

PENGARUSUTAMAAN GENDER DALAM PENGELOLAAN HAJI DI KOTA PONTIANAK

Syarifah Ema Rahmaniah

Universitas Tanjungpura Pontianak

Jl. Prof. Dr. Haji Hadari Nawawi, Pontianak Kalimantan Barat 78115

e-mail: ema_rahmaniah@yahoo.com

Abstrak:

Penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional yang melibatkan berbagai instansi dan lembaga, baik di dalam negeri maupun di Arab Saudi. Pemerintah berkewajiban untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan ibadah haji dalam bentuk pelayanan administrasi pendaftaran, bimbingan manasik dan perjalanan haji, dokumen perjalanan, transportasi udara dan darat baik di dalam negeri maupun di Arab Saudi, pelayanan kesehatan baik sebelum keberangkatan, selama di perjalanan, selama di Arab Saudi maupun saat kembali ke tanah air, pelayanan akomodasi dan konsumsi baik di tanah air maupun di Arab Saudi, dan keamanan serta perlindungan bagi jemaah haji. Penelitian ini mengidentifikasi beberapa permasalahan dalam pengelolaan haji, seperti pengelolaan keuangan dan pelayanan penyelenggaraan haji yang belum transparan, adil, dan partisipatif, masa tunggu yang panjang hingga 10 tahun bahkan lebih, transportasi dan pemondokan yang kurang layak bagi jemaah di Mekah dan Madinah, dan pengelolaan haji yang belum responsif gender.

Abstract:

To organize pilgrimage (*hajj*) has been a national task involving multi-institutions both in Indonesia and in Saudi Arabia. The Indonesian government is obliged to accelerate the quality of pilgrimage organization in forms of the service of registration administration, *manasik* advisory, pilgrimage trip, travel documents, air and land transportations, medic, accommodation, food, and security. The study identifies several problems in the pilgrimage management, such as finance and service problems that are not transparent, fair, participative, long waiting list, transportation, accommodation, and the problem of managements that is not responsive gender

Kata Kunci:

Pengelolaan haji, transparan, adil, partisipasi, responsif gender

Pendahuluan

Haji menurut bahasa adalah sengaja mengunjungi Baitullah (Ka'bah) untuk membesarkan Allah. Sedangkan menurut

syara', haji adalah sengaja mengunjungi Baitullah untuk melaksanakan tawaf, sai, wukuf di Arafah, dan ibadah lainnya dalam masa tertentu untuk memenuhi

panggilan Allah dan berharap memperoleh rida-Nya.¹ Ibadah haji adalah perintah Allah dan termasuk dalam rukun Islam, sehingga umat Muslim yang merupakan penduduk mayoritas di Indonesia memiliki motivasi besar untuk melaksanakannya. Tak heran bila animo masyarakat untuk melaksanakan ibadah haji terus meningkat setiap tahun.

Penyelenggaraan ibadah haji menjadi tugas nasional bangsa Indonesia. Karena itu, pemerintah sebagai pemegang otoritas pelayanan publik memiliki tanggung jawab paling besar dalam melayani kebutuhan umat Islam di Indonesia untuk melaksanakan ibadah haji. Tanggung jawab pemerintah ini berada di bawah koordinasi Menteri Agama RI (UU No. 17 1999). Selain partisipasi pemerintah, salah satu bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan ibadah haji adalah Kelompok Bimbingan Haji (KBH). KBH merupakan lembaga bimbingan haji yang didirikan oleh swasta maupun perorangan yang memberikan pelatihan dan bimbingan manasik bagi para jemaah sebelum mereka berangkat menunaikan ibadah haji ke tanah suci maupun pada saat di tanah suci.²

Dalam rangka mewujudkan akuntabilitas publik, penyelenggaraan ibadah haji harus dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip efektifitas, efisiensi, keadilan, dan profesionalitas. Penyelenggaraan ibadah haji selayaknya dikelola dengan mengutamakan kepentingan je-

maah sesuai dengan hak dan kewajibannya agar dapat melaksanakan ibadah haji sesuai dengan tuntutan syariat dan pelaksanaannya dapat berjalan dengan aman dan nyaman. Meskipun penyelenggaraan ibadah haji menjadi tanggung jawab pemerintah, masyarakat didorong berpartisipasi dalam penyelenggaraan ibadah haji melalui bimbingan ibadah haji, baik secara perseorangan maupun kelompok, dan penyelenggaraan ibadah haji khusus bagi jemaah haji yang memerlukan pelayanan khusus.

Demikian pula, masyarakat diberikan peluang untuk menyelenggarakan perjalanan ibadah umrah di luar musim haji. Dalam rangka memberikan perlindungan bagi jemaah haji dan jemaah umrah dan untuk menjamin terlaksananya peran serta masyarakat dengan baik dalam penyelenggaraan ibadah haji dan umrah, pemerintah melakukan pengaturan, pengawasan, dan pengendalian.³

Mengingat jumlah jemaah haji yang paling banyak adalah jemaah perempuan, pemerintah harus mengupayakan tindakan pelayanan dan perlindungan bagi jemaah haji yang responsif gender. Gender sebagai konsep sosial yang membedakan peran laki-laki dan perempuan yang sangat tergantung pada faktor sosial, geografis, dan kebudayaan suatu masyarakat. Sebagai hasil dari konstruksi sosial, gender bukan suatu kodrat atau ketentuan Tuhan yang tidak dapat diubah. Gender dapat berbeda dari satu tempat dengan tempat lain dan da-

¹ Elbi Hasan Basri, *Fiqhul Hajji: Pendekatan Pelaksanaan Berdasarkan Dalil al-Qur'an dan Hadis* (Yogyakarta: AK. Group, 2005), hlm. 8.

² Kebijakan mengenai KBH diatur secara khusus oleh Kementerian Agama RI, yakni melalui Keputusan Menteri Agama RI No. 396 Tahun 2003 dan Surat Keputusan Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji No. D/348 Tahun 2003, tentang Petunjuk Penyelenggaraan Haji dan Umrah.

³ Untuk melaksanakan penyelenggaraan ibadah haji sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, pemerintah perlu menetapkan peraturan perundang-undangan yang mencakup kebijakan umum penyelenggaraan ibadah haji, penyelenggaraan ibadah haji khusus, dan penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah.

pat berubah dari waktu ke waktu.⁴ Berkaitan dengan jumlah jemaah haji perempuan, berikut ini adalah data jemaah haji Provinsi Kalimantan Barat tahun 2012-2013:

Tabel 1
Jemaah Haji Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2012-2013

No	Kabupaten/ Kota	Jemaah Haji Perempuan (2012)	Jemaah Haji Laki-laki (2013)	Jemaah Haji Perempuan (2012)	Jemaah Haji Laki-laki (2013)
1	Kota Pontianak	249	199	405	334
2	Kab. Sambas	121	114	143	123
3	Kab. Sanggau	45	40	62	51
4	Kab. Sintang	48	55	58	54
5	Kab. Pontianak	69	65	80	76
6	Kab. Kapuas Hulu	47	48	50	62
7	Kab. Ketapang	95	90	116	108
8	Kab. Landak	23	17	19	29
9	Kab. Bengkayang	24	22	22	27
10	Kota Singkawang	43	36	71	59
11	Kab. Melawi	31	45	36	46
12	Kab. Sekadau	21	23	21	26
13	Kab. Kubu Raya	31	26	30	37
14	Kab Kayong Utara	124	101	91	90
Jumlah		976	889	1204	1122

Sumber: Sekretaris Daerah Provinsi Kalimantan Barat 2014

Dari data pada 2012-2013 menunjukkan secara keseluruhan jemaah haji perempuan jumlahnya lebih banyak dibandingkan dengan jemaah haji laki-laki. Sementara itu, berdasarkan Keputusan Gubernur dan Keputusan Sekretaris Daerah Provinsi Kalimantan Barat pada 2011-2013 tentang Pembentukan Panitia Penyelenggara Ibadah Haji (PPIHD) dan Penetapan Petugas Tim Pemandu Haji

Daerah (TPHD) dan Tim Kesehatan Daerah (TKHD) Provinsi Kalimantan Barat, menunjukkan bahwa tim laki-laki lebih banyak bahkan lebih dominan dibandingkan dengan tim perempuan. Padahal jemaah haji perempuan tentunya memerlukan pelayanan dan upaya perlindungan yang lebih spesifik, mengingat permasalahan yang dihadapi oleh jemaah haji perempuan tentu memiliki beberapa perbedaan dengan jemaah haji laki-laki, terutama yang berkaitan dengan prosesi haji yang dijalankan, kesehatan reproduksi, dan upaya perlindungan semasa menjalankan haji mengingat sistem pemerintahan dan hukum yang ada di Arab Saudi yang tentunya sangat jauh berbeda dengan yang ada di Indonesia dan cenderung lebih *patriarchy*.

Metode Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan dan mengungkapkan pelaksanaan haji yang dilaksanakan pada 2012-2013. Objek penelitian ini adalah bagaimana agenda pengarusutamaan gender dalam pengelolaan haji dapat diupayakan. Untuk itu, penelitian ini menggunakan metode deskriptif yang memberikan gambaran tentang suatu gejala atau hubungan dua gejala atau lebih. Dalam pengumpulan data, ada dua macam teknik pengumpulan data yang digunakan: *pertama*, wawancara mendalam (*indepth-interview*) yang dilakukan untuk mendapatkan informasi (data empiris). *Kedua*, observasi non-partisipatif untuk melihat dan memeriksa objek yang diteliti.

⁴ Trisakti Handayani dan Sugiarti, *Konsep dan Teknik Penulisan Gender* (Malang: UMM Press, 2002).

Gender dan Analisis Gender⁵

Gender adalah suatu konsep yang merujuk pada suatu sistem peranan dan hubungan antara laki-laki yang tidak ditentukan oleh perbedaan biologis, tapi oleh lingkungan sosial-budaya, politik, dan ekonomi sehingga tidak bersifat kodrati atau mutlak.⁶ Gender dan jenis kelamin (*sex*) memiliki konsep yang berbeda. Gender merupakan bentuk manusia yang tidak mutlak dan dapat berubah tergantung situasi, kondisi, dan waktu, serta dipengaruhi oleh budaya dan kehidupan sosial, seperti perempuan memasak, mengurus rumah tangga, mengurus anak, dan kegiatan lainnya, sedangkan jenis kelamin (*sex*) merupakan sesuatu yang bersifat kodrat yang tidak dapat diubah seperti perempuan menstruasi, hamil, menyusui, dan ciri-ciri biologis perempuan lainnya, dan laki-laki menghamili, memiliki sperma, dan ciri-ciri biologis lainnya.⁷

Analisis gender merupakan suatu kunci bagi *gender mainstreaming* untuk memperoleh pemahaman lebih utuh mengenai dampak dan manfaat dari suatu kegiatan dan prakarsa pemberdayaan masyarakat bagi perempuan dan laki-laki. Analisis gender menjadi himpunan dan analisis informasi dan data menge-

nai: 1) Peran, kewajiban, dan hak-hak berbeda bagi perempuan dan laki-laki; 2) Kebutuhan, prioritas, peluang, dan hambatan berbeda bagi perempuan dan laki-laki; 3) Alasan mengapa terjadi perbedaan tersebut; dan 4) Peluang-peluang serta strategi untuk meningkatkan kesetaraan gender.

Terdapat lima komponen kunci dalam analisis gender tersebut, yaitu:

- a. Data yang dipilah-pilih berdasarkan jenis kelamin: data sosial-ekonomi yang dipilah berdasarkan jenis kelamin dan variabel demografis, seperti umur, kelompok sosial, dan etnis (kuantitatif maupun kualitatif).
- b. Analisis pembagian tugas: apa, di mana, kapan, dan berapa banyak yang dikerjakan oleh laki-laki maupun perempuan untuk menggambarkan tuntutan yang berbeda-beda terhadap waktu dan tenaga perempuan dan laki-laki, beberapa pekerjaan mereka dihargai, pola kerja musiman, dan strategi dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari.
- c. Analisis akses kontrol.
- d. Analisis kebutuhan strategis dan kebutuhan praktis.
- e. Analisis konteks sosial: meneliti dan memahami konteks sosial setempat (hukum, sosial-kultural, agama, institusi, dan kebijakan pemerintah) yang memengaruhi peran dan hubungan gender.

Pengarusutamaan Gender dalam Pengelolaan Ibadah Haji

Keadilan dan kesetaraan gender telah menjadi isu global. Perubahan terjadi sejalan dengan pergeseran paradigma pembangunan dari pendekatan keamanan dan kestabilan (*security*) menuju pendekatan kesejahteraan dan keadilan (*prosperity and equity*) atau dari

⁵ Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2000 Tanggal 19 Desember 2000 tentang pedoman pengarusutamaan gender dalam pembangunan nasional, yaitu yang dimaksud dengan gender adalah konsep yang mengacu pada pembedaan peran dan tanggung jawab perempuan dan laki-laki yang terjadi akibat dari dan dapat berubah oleh keadaan sosial dan budaya masyarakat.

⁶ Hubeis AVS., *Pemberdayaan Perempuan dari Masa ke Masa* (Bogor: IPB Press, 2010).

⁷ Simatauw M, Simanjuntak L, dan Kuswardono PT., *Gender & Pengelolaan Sumberdaya Alam* (Yogyakarta: Yayasan PIKUL, 2001).

pendekatan produksi (*production centered development*) dalam suasana yang lebih demokratis dan terbuka. Keadilan dan kesetaraan gender sejalan dengan semangat undang-undang perlindungan dan pemberdayaan jemaah haji dalam rangka tanggung jawab negara memenuhi hak dan kebutuhan dasar warga negara khususnya. Pelaksanaan haji selama ini sering memiliki berbagai kendala yang dihadapi, seperti masih rendahnya keterbukaan informasi calon jemaah haji, belum adanya pembatasan kesempatan pergi haji bagi yang sudah melaksanakannya sehingga mereka yang belum pergi haji harus menunggu hingga 10 tahun bahkan lebih, transportasi dan pemondokan yang kurang layak bagi jemaah di Mekah dan Madinah, dan belum optimalnya petugas haji di kloter dalam pengelolaan jemaah.⁸

Untuk itu diperlukan pendekatan yang lebih komprehensif dan holistik, yang salah satunya dengan menekankan pada pengarusutamaan gender dalam pengelolaan/pelaksanaan ibadah haji. Pengarusutamaan gender menjadi garis kebijakan yang ditegaskan melalui INPRES No. 9 Tahun 2000 yang menyatakan bahwa pengarusutamaan gender adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional. Tujuan pengarusutamaan gender ini adalah terselenggaranya perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berperspektif gender dalam rangka me-

wujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.⁹ Munculnya dasar hukum ini merupakan satu bentuk komitmen pemerintah Indonesia untuk mengikuti kesepakatan internasional, serta desakan masyarakat sipil agar pemerintah melakukan tindakan-tindakan konkret dan sistematis dalam mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender.

Pengarusutamaan gender ditetapkan pertama kali oleh Konferensi Perempuan Dunia Ke-4 di Beijing tahun 1995. Menurut definisi Dewan Ekonomi dan Sosial PBB, PUG adalah strategi agar kebutuhan dan pengalaman perempuan dan laki-laki menjadi bagian tak terpisahkan dari desain, implementasi, *monitoring*, dan evaluasi kebijakan, dan program dalam seluruh lingkup politik, ekonomi, dan sosial sehingga perempuan dan laki-laki sama-sama mendapatkan keuntungan, dan tidak ada lagi ketidakadilan.¹⁰ Dengan kata lain, pengarusutamaan gender merupakan suatu strategi untuk menjamin bahwa seluruh proses perencanaan, pelaksanaan, *monitoring*, dan evaluasi dari seluruh kebijakan program dan proyek di seluruh sektor pembangunan telah memperhitungkan dimensi/aspek gender.

Dimensi/aspek gender melihat laki-laki dan perempuan sebagai pelaku (*subyek dan obyek*) yang setara dalam akses, partisipasi, dan kontrol atas pembangunan serta dalam memanfaatkan hasil pembangunan. Berkaitan dengan hal ini, terdapat tiga prinsip utama pengarusutamaan gender, yaitu:

a. Menumbuhkan individu sebagai manusia seutuhnya. Prinsip ini berasal

⁸ Syarifah Ema Rahmaniah, *Dinamika Demokratisasi Konteks Keindonesiaan* (Yogyakarta: Bimotry, 2013), hlm. 48.

⁹ *Ibid.*, hlm. 49.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 20.

dari paradigma *politics of difference* (politik perbedaan) yang melihat laki-laki dan perempuan sebagai orang yang mampu memikul tanggung jawab masing-masing. Kemanusiaan laki-laki dan perempuan harus mendapatkan penghargaan dan penghormatan yang sama, karena mereka sama-sama lahir sebagai manusia yang berhak untuk hidup mulia.

- b. Demokrasi. Perlu diselenggarakan forum-forum di mana perempuan dan laki-laki dapat menyuarakan kebutuhan dan aspirasinya. Merekalah yang bisa memastikan agar sumber daya dialokasikan berdasarkan kebutuhan pemangku kepentingan.
- c. *Fairness, justice, dan equity*. Inti dari prinsip *fairness, justice, dan equity* (pemerataan, penegakan hukum, dan kesetaraan) ini adalah keadilan sosial. Inilah alasan utama mengapa pengarusutamaan gender harus dilakukan. Prinsip ini mengakui adanya ketidakadilan sosial dalam pengalokasian sumber daya, yang akan memudahkan kita melakukan langkah-langkah untuk menghilangkannya.¹¹

Dari tiga prinsip di atas, jelas bahwa keadilan gender adalah nilai fundamental dalam pemenuhan dan promosi hak-hak asasi manusia. Mengarusutamakan keadilan gender berarti membawa laki-laki dan perempuan ke dalam proses pengambilan keputusan tentang alokasi sumber daya dan manfaat pembangunan.

Bimbingan Manasik Haji

Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji Nomor D/377 Tahun

2002 menyebutkan: "Penyelenggaraan penyuluhan dan informasi haji melibatkan semua unit kerja di lingkungan Direktorat Jenderal dan unit kerja lain yang terkait di lingkungan Departemen Agama, baik di pusat maupun di daerah serta lembaga-lembaga keagamaan Islam dan tokoh-tokoh masyarakat yang dikoordinasikan oleh Direktur Jenderal, Kepala Kantor Wilayah, dan Kepala Kantor Kabupaten/Kota." (Pasal 7) Dengan demikian, di tingkat kabupaten/kota, lembaga atau instansi penyelenggara bimbingan calon jemaah haji adalah Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota maupun organisasi keagamaan Islam/tokoh Islam yang dikoordinasi Kepala Kantor Departemen Agama Kota/Kabupaten.¹²

Untuk memberikan bimbingan kepada calon jemaah haji sebagaimana diamanatkan Undang-Undang No. 17 Tahun 1999, penyelenggara haji Kota Pontianak menyelenggarakan bimbingan manasik haji kepada calon jemaah haji Kota Pontianak.¹³ Bimbingan manasik haji di-

¹² Salah satu kegiatan dan tahapan penyelenggaraan ibadah haji setelah pendaftaran adalah pembinaan manasik calon jemaah haji. Pelaksanaan bimbingan calon jemaah haji dapat dilakukan secara perseorangan maupun kelompok. Dalam keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji Nomor D/377 Tahun 2002 dinyatakan: 1) Bimbingan dapat dilakukan secara perseorangan, kelompok, dan massal; 2) Bimbingan perseorangan dilakukan secara perseorangan terhadap calon jemaah haji yang jumlahnya kurang dari 11 orang; 3) Bimbingan kelompok dilakukan terhadap calon jemaah haji dalam bentuk regu 11 orang dan rombongan 4 regu oleh pembimbing yang ditetapkan; 4) Bimbingan perseorangan dan kelompok dilaksanakan oleh pemerintah dan dapat dilakukan oleh lembaga dakwah/ormas Islam/kelompok bimbingan ibadah haji (KBIH) (Pasal 13 ayat 1,2,3, dan 4).

¹³ Pelaksanaan bimbingan calon jemaah haji Kota Pontianak mengacu pada Keputusan Menteri

¹¹ Hartian Silawati, "Pengarusutamaan Gender: Mulai dari Mana?", *Jurnal Perempuan*, Vol. 50, 2006, hlm. 21.

laksanakan melalui beberapa tahapan: 1) Bimbingan manasik haji missal I; 2) Bimbingan manasik haji kelompok; dan 3) Bimbingan manasik haji missal II.¹⁴

Dalam laporan tersebut dijelaskan tahapan-tahapan bimbingan manasik haji yang dilaksanakan penyelenggara ibadah haji Kota Pontianak sebagai berikut:

1. Bimbingan manasik missal I dilaksanakan pada hari Sabtu 10 September 2013 di Aula Walikota Pontianak diikuti oleh ketua rombongan dan ketua regu berjumlah 102 orang.
2. Bimbingan manasik haji kelompok dilaksanakan secara berkelompok minimal 10 kali pertemuan. Setiap kelompok terdiri dari 45 orang dengan seorang pembimbing manasik haji. Bimbingan kelompok ini dimaksudkan agar calon jemaah haji mengetahui secara mendalam tentang manasik haji.
3. Bimbingan manasik haji missal II dilaksanakan dalam dua tahap. Tahap pertama dilaksanakan pada tanggal 10 Desember 2013 dan diikuti 446 calon jemaah haji. Tahap kedua dilaksanakan pada tanggal 11 Desember 2013 dan diikuti 456 jemaah haji di asrama haji Pontianak dan dibuka oleh Walikota Pontianak.¹⁵

Agama RI Nomor 371 Tahun 2002 dan Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Islam dan Penyelenggaraan Haji Nomor D/377 Tahun 2002.

¹⁴ Laporan penyelenggaraan ibadah haji Kota Pontianak tahun 2013.

¹⁵ Berdasarkan Keputusan Menteri Agama Nomor 290 Tahun 2013 tentang Alokasi Porsi Haji, Kalimantan Barat tahun 2013 mendapat alokasi porsi haji sebanyak 2.229 orang ditambah 15 orang petugas TPHD/TKHD. Dari alokasi itu, sesuai Keputusan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 196 Tahun 2013 tentang kuota/porsi haji untuk kabupaten/kota, Kota Pontianak mendapatkan alokasi haji sebanyak 894 jemaah. (Laporan penyelenggaraan ibadah haji Provinsi Kalimantan Barat Tahun 1427 H/2006 M)

Dengan demikian, kelompok pembinaan manasik haji tahun 2013 ada delapan kelompok dan sisa lebih 34 orang harus digabung dengan Kantor Urusan Agama Kecamatan terdekat. Pembagian kelompok bimbingan manasik haji ini berdasarkan surat Keputusan Kepala Kantor Departemen Agama Kota Pontianak. Pelaksanaan bimbingan haji dilakukan sebanyak 12 kali tanpa biaya dan dilaksanakan pada hari Sabtu yang diatur oleh koordinator Kantor Urusan Agama Kecamatan.

Pembinaan dan bimbingan calon jemaah haji tidak saja dilakukan oleh pemerintah, tapi ada juga pihak swasta yang melakukan bimbingan yang sering disebut dengan KBIH (Kelompok Bimbingan Ibadah Haji). Para calon jemaah haji yang ingin melakukan bimbingan ibadah haji dengan KBIH sebanyak 14 kali yang dilakukan setiap hari Minggu. Bimbingan manasik haji selain diselenggarakan penyelenggara haji Kota Pontianak, juga dilaksanakan oleh sejumlah kelompok pembimbing ibadah haji (KBIH) yang ada di Kota Pontianak. Di Kota Pontianak telah berdiri 11 KBIH, namun yang telah beroperasi pada tahun 2013 baru empat, yaitu: 1) KBIH Al-Arafah dengan jumlah jemaah 134 orang; 2) KBIH Zadaa Rezki dengan jumlah jemaah 180 orang; 3) KBIH Darul Khairat dengan jemaah 86 orang; dan 4) KBIH Al-Haramain dengan jumlah jemaah 45 orang.¹⁶

Seorang pembimbing manasik haji diharuskan menggunakan sarana bimbingan untuk memberikan gambaran pelaksanaan haji bagi calon jemaah haji. Oleh karena itu, sarana atau alat bantu bimbingan ini diharapkan lengkap dan

¹⁶ Laporan penyelenggaraan ibadah haji Kota Pontianak tahun 2013.

dapat memberikan kesan nyata bagi calon jemaah haji agar benar-benar bisa memahami dan menghayati rangkaian seluruh kegiatan perhajian. Dalam bimbingan yang dilakukan dibentuk petugas-petugas haji yang dikelompokkan menjadi:

1. Tenaga Pembimbing Ibadah Haji/TPIH, dengan konsentrasi ibadah bertugas ke Arab Saudi.
2. Tenaga Petugas Ibadah Haji Indonesia/TPIH, dengan konsentrasi umum dan administrasi bertugas ke Arab Saudi.
3. Tenaga Panitia Pemberangkatan dan Pemulangan Haji/P3H, bertugas di Indonesia.
4. Tenaga Panitia Operasional Haji Pusat/TPOHP, sebagian bertugas di Indonesia, sebagian lagi bertugas ke Arab Saudi.
5. Tenaga Haji Indonesia/TKHI bertugas ke Arab Saudi.
6. Tenaga Petugas Haji Daerah/TPHD Provinsi bertugas di provinsi.
7. Tenaga Petugas Haji Daerah/TPHD Kabupaten/Kota bertugas di kabupaten/kota.
8. Tenaga Kesehatan Haji Daerah/TKHD bertugas di kabupaten/kota.

Setelah ditelusuri, dari petugas-petugas haji yang telah dikelompokkan tersebut terungkap bahwa petugas perempuan masih kurang sehingga memerlukan upaya rekrutmen. Upaya rekrutmen petugas haji untuk PPIH di Arab Saudi dari Indonesia berdasarkan surat edaran Direktur Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah kepada eselon I di lingkungan Departemen Agama Pusat dan Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi, kemudian diusulkan calon PPIH melalui pejabat tersebut dan dilakukan tes oleh panitia seleksi di lingkungan pelaksana pengusul.

Adapun jumlah jemaah haji di Indonesia berdasarkan data dari Kementerian Agama pada 2012 laki-laki sebanyak 89.869 orang (45%) perempuan 108.030 orang (55%), pada 2012 jemaah haji laki-laki berjumlah 86.283 orang (48.8%) perempuan 106.289 orang (55.2%). Namun jumlah pembimbing haji perempuan hanya delapan orang saja (5%) dari 150 pembimbing haji yang ada. Mengingat besarnya jemaah haji perempuan di Indonesia setiap tahun tentu diperlukan pembimbing haji yang kapasitas dan kuantitasnya sesuai dengan permasalahan di lapangan, baik itu di tanah air maupun di Saudi Arabia.

Dengan demikian, perlu adanya peningkatan kapasitas dan kuantitas pembimbing haji perempuan, materi bimbingan haji yang sesuai dengan kondisi dan permasalahan perempuan terutama sekali berkaitan hak reproduksi, dan bimbingan pengetahuan sosial budaya Arab Saudi mengingat perbedaan sosial budaya dan sistem pemerintahan yang berbeda antara Indonesia dan Saudi Arabia. Pembimbing haji perempuan penting ditingkatkan kapasitas dan kuantitasnya, karena pembimbing perempuan lebih mampu menjalin hubungan emosional antara pembimbing dan jemaah perempuan, mampu melakukan pendampingan jemaah saat ibadah maupun kebutuhan personal lainnya, dan memiliki pengetahuan kesehatan reproduksi.

Setelah bimbingan, proses penyelenggaraan ibadah haji berikutnya adalah pemberangkatan jemaah haji. Dalam hal pemberangkatan jemaah haji, tugas penyelenggara haji Kota Pontianak hanya mengantarkan jemaah sampai di asrama haji Pontianak. Setelah jemaah haji tiba di asrama haji Pontianak, tanggung jawab selanjutnya dilimpahkan kepada Panitia

Penyelenggara Ibadah Haji Provinsi Kalimantan Barat.¹⁷

Kebijakan Biaya Transportasi Daerah

Dalam Keputusan Menteri Agama No. 371 tentang penyelenggaraan ibadah haji dan umrah disebutkan: "Transportasi calon jemaah haji dan jemaah haji dari daerah asal ke asrama embarkasi pergi-pulang dikoordinasikan oleh koordinator penyelenggaraan ibadah haji kabupaten/kota." (Bab VIII Pasal 371). Adapun biaya tambahan/lokal sebagaimana Keputusan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 787 Tahun 2006 tentang penetapan tambahan calon jemaah haji di luar biaya penyelenggaraan ibadah haji musim haji 1427 H/2006 M. Keputusan gubernur terkait biaya tambahan calon jemaah haji di luar biaya perjalanan ibadah haji (BPIH) musim haji 1427 H/2006 M, seperti biaya transportasi lokal Pontianak-Batam (PP). Adapun biaya transportasi lokal Pontianak-Batam dan lainnya bagi calon jemaah haji Kota Pontianak sebesar Rp. 2.065.000 tidak termasuk biaya konsumsi di asrama haji Pontianak, sedangkan untuk kabupaten lain sebesar Rp. 2.110.000.

Dalam undang-undang No. 17 Tahun 1999 disebutkan: "Transportasi adalah pengangkutan jemaah haji mulai dari tempat embarkasi, selama berada di

Arab Saudi, dan pemulangan kembali ke tempat embarkasi asal Indonesia." Namun yang dimaksud transportasi dalam penelitian ini adalah transportasi lokal, yaitu pengangkutan jemaah haji dari daerah asal embarkasi.¹⁸ Sesuai KMA Nomor 371 Tahun 2002, transportasi calon jemaah haji maupun jemaah haji, secara operasional di Kalimantan Barat besarnya ditentukan berdasarkan SK Gubernur selaku koordinator penyelenggara ibadah haji daerah Kalimantan Barat.

Adapun proses penetapan standar biaya lokal dimulai dari penetapan panitia lelang yang ketuanya dari unsur pengadaan barang Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Barat. Peserta lelang penerbangan terdiri dari Garuda Indonesia, Sriwijaya Air, dan Batavia Air. Biaya lokal ini berdasarkan pada hasil pelelangan terendah seperti: tiket pesawat Pontianak-Batam (PP) Rp. 1.774.500. Ditambah komponen lain seperti *airport tax* Rp. 38.000, kabin Rp. 5000, sewa gedung di Pontianak Rp. 2.500, porter airport PNK dan BTH Rp. 10.000, *ground handling* PNK dan BTH Rp. 10.000, katering PNK-BTH, biaya angkutan darat (bus) Rp. 80.000, biaya angkutan domestik di Batam Rp. 100.000, biaya porter di asrama haji Pontianak Rp. 15.000, dan biaya konsumsi asrama haji Pontianak Rp. 45.000 yang tertuang dalam SK Gubernur

¹⁷ Keputusan Dirjen Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan haji Nomor D/377 Tahun 2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah pasal 35 menyebutkan: 1. Jadwal pemberangkatan dan pemulangan jemaah haji disusun dan ditandatangani oleh direktur pelayanan haji dan umrah atas nama Direktur Jenderal berdasarkan jadwal penerbangan/*schedule* yang disampaikan oleh perusahaan penerbangan pelaksana transportasi udara. 2. Jadwal sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikoordinasikan dengan Kepala Kantor Wilayah pada setiap embarkasi haji.

¹⁸ Secara lebih teknis, transportasi lokal dijelaskan dalam keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji Nomor D/377 Tahun 2002 bahwa: 1. Transportasi calon jemaah haji atau jemaah haji dan barang bawaannya dari daerah asal ke asrama embarkasi dan sebaliknya dilaksanakan dan dikoordinasikan oleh Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor Departemen Agama selaku kepala staf penyelenggara ibadah/haji setempat. 2. Biaya transportasi haji dalam negeri ditanggung oleh calon jemaah haji/jemaah haji yang bersangkutan (Pasal 34 ayat 1 dan 3).

Nomor 787 Tahun 2006. Kota Pontianak dikurangi Rp. 45.000, karena tidak dikenakan biaya konsumsi asrama haji Pontianak.

Berdasarkan pernyataan Kepala Seksi Penyelenggaraan Haji Kota Pontianak, biaya tambahan atau lokal calon jemaah haji Kota Pontianak ditetapkan berdasarkan Keputusan Gubernur Kalimantan Barat yang juga disetujui DPRD Kalimantan Barat. Berkaitan dengan itu, Kandepag Kota hanya membantu dalam sosialisasi kebijakan, terutama biaya tambahan (lokal) Kota Pontianak-Batam.¹⁹

Penyelenggaraan Haji yang Adil Gender²⁰

¹⁹ Penetapan biaya transportasi haji daerah Kalimantan Barat tahun 2013 berdasarkan Keputusan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 787 Tahun 2006 Tanggal 30 November 2006 tentang penetapan biaya tambahan terhadap calon jemaah haji di luar biaya penyelenggaraan ibadah haji musim haji tahun 1427 H/2006 M.

²⁰ Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam Paragraf 3 mengenai Penetapan Kuota Haji pada Pasal 10 dijelaskan bahwa:

- (1) Penetapan kuota haji sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b didasarkan pada kebijakan Pemerintah Kerajaan Arab Saudi.
- (2) Menteri menetapkan kuota haji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ke dalam kuota nasional dan kuota provinsi dengan memperhatikan prinsip adil dan proporsional.
- (3) Menteri menetapkan kuota provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada pertimbangan: a. proporsi jumlah penduduk Muslim di setiap provinsi; dan/atau b. proporsi jumlah daftar tunggu jemaah haji di setiap provinsi.
- (4) Gubernur dapat menetapkan kuota provinsi ke dalam kuota kabupaten/kota didasarkan pada pertimbangan:
 - a. Proporsi jumlah penduduk muslim di setiap kabupaten/kota; dan/atau
 - b. Proporsi jumlah daftar tunggu Jemaah Haji di setiap kabupaten/kota

Penyelenggaraan haji yang *gender responsive* menuntut adanya manifestasi salah satu prinsip *good governance* seperti transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan adil. Dengan upaya kebijakan *gender responsive* secara khusus mempertimbangkan manfaat kebijakan secara adil terhadap perempuan dan laki-laki, baik menurut kelompok umur (tua-muda), kelompok ekonomi (kaya-miskin) mau-pun kelompok marginal (cacat-normal).

Tabel 2

Kuota Haji di Kalimantan Barat

No	Kota/Kabupaten	Kuota	Penabung	Perkiraan Masa Tunggu (Tahun)
1.	Kota Pontianak	561	7.405	13,2
2.	Kab. Sambas	294	2.004	6,8
3.	Kab. Sanggau	106	751	7,1
4.	Kab. Sintang	129	989	7,7
5.	Kab. Pontianak	167	1.388	8,3
6.	Kab. Kapuas Hulu	119	946	7,9
7.	Kab. Ketapang	232	1.410	6,1
8.	Kab. Landak	50	211	4,2
9.	Kab. Bengkayang	59	314	5,3
10.	Kota Singkawang	100	1.133	11,3
11.	Kab. Melawi	95	732	7,7
12.	Kab. Sekadau	55	393	7,1
13.	Kab. Kayong Utara	71	102	1,4
14.	Kab. Kubu Raya	285	2.523	8,9
Jumlah		2.339	20.301	

Sumber: Siskohat Kalimantan Barat, pertanggal 16 Desember 2013 pukul 09.05

Dari data tabel 2 masa tunggu paling lama adalah di kota Pontianak yaitu 13,2 tahun. Sementara itu, jumlah penabung dibandingkan dengan kuota tersedia sangat jauh berbeda perbandingannya. Jumlah penabung di kota Pontianak sebanyak 7.405 orang, sementara kuota haji yang disediakan hanya 561

Pasal 10 ini tidak menjelaskan secara rinci dengan memperhatikan aspek transparansi dan *equity* mengenai kuota bagi jemaah haji laki-laki dan perempuan. Apalagi gubernur memiliki hak untuk menetapkan kuota provinsi. Artinya, kemungkinan terjadinya ketidakadilan dalam menetapkan kuota bisa saja terjadi, terutama jika ini menjadi kepentingan politik para penguasa.

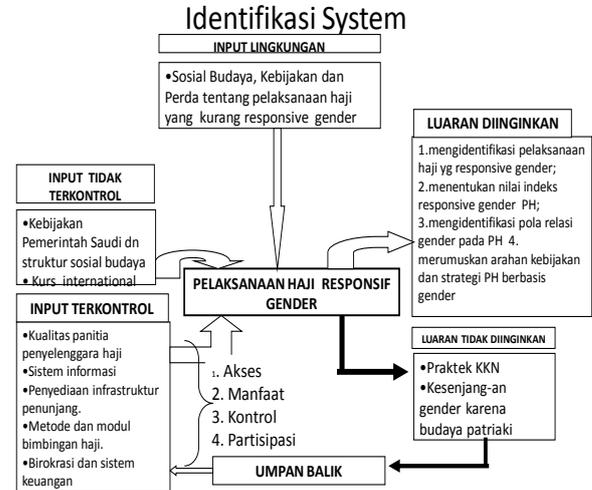
calon jemaah haji. Dengan demikian, masih tersisa 6.844 orang yang belum mendapatkan kesempatan untuk melaksanakan haji dengan jadwal tunggu 13 tahun lamanya. Permasalahannya adalah mengenai transparansi pengelolaan keuangan haji yang telah disetorkan. Selain berkaitan dengan suku bunga yang ada, juga berkaitan dengan nilai kurs rupiah selama 13 tahun berjalan.²¹

Dengan demikian, diperlukan reformasi birokrasi penyelenggaraan haji, seperti: *pertama*, peningkatan kualitas panitia penyelenggara haji, reformasi pengelolaan keuangan haji. *Kedua*, perlunya rancangan undang-undang pengelolaan keuangan yang lebih profesional, *accountable*, transparan, dan amanah, dan perlunya rancangan undang-undang pengelolaan keuangan, karena di antara pemerintah sendiri masih ada perbedaan antara badan layanan ataupun badan hukum publik. Oleh karena itu, diperlukan *road map* dari pengelolaan keuangan pelaksanaan haji mulai dari pengelolaan arus kas, penempatan dana atau investasi, kemudian pembentukan *bank coordinator*, *trust tee*, prosedur penempatan, dan lain sebagainya. *Ketiga*, integrasi sistem informasi haji. *Keempat*, revitalisasi asrama haji. *Kelima*, pembinaan petugas haji. Faktor ketidaksetaraan gender dianalisis berdasar aspek akses, kontrol, manfaat, dan partisipasi perempuan dan laki-laki sebagai panitia penyelenggara haji baik di tingkat pusat maupun dae-

²¹ Berbeda dengan pengelolaan haji yang dilaksanakan Tabung Haji Malaysia pada tahun 2014 yang memberikan bonus tahunan sebesar 6.25%, ditambah 2% bonus haji. Artinya, jemaah haji yang sudah pergi haji mendapatkan 6.25% bonus, sementara yang belum pergi haji (masa tunggu) mendapat total 8.25% pertahun dari tabungan haji yang mereka setorkan yaitu RM 9.980 (<http://www.tabunghaji.gov.my/web/guest/bonus-pendeposit-th>).

rah,²² sebagaimana dijelaskan dalam diagram 1.

Diagram 1
Identifikasi Pelaksanaan Haji yang Adil Gender



Sumber: Rahmaniah (2014: 93)

Diagram 1 menjelaskan upaya mewujudkan pengelolaan haji yang adil gender dimulai dengan mengidentifikasi *input* lingkungan dan kontruksi sosial budaya untuk memahami peran perempuan dalam penyelenggaraan haji yang didukung oleh kebijakan dan perda pengelolaan haji yang selama ini masih kurang *gender responsive*. Salah satunya adalah penetapan kuota haji dan jumlah pendamping haji perempuan yang masih kecil jumlahnya. Selanjutnya mengidentifikasi dua aspek *input* terkontrol dan tidak terkontrol. Aspek *input* terkontrol, misalnya, upaya meningkatkan kualitas penyelenggara haji terutama sekali pembimbing haji perempuan. Peningkatan sistem informasi yang memberikan informasi proses pengelolaan haji dari informasi teknis pendaftaran, keuangan haji, proses bimbingan sampai kepada pengiriman dan kembalinya jemaah haji ke tanah air. Selanjutnya, penyediaan infra-

²² Syarifah Ema Rahmaniah, *Dinamika Demokratisasi Konteks Keindonesiaan* (Yogyakarta: Bimotry, 2013), hlm. 52-53.

struktur penunjang keamanan dan kenyamanan sistem pemondokan, katering, dan transportasi jemaah haji di tanah air maupun di Saudi Arabia.

Upaya rekonstruksi modul dan metode bimbingan haji dan pendamping haji yang lebih adil gender juga diperlukan. Modul yang ada perlu direvisi agar lebih *gender responsive*, memberikan penjelasan seputar dinamika permasalahan reproduksi perempuan terutama jika jemaah haji perempuan yang memerlukan bantuan khusus. Upaya perbaikan pengelolaan keuangan terutama transparansi keuangan sehingga membuat calon jemaah haji merasa aman dan nyaman dengan uang yang telah disetorkan. Selanjutnya, *input* yang tidak dapat dikontrol. Hal ini berkaitan dengan kebijakan Arab Saudi, struktur sosial budaya, dan dinamika naik turunnya nilai kurs Rupiah. *Input* tersebut tidak dapat dikontrol karena memerlukan perbincangan yang lebih lanjut dalam perspektif hukum, politik, dan ekonomi internasional sehingga menghasilkan luaran yang diinginkan.

Adapun luaran yang tidak diinginkan misalnya UU atau kebijakan pengelolaan haji justru memicu terjadi ketidakadilan gender dan meningkatnya praktik KKN. Meskipun jumlah jemaah haji perempuan dari tahun ke tahun lebih banyak, namun jumlah pembimbing dan pendamping haji perempuan masih jauh dari angka yang sesuai dengan kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi jemaah haji perempuan. Fakta di lapangan memperlihatkan jemaah haji perempuan banyak mendapatkan permasalahan, seperti sering tersesat kembali ke tenda/pemondokan dan pelecehan seksual ketika melakukan aktivitas belanja ke pasar. Praktik KKN tidak dapat dihindarkan ketika penentuan kuota ditentukan oleh pemerintah daerah terutama

sekali sebagai alat mempertahankan kepentingan politiknya. Adapun indikator untuk mengukur pengelolaan haji telah adil gender atau belum dilihat dari empat indikator dari aspek partisipasi, akses, kontrol dan manfaat. Tinggi rendahnya aspek partisipasi, akses, kontrol, dan manfaat ini menjadi *feed back* untuk merumuskan *input* baru yang akan menjadi model untuk perbaikan pengelolaan haji yang lebih transparan, partisipatif, dan adil.

Penutup

Agenda pengarusutamaan gender dalam pengelolaan haji masih belum banyak diupayakan. Meskipun jemaah haji perempuan lebih besar dari jemaah haji laki-laki, namun belum ada upaya yang konkret untuk mengupayakan pengarusutamaan gender dalam pengelolaan haji. Ditambah lagi masih tingginya resistansi pemerintah Saudi Arabia sebagai implikasi sistem *patriarchy* yang ada. Oleh karena itu, upaya terciptanya pengelolaan haji yang *gender responsive* masih menjadi tantangan besar negeri ini. Pelimpahan wewenang pengelolaan haji kepada pemerintah daerah juga memicu permasalahan yang menjadi catatan penting agar haji tidak menjadi alat politik mengekalkan kekuasaan. Diperlukan kajian yang lebih terarah dengan pendekatan yang multi-perspektif agar mampu mendesain model pengelolaan haji yang adil gender dengan melibatkan *stakeholder* terkait seperti perumus kebijakan di tingkat pusat dan daerah, perguruan tinggi, dan kementerian agama.[]

Daftar Pustaka

Basri, Elbi Hasan. *Fiqhul Hajji: Pendekatan Pelaksanaan Berdasarkan Dalil al-Quran dan Hadis*. Yogyakarta: AK. Group. 2005.

- Handayani, Trisakti dan Sugiarti. *Konsep dan Teknik Penulisan Gender*. Malang: UMM Press, 2002.
- Hubeis AVS. *Pemberdayaan Perempuan dari Masa ke Masa*. Bogor: IPB Press, 2010.
- Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Keputusan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 266/KESSOS/2013 tentang Pembentukan Panitia Penyelenggara Ibadah Haji Daerah (PPIHD) Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2013 Kegiatan Fasilitas Pemberangkatan dan Pemu-langan Jemaah Haji Kalimantan Barat Tahun 1434 H/2013 M.
- Keputusan Sekretaris Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 26-4/KESSOS/2013 tentang Penetapan Petugas Tim Pemandu Haji Daerah (TPHD) dan Tim Kesehatan Haji Daerah (TKHD) Provinsi Kalimantan Barat Tahun 1434 H/ 2013 M.
- Koeswinarno. *Pembimbing Perempuan Tantangan dan Peluang*. Artikel disampaikan pada Seminar Nasional Pengelolaan Haji Berbasis Gender Bagi Pengelola KBIH Provinsi Kalimantan Barat. Hotel Kapuas Palace Pontianak 17 Desember 2013.
- Kustini. *Problema Seputar Masalah Haji Perempuan*. Artikel disampaikan pada Seminar Nasional Pengelolaan Haji Berbasis Gender bagi Pengelola KBIH Provinsi Kalimantan Barat. Hotel Kapuas Palace Pontianak 17 Desember 2013.
- Lampiran Keputusan Direktur Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah Nomor D/78 Tahun 2013 tentang Pedoman Rekrutmen Petugas Haji Indonesia.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 13 Tahun 2008.
- Panduan Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender Bidang Kesehatan. Kementerian Kesehatan dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. 2010.
- Puspitawati, Herien. *Konsep, Teori dan Analisis Gender*. Bogor: Departemen Ilmu Keluarga dan Konsumen Fakultas Ekologi Manusia Institut Pertanian, 2013.
- Rahmaniah, Syarifah Ema. *Dinamika Demokratisasi Konteks Ke-Indonesiaan*. Yogyakarta: Bimotry, 2013.
- . *Pelaksanaan Haji yang Adil Gender, Mungkinkah?* Prosiding Seminar Nasional dan Rapat Tahunan Badan Kerja sama Perguruan Tinggi Negeri Wilayah Barat (BKS PTN-B) Bidang Sosial. Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Medan, 2014.
- Silawati, Hartian. 'Pengarusutamaan Gender: Mulai dari Mana?' *Jurnal Perempuan*, Vol. 50, tahun 2006.
- Simatauw M, Simanjuntak L, dan Kuswardono PT. *Gender & Pengelolaan Sumberdaya Alam*. Yogyakarta: Yayasan PIKUL, 2001.
- UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik
- UU No. 34 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Haji dan Umrah
- UU No. 13 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Haji

