

AKUNTABILITAS INFORMASI BIAYA PENYELENGGARAAN HAJI

Achmad Nidjam

Pusdiklat Tenaga Administrasi Kementerian Agama RI

e-mail: achmad.nidjam@gmail.com

Abstrak

Biaya penyelenggaraan haji terdiri dari biaya langsung (*direct cost*) dan biaya tidak langsung (*indirect cost*), yang seluruhnya merupakan kewajiban calon haji. Pembayaran biaya langsung (*direct cost*) dan biaya tidak langsung (*indirect cost*) dilakukan melalui setoran awal dan optimalisasi dana hasil setoran awal. Informasi tentang besaran biaya penyelenggaraan haji yang selama ini sampai kepada masyarakat tidaklah lengkap, sebab lebih menitikberatkan pada besaran biaya langsung (*direct cost*) dan mengesampingkan (atau bahkan terkesan meniadakan) biaya tidak langsung (*indirect cost*). Sebagai implikasinya, biaya penyelenggaraan haji terkesan lebih murah dari biaya yang semestinya ditanggung oleh calon haji. Kajian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif deskriptif. Hasil kajian menunjukkan bahwa akuntabilitas transparansi informasi mengenai biaya penyelenggaraan haji masih dipertanyakan tentang transparansi *indirect cost*. Untuk menghindari potensi pembohongan publik, penyampaian informasi kepada masyarakat harus dilakukan secara utuh dan menyeluruh, baik mengenai besaran serta pemanfaatan biaya penyelenggaraan haji maupun pengelolaannya, berkaitan dengan *indirect cost*.

Kata kunci: penyelenggaraan haji, setoran awal, biaya langsung, biaya tidak langsung

Information Accountability of Hajj Cost

Abstract

The cost of hajj pilgrimage consists of direct and indirect cost which are to be hajj pilgrim's obligation. Both of them are paid through preliminary deposit and the result of optimized preliminary cost. Publicized information about hajj pilgrimage's cost is partially given to the public cause of it is merely focused on direct cost. The implication is that pilgrimage cost is to be cheaper than it should be. The study of this paper is based on descriptive-qualitative method, which is the result of this study shows that the transparency of information accountability dealing with indirect cost of hajj cost is not to be transparent. To avoid public falsehood potential, the information should to be publicized completely and truthfully by informing the real condition on the sum, usage and management of hajj pilgrimage payment, dealing with indirect cost.

Keywords: hajj pilgrimage, preliminary deposit, direct cost, indirect cost

A. PENDAHULUAN

Menunaikan haji merupakan rukun Islam ke lima dan karenanya wajib hukumnya bagi tiap Muslim yang mampu (*istitha'ah*). --sebagai syarat mutlak seorang Muslim bisa dan/boleh menunaikan haji atau tidak. Kemampuan dimaksud adalah sehat jasmani-rohani, berakal sehat, mampu membayar biaya perjalanan haji dan memiliki biaya hidup bagi keluarga yang ditinggalkannya, memahami manasik haji, dan jaminan keamanan selama perjalanan serta pelaksanaan haji.

Berbeda dengan pelaksanaan rukun-rukun Islam (atau ibadah-ibadah) lainnya yang tempat pelaksanaannya tidak harus menempuh perjalanan jauh dan dapat dilaksanakan di

berbagai tempat, haji hanya dapat dilaksanakan di 'suatu tempat yang jauh': di Tanah Suci Mekkah, Arab Saudi. Perjalanan untuk mencapai tempat (haji) ini sudah pasti memerlukan sarana transportasi dan pasti pula memerlukan biaya. Akomodasi serta sarana-sarana penunjang lainnya pun menjadi bagian yang tak terpisahkan darinya. Di samping itu, keniscayaan hubungan lintas Negara (yakni antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Pemerintah Arab Saudi/*Government to Government* atau lebih dikenal dengan *G to G*) menjadi bagian integral dari seluruh siklus penyelenggaraan haji. Bertolak dari sinilah sesungguhnya kompleksitas persoalan penyelenggaraan haji bermula dan

muaranya bertumpu pada persoalan biaya: haji menjadi mahal?

Penyelenggaraan haji merupakan bentuk pelayanan pemerintah terhadap tiap-tiap warga negara (Muslim) sesuai dengan hak-haknya sebagai warga negara, karenanya menjadi tugas nasional serta tanggung jawab Pemerintah Republik Indonesia di bawah koordinasi Menteri Agama, sebagaimana ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan, yakni Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 dan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan haji, yakni rangkaian kegiatan pengelolaan pelaksanaan ibadah haji yang meliputi pembinaan, pelayanan dan perlindungan jemaah haji. Agar masyarakat dapat menunaikan haji dengan aman, lancar, tertib dan sesuai dengan ketentuan *syar'i*, maka Pemerintah mempunyai kewajiban memberikan pembinaan, pelayanan dan perlindungan kepada jemaah haji sejak di tanah air, selama di Arab Saudi sampai kembali ke tanah air. Pembinaan dilakukan melalui bimbingan dan penyuluhan serta manasik haji, sejak di tanah air sampai di Arab Saudi serta pembinaan pasca haji. Sedangkan untuk operasional penyelenggaraan haji diperlukan penyediaan transportasi udara untuk mengangkut jemaah haji dari Indonesia ke Arab Saudi pergipulang, penyediaan akomodasi dan konsumsi serta transportasi darat selama di Arab Saudi, dan pelayanan Arafah-Muzdlifah-Mina.

Seluruh aktifitas penyelenggaraan haji tersebut memerlukan pembiayaan dalam operasionalnya, yang meliputi biaya transportasi dari Indonesia ke Arab Saudi pergi-pulang, akomodasi selama di Arab Saudi¹, transportasi di Arab Saudi², kewajiban kepada Pemerintah Arab Saudi³, dan biaya lainnya yang diperlukan. Berdasarkan komponen biaya inilah kemudian Pemerintah menyusun besaran biaya yang harus dibayar oleh jemaah haji atau lebih dikenal dengan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH). Besaran BPIH setiap tahunnya ditetapkan oleh presiden atas usul menteri agama setelah mendapat persetujuan DPR-RI, yang terdiri dari

¹ Akomodasi ini meliputi pemondokan dan konsumsi selama di Arab Saudi karena jemaah haji harus bermukim di Arab Saudi selama menjalankan ibadah haji.

² Transportasi di Arab Saudi terutama untuk perjalanan antar kota perhajian yaitu Jeddah, Makkah, Arafah, Muzdalifah, Mina, Madinah

³ Kewajiban berupa biaya pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Arab Saudi atau lebih dikenal dengan *general service*.

komponen *direct cost*. Sedangkan untuk komponen *indirect cost* dihitung tersendiri karena biaya ini mempergunakan hasil optimalisasi dana setoran awal yang disetorkan jemaah haji untuk mendapatkan nomor porsi sebagai nomor urut antrian pemberangkatan haji.

Berdasarkan data BPIH dari tahun 2007 s.d. 2012, terdapat kecenderungan fluktuatif jumlah besaran BPIH, dan sejak tahun 2013 s.d. 2015 cenderung mengalami penurunan. Khusus untuk tahun 2016 BPIH ditetapkan dalam mata uang rupiah dengan besaran antara Rp 31 - 38 juta. Penetapan dalam mata uang Rupiah ini sejalan dengan kebijakan pemerintah untuk menggunakan mata uang rupiah sebagai alat transaksi dalam negeri⁴. Data pada tabel 1 menggambarkan fluktuasi naik turunnya besaran BPIH dalam sembilan tahun terakhir untuk biaya *direct cost* saja yang ditetapkan dalam mata uang US Dollar. Biaya *indirect cost* yang ditetapkan dalam mata uang Rupiah ditetapkan tersendiri oleh Menteri Agama dan tidak ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Tabel 1:
Besaran BPIH Tahun 2007 s.d. 2015⁵

Tahun	BPIH (USD)
2007	3,100
2008	3,517
2009	3,575
2010	3,342
2011	3,533
2012	3,617
2013	3,527
2014	3,219
2015	2,717

Sumber: Ditjen Penyelenggaraan Haji dan Umrah

Data tersebut menunjukkan bahwa biaya yang dipergunakan untuk penyelenggaraan haji cenderung mengalami kenaikan setiap tahunnya. Kenaikan BPIH dari tahun 2007 s.d. 2012 sangat logis, karena transaksi yang terjadi dalam

⁴ Kebijakan ini ditetapkan melalui Peraturan Bank Indonesia Nomor 17/3/PBI/2015 tentang Kewajiban Penggunaan Rupiah di Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁵ Ali Rokhmad, dkk. 2011. Mengelola Haji Dengan Hati, Jejak dan Aksi Manajemen Slamet Riyanto. Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah.

penyelenggaraan haji seluruhnya dilakukan dengan pihak dunia usaha, baik untuk transportasi udara dan darat, penyewaan pemondokan, penyediaan konsumsi, maupun layanan-layanan lainnya. Sehingga penentuan besaran komponen BPIH harus mengikuti fluktuasi harga pasar yang berlaku pada setiap tahunnya, yang cenderung mengalami kenaikan. Namun *trend* kenaikan ini berubah menjadi *trend* turunnya BPIH beberapa tahun terakhir. Fenomena ini dapat dilihat pada data BPIH tahun 2012 s.d. 2015 yang selalu mengalami penurunan.

"Kabar Gembira, Ongkos Naik Haji

Turun

TEMPO.CO, Jakarta - Presiden Joko Widodo telah menetapkan peraturan presiden tentang biaya penyelenggaraan ibadah haji. Ongkos naik haji rata-rata turun dari US\$ 3.219 atau sekitar Rp 42,738 juta pada 2014 menjadi US\$ 2.717 atau Rp 36,07 juta pada tahun ini."⁶

"BPIH 2014 Turun 308,52 Dollar

Jakarta(Sinhat)--Pada 30 Mei lalu, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah menandatangani Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 49 Tahun 2014 tentang Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) tahun 1435H/2014M. Peraturan Tersebut mulai diundangkan pada 3 Juni 2014.

Dibanding BPIH 2013, besaran rata-rata BPIH 2014 mengalami penurunan sebesar 308,52 dollar AS dari semula sebesar 3.527 dollar AS menjadi 3.218,48 dollar AS".⁷

"Tahun 2013, Biaya Haji Turun Jadi Rp 33,8 juta

VIVAnews - Kementerian Agama dan Komisi VIII Bidang Agama DPR menyepakati biaya penyelenggaraan ibadah haji tahun 2013 adalah Rp .33.859.200,00 atau US\$ 3,527. Dana ini, turun US\$90 dari tahun 2012.

Pada 2012, biaya haji mencapai Rp 34.723.200,00 atau US\$ 3.617 Dengan asumsi, US\$ 1 sama dengan Rp. 9.600. Menurut Menteri Agama Suryadharma

Ali, komponen yang dapat menekan jumlah biaya haji itu adalah pemondokan dan pesawat.

"Mengalami penurunan yang luar biasa kendati biaya sewa di Makkah mengalami kenaikan yang sangat tinggi. Ini patut kita acungi jempol," kata Suryadharma di Gedung DPR, Senin 1 April 2013."⁸

Pernyataan Suryadharma Ali tersebut menimbulkan pertanyaan sebab biaya sewa di Makkah (sebagai salah satu komponen BPIH) mengalami kenaikan namun besaran BPIH justru bisa mengalami penurunan. Secara faktual, kondisi kenaikan biaya ini tentu juga berlaku terhadap sewa pemondokan di Madinah, sewa transportasi darat, penyediaan konsumsi dan pelayanan lainnya selama di Arab Saudi. Karenanya, informasi *trend* penurunan BPIH ini tampaknya perlu ditelisik lebih jauh, utamanya terkait dengan faktor-faktor penyebab turunnya BPIH dalam beberapa tahun terakhir.

Mencermati kondisi terbaru mengenai biaya penyelenggaraan haji dua tahun terakhir (2016 dan 2017) masih dengan pola informasi yang sama, yaitu masih terbatas pada komponen *direct costs* saja.

Selasa , 17 May 2016, 16:27 WIB

Diteken Presiden, BPIH 2016 Pakai Kurs Rupiah

REPUBLIKA.CO.ID, JAKARTA - Presiden Joko Widodo telah mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) No.21 tahun 2016 tentang Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) 2016. Besaran rata-rata BPIH tahun ini sebesar Rp 34.641.304 atau 2.585 dollar Amerika Serikat.

Menteri Agama (Menag) Lukman Hakim Syaifuddin menerangkan alasan rata-rata BPIH Rp 34.641.304. Menurut Menag, jumlah embarkasi yang ada ditetapkan secara bervariasi menyusul biaya angkutan udara yang berbeda-beda."Artinya dibanding tahun lalu BPIH tahun ini mengalami penurunan" ujar Menag, saat jumpa pers, di Kantor Kemenag, Jakarta, Selasa (17/5).

6

<https://m.tempoco.com/read/news/2015/05/30/173670879/kabar-gembira-ongkos-naik-haji-turun>, diakses tanggal 14 Maret 2016

⁷ <http://haji.kemenag.go.id/v2/content/bpih-2014-turun-30852-dollar>, diakses tanggal 14 Maret 2016

⁸ <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/401717-tahun-2013--biaya-haji-turun-jadi-rp-33-8-juta>, diakses tanggal 14 Maret 2016

Penurunan biaya haji, kata Menag, merupakan hasil maksimal dari hasil pembahasan antara Kemenag dengan Komisi VIII DPR RI. Pembahasan dilakukan secara intensif. Menurut Menag, penurunan BPIH tahun ini sebesar 133 dollar AS dari rata-rata tahun 2015 2.717 dolar AS. "Dan perlu saya sampaikan untuk tahun ini BPIH ditetapkan menggunakan mata uang rupiah," tuturnya.⁹

Jumat, 7 April 2017, 14:01

Menag Umumkan Biaya Haji Per Embarkasi tahun 2017

Jakarta (Kemenag) --- Menteri Agama Lukman Hakim Saifuddin mengumumkan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) tahun 1438H/2017M. Pengumuman ini dilakukan menyusul telah ditandatangani Keputusan Presiden (Keppres) tentang BPIH oleh Presiden Joko Widodo.

Menurut Menag, rata-rata BPIH 1438H/2017M sebesar Rp 34.890.312,-. Namun demikian, BPIH per embarkasi berbeda-beda sesuai dengan jarak tempuh dari masing-masing daerah ke Saudi Arabia.

"Kita mempunyai 12 Embarkasi. Embarkasi Aceh paling murah, karena wilayahnya paling dekat dengan Tanah Suci. Sedang paling mahal adalah Embarkasi Makassar," terang Menag saat menyelenggarakan Konferensi Pers di OR, Gedung Kemenag Lapangan Banteng Jakarta, Jumat (07/04).

Hadir dalam kesempatan ini, Dirjen Penyelenggaraan Haji dan Umrah Abdul Djamil beserta jajarannya, serta Kepala Biro Hubungan Masyarakat, Data dan Informasi Mastuki.¹⁰

Beberapa penelitian mengenai biaya penyelenggaraan haji sudah dilakukan, seperti

⁹ Dikutip dari

<http://khazanah.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/16/05/17/o7be9x394-diteken-presiden-bpih-2016-pakai-kurs-rupiah>, diakses tanggal 30 Mei 2017

¹⁰ Dikutip dari

<https://www.kemenag.go.id/berita/484493/menag-umumkan-biaya-haji-per-embarkasi-tahun-2017>, diakses 30 Mei 2017

hasil penelitian Burhanuddin (2014) menunjukkan bahwa pengelolaan biaya penyelenggaraan haji belum memenuhi sembilan prinsip *good governance*, tiga prinsip yang sudah terpenuhi adalah prinsip partisipasi, daya tanggap dan berorientasi pada konsensus. Sedangkan enam prinsip lainnya belum terpenuhi, yaitu *rule of law*, transparansi, berkeadilan, efisiensi, akuntabilitas dan visi strategis.¹¹ Penelitian lain oleh Budiman dan Kusuma (2012) membuktikan bahwa dengan menggunakan pendekatan *vector autoregressive* (VAR), penulis menemukan bahwa harga minyak (OP) memiliki hubungan terhadap penetapan BPIH.¹² Hasil pengujian menunjukkan bahwa harga minyak berpengaruh positif terhadap besaran BPIH, karenanya pergerakan yang terjadi pada harga minyak maka BPIH turut mengalami penyesuaian, yakni terkoreksi meningkat, mengingat biaya transportasi udara merupakan komponen terbesar dari keseluruhan BPIH.¹³

Penelitian mengenai mekanisme penyusunan BPIH dilakukan oleh Hidayat (2014:72-73) menunjukkan bahwa penyusunan BPIH telah dilakukan sesuai dengan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang dimiliki oleh Ditjen Penyelenggaraan Haji dan Umrah dengan menggunakan pengamatan dan mengumpulkan data tentang berbagai masalah yang ada dalam penetapan BPIH. Evaluasi dilakukan sebagai bahan untuk penyempurnaan dalam penyusunan komponen BPIH.¹⁴ Dari hasil penelitian lain yang dilakukan Yahdi (2016:ii) menemukan bahwa pengelolaan dana BPIH terdiri dari tiga unsur, yaitu penerimaan, pengembangan dan pengeluaran. Penerimaan BPIH dilakukan melalui bank syariah dan non syariah bagi daerah tertentu yang tidak terdapat bank syariah.

¹¹ Burhanudin. 2014. Sistem Pengelolaan BPIH Menurut Perspektif Hukum Positif di Indonesia. Jurnal IUS. Kajian Hukum dan Keadilan. Vol II. Nomor 4. April 2014. hlm 124-125

¹² Mochammad Arif Budiman dan Dimas Bagus Wiranata Kusuma. 2012. Analisis Faktor Yang Mempengaruhi Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia. Aceh Development International Conference 2012. International Islamic University Malaysia. 26 - 28 Maret 2012. Hal. 505.

¹³ Ibid, hal. 510

¹⁴ Lukman Hidayat. 2013. Evaluasi Penetapan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) oleh Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah Kemenag RI Dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia Tahun 2012. Skripsi. Jakarta: Universitas Syarif Hidayatullah.

Pengembangan BPIH dilakukan melalui SBSN dan Deposito telah sesuai dengan syariat, sedangkan melalui SUN dinilai tidak sesuai dengan syariat karena mengandung unsur riba. Pengeluaran BPIH untuk operasional di tanah air dan di Arab Saudi dinilai sesuai syariat, namun untuk pengembalian BPIH batal dipandang tidak adil karena Jemaah yang batal tidak menerima manfaat hasil pengelolaan.¹⁵ Rachmadi (2014:2383-2384) menyimpulkan bahwa dalam sistem seleksi bagi calon jemaah haji lanjut usia dan calon jemaah haji yang telah menunaikan ibadah haji secara prosedural dan ketentuan sudah ada hanya pelaksanaan yang kurang transparan dikarenakan hampir keseluruhan masyarakat mengetahui bahwa sistem seleksi yang dilakukan hanya dengan prinsip *first come first served* bagi jemaah reguler dan haji khusus.¹⁶ Kelima penelitian di atas, penulis belum menemukan pembahasan secara detail mengenai komponen BPIH dan penyebaran informasinya kepada masyarakat. Karenanya kajian ini diharapkan dapat memberikan perspektif lain dari kelima penelitian di atas.

Berdasar pada latar belakang masalah yang telah penulis uraikan, rumusan masalah dalam penelitian ini pun jelas mengenai 'sejauh mana akuntabilitas informasi tentang penurunan BPIH dalam tiga tahun terakhir'.¹⁷ Karenanya penelitian

ini pun bertujuan untuk menggali faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya penurunan BPIH sehingga diperoleh informasi yang valid, objektif (tanpa bias) dan komprehensif mengenai besaran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH).

B. LANDASAN TEORETIS

1. Akuntabilitas Informasi Biaya Haji

Akuntabilitas (Inggris: *accountability*) secara literal berarti pertanggungjawaban atau keadaan untuk dipertanggungjawabkan atau keadaan untuk diminta pertanggungjawaban. Dalam kaitan dengan informasi publik, akuntabilitas menunjukkan adanya pengetahuan dan pertanggungjawaban terhadap tiap tindakan, produk, keputusan dan kebijakan yang dihasilkan pemerintah. Karenanya informasi yang diberikan kepada publik dapat mencakup administrasi publik pemerintahan, berupa kewajiban untuk melaporkan, menjelaskan dan dapat dipertanyakan bagi tiap-tiap kebijakan dan informasi yang telah dihasilkan. Merujuk pada perspektif Bruce Stone, O.P. Dwivedi, and Joseph G. Jabbara (1989) yang membagi delapan jenis akuntabilitas umumnya berkaitan dengan moral, administratif, politik, manajerial, pasar, hukum dan peradilan, hubungan dengan konstituen dan profesional, maka akuntabilitas informasi publik merupakan salah satu bagian dari hubungan antara pemerintah dengan masyarakat.

Penyebarluasan kebijakan publik kepada masyarakat merupakan salah satu kewajiban pemerintah yang bertujuan untuk "menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, proses pengambilan keputusan publik, dan alasan pengambilan suatu keputusan publik".¹⁸ Penyampaian informasi dilakukan secara transparan, efektif, efisien, akuntabel dan dapat dipertanggungjawabkan, sehingga informasi yang disampaikan merepresentasikan kondisi riil dan terbebas dari informasi yang bias.

Keberadaan Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik merupakan landasan hukum yang menjamin (1) hak setiap orang untuk memperoleh informasi; dan mengamanatkan (2) kewajiban Badan Publik menyediakan dan melayani permintaan Informasi secara cepat, tepat waktu, biaya ringan/proporsional, dan cara sederhana; (3) pengecualian bersifat ketat dan terbatas; (4)

¹⁵ Mohammad Yahdi. 2016. Tinjauan Hukum Islam Terhadap Pengelolaan Dana Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji. Skripsi. Yogyakarta: Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga.

¹⁶ Anugrah Rachmadi. 2014. Studi Tentang Rekrutmen Calon Jemaah Haji Dalam Keberangkatan ke Saudi Arabia di Kantor Kementerian Agama Kota Samarinda. eJournal Ilmu Pemerintahan, Volume 2, Nomor 2, 2014: 2372-2386.

¹⁷ Meskipun pada tahun 2017 sesuai dengan hasil penetapan BPIH antara DPR dengan Kementerian Agama telah ditetapkan BPIH tahun 2017M/1438H sebesar Rp. 34.890.312 mengalami kenaikan sebesar 0,72% dibanding BPIH tahun 2016M/1437H, namun komponen yang dibayarkan oleh jemaah haji secara langsung tetap meliputi tiga komponen direct cost saja yaitu biaya tiket penerbangan, biaya pemondokan Makkah dan Living Allowance (biaya hidup jemaah haji di Arab Saudi, biaya ini dikembalikan kepada jemaah haji pada saat berada di asrama haji embarkasi menjelang keberangkatan ke Arab Saudi), dikutip dari

www.kemenag.go.id/berita/476709 tanggal 24 Maret 2017.

¹⁸ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik pasal 3

kewajiban Badan Publik untuk membenahi sistem dokumentasi dan pelayanan Informasi. Karenanya Kementerian Agama mempunyai kewajiban untuk membuka akses atas informasi publik untuk masyarakat luas, termasuk didalamnya mengenai biaya penyelenggaraan haji, sehingga dapat meningkatkan kualitas pemberdayaan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik. Semakin terbukanya penyelenggaraan negara untuk diawasi publik berkelindan dengan meningkatnya akuntabilitas penyelenggaraan negara.

Penilaian terhadap keberhasilan penyelenggaraan haji selama ini terfokus pada penurunan biaya perjalanan ibadah haji (BPIH). Hal ini tentunya dapat dimaklumi manakala standar keberhasilan penyelenggaraan haji hanya ditinjau dari aspek finansial-operasional.¹⁹ Karenanya dapat dimaklumi pula mengapa pemerintah dan DPR selalu berupaya menurunkan BPIH, meskipun seluruh komponen yang diperlukan dalam penyelenggaraan haji mengalami kenaikan biaya. Namun dalam kenyataannya informasi yang disampaikan kepada masyarakat mengenai biaya haji belum utuh karena baru sebatas pada komponen *direct cost* saja yang ditetapkan melalui Keputusan Presiden setiap tahunnya. Sementara komponen *indirect cost* disusun tersendiri dan dalam pengamatan penulis belum diinformasikan secara terbuka kepada masyarakat sebagaimana informasi mengenai *direct cost*.

2. Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji

Warga Negara Indonesia yang akan menunaikan ibadah haji harus membayar sejumlah dana ke rekening Menteri Agama melalui bank syariah dan/atau bank umum nasional yang ditunjuk oleh Menteri Agama. Dana ini selanjutnya dipergunakan untuk membiayai seluruh keperluan penyelenggaraan haji yang kemudian dikenal dengan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH). Besaran BPIH ditetapkan oleh Presiden atas usul Menteri Agama setelah mendapat persetujuan DPR, dimana penerimaan setoran BPIH ini dilakukan dengan memperhatikan ketentuan kuota yang ditetapkan oleh pemerintah Arab Saudi.²⁰

Komponen biaya perorangan bagi jemaah haji meliputi biaya transportasi dari tanah air ke Arab Saudi-pergi pulang, pemondokan di Makkah, pemondokan di Madinah, biaya hidup (*living cost*) selama di Tanah Suci, pelayanan umum (*general service*), konsumsi selama di Arab Saudi, transportasi antarkota perhajian dan angkutan barang bawaan, akomodasi di asrama haji embarkasi dan dokumen perjalanan haji. Keseluruhan komponen tersebut pembayarannya dilakukan kepada pihak ketiga yang fluktuasi harganya mengikuti perkembangan pasar dan sangat dipengaruhi oleh faktor eksternal yang bersifat ekonomis maupun politis. Kenaikan biaya tiap-tiap komponen tersebut berpengaruh pada kenaikan besaran biaya penyelenggaraan ibadah haji yang tentunya harus ditanggung oleh jemaah haji.

Dalam perhitungan besaran BPIH yang dilakukan oleh pemerintah dibedakan atas dua komponen utama yaitu biaya langsung (*direct cost*) dan biaya tidak langsung (*indirect cost*). Penentuan besaran BPIH setiap tahun dilakukan melalui pembahasan antara DPR (Komisi yang membidangi agama) dan Pemerintah (Menteri Agama) secara maraton yang kemudian menghasilkan kesepakatan besaran BPIH setiap tahunnya. Namun pembahasan dan persetujuan DPR yang kemudian menjadi dasar penetapan BPIH setiap tahun melalui Keputusan Presiden masih terbatas pada perhitungan komponen *direct cost* saja.

3. Komponen Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji

Komponen BPIH adalah unsur-unsur dalam penyelenggaraan ibadah haji yang memerlukan pembiayaan sejak dari tanah air, selama di Arab Saudi sampai kembali ke tanah air, yang menjadi beban perorangan jemaah calon haji. Komponen BPIH secara keseluruhan terdiri dari:

1. *Direct cost*, yaitu biaya pesawat ke/dari Arab Saudi yaitu biaya yang harus dibayarkan oleh jemaah haji kepada perusahaan penerbangan yang mengangkut jemaah haji Indonesia dengan rute Indonesia-Arab Saudi-Indonesia, biaya pemondokan yaitu biaya

pasal 21 sampai dengan pasal 25, dengan tidak menerangkan adanya komponen *direct cost* dan *indirect cost*. Komponen ini juga tidak disebut atau diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji, dan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2012 juga tidak mengatur komponen ini.

¹⁹ Burhanudin. 2014. Sistem Pengelolaan BPIH Menurut Perspektif Hukum Positif di Indonesia. Jurnal IUS. Kajian Hukum dan Keadilan. Vol II. Nomor 4. April 2014. hlm 125

²⁰ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 dan Penjelasan mengatur mengenai BPIH pada Bab V

yang harus dibayarkan oleh jemaah haji untuk keperluan menginap dan bermukim selama di Arab Saudi, yakni di Makkah dan Madinah, dan *living cost*, adalah biaya hidup selama di Arab Saudi yang dikembalikan kepada jemaah haji pada saat di asrama haji embarkasi menjelang pemberangkatan ke Arab Saudi.

2. *Indirect cost*, yaitu biaya pelayanan di Arab Saudi, yaitu biaya pelayanan umum (*general service fee*), biaya konsumsi selama di Arab Saudi, transportasi di Arab Saudi, dan bongkar-muat barang bawaan jemaah haji, pelayanan di dalam negeri, meliputi akomodasi dan konsumsi di asrama embarkasi, paspor, Dokumen Administrasi Perjalanan Ibadah Haji (DAPIH), gelang identitas haji, buku manasik dan pelaksanaan manasik, biaya pelayanan penumpang jemaah haji (*passenger service charge*), asuransi jiwa dan kecelakaan, serta operasional di dalam negeri dan operasional di Arab Saudi

Pembiayaan operasional haji dibebankan kepada jemaah haji yang manfaatnya dirasakan langsung oleh jemaah haji. Sedangkan biaya operasional untuk petugas haji serta fasilitas-fasilitas lain yang menjadi kewajiban pemerintah dibiayai dengan menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Pembiayaan yang dibebankan pada APBN (pembiayaan petugas haji yang ditetapkan oleh Kementerian Agama dan petugas kesehatan yang ditetapkan Kementerian Kesehatan) dan APBD untuk keperluan pembiayaan petugas haji daerah, dan pembiayaan transportasi jemaah haji dari daerah asal ke embarkasi dan sebaliknya pada waktu pemulangan haji (untuk beberapa Kabupaten/Kota tertentu).²¹ Tabel 3 memperlihatkan komponen pembiayaan operasional haji yang harus dipenuhi dalam BPIH

²¹ Pembiayaan transportasi dari daerah asal ke embarkasi dan sebaliknya secara implisit telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, namun belum semua pemerintah daerah mengalokasikan pembiayaan transportasi lokal ini dalam APBD.

Tabel 2
Pembiayaan Operasional Haji

Direct Cost (Beban Jemaah)	Indirect Cost (Nilai Manfaat Dana Haji)	Operasional PPIH & Petugas* / Jemaah
Setoran Jemaah (Awal, Lunas, dan Dana Optimalisasi)		APBN/APBD
1. Biaya Pesawat Ke/Dari Arab Saudi	1. Sebagian Biaya Pemondokan di Makkah 2. Biaya Pemondokan Madinah 3. Pelayanan di Arab Saudi	1. Tiket ke/dari Arab Saudi (APBN)
2. Sebagian Biaya Pemondokan di Makkah	✓ General Service Fee; Konsumsi (Madinah, Armina, Kedatangan & Kepulangan di Bandara Arab Saudi, Makkah); Transportasi Shalawat; Upgrade Naqobah;	2. Transportasi Jemaah Dari Daerah Asal dari/ke Embarkasi (APBD)
3. Living Cost (dikembalikan ke Jemaah pada waktu keberangkatan di Embarkasi)	Pelayanan Bongkar Muat & angkutan Barang; Badal haji & Pemulangan jemaah sakit ke Indonesia 4. Pelayanan di Dalam Negeri ✓ Akomodasi & Konsumsi di Embarkasi; Paspor, DAPIH, Gelang Identitas; Buku Manasik & Pelaksanaan Manasik; Passenger service charge jemaah; Asuransi Jiwa dan Kecelakaan 5. Operasional di Arab Saudi 6. Operasional di Dalam Negeri	

* Pasal 11 Ayat (4) UU No 13 Tahun 2008 "Biaya operasional Panitia Penyelenggara Ibadah Haji dan petugas operasional pusat dan daerah dibebankan pada APBN & APBD."

Sumber: Ditjen Penyelenggaraan Haji dan Umrah

C. METODE PENELITIAN

Kajian ini merupakan penelitian kualitatif-deskriptif dengan melakukan studi pustaka (*library research*) yang mendasarkan pada data tertulis, baik yang berasal dari dokumen penyelenggaraan haji, jurnal, buku, maupun sumber tertulis lainnya yang mendukung penelitian.²² Data yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan penyelenggaraan haji dan/atau kebijakan turunannya didapatkan melalui studi pustaka berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri Agama serta kebijakan teknis penyelenggaraan haji lainnya. Kebijakan mengenai biaya penyelenggaraan haji diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2012 dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji. Data yang berkaitan dengan realitas sosial diperoleh melalui studi pustaka terhadap hasil penelitian yang relevan dan berbagai berita media yang terkait dengan biaya penyelenggaraan haji.

²² Pengertian dalam metode kajian ini dengan merujuk pada Lexy J Moleong dalam bukunya Metodologi Penelitian Kualitatif yang diterbitkan tahun 2009 oleh Remaja Rosdakarya . Bandung.

Analisis dilakukan dengan mengembangkan data-data yang diperoleh dari pengkajian peraturan perundang-undangan, berita media dan hasil wawancara dengan responden, khususnya pejabat yang menangani pengelolaan biaya penyelenggaraan haji pada Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah Kementerian Agama. Data yang telah diperoleh diuraikan secara komprehensif sesuai dengan pokok pembahasan secara mendetail dan kritis, sehingga dapat diperoleh informasi berdasar pada kondisi yang sebenarnya. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik studi dokumentasi melalui penelaahan berbagai dokumen yang dimiliki oleh Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, peraturan perundang-undangan perhajian dan pemberitaan mengenai BPIH dari berbagai media, dan wawancara dengan pejabat yang menangani pengelolaan biaya haji.

Hasil pengkajian dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif untuk kemudian ditarik simpulannya dan dideskripsikan untuk menggambarkan mengenai kebijakan penyusunan biaya penyelenggaraan haji dikaitkan dengan penyampaian informasi kepada masyarakat apakah informasi mengenai biaya penyelenggaraan ibadah haji disampaikan secara utuh kepada masyarakat. Hal ini menjadi penting untuk memberikan penilaian mengenai akuntabilitas informasi biaya penyelenggaraan ibadah haji yang disampaikan oleh pemerintah kepada masyarakat.

Kajian ini menjadikan penetapan BPIH tahun 2015 sebagai sampel. Komponen BPIH yang dibahas meliputi biaya langsung (*direct cost*) dan biaya tidak langsung (*indirect cost*). *Direct cost* adalah biaya yang langsung ditanggung oleh calon jamaah haji yang terdiri dari harga tiket pesawat, pemondokan di Mekah dan biaya hidup (*living cost*). Sedangkan *indirect cost* dibiayai dari hasil pengelolaan setoran awal calon jamaah haji yang terkumpul dalam rekening Kementerian Agama. Sejatinnya *direct cost* dan *indirect cost* merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan ketika membahas mengenai biaya penyelenggaraan haji.

D. PEMBAHASAN

1. Penetapan Biaya Penyelenggaraan Haji

BPIH adalah sejumlah dana yang harus dibayar oleh warga negara Indonesia untuk menunaikan ibadah haji. Penyusunan BPIH dilakukan secara konsultatif antara Menteri Agama yang mewakili Pemerintah dengan Komisi VIII DPR RI. Penetapan BPIH dilakukan

setiap tahun oleh Presiden atas usul Menteri Agama setelah mendapat persetujuan DPR RI. Besaran BPIH setiap tahun disesuaikan dengan fluktuasi nilai tukar valuta asing dan kondisi perekonomian serta besaran pengeluaran untuk pembiayaan penyelenggaraan haji. Pembayaran dilakukan oleh jemaah haji kepada pemerintah dengan menyeteror ke rekening Menteri Agama melalui bank penerima setoran BPIH yang telah ditetapkan oleh pemerintah, yang terdiri dari bank konvensional dan bank syariah. Penetapan sebagai bank penerima setoran BPIH dilakukan oleh Menteri Agama setelah mendapat pertimbangan Gubernur Bank Indonesia. Jumlah bank penerima setoran BPIH berkembang setiap tahunnya dapat dilihat pada gambar 1 yang menggambarkan jumlah bank penerima setoran BPIH sebelum tahun 2014 dan sesudah tahun 2014 sampai sekarang.

Bank Penerima Setoran (BPS) BPIH

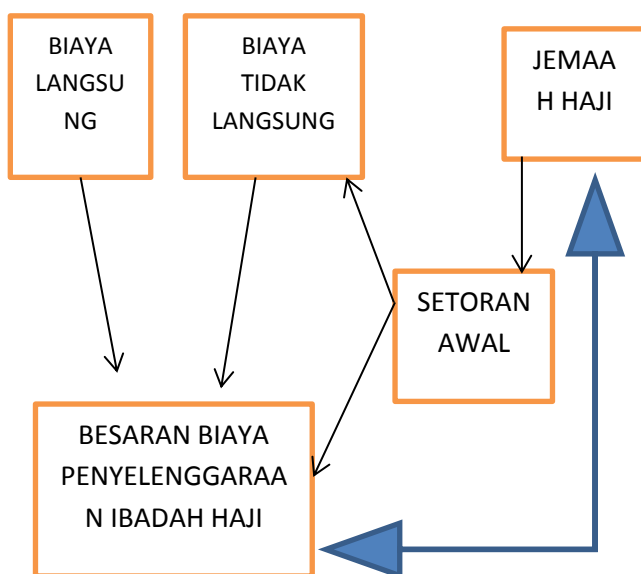


Sumber: Ditjen Penyelenggaraan Haji dan Umrah

Gambar 1
Bank Penerima Setoran BPIH

BPIH tahun 2015 ditetapkan sesuai kesepakatan Menteri Agama dan DPR, yaitu rata-rata *direct cost* BPIH sebesar USD 2.717 atau sebesar Rp 33.962.500 dengan asumsi nilai tukar rupiah Rp 12.500 per 1 USD. BPIH sebesar USD 2.717 untuk pembiayaan tiket, pajak bandara (*airport tax*) dan biaya penumpang (*passenger tax*) (USD 2000), pemondokan di Makkah (USD 312) dan uang saku (USD 405). Sementara pengalokasian dana *indirect cost* BPIH tahun 2015

sebesar Rp .37.35.970.884.175,- , yaitu biaya langsung ke jamaah (Rp.32.81.620.445.765), biaya tidak langsung (Rp.261.106.216.330), *safeguarding/contingency* (Rp.100.000.000.000) dan Katering jamaah di Makkah (Rp.93.244.222.080). Berbagai komponen biaya tersebut menunjukkan bahwa Biaya Perjalanan Ibadah Haji (BPIH) merupakan komposisi antara *direct cost* dan *indirect cost*, yang berimplikasi langsung pada fluktuasi besaran Biaya Perjalanan Ibadah Haji (BPIH) secara keseluruhan. Diagram komponen BPIH secara garis besar dapat dilihat pada gambar berikut



Gambar 2.
Diagram Komponen Biaya Penyelenggaraan Haji

Diagram ini menunjukkan bahwa BPIH terdiri dari biaya langsung dan biaya tidak langsung. Adapun mekanisme pembayarannya melalui dua sumber, yaitu setoran awal dan bagi hasil atau bunga simpanan setoran awal milik calon haji yang tersimpan dalam rekening Kementerian Agama.

2. Penyampaian Informasi BPIH Kepada Masyarakat

Informasi mengenai BPIH yang sampai kepada masyarakat selama ini tidaklah lengkap, karena hanya sebatas besaran BPIH yang ditetapkan antara Kementerian Agama dan DPR yang meliputi biaya transportasi pergi-pulang dari tanah air ke Arab Saudi, pemondokan di Makkah, dan *living cost*. Adapun pembiayaan

lainnya yang masuk ke dalam *indirect cost*, seperti pemondokan di Madinah, *general service*, konsumsi selama di Arab Saudi, transportasi antarkota perhajian dan angkutan barang bawaan, akomodasi di asrama haji embarkasi dan dokumen perjalanan haji tidak disampaikan secara terbuka kepada masyarakat. Sebagai contoh, Anggota Komisi VIII DPR RI Bisri Romli menyebutkan total BPIH itu rata-rata di atas Rp.50.000.000 , akan tetapi dibebankan kepada calon haji sebesar Rp.33.9000.000.²³ Pernyataan Bisri Ramli ini jelas menginformasikan pada kita bahwa besaran BPIH adalah Rp.50.000.000 yang seluruhnya dibayar oleh calon haji, yang berasal dari dana optimalisasi setoran awal BPIH untuk pembiayaan *indirect cost*, akan tetapi informasi yang dipublikasikan kepada masyarakat hanyalah besaran BPIH *direct cost* sebesar Rp.33.9000.000 (contoh tahun 2015). Hal ini memberi kesan seolah-olah BPIH menjadi lebih murah dari tahun-tahun sebelumnya yang diakibatkan karena informasi yang diterima oleh publik adalah informasi yang tidak utuh. Kondisi ini menunjukkan indikasi adanya kecenderungan disfungsi-patologis dalam perilaku birokrat, yang menyebabkan terjadinya frustrasi dalam mewujudkan sasaran-sasaran organisasi, termasuk antara lain kekakuan, keengganan mendelegasikan otorita, penuh dengan rahasia, dan menutup diri, sebagaimana pernah ditekankan oleh Merton dan beberapa penulis lainnya dalam Iskandar (2016:140).²⁴

Biaya *indirect cost* selama ini memang tidak diinformasikan secara terbuka kepada masyarakat dan menurut Ali Rokhmad (2015) nilai manfaat dana setoran awal selama ini digunakan untuk membiayai kegiatan yang tidak langsung dibayarkan jemaah (*indirect cost*) atau subsidi kebutuhan jemaah yang berangkat lebih dahulu. Data pembiayaan *indirect cost* jemaah haji sejak tahun 2011 s.d. 2015 sebagaimana pada tabel 5 menunjukkan terjadinya kenaikan setiap tahunnya.

²³ Pemerintah Diminta Kurangi Indirect Cost Calon Haji.

<http://www.republika.co.id/berita/jurnal-haji/berita-jurnal-haji/15/05/15/noe67j-pemerintah-diminta-kurangi-emindirect-cost-emcalon-haji>, diakses tanggal 27 Juni 2016.

²⁴ Iskandar, Dadi Junaedi. 2016. Reaktualisasi 'Semangat Kepublikan Birokrasi' di Era Reformasi. *Jurnal Ilmu Administrasi*, Volume XIII, Nomor 1, April 2016, hal 140.

Tabel 3.
Komponen *Indirect Cost*
Tahun 2011-2015

Tahun	Indirect Cost (dalam Rupiah)
2011	7.300.000,00
2012	8.800.000,00
2013	14.100.000,00
2014	17.900.000,00
2015	24.700.000,00

Sumber: Ali Rohmad (2015), data diolah

Dari berbagai sumber diperoleh data bahwa *indirect cost* yang dikeluarkan pemerintah untuk pelaksanaan haji 2016 sebesar Rp 3.941.988.381. Sementara total *indirect cost* BPIH tahun 1438 H/2017 M sebesar Rp5.486.881.475.537. Bila dihitung secara keseluruhan antara *direct cost* dan *indirect cost* maka akan didapatkan angka senyatanya biaya penyelenggaraan haji sebagaimana tabel 6, yang menunjukkan bahwa selalu terjadi kenaikan pada komponen *indirect cost* setiap tahun.

Tabel 4.
Besaran BPIH Tahun 2007 s.d. 2015

TAHUN	BPIH (USD)	INDIRECT COST (Rp)
2007	3,100	0
2008	3,517	0
2009	3,575	0
2010	3,342	0
2011	3,533	7.300.000,00
2012	3.617	8.800.000,00
2013	3.527	14.100.000,00
2014	3.219	17.900.000,00
2015	2.717	24.700.000,00

Sumber: Ditjen Penyelenggaraan Haji dan Umrah (data diolah)

Mencermati data pada tabel 6 dapat dikatakan bahwa pada kenyataannya biaya penyelenggaraan haji selalu naik setiap tahunnya, fakta ini dapat dilihat pada komponen *indirect cost* yang selalu mengalami kenaikan cukup tinggi. Biaya senyatanya inilah yang secara terbuka belum diinformasikan kepada masyarakat, karena selama ini hanya biaya penyelenggaraan haji yang ditetapkan melalui Keputusan Presiden saja yang diinformasikan secara terbuka kepada

masyarakat, yaitu biaya penyelenggaraan haji dalam mata uang US Dollar, dengan klaim bahwa biaya penyelenggaraan haji mengalami penurunan setiap tahun. BPIH yang ditetapkan melalui Keputusan Presiden ini hanya terdiri dari komponen *direct cost* saja, sementara komponen *indirect cost* belum diinformasikan secara terbuka kepada masyarakat. Berdasarkan pengamatan penulis, seyogyanya komponen *indirect cost* ini juga ditetapkan melalui Keputusan Presiden karena pada prinsipnya yang dimaksud dengan BPIH dalam UU Nomor 13 Tahun 2008 adalah keseluruhan biaya penyelenggaraan haji yang terdiri dari *direct cost* dan *indirect cost*. Sampai saat kajian ini dilakukan komponen *indirect cost* BPIH belum ditetapkan dalam payung hukum yang kuat sebagaimana *direct cost*²⁵.

Pengumuman BPIH turun sebagaimana dikutip pada awal tulisan ini perlu diluruskan dan informasi yang disampaikan kepada publik (dalam hal ini, khususnya calon haji) berkaitan dengan BPIH haruslah transparan dan akuntabel, sehingga tidak berkesan "telah terjadi pembohongan publik" bahwa BPIH lebih murah dari yang sebenarnya. Iskandar (2016) menyatakan bahwa dalam era *good governance*, aparat pemerintah dituntut supaya bekerja lebih profesional dengan mengedepankan terpenuhinya *public accountability* dan *responsibility* dengan menekan sekecil mungkin pemborosan penggunaan sumber-sumber negara sekaligus memperkuat peraturan perundangan yang berlaku (*the body of rules*) sebagai landasan untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Karenanya informasi publik yang transparan dan akuntabel merupakan suatu keniscayaan yang harus diwujudkan oleh pemerintah dalam berbagai aspek penyelenggaraan negara dan pelayanan publik.

Paradigma yang selama ini berkembang dalam penyelenggaraan haji adalah bagaimana kualitas pelayanan selalu ditingkatkan sementara biaya selalu diupayakan untuk ditekan dan tidak mengalami kenaikan. Karenanya yang timbul kemudian adalah informasi mengenai biaya haji yang disampaikan kepada masyarakat ingin menunjukkan keberhasilan DPR dan Pemerintah dalam menekan biaya penyelenggaraan haji sehingga terkesan murah dan tidak mengalami kenaikan. Kalaupun mengalami kenaikan maka

²⁵ Keterangan ini merupakan hasil wawancara dengan Haryanto, Kepala Bagian Perencanaan dan Keuangan Ditjen Penyelenggaraan Haji dan Umrah, yang dilakukan pada tanggal 12 Januari 2017.

ditekan serendah mungkin dengan alasan yang rasional dan obyektif, seperti kenaikan avtur dan faktor inflasi sebagaimana dikatakan Ketua Komisi VII DPR.²⁶ Meskipun di sisi lain, faktor inflasi di Pemerintahan Arab Saudi juga berpengaruh besar pada biaya komponen *indirect cost* yang seluruhnya dibeli dan dibayarkan di Arab Saudi utamanya seperti transportasi darat di Arab Saudi, pemondokan di Madinah, dan konsumsi selama di Arab Saudi serta biaya pelayanan. Dapat dikatakan bahwa komponen *indirect cost* sejatinya juga mengalami kenaikan dari sisi pembiayaan, sehingga secara umum BPIH mengalami kenaikan yang cukup besar dan hal ini dapat dicermati dari besaran kenaikan *indirect cost* setiap tahunnya. Kesemuanya ini merupakan konsekuensi logis dari proses penyelenggaraan haji karena seluruh biaya yang dikeluarkan berhubungan dengan pihak ketiga yaitu pengusaha transportasi, konsumsi dan pelayanan yang berada di Arab Saudi.

Informasi mengenai BPIH kepada masyarakat harus disampaikan secara utuh dan transparan serta akuntabel, baik mengenai *direct cost* (harga tiket pesawat, pemondokan di Mekah dan biaya hidup (*living cost*)) maupun *indirect cost* (pemondokan di Madinah, *general service*, konsumsi selama di Arab Saudi, transportasi antarkota perhajian dan angkutan barang bawaan, akomodasi di asrama haji embarkasi dan dokumen perjalanan haji). Kesepakatan antara pemerintah c.q. Kementerian Agama dengan DPR yang selalu dipublikasikan kepada masyarakat hanya mengenai *direct cost*, sehingga BPIH seolah-olah lebih murah dari tahun-tahun sebelumnya. Sementara *indirect cost* selalu mengalami kenaikan

sejalan dengan lingkungan bisnis yang melingkupi penyelenggaraan ibadah haji. Hal ini tentunya berimplikasi pada terjadinya indikasi pembohongan publik, karena informasi yang disampaikan tidak menggambarkan kondisi yang sesungguhnya dan karenanya dapat mencederai prinsip *good governance*.

Penyebarluasan informasi kepada masyarakat mengenai BPIH perlu dilakukan secara utuh dengan memberikan pemahaman bahwa kenaikan dan penurunan BPIH dapat terjadi setiap tahunnya. Informasi yang seyogyanya disampaikan adalah mengenai komponen biaya yang harus dibayarkan oleh calon haji secara perorangan. Di samping itu perlu diberikan informasi mengenai mekanisme pembayaran dan pengelolaan BPIH bahwa pada prinsipnya biaya *direct cost* dan *indirect cost* seluruhnya dibayar oleh calon haji yang bersangkutan. Karena dana optimalisasi yang dipergunakan sebagai pembiayaan *indirect cost* adalah hasil dari simpanan setoran awal calon haji.

Transparansi informasi dengan tingkat akuntabilitas yang tinggi adalah untuk menjamin hak masyarakat untuk mendapatkan informasi public secara utuh dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian sebagaimana dinyatakan Djohan (2009:9.2-9.3) maka lima tujuan transparansi akan dapat dicapai, yaitu akuntabilitas publik yang menjamin hak setiap orang untuk mengetahui rencana dan proses pengambilan keputusan publik serta alasan pengambilan keputusan publik; mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik; mendorong peningkatan kualitas aspirasi masyarakat dalam memberikan masukan bagi pengambilan kebijakan publik; memastikan bahwa setiap orang atau subjek hukum mengetahui alasan dibuatnya kebijakan publik yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak; dan meningkatkan kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

Di sisi lain, pemerintah perlu menetapkan BPIH sebagai satu kesatuan pembiayaan dalam penyelenggaraan haji sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 13 Tahun 2008 yang secara tersirat menyatakan bahwa BPIH adalah merupakan keseluruhan biaya yang diperlukan untuk penyelenggaraan haji. Tentunya ini mengandung makna bahwa BPIH terdiri dari *direct cost* dan *indirect cost*, karenanya kedua komponen ini memiliki kedudukan yang sederajat sehingga perlu ditetapkan melalui Keputusan Presiden, bukan hanya *direct cost* saja yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden

²⁶ Dikutip dari <https://www.kemenag.go.id/berita/476709/pemerintah-dpr-ri-sepakati-bpih-1438h-2017m-rp34-8-juta>, Kesepakatan BPIH tersebut ditandatangani Menteri Agama Lukman Hakim Saifuddin dan seluruh pimpinan Komisi VIII DPR RI M dalam Rapat Kerja di Gedung Parlemen Senayan Jakarta, Jumat (24/3). "Pemerintah dan DPR berdasarkan laporan dari Panitia Kerja (Panja) BPIH, bersama menepakati dan hari ini menandatangani BPIH tahun 1438H/2017M sebesar Rp34.890.312, dan kita sepakati sebagai *direct cost*. Ada kenaikan sebesar Rp249.008, kenaikan ini sangat rasional, objektif, dan proporsional berdasarkan dua hal penting, karena pertama, mempertimbangkan kenaikan bahan bakar Avtur, dan kedua mempertimbangkan faktor inflasi di Pemerintahan Arab Saudi," ujar Ketua Komisi VIII Ali Taher.

sebagaimana yang telah berjalan selama ini. Dengan demikian maka transparansi dan akuntabilitas informasi biaya penyelenggaraan haji memperoleh pijakan kuat dalam aspek regulasi/peraturan perundang-undangan. Dengan adanya regulasi yang kuat akan menghindarkan Kementerian Agama dari berbagai persoalan yang mungkin timbul di kemudian hari akibat kekosongan regulasi mengenai komponen *direct cost* BPIH.

E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

1. Simpulan

Biaya penyelenggaraan haji terdiri dari komponen biaya langsung (*direct cost*) dan biaya tidak langsung (*indirect cost*), merupakan sebuah kesatuan yang utuh aspek pembiayaan penyelenggaraan haji. Hasil kajian menemukan bahwa informasi mengenai BPIH yang disampaikan secara terbuka kepada masyarakat baru sebatas pada komponen *direct cost* yang ditetapkan melalui Keputusan Presiden. *Indirect cost* sebagai bagian yang utuh dari biaya penyelenggaraan haji belum mempunyai payung hukum sebagai pijakan regulasi yang kuat dalam operasionalnya sebagaimana komponen *direct cost*. Penyampaian informasi mengenai BPIH yang berjalan selama ini (data kajian tahun 2007 sampai dengan tahun 2017) menunjukkan transparansi khususnya mengenai *direct cost*. Namun demikian, akuntabilitas informasinya masih perlu ditingkatkan terutama yang berkaitan dengan informasi mengenai komponen *indirect cost*, yang belum diinformasikan secara detail sebagaimana *direct cost*.

Kondisi ini disebabkan adanya kekosongan regulasi mengenai komponen *direct cost* BPIH yang dapat menjadi pedoman dalam perencanaan, penyusunan, penggunaan, dan pertanggungjawaban komponen *indirect cost* biaya penyelenggaraan haji.

2. Rekomendasi

Memenuhi hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang utuh mengenai penyelenggaraan pemerintahan merupakan elemen penting untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang terbuka. Keterbukaan ini akan meningkatkan pengawasan oleh publik sehingga penyelenggaraan pemerintahan makin dapat

dipertanggungjawabkan dengan akuntabilitas yang tinggi. Karenanya perlu terus ditingkatkan akuntabilitas transparansi informasi publik mengenai BPIH khususnya yang berkaitan dengan komponen *indirect cost*, yaitu pertama, menginformasikan secara detail kepada masyarakat mengenai *indirect cost* secara utuh. Kedua, memperkuat kedudukan *indirect cost* dengan memberikan pijakan hukum yang kuat terhadap komponen *indirect cost* sebagaimana yang sudah diberlakukan terhadap komponen *direct cost*.

Secara konkrit, substansi regulasi yang dilahirkan berisi klausul yang menyatakan bahwa besaran biaya penyelenggaraan haji yang ditetapkan melalui Keputusan Presiden mencakup dua komponen BPIH yaitu *direct cost* dan *indirect cost*, dengan penegasan salah satu klausulnya bahwa yang BPIH dibayar oleh jemaah haji hanya *direct cost*, sedangkan *indirect cost* dibayarkan melalui optimalisasi dana haji yang terkumpul dari setoran awal jemaah haji.

REFERENSI

- Budiman, Mochammad Arif dan Dimas Bagus Wiranata Kusuma. 2012. *Analisis Faktor yang Mempengaruhi Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia*. Aceh Development International Conference 2012. International Islamic University Malaysia. 26 - 28 Maret 2012.
- Burhanudin. 2014. *Sistem Pengelolaan BPIH Menurut Perspektif Hukum Positif di Indonesia*. Kajian Hukum dan Keadilan. Vol II (4).
- Ditjen Penyelenggaraan Haji dan Umrah. 2015. *Kebijakan Pengelolaan Dana Haji*. 2015. Paparan Direktur Pengelolaan Dana Haji yang disampaikan pada tanggal 31 Juli 2015 dalam pelatihan Petugas PPIH Arab Saudi Tahun 2015 di Asrama Haji Pondok Gede Jakarta.
- Djohan, Djohermansyah dan Milwan. 2009. *Etika Pemerintahan*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Hidayat, Lukman. 2013. *Evaluasi Penetapan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) oleh Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah Kemenag RI Dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia Tahun 2012*. Skripsi. Jakarta: Universitas Syarif Hidayatullah.
- Iskandar, Dadi Junaedi. 2016. *Reaktualisasi 'Semangat Kepublikan Birokrasi' di Era Reformasi*. Jurnal Ilmu Administrasi, Vol 13 (1), p 139-154.
- Moleong, Lexy J. 2009. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 17/3/PBI/2015 tentang Kewajiban

- Penggunaan Rupiah di Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.
- Rachmadi, Anugrah. 2014. *Studi Tentang Rekrutmen Calon Jamaah Haji Dalam Keberangkatan ke Saudi Arabia di Kantor Kementerian Agama Kota Samarinda*. eJournal Ilmu Pemerintahan, Vol 2 (2), p 2372-2386.
- Rokhmad, Ali, dkk. 2011. *Mengelola Haji Dengan Hati, Jejak dan Aksi Manajemen Slamet Riyanto*. Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah.
- Rokhmad, Ali. 2015. *Problematika Penyelenggaraan Ibadah Haji (studi Kasus Haji di Dalam Negeri dan di Arab Saudi)*. Jakarta: Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah.
- Stones, Bruce. O.P. Dwivedi, and Joseph G. Jabbra. 1989. *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*. Hartford: Kumarian Press.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- Yahdi, Mohammad. 2016. *Tinjauan Hukum Islam Terhadap Pengelolaan Dana Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji*. Skripsi. Yogyakarta: Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga.
- _____. 2016. *Pemerintah Diminta Kurangi Indirect Cost Calon Haji*. <http://www.republika.co.id/berita/jurnal-haji/berita-jurnal-haji/15/05/15/noe67j-pemerintah-diminta-kurangi-emindirect-cost-emcalon-haji>
- _____. 2016. *Kabar Gembira Ongkos Haji Turun 2015*. <https://m.tempo.co/read/news/2015/05/30/173670879/kabar-gembira-ongkos-naik-haji-turun>
- _____. 2014. *BPIH 2014 Turun*. <http://haji.kemenag.go.id/v2/content/bpih-2014-turun-30852-dollar>
- _____. 2013. *Biaya Haji Turun*. <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/401717-tahun-2013--biaya-haji-turun-jadi-rp-33-8-juta>
- _____. 2017. *Pemerintah-DPR RI Sepakati BPIH 1438H/2017M Rp34,8 Juta*. <https://www.kemenag.go.id/berita/476709/pemerintah-dpr-ri-sepakati-bpih-1438h-2017m-rp34-8-juta>
- _____. 2016. *Diteken Presiden, BPIH 2016 Pakai Kurs Rupiah*. <http://khazanah.republika.co.id/berita/duni-a-islam/islam-nusantara/16/05/17/o7be9x394-diteken-presiden-bpih-2016-pakai-kurs-rupiah>
- _____. 2017. *Menag Umumkan Biaya Haji Per Embarkasi tahun 2017*. <https://www.kemenag.go.id/berita/484493/menag-umumkan-biaya-haji-per-embarkasi-tahun-2017>