



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 237/PUU-XXIII/2025**

Tentang

Pembagian Kuota Haji Reguler Yang Berkeadilan

Pemohon	: Endang Samsul Arifin
Jenis Perkara	: Pengujian Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Dan Umrah (UU 14/2025) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)
Pokok Perkara	: Pengujian Frasa “dan/atau” dalam Pasal 13 ayat (2) huruf a UU 14/2025 terhadap Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
Amar Putusan	: Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya
Tanggal Putusan	: Senin, 16 Maret 2026
Ikhtisar Putusan	:

Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia sebagai calon jamaah haji reguler yang telah memiliki nomor porsi haji.

Terkait dengan kewenangan Mahkamah oleh karena permohonan Pemohon adalah pengujian Frasa “dan/atau” dalam Pasal 13 ayat (2) huruf a UU 14/2025 terhadap Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan Pemohon;

Terkait dengan kedudukan hukum Pemohon yang pada pokoknya mendalilkan bahwa frasa “dan/atau” dalam norma Pasal 13 ayat (2) UU 14/2025 yang bersifat kumulatif alternatif telah merugikan hak konstitusional Pemohon karena frasa tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum yang memungkinkan berbagai alternatif kebijakan tanpa kepastian yang jelas terhadap keberangkatan calon haji reguler, seperti Pemohon sebagai calon jamaah haji reguler, menurut Mahkamah, Pemohon telah dapat menguraikan anggapan kerugian hak konstitusional secara spesifik dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial akibat berlakunya frasa “dan/atau” dalam norma Pasal 13 ayat (2) UU 14/2025 yang bersifat kumulatif-alternatif, yang menurut Pemohon menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai estimasi keberangkatan sebagai calon jamaah haji reguler. Pemohon juga telah dapat menerangkan adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) berkaitan dengan anggapan kerugian hak konstitusional akibat berlakunya norma yang dimohonkan pengujian, karena frasa “dan/atau” dalam norma Pasal 13 ayat (2) UU 14/2025, menurut Pemohon, memberikan kewenangan yang luas kepada Menteri untuk memilih dan menetapkan skema pembagian kuota haji reguler antarprovinsi melalui beberapa pilihan skema yang dapat berubah pada setiap musim haji. Hal tersebut secara langsung dan tidak langsung merugikan hak konstitusional Pemohon berupa

kepastian hukum yang adil. Oleh karena itu, apabila permohonan Pemohon dikabulkan, maka anggapan kerugian hak konstitusional yang secara spesifik dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial tersebut tidak lagi terjadi atau tidak akan terjadi. Dengan demikian, terlepas terbukti atau tidak dalil Pemohon berkenaan dengan inkonstitusionalitas frasa “dan/atau” dalam norma Pasal 13 ayat (2) UU 14/2025, Mahkamah berpendapat Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

Bahwa dalam pokok permohonannya Pemohon pada pokoknya mendalilkan frasa “dan/atau” dalam norma Pasal 13 ayat (2) huruf a UU 14/2025 menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penentuan kuota haji reguler sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Terhadap dalil para Pemohon tersebut, Mahkamah pada pokoknya berpendapat sebagai berikut:

- a. Bahwa untuk menilai ada atau tidaknya persoalan konstitusionalitas norma Pasal 13 ayat (2) huruf a UU 14/2025 dalam kaitan pembagian kuota haji reguler seperti yang didalilkan Pemohon, tidak dapat hanya terfokus atau berhenti pada frasa “dan/atau”, melainkan harus dibaca dan dipahami pada keseluruhan struktur atau konstruksi norma dalam UU 14/2025. Dalam kaitan dengan pembagian kuota haji reguler, pembagian kuota tersebut merupakan kondisi yang inheren dengan jatah kuota dari pemerintah Kerajaan Arab Saudi, jumlah daftar tunggu yang berubah setiap waktu, distribusi pendaftar antardaerah yang bersifat dinamis, dan kebutuhan koreksi atas disparitas masa tunggu yang muncul dari evaluasi tahunan. Oleh karena itu, diperlukan adanya fleksibilitas penentuan yang terkendali sebagai instrumen kebijakan untuk menjaga kepastian hukum yang adil dalam situasi yang dinamis. Hal tersebut tampak jelas dari konstruksi norma Pasal 13 UU 14/2025, di mana pada ayat (1) norma pasal *a quo* telah menegaskan bahwa pejabat yang berwenang dalam membagi kuota haji reguler adalah menteri yang kewenangannya dibatasi dengan dasar pertimbangan pembagian kuota pada dua variabel yang relevan dan objektif, yakni proporsi jumlah penduduk muslim antarprovinsi dan/atau proporsi jumlah daftar tunggu jemaah haji antarprovinsi [vide Pasal 13 ayat (2) UU 14/2025]. Kebijakan lebih lanjut mengenai pembagian dan penetapan kuota dimaksud diatur dengan Peraturan Menteri [vide Pasal 13 ayat (3) UU 14/2025]. Berdasarkan ketentuan tersebut, menurut Mahkamah, menteri dalam membagi kuota haji tidak dapat menggunakan pertimbangan semau atau suka-suka atau tanpa dasar yang jelas. Dengan kata lain, frasa “dan/atau” dalam pasal *a quo* bukan membuka ruang tanpa batas, melainkan memilih secara limitatif variabel mana yang sah dipergunakan dalam pengambilan kebijakan, apakah menggunakan dasar pertimbangan proporsi jumlah penduduk muslim antarprovinsi atau proporsi jumlah daftar tunggu jemaah haji antarprovinsi, atau keduanya. Ketiga pilihan metode tersebut dapat digunakan untuk menentukan pembagian kuota haji reguler. Persoalannya adalah pilihan yang diambil dalam penentuan kuota haji tersebut harus dilakukan secara berkepastian, dapat diketahui pilihan metode yang digunakan sejak awal (prediktif), serta tidak berubah-ubah yang relatif singkat dalam waktu musim haji yang sama tanpa alasan dan pertimbangan yang jelas, rasional dan dapat dipertanggungjawabkan.
- b. Bahwa kewenangan menteri dalam membagi kuota haji reguler harus pula dihubungkan dengan norma Pasal 8 ayat (5) UU 14/2025 yang menegaskan penetapan kuota haji Indonesia dilakukan dengan prinsip transparan. Prinsip ini diulang kembali dan cakupannya diperluas dalam norma Pasal 12 ayat (2) UU 14/2025 yang pada pokoknya menegaskan penetapan kuota dilakukan dengan transparan, proporsional, dan berkeadilan. Norma Pasal *a quo* tidak memberikan penjelasan mengenai prinsip-prinsip dimaksud, kecuali hanya untuk prinsip transparan, yakni penyelenggaraan ibadah haji dan umrah dilakukan secara terbuka dan memudahkan akses masyarakat untuk memperoleh informasi terkait penyelenggaraan, pengelolaan keuangan dan aset [vide Penjelasan Pasal 2 huruf i UU 14/2025]. Sementara itu, terkait dengan prinsip proporsional dalam membagi kuota haji dimaksud, pembagian tersebut harus didasarkan pada pertimbangan yang cermat dan hati-hati mengenai proporsi jumlah penduduk muslim dan proporsi jumlah

daftar tunggu, termasuk proporsi jemaah haji lanjut usia yang harus diprioritaskan. Penentuan ini harus dilakukan secara berkeadilan sehingga tidak menimbulkan keberpihakan atau kesewenang-wenangan [vide Penjelasan Pasal 2 huruf c UU 14/2025]. Oleh karena itu, sekalipun menteri diberi ruang untuk memilih satu atau kombinasi dua variabel, menurut Mahkamah, pilihan tersebut tetap harus dapat dipertanggungjawabkan menurut tiga prinsip tersebut. Selain itu, ruang kebijakan menteri dalam soal kuota haji juga tidak terlepas dari ketentuan Pasal 8 ayat (2) UU 14/2025 yang mensyaratkan kuota haji Indonesia ditetapkan oleh menteri setelah dibahas dan mendapat persetujuan bersama DPR. Dengan peran DPR tersebut, menurut Mahkamah, desain pembentukan undang-undang pascaperubahan bukanlah model yang menyerahkan seluruh keputusan pembagian kuota haji kepada eksekutif semata, melainkan dengan melibatkan DPR sebagai lembaga yang merepresentasikan kehendak rakyat. Dalam hal ini, kuota haji reguler dimaksud adalah kuota jemaah haji reguler, kuota petugas haji daerah, dan kelompok bimbingan ibadah haji dan umroh [vide Pasal 10B UU 14/2025]. Artinya, pembagian kuota haji reguler dilakukan secara sistematis dengan bertumpu pada mekanisme pembahasan dan persetujuan bersama antara pemerintah dan DPR, sehingga kebijakan kuota haji berada dalam ekosistem pengawasan politik yang lebih kuat. Pengawasan tersebut juga tegas diatur dalam Pasal 9 UU 14/2025 terkait dengan pemberian kuota haji tambahan.

- c. Bahwa apabila setelah penetapan awal kuota haji reguler ternyata terdapat tambahan kuota dari pemerintah Kerajaan Arab Saudi maka menteri wajib terlebih dahulu membahasnya bersama DPR untuk ditetapkan sebagai kuota tambahan haji [vide Pasal 9 ayat (1) UU 14/2025]. Artinya, kuota tambahan tidak boleh diperlakukan sebagai ruang kebijakan bebas yang dapat dibagi menurut kehendak pemerintah. Sebab, Pasal 9 ayat (3) UU 14/2025 secara eksplisit menentukan bahwa pengisian kuota haji tambahan diperuntukkan bagi kuota haji reguler dan haji khusus sesuai dengan proporsinya serta wajib diinformasikan secara daring dan berkala. Frasa “sesuai dengan proporsinya”, menurut Mahkamah mengandung makna normatif yang tegas bahwa distribusi kuota tambahan harus dilakukan secara adil berdasarkan komposisi yang dapat dipertanggungjawabkan dengan tetap memperhatikan proporsi yang diatur dalam undang-undang, bukan secara sewenang-wenang, apalagi dialihkan untuk menguntungkan salah satu jenis penyelenggaraan haji. Oleh karena itu, kuota tambahan menurut Mahkamah tidak boleh dipermainkan, dimanipulasi, atau didistribusikan secara tidak bertanggung jawab, termasuk tidak boleh dijadikan objek yang bersifat transaksional atau sarana memperjualbelikan akses keberangkatan haji yang menguntungkan pihak tertentu yang merugikan calon jemaah haji reguler. Sebab, hal tersebut jelas bertentangan dengan desain pengaturan UU 14/2025 yang mengedepankan prinsip transparansi, proporsionalitas, dan berkeadilan dalam pembagian kuota haji reguler. Selain itu, norma Pasal 9 ayat (2) UU 14/2025 juga secara tegas telah memberikan batas waktu terhadap penetapan kuota haji tambahan oleh menteri yang wajib dilakukan paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak menteri menerima penambahan kuota haji dari pemerintah Kerajaan Arab Saudi. Ketentuan batas waktu tersebut merupakan norma baru dalam UU 14/2025 yang tidak dapat dinilai sebagai aturan administratif biasa, melainkan sebagai batas hukum yang bersifat imperatif untuk menjamin kepastian hukum yang adil, kecepatan, dan akuntabilitas dalam pengelolaan kuota haji tambahan dengan mengutamakan kepentingan calon jemaah haji reguler. Apalagi, UU 14/2025 juga telah menentukan bahwa yang dimaksud dengan “Hari” adalah hari kalender [vide Pasal 1 angka 29 UU 14/2025], sehingga tenggang waktu tersebut harus dihitung secara nyata, pasti, dan tidak dapat diperluas secara sewenang-wenang melalui penundaan administratif. Konstruksi hukum demikian mengandung makna, bahwa sejak tambahan kuota diterima, menteri tidak dibenarkan menunda-nunda penetapannya tanpa dasar yang sah, karena penundaan demikian justru akan membuka ruang ketidakpastian bagi calon jemaah haji reguler, mengganggu proses pengisian kuota, dan berpotensi menciptakan celah penyalahgunaan kewenangan. Bahkan, dalam Penjelasan Pasal 9 ayat (1) UU 14/2025 dinyatakan bahwa

pembahasan dengan DPR dapat dilakukan secara luring dan/atau daring. Adanya batas waktu yang ditetapkan dalam UU 14/2025 menimbulkan konsekuensi bahwa pembahasan dapat dilakukan meskipun DPR tidak dalam masa bersidang. Hal ini menunjukkan bahwa UU 14/2025 sejak awal telah mengantisipasi kebutuhan percepatan, sehingga tidak ada alasan untuk menunda penetapan melampaui batas waktu yang telah ditentukan. Oleh sebab itu, pembatasan waktu tersebut harus dipahami sebagai instrumen hukum untuk menutup peluang permainan kuota, baik melalui pengaturan tertutup, pengutamaan pihak tertentu, maupun penciptaan ruang tawar-menawar yang tidak sah atas kuota haji tambahan. Oleh karena itu, menteri yang khusus diberi kewenangan urusan haji dan umrah perlu menyusun langkah antisipatif sejak dini dalam beberapa skenario kemungkinan yang memuat perencanaan ibadah haji reguler dengan berlandaskan asas-asas umum penyelenggaraan haji yang baik, misalnya antisipasi perencanaan penyediaan akomodasi, transportasi, konsumsi dan kesehatan, termasuk penetapan pagu biaya penyelenggaraan ibadah haji (BPIH) dan penetapan petugas penyelenggara ibadah haji (PPIH) [vide Pasal 11 UU 14/2025]. Dengan demikian, diterapkannya Pasal 9 UU 14/2025 dan ketentuan terkait dengan kuota haji tambahan, menurut Mahkamah, merupakan mekanisme pencegahan *fraud* atau yang bersifat koruptif dan penyalahgunaan kewenangan karena telah menentukan forum pembahasan, prinsip distribusi, kewajiban keterbukaan, dan jangka waktu penetapan yang dapat mencegah terjadinya penyimpangan dalam penyelenggaraan ibadah haji dan umrah.

- d. Bahwa Pasal 13 ayat (2) huruf a UU 14/2025, menurut Mahkamah, harus dipahami sebagai pemberian ruang fleksibilitas secara terbatas dan terukur agar hukum tetap memiliki kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan kenyataan konkret yang berkembang secara dinamis. Oleh karena itu, jika norma Pasal 13 ayat (2) UU 14/2025 diartikan sebagai langkah mundur yang menciptakan ketidakpastian sebagaimana dalil Pemohon, maka dalil demikian adalah dalil yang tidak berdasar.

Dengan demikian, berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, menurut Mahkamah, dalil Pemohon yang mempersoalkan konstitusionalitas frasa “dan/atau” dalam norma Pasal 13 ayat (2) huruf a UU 14/2025 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 adalah tidak beralasan menurut hukum.

Dengan demikian, selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amarnya Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.