya Tidak Langsung (*Indirect Cost*). Komponen Biaya Langsung terdiri atas beberapa komponen yang juga berubah-ubah dari tahun ke tahun. Pada tahun 1431 H/2010 M, komponen ini terdiri atas Biaya Penerbangan, *General service fee* KSA yang meliputi pelayanan *Muasassah Thawwafah*, *Muasassah al Adilla*, dan *Maktab Wukala al Muwahad*, perkemahan di Arafah-Mina, angkutan darat/naqobah Jeddah, Makkah, Madinah dan Armina, komponen biaya pelayanan di Arab Saudi meliputi sewa pemondokan di Makkah dan sewa pemondokan di Madinah, serta komponen *living cost*. Sedangkan komponen biaya langsung (*Direct Cost*) untuk tahun 1432 H/2012 M mengalami perubahan komponen dan hanya meliputi komponen biaya penerbangan, Pemondokan di Makkah, Pemondokan di Madinah, dan komponen *living cost*.

Sementara, komponen biaya tidak langsung (*Indirect Cost*) terdiri atas beberapa komponen, yaitu biaya langsung ke jemaah dan biaya operasional, yang meliputi biaya operasional di Arab Saudi, biaya operasional di Dalam Negeri, *safeguarding*, dan *contigency*.

Terkait dengan BPIH, terdapat beberapa usulan dan rekomendasi, antara lain:

- a) Biaya haji seyogyanya disetorkan ke rekening Bank Haji Indonesia bukan ke rekening Menteri Agama RI. (Sebagaimana disampaikan oleh Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia, pada tanggal 23 november 2011).
- b) Reformasi Penyelenggaraan keuangan haji sesuai prinsip transparansi dan akuntabilitas dan Perlu adanya pengaturan terkait kepastian hubungan secara hukum antara penyetor ONH, pihak bank dan pihak Kementerian Agama/Penyelenggara, agar terjamin hak dan kewajiban penyetor dana ONH. Karena UU No. 13 Th 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji pasal 23 memberikan kewenangan Penyelenggaraan kepada Menteri dengan mempertimbangkan nilai manfaat setoran awal jemaah calon haji, padahal belum ada hubungan hukum yang jelas antara penyetor ONH dengan Menteri. (Sebagaimana disampaikan oleh Prof. Dr. H. Abdul Gani Abdullah, SH pada tanggal 9 Februari 2012)

2.2.1.11 Sistem Komputerisasi Haji Terpadu (Siskohat)

Kementerian Agama dalam upaya meningkatkan pelayanan Haji telah membangun suatu Sistem Komputerisasi Haji Terpadu atau disingkat SISKOHAT, yang merupakan suatu sistem pelayanan secara on-line dan real time antara Bank Penyelenggara Penerima Setoran ONH, Kanwil Departemen Agama di semua Propinsi dengan Pusat Komputer Departemen Agama. Pembangunan SISKOHAT tidak hanya dirancang untuk melayani pendaftaran haji secara on-line, lebih jauh lagi mencakup dukungan terhadap

seluruh prosesi penyelenggaraan haji mulai dari pendaftaran calon haji, pemrosesan dokumen haji, persiapan keberangkatan (Embarkasi), monitoring operasional di Tanah Suci sampai pada proses kepulangan ke Tanah air (Debarkasi), sehingga secara keseluruhan SISKOHAT sistem Informasi yang terintegrasi dalam satu Database untuk mendukung penyelenggaraan Haji terutama dalam aspek Penyelenggaraan informasi haji. Siskohat ini diatur dalam KMA No. 137 Tahun 2002: Tentang Penyelenggaraan Informasi Keagamaan Departemen, dan PMA Nomor 06 Tahun 2010. Namun demikian Siskohat ini sampai sekarang belum *real time*.

2.2.3 Praktik Pelayanan Ibadah Haji

2.2.3.1 Pelayanan Ibadah Haji dalam Negeri

2.2.3.1.1 Pendaftaran Calon Jemaah Haji dan Penentuan Kuota

Terkait dengan kuota, Menteri yang membidangi masalah agama menetapkan kuota nasional, kuota haji khusus, dan kuota propinsi dengan memperhatikan prinsip keadilan dan proporsionalitas. Gubernur dapat menetapkan kuota provinsi ke dalam kuota kabupaten/kota. Sementara itu, pendaftaran dilakukan dengan prinsip *first come first served* melalui sistem Komputerisasi Haji Terpadu (Siskohat) *online* dan *real time* sepanjang tahun. Batas umur pendaftaran haji paling rendah adalah 18 tahun atau sudah menikah.

Penetapan kuota haji didasarkan pada keputusan Sidang Menteri Luar Negeri negara-negara Organisasi Konferensi Islam (OKI) tahun 1987 di Amman, Yordan. Sidang tersebut menetapkan kuota tiap negara yang mengirim jemaah haji adalah sebesar $\frac{1}{1000}$ (satu permil) dari jumlah penduduk muslim di negara yang bersangkutan.

Besarnya penduduk muslim tersebut didasarkan atas data resmi penduduk suatu negara yang tercatat di PBB. Dalam pelaksanaan ketentuan OKI tersebut, pada setiap tahunnya kuota suatu negara ditetapkan oleh pemerintah Arab Saudi melalui pembahasan MoU dengan masing-masing negara pengirim jemaah haji.

Selanjutnya, kuota haji reguler dibagi untuk seluruh provinsi secara proporsional menggunakan rumus $\frac{1}{1000}$ (satu per-mil) dari penduduk muslim, termasuk didalamnya untuk petugas daerah (TPHD dan TKHD). Sedangkan kuota haji khusus diperuntukkan bagi jemaah haji yang ingin memperoleh pelayanan khusus, diselenggarakan oleh Penyelenggara Ibadah Haji Khusus (PIHK) yang telah mendapat izin dari Menteri Agama.

Sesuai Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 pasal 28 dinyatakan bahwa kuota nasional, kuota haji khusus, dan kuota provinsi ditetapkan oleh Menteri Agama dengan memperhatikan prinsip keadilan dan proporsional. Sementara, pada pasal 28 ayat (2), Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 dinyatakan bahwa Gubernur dapat menetapkan kuota provinsi ke dalam kuota kabupaten/kota.

Selain kuota tersebut, pemerintah juga mengajukan adanya tambahan kuota. Dalam beberapa tahun terakhir, pemerintah Indonesia selalu mengajukan tambahan kuota kepada Kerajaan Arab Saudi.

Jika dibandingkan dengan negara lain, Turki memiliki kebijakan pendaftaran dan kuota haji yang berbeda. Di Turki, cara pendaftaran sesudah diumumkan, pendaftaran calon jemaah haji dilakukan lewat internet dan manual,

Pendaftaran *on line* dilakukan sejak tahun 2011. Sesuai dengan peraturan Pemerintah Kerajaan Arab Saudi yang menetapkan kuota jemaah haji sebesar 1/1000 (*satu per mile*), maka kuota jemaah haji Turki sebesar 74.000 (tujuh puluh ribu) orang. Rata-rata peminat jemaah haji yang mendaftar tiap tahun sebanyak 300.000 (tiga ratus ribu) calon jemaah haji. Sampai dengan tahun 2011, masyarakat Turki yang mendaftarkan diri untuk berhaji sebanyak 966.000 calon jemaah haji, dan setiap tahunnya kuota haji di Turki sebanyak 74.000 orang. Setelah jemaah mendaftar lewat *diyanet* maka dia dapat memilih apakah akan dilayani oleh Diyanet/pemerintah atau oleh travel agent.

Adapun sistem penentuan calon jemaah haji yang berangkat dilakukan dengan pengundian yang sudah dilakukan sejak tahun 2000. Pola pengundian dilakukan dengan 2 (dua) pola, yaitu pasangan suami, istri, dan anak; maupun terhadap calon jemaah haji individual. Pilihan sistem pelayanan dapat dipilih oleh calon jemaah adalah 85 % untuk pelayanan normal, 9 % mustaqil, hotel 6 %, maka komposisi jemaah dilihat dari sistem yang dipilih ini. Jemaah yang sudah mendaftar pd th 2007 sampai tahun 2012 misalnya sistem pengundian dilakukan dengan cara dimana yang lebih dahulu mendaftar maka ia akan memiliki kesempatan beberapa kali mrngikuti undian sesuai berapa tahun dia telah mendaftar, dengan harapan bahwa orang yang telah lebih dahulu mendaftar dan belum keluar nomor undiannya maka ia akan memperoleh kemungkinan lebih banyak sampai keluar nomor undian keberangkatannya. Bagi calon haji yang terpilih akan sangat senang karena terpilih.

Calon Jemaah haji yang ingin melakukan pendaftaran haji di Turki, cukup hanya membayar 15 Turki Lira/ US \$ Dollar, sebagai uang administrasi. Dan setelah keluar undiannya dan dinyatakan akan berangkat baru kemudian si calon melunasi keseluruhan biaya haji sesuai ketentuan pemerintah, dalam hal ini *diyane*t. Jika orang yang telah mendaftar meninggal dunia, maka secara otomatis namanya akan langsung hilang.

Sementara, kebijakan pendaftaran dan kuota untuk jemaah haji di Iran tidak jauh berbeda. Pendaftaran dilakukan dengan membayarkan sejumlah uang ke bank. Setelah mendaftar, calon jemaah yang telah mendaftar akan dievaluasi terlebih dahulu kelengkapan persyaratannya dan kemudian akan ditentukan agennya. Setiap kelompok terdiri atas 1 (satu) ketua regu yang telah mengikuti pelatihan dan akan membimbing sampai di tempat ziarah di Arab Saudi. Jumlah pendaftar untuk haji saat ini adalah sebanyak 1.4 juta orang calon jemaah haji. Iran juga mempunyai permasalahan yang sama dengan Indonesia, yaitu lamanya masa tunggu yang dapat mencapai 15 tahun. Jumlah pendaftar jemaah umroh hingga saat ini adalah sebanyak 8 juta. Setiap tahun, jemaah umroh yang diberangkatkan adalah 800.000 orang setiap 6 bulan sekali. (Berdasarkan hasil kunjungan kerja ke Iran pada tanggal 7-13 Desember 2012). Perlu diperhatikan calon jemaah, prioritas Lansia (65 th atas) dan yang sudah haji 1x apalagi yang lebih usahakan ditolak untuk memperpendek masa tunggu.

2.2.3.1.2 Bimbingan dan Pembinaan Calon Jemaah Haji

Pembinaan haji diarahkan kepada kemandirian jemaah, baik kemandirian dalam hal ibadah maupun perjalanan haji, pembinaan ini dilakukan secara massal sebanyak 10 kali pertemuan di Kecamatan dan sebanyak 4 kali pertemuan di Kabupaten/Kota, serta sebanyak 2 kali pertemuan bagi daerah yang dipandang perlu untuk diberikan tambahan⁴⁷. Masyarakat juga dapat memberikan bimbingan ibadah haji baik secara perseorangan ataupun membentuk Kelompok Bimbingan Ibadah Haji (KBIH). Dan dalam rangka melestarikan kemakmuran haji serta meningkatkan kesalehan individual ke arah kesalehan sosial, dilakukan pembinaan pasca haji yang dalam pelaksanaannya bekerja sama dengan Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia (IPHI). Pastikan lagi bahwa jemaah sudah mengerti dengan baik dengan melakukan evaluasi melalui ketua kelompok calon jemaah.

2.2.3.1.3 Pelayanan Kesehatan.

Pelayanan kesehatan haji bertujuan mewujudkan kondisi jemaah haji yang sehat, mandiri, dan terbebas dari transmisi penyakit menular yang mungkin terbawa keluar/masuk oleh jemaah haji. Adapun dasar hukum penyelenggaraan kesehatan Haji antara lain adalah

- 1) Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji;

⁴⁷ *Intisari langkah-langkah pembenahan haji*, Kementerian Agama RI ditjen PHU, 2010 h. 181-182

- 2) Kepmenkes No 442/Menkes/SK/VI/2009 tentang pedoman Penyelenggaraan Kesehatan Haji;
- 3) Peraturan Haji (*Taklimatul hajj*) Kementerian Haji Arab Saudi.

Pelayanan kesehatan bagi jemaah haji Indonesia di Arab Saudi merupakan tanggungjawab dari Kementerian Kesehatan yang berada di bawah koordinasi Kementerian Agama dan dilaksanakan oleh Tenaga Kesehatan Haji Indonesia (TKHI). Mulai tahun 2009, Menteri Kesehatan telah menyiapkan Balai Pengobatan Haji Indonesia (BPHI) di wilayah Kholidiyah sebagai tempat rujukan jemaah sakit, baik yang tidak tertangani di kloter maupun di sektor.

Selain bertugas untuk memberikan pelayanan kesehatan kepada jemaah haji, TKHI juga memiliki tugas untuk menghitung stok obat dan alat kesehatan yang tersisa setelah operasional PIH di Arab Saudi selesai. Laporan mengenai stok obat dan alat kesehatan yang tersisa tersebut digunakan sebagai dasar dalam perencanaan pengadaan obat dan alat kesehatan haji tahun berikutnya. Keterbatasan jumlah petugas menjadikan tanggungjawab penghitungan obat dan alat kesehatan tidak bisa dijalankan secara optimal.

Pengadaan sarana dan prasarana penunjang kesehatan haji dilakukan oleh Kementerian Kesehatan sesuai dengan mekanisme Keppres No. 80 tahun 2003, menggunakan DIPA operasional haji yang dimiliki oleh Kementerian Kesehatan. Pengadaan tersebut tersebar di beberapa unit teknis Kementerian Kesehatan, yaitu:

- 1) Pengadaan buku kesehatan haji dan alat kesehatan yang dilakukan oleh Ditjen P2PL.
- 2) Pengadaan obat dan alat kesehatan habis pakai yang dilakukan oleh Sekretariat Ditjen Bina Kefarmasian dan Alat Kesehatan.

Jumlah pengadaan obat dan alat kesehatan habis pakai ditentukan oleh Tim Penyusun Formularium serta Kebutuhan Obat dan Alat Kesehatan yang dibentuk oleh Menteri Kesehatan. Pengadaan obat dan alat kesehatan yang kurang selama operasional kesehatan haji di Arab Saudi dilakukan dengan cara pembelian langsung ke apotik-apotik setempat oleh Balai Pengobatan Haji Indonesia.

Sistem pelayanan kesehatan haji meliputi pelayanan kesehatan di tanah air, pelayanan kesehatan di Arab Saudi dan pelayanan kesehatan saat kembali ke Tanah Air. Beberapa kebijakan yang dilakukan oleh Kementerian Kesehatan dalam pelayanan kesehatan Haji antara lain adalah:

- 1) Melaksanakan perekrutan tenaga kesehatan profesional secara transparan;
- 2) Meningkatkan kemampuan teknis medis petugas pemeriksa kesehatan calon jemaah haji di tingkat Puskesmas dan Rumah Sakit;
- 3) Meningkatkan mutu pelayanan kesehatan di Puskesmas dan Rumah Sakit dengan menerapkan standar pelayanan bagi calon jemaah haji;

- 4) Melaksanakan pelayanan kesehatan bermutu bagi calon jemaah haji di puskesmas, Rumah Sakit dan embarkasi;
- 5) Melaksanakan pembinaan kesehatan sejak dini bagi calon jemaah haji resiko tinggi di tanah air;
- 6) Memberikan vaksinasi Meningitis Meningokokus bagi jemaah haji dan petugas;
- 7) Melaksanakan pelayanan kesehatan bermutu, cepat dan terjangkau bagi jemaah haji selama menunaikan ibadah haji;
- 8) Mengembangkan sistem informasi manajemen kesehatan haji pada setiap jenjang administrasi kesehatan;
- 9) Mengembangkan sistem kewaspadaan dini dan respon cepat Kejadian luar biasa, bencana, serta musibah massal.

Kebijakan tersebut diambil untuk menghadapi berbagai tantangan dalam penyelenggaraan kesehatan haji, meliputi tingginya angka jemaah haji resiko tinggi, tingkat pendidikan sebagian besar jemaah yang rendah, latar belakang sosial budaya yang beragam dan kondisi lingkungan di Arab Saudi yang berbeda dengan kondisi di tanah air baik cuaca, kelembaban, maupun sosial budaya⁴⁸.

⁴⁸Penjelasan tertulis Menteri Kesehatan RI pada Rapat Kerja dengan Komisi VIII DPR, 27 September 2010

2.2.3.1.4 Keimigrasian

Sampai tahun 1429 H/2008 M Jemaah haji Indonesia menggunakan paspor khusus yaitu paspor haji yang berwarna coklat, penggunaan paspor haji khusus itu berdasarkan UU No 9/1992 tentang Keimigrasian (belakangan diubah dengan UU No. 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian) dan UU No 13/2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji (PIH). Namun, sesuai dengan peraturan baru Pemerintah Arab Saudi dalam hal ini Surat Edaran Yang Mulia Menteri Haji Arab Saudi agar menggunakan Paspor Internasional bagi kedatangan haji dari seluruh negara terhitung mulai musim haji 1430 H/2009 M. Hal ini dimaksudkan agar paspor yang digunakan dalam menunaikan ibadah haji memenuhi standard Internasional yang telah ditetapkan International Civil Aviation Organisation (ICAO)⁴⁹. Oleh karena itu, mulai musim haji tahun 1430H/2009 M jemaah haji indonesia mempergunakan paspor biasa (*ordinary passport*) yang berwarna hijau, 48 halaman yang biaya Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) paspornya dibebankan kepada Kementerian Agama RI sebesar Rp270.000. biayanya masih tinggi seharusnya lebih rendah dari yang diurus perorangan (Rp 255.000,-).

Oleh karena itu, dilakukan perubahan UU melalui penerbitan Peraturan Pemerintah pengganti UU Nomor 2 tahun 2009 dan Nomor 3 tahun 2009. Berdasarkan hal tersebut, maka yang menjadi dasar hukum penggunaan paspor biasa adalah :

⁴⁹Penjelasan lisan dan tulisan Menteri Hukum dan HAM RI Bpk Patrialis Akbar pada Rapat Kerja dengan Komisi VIII DPR RI di DPR RI tgl 25 Mei 2010

- 1) Undang-undang nomor 37 tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-Undang nomor 3 tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 9 tahun 1992 tentang Keimigrasian menjadi Undang-Undang.
- 2) Peraturan Bersama Menteri Agama RI dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI nomor 2 tahun 2009 nomor M.HH-02.HM.03.02 tahun 2009 tentang Penerbitan Paspor biasa bagi Jemaah Haji.

2.2.3.1.5 Asuransi Jemaah Haji

Dalam asuransi haji yang akan ditanggung adalah hal-hal yang secara faktual tercantum dalam perjanjian polis asuransi antara Kementerian Agama RI selaku wakil bertanggung dengan penanggung dalam hal ini perusahaan asuransi yang di tunjuk oleh Kementerian Agama RI. Dan yang terpenting adalah perusahaan Asuransi yang di tunjuk ini perusahaan yang dalam operasionalnya berlandaskan pada prinsip dasar yang disyariatkan atau tidak bertentangan dengan syariat islam, dalam hal ini perusahaan tersebut menggunakan prinsip tauhid/*unity*, keadilan/*justice*, tolong menolong/*ta'awun*, kerjasama/*cooperation*, amanah/*trustworthy*, kerelaan/*arridha*, larangan riba, larangan *maisir*/judi, larangan *gharar*/ketidakpastian dalam kegiatan usahanya.

Asuransi yang selama ini dijalankan pemerintah adalah asuransi yang diperuntukkan bagi jemaah haji dan

petugas haji untuk memberikan perlindungan jaminan asuransi kepada jemaah haji dan petugas haji apabila meninggal dunia biasa (*natural death*) atau meninggal karena kecelakaan, cacat tetap total atau cacat tetap sebagian dalam masa pertanggungan asuransi.

Asuransi memiliki manfaat antara lain memberikan jaminan perlindungan dari resiko-resiko kerugian yang di derita satu pihak dan meningkatkan efisiensi, karena tidak perlu secara khusus mengadakan pengamanan dan pengawasan untuk memberikan perlindungan yang memakan banyak tenaga, waktu dan biaya.

Undang-Undang No. 13 tahun 2008 menyebutkan dalam Pasal 3 bahwa Penyelenggaraan Ibadah Haji bertujuan untuk memberikan pembinaan, pelayanan, dan **perlindungan** yang sebaik-baiknya bagi Jemaah Haji sehingga Jemaah Haji dapat menunaikan ibadahnya sesuai dengan ketentuan ajaran agama Islam.

Konsep melindungi jemaah haji ini juga mencakup memberikan rasa aman dan nyaman dalam perjalanan ibadah haji hingga kembali. Memberikan perlindungan adalah salah satu tujuan konsep asuransi, dan asuransi ini pula menjadi salah satu jalan untuk melindungi dan memberikan rasa aman serta nyaman kepada jemaah haji.

2.2.3.1.6 Pemberangkatan: Transportasi Udara

Pemberangkatan ibadah haji dilakukan secara berkelompok dimana Organisasi Haji dan Ziarah

menentukan kelompok dan pemimpinnya. Adapun jumlah setiap kelompok telah ditentukan, adalah sebagai berikut.

- 1) Untuk setiap kelompok haji terdiri dari 90-190 jemaah.
 - 2) Untuk setiap kelompok umroh terdiri dari 90-120/130 jemaah.
 - 3) Untuk setiap kelompok ziarah ke Irak terdiri dari 40 jemaah.
 - 4) Untuk setiap kelompok ziarah ke Syiria terdiri dari 30-40 jemaah.
- a. Setiap kelompok akan didampingi oleh 1 (satu) ketua regu yang telah mengikuti pelatihan dan akan membimbing sampai ke tempat ziarah.

2.2.3.2. Pelayanan Ibadah Haji di Arab Saudi

2.2.3.2.1. Kedatangan: Transportasi Darat

Transportasi antara Indonesia dan Arab Saudi atau sebaliknya dilakukan dengan menggunakan penerbangan udara, yaitu Garuda Indonesia dan Saudi Arabia Airlines, sedangkan transportasi dari daerah asal ke embarkasi atau sebaliknya menjadi tanggung jawab individu Jemaah haji yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh Pemerintah Daerah.

Spesifikasi transportasi/penerbangan haji disusun bersama oleh Kementerian Perhubungan RI dan Kementerian Agama RI. Lamanya waktu operasional penerbangan haji didasarkan atas perolehan slot pendaratan dan keberangkatan di

Airport Arab Saudi. Pada setiap musim haji, pemberangkatan dilaksanakan selama 30 hari dan masa kepulangan dilaksanakan selama 30 hari.

Penerbangan haji diatur melalui kelompok terbang (kloter) yang jumlah rata-ratanya pada setiap musim haji adalah sebanyak 490 Kloter. Transportasi antarkota perhajian di Arab Saudi dan Masyair Haram dilaksanakan oleh Naqobah. Sementara untuk transportasi antar pemondokan di Makkah dan Masjidil Haram atau sebaliknya dilaksanakan oleh Pemerintah RI bekerjasama dengan Muassasah.

2.2.3.2.2. Pemondokan

Penyewaan pemondokan di Arab Saudi didasarkan atas peraturan perundang-undangan Arab Saudi (*Taklimatul Hajj*) yang mengatur antara lain tata cara kontrak penyewaan, penyewaan pemondokan dilakukan langsung kepada pemilik rumah, agen dan penyewa tahunan. Dalam rangka penyediaan dan penyiapan pemondokan jemaah haji di Arab Saudi, Dirjen Penyelenggaran Haji dan Umroh mengeluarkan Surat Keputusan Dirjen Penyelenggaraan Haji dan Umroh tentang Pembentukan Tim Penyewaan Perumahan dan Pengadaan Katering Jemaah Haji Indonesia (TP3KJHI) di Arab Saudi.

Prosedur penyewaan pemondokan di Arab Saudi dimulai dengan pembicaraan Tim Penyewaan Perumahan dan Pengadaan Katering Jemaah Haji

Indonesia (TP3KJHI) dengan Menteri Haji Arab Saudi yang hasilnya dituangkan dalam bentuk nota kesepakatan yang mengikat antara lain terkait dengan jumlah jemaah, kesiapan angkutan dan penyediaan pemondokan. Persyaratan pokok yang menunjukkan bahwa pemondokan layak untuk disewakan adalah harus memenuhi persyaratan sebagaimana yang terdapat dalam taklimatul Hajj dan melampirkan fotokopi surat ijin penyewaan atau *tasyrih* yang dikeluarkan oleh panitia Pengawas Perumahan (*Lajnah al-Kasf'an al-Manazil*) dengan masa berlaku tahun penyewaan sebagaimana ketentuan dalam *Ta'limul Hajj*.

Selama pelaksanaan ibadah haji persoalan perumahan dan pemondokan jemaah haji bias ditemukan di Mekah, Madinah, dan Jeddah Arab Saudi. Secara sederhana terdapat 3 (tiga) persoalan perumahan dan pemondokan haji.

Pertama, sistem informasi manajemen Penyelenggaraan perumahan jemaah haji dan pemondokan masih konvensional, sehingga menciptakan Penyelenggaraan yang kurang efisien, tidak transparansi dan kurang memenuhi rasa keadilan bagi jemaah haji Indonesia.

Kedua, Penentuan harga rumah dan penempatan jemaah haji Indonesia dilakukan oleh panitia haji, sehingga menimbulkan biaya tinggi. Disamping itu waktu dan personil yang digunakan banyak, sementara rumah yang diperoleh tersebar, kecil-kecil dan jauh. Sayangnya biaya tinggi dan

rumah yang kecil, jauh dan tersebar itu ditanggung oleh jemaah haji.

Ketiga, Penerapan sistem subsidi silang dinilai tidak memenuhi rasa keadilan bagi jemaah haji Indonesia. Selama ini jemaah haji membayar perumahan yang sama yakni rata-rata 1600 real setiap jemaah. Pada hal rumah yang ditempati jemaah berbeda-beda. Setidaknya ada 4 tipologi perumahan: (1) lokasi rumah jauh dan kondisinya jelek; (2) lokasi rumah jauh tetapi kondisi rumahnya baik; (3) lokasi rumah dekat tetapi kondisi rumahnya kurang baik; (4) lokasinya dekat dan kondisi rumahnya baik. Harga setiap rumah bervariasi antara 1350 Real sampai 2000 Real. Rumah yang dekat dan kondisinya baik harganya sekitar 2000 real, sedangkan rumah yang jauh dan kondisinya kurang baik harganya sekitar 1350 real.

Dengan demikian kalau diterapkan sistem subsidi silang, maka ada kelompok jemaah haji yang dirugikan dan diuntungkan. Jemaah haji yang dirugikan adalah mereka yang menempati rumah yang jauh dan kondisinya jelek (tipe pertama), sedangkan jemaah yang diuntungkan adalah mereka yang mendapat rumah yang dekat dan kondisinya baik (tipe keempat). Kondisi tersebut menimbulkan ketidakadilan bagi jemaah haji (yang jauh dan jelek mensubsidi yang dekat dan baik).

Dari 3 masalah pokok di atas, terdapat beberapa pokok pikiran sebagai solusi. Alternatif pemecahan ini dikembangkan dari data perumahan yang relatif lengkap. **Pertama**, semua komponen biaya haji

tidak berubah. Sedangkan sewa rumah ditetapkan secara standar. Setelah undian (*kur'ah*), kemudian diadakan katagorisasi berdasarkan jarak dan fasilitas perumahan/pemondokan.

Penempatan jemaah haji pada rumah-rumah yang telah disewa harus memenuhi rasa keadilan. Jemaah diharuskan membayar sesuai dengan harga rumah yang ditempati. Semakin dekat dan semakin baik kondisi rumahnya semakin ambahtinggi harga rumah yang dibebankan kepadanya. Sebaliknya semakin jelek kondisi dan semakin jauh lokasi rumah semakin murah harga yang dibebankan kepada jemaah haji. Sistem ini dapat memberikan rasa keadilan bagi jemaah haji.

Kedua, DPR dan Kemenag menentukan kriteria dan sekaligus langsung menunjuk rumah dengan menentukan harga yang sesuai dengan harga tahun lalu. Untuk itu rumah harus disewa lebih awal dengan cirri-ciri yang relatif sama sesuai dengan criteria yang telah ditentukan sebelumnya. Bila persewaan dilakukan lebih awal, maka dibutuhkan modal awal yang dapat diperoleh melalui fasilitas kredit dari bank dengan jaminan BPIH dan Dana Abadi Ummat (DAU).

Ketiga, bila Kemenag tidak mau mengambil kredit perbankan, maka Kemenag dapat melibatkan swasta. Panitia yang telah terbentuk bisa dibubarkan atau dirampingkan. Untuk menjaga demokratisasi dan transparansi dalam pengelolaan perumahan dan pemondokan haji, maka dalam merekrut pihak swasta harus dilakukan dengan sistem tender terbuka. Swasta yang terpilih adalah yang terbaik. Prosesnya yang transparan akan menutup kemungkinan terjadinya praktek KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) dalam proses seleksi. Swasta yang terpilih wajib melakukan negoisasi lebih awal dengan pemilik rumah . ***Dengan memperhatikan kondisi sebelumnya.***

2.2.3.2.3. Katering

Pengadaan pelayanan katering juga mengacu pada pedoman penyewaan perumahan dan pengadaan katering jemaah haji Indonesia di Arab Saudi. Pelayanan katering dilaksanakan di Bandara King Abdul Aziz Jeddah, perumahan Madinah, hotel transit atau *Madinatul Hujjaj* Jeddah, Arafah, dan Mina. Pelaksana katering adalah Muassasah Asia Tenggara dan perusahaan Arab Saudi yang bergerak di bidang pelayanan katering yang ada di wilayah masing-masing kota. Perusahaan pelaksana katering harus memiliki kemampuan finansial, Sumber Daya Manusia (SDM), dan kemampuan teknis. Menu katering harus disesuaikan dengan cita rasa masakan Indonesia dan memenuhi standar kesehatan. Perusahaan katering dapat melayani sesuai dengan kapasitas yang dikeluarkan oleh Baladiyah (*Ifadah Baladiyah*) dengan tetap memperhatikan kemampuan riil produksi dan distribusi. Pelaksana katering di Madinah harus bekerjasama dengan pihak Majmu'ah sedangkan pelaksana katering di Arafah dan Mina harus bekerjasama dengan Maktab.

Pelayanan katering bagi jemaah haji menjadi tanggungjawab pemerintah. Namun dalam pelaksanaannya, pemerintah melibatkan swasta, baik untuk katering di embarkasi maupun di Arab Saudi dengan sistem lelang. Katering di Arab Saudi, dilayani oleh pihak swasta atau perusahaan Arab Saudi yang menang tender dan mendapat surat perintah kerja dari Misi Haji Indonesia. Pelayanan katering di Arab Saudi meliputi beberapa wilayah perhajian, yaitu di Armina, Bandara KAAIA (King Abdul Aziz International Airport) Jeddah, dan Madinah.

2.2.3.2.4. Kesehatan

Terkait dengan pelayanan kesehatan dan obat-obatan, terdapat beberapa permasalahan, antara lain banyaknya jemaah haji kelompok

resiko tinggi yang masih lolos, masih lolosnya perempuan hamil, tidak seimbang jumlah petugas kesehatan dengan jumlah jemaah haji, serta alokasi kesehatan dari APBN lebih banyak diperuntukkan kepada petugas kesehatan dibandingkan dengan peningkatan kualitas pelayanan kesehatan kepada jemaah haji⁵⁰.

2.2.3.2.5. Pembinaan Ibadah Haji

Pada pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji tahun 1432 H/2011 M⁵¹, ditemukan adanya permasalahan terkait dengan pembinaan dan pelayanan bimbingan ibadah. Antara lain adalah adanya jemaah haji perempuan yang sedang menstruasi melakukan thawaf, kurangnya jumlah pembimbing bagi jemaah untuk pelaksanaan ibadah selama berada di Saudi Arabia, pembimbing kloter banyak yang cenderung lebih mementingkan dirinya sendiri dibandingkan kepentingan kloter, banyak jemaah yang tidak mendapatkan manasik haji sebanyak 11 kali, serta pembagian buku manasik yang diberikan setelah selesai manasik haji. Terkait dengan pelayanan pembinaan penyelenggaraan ibadah haji, terdapat beberapa rekomendasi, antara lain:

- 1) Agar ada pemberlakuan sertifikat mengenai pemahaman haji. Para calon jemaah haji dapat belajar di mana saja, selanjutnya diberlakukan tes yang hanya dilakukan oleh Badan Haji Indonesia untuk mendapatkan sertifikat haji.
- 2) Peningkatan pembinaan manasik haji sebelum keberangkatan dan meningkatkan peran KUA.

⁵⁰ Berdasarkan Laporan Tim Pengawas Komisi VIII DPR-RI Pada Pelaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1430 H/2009 M Disusun Oleh Tim Pengawas Komisi VIII DPR-RI

⁵¹ *Executive Summary* Laporan Tim Pengawas Haji DPR RI Tahun 1432 H/2011 M Kepada Komisi VIII DPR RI Senin, 5 Desember 2011 Sekretariat Komisi VIII DPR RI Jakarta 2011

2.2.3.2.6 Pelayanan Pelaksanaan Penyembelihan Dam dan Hewan Kurban⁵²

Pelaksanaan penyembelihan dam dan hewan kurban juga menuai beberapa permasalahan, meliputi: banyaknya jemaah yang tidak mengerti kapan dan kemana pelaksanaan penyembelihan Dam, ketua kloter tidak mensosialisasikan ataupun melakukan penawaran kepada jemaah tentang pelaksanaan penyembelihan hewan, uang yang dikumpulkan oleh ketua kloter untuk pembayaran DAM menurut KBIH yang ditemui di lapangan yang secara langsung mengajak jemaahnya melakukan penyembelihan Hewannya menganggap nominal uang tersebut tidak logis untuk ukuran pemebelian uang hewan hanya Rp250.000, serta sistem Penyelenggaraan pembayaran Dam dan pelaksanaan penyembelihan hewan Qurban yang tidak transparan terhadap jemaah.

Di Republik Islam Iran, pembayaran Dam diatur oleh Badan Khusus dengan dana yang langsung di setor sendiri oleh setiap jemaah haji ke badan tersebut. Untuk tahun 2011, dam diatur oleh Lembaga Haji dan Ziarah. (Sebagaimana hasil kunjungan kerja Panja ke Republik Islam Iran pada tanggal 7-13 Desember 2011).

2.2.3.2.7 Keamanan dan Kenyamanan Jemaah Haji

Sementara, terkait dengan pelayanan pengamanan, pelaksanaan ibadah haji dari tahun ke tahun senantiasa mengalami permasalahan, meliputi masih adanya barang bawaan yang hilang di pemondokan di luar markaziyah dan adanya kecelakaan yang dialami oleh jemaah haji yang pemondokannya di luar Markaziyah⁵³.

Selain itu, kasus gangguan keamanan lainnya yang dialami Jemaah haji Indonesia di Daerah kerja Makkah, terjadi dengan berbagai

⁵² Berdasarkan Laporan Tim Pengawas Komisi VIII DPR-RI Pada Pelaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1431 H/2010 M Disusun Oleh Tim Pengawas Komisi VIII DPR-RI

⁵³ Berdasarkan Laporan Tim Pengawas Komisi VIII DPR-RI Pada Pelaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1430 H/2009 M Disusun Oleh Tim Pengawas Komisi VIII DPR-RI.

modus operasi, antara lain: pelaku kejahatan berpakaian ihram, berpakaian mirip petugas, berpakaian batik, mendekati jemaah dengan cara kesukuan, dan sasaran kejahatan adalah jemaah yang sudah berusia lanjut⁵⁴.

2.2.3.2.8 Pemulangan: Transportasi Udara

Pelayanan Kedatangan dan Pemulangan⁵⁵ Pada saat pelayanan kedatangan dan pemulangan, terdapat juga beberapa permasalahan, antara lain adalah terbatasnya *Gate* yang disediakan buat jemaah haji Indonesia, ternyata proses pelayanan imigrasi di Bandara memakan waktu cukup lama sekitar 4-5 jam, kondisi ini melelahkan jemaah, dan petugas yang melakukan proses pelayanan imigrasi di Bandara mengalami kendala komunikasi dengan jemaah sehingga kondisi ini memperlambat mekanisme pemeriksaan.

2.2.4.3 Praktek Tata Kelola Keuangan Haji

2.2.4.3.1. Penyelenggaraan Dana Setoran Awal Calon Jemaah Haji

Ibadah haji memiliki kedudukan penting di dalam syariah yang perintah menunaikannya telah menjadi bagian dari rukun Islam. Namun demikian haji bukan hanya menyangkut urusan ibadah semata namun juga melibatkan aspek lain. Dari perspektif ekonomi, ritual haji telah menggerakkan sirkulasi uang (*velocity of money*) dalam jumlah yang besar. Setiap musim haji, triliunan rupiah terhimpun melalui prosesi tahunan ini. Tahun 2010, misalnya, sebanyak 210.000 orang jemaah Indonesia menunaikan ibadah haji. Dengan asumsi Biaya Perjalanan Ibadah Haji (BPIH) sebesar rata-rata Rp 30.000.000, berarti sedikitnya Rp 6,3 triliun lebih uang yang beredar dalam

⁵⁴ Berdasarkan Laporan Tim Pengawas Komisi VIII DPR-RI Pada Pelaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1431 H/2010 M Disusun Oleh Tim Pengawas Komisi VIII DPR-RI.

⁵⁵ Berdasarkan Laporan Tim Pengawas Komisi VIII DPR-RI Pada Pelaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1431 H/2010 M Disusun Oleh Tim Pengawas Komisi VIII DPR-RI

penyelenggaraan ibadah ini setiap tahunnya. Ditambah lagi sekitar 20.000 orang jemaah haji khusus yang membayar BPIH lebih besar dari BPIH biasa serta tabungan jemaah yang menyetor di Bank Penerima Setoran (BPS). Angka tersebut menunjukkan betapa haji memiliki potensi ekonomi yang luar biasa.

Namun sayangnya, potensi ekonomi tersebut belum menjadi kekuatan ekonomi umat karena Penyelenggaraan dana haji sampai saat ini belum dilakukan secara optimal. Dana haji hanya tersimpan dan mengendap di BI dan Bank Penerima Setoran (BPS). Dana haji yang tersimpan di bank tersebut jelas merupakan “berkah” bagi pihak bank, tetapi tidak banyak memberikan manfaat bagi upaya untuk mengoptimalkan dana jemaah yang terparkir di bank-bank tersebut. Secara umum, ketidakmampuan haji menjadi kekuatan ekonomi umat disebabkan oleh tiga faktor :

Pertama, kesalahan sistem yang menempatkan Kementerian Agama (Kemenag) sebagai pemegang monopoli penyelenggara haji dengan menjalankan tiga peran sekaligus; sebagai regulator, operator, dan evaluator. Hal ini menimbulkan *conflict of interest* dan jelas-jelas bertentangan dengan prinsip *good governance*. *Kedua*, dana haji masyarakat yang dikelola Kemenag berada di ranah publik. Lembaga pemerintah hanya boleh mengelola dana negara untuk tujuan publik. Adalah kesalahan menempatkan institusi pemerintah mengelola dana masyarakat karena akan terjadi tabrakan tujuan antara pelayanan publik dan mengejar laba. *Ketiga*, tidak ada *grand strategy* dan *political will* yang kuat dari pemerintah untuk menjadikan haji sebagai pendorong kebangkitan ekonomi umat.

Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, Pasal 23 menyebutkan bahwa:

- (1) BPIH yang disetor ke rekening Menteri melalui bank syariah dan/atau bank umum nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 dikelola oleh Menteri dengan mempertimbangkan nilai manfaat.
- (2) Nilai manfaat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan langsung untuk membiayai belanja operasional Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Menteri, menurut undang-undang ini, diberikan kewenangan secara memadai untuk mengelola dana haji. Kewenangan Menteri dimaksud dilakukan dalam bentuk persetujuan Menteri yang diberikan pada bank untuk mengelola setoran BPIH, sehingga menjadi produktif yang memberikan nilai manfaat baik berupa bagi hasil ataupun dalam bentuk jasa.

Penyelenggaraan dana haji menurut UU Haji seharusnya dijalankan secara profesional dan mengedepankan kepentingan jemaah haji dan umat Islam. Penyelenggaraan dana haji harus dijalankan secara hati-hati. Penyelenggaraan dana haji juga tidak boleh merugikan jemaah haji. Dalam praktek Penyelenggaraan keuangan haji, tidak boleh ada ruang yang memungkinkan kerugian pada jemaah haji. Sewaktu-waktu, pada saat diperlukan maupun tidak, dana haji tidak boleh berkurang sedikitpun.

Prinsip tidak boleh berkurang sepeserpun dari nominal yang disetorkan jemaah haji ke bank penerima setoran (BPS) bersifat mutlak. Pernyataan ini agaknya bersifat anomali, bertentangan dengan prinsip ekonomi syariah yang memberlakukan adanya pembagian resiko (*risk sharing*). Jemaah haji tidak dalam kapasitas ingin agar dana haji yang disetorkan untuk dikelola secara komersial, melainkan untuk semata-mata menunaikan ibadah haji, sehingga tidak bisa dikenakan *risk sharing* dalam Penyelenggaraan dana haji.

Mempertimbangkan aspek kesulitan dan resiko dalam Penyelenggaraan dana haji, maka Penyelenggaraan dana haji hendaknya mengindahkan rambu-rambu sebagai berikut:

- a. Dana haji disimpan di BPS dalam bentuk deposito, giro dan Surat Berharga Syariah Negara (SBSN) yang juga dikenal dengan sukuk.
- b. Dana haji harus dikelola secara syariah dengan menggunakan instrumen yang paling aman menurut pertimbangan mekanisme perbankan.
- c. Perbankan yang akan mengelola dana haji secara syariah harus atas sepengetahuan Menteri Agama RI.

- d. Penetapan bentuk-bentuk Penyelenggaraan dana haji secara syariah harus berdasarkan perhitungan yang cermat dan melibatkan suatu tim yang bekerja secara profesional, memahami teknis ekonomi dan perbangkan serta mengetahui kaidah syar'i.

Menurut Dirjen Haji dan Penyelenggara Umroh (PHU) Kementerian Agama, Anggito Abimanyu hingga per September 2012 setoran awal ongkos haji sudah menumpuk hingga Rp 44 trilyun. Dari jumlah itu ditaruh dalam sukuk (obligasi syariah yang diterbitkan pemerintah), deposito dan rekening giro. Uang ini menghasilkan bunga hingga kira-kira Rp 198 miliar per bulan di rekening khusus haji atas nama Menteri Agama. Dalam setahun bunganya bisa mencapai Rp 2,350 triliun. Sebagian besar dana ini dipergunakan untuk "biaya optimalisasi".⁵⁶

Adapun pihak Bank penerima setoran biaya penyelenggaraan ibadah haji adalah:

1. Bank Bank Rakyat Indonesia (BRI)
2. Bank Bank Negara Indonesia (BNI)
3. Bank Bank Negara Indonesia Syariah (BNI Syariah)
4. Bank Mandiri
5. Bank Syariah Mandiri (BSM)
6. Bank Muamalat Indonesia (BMI)
7. Bank Bank Tabungan Negara (BTN)
8. Bank Bank Umum Koperasi Indonesia (Bukopin)
9. Bank DKI
10. Bank Jabar Banten
11. Bank Jawa Timur (Bank Jatim)
12. Bank Kalimantan Timur (Bank Kaltim)
13. Bank Nusa Tenggara Barat (Bank NTB)
14. Bank Riau
15. Bank Sulawesi Selatan (Bank Sulsel)
16. Bank Sulawesi Tenggara (Bank Sultra)
17. Bank Sumatera Utara (Bank Sumut)
18. Bank Sumatera Selatan (Bank Sumsel)
19. Bank Aceh

⁵⁶ Lihat komentar Achmad Djunaedi, *Tempo Interaktif*, Edisi 06 Desember 2010.

- 20. Bank Yogyakarta
- 21. Bank Nagari
- 22. Bank Kalimantan Selatan (Bank Kalsel)
- 23. Bank Mega Syariah

2.2.4.3.2. Pemanfaatan Dana Optimalisasi

Sebagaimana yang telah dijelaskan diatas, dalam setahun bunga setoran awal calon jemaah haji bisa mencapai Rp 2,350 triliun. Hasil dari dana optimalisasi tersebut nantinya diperuntukkan bagi komponen *indirect cost* guna menekan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) yang harus ditanggung jemaah. Adapun penggunaan dana optimalisasi bagi komponen *indirect cost* terlihat dibawah ini :

Dalam BPIH tahun 1428H/2007 kementerian agama menggunakan anggaran sebesar Rp. 239.362.931.205,- (Dua ratus tiga puluh sembilan miliar tiga ratus enam puluh dua juta sembilan ratus tiga puluh satu ribu dua ratus lima rupiah). Dalam BPIH, pada 1429H/2008 kementerian agama mengusulkan anggaran sebesar Rp. 505.733.196.656,- (Lima ratus lima miliar tujuh ratus tiga puluh tiga juta seratus sembilan puluh enam puluh enam ribu enam ratus lima puluh enam rupiah). Tahun 1430H/2009M, kementerian agama mengusulkan anggaran sebesar Rp. 504.402.764.658,- (Lima ratus empat miliar empat ratus dua juta tujuh ratus enam puluh empat ribu enam ratus lima puluh tujuh rupiah).

Untuk penyelenggaraan ibadah haji tahun 1429H/2008M, komponen *indirect cost* dibiayai dari hasil optimalisasi dana setoran awal BPIH terhitung dari bulan April 2009 sampai Maret 2010, dan tidak dibebankan kepada jemaah haji. Untuk tahun 1430H/2009M jemaah haji diberikan makanan yang dibiayai hasil optimalisasi, yaitu:

1. Makanan tambahan siap saji (instan) di Armina sebanyak tiga kali
2. Makan untuk jemaah haji tiba di Makkah dari Madinah sebanyak satu kali
3. Makan di Makkah selama delapan hari untuk dua kali makan dalam satu hari, lima hari sebelum wukuf dan tiga hari setelah wukuf.

Selanjutnya untuk tahun 1431H/2010M komponen *indirect cost* yang dibebankan dari hasil optimalisasi setoran awal BPIH yang diusulkan Kemenag sebesar Rp. 825.077.206.671. Dana ini untuk membiayai komponen:

1. Tiket petugas kloter sebesar Rp.16.420.020.645
2. *General service fee* KSA petugas haji sebesar Rp. 946.782.258
3. Operasional Arab Saudi sebesar Rp. 250.184.301.526
4. Operasional dalam negeri sebesar Rp. 454.319.972.663
5. Optimalisasi biaya akomodasi jemaah haji di Makkah sebesar Rp99.596.774.194
6. *Safeguarding* sebesar Rp. 3.609.355.385

Berdasarkan data diatas, dana optimalisasi yang diperuntukkan untuk membiayai komponen *indirect cost* dari tahun ke tahun terus meningkat.

2.2.4.3.3. Penyelenggaraan Dana Abadi Umat

Dana Abadi Umat (DAU) adalah dana yang diperoleh dari hasil efisiensi Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji dan dari sumber lain. Penggunaan DAU sebagaimana yang diatur dalam Keputusan Presiden (Kepres) haruslah untuk kegiatan-kegiatan yang memberikan kemaslahatan bagi umat, seperti pendidikan, dakhwah, kesehatan, peningkatan kesejahteraan umat, pembangunan sarana dan prasarana ibadah serta Penyelenggaraan Ibadah Haji. DAU ini dikelola oleh suatu Badan Pengelola yang diketuai oleh Menteri Agama dan bertanggungjawab pada Presiden.⁵⁷ Dana yang terkumpul dari DAU hingga tahun 2012 kira-kira telah berjumlah Rp. 2,5 trilyun.

DAU hendaknya hanya digunakan untuk kepentingan haji, misalnya dialokasikan sebagai subsidi komponen BPIH agar dapat turun untuk mengurangi beban jemaah haji. Sedangkan untuk pembiayaan-pembiayaan

⁵⁷ Muhammad Maftuh Basyuni, *Reformasi Manajemen Haji*, (Jakarta: Kementerian Agama, tt), hal. 172.

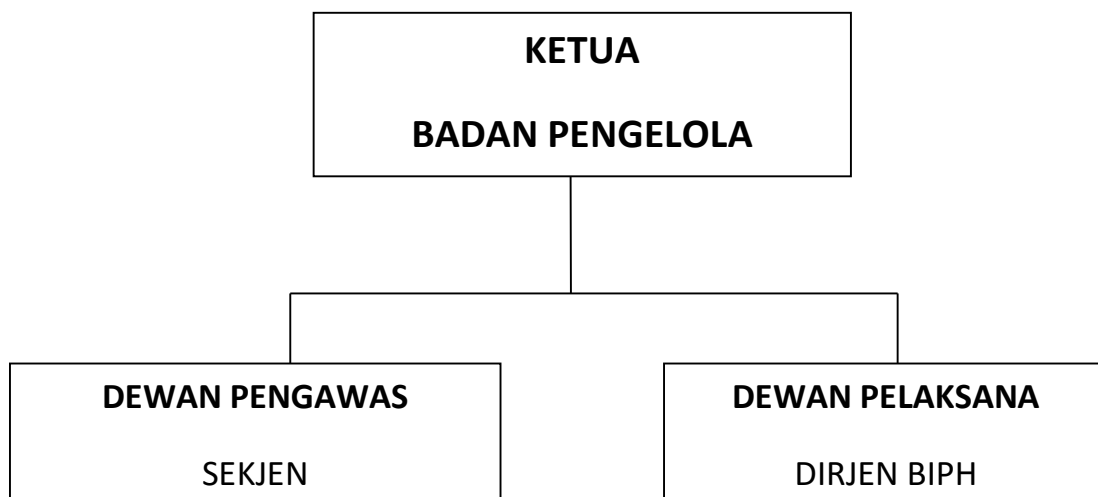
lain yang ditujukan untuk kemaslahatan umat dapat menggunakan dana infaq dan shodaqoh yang ketentuannya sudah diatur dalam UU Penyelenggaraan Zakat.

2.2.4.3.3.2 Struktur Penyelenggaraan Dana Abadi Umat

- a. Ketua Badan Pengelola DAU dijabat oleh Menteri Agama RI;
- b. Dewan Pelaksana DAU dijabat oleh Dirjen BIPH (sekarang Dirjen Penyelenggaraan Ibadah Haji);
- c. Dewan Pengawas DAU dijabat oleh Sekretaris Jenderal Departemen Agama, Inspektur Jenderal Departemen Agama RI, dan unsur masyarakat (Majelis Ulama Indonesia, Nahdlatul Ulama, Muhammadiyah dan Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia).

Secara ringkas Penyelenggaraan Dana Abadi Umat digambarkan dalam bagan berikut di bawah ini :

STRUKTUR PENYELENGGARAAN DANA ABADI UMAT (DAU)



Struktur Penyelenggaraan DAU tidak berjalan sebagaimana mestinya. Dewan Pengawas tidak pernah melakukan koordinasi untuk pengawasan,

kecuali beberapa kali melakukan rapat teknis. Atas dasar itu, dapat dipahami bahwa Penyelenggaraan DAU didominasi oleh keputusan eksekutif (Pemerintah). Dengan kata lain, dalam penggunaan DAU Menteri Agama RI sangat dominan, karena keterlibatan masyarakat relatif sedikit.

2.2.4.3.4. Pemeriksaan Keuangan Penyelenggaraan Ibadah Haji

UU No. 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji menyebutkan bahwa Penyelenggaraan Ibadah Haji harus dikelola berdasarkan asas keadilan, profesionalitas dan akuntabilitas. Oleh karena itu setiap tahunnya sehabis Penyelenggaraan Ibadah Haji, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) akan memeriksa laporan keuangan Penyelenggaraan Ibadah Haji yang dilaporkan oleh Kemenag seperti contohnya dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1431H/2010M. Demikian pula dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga menyoroti proses Penyelenggaraan Ibadah Haji yang menurutnya, disana-sini masih menampakkan kelemahan yang membuka potensi bagi adanya penyimpangan seperti contohnya pada kajian Kemenag atas Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1430H/2009M.

2.2.4.3.4.1. Pemeriksaan Keuangan Oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Tujuan BPK memeriksa laporan keuangan Penyelenggaraan Ibadah Haji (PIH) tahun 1431H/2010M adalah untuk memberi keyakinan yang memadai (*reasonable assurance*) bahwa Laporan Keuangan telah disajikan secara wajar dalam semua hal yang bersifat material, sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku di Indonesia, dengan memperhatikan : *Pertama*, Kesesuaian Laporan Keuangan dengan Standar Akutansi Keuangan (SAK). *Kedua*, Kecukupan pengungkapan. *Ketiga*, Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. *Keempat*, Efektifitas Pengendalian Intern.

Dari keempat hal tersebut pemeriksaan BPK terutama dititikberatkan pada Sistem Pengendalian Intern dalam rangka pemeriksaan laporan

keuangan PIH Kemenag serta Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan dalam rangka pemeriksaan atas laporan keuangan PIH Kemenag. Dalam pemeriksaan BPK ada 9 (Sembilan) temuan yang terkait dengan Sistem Pengendalian Intern, sedangkan dalam pemeriksaan yang menyangkut apakah Kemenag dalam PIH telah mematuhi seluruh peraturan perundang-undangan yang ada terkait dengan laporan keuangan PIH, BPK mendapatkan ada 15 (limabelas) temuan. Setiap temuan tersebut BPK merekomendasikan usulan perbaikannya. Di bawah ini beberapa point terpenting dari temuan BPK tersebut :

1. Sistem Pengendalian Intern

- a. PIH Tidak Mempunyai Prosedur Baku Dalam Menyajikan Laporan Keuangan.
- b. Penyelenggaraan Aktiva Tetap Dana BPIH Tidak Memadai
- c. Ada Perbedaan Antara Jumlah Setoran Awal PIH Dengan Data Jemaah Tunggu
- d. Setoran Awal BPIH ke Bank Muamalat dan Bank Syariah Mandiri Masih Tidak Wajar.

2. Hasil Pemeriksaan Kepatuhan Terhadap Ketentuan Perundang-Undangan

- a. Salah Bayar Atas Selisih Pemandokan Kepada Jemaah Yang Tidak Berhak.
- b. Pembayaran Rumah Yang Tidak Sesuai Aturan Serta Tidak Maksimal Ditempati
- c. Harga Konsumsi Persatuannya di Armina Tidak Jelas

- d. Tak Ada Denda pada Tujuh BPS Yang Telat Memindahbukukan Setoran Awal BPIH di BPS
- e. Tak Ada Denda pada Dua BPS Yang Telat Memindahbukukan Setoran Lunas BPIH Biasa dan Khusus Ke Rekening Menag di Bank Indonesia
- f. Kemenag Kurang Mendapatkan Bunga Deposito
- g. Kemenag Telat Menerima Hasil Optimalisasi Setoran Awal BPIH Dari BPS.

2.2.4.3.4.2 Pemeriksaan Keuangan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Kelemahan dalam aspek Penyelenggaraan keuangan haji menurut KPK berpotensi menimbulkan penyimpangan, seperti pada Biaya penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH); Badan Pengelola Dana Abadi Umat (BP DAU), Pengadaan barang dan jasa; kelemahan tersebut antara lain :

- a. Belum Adanya pasal Penerapan Sanksi bagi Kementerian Agama RI sebagai pelaksana Penyelenggara Ibadah haji atas berbagai penyimpangan pelaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji yang dilakukan oleh pihak Kementerian Agama sendiri.
- b. Sejak diundangkan pada 28 April 2008, terdapat 17 Pasal dalam Undang-Undang ini yang belum memiliki peraturan pelaksana baik berupa PP, Permen maupun Perda terkait.
- c. Tidak adanya dasar hukum yang kuat dalam penempatan dana setoran awal BPIH dalam bentuk Surat Berharga Syari'ah Nasional (SBSN) yang dikenal juga dengan *sukuk*. Sementara penempatan dana setoran awal BPIH sebesar Rp. 7,3 Triliyun selama jangka waktu 1 tahun (Mei 2009 s.d. Mei 2010) pada SBSN hanya didasarkan pada Nota Kesepahaman Bersama antara Menteri Agama dan Menteri Keuangan.
- d. Tidak adanya ketentuan yang mengatur sumber pendanaan untuk setiap item kegiatan operasional Penyelenggaraan Ibadah Haji baik di dalam dan luar negeri. Terdapat kegiatan operasional yang didanai oleh dua

sumber (APBN dan BPIH), misalnya: (a) Biaya kubikase staf TUH (berangkat penugasan ke Jeddah dan pulang ke Jakarta); (b) Biaya pengurusan visa/paspor jemaah haji oleh petugas; (c) bimbingan dan pembinaan haji, umrah, dan petugas haji di Indonesia; (d) orientasi petugas haji di Indonesia.

- e. Tidak adanya standar komponen *indirect cost* dalam BPIH. BPIH digunakan untuk biaya langsung (*direct cost*) maupun biaya tidak langsung (*indirect cost*).
- f. Tidak jelasnya dasar pemberian honor petugas haji non kloter. Petugas non kloter terdiri dari: (1) Pegawai Negeri di lingkungan Kementerian Agama atau instansi lain yang diperbantukan; (2) Non Pegawai Negeri, yaitu tenaga musiman yang terdiri dari para mahasiswa dan tenaga kerja Indonesia yang bermukim di kawasan Timur Tengah. Penghitungan honor di atas tidak mengacu pada Peraturan Menteri Keuangan tentang Standar Biaya Umum Tahun Anggaran 2009.
- g. Tidak jelasnya komponen, waktu penyetoran, dan format laporan sisa biaya operasional Penyelenggaraan Ibadah Haji yang disetor ke Dana Abadi Ummat (DAU). Sesuai dengan Pasal 1 ayat (17) Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji 2008, DAU adalah sejumlah dana yang diperoleh dari hasil pengembangan Dana Abadi Umat dan/atau sisa biaya operasional PIH serta sumber lain yang halal dan tidak mengikat. Komponen, waktu penyetoran, dan format laporan dari sisa biaya operasional PIH yang disetorkan ke DAU berubah setiap musim haji.⁵⁸

2.2.5.4 Perbandingan Praktik Penyelenggaraan Ibadah Haji di Negara Lain

Untuk memperkuat berbagai data dan informasi terkait Penyelenggaraan ibadah haji, perlu juga membandingkan berbagai model

⁵⁸ Komisi Pemberantasan Korupsi, *Laporan hasil Kajian Akhir Sistem Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 2009*, hal. 102-106.

Penyelenggaraan ibadah haji termasuk model kelembagaan antara lain, yaitu Negara Turki dan Republik Islam Iran sebagai berikut:

2.2.5.4.1 Turki : Diyanet⁵⁹

Negara Turki yang menganut negara sekuler memisahkan antara urusan negara dengan urusan agama. Karenanya negara tidak mengurus masalah agama termasuk penyelenggaraan ibadah haji, Penyelenggaraan Ibadah haji di Turki dikoordinasikan di bawah suatu badan Pemerintah bernama Diyanet yang memiliki kedudukan setingkat dengan Direktorat Jenderal yang disebut dengan *Presidency of Religious Affairs* yang dipimpin oleh President Of Religious Affairs setingkat Direktur Jenderal. Diyanet *Presidency of Religious Affairs* berada dibawah koordinasi Perdana Menteri. Kebijakan strategis mengenai penyelenggaraan Ibadah Haji dikoordinasikan Diyanet bersama dengan tujuh Kementerian : Menteri Luar Negeri, Menteri Perhubungan, Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Kesehatan, Menteri Kebudayaan dan Pariwisata dan Menteri Bea Cukai dan Perdagangan.

Diyanet didirikan pada tahun 1977, dan untuk pertama kali mengirimkan pengorganisasian perjalanan haji, sebanyak 300 orang jemaah, tahun 1978 Diyanet mengirim haji 4400 orang, lalu pada tahun 1979 diyanet mengajukan ke parlemen, lalu diputuskan bahwa yang mengurus haji adalah hanya Diyanet.

Seluruh karyawan pusat Diyanet Pusat sebanyak 48 orang, memiliki cabang tingkat Provinsi 80 wilayah dan tingkat kabupaten ada 850 Cabang. Diyanet terdiri dari Dewan Komisioner

⁵⁹ Hasil kunjungan kerja Panja RUU tentang Perubahan Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Komisi VIII DPR RI ke Turki, pada tanggal 11-15 Maret 2012

yang diisi oleh 9 (Sembilan) komisioner (sebagai regulator) 7 Kementerian, Tursab dan Diyanet, dan Dewan Pelaksana yaitu Diyanet (sebagai operator).

Awalnya seluruh penduduk Turki yang ingin melaksanakan ibadah haji semua melalui lembaga agama Diyanet. Hingga kemudian pada tahun 2005 diputuskan bahwa 60 % dari calon jemaah haji yang ingin berangkat haji melalui dan diorganisir oleh kantor diyanet, dan 40% diurus oleh agen perjalanan haji dan umrah, system ini masih berlaku hingga saat ini, hal ini berlaku karena prinsip kompetisi pelayanan, awalnya Penyelenggaraan Ibadah haji sepenuhnya dilaksanakan oleh Diyanet dan ini menyebabkan monopoli dan tidak ada kompetisi pelayanan. Namun seiring berkembangnya waktu, sekarang agen melakukan pengaturan juga, Semua agen perjalanan yang melaksanakan haji dan umrah harus berada di bawah control Diyanet, termasuk pengkoordinasian di Arab Saudi dan di Turki.

2.2.5.4.2 Iran⁶⁰

Kelembagaan penyelenggaraan ibadah haji di Iran terdiri atas :

1. Organisasi Haji dan Ziarah (OHZ)

Organisasi Haji dan Ziarah merupakan lembaga yang mengurus ibadah haji dan umroh ke Arab Saudi serta ziarah ke Irak dan Syiria. OHZ mempunyai kewenangan untuk mengurus penyelenggaraan ibadah haji mulai dari persiapan, pemberangkatan, hingga kepulangan. Secara teknis, Organisasi Haji dan Ziarah ini mengurus jemaah haji mulai dari pengurusan paspor, visa haji, transportasi, pemondokan, dan konsumsi. Sepanjang tahun, Organisasi Haji dan Ziarah ini membahas tentang

⁶⁰ Hasil kunjungan kerja Panja RUU tentang Perubahan Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Komisi VIII DPR RI ke Republik Islam Iran, pada tanggal 11-15 Desember 2011

berbagai permasalahan-permasalahan terkait dengan haji, umroh, dan ziarah, serta melakukan pengambilan keputusan terkait.

Jumlah pegawai tetap di Organisasi Haji dan Ziarah ini adalah sebanyak 700 orang. Selain itu, terdapat juga pegawai musiman (tidak tetap) sekitar 50.000 orang yang memiliki keahlian sebagai tenaga pelayanan haji. Tenaga tersebut dipilih dengan latar belakang yang sudah diketahui serta atas dasar kelayakan sebagai petugas haji.

Struktur Organisasi Haji dan Ziarah ini adalah langsung di bawah Kementerian Kebudayaan dan Bimbingan Islam dan disahkan oleh Wakil *Supreme Leader* untuk urusan Haji. Ketua Organisasi Haji dan Ziarah dipilih oleh Menteri Bimbingan Islam dan Kebudayaan dan disahkan oleh Wakil Vali at Faqih untuk urusan haji. Organisasi Haji dan Ziarah memiliki 2 wakil dalam strukturnya, yaitu wakil yang bertugas untuk urusan haji, urusan umroh, dan urusan ziarah serta wakil yang khusus untuk urusan administrasi, keuangan, dan lain-lain yang terkait. Organisasi Haji dan Ziarah ini mempunyai perwakilan di setiap provinsi di Iran, yaitu sebanyak 32 provinsi.

Ketua Organisasi Haji dan Ziarah ini wajib menjawab semua pertanyaan dari Majlis, Presiden, serta kabinet terkait mengenai urusan teknis penyelenggaraan haji, umroh, serta ziarah ke Irak dan Syiria. Organisasi Haji dan Ziarah ini selalu melaksanakan apa yang menjadi usulan Majlis terkait dengan penyelenggaraan ibadah haji.

2. Wakil Vali at Faqih Untuk Urusan Haji

Wakil Vali at Faqih merupakan perwakilan yang sah dari *Supreme Leader* merupakan penanggung jawab masalah haji di Iran. Wakil *Vali at Faqih* juga menjadi pusat kebijakan-kebijakan terkait haji untuk dikomunikasikan dengan Organisasi Haji dan Ziarah. Semua kebijakan

mengenai haji harus terlebih dahulu ditetapkan olehnya baru kemudian dapat dilaksanakan oleh Organisasi Haji dan Ziarah. Oleh karenanya, Wakil *Vali at Faqih* mempunyai kewenangan penuh dalam urusan haji serta umroh dan ziarah.

Selain itu, Wakil *Vali at Faqih* juga mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan haji, pengawasan umroh, pengawasan ziarah ke Irak dan Syiria. Wakil *Vali at Faqih* juga memilih 1 (satu) orang wakil untuk urusan haji yang bertugas untuk mengawasi lembaga haji dan ziarah serta lembaga-lembaga yang berada di bawahnya. Selain membidangi masalah haji, Wakil *Vali at Faqih* juga membidangi beberapa hal, yaitu politik, budaya, dan internasional.

3. Komisi Kebudayaan Majelis

Peran Komisi Kebudayaan Majelis Iran mempunyai kewenangan untuk: a). Menetapkan dan mengesahkan RUU tentang haji; b). Menetapkan dan mengesahkan anggaran lembaga haji dan ziarah; c). Mengawasi pelaksanaan ibadah haji, umroh dan ziarah yang dilakukan oleh lembaga haji dan ziarah; d) Selalu menunggu dan melaksanakan apa yang menjadi usulan majlis tinggi haji terkait dengan penyelenggaraan ibadah haji.

4. Majelis Tinggi Urusan Haji

Majlis Tinggi Urusan Haji terdiri atas 8 (delapan) Menteri dan bersifat tetap. Fungsi dari Majelis ini adalah mengesahkan Undang-Undang urusan haji di Republik Islam Iran. Majelis ini dibentuk oleh Presiden yang sekaligus menjabat sebagai ketua dan Ketua lembaga haji dan ziarah sebagai sekretarisnya. Terkait dengan Undang-Undang haji, Republik Islam Iran saat ini menggunakan Undang-Undang perubahan haji sejak

pasca revolusi. Undang-undang tersebut akan dilakukan perubahan jika keadaan betul-betul darurat di bawah Majlis Tinggi Haji.

5. Agen Penyelenggara Haji, seperti Iran Markaz

Penyelenggaraan haji di Republik Islam Iran diselenggarakan dalam 2 (dua) bentuk, yaitu Penyelenggaraan yang langsung ke masyarakat dan Agen merupakan travel penyelenggara haji (swasta). Penyelenggaraan haji oleh Agen lebih bersifat kerakyatan karena beban berat dari rakyat dipikul oleh agen (Rakyat mendaftar ke agen kemudian agen yang menguruskan persiapan ibadah hajinya). Agen bertugas untuk memberikan pelatihan bahasa Arab, pelaksanaan teknis, dan manasik haji. Peran pemerintah dalam pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji, lebih pada:

- 1) Pembimbing;
- 2) menjalankan fungsi pengawasan;
- 3) menentukan siapa yang lebih layak untuk menjadi pembimbing haji dan menjadi pendamping kelompok. (Intervensi pemerintah lebih jauh pada tenaga-tenaga yang membantu jemaah haji dan umroh);
- 4) menentukan harga Ongkos Naik Haji (ONH) yang harus dibayar oleh calon jemaah haji per tahunnya.
- 5) Bertanggung jawab terhadap pelayanan kesehatan haji.

2.2.5.4.3 Tabung Haji Malaysia

Belajar dari pengalaman negara tetangga, Malaysia merupakan pelopor pengembangan lembaga keuangan haji non bank, diawali dengan

pembentukan Lembaga Tabung Haji Malaysia (THM) melalui Akta (Undang-undang khusus) pada tahun 1963, jauh sebelum dikeluarkannya UU Bank Islam di tahun 1983. Saat itu, THM tidak hanya melakukan penghimpunan tabungan untuk haji, namun juga mengelola (Investasi) uang haji sesuai syariah dan untuk kegiatan umat islam. Penyempurnaan terakhir melalui Undang-undang Malaysia Akta Tabung Haji No. 535 tahun 1995. Perkembangan selanjutnya, dengan alasan efisiensi dan optimalisasi kinerja, pada tahun 1969 fungsi Penyelenggaraan dana digabungkan dengan fungsi penyelenggaraan ibadah haji (yang sebelumnya dilakukan oleh jawatan/departemen pemerintah) di THM.

Tabung Haji Malaysia disebut Badan Berkanun, yang didirikan berdasar keputusan Parlemen. Bersifat *semi government*. Berada dibawah Office of the Prime Minister yang membawahi Menteri Agama Islam yang juga membawahi JAKIM, , JAWHARr dll. Dalam operasinya THM diperlakukan tersendiri (Khusus) diluar kendali dan pengawasan Bank Negara Malaysia. THM bisa bekerjasama dengan perbankan dimana bank bisa menjadi agen. Pelaporan diajukan dan disahkan Parlemen baru kemudian baru bisa terbuka untuk umum.

Sebelum 1963 bila seseorang ingin naik haji maka biasanya menjual aset atau menggadaikan aset. Setelah didirikan THM, masyarakat diberikan sarana menabung di Tabung Haji dimana Penyelenggaraan sesuai syariah (saat didirikan di Malaysia belum ada Bank Syariah) dan nilai tambah untuk kemaslahatan umat Islam. Lembaga ini memiliki tujuan utama sebagai sarana menabung untuk penyiapan naik haji dan juga sebagai alternatif perbankan syariah sampai saat ini (invest & create wealth).

Tabung Haji Malaysia berhasil mentransformasikan dana haji bukan sekadar untuk biaya haji itu sendiri, tapi menjadi dana murah buat investasi. Kuncinya, terjadi pengendapan dana haji yang cukup lama sehingga memungkinkan *fund manager* memutaranya untuk kegiatan ekonomi. Diawali

dengan RM 152.000 dana dari pemerintah sebagai modal kerja awal di tahun 1960an, pada tahun 2007 total asset mencapai RM 17-18 billion (Rp. 54 triliun) dan di tahun 2008 mencapai RM 20 billion (Rp. 60 triliun). Biaya naik haji tidak mengalami kenaikan selama 7 tahun terakhir sebesar RM 8.973 (Rp. 30 juta dengan asumsi RM 1 = Rp. 3000,). Uang muka pendaftaran sebesar RM 1.300,- . Tahun 2008, untuk setiap jemaah haji, THM memberikan subsidi sebesar RM 2.600,- (setara Rp. 7.8 juta) sehingga total biaya haji real sekitar RM 11.573 (Rp. 35 juta).

Jumlah *Accounts* sekitar 4 juta orang yang terdiri dari calon jemaah haji (uang muka/tabungan haji) dan penabung biasa (deposit). Penabung hanya individu Penduduk tetap dan warga negara Malaysia. Penabung di THM mendapat jaminan penuh dari pemerintah atas keamanan dananya. Dividen hasil deposit/Penyelenggaraan dana bebas dari pajak pendapatan (tahun 2008 mencapai 5% per tahun). Keuntungan atau hasil Penyelenggaraan dana yang dibagikan menjadi deviden ke penabung besarnya ditentukan oleh Pejabat Menteri.

Berikut adalah gambaran tentang Portfolio investasi THM. Portfolio Investasi berupa (1) Saham (investasi portfolio & investasi langsung) sekitar 40 - 60%; (2) Obligasi/Sukuk 20%; (3) Tanah & Properti : 20%; (4) Pasar Uang/Tunai : 10% (untuk menjamin likuiditas). THM memiliki Panel Pelaburan (Investment Committee) terdiri dari ahli atau pebisnis yang sudah terbukti kepiawaiannya. Pemilik > dari 20% saham Bank Islam Malaysia ini, memiliki ketentuan batasan keputusan investasi. Keputusan investasi Jangka Panjang diputuskan oleh Pejabat Menteri. Sedangkan untuk investasi jangka pendek diputuskan oleh THM sendiri. Setiap investasi dengan besaran $\geq 10\%$ per item perlu ijin Menteri.

Melihat ilustrasi di negeri jiran di atas, kita mendapatkan gambaran bahwa ternyata dimungkinkan adanya pendekatan khusus dalam manajemen Penyelenggaraan dana haji sehingga dapat mendukung tercapainya tujuan

penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia. Terdapat batasan per undang-undangan tentang Penyelenggaraan dana haji saat ini, dipikirkan untuk melakukan studi Evaluasi UU dan Peraturan yang ada tentang Penyelenggaraan Dana Haji. Dalam ketentuan Penyelenggaraan Dana Haji dalam UU No. 13 tahun 2008 pasal 23, BPIH disetor ke rekening menteri melalui bank syariah dan/atau bank umum nasional dan dikelola oleh menteri dengan mempertimbangkan nilai manfaat, yaitu digunakan langsung untuk membiayai belanja operasional penyelenggaraan ibadah haji.

Sedangkan dalam UU No 17/2003 tentang Keuangan Negara, definisi keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Sehingga biaya penyelenggaraan ibadah haji (BPIH) termasuk dalam domain keuangan negara, termasuk saldo dananya (fund balance) yang kemudian dilembagakan sebagai DAU Dalam akuntansi pemerintah yang diterapkan secara internasional, lanjutnya, Penyelenggaraan BPIH dikategorikan sebagai *Special Revenue Fund*, yaitu dana yang dihimpun untuk tujuan tertentu. Artinya, saldo dana setelah kegiatan selesai harus disetorkan kepada dana umum yang di Indonesia dikenal sebagai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Berbagai evaluasi SWOT harus dilakukan terkait dengan UU Perbendaharaan Negara dan Peraturan terkait, UU Pasar Modal dan Peraturan terkait, UU Perbankan dan Peraturan terkait, UU Perbankan Syariah dan Peraturan terkait dan lain-lainnya sehubungan dengan pencarian model yang paling tepat dalam model Penyelenggaraan haji di Indonesia.

Beberapa pemikiran mengenai alternatif model Penyelenggaraan dana haji, antara lain sebagai berikut :

1. Menggunakan Perbankan Syariah Dengan Modifikasi Fungsi Bank Penerima Setoran Haji.

Hal ini bisa dilakukan dengan : (1) dengan mengubah pengertian BPS tidak sama dengan bank pengelola dana haji; (2) menciptakan sinergi antara BPS dengan pemerintah selaku regulator sekaligus operator haji; (3) memperpanjang masa pengendapan dana haji. Sistem yang diadopsi saat ini hanya memberikan peluang bagi BPS untuk memanfaatkan dana haji dalam tempo tiga hingga empat bulan saja; (4) mengubah *mindset* jemaah sendiri. Umumnya mereka membayar BPIH agar tahun itu juga bisa berangkat. Pola pikir seperti ini yang harus diubah. Bahwa haji bisa direncanakan jauh-jauh hari dengan menabung. Masalah dengan pendekatan ini adalah larangan bagi perbankan melakukan investasi langsung diluar instrumen keuangan sehingga mempersempit kegiatan Penyelenggaraan dana dan investasi;

2. Model Badan Pengelola DAU (Searah Dengan UU No. 13 Tahun 2008)

- a) Pemerintah membentuk Badan Pengelola Dana Uang Muka Haji (BP DUMH) dalam rangka Penyelenggaraan dan pengembangan DUMH secara lebih berdaya guna dan berhasil guna untuk kemaslahatan jemaah haji Indonesia dan umat Islam;
- b) BP DUMH, adalah badan untuk menghimpun, mengelola, dan mengembangkan Dana Abadi Umat;
- c) Arahkan kegiatan dan Kebijakan investasi dasar dan batasan pengelolaan dana secara lebih berdaya guna dan berhasil guna ditentukan oleh pemerintah. Pengembangan

DUMH meliputi usaha produktif dan investasi yang sesuai dengan syariah dan ketentuan peraturan perundangundangan. Hasil pengembangan dapat digunakan langsung sesuai dengan rencana kerja dan anggaran yang telah ditetapkan. BP DAU dapat memperoleh hibah dan/atau sumbangan yang tidak mengikat dari masyarakat atau badan lain;

- d) BP DUMH memiliki fungsi: (a) menghimpun dan mengembangkan DAU sesuai dengan syariah dan ketentuan peraturan perundang-undangan; (b) merencanakan, mengorganisasikan, mengelola, dan memanfaatkan DUMH; dan (c) melaporkan Penyelenggaraan DAU kepada Presiden dan DPR.
- e) Organisasi : (1) Ketua/Penanggung Jawab BP DAU adalah Menteri. Dewan Pelaksana BP DAU terdiri atas 7 (tujuh) orang anggota. Keanggotaan terdiri atas unsur Pemerintah dan ditunjuk oleh Menteri. Dewan Pelaksana dipimpin oleh seorang ketua yang ditunjuk oleh Menteri dari anggota Dewan Pelaksana; (2) Dewan Pengawas BP DAU terdiri atas 9 (sembilan) orang anggota yang keanggotaannya sebagaimana terdiri atas unsur masyarakat 6 (enam) orang dan unsur Pemerintah 3 (tiga) orang. Unsur masyarakat terdiri atas unsur Majelis Ulama Indonesia, organisasi masyarakat Islam, dan tokoh masyarakat Islam.

3. Badan Layanan Umum Dibawah Departemen Agama

Lembaga pemerintah dengan Penyelenggaraan kekayaan yang lebih mandiri

4. BUMN Yang Dibina Departemen Agama.

Masalah : Profit oriented dan campur tangan pengelola haji menjadi sulit (dibawah Meneg BUMN)

5. Perusahaan Modal Ventura

Lembaga Keuangan yang memungkinkan investasi langsung ke sektor riil.

6. Perusahaan Pengelola Investasi (Manajer Investasi)

Dibawah Badan Pengawas Pasar Modal dan hanya melakukan investasi tidak langsung atau investasi portfolio efek di Indonesia.

7. Badan Tersendiri Dengan UU Tabung Haji Indonesia (Seperti Tabung Haji Malaysia)

Lembaga Keuangan Bukan Bank (dibawah Kementerian Keuangan dan Kementerian Agama namun tidak dibawah Bank Indonesia). Oleh karena itu dalam melakukan pengkajian lebih lanjut mengenai apakah diperlukan UU Tabung Haji khusus untuk optimalisasi manajemen dana haji harus dilakukan secara sistematis didukung berbagai elemen. Model Malaysia bisa menjadi acuan walaupun dengan sejarah pengembangan yang berbeda. Perlu evaluasi UU dan Peraturan : Positif, Negatif, Kekuatan, Kelemahan, Peluang dan ancaman

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

3.1 Evaluasi Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji

Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji ini pada awalnya merupakan hasil reformasi untuk mengatasi berbagai permasalahan Penyelenggaraan Ibadah Haji yang tidak kunjung selesai. Langkah awal yang banyak diusulkan adalah dengan merubah Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat.⁶¹ Beberapa pasal yang diatur dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 tersebut antara lain:

- a. Dalam Pasal 3 disebutkan: “Penyelenggaraan Ibadah Haji bertujuan untuk memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan yang sebaik-baiknya bagi Jemaah Haji sehingga Jemaah Haji dapat menunaikan ibadahnya sesuai dengan ketentuan ajaran agama Islam”
- b. Dalam Pasal 6 disebutkan: “Pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan dengan menyediakan layanan administrasi, bimbingan Ibadah Haji, Akomodasi, Transportasi, Pelayanan Kesehatan, keamanan, dan hal-hal lain yang diperlukan oleh Jemaah Haji”

Selain itu masih ada beberapa masalah yang timbul seputar penyelenggaraan haji yang dilakukan pemerintah, yakni antara lain:⁶²

⁶¹ Forum Reformasi Haji Indonesia, *Catatan Kritis Atas Undang-Undang Republik Indonesia No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji*.

⁶² Dudi Iskandar, *Haji, Dari Aroma Bisnis Hingga Pergulatan Spiritual*, Al – Kautsar Prima, Juni 2005.

- a. Masih tetap kentalnya monopoli, sentralisasi, dan otorisasi dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji yang dilakukan oleh pemerintah (melalui Kementerian Agama);
- b. Penyelenggaraan Ibadah Haji yang secara terus-menerus menyisakan masalah, mulai dari aspek manajemen, pembinaan, perlindungan, pemenuhan rasa keadilan, transportasi, akomodasi, pemondokan, peningkatan kualitas, transparansi dan akuntabilitas publik sehingga penyelenggaraannya masih jauh dari profesional, amanah dan jujur;
- c. Penyelenggaraan haji selama ini dinilai kurang efektif dan efisien sehingga turut mempengaruhi kualitas pemberian pelayanan dan perlindungan kepada jemaah haji;
- d. Biaya Perjalanan Ibadah Haji (BPIH) yang cenderung mengalami kenaikan; dan
- e. Adanya otoritas yang diberikan kepada Kementerian Agama dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji lebih dominan sedangkan aspek pengawasan dari masyarakat belum ada,⁶³ sehingga terjadi dominasi peran sentralistik terhadap kebijakan penyelenggaraan haji di Kementerian Agama.

Menurut Indonesian Corruption Watch, terdapat beberapa permasalahan dalam penyelenggaraan ibadah haji dari aspek regulasi, yaitu:

- 1) Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dipandang sudah tidak sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat, serta berpotensi menimbulkan masalah.

⁶³ Hingga saat ini Komisi Pengawas Haji Indonesia (KPHI) sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2008, Pasal 12 – 20 serta dalam Pasal 65 yang mengamanatkan bahwa KPHI harus terbentuk paling lambat 1 (satu) tahun sejak undang-undang ini diundangkan, hingga saat ini belum terbentuk. Padahal dalam KPHI itulah, masyarakat dapat berperan langsung karena unsur masyarakat dalam KPHI berjumlah 6 (enam) orang dari 9 (sembilan) anggota KPHI.

- 2) Monopoli Kementerian Agama RI dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji karena adanya penumpukan fungsi regulator, operator, dan eksekutor dan buruknya tata kelola penyelenggaraan ibadah haji.
- 3) Otoritas dalam Penyelenggaraan Dana Abadi Umat (DAU) masih menjadi sentral tugas dan tanggung jawab Menteri Agama RI.

Selain ICW, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga sepakat bahwa Undang-Undang nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji terdapat banyak celah hukum dan kelemahan sehingga berpotensi menimbulkan penyimpangan dan permasalahan dalam pelaksanaan ibadah haji, antara lain terkait dengan:

- 1) Biaya penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH);
- 2) Komisi Pengawas Haji Indonesia;
- 3) Badan Pengelola Dana Abadi Umat (BP DAU)
- 4) Peraturan Pelaksana UU No. 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji;
- 5) Kewajiban Pemerintah dan hak jemaah.
- 6) Permasalahan substansi yang mengatur tentang Kelompok Bimbingan Ibadah Haji (KBIH), Penyelenggara Ibadah Haji Khusus dan penyelenggara Ibadah Umrah serta Kuota Haji.

Sejalan dengan pendapat ICW dan KPK, BPKN dan PT. surveyor Indonesia juga memandang bahwa banyaknya pelayanan dalam penyelenggaraan ibadah haji dari sisi pemenuhan perlindungan konsumen disebabkan oleh menyatunya seluruh fungsi sebagai regulator, operator, dan kontrol sosial di Kementerian Agama RI.

Selain itu, banyaknya permasalahan dalam pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji juga disebabkan oleh banyaknya pelanggaran terhadap peraturan perundangan yang berlaku, khususnya kesepakatan Panja BPIH Komisi VIII DPR RI dengan Panja Kementerian Agama RI, regulasi Pemerintah Kerajaan Saudi Arabia yang berlaku di Saudi Arabia, serta lemahnya

kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam teknis pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji, yaitu:

- 1) Kontrak yang dibuat antara PPIH dengan pemilik pemondokan ---di beberapa bagian--- memperlemah posisi PPIH sebagai pihak penyewa
- 2) Tidak adanya klausul yang mensyaratkan batas waktu pengurusan *tasrih* tahun berjalannya masa kontrak;
- 3) Tidak adanya klausul yang mewajibkan pemilik rumah untuk memenuhi ketentuan-ketentuan Kerajaan Arab Saudi;
- 4) Tidak adanya sanksi-sanksi apabila terjadi pelanggaran dari pihak pemilik rumah, antara lain apabila sarana air yang macet atau kekuarang air, lift atau AC yang tidak berfungsi.

Pandangan senada lainnya juga disampaikan oleh Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia (IPHI)⁶⁴. Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia telah mengidentifikasi bahwa dalam setiap tahunnya, permasalahan dalam penyelenggaraan ibadah haji yang selalu muncul dengan spektrum dan besaran yang silih berganti, yaitu pelayanan, bimbingan, perlindungan, biaya, pendaftaran, pengorganisasian, Penyelenggaraan dana, profesionalitas, dan transparansi. Permasalahan tersebut disebabkan oleh adanya aspek regulasi atau UU yang belum mempresentasikan terselenggaranya ibadah haji secara paripurna. Beberapa aturan yang dianggap selalu memunculkan masalah adalah

1. Regulasi dan operasi terpusat dalam satu institusi
2. Panitia yang bersifat *ad hoc*
3. Subsidi APBN dan ABPD.
4. Penetapan BPIH.

⁶⁴ Sebagaimana disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Panja RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Komisi VIII DPR RI dengan Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia (IPHI) pada tanggal 23 November 2011.

Selanjutnya, IPHI memberikan rekomendasi/masukan untuk melakukan Perubahan terhadap Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Pandangan lain terkait dengan aspek regulasi dalam penyelenggaraan ibadah haji adalah pendapat dari Sekretaris Jenderal Kementerian Kesehatan RI⁶⁵. Menurutnya, salah satu penyebab munculnya berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan ibadah haji adalah karena belum disusunnya peraturan pemerintah terkait sebagaimana yang diamanahkan oleh Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Pendapat lain yang juga senada dalam memandang regulasi terkait dengan penyelenggaraan ibadah haji adalah pendapat IPHI, yang menyatakan bahwa Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji bukan hanya perlu penyempurnaan, tetapi harus diubah yang dititikberatkan pada Institusi penyelenggara haji dan Pengorganisasian penyelenggaraan haji. (sebagaimana disampaikan oleh Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia dalam RDPU Panja pada tanggal 23 November 2011).

Selain aspek regulasi, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga memandang bahwa aspek kelembagaan dalam pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji juga berpotensi menimbulkan penyimpangan dan permasalahan dalam pelaksanaan ibadah haji, antara lain terkait dengan Panitia Penyelenggara Ibadah Haji (PPIH)⁶⁶.

Selain KPK, Sekretaris Jenderal Kementerian Kesehatan RI juga berpendapat bahwa salah satu permasalahan dari aspek kelembagaan dalam penyelenggaraan ibadah haji adalah karena kordinator pelaksana penyelenggaraan ibadah haji mempunyai kedudukan yang sama dan tidak membawahi Menteri-Menteri yang lain, oleh karenanya, kordinator sebaiknya

⁶⁵ Sebagaimana disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Panja RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Komisi VIII DPR RI dengan Sekretaris Jenderal Kementerian Kesehatan RI pada tanggal 4 September 2011.

⁶⁶ Sebagaimana disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Panja RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Komisi VIII DPR RI dengan Komisi Pemberantasan Korupsi pada tanggal 21 Februari 2012.

adalah Menteri Koordinasi Kesejahteraan Rakyat RI⁶⁷. Termasuk dalam hal ini adalah penunjukan petugas TKHI oleh Menteri Agama yang sebaiknya diusulkan oleh Menteri Kesehatan karena sangat terkait dengan pelaksanaan rekrutmen, profesionalisasi, keahlian, ketrampilan, dan kompetensi tenaga kesehatan.

Senada dengan dua pendapat di atas, Dr. H. Muhammad Syafi'i Antonio, M.Ec berpendapat bahwa problem utama dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji adalah bersatunya fungsi operator dan regulator pada lembaga penyelenggara, sehingga perlu lembaga penyelenggara ibadah haji adalah Badan Haji Indonesia, yang merupakan lembaga pemerintah, mempunyai perwakilan tetap, dibawah presiden, diawasi bersama oleh DPR, seperti BNP2TKI, dan Badan Haji Indonesia sebaiknya memiliki pesawat sekitar 10-20 buah dalam rangka meminimalisir Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH), yang dikelola secara profesional, dan diperuntukan bagi calon jemaah haji dan umroh⁶⁸.

Pendapat di atas didukung oleh beberapa pendapat lainnya, yaitu pendapat dari Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia (IPHI)⁶⁹. IPHI menyatakan bahwa untuk penyelenggaraan ibadah haji yang baik, diperlukan adanya badan khusus dibawah Presiden sebagai Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) sebagai lembaga penyelenggara ibadah haji. Usulan adanya Badan Khusus ini mempunyai beberapa kelebihan antara lain:

- a. Kementerian Agama RI bisa kembali ke tugas pokoknya
- b. Biaya murni jemaah haji tanpa beban subsidi
- c. Tata kelola manajemen profesional (termasuk keuangan)
- d. Nilai tambah bagi syi'ar dan kemaslahatan umat.

⁶⁷ Sebagaimana disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Panja RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dengan Sekretaris Jenderal Kementerian Kesehatan RI pada tanggal 4 September 2011.

⁶⁸ Sebagaimana disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Panja RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dengan pakar pada tanggal 7 Februari 2012.

⁶⁹ Sebagaimana disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Panja RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dengan Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia pada tanggal 23 November 2011.

Pendapat yang sama juga disampaikan oleh Prof. Dr. Azyumardi Azra yang menyatakan bahwa penyelenggara Ibadah Haji dapat berupa sebuah Badan Khusus/lembaga negara, seperti Badan Otoritas Ibadah Haji (BOIH)⁷⁰. Badan tersebut dibentuk pemerintah bersama dengan DPR RI dan memiliki hubungan koordinatif, evaluatif, dan supervisi dengan Kementerian Agama RI. Pendapat lain yang juga masih senada adalah pendapat Bapak Dr. H. Ichsanuddin Noorsy. Beliau menyatakan perlunya restrukturasi kelembagaan berbentuk Badan penyelenggara Haji Indonesia (BPHI) yang terdiri atas (1) Pelaksana, (2) Bank Investasi Haji Syariah (3) Bank investasi Haji Syariah, (4) Dewan Pengawas Bank Investasi Haji Syariah, Menteri sebagai Ketua Dewan Pengawas BPHI⁷¹.

Selain pendapat-pendapat di atas, Prof. Abdul Gani Abdullah juga memandang perlunya pembuatan cabang kekuasaan yang memisahkan peran eksekutor penyelenggaraan ibadah haji dari regulator atau *legal policy* penyelenggaraan ibadah haji serta peran evaluator akan efektif jika menyatu/melekat dengan regulator karena selama ini regulasi dan eksekusi serta evaluasi penyelenggaraan ibadah haji dilakukan oleh Kementerian Agama RI,/Pemerintah, dimana hal ini akan memunculkan *Abuse of Power* (penyalahgunaan kekuasaan). Prof Abdul Gani Abduah juga mengusulkan adanya Badan Penyelenggara Haji Indonesia yang memiliki tugas menyiapkan perangkat penyelenggaraan, pembiayaan dan pelaporan pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji. BPHI memiliki hubungan kontraktual dengan calon jemaah haji yang telah menyetor uang ke Bank Penerima Setoran ONH⁷².

⁷⁰ Sebagaimana disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Panja RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dengan pakar pada tanggal 7 Februari 2012.

⁷¹ Sebagaimana disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Panja RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dengan pakar pada tanggal 9 Februari 2012.

⁷² Ibid

Usulan terkait dengan kelembagaan yang tidak jauh berbeda selanjutnya juga dikemukakan oleh Drs. H. Abdul Kholiq Ahmad⁷³. Beliau menyatakan bahwa permasalahan dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji lebih dilatarbelakangi oleh menyatunya fungsi regulasi dan operasi bagi penyelenggara ibadah haji, pelaksana PIH yang dilakukan oleh badan *ad hoc*, serta Penyelenggaraan dana haji dan aset haji yang tidak transparan, Agar penyelenggara berbentuk Badan Khusus yang merupakan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), berada di bawah presiden, bertanggungjawab kepada presiden, serta mempunyai perwakilan tetap di provinsi, kabupaten/kota, dan di Arab Saudi. Badan Khusus ini merupakan lembaga pemerintah dan bukan swasta. Usulan nama untuk Badan Khusus adalah Badan Haji Indonesia, Pengelola Badan Haji Indonesia berjumlah 9 (sembilan) orang dan dipilih melalui proses rekrutmen dan seleksi oleh panitia seleksi (pansel) dari pemerintah. Panitia Seleksi mengambil 18 (delapan belas) nama dan diserahkan kepada DPR untuk dilakukan uji kepatutan dan uji kelayakan dan selanjutnya dipilih sebanyak 9 (sembilan) orang dari 18 (delapan belas) nama untuk kemudian diajukan kepada presiden dan disahkan, dan Perlu dimasukkan adanya Dewan pengawas yang bertugas untuk merancang program haji selama 5 tahun ke depan.

Selain itu, usulan yang sama juga disampaikan oleh pemerintah juga mengusulkan hendaknya ada pemisahan antara pelaksana dan pengawas dalam kelembagaan Penyelenggara Ibadah Haji, apakah membentuk lembaga independen atau Badan khusus yang menyelenggarakan Ibadah Haji dan Kementerian Agama RI berperan maksimal dalam regulasi dan pengawasan. (Sebagaimana hasil kunjungan kerja Panja ke Sulawesi Selatan)

Namun, selain beberapa pendapat di atas, Deputi Kelembagaan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi menyampaikan pendapat yang berbeda dengan pendapat-pendapaat sebelumnya. Beliau menyarankan agar dalam perumusan undang-undang

⁷³ Sebagaimana disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Panja RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dengan pakar pada tanggal 7 Februari 2012.

menghindari amar membentuk lembaga baru dalam setiap pembentukan Undang-undang karena saat ini telah terdapat 88 lembaga Nonstruktural dan dalam upaya untuk dilakukan efisiensi dan efektifitas dan saat ini, telah ada 10 lembaga yang sedang dipertimbangkan keberadaannya oleh pemerintah bersama Komisi II DPR RI. Selain itu, beliau menyarankan agar mempertimbangkan pemanfaatan lembaga yang sudah ada dan diperkuat baik dari sisi Sumber Daya Manusia, Anggaran dan Sekretariat yang mempunyai mata anggaran tersendiri dan berada dibawah Kementerian yang menaunginya, dan dampak adanya lembaga baru adalah *man*, *money* dan *material*, karenanya pemerintah saat ini disedang mengkaji ulang kebijakan tidak saja moratorium PNS namun juga moratorium kelembagaan.

Terkait dengan pelayanan penerbangan, dalam praktiknya peran menteri agama sangat sentral dalam menentukan maspakai penerbangan haji. Selain itu masih menghadapi beberapa kendala. Antara lain adalah keterlambatan pengangkutan jemaah haji (*delay*) sebagaimana yang terjadi di batam yang mengalami *delay* hingga 18 jam serta keterlambatan mendarat. Adapun alasan keterlambatan yang dilakukan oleh Saudi Arabia Airlines disebabkan awak pesawat membutuhkan istirahat karena kelelahan, menjadi sebuah alasan yang tidak logis. Sementara, keterlambatan penerbangan kepulauan Garuda ternyata salah satunya disebabkan Garuda Indonesia Airways melakukan perubahan penerapan sistem Informasi Teknologi (IT) sehingga terjadinya *delay* yang sangat tidak bisa ditolerir lagi dan permasalahan *slot landing* yang terbatas di Jeddah. Selain itu, keterlambatan juga terjadi pada saat kepulauan dari Jeddah ke Indonesia terdapat penundaan yang dialami oleh jemaah pada kloter awal, akibatnya jemaah mengalami kelelahan.

Selain persoalan di atas, Direktur Jenderal Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan RI mengusulkan agar sebaiknya para jemaah haji menjelaskan rekam jejak kesehatan secara rinci hal ini terkait dengan pelayanan yang akan diberikan kepada jemaah haji yang berkebutuhan khusus dalam penerbangan haji; begitupun bagi jemaah haji yang *differently-able* (memiliki

kecacatan) karena ketentuan terkait pelayanan khusus bagi jemaah haji yang berkebutuhan khusus (manula, cacat dan resiko tinggi) telah menjadi *standard operating Procedure* dalam penerbangan⁷⁴.

Selain beberapa permasalahan di atas, dalam pelaksanaan UU Nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji juga terdapat beberapa permasalahan yang merugikan oleh jemaah haji, yaitu:

1. Adanya jemaah haji non kuota yang menggunakan tenda yang bercampur jadi satu dengan tenda jemaah haji Indonesia dan mendapatkan pelayanan katering di Arafah sehingga mengurangi hak jemaah haji kuota Indonesia;
2. Adanya biaya-biaya di luar BPIH yang dikeluarkan oleh jemaah haji, seperti biaya untuk seragam batik dengan harga bervariasi di tiap-tiap daerah, biaya untuk transportasi dari daerah menuju embarkasi pp, biaya kesehatan (suntik meningitis dengan besaran yang berbeda-beda di tiap-tiap daerah, pemeriksaan untuk cek up kesehatan, seperti ronsen dan jantung, serta suntik Anti flu), biaya untuk manasik haji, biaya untuk angkat koper, paspor, serta biaya untuk infaq atau pungutan untuk zakat atau dana gotong-royong dengan besaran yang bervariasi;
3. Buku panduan yang tidak/kurang memberikan informasi mengenai *call center*, tata cara pengaduan, panduan informasi mengenai kondisi dan hal-hal yang terkait dengan pelayanan kepada jemaah haji Indonesia;
4. Kurangnya sosialisasi mengenai barang bawaan, ada jemaah haji membawa beras dalam jerigen, namun saat tiba di Arab Saudi dianggap jenis yang dilarang. Termasuk dalam hal ini adalah sosialisasi mengenai larangan membawa air zam-zam dalam koper jemaah haji.

⁷⁴ Sebagaimana disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat Panja RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Komisi VIII DPR RI dengan Direktur Jenderal Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan RI pada tanggal 10 September 2011.

Terkait dengan permasalahan mengenai adanya biaya lain di luar BPIH, salah seorang pakar agama dari MUI, yaitu KH. Amidan melarang keras adanya pungutan dalam bentuk apapun kepada jemaah haji di luar Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH)⁷⁵.

Selain beberapa hal di atas, permasalahan-permasalahan terkait dengan pelayanan dalam penyelenggaraan ibadah haji baik di tanah air maupun di Arab Saudi juga disampaikan oleh beberapa pihak.

3.2 Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait

Dalam Penyelenggaraan ibadah haji melibatkan berbagai Kemnetrian/Lembaga terkait baik di tingkat pusat maupun daerah. Konsekuensinya adalah ada berbagai peraturan perundang-undangan yang terakit. Oleh karena itu analisis berbagai peraturan perundang-undangan terkait dengan Penyelenggaraan ibadah haji dilakukan untuk mengetahui apakah peraturan tersebut saling bertentangan atau sudah harmonis. Bila terjadi pertentangan, mengapa bisa terjadi dan bagaimana akibatnya. Sebelum melakukan analisis hal pertama yang dilakukan adalah inventarisasi peraturan secara berurutan berdasarkan tahun terbitnya dan dilakukan analisis baik vertikal maupun horozontal sehingga dapat mencegah tumpang tindih pengaturan atau kewenangan.

3.2.1 Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan

Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan secara garis besar mengatur tentang penyelenggaraan penerbangan, yang secara umum bertujuan untuk mewujudkan penerbangan yang tertib, teratur, selamat, aman, nyaman, dengan harga yang wajar, dan menghindari praktek persaingan usaha yang tidak sehat, Untuk mewujudkan tujuan tersebut, dalam Undang-Undang ini juga mengatur

⁷⁵ Sebagaimana catatan Rapat Dengar Pendapat Umum Panja RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Komisi VIII DPR RI dengan pakar pada tanggal 1 Februari 2012

mengenai pemberian layanan khusus angkutan udara yang salah satunya pemberangkatan jemaah haji ke tanah suci. Kekhususan ini selain pelayanannya yang bersifat sementara juga dikarenakan adanya permintaan dari instansi pemerintah (Kementerian Agama) dan penumpang yang berada dalam layanan khusus angkutan udara ini adalah kelompok tertentu yang dalam hal ini adalah jemaah haji.

3.2.2 Undang-Undang No. 34 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji menjadi Undang-Undang

Undang-Undang No. 34 Tahun 2009 sebagai Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2009 lahir karena adanya peraturan/kebijakan baru yang diberlakukan oleh Pemerintah Arab Saudi yang menetapkan pemberian visa haji bagi yang menggunakan paspor internasional (*ordinary passport*), yakni paspor yang memenuhi standar *International Civil Aviation Organization* (ICAO). Adapun standar itu menyangkut spesifikasi teknis berupa kertas, *security, print, intaglio* dan *microtex*.⁷⁶ Penggunaan paspor hijau (yang merupakan paspor kunjungan internasional) adalah ketentuan yang telah lama diberlakukan oleh Pemerintah Arab Saudi terhadap semua calon jemaah haji yang berasal dari negara lain di seluruh dunia, hanya saja Indonesia diberikan kemudahan dengan diperbolehkan menggunakan paspor khusus haji (paspor coklat).

3.2.3 Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan

Dalam Pasal 4 disebutkan: “Setiap orang berhak atas kesehatan”

b. Dalam Pasal 5 ayat (1), (2) dan (3)

⁷⁶ Alam Islami, “DPR Setujui Perpu Penggunaan Paspor Hijau Bagi Jemaah Haji”, diunduh dari www.dakwatuna.com, 3 September 2009.

Dari beberapa pasal-pasal yang diatur dalam Undang-Undang No. 36 Tahun 2009, telah dijelaskan bahwa setiap orang berhak untuk mendapatkan kesehatan. Merupakan kewajiban pemerintah untuk memberikan pelayanan kesehatan yang terbaik bagi masyarakatnya namun kewajiban tersebut tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah tanpa didukung penuh dengan peran aktif dari masyarakat itu sendiri.

3.2.4 Undang-Undang No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak

Peranan Penerimaan Negara Bukan Pajak dalam pembiayaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan nasional dimaksud penting dalam peningkatan kemandirian bangsa dalam pembiayaan Negara dan pembangunan.

Penjelasan Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, antara lain, menegaskan bahwa segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat seperti pajak dan lain-lainnya, harus ditetapkan dengan undang-undang, yaitu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, penerimaan Negara di luar penerimaan perpajakan, yang menempatkan beban kepada rakyat, juga harus didasarkan pada Undang-undang. Sejalan dengan meningkatnya pembangunan nasional di segala bidang, terdapat banyak bentuk penerimaan Negara di luar penerimaan perpajakan. Penerimaan perpajakan meliputi penerimaan yang berasal dari Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, Bea Masuk, Cukai, Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Meterai, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan lainnya yang diatur dengan peraturan perundang undangan di bidang perpajakan. Selain itu, penerimaan Negara yang berasal dari minyak dan gas bumi, yang di dalamnya terkandung unsur pajak dan royalti, diperlakukan sebagai penerimaan perpajakan, mengingat unsur pajak lebih dominan. Dengan demikian pengertian Penerimaan Negara Bukan

Pajak yang dirumuskan dalam Undang-undang ini mencakup segala penerimaan pemerintah pusat di luar penerimaan perpajakan tersebut.

Karenanya penting menentukan komponen-komponen dalam keuangan haji semisal Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH), bunga setoran awal yang kemudian di sebut dana optimalisasi, dana efisiensi pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji, Dana Abadi Umat, apakah sebagai pendapatan atau penerimaan negara sehingga dapat ditentukan juga konsekwensi logis secara hukum Penyelenggaraan dan pemanfaatannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan untuk kepentingan bangsa secara umum dan kepentingan jemaah haji secara khusus.

3.2.6 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Angka (1) Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Standarisasi keuangan dana haji terkendala oleh belum adanya peraturan yang mengatur tentang Penyelenggaraan keuangan negara dari berbagai sumber. Untuk dana yang bersumber dari APBN sudah mengacu pada standar biaya umum dan khusus untuk honor petugas dan lain sebagainya. Standar biaya keluaran mempunyai syarat yaitu anggaran yang sifatnya dikeluarkan setiap tahun, sementara anggaran dari setoran awal, selalu berubah-ubah. Standarnya berdasarkan masukan dari perwakilan luar negeri, perlu dipikirkan lagi standarisasi detailnya yg ini berada dlm kewenangan Kementerian Agama RI

Di Kementerian Keuangan RI bagian yang mengatur tentang Standar biaya umum dan standar biaya khusus, diatur di bagian sistem penganggaran, dan sebagaimana rapat dengar pendapat Panja dengan

Dirjen Anggaran Kementerian Keuangan RI bahwa mereka belum pernah dilibatkan untuk penetapan penggunaan dana Abadi Umat oleh Kementerian Agama RI, karena begitu besar Dana Abadi Umat namun akuntabilitas penggunaannya masih belum dilakukan. selanjutnya dalam hal Penyelenggaraan keuangan haji juga perlu adanya pengaturan pemanfaatan dana haji pada beberapa instrumen investasi yang *low risk high return*

3.2.7 Undang-Undang No. 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian

Penyelenggaraan ibadah haji harus memperhatikan ketentuan pada UU Imigrasi terbaru yaitu UU No. 6 tahun 2011, karena ibadah haji melibatkan keluar masuknya orang dalam jumlah massal dari dan ke wilayah Republik Indonesia serta melibatkan interaksi yang intensif dengan sistem hukum, keimigrasian dan kewarganegaraan negara lain (Saudi Arabia). Termasuk hal yang penting adalah memperhatikan status paspor para jemaah haji.

3.2.8 Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN)⁷⁷ BPKN menyatakan bahwa Penyelenggaraan Ibadah Haji atau umroh belum dapat memenuhi hak-hak konsumen sebagaimana ketentuan dalam UU nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen baik pada pra, saat dan pasca transaksi, meliputi:

- a) Informasi yang kurang transparan;
- b) Tarif dan mekanismenya
- c) Transportasi

⁷⁷ Sebagaimana catatan Rapat Dengar Pendapat Panja RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Komisi VIII DPR RI dengan Badan Perlindungan Konsumen Nasional pada tanggal 06 Maret 2012.

- d) Pemonudukan dan Konsumsi
- e) Pelayanan pada saat keberangkatan, selama di Saudi Arabia dan kembali ke tanah air.
- f) Edukasi konsumen yang belum optimal.

Selain itu, BPKN juga memandang bahwa fungsi lembaga Penyelenggaraan Ibadah Haji atau umroh belum optimal, baik yang diselenggarakan oleh Pemerintah maupun oleh kelompok masyarakat (KBIH dan Kelompok Ibadah Haji Khusus).

Sementara, terkait dengan pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji, BPKN pernah memberikan rekomendasi kepada Kementerian Kesehatan RI, yaitu agar Tim Kesehatan yang akan bertugas di Arab Saudi dapat datang lebih awal dan tepat waktu untuk melaksanakan koordinasi guna melakukan persiapan-persiapan bagi pelayanan kesehatan, termasuk kesiapan sarana dan prasarana kesehatan.

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS , DAN YURIDIS

4.1. Landasan Filosofis.

Ibadah haji merupakan rukun Islam yang wajib bagi setiap orang Islam yang mampu baik secara materi, fisik dan mental, serta dilaksanakan sekali seumur hidup. Kewajiban ibadah haji ini, dinyatakan dalam al-Qur'an maupun hadis Nabi. Dalam surat Ali Imran ayat 97 Allah berfirman yang artinya, "*Mengerjakan haji adalah kewajiban manusia terhadap Allah, yaitu (bagi) orang yang sanggup (mampu) mengadakan perjalanan ke Baitullah.*"

Sementara dalam hadits Nabi dinyatakan bahwa ibadah haji merupakan salah satu di antara lima rukun Islam: "*Islam dibangun atas lima dasar; syahadat (kesaksian) bahwa tiada tuhan selain Allah dan bahwa Muhammad saw adalah utusan-Nya, mendirikan salat, menunaikan zakat, puasa Ramadan dan haji* (HR Bukhari dan Muslim).

Selain itu, haji adalah ibadah yang kaya dimensi. Di dalamnya terkandung serangkaian nilai agung yang bertujuan untuk membentuk keimanan dan kehambaan. Pelaku haji diajarkan untuk merasakan semangat kebersamaan saat melakukan *thawaf*, disadarkan akan pentingnya kesetaraan ketika mengenakan seragam *ihram*, diajak untuk bersikap tegas terhadap kezaliman kala melempar *jumrah*, dan dididik untuk senantiasa mengingat kematian ketika berada di miniatur *mahsyar*, padang Arafah.⁷⁸

Dalam konteks kehidupan bernegara, melaksanakan ibadah haji merupakan salah satu hak setiap warga negara untuk menjalankan keyakinan agamanya yang dijamin oleh Negara. Hal ini sesuai dengan sila pertama Pancasila yang berbunyi, "Ketuhanan Yang Maha Esa," dan Undang-Undang Dasar 1945 terutama ketentuan Pasal 29 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa, "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadah menurut agama dan

⁷⁸ Muhammad Husain F.Z, *Tuntunan Praktis Haji* (Jakarta: Al-Huda, 2005).

kepercayaannya itu.” Pasal 28 E angka (1) UUD 45 juga menyebutkan : *Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.*

Berdasarkan ketentuan tersebut, Pemerintah melalui Kementerian Agama memiliki kewajiban dan kewewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keagamaan, salah satunya adalah penyelenggaraan ibadah haji.

4.2 Landasan Sosiologis

Pelaksanaan ibadah haji memerlukan biaya yang cukup besar,⁷⁹ namun hal itu tidak menurunkan animo umat Islam untuk melaksanakan ibadah haji. Bahkan tidak sedikit di antara jemaah haji yang berupaya sekuat tenaga untuk menyisihkan sebagian dari harta mereka dalam jangka waktu yang cukup lama demi untuk melaksanakan ibadah haji.⁸⁰ Besarnya biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji dan animo umat Islam untuk melaksanakan ibadah haji itu, seharusnya diikuti oleh regulasi, kelembagaan dan kebijakan/tata kelola yang mampu menjamin pelaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji secara adil, profesional, dan akuntabel sehingga dapat memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan bagi jemaah haji agar jemaah haji dapat menunaikan ibadahnya sesuai dengan ajaran Islam. Akan tetapi pada kenyataannya, Pemerintah belum mampu mewujudkan tujuan Penyelenggaraan Ibadah Haji itu,

⁷⁹ Berdasarkan data dari Kementerian Agama, pada tahun 1430 H/ 2009 M umat Islam yang menunaikan ibadah haji dari embarkasi Aceh misalnya dikenakan biaya sebesar USD 3.243, sementara yang berasal dari emarkasi Makassar dikenakan biaya sebesar USD 3.575.⁷⁹ Di sisi lain, jumlah jemaah haji pada tahun yang sama sebesar 207 ribu jiwa dan pada tahun 1431 H/2010 M pemerintah mendapat kuota jemaah haji sebesar 211 ribu jiwa.

⁸⁰ Berdasarkan data Siskohat Ditjen PHU Kementerian Agama tahun 2008 jumlah jemaah haji regular pada tahun 2008 mencapai 192.178 orang, sementara tahun 2009 jumlah jemaah haji regular mencapai 191.744 jemaah.

sebab Penyelenggaraan Ibadah Haji sampai saat ini masih mengandung berbagai kelemahan-kelemahan.

Beberapa kelemahan Penyelenggaraan Ibadah Haji itu terlihat dalam beberapa aspek, yaitu aspek regulasi, aspek kelembagaan, dan kebijakan/tata kelola.

Pelaksanaan ibadah haji membutuhkan biaya yang sangat besar, namun hal itu tidak menurunkan animo umat Islam untuk melaksanakan ibadah tersebut. Berdasarkan data dari Kementerian Agama, pada tahun 1430 H/ 2009 M umat Islam yang menunaikan ibadah haji sebesar 207 ribu jiwa. Sedangkan pada 1431 H/2010 M pemerintah mendapat kuota jemaah haji sebesar 211 ribu jiwa.⁸¹

Besarnya biaya penyelenggaraan ibadah haji dan jumlah jemaah haji itu, mestinya diikuti oleh manajemen penyelenggaraan yang baik. Akan tetapi pada kenyataannya, penyelenggaraan ibadah haji yang menjadi tanggungjawab pemerintah itu masih mengandung berbagai kelemahan-kelemahan yang berakibat pada ketidaknyamanan pelaksanaan ibadah haji. Beberapa kelemahan penyelenggaraan ibadah haji itu adalah kelemahan dalam aspek regulasi, aspek kelembagaan, dan aspek tata kelola keuangan haji.

4.3 Landasan Yuridis.

Landasan Yuridis dalam penyusunan RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah adalah **Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

a. Dalam Pasal 28 E ayat (1) dan (2) UUD 1945⁸² disebutkan :

(1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih

⁸¹ Berdasarkan data Siskohat Ditjen PHU Kementerian Agama tahun 2008 jumlah jemaah haji regular pada tahun 2008 mencapai 192.178 orang, sementara tahun 2009 jumlah jemaah haji regular mencapai 191.744 jemaah.

⁸² Perubahan (*amandemen*) Kedua UUD 1945 tanggal 18 Agustus 2000.

kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali

- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.

b. Dalam pasal 29 ayat (1) dan (2) UUD 1945 disebutkan :

- (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.
- (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Dari ketentuan dua pasal dalam UUD 1945 tersebut dapat kita ketahui bahwa Negara menjamin serta melindungi kebebasan setiap orang/penduduk untuk memeluk serta beribadat menurut agama dan kepercayaannya masing-masing. Menunaikan ibadah Haji yang merupakan salah satu bentuk peribadatan umat muslim terhadap Allah SWT juga termasuk kebebasan yang wajib mendapat jaminan serta perlindungan dari Negara. Jaminan serta perlindungan Negara sebagaimana yang diamanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak hanya semata-mata jaminan dan perlindungan terhadap kebebasan setiap orang/penduduk muslim untuk menunaikan ibadah haji namun juga dalam hal mengenai penyelenggaraan ibadah haji oleh Negara secara keseluruhan. Artinya Negara sebagai penyelenggara ibadah haji juga wajib memberikan jaminan kepastian mengenai hak-hak setiap orang/penduduk muslim sebagai jemaah haji sehingga dengan demikian diharapkan setiap orang/penduduk muslim dapat beribadat secara maksimal dalam menunaikan ibadah hajinya.

BAB V
JANGKAUAN ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI DAN UMRAH

5.1. Jangkauan Arah Pengaturan

Jangkauan Rancangan Undang-Undang ini adalah adanya perubahan paradigma terhadap Penyelenggaraan ibadah haji, mulai dari pembinaan, pelayanan, perlindungan, dan kenyamanan dalam menjalankan Ibadah Haji, baik di Indonesia, di perjalanan, maupun di Arab Saudi.

Sedangkan arah pengaturan Undang-Undang ini adalah untuk memberikan perlindungan bagi jemaah haji agar hak dan kewajiban mereka terpenuhi. Pemenuhan hak jemaah haji menjadi tanggung jawab badan, terutama dalam hal pembuatan dokumen administrasi perjalanan ibadah haji, pembinaan, pengadaan transportasi udara dan darat, pengadaan pemondokan, pengadaan catering, dan pemeriksaan kesehatan haji.

5.2. Ruang Lingkup

Ruang lingkup RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah, mulai dari pembinaan, pelayanan, perlindungan, dan kenyamanan dalam menjalankan Ibadah Haji, baik di Indonesia, diperjalanan, maupun di Arab Saudi.

5.3. Materi Muatan RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah

BAB I KETENTUAN UMUM

Dalam Ketentuan umum berisi antara lain: batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi, dan/atau hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan

yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.⁸³

Berdasarkan ketentuan tersebut, ketentuan umum yang diatur dalam Rancangan Undang-Undang tentang Haji dan Umrah memuat antara lain mengenai:

1. Haji adalah rukun Islam kelima dan kewajiban bagi setiap orang Islam yang mampu menunaikannya.
2. Umrah adalah berkunjung ke Baitullah untuk melaksanakan tawaf, *sa'i*, dan tahalul dengan niat umrah yang dilakukan di luar musim Haji.
3. Penyelenggaraan Ibadah Haji adalah seluruh rangkaian kegiatan pelaksanaan ibadah Haji yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelayanan, pengendalian, pengawasan, dan evaluasi.
4. Badan Penyelenggara Haji Indonesia yang selanjutnya disingkat BPHI adalah lembaga yang melaksanakan Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler.
5. Majelis Amanah Haji yang selanjutnya disingkat MAH adalah badan yang mengawasi penyelenggaraan Ibadah Haji.
6. Badan Pengelola Keuangan Haji yang selanjutnya disingkat BPKH adalah lembaga yang melakukan pengelolaan keuangan Haji.
7. Jemaah Haji adalah warga negara Indonesia yang beragama Islam dan telah mendaftarkan diri untuk menunaikan ibadah Haji sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan.
8. Jemaah Haji Reguler adalah seseorang yang menjalankan ibadah Haji yang diselenggarakan oleh BPHI.

⁸³Lampiran nomor 98 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

9. Jemaah Haji Khusus adalah seseorang yang menjalankan ibadah Haji yang diselenggarakan oleh penyelenggara ibadah Haji khusus.
10. Jemaah Umrah adalah seseorang yang melaksanakan ibadah umrah.
11. Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler adalah Penyelenggaraan Ibadah Haji yang dilaksanakan oleh BPHI dengan pengelolaan, pembiayaan, dan pelayanannya bersifat umum.
12. Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus adalah Penyelenggaraan Ibadah Haji yang dilaksanakan oleh penyelenggara ibadah Haji khusus dengan pengelolaan, pembiayaan, dan pelayanannya bersifat Khusus.
13. Penyelenggara Ibadah Haji Khusus yang selanjutnya disingkat PIHK adalah badan hukum yang memiliki izin dari Menteri untuk menyelenggarakan Ibadah Haji Khusus.
14. Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji yang selanjutnya disingkat BPIH adalah sejumlah dana yang harus dibayar oleh warga negara yang akan menunaikan ibadah Haji.
15. Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus yang selanjutnya disebut BPIH Khusus adalah sejumlah dana yang harus dibayar oleh Jemaah Haji yang akan menunaikan ibadah Haji khusus.
16. Bank Penerima Setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji yang selanjutnya disingkat BPS BPIH adalah Bank Umum Syariah dan/atau Unit Usaha Syariah yang ditunjuk oleh BPKH.
17. Setoran Jemaah adalah sejumlah uang yang diserahkan oleh Jemaah Haji melalui BPS BPIH.

18. Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah yang selanjutnya disingkat PPIU adalah badan hukum yang memiliki usaha jasa perjalanan wisata yang telah mendapat izin untuk menyelenggarakan perjalanan Ibadah Umrah.
19. Pembinaan adalah serangkaian kegiatan yang meliputi penyuluhan dan bimbingan ibadah bagi Jemaah Haji.
20. Kelompok Bimbingan Ibadah Haji yang selanjutnya disingkat KBIH adalah badan hukum yang menyelenggarakan bimbingan ibadah Haji.
21. Sistem Komputerisasi Haji Terpadu yang selanjutnya disebut Siskohat adalah sistem jaringan komputer yang tersambung antara BPHI dengan BPS BPIH.
22. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang selanjutnya disingkat DPR RI adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
23. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama.
24. Hari adalah hari kerja.

Penyelenggaraan Ibadah Haji berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya asas yang diatur dalam Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Penyelenggaraan Umrah meliputi:

- a. "asas amanah" adalah bahwa Pengelolaan Ibadah Haji dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab.
- b. "asas keadilan" adalah bahwa Pengelolaan Ibadah Haji berpegang pada kebenaran, tidak berat sebelah, tidak memihak, dan tidak sewenang-wenang dalam Pengelolaan Ibadah Haji.

- c. “asas kemaslahatan” adalah bahwa Pengelolaan Ibadah Haji harus dilaksanakan demi kepentingan Jemaah Haji.
- d. “asas kemanfaatan” adalah bahwa Pengelolaan Ibadah Haji dilaksanakan demi memberikan manfaat kepada Jemaah Haji.
- e. “asas keselamatan” adalah bahwa Pengelolaan Ibadah Haji harus dilaksanakan demi keselamatan Jemaah Haji.
- f. “asas keamanan” adalah bahwa Pengelolaan Ibadah Haji harus dilaksanakan dengan tertib, nyaman dan aman guna melindungi Jemaah Haji.
- g. "asas profesionalitas" adalah bahwa Pengelolaan Ibadah Haji harus dilaksanakan dengan mempertimbangkan keahlian para pengelolanya.
- h. "asas transparansi" adalah bahwa Pengelolaan Ibadah Haji dilakukan secara terbuka dan memudahkan akses masyarakat untuk memperoleh informasi terkait dengan Penyelenggaraan Ibadah Haji, pengelolaan keuangan Haji, dan aset Haji.
- i. "asas akuntabilitas" adalah bahwa Pengelolaan Ibadah Haji dilakukan dengan penuh tanggungjawab baik secara etik maupun hukum.

Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah bertujuan untuk:

- a. memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan yang sebaik-baiknya bagi Jemaah Haji dan Umrah sehingga dapat menunaikan ibadahnya sesuai dengan ketentuan syariat Islam; dan
- b. mewujudkan kemandirian dan ketahanan dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah.

BAB II JEMAAH HAJI

Dalam Penyelenggaraan ibadah haji terdapat Hak dan Kewajiban Jemaah Haji bagi Warga Negara Indonesia. Setiap Warga Negara yang beragama Islam berhak menunaikan Ibadah Haji dengan syarat:

- a. baligh dan berakal;
- b. berbadan sehat dan tak memiliki halangan serius untuk pergi haji;
- b. mampu membayar BPIH; dan
- c. belum pernah menunaikan Ibadah Haji.

Dalam menunaikan Ibadah Haji masyarakat berhak memilih lembaga Badan Haji Indonesia atau penyelenggara Ibadah haji yang dikelola masyarakat. Di samping itu, dalam pemenuhan pelayanan Penyelenggaraan Ibadah Haji Jemaah haji dapat memilih jenis pelayanan khusus dan reguler.

Setiap Warga Negara yang akan menunaikan Ibadah Haji berkewajiban:

- a. mendaftarkan diri kepada Badan Haji Provinsi atau Badan Haji Kabupaten/kota;
- b. membayar Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji yang disetorkan ke Bank Haji Indonesia; dan
- c. memenuhi dan mematuhi persyaratan dan ketentuan yang berlaku dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Jemaah Haji berhak memperoleh pembinaan, pelayanan, perlindungan, dan kenyamanan dalam menjalankan Ibadah Haji, baik di Indonesia, diperjalanan, maupun di Arab Saudi, yang meliputi:

- a. pembimbingan manasik haji dan/atau materi lainnya;
- b. akomodasi, konsumsi, transportasi, dan pelayanan kesehatan yang memadai;

- c. perlindungan sebagai Warga Negara;
- d. penggunaan paspor biasa dan dokumen lainnya yang diperlukan untuk pelaksanaan Ibadah Haji; dan
- e. asuransi.

BAB III PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI REGULER

Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler diselenggarakan mulai tahap perencanaan, pelaksanaan, pelaporan dan pengawasan. Tahapan penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler dimulai dari tahap perencanaan dan penetapan kuota sampai dengan pemulangan kembali ke tanah air dan pembinaan setelah Ibadah Haji.

a. Penyelenggaraan Ibadah Haji meliputi:

- 1) Ibadah haji khusus; dan
- 2) Ibadah haji regular.

Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam Rancangan Undang-Undang ini dimulai dari pendaftaran Jemaah Haji sampai dengan pemulangan kembali ke tanah air dan pembinaan pasca Ibadah Haji. Penyelenggaraan Ibadah Haji dikoordinasikan oleh Badan Haji Indonesia.

b. Pelayanan Jemaah Haji

1) Pelayanan Keimigrasian: Dokumen Administrasi Perjalanan Ibadah Haji

Pemerintah bertanggung jawab terhadap pelayanan dokumen administrasi perjalanan Ibadah Haji. Dokumen administrasi tersebut berupa paspor dan dokumen lainnya yang diperlukan untuk pelaksanaan Ibadah Haji.

2) Pembinaan

Pembinaan Ibadah Haji dilakukan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama, tanpa memungut biaya tambahan dari Jemaah Haji di luar BPIH yang telah ditetapkan. Dalam rangka pembinaan Ibadah Haji, kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama menetapkan:

- a) mekanisme dan prosedur pembinaan Ibadah Haji; dan
- b) pedoman pembinaan, tuntunan manasik, dan panduan perjalanan Ibadah Haji.

3) Pelayanan Transportasi Udara dan Darat

Badan Haji Indonesia bertanggung jawab terhadap pengadaan transportasi udara dan darat bagi Jemaah Haji. Pelaksanaan transportasi darat Jemaah Haji dari daerah asal ke embarkasi dan dari debarkasi ke daerah asal menjadi tanggung jawab Badan Haji Indonesia dan berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah setempat.

Pelaksanaan transportasi udara Jemaah Haji ke Arab Saudi dan pemulangannya ke tempat embarkasi asal di Indonesia menjadi tanggung jawab Badan Haji Indonesia dan berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perhubungan. Sedangkan pelaksanaan transportasi udara Jemaah Haji ke Arab Saudi dilakukan oleh Badan Haji Indonesia melalui mekanisme pelelangan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan aspek keamanan, keselamatan, kenyamanan, dan efisiensi.

Pengadaan transportasi udara Jemaah Haji dilakukan minimal 1 (satu) tahun sebelum musim haji tahun berikutnya. Pelaksanaan transportasi darat Jemaah Haji di Arab Saudi menjadi tanggung jawab Badan Haji Indonesia dengan tetap memperhatikan aspek keamanan, keselamatan, dan kenyamanan, selain itu tidak terjadi monopoli dalam pengadaan pelayanan penerbangan jemaah haji.

4) Pelayanan Pemandokan

Badan Haji Indonesia wajib menyediakan akomodasi bagi Jemaah Haji tanpa memungut biaya tambahan dari Jemaah Haji di luar BPIH yang telah ditetapkan. Pemandokan yang disediakan bagi Jemaah Haji harus memenuhi standar yang layak, aman, dan nyaman dengan memperhatikan evaluasi penyewaan pemandokan tahun sebelumnya. Penyewaan pemandokan dilakukan paling lambat sehari setelah hari Arafah selesai untuk mendapatkan pemandokan yang layak dan dekat dengan Masjidil Haram serta dengan harga yang kompetitif. Penyewaan pemandokan dapat dilakukan dengan periode jangka waktu di atas 3 (tiga) tahun bahkan bila memungkinkan membangun gedung sendiri.

5) Pelayanan Katering

Badan Haji Indonesia memberikan pelayanan katering bagi Jemaah Haji dengan memenuhi standar kesehatan dan kebutuhan gizi makanan. Dalam pelayanan katering, Badan Haji Indonesia berkoordinasi dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan mulai dari penentuan, pengadaan,

sampai pada pengawasan penyelenggaraan catering. Dalam hal pemenuhan kebutuhan gizi makanan Badan Haji Indonesia berkoordinasi dengan Ahli Gizi di setiap sektor serta di setiap penyelenggara catering yang ditunjuk.

Badan Haji Indonesia memberikan pelayanan kesehatan bagi Jemaah Haji. Dalam memberikan pelayanan kesehatan bagi Jemaah Haji, Badan Haji Indonesia berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan.

c. Pelayanan Ibadah Umrah

Pelayanan Ibadah Umrah dilakukan oleh masyarakat berkoordinasi dengan Badan Haji Indonesia. Penyelenggaraan Ibadah Umrah oleh masyarakat harus memenuhi persyaratan:

- 1) terdaftar sebagai penyelenggara Ibadah Umrah;
- 2) memiliki kemampuan teknis dan finansial untuk menyelenggarakan Ibadah Haji Khusus dan biasa;
- 3) memiliki komitmen untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan Ibadah Umrah ;
- 4) berbentuk lembaga berbadan hukum;
- 5) mendapat rekomendasi dari Badan Haji Indonesia;
- 6) memiliki pengawas syariat; dan
- 7) memiliki program Penyelenggaraan Ibadah Umrah secara aman, nyaman, dan profesional.

Pelayanan Jemaah Umrah oleh masyarakat meliputi layanan administrasi, bimbingan Ibadah Umrah, akomodasi, transportasi, pelayanan kesehatan, keamanan, dan hal-hal lain yang diperlukan

oleh Jemaah Umrah dengan memperhatikan aspek keamanan, kenyamanan, dan efisiensi.

BAB IV BIAYA PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI

BPIH merupakan komponen biaya yang digunakan untuk Penyelenggaraan Ibadah Haji yang dilaksanakan oleh BPHI. BPIH sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. komponen biaya langsung; dan
- b. komponen biaya tidak langsung.

Komponen biaya langsung sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a merupakan komponen biaya yang dibebankan langsung kepada Jemaah Haji, yang terdiri atas:

- c. biaya transportasi; dan
- d. biaya akomodasi.

Biaya lainnya yang tidak masuk dalam komponen biaya langsung dapat dimasukkan ke dalam biaya tidak langsung. Komponen biaya tidak langsung sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b merupakan komponen biaya yang dibebankan kepada optimalisasi setoran awal Jemaah Haji. Komponen biaya tidak langsung sebagaimana dimaksud pada ayat (5) antara lain diperuntukan: Akomodasi petugas haji; Transportasi petugas haji; dan Honor petugas haji.

Dana optimalisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat dimanfaatkan untuk mengurangi komponen biaya langsung.

Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji merupakan keperluan biaya yang digunakan untuk penyelenggaraan ibadah haji, yang meliputi:

- 1) komponen biaya langsung; dan
- 2) komponen biaya tidak langsung.

Ad. 1) Komponen biaya langsung

Komponen biaya langsung merupakan komponen biaya yang dibebankan langsung kepada Jemaah Haji, yang terdiri atas:

- a) tiket dan pajak bandar udara;
- b) biaya pemondokan di Makkah;
- c) biaya pemondokan di Madinah;
- d) biaya layanan umum;
- e) biaya hidup;
- f) biaya katering; dan
- g) biaya transportasi di Arab Saudi.

Ad.2) Komponen Biaya Tidak Langsung

Komponen biaya tidak langsung merupakan komponen biaya yang dibebankan kepada bunga setoran awal Jemaah Haji, yang terdiri atas:

- a) biaya penyelenggaraan di dalam negeri; dan
- b) biaya penyelenggaraan di Arab Saudi.

b. Tahap Pembahasan

Tahap ini merupakan tahap pembahasan besaran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji yang ditetapkan oleh Presiden atas usul Badan Haji Indonesia setelah mendapatkan persetujuan DPR RI. BPIH dibahas setahun sebelum pelaksanaan ibadah haji dilakukn dan sinergi dengan pembahasan RAPBN.

c. Tahap Penetapan

Tahap ini merupakan tahap penetapan, dimana Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji ditetapkan oleh Presiden paling lambat 6 (enam) bulan sebelum pelaksanaan Ibadah Haji. Penetapan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji tersebut meliputi komponen biaya langsung dan komponen biaya tidak langsung. Bila tidak terjadi kesepakatan antara DPR dengan Pemerintah/Badan dalam pembahasan BPIH maka anggaran BPIH menggunakan besaran satu tahun sebelumnya.

d. Prosedur Pembayaran dan Pengembalian BPIH

Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji disetorkan ke rekening Bank Haji Indonesia. Penerimaan setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji dilakukan dengan memperhatikan ketentuan kuota yang telah ditetapkan. Jemaah Haji menerima pengembalian Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam hal:

- 1) meninggal dunia sebelum berangkat menunaikan Ibadah Haji; atau
- 2) batal keberangkatannya karena alasan kesehatan atau alasan lain yang sah.

e. Pelaporan

Laporan keuangan penyelenggaraan Ibadah Haji disampaikan kepada Presiden dan DPR paling lambat 3 (tiga) bulan setelah penyelenggaraan Ibadah Haji selesai. Apabila terdapat sisa saldo dari laporan keuangan penyelenggaraan Ibadah Haji sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diserahkan kepada Presiden dan DPR

f. Pelaporan dan Audit

Badan Haji Indonesia memiliki kewajiban untuk membuat laporan keuangan haji. Laporan keuangan tersebut memuat pemanfaatan, Penyelenggaraan, dan pengembangan keuangan haji. Selanjutnya untuk mewujudkan akuntabilitas Penyelenggaraan keuangan haji, Badan Haji Indonesia wajib diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan/atau kantor akuntan publik independen sebelum dilaporkan kepada Presiden dan DPR serta diumumkan ke publik. Untuk Penunjukan kantor akuntan publik independen dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

g. Kuota

Kuota haji di Indonesia di tetapkan oleh Badan Haji Indonesia, kuota yang ditetapkan tersebut adalah kuota haji nasional, kuota haji khusus, dan kuota haji provinsi dan dalam penentuan kuota Badan Haji Indonesia tetap memperhatikan prinsip adil dan proporsional sesuai dengan kebutuhan dan banyaknya *waiting list* di tiap daerah. Dalam hal kuota haji nasional yang telah ditetapkan tidak terpenuhi pada hari penutupan pendaftaran, maka Badan Haji Indonesia dapat memperpanjang masa pendaftaran dengan menggunakan kuota bebas secara nasional. Dan Badan Haji Indonesia menetapkan kuota sebesar 10% (sepuluh perseratus) dari kuota haji nasional untuk diserahkan pelaksanaannya kepada penyelenggara haji yang dikelola oleh masyarakat. Dan untuk lebih rinci kedalam peraturan teknis seperti Peraturan dari Badan Haji Indonesia.

1) Pembagian Kuota Provinsi dan Kuota Kabupaten/Kota

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa pembagian kuota haji provinsi ditentukan oleh Badan Haji Indonesia dengan memprioritaskan provinsi dengan jumlah daftar tunggu paling banyak dan masa tunggu paling lama di setiap provinsi. Dan Badan Haji Provinsi dapat menetapkan kuota haji provinsi) ke dalam kuota haji kabupaten/kota. Pembagian kuota haji di Kabupaten/Kota, Badan Haji Provinsi memprioritaskan Kabupaten/Kota dengan jumlah daftar tunggu paling banyak dan masa tunggu paling lama.

2) Pembagian Kuota Haji Reguler dan Kuota Haji Khusus

Badan Haji Indonesia pada dasarnya harus lebih memprioritaskan pembagian kuota haji reguler dari pada kuota haji khusus dan dalam penetapan jumlah kuota haji khusus tersebut Badan Haji Indonesia bersama-sama dengan menteri dapat menetapkan kuota haji khusus setelah mendapatkan persetujuan dari DPR.

3) Tambahan Kuota

Dalam hal terjadi kekurangan kuota haji maka Badan Haji Indonesia dapat menetapkan penambahan kuota haji bagi Jemaah haji regular yang diprioritaskan untuk Jemaah Haji lanjut usia dan

dikhususkan untuk Provinsi dengan jumlah daftar tunggu paling banyak dan masa tunggu paling lama.

BAB V KELEMBAGAAN

Dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji dan penyelenggaraan Umrah dibentuk Badan Penyelenggara Haji Indonesia yang merupakan badan hukum publik bertanggung jawab langsung kepada Presiden dan berkedudukan di Ibukota Negara. BPHI merupakan masa kerja anggota Badan Haji Indonesia dijabat selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

a. Badan Penyelenggara Haji Indonesia (BPHI)

Untuk dapat dipilih menjadi anggota Badan Penyelenggara Haji Indonesia harus memenuhi persyaratan:

- 1) Warga Negara;
- 2) berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun dan paling tinggi 65 (enam puluh) tahun;
- 3) mempunyai pengetahuan dan pengalaman yang luas dan mendalam mengenai penyelenggaraan Ibadah Haji;
- 4) tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana kejahatan;
- 5) mampu secara jasmani dan rohani; dan
- 6) bersedia bekerja sepenuh waktu.

Badan mempunyai fungsi dan tugas dalam Penyelenggaraan ibadah haji yang akuntabel dan profesional. Adapun fungsi Badan yaitu melaksanakan kebijakan pengelolaan Ibadah Haji dan Ibadah Umrah dan melaksanakan kebijakan

Penyelenggaraan keuangan haji dan umrah. Sedangkan tugas Badan sebagai berikut:

- 1) membuat dan menetapkan kualifikasi kepala pelaksana pengelola ibadah haji;
- 2) menetapkan kuota;
- 3) menetapkan biaya Penyelenggaraan ibadah haji;
- 4) menerima pendaftaran jemaah haji;
- 5) memberikan pelayanan administrasi dan dokumen;
- 6) melakukan pembinaan jemaah haji dan jemaah umrah;
- 7) menyediakan transportasi darat dan udara;
- 8) menyediakan pemondokan;
- 9) menyediakan katering;
- 10) memberikan pelayanan kesehatan;
- 11) memberikan perlindungan dan keselamatan bagi jemaah haji;
- 12) menyeleksi lembaga penyelenggara ibadah haji yang dikelola masyarakat
- 13) menetapkan pedoman standarisasi bagi penyelenggara ibadah haji khusus yang dikelola masyarakat;
- 14) melakukan evaluasi terhadap penyelenggara ibadah haji dan penyelenggara ibadah umroh yang dikelola masyarakat setiap 3 (tiga) tahun sekali;
- 15) melakukan Penyelenggaraan keuangan dan aset haji melalui investasi, deposito, sukuk, dan bisnis.;

- 16) membuat pedoman standardisasi Penyelenggaraan keuangan haji;
- 17) menyampaikan informasi Penyelenggaraan ibadah haji kepada masyarakat;
- 18) melaporkan Penyelenggaraan ibadah haji haji kepada presiden paling lambat 1 (satu) bulan setelah selesai pelaksanaan Penyelenggaraan ibadah haji;
- 19) mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari anggaran pendapatan dan belanja negara;
- 20) mengendalikan pelaksanaan penyelenggaraan haji;
- 21) menyusun pedoman pembentukan badan haji daerah; dan
- 22) memimpin pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji yang dilakukan oleh badan haji daerah dan perwakilan badan haji Indonesia di Arab Saudi.

Dalam melaksanakan tugasnya BPHI dibantu oleh sekretariat yang dipimpin oleh sekretaris yang diangkat dan diberhentikan oleh Badan Haji Indonesia. Sekretaris Badan Haji Indonesia dalam melaksanakan tugasnya secara fungsional bertanggung jawab kepada pimpinan Badan Haji Indonesia.

BPHI terdiri atas:

- 1) Majelis Amanah Haji; dan
- 2) Badan pelaksana.

b. Majelis Amanah Haji

Majelis Amanah Haji terdiri atas:

- 1) 1 (satu) orang dari unsur Kementerian Agama; dan

- 2) 6 (enam) orang dari unsur masyarakat.

Dewan pengawas dipilih melalui uji kepatutan dan kelayakan oleh DPR RI. yang berasal dari unsur masyarakat terdiri atas:

- 1) 2 (dua) orang dari organisasi masyarakat Islam;
- 2) 1 (satu) orang perwakilan dari Majelis Ulama Indonesia;
- 3) 1 (satu) orang perwakilan dari Asosiasi Penyelenggara Haji;
- 4) 1 (satu) orang ahli di bidang ekonomi; dan
- 5) 1 (satu) orang ahli di bidang hukum.

Majelis Amanah Haji yang berasal dari organisasi masyarakat Islam dan yang berasal dari perwakilan Majelis Ulama Indonesia harus mendapatkan rekomendasi dari pimpinan pusat masing-masing. Sedangkan Dewan pengawas yang berasal dari Asosiasi Penyelenggara Haji harus mendapatkan rekomendasi dari pimpinan Asosiasi Penyelenggara Haji. Khusus untuk Dewan pengawas yang ahli di bidang ekonomi dan ahli di bidang hukum harus mendapatkan rekomendasi dari lembaga profesional di bidangnya atau rekomendasi dari 3 (tiga) orang ahli di bidangnya masing-masing.

c. Pelaksana

Pelaksana pengelolaan ibadah haji dan penyelenggaraan umrah dipimpin oleh kepala badan. Kepala badan tersebut diajukan sebagai kandidat sesuai dengan pedoman yang dibuat oleh dewan pengawas. Kandidat Badan pelaksana sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan sebanyak 3 (tiga) orang oleh dewan pengawas kepada DPR RI. Setelah itu, DPR RI melakukan uji kepatutan dan kelayakan untuk menetapkan 1 (satu) orang kandidat sebagai kepala badan.

d. BPHI Provinsi dan Kabupaten/Kota

BPHI dapat membentuk perwakilan badan haji di tingkat daerah dalam rangka pelaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji di daerah. Pelaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji pada tingkat provinsi dibentuk Badan Haji Provinsi. Badan Haji Provinsi dibentuk oleh Badan Haji Indonesia dengan mempertimbangkan usul Gubernur. Dalam hal Gubernur tidak mengusulkan pembentukan Badan Haji Provinsi, Menteri atau pejabat yang ditunjuk dapat membentuk Badan Haji Provinsi setelah mendapat pertimbangan Badan Haji Indonesia.

BAB VI KBIH

KBIH wajib memiliki izin penyelenggaraan bimbingan dan pendampingan ibadah Haji dari Menteri. Izin penyelenggaraan bimbingan dan pendampingan ibadah Haji berlaku untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Izin KBIH bimbingan dan pendampingan ibadah Haji sesuai dengan standardisasi bimbingan dan pendampingan. KBIH hanya melakukan bimbingan dan pendampingan kepada Jemaah Haji yang memerlukan jasa KBIH.

BAB VII KOORDINASI

BPHI dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya berkoordinasi dengan BPKH, jasa keuangan, dan kementerian/lembaga terkait dengan Penyelenggaraan Ibadah Haji. BPHI dapat bekerjasama dengan badan usaha dan/atau lembaga baik di dalam negeri maupun di luar negeri untuk meningkatkan kualitas Penyelenggaraan Ibadah Haji.

BAB VIII PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI KHUSUS

BPHI menetapkan izin PIHK kepada lembaga yang memberi jasa di bidang perjalanan setelah memenuhi persyaratan

BAB IX PENYELENGGARAAN IBADAH UMRAH

Perjalanan Ibadah Umrah dapat dilakukan secara perseorangan atau sekelompok orang melalui penyelenggara perjalanan Ibadah Umrah. Perseorangan atau sekelompok. Setiap orang yang akan menjalankan ibadah Umrah harus memenuhi persyaratan:

- a. beragama Islam;
- b. memiliki paspor yang masih berlaku paling singkat 6 (enam) bulan;
- c. memiliki tiket pesawat tujuan Arab Saudi yang sudah jelas tanggal keberangkatan dan kepulangannya;
- d. surat keterangan sehat dari dokter; dan
- e. memiliki visa serta tanda bukti akomodasi dan transportasi dari PPIU.

Jemaah Umrah berhak memperoleh pelayanan dari PPIU meliputi:

- a. layanan bimbingan ibadah Umrah;
- b. layanan kesehatan;
- c. kepastian pemberangkatan dan pemulangan sesuai dengan masa berlaku visa umrah di Arab Saudi dan ketentuan peraturan perundang-undangan;

BAB X PERAN SERTA MASYARAKAT

Dalam rangka Pembinaan Ibadah Haji, masyarakat dapat memberikan bimbingan Ibadah Haji, baik dilakukan secara perseorangan maupun dengan membentuk kelompok bimbingan.

BAB XI LARANGAN

Memuat larangan tanpa hak bertindak sebagai penerima pembayaran BPIH, tanpa hak bertindak sebagai PIHK dengan mengumpulkan dan/atau memberangkatkan Jemaah Haji Khusus, tanpa hak bertindak sebagai PPIU atau penyedia jasa wisata perjalanan Umrah dengan mengumpulkan dan/atau

memberangkatkan Jemaah Umrah, melakukan perbuatan memperjualbelikan kuota Haji, tanpa hak melakukan perbuatan mengambil sebagian atau seluruh setoran Jemaah Umrah, tanpa hak melakukan perbuatan mengambil kekayaan Haji sebagian atau seluruhnya, melakukan perbuatan yang menyebabkan kegagalan keberangkatan atau kepulangan Jemaah Haji Khusus dan melakukan perbuatan yang menyebabkan kegagalan keberangkatan atau kepulangan Jemaah Umrah.

BAB XII KETENTUAN PIDANA

Bab ketentuan pidana memuat rumusan pengaturan yang menyatakan penjatuhan pidana atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi larangan atau perintah pada materi muatan yang diatur di bagian batang tubuh.⁸⁴ Ketentuan pidana bertujuan agar materi muatan Rancangan Undang-Undang dapat berlaku efektif dengan menerapkan suatu unsur paksaan dalam bentuk sanksi pidana.⁸⁵ Perumusan ketentuan pidana perlu memperhatikan asas-asas umum ketentuan pidana yang terdapat dalam Buku Kesatu Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, karena ketentuan dalam Buku Kesatu berlaku juga bagi perbuatan yang dapat dipidana menurut peraturan perundang-undangan lain, kecuali jika oleh Undang-Undang ditentukan lain (Pasal 103 KUHP).⁸⁶ Penentuan lamanya pidana atau banyaknya pidana denda dirumuskan dengan mempertimbangkan dampak yang ditimbulkan oleh tindak pidana tersebut dalam masyarakat dan unsur kesalahan yang dilakukan oleh pelaku tindak pidana.

Rancangan Undang-Undang ini mengatur penjatuhan pidana penjara dan pidana denda kepada:

⁸⁴ Lampiran Nomor 85 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389.

⁸⁵ Akhmad Aulawi, Arrista Trimaya, Atisa Praharini, *et.al.*, *Modul Perancangan Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008), hal. 34.

⁸⁶ Lampiran Nomor 86 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389.

- a. Setiap orang yang dengan sengaja dan tanpa hak bertindak sebagai penyelenggara Ibadah Haji Khusus/ Umrah yang tidak memenuhi persyaratan yang telah ditentukan seperti :
 1. terdaftar sebagai penyelenggara Ibadah Haji Khusus/ Umrah;
 2. memiliki kemampuan teknis dan finansial untuk menyelenggarakan Ibadah Haji Khusus dan biasa;
 3. memiliki komitmen untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus/ Umrah ;
 4. berbentuk lembaga berbadan hukum;
 5. mendapat rekomendasi dari Badan Haji Indonesia;
 6. memiliki pengawas syariat; dan
 7. memiliki program Penyelenggaraan Ibadah Umrah secara aman, nyaman, dan profesional.
- b. Penyelenggara Ibadah Umrah yang tidak melaksanakan pelayanan administrasi, bimbingan Ibadah Umrah, akomodasi, transportasi, pelayanan kesehatan, keamanan kepada jemaahnya.

BAB XIII KETENTUAN PERALIHAN

Ketentuan peralihan memuat penyesuaian tindakan atau hubungan hukum berkaitan dengan kesehatan jiwa yang sudah ada pada saat undang-undang mengenai kesehatan jiwa mulai berlaku. Ketentuan peralihan bertujuan untuk:

- a. menghindari terjadinya kekosongan hukum;
- b. menjamin kepastian hukum;

- c. memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan Peraturan Perundang-undangan; dan
- d. mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

Ketentuan Peralihan dalam rancangan undang-undang ini memuat hal yang terkait penyesuaian terhadap Penyelenggaraan Ibadah Haji yang dilaksanakan oleh Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama pada saat, masih tetap menjalankan tugasnya sampai dengan terbentuknya Badan Haji Indonesia berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Selanjutnya terkait juga ketentuan mengenai Bank setoran ONH dan Umroh, Jemaah Haji yang akan melaksanakan Ibadah Haji pada saat berlakunya Undang-Undang ini tetap melakukan pembayaran BPIH ke bank penerima setoran yang ditunjuk oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama sampai dengan terbentuknya Bank Haji Indonesia berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

BAB XIV KETENTUAN PENUTUP

Ketentuan penutup ditempatkan dalam bab terakhir. Jika tidak diadakan pengelompokan bab, ketentuan penutup ditempatkan dalam pasal-pasal terakhir. Pada ketentuan penutup berisikan status peraturan perundang-undangan yang sudah ada dan pemberlakuan undang-undang.

BAB VI PENUTUP

6.1 Kesimpulan.

Berdasarkan simpulan tersebut, maka direkomendasikan hal-hal berikut. *Pertama*, perlu dilakukan perubahan Undang-Undang No. 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. *Kedua*, diperlukan kajian lebih lanjut untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah.

6.2 Rekomendasi.

Perlu segera dilakukan percepatan penyelesaian usul inisiatif DPR terhadap RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah guna perbaikan manajemen dan pelayanan ibadah haji serta Penyelenggaraan keuangan haji di masa mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

Komisi Pemberantasan Korupsi RI, "Laporan Hasil Kajian Akhir Sistem Penyelenggaraan Ibadah Haji pada Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah," (Jakarta, 2010).

Tim Pengawas Penyelenggaraan Ibadah Haji Indonesia, "Laporan Tim Pengawas Penyelenggaraan Ibadah Haji Indonesia Tahun 2005," (Jakarta: Sekretariat Komisi VIII DPR RI, 2005).

Abd al-Rahman al-Jaziri, *Kitab al-Fiqh 'ala al-Madzahib al-Arba'ah*, 1-5 (Lebanon: Dar al-Kutub al-'Ilmiyah, 2010).

Al-Sayyid Sabiq, *Fiqh al-Sunnah* (Mesir: al-Fath lil 'A'lam al-'Arabi, 2004), hlm. 317.

Al-Qadhi Abi al-Walid Muhammad bin Ahmad bin Muhammad bin Ahmad Ibn Rusyd al-Qurtubi al-Andalusi, *Bidayatul Mujtahid wa Nihayat al-Muqtashid* (Libanon: Dar al-Kutub al-'Ilmiyah, 2007).

Imam Syaukani (ed.), *Manajemen Pelayanan Haji di Indonesia* (Jakarta, Kementerian Agama RI Badan Litbang dan Diklat Puslitbang Kehidupan Keagamaan, 2009), hlm. 11.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen