

BAB II

POTRET PENYELENGGARAAN HAJI DI INDONESIA

2.1. Sejarah Singkat Penyelenggaraan Haji di Indonesia

Kapan umat Islam di Indonesia mulai menunaikan ibadah haji tidak diketahui secara pasti, tapi menurut literatur sejarah telah dimulai sejak Islam masuk ke Indonesia pada sekitar abad 12 M, yang dilaksanakan secara perorangan dan kelompok dalam jumlah yang kecil serta belum dilaksanakan secara massal. Sejak berdirinya kerajaan Islam di Indonesia perjalanan haji mulai dilaksanakan secara rutin setiap tahunnya dan semakin meningkat jumlahnya setelah berdirinya kerajaan Pasai di Aceh pada tahun 1292.⁷⁰ Terlepas dari itu, pengaturan penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia telah dilakukan sejak jaman penjajahan hingga saat ini, yang dapat diuraikan pada bagian-bagian sub-bab berikut di bawah ini.

2.1.1. Masa Kolonial Belanda

Pada masa penjajahan Belanda, penyelenggaraan ibadah haji dilakukan untuk menarik hati rakyat sehingga mengesankan bahwa Pemerintah Hindia Belanda tidak menghalangi umat Islam melaksanakan ibadah haji meskipun dengan keterbatasan fasilitas yang sebenarnya kurang bermartabat, dimana pengangkutan haji dilakukan dengan kapal KONGSI TIGA yaitu kapal dagang yang biasa digunakan untuk mengangkut barang dagangan, demikian juga tempat istirahat jamaah haji di kapal sama dengan apabila kapal tersebut mengangkut ternak.⁷¹ Faktor yang dominan dalam masalah perjalanan haji pada masa penjajahan ini, yaitu keamanan di perjalanan dan fasilitas angkutan jamaah haji masih sangat minim. Namun demikian hal tersebut tidak mengurangi animo dan keinginan umat Islam

⁷⁰ Sumuran Harahap dan Mursyidi, *Lintasan Sejarah Perjalanan Jamaah Haji Indonesia*, Insan Cemerlang bekerjasama dengan PT Intimedia Cipta Nusantara, Jakarta, 1984, hal. 3.

⁷¹ *Ibid*, hal. 4. Lihat juga Kassim Ahmad, *Kisah Pelayaran Abdullah. Ke Kelantan dan ke Judah*, Fajar Bakti, Kuala Lumpur, 1981, hal. 94.

untuk melaksanakan ibadah haji, bahkan jumlahnya mulai meningkat secara cepat, yang diperkirakan mulai sejak tahun 1910.⁷²

Pada tahun 1921 umat Islam mulai bergerak melakukan upaya perbaikan ibadah haji yang dipelopori KH Ahmad Dahlan,⁷³ dengan menuntut KONGSI TIGA melakukan perbaikan pelayanan pengangkutan ibadah haji Indonesia. Pada tahun 1922 *volksraad* mengadakan perubahan pada *pelgrims ordannantie*, sedangkan *Hoofdbestuur* Muhammadiyah mengutus anggotanya, KHM Sudjak dan M Wirjopertomo ke Makkah untuk meninjau dan mempelajari masalah yang menyangkut perjalanan haji. Hasil dari upaya-upaya tersebut ditetapkan dalam Ordonansi Haji 1922 Pemerintah Hindia Belanda. Ordonansi tersebut diantaranya mengatur mengenai angkutan jamaah haji, keamanan dan fasilitas angkutan selama dalam perjalanan. Karena kedua permasalahan, yaitu keamanan dan fasilitas angkutan pada dasarnya telah teratasi, maka dengan sendirinya jumlah jamaah haji Indonesia pada saat itu terus melonjak.⁷⁴

Pada tahun 1928, Muhammadiyah mengaktifkan penerangan tentang cita-cita perbaikan perjalanan haji. Sedangkan Nahdatul Ulama melakukan pendekatan dengan Pemerintah Saudi Arabia dengan mengirimkan utusan, KH. Abdul Wahab Abdullah dan Syeikh Ahmad Chainaim Al Amir, menghadap Raja Saudi Arabia (Ibnu Saud) guna menyampaikan keinginan untuk memberikan kemudahan dan kepastian tarif haji (yang ketika itu banyak diselenggarakan oleh syeikh-syeikh) melalui penetapan tarif oleh Baginda Raja.⁷⁵

Pada tahun 1930 Kongres Muhammadiyah ke-17 di Minangkabau mencetuskan pemikiran untuk membangun pelayanan sendiri bagi jamaah

⁷² Ummat Islam Indonesia pada zaman dahulu menunaikan ibadah haji dengan menggunakan kapal layer yang memakan waktu berbulan-bulan, bahkan sampai dua tahun. Tidak dikoordinir dan diorganisir tetapi secara sendiri-sendiri. Kemudian pada zaman penjajahan Belanda dikeluarkan berbagai peraturan haji, antara lain Ordonansi Tahun 1825. Lihat juga, Quraish Shihab, *Haji Bersama M. Quraish Shihab*, Mizan, Bandung, 1999, hal. 9.

⁷³ Perserikatan Muhammadiyah yang didirikan oleh KH. Ahmad Dahlan mendirikan Bagian Penolong Haji yang diketuai oleh KH. M. Sudjak, dan inilah merupakan perintis dan mengilhami adanya Direktorat Urusan Haji.

⁷⁴ M. Shaleh Putuhena, *Historiografi Haji Indonesia*, LKIS, Yogyakarta, 2007, hal. 12.

⁷⁵ *Ibid*, hal. 15.

haji Indonesia. Pada tahun 1932, berkat perjuangan anggota *Volskraad*, Wiwoho dan kawan-kawan, *Pelgrims Ordanantie* 1922⁷⁶ dengan *Staatblaad* 1932 Nomor 544 mendapat perubahan pada artikel 22 dengan tambahan artikel 22a yang memberikan dasar hukum atas pemberian ijin bagi organisasi *banafide* bangsa Indonesia (umat Islam Indonesia) untuk mengadakan pelayaran haji dan perdagangan.

2.1.2. Masa Setelah Kemerdekaan Indonesia

Sebelumnya telah terjadi kekosongan jemaah haji dari Indonesia dalam beberapa tahun setelah kemerdekaan tersebut karena kondisi ekonomi bangsa dan rakyat Indonesia dalam keadaan tidak berdaya sama sekali.⁷⁷ Ketidakberdayaan ekonomi ini oleh **Anthony J.S. Reid** dikemukakan dengan menyatakan bahwa :

*Tahun terakhir pendudukan Jepang membuat penderitaan yang belum pernah dialami sebelumnya oleh mayoritas orang Indonesia. Pengapalan bahan makanan tidak mungkin, bahan-bahan pokok seperti kain hampir tidak dapat diperoleh, inflasi tidak terkendalkan, setiap Kabupaten diharapkan memenuhi kebutuhannya sendiri di samping kebutuhan tentara Jepang yang mulai menimbun suplai untuk siap menghadapi serangan balasan dan mengancam panen padi pada tahun 1944 sangat banyak. Di banyak daerah penyitaan padi oleh pihak Jepang berarti bahwa penduduk bukan lagi hanya kurang pangan melainkan bencana kelaparan.*⁷⁸

Ketidakberdayaan ekonomi Indonesia ini dilukiskan oleh **Anthony J.S. Reid** berdasarkan suatu laporan resmi keadaan di Jawa pada bulan Januari 1945 dengan mengemukakan :

Kekurangan gizi telah menyebabkan suatu kemunduran serius dalam kesehatan rakyat, dipercepat oleh tidak ada obat-obatan dan pakaian. Para Romusha yang pulang, biasanya membawa pulang ke

⁷⁶ Di dalam *Pelgrims Ordanantie* 1922 menyebutkan bahwasanya bangsa pribumi dapat mengusahakan pengangkutan calon haji.

⁷⁷ "Sejarah Penyelenggaraan Haji di Indonesia," diunduh dari http://haji.depag.go.id/index.php/info-umum/Sekilas_Sejarah_Perhajian_di_Indonesia, diakses tanggal 31 desember 2008.

⁷⁸ "Perjalanan Haji ada Sejak Abad 19," Antara News, diunduh dari <http://dunia.pelajar-islam.or.id/dunia.pii/2009/11/11>. diakses tanggal 12 Desember 2009.

*desa mereka dengan segala macam infeksi dan penyakit-penyakit kulit. Pada umumnya angka kematian melampaui angka kelahiran.*⁷⁹

Anthony J.S. Reid lebih lanjut mengatakan sebagai berikut :

*Bagaimana sakit dan hancurnya ekonomi rakyat, akibat penjajahan Belanda dan Jepang terhadap bangsa Indonesia. Kemelaratan ekonomi telah melebur sehingga tercipta suatu suasana seribut tahun dan putus asa yang sulit dihadapi hanya dengan diplomasi.*⁸⁰

Sejalan dengan **Anthony J.S. Reid, Syahrir** mengatakan sebagai berikut :

*Bila saya mengingat kembali masa pendudukan Jepang jelas sekali terlihat seluruh masyarakat Indonesia waktu itu porak-poranda, baik secara spiritual maupun material, terputus dari semua ikatannya.*⁸¹

Ditambah oleh **Syahrir** dengan mengisahkan bagaimana tahap akhir dari pendudukan Jepang sangatlah dramatis dengan mengatakan :

*Dibawah pendudukan Jepang rakyat harus mengalami penderitaan yang belum pernah mereka rasakan. Kekurangan dan penderitaan semakin meningkat di daerah pedesaan, sehingga karena putus asa semakin banyak timbul perlawanan.*⁸²

Dalam tahun terakhir masa pendudukan, pemberontakan telah meluas. Situasi semakin revolusioner dengan berlalunya waktu. Dimana saja timbul kekerasan, puluhan ribu orang masuk penjara. Gangguan keamanan dan pemberontakan semakin menjadi-jadi. Bahkan tentara Indonesia yang dilatih Jepang mulai memberontak.⁸³

Sebagaimana suatu bangsa yang baru merdeka, negara dalam penataan. Struktur negara, hukum, sosial ekonomi, politik dan budaya yang dirusak oleh Hindia Belanda dan Jepang. Belanda datang lagi ke Indonesia untuk menjajah kembali dan mengambil alih kekuasaannya yang hilang dengan melakukan tindakan agresi yang terkenal dengan agresi Belanda

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.* Lihat juga “Lima Tahun Indonesia Tidak Kirimkan Jama’ah haji”, Antara news, diunduh dari <http://dunia.pelajar-islam.or.id/dunia.pii/2009/11/11>. diakses tanggal 12 Desember 2009.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

pertama dan kedua dan tipu muslihat lainnya untuk meruntuhkan kekuasaan RI yang baru merdeka sebagaimana dikemukakan oleh **Moh. Kusnardi** dan **Harmaily Ibrahim** sebagai berikut:

*Saat Republik Indonesia diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, Republik ini belum mempunyai undang-undang dasar. Baru sehari kemudian pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) disahkan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Undang-Undang Dasar Indonesia.*⁸⁴

Perjalanan Negara Republik Indonesia ternyata tidak luput dari rongrongan pihak Belanda yang menginginkan kembali berkuasa di Indonesia. Ternyata mengembalikan Hindia Belanda seperti Negara Sumatera timur, Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan, Negara Jawa Timur, dan sebagainya. Taktik Belanda dengan adanya negara-negara itu akan meruntuhkan kekuasaan Republik Indonesia. Bangsa Indonesia dihadapkan kepada perang kemerdekaan yaitu agresi Belanda pertama pada tahun 1947 dan kemudian pada tahun 1948.⁸⁵ Disamping itu, suatu fatwa ulama yang tersiar haram hukumnya meninggalkan tanah air dan tidak wajib pergi haji dalam keadaan melakukan perang melawan penjajahan bangsa dan agama.⁸⁶

Penghentian ibadah haji di masa perang berdasarkan fatwa Masyumi yang dipimpin oleh KH. Hasjim Asy'ari, bahwa ibadah haji dimasa perang tidaklah wajib, fatwa tersebut kemudian dituangkan dalam Maklumat Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1947, yang menyatakan ibadah haji dihentikan selama dalam keadaan genting.⁸⁷

Dalam perkembangan selanjutnya pada tahun 1948 pemerintah Indonesia dalam hal ini Departemen agama dibawah pimpinan Menteri Agama, KH. Masjkur mengambil kebijakan, mengirim missi haji I ke Tanah Suci Makkah di bawah pimpinan KRH Moh. Adnan dengan anggotanya

⁸⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*., Pusat Studi HTN UI, Jakarta, 1983, hal. 2-3.

⁸⁵ Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, LP3ES, Jakarta, 1985, hal. 17.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

antara lain: H Ismail Banda, H Saleh Suady, H Samsir Sultan Ameh, untuk menghadap Raja Saudi Arabia Ibnu Saud. Demikian pula dalam kesempatan itu, misi haji Indonesia (antara lain TM. Ismail Banda) melalui pers Arab Saudi memperkenalkan perjuangan bangsa Indonesia dalam melawan kolonial Belanda.⁸⁸ Pada saat itu konsulat Belanda di Arab Saudi juga mengirim misi haji, tetapi dengan kedatangan misi haji dari Indonesia yang dipimpin KH. M. Adnan ini, misi haji versi Belanda tidak mendapat perhatian dari pemerintah Arab Saudi. Dan hasil positif dari diplomasi haji Indonesia ini yaitu mendekatkan negara-negara Arab dan dunia Islam kepada perjuangan bangsa Indonesia dalam mempertahankan kemerdekaan. Yang secara politis menggugah simpati negara-negara Islam, sehingga baik *defacto* maupun *dejure*, mereka mengakui kedaulatan Republik Indonesia.⁸⁹

Dan pada tahun itu juga bendera Merah-Putih pertama kali dikibarkan di Arafah. Pada tahun 1949 jumlah jamaah haji yang diberangkatkan mencapai 9.892 orang dan pada tahun 1950 mencapai angka 10.000 orang ditambah 1.843 orang yang berangkat secara mandiri. Penyelenggaraan ibadah haji pada masa ini dilakukan oleh Penyelenggara Haji Indonesia (PHI) yang berada di setiap Karesidenan.⁹⁰

Dalam perkembangan selanjutnya, untuk lebih memberikan kekuatan legalitas penyelenggaraan haji, pada tanggal 21 Januari 1950 Badan Kongres Muslim Indonesia (BKMI) mendirikan sebuah yayasan yang secara khusus menangani kegiatan penyelenggaraan haji, yaitu Panitia Perbaikan Perjalanan Haji Indonesia (PPHI) yang diketuai oleh KHM Sudjak. Kedudukan PPHI lebih dikuatkan lagi dengan dikeluarkannya surat dari Kementerian Agama, ditandatangani oleh Menteri Agama RIS KH Wahid Hasyim, Nomor 3170 tanggal 6 Pebruari 1950, kemudian disusul dengan surat edaran Menteri Agama RI di Yogyakarta Nomor A.III/I/648 tanggal 9

⁸⁸ Azyumardi Azra, *Jaringan Ulama Timur Tengah dan Kepulauan Nusantara Abad XVII & XVIII: Akar Pembaruan Islam Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2004, hal. 21.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*

Februari 1950 yang menunjuk PPHI sebagai satu-satunya wadah yang sah,⁹¹ disamping Pemerintah, untuk mengurus dan menyelenggarakan perjalanan haji Indonesia. Sejak saat inilah dengan berdasarkan legalitas yang kuat, masalah haji ditangani oleh Pemerintah melalui Kementerian Agama.

Pada tahun 1952 dibentuk perusahaan pelayaran PT Pelayaran Muslim yang disetujui oleh Menteri Agama sebagai satu-satunya perusahaan yang menjadi panitia haji. Besarnya jumlah masyarakat yang berminat untuk menunaikan ibadah haji, sementara fasilitas yang tersedia sangat terbatas, Menteri Agama memberlakukan sistem *quotum*, yaitu jumlah jatah yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat ke daerah berdasarkan minat masyarakat untuk menunaikan ibadah haji dari masing-masing daerah dengan pertimbangan skala prioritas.⁹² Meski ketika itu kecenderungan terus meningkatnya biaya haji terjadi, namun tetap saja jumlah masyarakat yang melakukan ibadah haji tetap juga meningkat. Sebagai informasi, pada tahun 1949 biaya haji sebesar Rp. 3.395,14. pada tahun 1950 dan 1951 meningkat dua kali lipat menjadi sebesar Rp. 6.487,25. Berikut ditunjukkan perkembangan jumlah jamaah haji dan ongkos naik haji dari tahun 1954 sampai dengan 1959:⁹³

Perkembangan Jumlah jama'ah haji dan Ongkos naik haji (1954-1959)

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

Sumber: Ahmad Nidjam A. Latief Hanan (2000)

⁹¹ Nurlis Meuko, "Ketika Indonesia tak Wajib Haji," Viva News, diunduh dari <http://cangkang.vivanews.com/news/read/86818-ketika-indonesia-tak-wajib-haji>. diakses tanggal 2 Januari 2010.

⁹² *Ibid.*

⁹³ Laporan Akhir KPPU, *Evaluasi Kebijakan Pemerintah terkait dengan Persaingan Usaha dalam Rancangan Perubahan Undang-undang No. 17/1999 tentang Penyelenggaraan Haji*, Diunduh dari <http://kppu.go.id>, diakses tanggal 15 November 2008. Selanjutnya disebut Laporan Haji KPPU.

Selanjutnya pada tahun 1962, dibentuklah sebuah Panitia yang mandiri yaitu Panitia Pemberangkatan dan Pemulangan Haji (PPPH). Panitia ini diberikan kewenangan penuh dalam menyelesaikan setiap permasalahan yang timbul dan pengambilan keputusan dilakukan oleh ketua Panitia atas persetujuan Menteri Agama, tanpa melibatkan departemen secara langsung.⁹⁴

Pada tahun 1962, biaya haji sebesar Rp. 60.000 dan pada tahun 1963 biaya haji naik signifikan hampir 3,5 kali lipat menjadi Rp. 200.000. Tidak lebih dari 2 tahun, pada tahun 1964 Pemerintah mengambil alih kewenangan PPPH dengan membubarkannya, selanjutnya kewenangan tersebut diserahkan kembali kepada Dirjen Urusan Haji (DUHA). Pada tahun 1964 biaya haji tidak lagi disubsidi Pemerintah sehingga biayanya meningkat dua kali lipat dimana biaya dengan kapal laut ditetapkan sebesar Rp. 400.000 sedangkan dengan pesawat udara ditentukan sebesar Rp. 1.400.000. Di tahun 1964 juga dibentuklah PT. Arafat untuk mengatasi permasalahan angkutan laut yang sebelumnya dilakukan oleh PT. Muslim Indonesia, sebagaimana disuratkan dalam Keputusan Presiden Nomor 122 Tahun 1964.⁹⁵

Akibat situasi kenegaraan yang tidak menentu, paska peristiwa G-30S-PKI, berpengaruh terhadap kondisi ekonomi, mengakibatkan nilai rupiah terhadap mata uang asing mengalami penurunan yang sangat tajam, sehingga dengan Keputusan Menteri Urusan Haji Nomor 132/1965 penentuan biaya perjalanan haji menggunakan kapal laut ditentukan sebesar Rp. 2.260.000. jumlah biaya haji yang mengalami kenaikan sangat drastis ini tidak menurunkan minat calon haji, dimana jumlah jamaah haji pada tahun bersangkutan mencapai 15.000 orang.⁹⁶

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.* Lihat juga .Dien Majid, “Berhaji Tempo Dulu Dengan Kapal Laut” dalam Edi Sedyawati dan Susanto Zuhdi. Ed., *Arung Samudra: Persembahan Memperingati Sembilan Windu A.B.Lapian*, PPKB-LPUI, Depok, 2001. diunduh dari <http://attaubah60.multiply.com/journal/item/10>. diakses tanggal 10 Januari 2010.

⁹⁶ *Ibid.*

2.1.3. Periode 1966 s.d. 1998

Pada masa ini dilakukan perubahan struktur dan tata organisasi Menteri Urusan Haji dan mengalihkan tugas penyelenggaraan haji di bawah wewenang Direktur Jenderal Urusan Haji, Departemen Agama, termasuk mengenai penetapan besaran biaya, sistem manajerial dan bentuk organisasi yang kemudian ditetapkan dalam Keputusan Dirjen Urusan Haji Nomor 105 Tahun 1966. Pada tahun tersebut, penetapan biaya perjalanan ibadah haji ditetapkan dalam tiga kategori, yaitu haji dengan kapal laut, haji berdikari dan haji dengan pesawat udara. Dengan diberlakukannya kembali calon jamaah haji berdikari, maka sejak tahun 1967 penyelenggaraan ibadah haji dikembalikan kepada Menteri Agama melalui Keputusan Presiden nomor 92 Tahun 1967 yang memberikan wewenang kepada Menteri Agama untuk menentukan besarnya biaya haji. Namun pada tahun 1968 besaran biaya haji kembali ditetapkan oleh Dirjen Urusan Haji dengan Keputusan Nomor 111 Tahun 1968. Pada tahun 1968 ini, calon jamaah haji mulai merasakan bahwa pelayanan perjalanan haji yang dilakukan oleh swasta biayanya lebih mahal dibandingkan dengan penyelenggaraan haji oleh Pemerintah. Di samping itu banyak calon jamaah haji yang keberangkatannya diurus oleh biro-biro perjalanan haji swasta ketika itu, mengalami gagal berangkat menunaikan ibadah haji dikarenakan keterbatasan alat transportasi laut.⁹⁷

Bercermin pada pengalaman buruk yang dialami oleh masyarakat calon jamaah haji, maka pemerintah melalui Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 1969 menetapkan kebijaksanaan bahwa seluruh pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji diproses dan diurus oleh Pemerintah, dan mengharapakan calon jamaah haji agar dalam menjalankan ibadah haji melalui prosedur resmi sesuai ketetapan pemerintah.⁹⁸

Pemerintah dalam hal ini ikut serta bertanggungjawab secara penuh dalam penyelenggaraan haji, baik dari penentuan biayanya sampai kepada pelaksanaan serta hubungan antar dua negara mulai dilaksanakan pada tahun

⁹⁷ Dick Douwes dan Nico Kaptein. *Indonesia dan Haji*, (Terj. Soedarso Soekarno), INIS, Jakarta, 1997, hal. 67.

⁹⁸ *Ibid.*, Laporan Haji KPPU.

1970. Pada tahun 1971 sampai dengan tahun 1973 penyelenggaraan ibadah haji tidak banyak mengalami perubahan-perubahan kebijakan. Sebuah peristiwa tragis terjadi pada tahun 1974, yaitu ketika pesawat udara Martin Air yang mengangkut jamaah haji Indonesia mengalami kecelakaan di Colombo, yang menelan korban sebanyak 1.126 orang.⁹⁹

Pada tahun 1976 dilakukan perubahan tata kerja dan struktur organisasi penyelenggaraan ibadah haji, dimana dilaksanakan oleh Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji (BIUH), Departemen Agama. Dengan mempertimbangkan banyaknya permasalahan perjalanan haji dengan kapal laut yang tidak dapat diselesaikan, termasuk pailitnya PT Arafat, mulai tahun 1979 Pemerintah melalui Keputusan Menteri Perhubungan Nomor: SK-72/OT.001/Phb-79 memutuskan untuk meniadakan pengangkutan jamaah haji dengan kapal laut dan menetapkan bahwa penyelenggaraan ibadah haji dilaksanakan dengan menggunakan pesawat udara. Pada awal penghapusan jamaah haji dengan kapal laut tersebut, kejadian tragis kembali terjadi, dimana pesawat udara yang mengangkut jamaah haji Indonesia mengalami kecelakaan kali kedua di Colombo yang disebabkan karena kesalahan navigasi pesawat *Loft Leider*. Jamaah haji yang meninggal ketika itu adalah sebanyak 960 orang.¹⁰⁰

Pada tahun 1981, keterlibatan swasta dalam penyelenggaraan haji dihentikan oleh Pemerintah melalui Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1981 yang mengatur bahwa penyelenggaraan ibadah haji hanya oleh Pemerintah. Namun demikian, sekitar tahun 1985, Pemerintah kembali mengikutsertakan pihak swasta dalam penyelenggaraan ibadah haji dan umroh. Mulai tahun 1991 pemerintah menyempurnakan peraturan tentang penyelenggaraan haji dengan peraturan nomor 245 tahun 1991, yang

⁹⁹ “Napak Tilas Tragedi Pesawat Haji”, diunduh dari <http://dedepermana.blogspot.com/2009/09/tragedi-pesawat-haji.html>. diakses tanggal 10 Desember 2009.

¹⁰⁰ “Mencermati Penyebab Rontoknya Burung Besi”, diunduh dari <http://www.indonesiaindonesia.com/f/8940-mencermati-penyebab-rontoknya-burung-besi/>. diakses tanggal 17 Desember 2009.

menuangkan penekanan pada pemberian sanksi yang jelas kepada swasta yang tidak melaksanakan tugas sebagaimana ketentuan yang berlaku.

Sentralisasi kebijakan dan monopoli sangat mewarnai penyelenggaraan haji pada fase ini,¹⁰¹ dimana manajemen penyelenggaraan haji yang diadopsi berbasis sistem birokrasi tradisional sebagaimana dilakukan pada masa kolonial Belanda.¹⁰²

2.1.4. Periode 1999 s.d. Sekarang

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

Setelah 54 tahun penyelenggaraan ibadah haji, baru pada tahun 1999 pertama kali diterbitkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagai pijakan yang kuat dalam penyelenggaraan haji Indonesia. Sejak keluarnya UU No. 17 Tahun 1999 tersebut, penyelenggaraan haji Indonesia bersandar pada ketentuan

¹⁰¹ “Tidak Efisiennya ONH Dikarenakan Subsidi untuk DPR, Pejabat, dan ABRI,” Tempo Edisi 27/03 - 8 September 1998 (wawancara dengan Tarmizi Taher, diunduh dari <http://www.tempo.co.id/ang/min/03/27/nas2.htm>, diakses tanggal 5 November 2009).

¹⁰² Penyelenggaraan haji ditangani oleh pemerintah sejak tahun 1969. Hal ini disebabkan karena banyaknya calon jamaah haji yang gagal diberangkatkan oleh orang-orang atau badan-badan swasta, bahkan calon-calon yang mengadakan kegiatan usaha penyelenggaraan perjalanan haji, sehingga menimbulkan banyak protes kepada pemerintah dalam hal ini Departemen Agama. Maka dengan Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 1969, pemerintah mengeluarkan kebijaksanaan mengambil alih semua proses penyelenggaraan perjalanan haji oleh pemerintah. Dengan keputusan ini, pemerintah mengharuskan setiap warga negara Indonesia yang akan menunaikan ibadah haji, agar melalui prosedur yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

perundang-undangan ini. Sedangkan pelaksanaan haji di Arab Saudi disesuaikan dengan ketentuan yang berlaku di negara tersebut sebagaimana tercantum dalam “*Taklimatul Hajj*” yang mengatur berbagai aspek pelaksanaan haji, seperti pemondokan, transportasi, dan ketentuan teknis pelaksanaan ibadah seperti jadwal waktu pelemparan jumrah dan transportasi jamaah haji untuk Arafah-Muzdalifah-Mina dengan sistem *taraddudi*.¹⁰³

Pada sub-sub bab berikutnya di bawah ini akan dikemukakan mengenai potret penyelenggaraan haji pada kurun waktu sepuluh tahun terakhir, termasuk mengenai permasalahan yang ditimbulkan paska penerbitan UU No.17 Tahun 1999 sebagaimana telah direvisi menjadi UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Haji.

2.2. Organisasi Penyelenggaraan Haji

Penyelenggaraan haji menjadi tanggung jawab Menteri Agama yang dalam pelaksanaan sehari-harinya secara struktural dan teknis fungsional dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji (BIUH). Ditjen BIUH dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Agama Nomor 6 Tahun 1979 (merupakan penggabungan dari Ditjen Bimbingan Masyarakat Islam dan Ditjen Urusan Haji), yang memiliki dua unit teknis yaitu Direktorat Penyelenggaraan Urusan Haji dan Direktorat Pembinaan Urusan Haji. Ditjen BIUH merupakan pelaksana teknis penyelenggaraan haji untuk tingkat Pusat, yang mempunyai tugas dan fungsi menjalankan sebagian tugas pokok Departemen Agama di bidang bimbingan masyarakat Islam dan urusan haji serta menyelenggarakan fungsi perumusan, pelaksanaan dan pengendalian kebijaksanaan teknis bimbingan masyarakat, penerangan dan urusan haji. Dengan kata lain, unit teknis yang

¹⁰³ “Tender Untuk Pemondokan haji belum Bisa Dilakukan”, diunduh dari <http://74.125.153.132/search?q=cache:UIgCgciFzUsJ:www.erasmuslim.com/berita/nasional/menag-tender-untuk-pemondokan-haji-belum-bisa-dilakukan.htm+%22Taklimatul+Haji+adalah%22&cd=2&hl=en&ct=clnk&gl=id&client=firefox-a>. diakses tanggal 22 Oktober 2009.

mempunyai fungsi sebagai penanggung jawab (*leading sector*) dalam penyelenggaraan haji dan telah mendapat delegasi wewenang dalam hal fungsi perumusan, pelaksanaan dan pengendalian kebijaksanaan teknis penyelenggaraan haji diberikan kepada satuan unit kerja Ditgara Haji dan Ditbina Haji.¹⁰⁴

Untuk pelaksanaan koordinasi di daerah dan di Arab Saudi maka masing-masing daerah tersebut ditetapkan struktur penyelenggaraan haji sebagai berikut: Pertama, koordinator penyelenggaraan ibadah haji Provinsi adalah gubernur dan pelaksanaan sehari-hari oleh Kepala Kantor Wilayah (Kakanwil) Depag selaku Kastaf; Kedua, koordinator penyelenggaraan ibadah haji di kabupaten/kota, adalah bupati/walikota dan pelaksanaan sehari-hari dijalankan oleh Kakandepag Kabupaten/kota; Ketiga, koordinator penyelenggaraan ibadah haji di Arab Saudi adalah Kepala Perwakilan RI dibantu oleh Konsul Jenderal RI Jeddah sebagai coordinator harian. Sedangkan pelaksanaan sehari-hari dijalankan oleh Kepala Bidang Urusan Haji pada Konsulat Jenderal RI di Jeddah.¹⁰⁵

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

¹⁰⁴ *Ibid.*, Laporan Haji KPPU.

¹⁰⁵ Syahid Mulyono, "Penyelenggaraan Haji 1429," diunduh dari <http://muchrojimahmad.blogspot.com/2008/10/penyelenggaraan-haji-1429.html>, diakses tanggal 7 oktober 2009. Dikatakan pula: "Ada beberapa masalah seputar organisasi penyelenggara haji. Pertama, struktur organisasi penyelenggara perlu disusun efisien, independen, dan mandiri, tetapi baiknya mewakili lima departemen terkait, yaitu Depag, Depdagri, Deplu, Depkumham, dan Depkes. Selama ini tidak ada tim lintas departemen sehingga menyebabkan penyelenggaraan haji merepotkan serta *high cost*. Model kantor bersama 'Samsat' mungkin satu model yang patut dipertimbangkan. Tetapi, pilihan ideal tentu ketika penyelenggara haji adalah badan khusus milik pemerintah yang mampu mengambil keputusan sendiri. Kedua, memiliki sistem dan prosedur (sisdur) yang baku. Sistem dan prosedur yang berganti-ganti selama ini menggambarkan penyelenggara haji tidak memiliki sisdur yang baku. Ketiga, sistem perekrutan petugas haji mesti profesional dan tepat kebutuhan. Jangan lagi ada petugas haji yang sekadar mendapat jatah, tetapi tidak memiliki kemampuan memadai."

terbang, pembimbing ibadah (TPIH), kesehatan (TKHI), ketua rombongan yang membawahi empat regu dan ketua regu yang membawahi sepuluh orang jamaah haji.

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

2.3. Quota dan Realisasi Pemberangkatan Haji

Sesuai dengan hasil keputusan Konferensi Tingkat Tinggi Organisasi Konferensi Islam (KTT-OKI) di Amman, Jordania tahun 1987, jumlah jamaah haji untuk masing-masing negara telah ditetapkan secara seragam yaitu sebesar satu permil dari jumlah penduduk suatu negara. Berdasarkan quota yang diberikan dalam KTT OKI, maka ditetapkan porsi nasional jamaah haji Indonesia, yang selanjutnya dialokasikan ke masing-masing provinsi di seluruh Indonesia berdasarkan quota provinsi, BPIH khusus dan Petugas. Penentuan porsi untuk masing-masing daerah didasarkan pada perbandingan jumlah jamaah haji tiga tahun terakhir dan prinsip pemerataan yang berkeadilan.

Dalam sepuluh tahun terakhir penyelenggaraan haji berlangsung, animo masyarakat yang ingin menunaikan ibadah haji dari tahun ke tahun selalu meningkat. Pengecualian terjadi pada tahun 1999 ketika porsi tersebut tidak terpenuhi akibat krisis moneter yang sedang mencapai puncaknya.

Jumlah jamaah haji Indonesia ketika itu hanya mencapai 70.462 orang, padahal quota nasional sebanyak 202.000 orang.¹⁰⁶

Pada suatu ketika pernah berkembang pemikiran bahwa alokasi porsi provinsi ditetapkan berdasarkan jumlah pemeluk agama Islam di suatu provinsi, sebagaimana rasio quota yang ditetapkan OKI. Namun dalam kenyataannya jumlah penduduk dibanding dengan peminat haji di sebagian daerah ternyata tidak proporsional. Melihat kenyataan tersebut, akhirnya yang dijadikan dasar dalam penetapan porsi adalah fluktuasi jumlah jamaah haji tiga tahun terakhir dari masing-masing provinsi.¹⁰⁷

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

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

¹⁰⁶ *Ibid.*, Laporan Akhir KPPU, hal 9-10.

¹⁰⁷ *Ibid.*

mengenai jumlah quota atau jamaah haji pada tahun 1996-2005, dapat dilihat pada tabel berikut:¹⁰⁸

Tahun	Reguler	Perubahan (%)	Khusus	Perubahan (%)	Lain-Lain	Perubahan (%)	Total	Perubahan (%)
1996	181.095	---	---	---	12.199	---	193.294	---
1997	186.538	3,01	---	---	10.994	-9,88	197.532	2,19
1998	188.318	0,95	7.409	---	4.367	-60,28	200.094	1,30
1999	67.352	-64,23	---	-100,00	3.290	-24,66	70.642	-64,70
2000	172.151	155,60	---	---	2.321	-29,45	174.472	146,98
2001	190.388	10,59	---	---	2.539	9,39	192.927	10,58
2002	179.309	-5,82	14.751	---	2.754	8,47	196.813	2,01
2003	177.274	-1,13	21.327	44,58	2.718	-1,31	201.319	2,29
2004	190.177	7,28	11.941	-44,01	2.827	4,01	204.945	1,80
2005	187.443	-1,44	15.587	30,53	2.404	-14,96	205.434	0,24
Rata-Rata per Tahun (%)		10,48		-6,89		-11,87		10,27

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

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

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

Apabila dilihat perkembangan jamaah haji menurut zona embarkasi, ternyata zona I memiliki perkembangan yang terbesar tiap tahunnya dengan rata-rata mencapai 15,34% sedangkan zona II sebesar 13,86% dan zona III sebesar 6,22%. Pada tahun 2005, jumlah jamaah haji yang terbanyak diberangkatkan melalui embarkasi Jakarta yaitu mencapai sebesar 43.653 jamaah, kedua embarkasi Surabaya sebanyak 40.133 jamaah, lalu diikuti oleh embarkasi Makasar, embarkasi Solo. Untuk lebih jelasnya, lihat tabel berikut:¹⁰⁹

¹⁰⁸ *Ibid.*, Laporan Haji KPPU, hal. 11.

¹⁰⁹ *Ibid.*, Laporan Akhir KPPU.

Jumlah Quota dan Jamaah Haji Menurut Embarkasi, 1996 - 2005

Embarkasi	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
OH Reguler	131.095	186.538	188.318	67.352	172.151	110.335	179.303	177.274	190.177	187.443
Banda Aceh	3.423	3.546	3.757	1.374	3.364	6.215	5.731	4.913	5.906	5.145
Medan	5.489	6.086	6.339	1.907	5.835	6.501	7.801	7.077	7.936	7.460
Batam	4.651	4.789	5.036	2.094	5.265	5.943	6.837	7.344	7.997	7.690
Padang	5.682	5.811	5.865	1.836	5.502	6.030	6.238	6.032	6.644	6.542
Zona I	19.245	20.232	20.997	7.211	19.966	24.689	26.607	25.426	28.453	26.837
Jakarta	67.325	70.440	70.652	12.490	36.461	39.049	42.683	39.942	44.065	43.653
Solo	16.299	21.571	20.666	5.141	17.830	22.015	22.985	20.463	22.325	22.244
Surabaya	36.445	33.847	34.608	13.759	39.350	51.024	40.190	39.549	40.698	40.133
Palembang	5.579	5.960	6.197	3.064	7.167	7.702	6.668	6.309	7.774	8.298
Zona II	125.648	131.818	132.123	34.454	100.808	119.790	112.526	106.263	114.862	114.323
Balikpapan	4.642	4.505	4.541	2.224	5.249	5.651	5.465	7.452	7.017	6.937
Banjarmasin	8.875	8.948	9.021	2.802	8.349	10.404	8.244	3.168	9.128	8.693
Makassar	22.685	2.035	21.636	20.661	37.779	29.854	26.466	29.966	30.687	30.648
Zona III	36.202	34.488	35.193	25.687	51.377	45.909	40.175	45.585	46.832	46.278
Onh Khusus	0	0	7.409	0	0	0	14.751	21.327	11.941	15.587
Lain-lain	12.199	10.994	4.367	3.290	2.321	2.539	2.754	2.718	2.827	2.404
TOTAL	193.294	197.532	200.094	70.462	174.472	192.927	196.813	201.319	244.945	205.434

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

Jumlah kloter haji dalam periode 2001-2005 berfluktuasi. Pada tahun 2001 jumlah haji mencapai 487 kloter, menurun menjadi 467 kloter pada tahun 2002 dan hingga 2005 mencapai 476 kloter. Kloter haji yang telah diberangkatkan melalui embarkasi yang ada, terbanyak melalui Jakarta, lalu Surabaya dan embarkasi lainnya. Lihat table di bawah ini:¹¹⁰

Jumlah Kelompok Terbang (Kloter), 2001 – 2005

Embarkasi	2001	2002	2003	2004	2005
Balikpapan (BPN)	38	33	26	23	29
Banda Aceh (BTJ)	20	18	16	19	16
Banjarmasin (BDJ)	-	-	-	27	28
Batam (BTH)	16	17	18	20	22
Jakarta Bekasi (JKS)	52	60	53	46	74
Jakarta Pondok Gede (JKG)	57	54	63	75	44
Medan (MES)	27	28	26	29	27
Solo (SOC)	67	74	64	58	56

¹¹⁰ *Ibid.*, Laporan Akhir KPPU, hal. 12.

Surabaya (SUB)	116	94	88	92	91
MAassar(UPG)	94	84	95	97	89
Jumlah	487	467	454	486	476

Sumber : Direktorat Jenderal Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama

Perkembangan jamaah haji menurut provinsi dalam sepuluh tahun terakhir (1996 – 2005) masih didominasi oleh lima provinsi yang juga memiliki jumlah penduduk besar. Kelima provinsi itu adalah Jawa Timur, Sulawesi Selatan, Jawa Barat, Jawa Tengah dan DKI Jakarta. Namun bila dilihat dari rata-rata peningkatan terbesar dari kelima provinsi tersebut, pertama adalah Jawa Tengah (22,54%), lalu diikuti oleh Jawa Barat (16,05%), Jawa Timur (13,17%), DKI Jakarta (8,36%) dan terakhir Sulawesi Selatan (4,57%). Untuk lebih jelasnya lihat tabel berikut:¹¹¹

Jumlah Jamaah Haji Menurut 5 Provinsi Terbesar, 1996 – 2005

Tahun	Jawa Timur	A (%)	Sulawesi Selatan	A (%)	Jawa Barat	A (%)	Jawa Tengah	A (%)	DKI Jakarta	A (%)
1996	31.287		18.396		44.782		14.743		22.543	
1997	28.494	-8,89	16.006	12,99	47.321	5,67	18.969	28,66	23.119	2,56
1998	29.001	1,78	16.183	1,11	47.357	0,11	18.346	-3,28	23.277	0,68
1999	11.404	-60,68	16.246	0,39	6.955	-85,32	4.634	-74,74	5.535	-76,22
2000	32.819	187,78	30.320	86,63	22.643	255,56	16.340	252,61	13.818	149,65
2001	44.878	36,74	24.190	20,22	25.023	10,51	20.340	24,48	14.026	1,51
2002	34.468	-23,20	19.612	18,93	30.802	23,09	20.688	1,71	11.881	-15,29
2003	33.771	-2,02	21.983	12,09	22.092	-28,28	18.229	-11,89	13.496	13,59
2004	34.611	2,49	22.367	1,29	24.125	9,20	19.772	8,46	1.725	9,11
2005	33.824	-2,27	21.455	-3,65	24.119	-0,02	19.648	-0,63	14.428	-2,02
		13,17		4,57		16,05		22,54		8,36

Sumber : Direktorat Jenderal Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama

Catatan : A (%) = Perkembangan tiap tahun per provinsi

Bila dilihat dari seluruh provinsi, nampak terlihat provinsi kepulauan Riau belum pernah mengirimkan jamaah haji-nya. Hal ini disebabkan bahwa selama ini Kep. Riau masih mengirimkan jamaahnya melalui provinsi Riau atau dengan ONH Khusus. Sedangkan Kep. Bangka Belitung baru mulai

¹¹¹ *Ibid.*, Laporan Akhir KPPU. Hal. 12-13.

mengirimkan jamaahnya atas nama provinsi sendiri karena provinsi ini mulai ada pada tahun 2002/2003, begitu juga dengan Banten dan Gorontalo. Sedangkan Timor Timur sejak tahun 1999 sudah tidak mendaftarkan jamaahnya di Departemen Agama RI, karena sejak saat itu Timor Timur sudah melepaskan diri dari bagian provinsi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk lebih jelasnya, lihat tabel berikut:¹¹²

Jamaah Haji tahun Menurut Provinsi, 1996-2005

Provinsi	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nangroe Aceh Darussalam	3.423	3.546	3.757	1.374	3.364	6.215	5.731	4.973	5.906	5.145
Sumatera Utara	5.489	6.086	6.339	1.907	5.835	6.501	7.801	7.077	7.936	7.460
Sumatera Barat	3.787	3.832	3.909	1.238	3.810	4.149	4.313	4.310	4.649	4.567
Riau	3.520	3.516	3.642	1.757	4.352	4.860	5.571	6.099	6.497	6.185
Kep. Riau	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jambi	1.895	1.979	1.956	598	1.692	1.881	1.925	1.722	1.995	1.975
Sumatera Selatan	3.148	3.477	3.572	1.673	4.071	4.217	3.920	3.489	3.995	4.035
Bengkulu	769	706	738	231	713	737	420	362	510	717
Lampung	1.662	1.777	1.887	1.160	2.383	2.748	2.328	2.095	2.733	2.735
Kep. Bangka Belitung	0	0	0	0	0	0	0	363	536	811
DKI Jakarta	22.543	23.119	23.277	5.535	13.818	14.026	11.881	13.496	14.725	14.428
Jawa Barat	44.782	47.321	47.375	6.955	22.643	25.023	30.802	22.092	24.125	24.119
Jawa Tengah	14.743	18.969	18.346	4.634	16.340	20.340	20.688	18.229	19.772	19.648
Yogyakarta	1.556	2.602	2.320	507	1.490	1.675	2.297	2.234	2.553	2.596
Jawa Timur	31.274	28.494	29.001	11.404	32.819	44.878	34.468	33.771	34.611	33.824
Banten	0	0	0	0	0	0	0	4.354	5.215	5.106
Bali	256	309	373	256	548	733	830	630	741	843
Nusa Tenggara Barat	4.664	4.503	4.615	1.999	5.588	4.989	4.559	4.825	4.962	4.973
Nusa Tenggara Timur	194	442	449	100	395	424	333	323	384	493
Timor Timur	57	99	170	0	0	0	0	0	0	0
Kalimantan Barat	1.131	1.273	1.394	337	913	1.083	1.266	1.245	1.500	1.505
Kalimantan Tengah	1.783	1.676	1.708	720	2.143	2.563	1.884	1.449	1.903	1.991
Kalimantan Selatan	7.092	7.272	7.313	2.082	6.206	7.841	6.360	6.719	7.225	6.702
Kalimantan Timur	4.642	4.505	4.541	2.224	5.249	5.651	5.465	7.451	7.017	6.937
Sulawesi Utara	393	495	510	333	656	810	931	552	599	627
Sulawesi Tengah	1.099	1.204	1.314	1.132	2.153	1.407	1.920	2.172	2.293	2.283

¹¹² *Ibid.*, Laporan Akhir KPPU, hal. 13.

Sulawesi Selatan	18.396	16.006	16.183	16.246	30.320	24.190	19.612	21.983	22.267	21.455
Sulawesi Tenggara	1.582	1.722	1.820	1.999	2.716	1.717	1.977	2.328	2.473	2.380
Gorontalo	0	0	0	0	0	0	0	399	502	894
Maluku	594	819	929	492	726	664	931	521	483	596
Maluku Utara	0	0	0	0	0	0	0	672	731	832
Papua	621	789	880	459	1.208	1.066	1.095	1.339	1.339	1.581
ONH Khusus	0	0	7.409	0	0	0	14.751	21.327	11.941	15.587
Lain-lain	12.199	10.994	4.367	3.290	2.321	2.539	2.754	2.718	2.827	2.404
TOTAL	193.294	197.532	200.094	70.642	174.472	192.927	196.813	201.319	204.945	205.434

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

Selain itu berdasarkan quota per provinsi, pemerintah telah membuat keputusan pembagian quota pada tahun 2006 berdasarkan kebutuhan quota tahun 2005. Untuk lebih jelasnya, lihat table berikut:¹¹³

Quota Haji di 9 Provinsi Tahun 2005-2006

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

Sumber : Departemen Agama

Menurut data dari Departemen Agama, calon jamaah haji pada tahun 2006 berjumlah 205 ribu jamaah yang terdiri dari 189.501 jamaah haji regular dan 15.499 jamaah haji khusus (ONH Plus). Calon jamaah haji

¹¹³ *Ibid.*, Laporan Akhir KPPU, hal. 14.

regular terbanyak berasal dari Jawa Timur lalu disusul oleh Jawa Barat, Jawa Tengah, Sulawesi Selatan, DKI Jakarta dan provinsi lainnya. Sedangkan untuk calon jamaah haji khusus pada tahun 2006 yang berjumlah 15.499 jamaah telah dibagikan kepada 223 Penyelenggara Umrah dan Haji Khusus (PUHK).

Meski belum didapatkan data pasti mengenai jumlah jamaah haji yang diberangkatkan menurut perusahaan penyelenggara ibadah haji dari instansi terkait, baik Departemen Agama maupun asosiasi perusahaan penyelenggara haji Indonesia, namun berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa penyelenggara haji, rata-rata jumlah jamaah haji yang diberangkatkan tiap perusahaan berkisar antara 100 sampai dengan 500 jamaah tiap tahunnya. Jumlah jamaah yang diberangkatkan tiap tahunnya berubah-ubah sesuai jatah yang dibagikan oleh pemerintah dan asosiasi untuk tiap provinsi. Untuk lebih jelasnya, lihat tabel berikut.¹¹⁴

Pembagian Kuota Jamaah Haji Khusus per-Perusahaan 2006

No.	Nama Perusahaan	Lokasi	Quota
1	Maktour Topur & Travel, PT	DKI Jakarta	499
2	Patuna Mekar Jaya, PT	DKI Jakarta	386
3	Wisata Rahamah Semesta, PT	DKI Jakarta	305
4	Al Hharamain Jaya Wisata	DKI Jakarta	269
5	Diyo Siba, PT	Bengkulu	210
6	Budi Luhur Abadi, PT	DKI Jakarta	204
7	Turisna Busana, PT	DKI Jakarta	202
8	Tisaga Multazam Utama, PT	DKI Jakarta	198
9	Linda Jaya Tours & Travel, PT	Surabaya, Jawa Timur	193
10	Muana Nina Insani, PT	n.a.	190
11	Giani Citra Utama, PT	DKI Jakarta	189
12	Kopindo Wisata, PT	DKI Jakarta	185
13	Al Amin Universal, PT	DKI Jakarta	182
14	Sari Ramada Arafah, PT	DKI Jakarta	174
15	Krisma Ttour, PT	Cianjur, Jawa Barat	170
16	Menan Express Tours, PT	DKI Jakarta	156
17	Andromeda Atria Wisata, PT	Surabaya, Jawa Timur	151

¹¹⁴ *Ibid.*, Laporan Akhir KPPU, hal. 15.

18	Talbia Haji & Umrah, PT	DKI Jakarta	149
19	bayuadji Dunia Wisata, PT	DKI Jakarta	148
20	Lamtri Utama, PT	DKI Jakarta	142
21	Nur Rima Al-Waali, PT	DKI Jakarta	130
22	Armada Safari Suci, PT	Bandung, Jawa Barat	128
23	Gema Shhafa Marwa Tour, PT	DKI Jakarta	128
24	Arminarekaa Perdana, PT	Bekasi, Jawa Barat	127
25	Patih Indo Permai, PT	DKI Jakarta	125
26	Raudah Eksati Utama, PT	DKI Jakarta	124
27	Razek Tours & Travels, PT	DKI Jakarta	122
28	Mideast Express, PT	DKI Jakarta	121
29	Thayiba Tora, PT	DKI Jakarta	118
30	Arrayyan Utama, PT	DKI Jakarta	115
31	Wanda Fatimah Zahra, PT	DKI Jakarta	114
32	Dena Vistama, PT	DKI Jakarta	113
33	Jasa Wisata Nusantara, PT	DKI Jakarta	106
34	Penyala Mitra Siena, PT	DKI Jakarta	106
35	Gamal Hikmah Pusaka, PT	DKI Jakarta	104
36	Pandu Astuti Sentosa, PT	DKI Jakarta	103
37	Fath Indah, PT	Surabaya, Jawa Timur	102
38	Pacto Tours & Travel	DKI Jakarta	100
39	Madania Semesta Wisata, PT	DKI Jakarta	99
40	Hikmah Perdana Tour, PT	Makassar, Sulawesi Selatan	97
41	BS Alkhairat	DKI Jakarta	96
42	Dian Nusa Insani, PT	DKI Jakarta	96
43	Riyal Tunggal, PT	Banjarmasin, Kalimantan Selatan	95
44	Menara Suci Sejahtera, PT	Surabaya, Jawa Timur	94
45	Madtur Citra Daya, PT	DKI Jakarta	93
46	Kharissa Permai Holiday, PT	DKI Jakarta	90
47	Nurul Zahra, PT	DKI Jakarta	89
48	Alia Indah Wisata, PT	DKI Jakarta	88
49	Tri Mitra Rezeki Wisata, PT	Surabaya, Jawa Timur	88
50	Wisata Titian Nusantara, PT	DKI Jakarta	88
51	Balda Citra Mandiri, PT	DKI Jakarta	86
52	Noorhana Pertiwi, PT	DKI Jakarta	86
53	Aurora Arzam	DKI Jakarta	84
54	Mega Citra Intina Mandiri, PT	Bandung, Jawa Barat	84
55	Penghegar Putra Sapta, PT	Bandung, Jawa Barat	84
56	Kamilah Wisata Muslim, PT	DKI Jakarta	83
57	Antara Tour & Travel	Makassar, Sulawesi Selatan	81

58	Mitra Utama Tours, PT	DKI Jakarta	79
59	Afiz Nurul Qolbi, PT	DKI Jakarta	76
60	Lain-lain		7255
	TOTAL		15499

Catatan : n.a. = tidak ada data

Sumber : Visdatin

2.4. Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH)

Penyelenggaraan ibadah haji pada dasarnya mencakup tiga dimensi penting, yaitu *Pembinaan*, *Pelayanan* dan *Perlindungan*. Ketiga dimensi tersebut sebagian direpresentasikan ke dalam bagian dari Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji:¹¹⁵

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

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

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

- Pendaftaran calon jamaah haji
- Pengaturan dan pelaksanaan pembayaran ibadah haji
- Pengurusan dokumen haji (visa, passport, dll)
- Pelayanan manasik haji dan pembekalan calon jamaah haji;
- Melakukan pengelompokan jamaah (kloter)
- Membuat kontrak dengan perusahaan penerbangan;

¹¹⁵ *Ibid.*, Laporan Akhir KPPU, hal. 16.

- Membuat kontrak dengan agen-agen pemondokan di Saudi Arabia;
- Membuat kontrak dengan perusahaan-perusahaan konsumsi di Saudi Arabia;
- Pelaksanaan pemberangkatan calon jamaah haji;
- Pengaturan tenaga pendamping calon jamaah haji;
- Penyediaan pemondokan calon jamaah haji di Saudi Arabia
- Pengaturan dan pelaksanaan perjalanan selama di Saudi Arabia: Jeddah-Mekah-Medinah-Mina dan Arafah;
- Pengaturan dan pelaksanaan pemulangan jamaah haji ke tanah air.

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

Pembiayaan penyelenggaraan haji adalah berasal dari jamaah haji yang membayar sejumlah dana untuk menunaikan ibadah haji kepada Menteri Agama melalui bank-bank pemerintah dan atau swasta yang ditunjuk pemerintah. Penunjukan bank penerima setoran sejumlah dana untuk menunaikan ibadah haji dilakukan setelah mendapat pertimbangan Gubernur Bank Indonesia. Biaya yang dibayar oleh jamaah inilah yang disebut dengan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH), atau dahulu, sebelum dikeluarkan UU No.17/1999 tentang Penyelenggaraan Haji dikenal dengan nama ONH (Ongkos Naik Haji). Besarnya BPIH bervariasi setiap tahunnya sesuai dengan fluktuasi nilai tukar valuta asing dan kondisi perekonomian. Berikut disajikan perkembangan BPIH dalam kurun waktu 12 tahun terakhir (1996-2007):¹¹⁶

¹¹⁶ *Ibid.*, Laporan Akhir KPPU, hal. 17-18.

Perkembangan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji 1996-2007

Thn	ONH Regular				ONH Khusus	
	Zona I Aceh; Medan; Padang; Batam	Zona III Jakarta; Solo; Surabaya; Palembang	Zona III Balikpapan; Banjarmasin; Makassar	Tambahan Biaya per Zona	Biaya	Tambahan Biaya
1996	Rp 7.290.000	Rp 7.290.000	Rp 7.290.000	Rp 50000	---	---
1997	Rp 7.551.000	Rp 7.551.000	Rp 7.551.000	Rp 50.000	---	---
1998	Rp 8.805.000	Rp 8.805.000	Rp 8.805.000	Rp 50.000	---	---
1999	Rp 27.373.000	Rp 27.373.000	Rp 27.373.000	---	---	---
2000	Rp 17.758.000	Rp 17.758.000	Rp 17.758.000	---	Diatur oleh Menteri Agama (t.a.)	---
2001	Paket : A-Rp 21.500.000 B-Rp 20.500.000 C-Rp 19.000.000	Paket : A-Rp 22.000.000 B-Rp 21.000.000 C-Rp 20.000.000	Paket : A-Rp 23.000.000 B-Rp 22.000.000 C-Rp 21.000.000	---	Diatur oleh Menteri Agama (t.a.)	---
2002	US\$ 2.577	US\$ 2.677	US\$ 2.777	Rp 800.000	US\$ 3.500	Rp 477500
2003	US\$ 2.577	US\$ 2.677	US\$ 2.777	Rp 1.000.000	US\$ 3.500	Rp 787500
2004	US\$ 2.575	US\$ 2.675	US\$ 2.775	Rp 967.500	US\$ 4.500	Rp 821500
2005	US\$ 2.568,23	US\$ 2.668,23	US\$ 2.768,23	Rp 963.266	US\$ 4.500	Rp 715755
2006	US\$ 2.632,44	US\$ 2.732,44	US\$ 2.832,44	Rp 722.327	US\$ 4.500	Rp 485000
2007	US\$ 2.753,7	US\$ 2.851,7	US\$ 2.969,7	Rp 466.864	US\$ 4.500	Rp 405000

Sumber : Direktorat Jenderal Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama

Sedangkan untuk besaran rincian ONH reguler tahun 2009 adalah sebagai berikut:¹¹⁷

ONH Regular Tahun 2009		
Zona I Aceh; Medan; Padang; Batam	Zona III Jakarta; Solo; Surabaya; Palembang	Zona III Balikpapan; Banjarmasin; Makassar
Aceh : \$ 3.243	Jakarta : \$ 3.444	Balikpapan : \$ 3.544
Medan : \$ 3.333	Solo : \$ 3.407	Banjarmasin : \$ 3.508
Padang : \$ 3.329	Surabaya : \$ 3.512	Makassar : \$ 3.575
Batam : \$ 3.376	Palembang : \$ 3.377	---

Sumber : Direktorat Jenderal Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama

Penetapan BPIH dilakukan oleh Presiden atas usul Menteri Agama setelah mendapat persetujuan DPR RI, yang selanjutnya digunakan untuk keperluan penyelenggaraan ibadah haji. Dengan kata lain penyusunan BPIH

¹¹⁷ Perpres Nomor 31 Tahun 2009 tentang BPIH Tahun 1430 H/2009 M. Lihat juga pada “Ongkos Naik Haji Ditetapkan Hampir Sama dengan Tahun Lalu”, diunduh dari: <http://cetak.kompas.com/read/xml/2009/07/10/02575061/ongkos.naik.haji.ditetapkan>. diakses tanggal 21 oktober 2009.

dilakukan secara konsultatif antara Pemerintah dengan DPR RI. Secara garis besar mekanisme penyampaian rencana penentuan BPIH dapat diuraikan sebagai berikut:

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

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

masing-masing komponen perhitungan BPIH tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:¹¹⁸

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

¹¹⁸ *Ibid.*, Laporan Akhir KPPU, hal. 19.

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

Di samping membayar besarnya BPIH yang telah ditetapkan, jamaah haji masih harus menanggung biaya lain yang tidak termasuk dalam komponen BPIH, yaitu biaya pemeriksaan kesehatan, perjalanan dari daerah asal ke asrama embarkasi dan sebaliknya, biaya ziarah di Arab Saudi dan biaya Dam (kewajiban untuk menyembelih kambing atau unta atau sapi yang dikenakan kepada jamaah haji yang tidak melaksanakan salah satu atau lebih kewajiban haji sesuai dengan ketentuan syariat). Struktur biaya penyelenggaraan ibadah haji secara terperinci adalah sebagai berikut:¹¹⁹

¹¹⁹ *Ibid.*, Laporan Akhir KPPU, hal. 20-21.

STRUKTUR BIAYA PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI

<p>I. BIAYA PENERBANGAN HAJI</p> <p>II. BIAYA OPERASIONAL DI ARAH SAUDI</p> <p>1. Biaya</p> <p>(1) Maslahan Amanah/<i>General Services</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Biaya pelayanan Muazazah - Biaya perkemahan Armiza <p>(2) Akomodasi :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sewa rumah Makkah - Sewa rumah Madinah - Sewa Madinatul hujjaj - Sewa kantor kloter di Madinah - Sewa ruang kloeter di Madinah <p>(3) Konsumsi Jamaah Haji :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Makan masa kedatangan di Airport (1x) - Makan masa perjalanan Makkah/Madinah (1x) - Makan masa kedatangan di Terminal Hijrah Madinah (1x) - Makan selama di Arafah-miza - Makan masa kepulangan di Terminal Hijrah Madinah (1x) - Makan selama di Madinatul Hujjaj (1x) - Makan masa kepulangan di Airport (1x) <p>(4) Angkutan Darat (Naqobah) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Biaya perjalanan Jaddah-Makkah-Madinah-Armina - Angkutan Madinatul Hujaj Airport KAA - Ongkos bongkar muat barang Madizatul Hujjaj/Madinah <p>(5) <i>Living cost Jamaah</i></p> <p>(6) Pengadaan tumbuhan obat-obatan</p> <p>2. Biaya Tidak Langsung</p> <p>(1) Insentif Petugas Haji :</p> <p>a. Petugas Non-Kloter</p> <ul style="list-style-type: none"> - Peraturan haji Indonesia dan rombongan <p>b. Petugas Kloter</p> <ul style="list-style-type: none"> - ketua kloter - TPHD - TKHI (dokter) - TKHI (paramedis) - Karom - Karu <p>c. PPIH Arab Saudi</p> <ul style="list-style-type: none"> - koordinator (dubes) - koordinator harian (loonjen) - ketua pelaksanaan (ka. Staf) - kadakar - wakil kadakar - home & local staff - temus <p>(2) ATK dan Perlengkapan :</p> <ul style="list-style-type: none"> - sarana administrasi - daker, sector, perkemahan armina dan pos pelayanan Armina - langganan daya dan jasa <p>(3) Perjalanan Petugas Jaddah-Makkah dan Madinah :</p> <ul style="list-style-type: none"> - luar daerah kerja (Jeddah, Makkah, Madinah) - pendamping jamaah sakit <p>(4) Sewa Kantor, Wisma dan Pemeliharaan :</p> <ul style="list-style-type: none"> - wisma haji Jeddah - wisma haji Makkah - wisma haji Madinah - posko jamaat - kantor daker Jeddah di airport - pol/bengkel kendaraan Jeddah - pemeliharaan kantor dan wisma <p>(5) Konsumsi Petugas Haji :</p> <ul style="list-style-type: none"> - peraturan haji Indonesia dan rombongan - petugas PPIH Arab Saudi - safari wukuf - rapat-rapat - malam taaruf persiapan ops. Armina - pencatatan tenaga musim - petugas kloter di Armina - petugas kloter di Madinatul Hujjaj <p>(6) Pemeliharaan Ambulance dan Kendaraan Operasional</p> <p>(7) Biaya Penunjang Operasional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - pakaian seragam xxx - bantuan transportasi xxx mahasiswa luar Arab Saudi 	<p><i>(lanjutan)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - pelayanan madrasah petugas kloter - naqobah petugas kloter - perkemahan petugas kloter di Armina - sirkobat, sarana medis, media centre haji - badan haji, jamaah dan tawaf ifadah pasien - dana cadangan/keuangan (pelayanan jamaah haji) <p>III. BIAYA OPERASIONAL DI DALAM NEGERI</p> <p>1. Biaya langsung</p> <p>(1) Konsumsi Jamaah dan Petugas di Embarkasi</p> <ul style="list-style-type: none"> - konsumsi jamaah haji - konsumsi petugas haji - konsumsi petugas embarkasi <p>(2) Belanja Barang</p> <ul style="list-style-type: none"> - percetakan (paspor, manasik, SPPH, SPMA, tanda pengenal, buku-buku petunjuk dan biaya pengirimannya) - obat-obatan, alat kesehatan dan vaksin meningitis - gelang identitas <p>(3) Kegiatan Penyelenggaraan haji</p> <ul style="list-style-type: none"> - informasi haji/penyuluhan haji - proses penyelesaian paspor haji di pusat, embarkasi propinsi dan kab/kota (antar jemput paspor, penelitian, penvisaan oleh imigrasi Arab Saudi) - pengobatan, rujukan jamaah haji embarkasi dan tes kehamilan - pembinaan jamaah (pembentukan regu rombongan, pemantapan manazik, pelatihan karu, karoma dan konsolidasi kloter) - asuransi jiwa - penyiapan angkutan haji/penjadwalan di 8 embarkasi - pemeliharaan siskebat - penyiapan qur'ah <p>(4) Airport Tax</p> <p>2. Biaya Tidak Langsung</p> <p>(1) Operasional pusat</p> <ul style="list-style-type: none"> - Belanja pegawai (ruang makan, transport, rapat-rapat dan lembur) - Belanja barang (ATIK, inventaris kantor, kendaraan operasional haji, langganan daya dan jasa komputer) - Belanja Perjalanan (dalam dan luar negeri) - Belanja Pemeliharaan (inventaris kantor, kendaraan operasional haji, pemeliharaan asrama haji) <p>(2) Operasional Embarkasi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Belanja pegawai : (honor/uang lelah, transport, rapat-rapat dan lembur) - Belanja barang (ATK, keperluan sehari-hari kantor, langganan daya dan jasa) - Belanja Perjalanan, Kab/Kota ke Propinsi/embarkasi - Belanja Pemeliharaan (inventaris kantor, kendaraan operasional) - Peningkatan fasilitas asrama haji embarkasi, rapat-rapat evaluasi penyelenggaraan haji embarkasi <p>(3) Operasional Propinsi, Kabupaten/Kota :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Belanja pegawai : (honor/uang lelah, transport, rapat dan lembur) - Belanja barang (ATK, keperluan sehari-hari kantor, langganan daya dan jasa) - belanja perjalanan, kab/kota ke propinsi/embarkasi - belanja pemeliharaan (inventaris kantor, kendaraan operasional) - peningkatan fasilitas sarana haji propinsi, evaluasi penyelenggaraan haji <p>IV. BIAYA ADMINISTRASI BANK</p>
--	--

Sumber : Rencana Rincian Komponen BPIH DKI Jakarta Tahun 2004

2.5. Transportasi Haji

Kegiatan pelaksanaan transportasi adalah pengangkutan jamaah haji mulai dari tempat embarkasi, selama berada di Arab Saudi dan pemulangan kembali ke tempat embarkasi asal Indonesia. Pengangkutan jamaah haji dengan menggunakan kapal laut telah dimulai sejak tahun 1947 sampai dengan terakhir tahun 1978. Penyebab pokok dari berakhirnya angkutan haji melalui angkutan laut adalah minimnya pelayanan dan ketersediaan armada kapal laut yang akan digunakan untuk mengangkut jamaah haji yang tidak memadai.¹²⁰

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

Penetapan perusahaan penerbangan sebagai pelaksana transportasi haji dilakukan oleh Menteri Agama dengan sistem penunjukan langsung melalui proses penetapan spesifikasi angkutan haji, penawaran terbatas dan negosiasi. Dalam operasionalnya penerbangan haji dilakukan dengan sistem charter, sehingga tarif yang ditetapkan lebih tinggi dari tarif penerbangan reguler dengan rute yang sama.¹²¹

¹²⁰ Abdul Ghafur, "Transportasi Haji Belum Tuntas," diunduh dari <http://www.ummatonline.net/tag/abdul-ghafur-transportasi-haji-belum-tuntas>. diakses tanggal 9 Oktober 2009.

¹²¹ Transportasi merupakan komponen vital dan terbesar dalam pembiayaan haji. Namun sayangnya, penunjukan pelaksana transportasi hanya ditentukan oleh kebijakan menteri. Penggunaan Garuda sebagai satu-satunya *flag carrier* nasional dalam pengangkutan jamaah haji mengakibatkan tidak adanya kompetisi harga. Semestinya kesempatan pengangkutan haji ini juga dapat diberikan kepada perusahaan penerbangan nasional lainnya untuk ikut serta bersaing menawarkan kualitas pelayanan dan tingkat tarif yang rasional melalui proses yang *fair*,

Penyelenggaraan angkutan haji, menurut Departemen Agama merupakan kegiatan yang khusus/spesifik yang ditandai dengan: *Pertama*, keterikatan dengan ketentuan keharusan melibatkan Saudi Arabian Airlines (SV) dalam angkutan haji atau apabila tidak mengikutsertakannya, maka pihak yang mengangkut diharuskan membayar royalty kepada Saudi Arabian Airlines (sebesar US\$ 100 per penumpang); *Kedua*, angkutan haji berbeda dengan angkutan reguler karena dalam penetapan biaya angkutan haji harus memperhitungkan adanya 4 kali penerbangan Indonesia-Jeddah pergi pulang; dan *Ketiga*, angkutan haji bukan sekedar mengangkut jamaah haji dan barang bawaan dari bandara asal ke bandara tujuan, tetapi juga meliputi pelayanan *check in* di luar bandara (asrama haji embarkasi dan Madinatul Hujjaj).¹²²

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

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

profesional dan transparan. Demikian juga untuk penyediaan akomodasi dan catering untuk jamaah haji, dengan diterapkannya mekanisme yang transparan dan adil dalam upaya pemberdayaan pasar, khususnya untuk pelaku usaha nasional, tentu akan lebih memberikan manfaat bagi perekonomian nasional sekaligus berdampak pada penentuan besaran biaya penyelenggaraan haji yang efisien dan rasional. Lihat juga Laporan Akhir KPPU, hal. 27.

¹²² *Ibid.*, Laporan Akhir KPPU, hal. 21.

Distribusi penerbangan untuk delapan dari sebelas embarkasi yang ada kurang lebih adalah sebagai berikut:¹²³

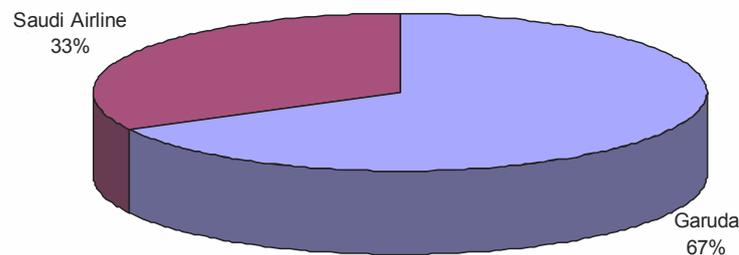
- (1) Embarkasi Jakarta dengan pesawat Garuda (GA) kurang lebih 57 *flight* dan dengan pesawat Saudia Airlines (SV) kurang lebih 52 *flight*;
- (2) Embarkasi Medan dengan pesawat GA kurang lebih 27 *flight*;
- (3) Embarkasi Ujung Pandang dengan pesawat GA kurang lebih 94 *flight*;
- (4) Embarkasi Balikpapan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

Secara ringkas, berikut disajikan pembagian jatah penerbangan antara maskapai penerbangan Garuda dengan Saudi Airline:¹²⁴

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

¹²³ *Ibid.*, Laporan Akhir KPPU, hal. 22.

¹²⁴ *Ibid.*, Laporan Akhir KPPU, hal. 22-23.



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

2.6. Akomodasi Jamaah Haji

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

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

sebagai tempat penyelesaian proses penerbangan untuk perjalanan ke luar negeri (*check-in*).¹²⁵

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

Jumlah jamaah haji dari seluruh dunia yang berjumlah antara dua juta sampai tiga juta orang setiap tahunnya, menyebabkan problematika penyediaan pemondokan bagi jamaah haji di Arab Saudi, terlebih menyangkut kualitas dan jarak tempuh pemondokan dengan Masjidil Haram atau Masjid Nabawi. Pemondokan di Arab Saudi diatur sesuai dengan ketentuan Pemerintah Arab Saudi (*Ta'limatul Hajj*). Mulai tahun 1991 sistem penyewaan dilakukan langsung, yaitu para pemilik rumah atau wakil syar'i berhubungan langsung dengan pihak penyewa. Sedangkan posisi pemerintah hanyalah bersifat mengawasi dan mengontrol proses transaksi melalui lembaga khusus yang disebut *Muassasah* Asia Tenggara. Penetapan sistem dan prosedur tersebut dimaksudkan agar Pemerintah Arab Saudi mendapatkan informasi tentang data perumahan atau pemondokan yang ingin disewakan pada musim haji ke pihak *Muassasah* sesuai dengan spesifikasi keinginannya.¹²⁶

Penyewaan pemondokan bagi jamaah haji Indonesia di Arab Saudi selama kurang lebih 15 tahun terakhir sepenuhnya dilakukan langsung oleh pemerintah. Prosedur penyewaan rumah di Arab Saudi dimulai dengan

¹²⁵ *Ibid.*, Laporan Akhir KPPU, hal. 23.

¹²⁶ *Ibid.*, Laporan Akhir KPPU, hal. 23-24.

pembicaraan antara Misi Haji Indonesia (yaitu Tim Khusus perumahan yang dibentuk Departemen Agama untuk berkonsentrasi menangani permasalahan akomodasi di Arab Saudi) dengan Menteri Haji Arab Saudi yang hasilnya dituangkan dalam nota kesepakatan yang mengikat antara lain terkait dengan jumlah jamaah, kesiapan angkutan dan penyediaan pemondokan. Persyaratan pokok yang menunjukkan bahwa rumah tersebut telah layak untuk disewakan adalah rumah tersebut sudah mendapatkan ijin dari instansi yang berwenang mengeluarkan perijinan di Arab Saudi.

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

2.7. Katering Jamaah Haji

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

beberapa kegiatan lainnya, seperti pelaksanaan kontrak penerbangan, angkutan jamaah, pengadaan dokumen, pencetakan dan lain sebagainya.¹²⁷

Adapun menurut ketentuan yang berlaku di Arab Saudi, pengusaha atau penyedia layanan katering untuk semua jamaah haji yang berada di tanah suci adalah perusahaan dalam negeri (Arab Saudi), sehingga tidak akan dimungkinkan lagi perusahaan dari luar untuk ikut dalam penyediaan katering. Namun demikian, dimungkinkan adanya kerjasama antara orang Indonesia yang berbisnis di Arab Saudi dengan pengusaha Arab Saudi dengan syarat harus tetap mengatasnamakan perusahaan Arab Saudi.¹²⁸

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

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

¹²⁷ “Layanan Katering Haji Makin Variatif,” diunduh dari <http://www.detiknews.com/read/2009/11/26/130644/1249350/727/layanan-katering-haji-makin-variatif>. diakses tanggal 9 Oktober 2009). Lihat juga “Kasus Katering Haji Tanggung Jawab Pemerintah,” diunduh dari <http://www.menkokesra.go.id/content/view/2643/39/>. (diakses tanggal 9 Oktober 2009).

¹²⁸ “14 Rekanan Ikut Tender Katering Haji,” diunduh dari http://www.sripoku.com/view/19100/14_rekanan_ikut_tender_katering_haji. diakses tanggal 10 Oktober 2009.