

BAB I

PENDAHULUAN

A. LatarBelakang

Haji merupakan rukun Islam yang kelima. Menunaikan ibadah Haji adalah ibadah tahunan bagi yang mampu secara material maupun fisik yang dilakukan oleh kaum Muslim sedunia. Dilaksanakan dengan berkunjung di beberapa tempat di Arab Saudi pada waktu bulan Dzulhijah yang dikenal sebagai bulan Haji.¹

Melaksanakan Haji hukumnya wajib bagi setiap muslim yang mampu, sebagaimana dalam firman Allah YANG artinya:

“Padanya terdapat tanda-tanda yang nyata, (di antaranya) maqam Ibrahim; barangsiapa memasukinya (Baitullah itu) menjadi amanlah dia; mengerjakan Haji adalah kewajiban manusia terhadap Allah, yaitu (bagi) orang yang sanggup mengadakan perjalanan ke Baitullah. Barangsiapa mengingkari (kewajiban Haji), maka sesungguhnya Allah Maha Kaya (tidak memerlukan sesuatu) dari semesta alam.” (QS. Ali Imran [3]: 97)

Ibadah Haji hukumnya fardhu, apabila ibadah Haji tidak dilaksanakan sesuai dengan ketentuannya maka tidak sah, contohnya seperti tidak melakukan wukuf di ‘Arafah. Wajib dalam ibadah Haji atau umrah merupakan sesuatu yang jika melalaikan secara keseluruhan atau tidak dipenuhi maka Haji atau umrah tetap sah, tetapi orang yang melalaikannya harus melaksanakan hukuman yang telah ditetapkan.²

¹Achmad Ja'far Sodik, Panduan Haji & Umrah, Cetakan I (Yogyakarta: Buku Pintar, 2014).

²Muhammad Noor, “Haji Dan Umrah,” Jurnal Humaniora Teknologi 4, no. 1 (Desember 30, 2018): h. 38–42.

Semua ulama tidak ada yang mengatakan ibadah Haji hukumnya Sunnah, semua ulama setuju mengatakan hukum ibadah Haji adalah wajib atau fardhu 'ain. Berbeda dengan ibadah umrah, sebagian ulama mengatakan sunnah dan sebagian lainnya mengatakan wajib hukumnya.³

Melaksanakan ibadah Haji wajib bagi umat Islam yang mampu secara fisik dan ekonomi serta terjaminnya keselamatan, kesehatan dan keamanan selama keberangkatan, di perjalanan dan setelah sampai di Arab Saudi. Keselamatan, kesehatan dan keamanan Jamaah Haji saat ini terancam oleh Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) yang menimpa hampir semua negara di dunia termasuk Indonesia dan Arab Saudi. ⁴

Corona Virus merupakan bagian besar virus yang menimbulkan penyakit pada manusia dan hewan. Infeksi saluran pernapasan biasanya muncul pada manusia, mulai dari flu biasa hingga penyakit serius seperti Middle East Respiratory Syndrome (MERS) dan Sindrom Pernafasan Akut Berat/ Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS). Pertama kali Corona Virus jenis baru muncul di Wuhan dan ditemukan pada manusia, pada Desember 2019 yang diberi nama *Severe Acute Respiratory Syndrome* Coronavirus 2 (SARS-COV2), dan menyebabkan penyakit Corona Virus Disease-2019 (COVID-19).⁵

³ Ahmad Sarwat, Ibadah Haji : Rukun Islam Kelima, (Rumah Fiqih Publishing, 2019).

⁴ Surat Keputusan Menteri Agama No. 660 Tahun 2021 tentang Pembatalan Keberangkatan Ibadah Haji, h. 3.

⁵"Informasi Tentang Virus Corona (Novel Coronavirus)," Frequently Asked Questions (FAQ) COVID-19 per 6 Maret 2020 Kementerian Kesehatan RI, 2020.

Infeksi Covid-19 ditandai dengan gejala seperti gangguan pernapasan akut seperti demam, sesak napas, dan batuk. Masa inkubasi rata-rata 5-6 hari dengan masa inkubasi paling lama 14 hari. Pada kasus terparah Covid-19 dapat menyebabkan gagal ginjal, sindrom pernapasan akut, pneumonia bahkan kematian.⁶

Indonesia mulai terinfeksi pada bulan Maret 2020 lalu, kasusnya yang semakin hari semakin bertambah. Berbagai usaha pencegahan penyebaran virus Covid-19 pun dilakukan oleh pemerintah di negara-negara di dunia untuk memutus rantai penyebaran Virus Covid-19 ini, yang disebut dengan istilah lockdown dan social distancing.⁷

Arab Saudi mulai menutup sementara beberapa situs Haji dan umrah di Makkah dan Madinah pada Kamis 27 Februari 2020 untuk mencegah penyebaran Virus Corona.⁸

Arab Saudi merupakan salah satu negara yang mengambil tindakan lebih awal. Tindakan pencegahan seperti menangguhkan penerbangan internasional dan membatasi pertemuan yang dimulai pada 23 Maret 2020.⁹

Pada tahun 2020 kuota Haji sangat diperkecil, dan partisipasi untuk ibadah Haji dibatasi hanya 1000 orang dengan tes negatif Covid-19, yang

⁶Ramadhan Tosepu, dkk. "Correlation between Weather and Covid-19 Pandemic in Jakarta, Indonesia," *Science of the Total Environment* 725 (Juli, 2020).

⁷Eman Supriatna, "Wabah Corona Virus Disease (Covid 19) Dalam Pandangan Islam," *SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I* 7, no. 6 (2020).

⁸Kontri, "Umrah Tunggu Keputusan Saudi, Kemenag Siapkan Langkah Ini," <https://Haji.kemenag.go.id/v4/umrah-tunggu-keputusan-saudi-kemenag-siapkan-langkah-ini>, 2020, diakses pada 16 Juni 2021 pukul 20.47 WIB.

⁹Hani Jokhdar, dkk. "COVID-19 Mitigation Plans during Hajj 2020: A Success Story of Zero Cases," *Health Security* 19, no. 2 (April, 2021): h. 133–139 .

tinggal di Kerajaan di mana penduduk 'asing' akan terdiri dari dua pertiga dari semua jamaah terpilih dari kumpulan pekerja lokal, petugas kesehatan dan petugas keamanan, terutama mereka yang telah pulih dari Covid-19. Mereka yang berusia 65 tahun ke atas dan mereka yang memiliki kondisi komorbiditas¹⁰ akan dilarang. Sementara semua tempat suci akan tetap terbuka, langkah-langkah jarak fisik dan desinfeksi yang memadai diberlakukan dengan pengawasan dan bantuan secara berkala selama perjalanan jamaah Haji. Semua jamaah Haji wajib menggunakan masker dan akan menjalani pemeriksaan suhu dan ditempatkan di karantina jika diperlukan. Semua jamaah diberikan perlengkapan yang mencakup disinfektan, masker, sajadah, ihram (pakaian putih yang wajib dikenakan oleh jamaah), kerikil yang disterilkan untuk lempar jumrah di Mina. Sepanjang durasi Haji, para jamaah harus menjaga jarak sosial satu setengah meter dan dipandu oleh petugas dan koordinator Haji yang ditata dengan baik. Tidak ada jamaah yang diizinkan menyentuh Ka'bah atau mencium batu hitam di sudutnya, keduanya merupakan kebiasaan biasa selama Haji. Jamaah Haji juga harus dikarantina selama 14 hari setelah Haji.¹¹

¹⁰Komorbiditas adalah penyakit atau kondisi yang muncul bersamaan pada individu. Secara sederhana, komorbid adalah penyakit penyerta. Virdita Ratriani, "Mengenal Komorbid Yang Sering Disebut Saat Pandemi Covid-19," <https://kesehatan.kontan.co.id/news/mengenal-komorbidyang-sering-disebut-saat-pandemi-covid-19>, 2020, diakses pada 13 Mei 2022 pukul 19.46 WIB.

¹¹ Alimuddin Zumla, dkk. "COVID-19 and the Scaled-down 2020 Hajj Pilgrimage—Decisive, Logical and Prudent Decision Making by Saudi Authorities Overcomes Pre-Hajj Public Health Concerns," *International Journal of Infectious Diseases* 99 (October 1, 2020): h. 34–36.

Pada tahun 2021 Arab Saudi belum membuka pintu bagi jamaah asal negara-negara lain, hanya terbuka bagi warga negara (Arab Saudi) dan warga yang tinggal di wilayah kerajaan, terbatas untuk 60.000 anggota jamaah.¹² Oleh karena itu, Pemerintah selalu berupaya melakukan penanggulangan wabah pandemi Covid-19 dalam berbagai aspek termasuk aspek keagamaan (Penyelenggaraan Ibadah Haji) (Pasal 10 UU No. 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular).

Pelaksanaan ibadah Haji bukan tahun ini saja dibatasi, menurut data The Saudi King Abdul Aziz Foundation for Research and Archives, 40 kali ibadah Haji ditiadakan dalam sejarah peradaban manusia, dengan alasan yang berbeda, mulai dari perang sampai wabah penyakit menular.¹³ Beberapa pembatalan Haji karena peperangan, wabah dan konflik politik antara lain:

1. Tahun 865 pembantaian di Gunung Arafat, sebagai bagian dari pemberontakannya kepada Kekhalifahan Abbasiyah yang berbasis di Baghdad, Ismail bin Yusuf yang dikenal sebagai Al-Safak melakukan serangan di Gunung Arafah yang menghadap ke Makkah pada tahun 865. Serangan ini membantai para jamaah Haji yang ada disana. Pemberontakan itu memaksa Haji dibatalkan.¹⁴
2. Tahun 930 serangan Sekte Qaramithah, Abu Taher al-Janabi merupakan kepala sekte heterodoks Qaramithah yang mendirikan negara di Hajar, Bahrain. Abu Taher al-Janabi

¹²Mh Samsul Hadi, "Saudi Umumkan Ibadah Haji Untuk 60.000 Orang Di Negaranya, Tanpa Kuota Negara Lain - Kompas.Id," 2021, <https://www.kompas.id/baca/internasional/2021/06/12/saudi-umumkan-haji-untuk-60-000-orang-di-negaranya-tak-ada-kuota-negara-lain/>, diakses pada 13 Mei 2022 pukul 19.47 WIB.

¹³"Sudah 40 Kali Ibadah Haji Ditiadakan, Karena Wabah Hingga Perang," <https://www.radarcirebon.com/2021/06/05/sudah-40-kali-ibadah-haji-ditiadakan-karena-wabah-hingga-perang/>, 2020, diakses pada 22 Juli 2021 pukul 22.34 WIB.

¹⁴Rifqi Fairuz, "Tahun-Tahun Haji Pernah Batal Akibat Politik Dan Wabah," <https://islami.co/tahun-tahun-haji-pernah-batal-akibat-politik-dan-wabah/>, 2020, diakses pada 13 Mei 2022 pukul 19.48 WIB.

melancarkan serangan ke Makkah yang bersamaan dengan bulan Haji. Dalam catatan sejarah mengatakan orang-orang Qaramithah membunuh 30.000 jamaah di Makkah dan kabarnya membuang mayat-mayat di sumur Zamzam. Mereka juga merebut dan merampas Masjidilharam dan mencuri hajar aswad dari Ka'bah, membawanya ke pulau Bahrain. Haji kemudian ditunda selama satu dekade sampai hajar aswad dikembalikan ke Makkah. Kelompok Qaramithah adalah salah satu kelompok Syiah Ismailiyah yang menganggap Haji sebagai ritual pagan. Dinamika politik juga menyebabkan pelaksanaan ibadah Haji terganggu.¹⁵

3. Tahun 983 perselisihan politik antara penguasa dua kekhalifahan Abbasiyah di Baghdad dan Fatimiyah di Mesir menghalangi orang Muslim yang bepergian ke Mekah untuk berziarah. Konflik politik ini berlangsung sampai tahun 991, dan Haji dibuka lagi setelah delapan tahun terjadi perselisihan politik.¹⁶
4. Tahun 1048 pembatalan Haji karena kelaparan.¹⁷
5. Pada 1814 sebuah wabah menimpa Arab Saudi, termasuk di Makkah dan Madinah. Nama wabah ini tak diketahui dengan pasti. Namun Kerajaan Arab Saudi mencatatnya sebagai wabah thaun. Sebenarnya ini juga memiliki arti wabah dalam bahasa Arab dan mulai dikenal setelah menimpa tanah Hijaz pada masa kekhalifahan Umar bin Khattab dengan skala lebih kecil. Akibat wabah thaun ini, 8000 orang tercatat meninggal dunia dan ka'bah harus ditutup sementara.¹⁸
6. Tahun 1831 ada wabah dari India, yang diperkirakan adalah kolera, dan bertepatan dengan pelaksanaan ibadah Haji. Peneliti mencatat sekurangkurangnya 75% jamaah Haji meninggal dunia dan pelaksanaannya dihentikan di tengah jalan.¹⁹
7. Tahun 1837 tak pasti wabah apa yang melanda Arab Saudi tak ada jumlah pasti korbannya. Namun akibat wabah ini pelaksanaan ibadah Haji harus ditiadakan sampai tiga tahun kedepan.²⁰

¹⁵*Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Ziad A. Memish, dkk. "Pausing Superspreader Events for COVID-19 Mitigation: International Hajj Pilgrimage Cancellation," Elsevier Public Health Emergency Collection 36 (Juli, 2020).

¹⁸ Muhammad Ahsan Ridhoi, "Sejarah Ibadah Haji Ditiadakan Karena Wabah," <https://katadata.co.id/amp/muhammadrinhoi/berita/5e9a41f725921/sejarahibadah-Haji-ditiadakaan-kaena-wabah>, 2020, diakses pada 13 Mei 2022 pukul 19.49 WIB.

¹⁹ Resty Woro Yuniar, "Haji Di Tengah Wabah SARS, MERS Dan Covid-19: Mukjizat Milik Allah, Saya Berserah Diri, Tapi Sambil Berdoa Agar Bisa Berangkat," <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-52853313>, 2020, diakses pada 13 Mei 2022 pukul 19.49 WIB.

²⁰*Ibid.*

8. Tahun 1846-1892 Kolera kembali ditemukan di Arab Saudi dan Haji pun batal dilaksanakan pada 1850, 1865, dan 1883. Begitupun pada tahun 1858 wabah ini menyebabkan banyak penduduk Arab Saudi menyelamatkan diri ke Mesir dan membangun karantina kesehatan di daerah Bir Anbar. Tahun 1864 ibadah Haji pernah dilaksanakan dan 1000 jamaah meninggal per hari. Pada saat itu juga Mesir mengirimkan banyak dokter ke Arab Saudi untuk menyelamatkan nyawa warganya.²¹
9. Tahun 1987, saat itu wabah meningitis melanda Arab Saudi menjelang pelaksanaan ibadah Haji. 10.000 calon jamaah Haji yang telah tiba terinfeksi karena penyebaran penyakit yang begitu cepat.²²
10. Tahun 2020-2021 adanya Virus Covid-19 yang berasal dari Wuhan telah menyebar di berbagai belahan dunia termasuk Indonesia dan Arab Saudi.

Dalam ajaran Islam, menjaga agama (ḥifẓ ad-din), jiwa (ḥifẓ an-nafs), akal (ḥifẓ al-‘aql), keturunan (ḥifẓ an-nasal), dan harta (ḥifẓ al-maal) merupakan lima maqāṣid asy-syarī‘ah yang harus dijadikan sebagai dasar pertimbangan utama dalam penentuan hukum atau kebijakan oleh Pemerintah agar terlaksananya kemaslahatan bagi masyarakat.

Mayoritas jamaah Haji berusia lanjut, sehingga sangat rentan terhadap risiko kematian yang lebih besar. Jadi semua pemangku kepentingan perlu berkoordinasi dan mengambil langkah-langkah ketat untuk mengurangi penyebarannya dan risiko yang terkait dengan populasi manusia global.²³

²¹*Ibid.*

²²“Haji 2020: Calon Jamaah Haji Berdatangan, Arab Saudi Ketatkan Protokol Kesehatan Di Tengah Pandemi Covid-19,” <https://www.bbc.com/indonesia/dunia-53549293>, 2020, diakses pada 13 Mei 2022 pukul 19.50 WIB.

²³“Haji Dan Protokol Kesehatan Ketat Untuk Jamaah: Hanya Bagi Mereka Yang Berusia Di Bawah 65 Tahun Dan Tes Sebelum Masuk Tempat Suci,” <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-52887272>, 2020, diakses pada tanggal 13 Mei 2022 pukul 19.51 WIB.

Sampai pada akhirnya Pemerintah menetapkan Pembatalan Keberangkatan Jamaah Haji pada Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1442 H/2021 M melalui Surat Keputusan Menteri Agama No 660 Tahun 2021. Menetapkan Pembatalan Keberangkatan Jamaah Haji pada Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1442 H/2021 M bagi Warga Negara Indonesia yang menggunakan kuota Haji Indonesia dan kuota Haji lainnya.

Pembatalan tersebut berdampak pada aspek pelayanan, pembinaan dan perlindungan dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1442 H/2021 M, sehingga perlu ditetapkan kebijakan baru. Hal tersebut harus dilakukan agar tidak terjadi saling berbeda pendapat, memberikan kepastian hukum bagi jamaah Haji dan petugas Haji, juga menjadi panduan bagi pihak-pihak terkait sampai Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1443 H/2022 M.

Pembatalan Keberangkatan Jamaah Haji pada Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1442 H/2021 M bagi Warga Negara Indonesia yang menggunakan kuota Haji Indonesia dan kuota Haji lainnya tentu memiliki imbas pada dana Haji atau biaya Haji yang sudah disetorkan.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas penulis tertarik untuk membahas tesis dengan judul : **“Perspektif Hukum Positif Indonesia Tentang Calon Jamaah Haji (Penelitian Di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Deli Serdang)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka ditentukan perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana ketentuan pendaftaran hingga pemberangkatan dalam peraturan perundang-undangan di deli serdang?
2. Bagaimana aturan penggunaan dana dalam upaya efisiensi dana penyelenggaraan Ibadah haji?
3. Bagaimana tanggung jawab kementerian agama dalam penyelenggaraan ibadah haji?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dalam penulisan tesis ini adalah:

1. Untuk mengetahui ketentuan pendaftaran hingga pemberangkatan dalam peraturan perundang-undangan di deli serdang.
2. Untuk mengetahui aturan penggunaan dana dalam upaya efisiensi dana penyelenggaraan Ibadah haji.
3. Untuk mengetahui tanggung jawab kementerian agama dalam penyelenggaraan ibadah haji?

D. Manfaat Penelitian

Melalui Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis, normatif maupun praktis, yakni ;

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini akan memberikan sumbang saran dalam khasanah ilmu pengetahuan hukum, khususnya di bidang hukum Islam.
2. Secara praktis, Praktis hasil penelitian ini akan memberikan sumbang saran dalam khasanah ilmu pengetahuan hukum, khususnya tentang pemberangkatan ibadah haji.

E. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

1. Kerangka Teori

Kerangka teoritik dan sebagainya, berbagai istilah tersebut pada dasarnya sama maksud dan maknanya, mungkin ada yang lebih luas dan yang lain lebih sempit kajiannya, akan tetapi isi dari kerangka teoritik adalah konsepsi-konsepsi, teori-teori, pandangan-pandangan, dan penemuan yang relevan dengan pokok permasalahan.²⁴

Kata teoritik atau teoritis atau *theoretical* berarti berdasarkan pada teori, mengenai atau menurut teori.²⁵ Kata teori berasal dari kata *theoria* dalam bahasa Latin yang berarti perenungan. Kata *theoria* itu sendiri berasal dari kata *thea* yang dalam bahasa Yunani berarti cara atau hasil pandang.²⁶ Dalam penelitian ilmiah, adanya kerangka teoritis adalah merupakan suatu kerangka dari mana suatu masalah dan hipotesis diambil atau dihubungkan.

²⁴ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, h. 92.

²⁵ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2001, h. 156

²⁶ Soetandyo Wigjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam HuMa, Jakarta, 2002, h. 184

a. Teori kewenangan

Negara Indonesia adalah negara hukum, ketentuan ini ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUDNRI Tahun 1945) yang merupakan konstitusi negara. Dengan dasar yang demikian, kedaulatan tertinggi di negara Indonesia bersumber atau berdasarkan pada hukum.

Sebagai konsekuensi dianut dan diaturnya konsep negara hukum dalam UUD NRI Tahun 1945, setiap tindakan aparaturnya penegak hukum harus dilandasi hukum, dalam hal ini mencakup hukum dasar (UUDNRI Tahun 1945) dan undang-undang sebagai turunannya.

Negara hukum berawal dari ide sistem hukum yang dilaksanakan untuk membentuk sebuah sistem yang menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak asasi manusia (*human rights*). Konsep dasar dari negara hukum adalah semua perilaku dalam setiap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara harus berdasarkan hukum yang dirancang dan dibuat oleh pembentuk undang-undang.²⁷

Kedaulatan hukum pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah hukum, oleh sebab itu seluruh alat perlengkapan negara apapun namanya termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum tanpa kecuali. Sesuai pendapat yang dikemukakan Krabe mengenai negara hukum, yang menjelaskan bawah:

²⁷*Ibid.*, h. 21.

Negara sebagai pencipta dan penegak hukum di dalam segala kegiatannya harus tunduk pada hukum yang berlaku. Dalam arti hukum membawahkan negara. Berdasarkan pengertian hukum itu bersumber dari kesadaran hukum rakyat, maka hukum mempunyai wibawa yang tidak berkaitan dengan seseorang (*impersonal*).²⁸

Konsep negara hukum terdapat dua istilah yang lazim digunakan, yaitu "*rechtstaat*" dan *rule of law*. Kedua istilah itu sering digunakan untuk menyebutkan istilah negara hukum. Penjelasan UUDNRI Tahun 1945, menyebutkan negara Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*). Namun rumusan tersebut bukanlah berarti bahwa konsep negara hukum yang dianut negara Indonesia adalah konsep negara hukum *rechtstaat* sebagaimana diterapkan di negara-negara Eropa Kontinental, melainkan untuk memberikan pengertian negara hukum secara umum.

Penggunaan istilah *rechtstaat* terkait penjelasan konsep "negara hukum" dalam UUDNRI Tahun 1945 dapat merujuk pada penjelasan yang disampaikan Padmo Wahjono, sebagai berikut:

Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum, dengan rumusan *rechtstaat* diantara kurung dengan anggapan bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari pengertian negara hukum pada umumnya yang disesuaikan dengan keadaan Indonesia. Artinya, digunakan dengan ukuran pandangan hidup maupun pandangan negara Indonesia.²⁹

Ide dasar yang menjadi konsep negara hukum Indonesia secara tegas dinyatakan dalam UUDNRI Tahun 1945 tentunya tidak dapat dipisahkan dari keberadaan Pancasila sebagai dasar negara dan sumber

²⁸ B. Hestu Cipto Handoyo, 2015, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta; Cahaya Atma Pustaka, h. 17

²⁹ Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, 2014, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Bandung; Nusa Media, h. 42.

dari segala hukum yang menjadi jiwa bangsa Indonesia. Dengan kata lain, Pancasila menjiwai seluruh kehidupan negara hukum Indonesia.

Konsep negara hukum yang dianut dan diterapkan di Indonesia bukanlah konsep negara hukum sebagai konsep *rechtstaat* ataupun konsep *rule of law*, melainkan menganut dan menerapkan konsep negara hukum yang sesuai dengan kondisi jiwa bangsa Indonesia yakni Konsep Negara Hukum Pancasila. Berkenaan dengan konsep negara hukum, Mahfud M.D memberikan pandangannya sebagai berikut:

Konsep negara hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum yang prismatic, karena konsep negara hukum Pancasila merupakan gabungan dari unsur-unsur yang berbeda dalam konsep negara *rechtstaat* dan *rule of law*, ke dalam satu konsep yang menyatu pada konsep negara hukum Indonesia.³⁰

Kedudukan konstitusi dalam suatu negara hukum begitu penting. Karena konstitusi merupakan tonggak dasar dan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang baik, sebagaimana pernyataan yang dikemukakan Aristoteles, sebagai berikut:

*Constitutional rule in a state is closely connected, also with the question whether is better to be ruled by the best men or the best law, since a government in accordance with law, accordingly the supremacy of law is accepted by Aristoteles as mark of good state and not merely as an unfortunate necessity.*³¹

Memaknai pernyataan Aristoteles di atas, aturan konstitusional dalam suatu negara berkaitan secara erat dengan mempertanyakan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia yang terbaik sekalipun atau

³⁰ Moh. Mahfud, MD, 2011, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta; Rajawali Pers, h, 24.

³¹ Dahlan Thaib. 2001. *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*. Yogyakarta; Liberty, h. 22.

hukum yang terbaik, selama pemerintahan menurut hukum. Oleh sebab itu, supremasi hukum diterima oleh Aristoteles sebagai pertanda negara yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang tidak layak. Berdasarkan pemikirannya tersebut, kemudian Aristoteles menentukan 3 (tiga) unsur suatu pemerintahan yang berdasarkan pada konstitusi, yaitu:

1. Pemerintah dilaksanakan untuk kepentingan umum.
2. Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengesampingkan konvensi dan konstitusi.
3. Pemerintahan berkonstitusi yang dilaksanakan atas kehendak rakyat.³²

Pemikiran Aristoteles diakui merupakan cita negara hukum yang dikenal sampai sekarang. Bahkan, ketiga unsur itu hampir ditemukan dan dipraktikkan oleh semua negara yang mengidentifikasi dirinya sebagai negara hukum. Seperti, konsep negara hukum *rechtsstaat* di Eropa Kontinental yang didasarkan pada filsafat liberal yang individualistik.³³

Negara hukum dalam konsep negara hukum Eropa Kontinental (*rechtsstaat*) memiliki ciri-ciri sebagai berikut: adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat, adanya pembagian kekuasaan negara, pengakuan dan perlindungan hak-hak dan kebebasan rakyat.³⁴

Memperhatikan ciri-ciri negara hukum yang terkandung dalam sistem hukum Eropa Kontinental (*rechtsstaat*) tersebut, dapat dipahami bahwa

³² *Ibid.*

³³ Philipus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya; Bina Ilmu, h. 72.

³⁴ Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta ; UII Press, h. 9.

ide sentral dari konsep *rechtsstaat* adalah adanya pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang bertumpu pada prinsip kebebasan dan persamaan. Dimana prinsip-prinsip tersebut diatur dalam undang-undang dasar (konstitusi) yang secara teoritis memberikan jaminan atas kebebasan dan persamaan tersebut. Konsep *rechtsstaat*, didalamnya terdapat pembagian kekuasaan yang dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penumpukan kekuasaan dalam satu tangan. Dalam konsep negara hukum (*rechtsstaat*), kekuasaan yang berlebihan yang dimiliki penguasa akan cenderung menimbulkan tindakan-tindakan yang mengancam dan mengekang kebebasan dan persamaan yang menjadi ciri khas dari negara hukum itu sendiri.³⁵

Melihat ciri-ciri *rechtsstaat* tersebut, dapat dikatakan bahwa ciri-ciri negara hukum *rechtsstaat* juga melekat pada negara Indonesia sebagai sebuah negara hukum. UUDNRI Tahun 1945 dan penjelasannya (sebelum diamandemen), menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, bukan negara kekuasaan. Hal ini berarti adanya pengakuan prinsip-prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam UUDNRI Tahun 1945, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin keadilan bagi setiap orang, termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.

³⁵ Philipus M.Hadjon, *Op.cit*, h. 73.

Premis Indonesia sebagai negara hukum secara tegas dinyatakan dalam rumusan Pasal 1 ayat (3) UUDNRI Tahun 1945, yang berbunyi: “Negara Indonesia negara hukum”. Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakan supremasi hukum untuk menegakan kebenaran dan keadilan. Dengan kata lain, negara hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.

Keadilan merupakan syarat utama terciptanya kebahagiaan hidup warga negara dan sebagai dasar dari pada keadilan itu, maka perlu untuk mengajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula dengan peraturan hukum yang sebenarnya, peraturan hukum itu hanya ada dan dianggap ada jika peraturan tersebut mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negara.³⁶ Aristoteles menjelaskan, bahwa dalam penyelenggaraan suatu pemerintahan yang adil didasari pemikiran bahwa:

Yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja. Kesusilaan yang akan menentukan baik tidaknya suatu peraturan undang-undang dan membuat undang-undang adalah sebagian dari kecakapan menjalankan pemerintahan negara. Oleh karena itu Aristoteles menekankan, bahwa yang penting adalah mendidik manusia menjadi warga negara yang baik, karena dari sikapnya yang adil akan terjamin kebahagiaan hidup warga negaranya.³⁷

Mewujudkan pelaksanaan pemerintahan yang adil, maka dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum umumnya berlaku 3 (tiga) prinsip dasar, yakni supremasi hukum (*supremacy of law*),

³⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1998. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta ; Sinar Bakti, h. 153.

³⁷ *Ibid*, h. 154.

kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*), dalam rangka mencapai keadilan. Karena salah satu tujuan negara hukum adalah untuk mencapai keadilan. Pengertian keadilan yang dimaksud dalam konsep negara hukum Indonesia adalah bukan hanya keadilan hukum (*legal justice*), tetapi juga keadilan sosial (*social justice*).³⁸

Perbedaan perlakuan hukum hanya dapat dibenarkan jika terdapat alasan-alasan khusus, misalnya, anak-anak yang di bawah umur 17 (tujuh belas) tahun mempunyai hak yang berbeda dengan anak-anak yang di atas (tujuh belas) 17 tahun. Perbedaan ini ada alasan yang rasional, tetapi perbedaan perlakuan tidak dibolehkan jika tanpa alasan logis, misalnya karena perbedaan warna kulit, gender, agama dan kepercayaan, sekte tertentu dalam agama, atau perbedaan status seperti antara tuan tanah dan petani miskin.³⁹

Cita hukum (*rechtsidee*) merupakan hakikat hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat yang berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta dan pikiran dari masyarakat itu sendiri. Berdasarkan rumusan tersebut, Arief Sidharta mengartikan cita hukum sebagai gagasan, karsa, cipta dan pikiran yang berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna

³⁸*Ibid*, h. 155.

³⁹ Munir Fuady. 2009. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*. Bandung; Refika Aditama, h. 207.

hukum, yang dalam intinya terdiri dari tiga unsur, yaitu keadilan, kehasilgunaan (*doelmatigheid*), dan kepastian hukum.⁴⁰

Berdasarkan pengertian cita hukum di atas, kemudian dirumuskan bahwa cita hukum Indonesia adalah Pancasila. Konsep negara hukum Indonesia telah menyepakati Pancasila sebagai dasar falsafah kehidupan berbangsa dan bernegara dengan menjadikan Pancasila sebagai pedoman bertingkah laku atau pedoman hidup yang berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta dan pikiran masyarakat dan bangsa Indonesia.

Mengenai konsep negara hukum di Indonesia, Muhammad Yamin memberikan penjelasan sebagai berikut:

Kekuasaan yang dilakukan oleh pemerintah Republik Indonesia itu hanya berdasarkan dan berasal dari pada undang-undang dan sekali-kali tidak berdasarkan kekuasaan senjata, kekuasaan sewenang-wenang atau kepercayaan, bahwa kekuatan badanlah yang boleh memutuskan segala pertikaian dalam negara. Republik Indonesia ialah suatu negara hukum (*rechtsstaat/government under of law*) tempat keadilan yang tertulis berlaku; bukanlah negara polisi atau negara militer, bukanlah pula negara kekuasaan (*machtsstaat*). Republik Indonesia ialah negara yang melaksanakan keadilan yang tertuliskan dalam undang-undang. Warga negara diperintahkan dan diperlakukan oleh undang-undang keadilan yang dibuat oleh rakyat sendiri.⁴¹

Mengacu pada pendapat Muh. Yamin di atas, maka kata *rechtsstaat* dalam penjelasan UUDNRI Tahun 1945 bukanlah konsep *rechtsstaat* sebagaimana yang diterapkan dalam sistem hukum *civil law*, melainkan hanya istilah yang digunakan untuk menyebutkan negara

⁴⁰ Bernard Arief Sidharta, 2013, *Ilmu Hukum Indonesia Upaya Pengembangan Ilmu hukum Sistemik Yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat*, Yogyakarta; Genta Publishing, h. 183.

⁴¹ Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi. 2014. *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*. Bandung; Nusa Media, h. 41.

hukum. Pernyataan Muh. Yamin tersebut dapat dilihat pada kalimat “Republik Indonesia ialah suatu negara hukum (*rechtsstaat* atau *government under of law*).⁴²

Berdasarkan konsep negara hukum di atas, dapat disimpulkan bahwa meskipun penjelasan UUDNRI Tahun 1945 menyebutkan negara Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), namun rumusan tersebut bukanlah konsep negara hukum (*rechtsstaat*) sebagaimana yang diterapkan di negara Eropa Kontinental yang menganut sistem hukum *civil law*, melainkan pengertian negara hukum di sini berlaku secara umum. Pandangan ini sesuai dengan pendapat yang disampaikan oleh Padmo Wahyono, yang menyatakan bahwa:

Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum, dengan rumusan *rechtsstaat* diantara kurung dengan anggapan bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari pengertian negara hukum pada umumnya (*genus begrip*), disesuaikan dengan keadaan Indonesia. Artinya digunakan dengan ukuran pandangan hidup maupun pandangan bernegara kita.⁴³

Berkenaan dengan penggunaan istilah negara hukum (*rechtsstaat*) dalam penjelasan UUDNRI Tahun 1945, Soetandyo Wignyosoebroto berpendapat bahwa:

Penjelasan UUDNRI Tahun 1945 (yang dijadikan bahan penataran P4 pada masa yang lalu), apa yang disebut “negara hukum” disebutkan disitu secara lebih lengkap dalam suatu rangkaian kata-kata “negara yang berdasarkan hukum”. Sebenarnya istilah ini, entah dituliskan pendek-pendek entah pula dituliskan agak panjang sebagai suatu frasa, adalah hasil terjemahan dari istilah hukum berbahasa Belanda *rechtsstaat*, atau yang didalam bahasa Jerman

⁴²*Ibid.*, h. 41.

⁴³ Padmo Wahjono, 1983, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta; Gh.ia Indonesia, h. 7.

dituliskan *rechtsstaat* atau pula yang didalam bahasa Inggris dituliskan *the law state* atau *the state of law*.⁴⁴

Teori kewenangan digunakan berkaitan dengan kaidah-kaidah hukum dalam pemberian hibah dan mekanisme penyelesaian pembatalan hibah melalui pengadilan. Di mana dalam penyelesaian pembatalan hibah melalui pengadilan, bersingungan dengan masalah kewenangan yang dimiliki oleh pengadilan untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara (kompetensi *absolute*) dan kewenangan pengadilan untuk memeriksa dan mengadili di wilayah hukumnya (kompetensi relatif).

Prinsip utama dalam negara hukum, yaitu bahwa dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus berdasarkan pada hukum (asas legalitas). Dalam penerapan asas legalitas, maka setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki *legitimasi*, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu.

Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum oleh badan publik atau lembaga-lembaga negara.⁴⁵ Berkenaan dengan wewenang yang dimiliki dari suatu lembaga dan dalam kaitannya dengan pelaksanaan kewenangan, Prajudi Atmosudirdjo, memberikan penjelasan sebagai berikut:

⁴⁴ Soetandyo Wignjosoebroto, 2002, *Hukum, Paradigma, Metode dan Masalah*. Jakarta; Elsam dan Huma, h. 263.

⁴⁵ SF. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta; Liberty, h. 154.

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu *onderdil* tertentu saja. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang sendiri adalah suatu kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.⁴⁶

Konsep tentang wewenang dapat ditelaah berdasarkan teori kewenangan. Berdasarkan teori kewenangan, pada dasarnya sumber wewenang yang dimiliki oleh lembaga/pejabat pemerintah atau penegak hukum dapat diperoleh dari tiga cara, yaitu: wewenang atribusi, delegasi, dan wewenang mandataris.⁴⁷ Masing-masing wewenang tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

Wewenang yang diperoleh secara “*atribusi*”, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru”. Pada *delegasi* terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang satu kepada yang lain.⁴⁸

Wewenang mandat (*mandataris*), didalamnya tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis

⁴⁶ Prajudi Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta;Gh.ia Indonesia, h. 29.

⁴⁷ *Ibid*, h. 29.

⁴⁸ Indroharto, 1993, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta; Pustaka Harapan, h. 90.

formal), yang ada hanyalah hubungan internal".⁴⁹ Lebih lanjut, Philipus M.

Hadjon, menjelaskan bahwa:

Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari "pelimpahan".⁵⁰

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diketahui bahwa wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Adapun dasar hukum, bahwa wewenang memiliki dasar hukum, sedangkan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum.⁵¹

b. Teori Keadilan

Semua ciptaan manusia tentunya memiliki tujuan, termasuk hukum. Tujuan hukum sangat beragam, seperti: kedamaian, ketertiban, keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum. Menurut Gustav Radbruch terdapat tiga (3) unsur utama/tujuan dalam penegakan hukum, yaitu keadilan(*gerechtigheit*),kepastianhukum (*recht sicherheit*)dan kemanfaatan

⁴⁹ Ridwan H.im, A. R, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta; Rajawali Pers, h. 74-75.

⁵⁰ Philipus, M. Hadjon, 1994, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, h. 7.

⁵¹ Philipus, M. Hadjon, 1998, *Penataan Hukum Administrasi*, Surabaya; Fakultas Hukum Unair, h. 2.

(*zweckmąjigkeit*).⁵² Namun dari berbagai tujuan hukum tersebut, “keadilan” adalah tujuan hukum yang paling hakiki.⁵³

Keadilan dalam hukum adalah hal yang penting, karena keadilan merupakan tumpuan dari hukum. Begitu pentingnya keadilan sebagai tumpuan dari hukum, maka para ahli hukum memberikan pandangannya mengenai keadilan. Pandangan ahli hukum tersebut kemudian melahirkan berbagai teori keadilan yang didasari pada pandangan masing-masing ahli hukum, diantaranya teori keadilan Aristoteles, teori keadilan sosial Jhon Rawls, teori keadilan Hans Kelsen.

Pandangan Aristoteles tentang keadilan bisa dilihat dalam karyanya *nichomachean ethics*, *politics*, dan *rethoric*. Berdasarkan filsafat hukum Aristoteles, hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan. Keadilan dalam pandangan Aristoteles, sebagai suatu pemberian persamaan, tetapi bukan persamarataan. Keadilan dalam pandangan Aristoteles didistribusikan melalui pemberian hak secara proporsional. Hal ini kemudian dipahami bahwa semua orang atau setiap warga negara bersamaan kedudukannya dihadapan hukum.⁵⁴

Keadilan menurut pandangan Aritoteles dibagi dalam dua macam keadilan, yaitu keadilan *distributif* dan keadilan *communicatif*. Keadilan *distributif* adalah keadilan yang memberikan kepada tiap orang porsi

⁵² Shidarta. 2010. *Reformasi Peradilan dan Tanggung Jawab Negara*, Jakarta; Komisi Yudisial, h. 3

⁵³ Darji Damodiharjo dan Shidarta. 2016. *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*. Bandung; Citra Aditya Bakti, h. xiii.

⁵⁴ Marwan Effendi. 2014. *Teori Hukum dari Perspektif Kebijakan, Perbandingan dan Harmonisasi Hukum Pidana*. Jakarta; Referensi Media Group, h. 75.

menurut prestasinya, sedangkan keadilan *communicatif* adalah memberikan sama banyaknya kepada setiap orang tanpa membedakan prestasinya.⁵⁵

Berbeda dengan keadilan dalam pandangan Aristoteles, keadilan menurut pandangan Jhon Rawls dasari pada perspektif "*liberal egalitarian of social justice*", Rawls berpendapat bahwa keadilan adalah kebajikan utama dari hadirnya institusi-institusi sosial. Pandangan Rawls memposisikan keadilan sebagai adanya situasi yang sama dan sederajat antara tiap-tiap individu dalam masyarakat yang menjadi suatu posisi asli yang bertumpu pada pengertian ekulibrium reflektif dengan didasari oleh ciri rasionalitas (*rasionality*) kebebasan (*freedom*), dan persamaan (*equality*), guna mengatur struktur dasar dalam masyarakat (*basic structure of society*).⁵⁶

Mengenai keadilan dapat pula dilihat pandangan Hans Kelsen, dalam hasil karyanya "*General Theory of Law and State*", di mana Hans Kelsen berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan didalamnya.⁵⁷

Konsep keadilan yang dikemukakan Kelsen dibedakan dalam dua macam, pertama keadilan yang bersumber dari cita-cita rasional. Keadilan dirasionalkan melalui pengetahuan yang berwujud suatu kepentingan yang akhirnya menimbulkan suatu konflik kepentingan. Penyelesaian atas

⁵⁵*Ibid*, h. 76.

⁵⁶*Ibid*, h. 78.

⁵⁷ Hans Kelsen, 2010, *Teori Hukum Hans Kelsen*, Yogyakarta; Liberty, h. 7.

konflik kepentingan tersebut dapat dicapai melalui suatu tatanan yang memuaskan salah satu kepentingan dengan mengorbankan kepentingan yang lain atau dengan berusaha mencapai suatu kompromi menuju suatu perdamaian bagi semua kepentingan.⁵⁸

Konsep keadilan yang kedua menurut Kelsen adalah konsep keadilan dan legalitas. Dalam konsep ini, menekankan bahwa untuk menegakkan keadilan maka harus didasari adanya peraturan. Suatu peraturan umum adalah “adil” jika benar-benar dapat diterapkan, sementara itu peraturan umum adalah “tidak adil”, jika aturan itu tidak dapat diterapkan atau jika diterapkan pada suatu kasus dan tidak diterapkan pada kasus lain yang serupa. Konsep keadilan dan legalitas inilah yang diterapkan dalam hukum nasional bangsa Indonesia, yang memaknai bahwa peraturan hukum nasional dapat dijadikan sebagai payung hukum (*umbrella law*) bagi peraturan-peraturan hukum nasional lainnya sesuai tingkat dan derajatnya dan peraturan hukum itu memiliki daya ikat terhadap materi-materi yang dimuat (materi muatan) dalam peraturan hukum tersebut.⁵⁹

Bersandar pada konsep keadilan yang terdapat pada teori keadilan hukum di atas, dapat dipahami bahwa pembaharuan hukum merupakan suatu keniscayaan untuk menjawab semua tantangan atas perkembangan sosial yang terjadi di tengah masyarakat. Dengan adanya perkembangan masyarakat, maka hukum pun harus berkembang mengikutinya, agar

⁵⁸*ibid*, h. 16.

⁵⁹ Marwan Effendi, *Op. cit*, h. 79.

hukum dapat menjawab kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, diharapkan tercapailah tujuan hukum yang sering disebut trilogi tujuan hukum, yaitu mewujudkan keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum bagi masyarakat.

c. Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum *positivisme* muncul pada abad ke 19 akhir dan awal abad ke 20. Teori *positivisme* dikembangkan oleh Jhon Austin dan Hans Kelsen. Jhon Austin dalam teori hukum *positivismenya* berpandangan bahwa hukum itu nyata dan berlaku, bukan karena mempunyai dasar dalam kehidupan sosial, bukan pula karena hukum itu bersumber pada jiwa bangsa, bukan karena cermin keadilan, tetapi karena hukum itu mendapat bentuk positifnya dari institusi yang berwenang.⁶⁰

Selain Austin, tokoh lainnya yang juga mendukung teori *positivisme* adalah Hans Kelsen. Menurut Kelsen bahwa sumber pedoman-pedoman objektif diatur dalam norma dasar (*grundnorm*). Norma dasar (*grundnorm*) merupakan syarat transendental logis bagi berlakunya seluruh tata hukum. Seluruh tata hukum harus berpedoman secara hierarki pada *grundnorm*, setiap orang harus menyesuaikan diri dengan apa yang telah ditentukan oleh *grundnorm*. Pandangan Kelsen ini lebih menitikberatkan pada yuridis normatif yang sejalan dengan teori *positivisme*.⁶¹

⁶⁰*Ibid.*, h. 21.

⁶¹*Ibid.*

Kepastian hukum atau positivitas kaidah hukum adalah hal ditetapkannya hukum dalam suatu aturan hukum oleh pengemban kewenangan hukum yang berwenang (*bevoegde reshtsautoriet*). Dengan itu, maka aturan hukum itu disebut aturan hukum positif. Hukum positif merupakan terjemahan dari "*ius positum*", yang secara harfiah berarti sebagai hukum yang ditetapkan.⁶²

Positivisme hukum memandang perlu memisahkan secara tegas antara hukum dan moral (antara hukum yang berlaku dan hukum yang seharusnya, antara *das sein* dan *das sollen*). Teori *Positivisme* hukum berpandangan bahwa, hukum tidak lain adalah perintah penguasa (*law is a command of lawgivers*). Teori *positivisme* hukum, berpandangan bahwa hukum identik dengan undang-undang.⁶³

Pemisahaan hukum dan moral (antara hukum yang berlaku dan hukum yang seharusnya, antara *das sein* dan *das sollen*), dipertegas oleh pandangan Kelsen yang menyatakan bahwa hukum harus dibersihkan dari anasir-anasir yang non yuridis, sosiologis, politis, historis, bahkan etis. Pemikiran Kelsen tersebut kemudian dikenal dengan teori hukum murni. Jadi, hukum adalah suatu keharusan, bukan kategori faktual. Berdasar pada konsep pemikirannya itu, Kelsen kemudian dimaksudkan sebagai kaum *Neokantian*, karena Kelsen menggunakan pemikiran Kant tentang pemisahaan antara bentuk dan isi. Bagi Kelsen, hukum berurusan dengan bentuk (*forma*), bukan isi (*materia*). Jadi, keadilan sebagai isi hukum berada di luar hukum.⁶⁴Hans Kelsen, menjelaskan bahwa :

⁶² J. J. H. Brungink, 2011, *Refleksi Tentang Hukum "pengertian-Pengertian Dasar Dalam Teori Hukum*, alih bahasa B. Arief Sidharta, Bandung; Citra Aditya Bakti, h. 142.

⁶³ Darji Darmodiharjo dan Shidarta. *Op. cit*, h. 113-114.

⁶⁴*Ibid*, h. 115.

Hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberative*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungan dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu.⁶⁵

Kepastian hukum dalam pandangan Utrecht mengandung dua pengertian, yaitu : Pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan. Kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.⁶⁶ Kepastian hukum merupakan perlindungan *yustisiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Kepastian hukum sangat identik dengan pemahaman *positivisme* hukum yang berpendapat bahwa satu-satunya sumber hukum adalah undang-undang, sedangkan peradilan berarti semata-mata penerapan undang-undang pada peristiwa yang konkrit.⁶⁷

⁶⁵ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta; Prenada Kencana Media Group, h. 58.

⁶⁶ Riduan SyaHadis Riwayatani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung; Citra Aditya, h. 23.

⁶⁷ Lili Rasdjidi dan Ira Rasjidi, 2001, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung; Citra Aditya Bakti, h. 42 - 43.

Pandangan *positivisme* hukum mengidentikan hukum sebagai undang-undang.⁶⁸ Hal ini berarti bahwa setiap peristiwa hukum yang terjadi di tengah masyarakat haruslah memiliki sarana atau undang-undang yang mengaturnya, sehingga peristiwa tersebut dapat memiliki kekuatan hukum dan memperoleh perlindungan hukum.

2. Kerangka Konsep

Konsepsi berasal dari bahasa latin, *conceptus* yang memiliki arti sebagai suatu kegiatan atau proses berpikir, daya berfikir khususnya penalaran dan pertimbangan. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi dan realitas.

Konsepsi merupakan definisi operasional dari intisari obyek penelitian yang akan dilaksanakan. Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindari perbedaan pengertian dan penafsiran dari suatu istilah yang dipakai. Selain itu dipergunakan juga untuk memberikan pegangan pada proses penelitian ini. Menghindari terjadinya perbedaan pengertian tentang konsep yang dipakai dalam penelitian ini, perlu dikemukakan pengertian konsep yang digunakan, sebagai berikut:

- a. Hukum Positif adalah Tata hukum yang berlaku pada waktu tertentu dalam suatu wilayah negara tertentu itulah yang disebut hukum positif.

⁶⁸ Pontang Moerad, 2005, *Pembentukan Hukum Melalui Putusan Pengadilan Dalam Perkara Pidana*, Bandung; Alumni, h.120.

Lebih rinci lagi hukum positif adalah hukum yang berlaku sekarang bagi suatu masyarakat tertentu dalam suatu daerah tertentu.⁶⁹

- b. Calon adalah orang yg akan menjadi; **atau** orang yg dididik dan dipersiapkan untuk menduduki jabatan atau profesi tertentu; atau orang yg diusulkan atau dicadangkan supaya dipilih atau diangkat menjadi sesuatu;
- c. Jamaah Haji menurut Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Haji dan Umroh adalah warga negara yang beragama Islam dan telah mendaftarkan diri untuk menunaikan Ibadah Haji sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan.

F. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan di perpustakaan Universitas Islam Sumatera Utara dan browsing melalui internet terdapat beberapa penelitian yang telah dilakukan oleh penelitian terdahulu, yang berkaitan dengan judul dan permasalahan yang menjadi objek kajian dalam penulisan tesis ini. Adapun beberapa penelitian yang memiliki keterkaitan dengan objek penelitian ini adalah:

1. Tesis Ajeng Dwi P.S, NIM : 12912018, mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2015.

⁶⁹ Samidjo, Pengantar Hukum Indonesia (Bandung: C.V Armico, 1985), h. 23

Judul Tesis yang menjaditopik/tema dalam penelitian ini adalah mengenai : **“Tinjauan Yuridis Tanggung Jawab Kementerian Agama Dalam Pelaksanaan Ibadah Haji”**

Adapun yang menjadi permasalahan dalam tesis ini adalah Bagaimana wewenang dan tanggung jawab Kementerian Agama dalam penyelenggaraan ibadah haji?, dan Bagaimana penyelesaian hukum jika terjadi kasus/sengketa dalam penyelenggaraan ibadah haji?.

2. Tesis Inti Ulfi Sholichah, NIM: 21140433100013 Mahasiswa Program Magister Hukum Ekonomi Syariah Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 1439 H/2018 M.

Judul penelitian: **“Hukum Invertasi Produktif Dalam Pengelolaan Dana Haji (Persepektif Hukum Ekonomi Syariah)”**

Adapun yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini, yaitu: Bagaimana konsep investasi berdasarkan hukum ekonomi syariah, Bagaimana hukum pengembangan dana haji dalam investasi dalam tujuan produktif (*profit*).

Berdasarkan peninjauan yang telah dilakukan, maka sejauh yang diketahui, penelitian tentang: **Perspektif Hukum Positif Indonesia Tentang Calon Jemaah Haji (Penelitian Di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Deli Serdang)** belum pernah dilakukan baik dilihat dari judul maupun dari subtansi permasalahan Sehingga penelitian ini adalah

asli adanya. Artinya, secara akademik penulisan ini dapat dipertanggungjawabkan kemurniannya

G. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat “deskriptif, yaitu menggambarkan keadaan atau suatu fenomena yang berhubungan dengan permasalahan yang akan diteliti”.⁷⁰ Deskriptif analistis akan dikaji peraturan-peraturan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan yang menyangkut permasalahan yang telah diidentifikasi.

2. Metode Pendekatan

Pendekatan dalam penelitian ini dilakukan secara metode penelitian yuridis normatif. "Pendekatan yuridis normatif yaitu menekankan pada ilmu hukum dengan menitik beratkan pada data sekunder, yang berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tertier".⁷¹

3. Lokasi Penelitian

Adapun lokasi penelitian dalam penulisan tesis ini adalah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Deli Serdang.

4. Alat Pengumpulan Data

⁷⁰ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2003, hal. 36

⁷¹ Ibid, hal. 37

Alat pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan studi dokumentasi dengan cara melaksanakan penelitian kepustakaan (*library research*), dengan dengan cara menghimpun dan melakukan penalaan, serta analisis terhadap bahan-bahan hukum yang relevan dengan pembahasan penelitian, berupa: peraturan perundangan, dokumen hukum dan buku-buku serta kamus-kamus hukum.

Memperoleh data primer dalam penelitian ini, maka digunakan teknik wawancara dalam bentuk wawancara mendalam (*in-depth interview*) adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan informan, atau orang yang diwawancarai dengan atau tanpa menggunakan pedoman (*guide*) wawancara.⁷²

Wawancara merupakan instrumen atau sarana untuk evaluasi *rechecking* atau pembuktian terhadap informasi atau keterangan yang diperoleh sebelumnya, dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang relevan dengan pembahasan penelitian, sehingga diperoleh jawaban yang valid mengenai permasalahan penelitian.

5. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data

a. Jenis Data

Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Data kualitatif, yaitu data yang disajikan dalam bentuk kata verbal bukan dalam bentuk angka. yang termasuk data

⁷²Sutopo, HB, *Metode Penelitian Kualitatif*, UNS Press, Surakarta, 2006, h. 74.

kualitatif dalam penelitian ini yaitu gambaran umum obyek penelitian.⁷³

b. Sumber Data

Sumber data penelitian ini adalah sekunder. Data sekunder dalam penelitian ini bersumber dari :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan haji.
- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer berupa buku-buku yang berhubungan dengan objek yang diteliti
- 3) Bahan hukum tertier yakni yang memberikan informasi lebih lanjut mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum.

c. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data merupakan landasan utama dalam menyusun tesis ini yang didasarkan atas : penelitian kepustakaan (*library research*); Dengan metode ini penulis dapat mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan, berupa putusan dari pengadilan, buku-buku, majalah, dokumen-dokumen, serta sumber-sumber teoritis lainnya sebagai dasar penyelesaian permasalahan dalam tesis ini.

6. Analisis Data

⁷³Noeng Muhadjir, Metodologi Penelitian Kualitatif , (Yogyakarta : Rakesarasin, 1996), h. 2.

Data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan, selanjutnya akan dianalisis yang sebelumnya dilakukan akurasi data dengan memeriksa dan memperbaiki kesalahan, yaitu dengan cara menjajaki dan menelusuri kembali ke sumber data serta mempertajam analisis data, yang pada akhirnya menggabungkan keseluruhan data yang diperoleh dari sumber-sumber data yang ada untuk kemudian dianalisis secara deskriptif analisis.

Data yang diperoleh dari hasil penelitian, setelah disusun secara sistematis selanjutnya dilakukan analisa yang bersifat kualitatif. Analisa kualitatif berarti bahwa data yang telah dikumpulkan dan kemudian dianalisa, bertitik tolak dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Metode penarikan kesimpulan dalam penelitian ini menggunakan metode deduktif yaitu penarikan kesimpulan dari yang umum ke yang khusus.

Analisa data dalam penelitian ini dilakukan dalam beberapa tahapan, yaitu : pengumpulan data dan tahap analisis data. Tahap analisis data merupakan tahap akhir dari seluruh kegiatan, dalam tahap ini seluruh data akan dianalisa dengan seksama dan melakukan interpretasi dengan berpedoman terhadap konsep, asas kaidah hukum yang relevan dan sesuai dengan tujuan penelitian.

BAB II

KETENTUAN PENDAFTARAN HINGGA PEMBERANGKATAN DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI DELI SERDANG

A. Kebijakan Umum dan Pelaksanaan Ibadah Haji

1. Kebijakan Umum Penyelenggaraan Ibadah Haji

Menurut kamus politik disebutkan bahwa:

- 1) Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garisbesar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dalam pemerintahan atau organisasi;
- 2) Kebijakan juga diartikan sebagai pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip atau maksud sebagai garis pedoman dalam mencapai sasaran.⁷⁴

Terkait hal pengambilan kebijakan umum oleh pemerintah dalam penyelenggaraan negara perlu memperhatikan beberapa unsur yang bisa dikategorikan sebagai tindakan administrasi negara, karena tujuan umum dari kebijakan adalah kepuasan atau ketentraman serta kepentingan dari penentu dan pengambil putusan kebijakan dalam hubungan dengan kepuasan dan ketentraman serta kepentingan dari yang dikenai kebijakan tersebut yakni rakyat dalam konteks kebijakan umum penyelenggaraan ibadah haji adalah umat Islam. Implementasi kebijakan harus memuat unsur-unsur tindakan pemerintah.

Menurut Muchsan unsur-unsur tindakan pemerintah tersebut sebagai berikut:

- 1) Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai pemerintah maupun sebagai alat

⁷⁴Deddy Ismatullah Asep A. Sahid Gatara, *Ilmu Negara dalam Multiperspektif Kekuasaan, Masyarakat, Hukum, dan Agama*, Cetakan 3 (Bandung: CV Pustaka Setia, 2017), h. 80.

- perlengkapan pemerintahan yang punya prakarsa dan tanggung jawab sendiri;
- 2) Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;
 - 3) Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum dibidang administrasi;
 - 4) Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat;
 - 5) Perbuatan itu mengedepankan asas legalitas yang sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁷⁵

Penyelenggaraan ibadah haji setelah memenuhi unsur-unsur tindakan pemerintah dalam realisasi kebijakan umum kemudian tentu perlu mengedepankan prinsip umum yang telah digariskan oleh undang-undang maupun peraturan lainnya. Kebijakan umum tersebut adalah pegangan dalam penyelenggaraan ibadah haji yang pelaksanaannya sangat kompleks dan membutuhkan kekuatan pemerintah.

Kebijakan umum penyelenggaraan ibadah haji reguler tersebut, menteri berkoordinasi dengan kementrian/instansi terkait. Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 menjelaskan kebijakan umum pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji harus dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip keadilan, transparansi, dan akuntabilitas publik.⁷⁶

Penyelenggaraan ibadah haji harus dikelola dengan mengutamakan kepentingan jemaah sesuai dengan hak dan kewajibannya agar dapat

⁷⁵Elvira Wulandari, "Implementasi Kewenangan Kementerian Agama Republik Indonesia terhadap Penetapan Kuota Ibadah Haji. (Studi pada Kantor Kementerian Agama Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan)" (Skripsi Program Sarjana Hukum Administrasi Negara), Makassar, Universitas Hasanuddin, 2016), h. 55.

⁷⁶Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah., t.t.

melaksanakan ibadah haji sesuai dengan tuntutan syariat dan pelaksanaannya dapat berjalan dengan aman dan nyaman.

2. Kegiatan Pelaksanaan Ibadah Haji

Kegiatan pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji reguler terdiri atas beberapa komponen yang menjadi dasar dari pelaksanaan tersebut. Komponen kegiatan pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji sesuai dengan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019.⁷⁷

Kebijakan Penyelenggaraan ibadah haji diantaranya:⁷⁸

- 1) Penyusunan, pembiayaan, dan penetapan BPIH (*direct & indirect cost*).
- 2) Menetapkan kuota haji nasional, provinsi, dan haji khusus.
- 3) Pelunasan BPIH haji reguler dan haji khusus.
- 4) Bimbingan Manasik haji.
- 5) Penyiapan dan penetapan PPIH dan petugas kloter.
- 6) Pelayanan dokumen dan identitas haji.
- 7) Pelayanan asrama haji embarkasi.
- 8) Pelayanan transportasi udara.
- 9) Aplikasi haji pintar.
- 10) Penyediaan akomodasi (Mekkah dan Madinah).
- 11) Konsumsi di Arab Saudi.
- 12) Transportasi darat di Arab Saudi.
- 13) Pelayanan Armina.

B. Jaminan Ibadah Haji dalam UU No 8 Tahun 2019

1. Hak Asasi Manusia

Istilah hak asasi manusia berasal dari bahasa Inggris (*human right*). Istilah yang lebih banyak digunakan dalam setiap penyebutan hak

⁷⁷Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah Pasal 10., t.t.

⁷⁸Direktur Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, *Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji* (Kementrian Agama Republik Indonesia, 2017), h. 7.

asasi manusia.⁷⁹ Secara etimologi, hak merupakan unsur normatif yang berfungsi sebagai pedoman perilaku, melindungi kebebasan, kekebalan serta menjamin adanya peluang bagi manusia dalam menjaga harkat dan martabat. Adapun asasi berarti yang bersifat paling mendasar atau fundamental.

Hak asasi manusia sebagaimana termaktub dalam rumusan Pasal 1 angka 1 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara hukum, pemerintahan, dan setiap orang, demi penghormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.⁸⁰

Hak Asasi berarti hak yang paling mendasar yang dimiliki oleh manusia sebagai fitrah, sehingga tak satupun makhluk dapat mengintervensinya apalagi mencabutnya, misalnya hak hidup, yang mana tak satupun manusia ini memiliki kewenangan untuk mencabut kehidupan manusia lainnya.⁸¹ Menurut Todung Mulya Lubis sesungguhnya adalah menelaah totalitas kehidupan, sejauh mana kehidupan kita memberi tempat yang wajar kepada kemanusiaan.⁸²

⁷⁹Khairuddin Iwan Satriawan, *Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Edisi Revisi. Cetakan 2 (Depok: Rajawali Pers, 2018), h. 83.

⁸⁰"Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 1." t.t.

⁸¹Taufiqurrahman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum* (Jakarta, t.t.), h. 281.

⁸²Knut D. Asplund Suparman Marzuki dan Eko Riyadi (eds), *Hukum Hak Asasi Manusia*, Cetakan 2 (Yogyakarta: PUSHAM UII, t.t.), h. 11.

Setiap manusia berhak memiliki hak tersebut, artinya di samping keabsahannya terjaga dalam eksistensi kemanusiaan manusia, juga terdapat kewajiban yang sungguh-sungguh untuk dimengerti, dipahami, dan bertanggung jawab untuk memeliharanya. Adanya hak pada seseorang berarti bahwa dia mempunyai suatu “keistimewaan” yang membuka kemungkinan baginya untuk diperlakukan sesuai dengan “keistimewaan” yang dimilikinya. Adanya suatu kewajiban pada seseorang berarti bahwa diminta daripadanya suatu sikap yang sesuai dengan “keistimewaan” yang ada pada orang lain.⁸³

Sifat manusia adalah universal, maka hak tersebut tidak hanya saja diberikan kepada semua individu melainkan juga ada kewajiban universal bagi seluruh individu untuk memperlakukan dengan baik individu-individu yang kehilangan haknya. Kewajiban tersebut tidak berdasarkan kondisi maupun syarat materi lainnya seperti melihat latar belakang atau ciri fisik seseorang, melainkan harus dilaksanakan dengan asas persamaan hak bagi sesama manusia. Kebijakan pemerintah untuk meningkatkan taraf hidup manusia melalui pembangunan juga harus memperhatikan aspek-aspek hak asasi manusia. Hal ini dikarenakan sebuah pembangunan untuk kesejahteraan sebuah negara.

2. Hak Warga Negara

⁸³Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia, dari UUD 1945 sampai dengan Amandemen UUD 1945 tahun 2002* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, t.t.), h. 47.

Salah satu unsur negara adalah rakyat, yakni manusia yang mendiami teritorial negara tersebut, mereka dianggap sebagai satu kesatuan. Negara hanya memiliki satu teritorial saja, begitu juga negara hanya memiliki satu rakyat, dan kesatuan teritorial adalah kesatuan hukum. Kesatuan ini dibentuk oleh kesatuan tatanan hukum yang berlaku bagi para individu yang dianggap sebagai rakyat dari negara tersebut. Negara adalah wadah dan institusi yang di dalamnya berdiam individu-individu, kelompok masyarakat dan suku bangsa disebut warga negara.

Negara bukan sekedar dalam arti pemerintah, negara merupakan sebuah fakta dominasi dari satu atau beberapa kelompok masyarakat untuk suatu tujuan tertentu. Oleh karena itu, negara harus mengimplementasikan maksud dan tujuan serta kepentingan warga negaranya.⁸⁴ Rakyat negara adalah para individu yang perbuatannya diatur oleh tatanan hukum nasional, yakni bidang validitas personal seperti bidang validitas teritorial dari tatanan hukum nasional itu terbatas, begitu pula bidang validitas personalnya.

Seseorang termasuk rakyat dari suatu negara tertentu jika dia termasuk dalam bidang validitas personal dari tatanan hukumnya. Hak warga negara adalah hak yang dimiliki oleh setiap orang yang tinggal dalam suatu negara, dan negara mengakuinya dengan berbagai prinsip kewarganegaraan yang umumnya dianut oleh setiap negara. Hak itu meliputi hak untuk memperoleh pengakuan kewarganegaraan, hak untuk

⁸⁴Asep A. Sahid Gatara, *Ilmu Negara dalam Multiperspektif Kekuasaan, Masyarakat, Hukum, dan Agama*, h. 76.

bergerak bebas dalam negara, hak untuk meninggalkan dan kembali kenegaranya, dan hak atas suaka politik. Pengertian warga negara ialah orang-orang Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara. Menurut UUD 1945 setelah Amandemen, hak dan kewajiban warga negara ialah sebagai berikut:

- 1) Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, Pasal 27 ayat (1) menyatakan segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Pasal ini menunjukkan disamping adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban, juga tidak ada diskriminasi antar warga negara di dalam hukum.
- 2) Hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, Pasal 27 ayat (2) tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. Pasal ini memancarkan asas keadilan sosial dalam rangka upaya mempertahankan hidup (hak untuk hidup);
- 3) Hak dan kewajiban bela negara, Pasal 27 ayat (3). Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.
- 4) Hak kebebasan/kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan sebagaimana ditetapkan dengan undang-undang. Pasal ini menetapkan hak warga negara dan penduduk untuk berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagaimana yang diatur dalam undang-undang. Hal ini mencerminkan asas demokratis yang dapat dikembalikan kepada hak asasi dasar kebebasan, yang pada gilirannya dapat hak asasi politik (*political rights*).
- 5) Hak dan kewajiban ikut serta upaya hankam, Pasal 30 menegaskan:
 - a) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara.
 - b) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama dan rakyat sebagai pendukung.

- c) Syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara diatur dengan undang-undang.
- 6) Hak warga negara mendapatkan pengajaran, Pasal 31 ayat (1): tiap-tiap warga negara berhak mendapatkan pengajaran. Pasal ini menunjukkan bahwa hak pengajaran dan pendidikan merupakan pengembangan dari hak asasi sosial dan budaya.
- 7) Hak warga negara mendapatkan kesejahteraan, hak-hak ini perwujudannya tertuang di dalam Pasal 33 dan 34 UUD NRI tahun 1945, atas dasar Pasal tersebut setiap warga negara diharapkan bisa menikmati kesejahteraan dan kemakmuran melalui sistem ekonomi yang diarahkan oleh negara. Sekiranya rakyat menjadi miskin, negara harus menanggung bebannya.⁸⁵

Sesuai amanah Pasal 34 fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara, Pasal 33 mengamanahkan bahwa:

- a) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas kekeluargaan.
- b) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- c) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

3. Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan

Al-Qur'an mengandung banyak sekali ayat yang menggambarkan konsep kebebasan beragama, bahwasanya tidak ada paksaan untuk masuk agama Islam, salah satunya adalah pada surah al-Baqarah ayat 256 yang berbunyi:

“Tidak ada paksaan untuk (memasuki) agama (Islam); sesungguhnya telah jelas jalan yang benar daripada jalan yang salah. Karena itu barangsiapa yang ingkar kepada thaghut dan beriman kepada Allah, maka sesungguhnya ia telah berpegang pada buhul tali yang amat kuat yang tidak akan putus. Dan Allah maha mendengar lagi maha mengetahui.” (Q.S. Al-Baqarah : 256).⁸⁶

⁸⁵Wulandari, “Implementasi Kewenangan Kementerian Agama Republik Indonesia terhadap Penetapan Kuota Ibadah Haji. (Studi pada Kantor Kementerian Agama Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan),” h. 33-35.

⁸⁶Agama RI, *al-Qur'an dan Terjemahnya*, h. 42.

Agama dalam bahasa Arab yakni *Din*, oleh sebagian besar penulis kamus sepakat dengan al-Musthafawi bahwa makna pokok (*primary meaning*) nya adalah kepatuhan. Tidak mudah mendefinisikan agama, apalagi di dunia ini kita menemukan kenyataan bahwa agama amat beragam. Pandangan seseorang terhadap agama, ditentukan oleh pemahamannya terhadap ajaran agama itu sendiri.

Pandangan Islam, keberagaman adalah fitrah (sesuatu yang melekat pada diri manusia yang terbawa sejak kelahirannya).⁸⁷ Berarti manusia tidak dapat melepaskan diri dari agama, Tuhan menciptakan demikian karena agama merupakan kebutuhan hidupnya. Memang manusia dapat menanggukannya sekian lama boleh jadi sampai menjelang kematiannya. Pada akhirnya, sebelum ruh menjadi jasad, manusia akan merasakan kebutuhan itu. Demikian juga kebutuhan manusia terhadap agama dapat ditanggukkan, tetapi tidak untuk selamanya.

William James menegaskan bahwa, selama manusia masih memiliki naluri cemas dan mengharap, selama itu pula ia beragama (berhubungan dengan tuhan)", itulah sebabnya mengapa perasaan takut merupakan salah satu dorongan yang terbesar untuk beragama.⁸⁸ Ketika mendekati kebebasan beragama dari sudut internal agama dengan mengambil kasus polemik munculnya beberapa aliran baru dalam Islam. Munculnya aliran-aliran bukan hal yang baru, bahkan sudah mulai sejak kehadiran Islam.

⁸⁷ Harun Nasution, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya* (Jakarta: UI-Press, t.t.), h. 10.

⁸⁸ Nasution, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya*.

Fenomena ini misalnya terlihat dalam munculnya beberapa friksi aliran teologi, fikih dan dimensi lainnya dalam Islam.

Konsep hubungan antara pemerintah dan warga negara, kebebasan beragama lebih menekankan kepada tidak adanya intervensi atau larangan dari negara terhadap kebebasan beragama bagi warga negaranya. Kebebasan beragama bagi warga negara tidak boleh diinterfensi baik oleh kebijakan yang diambil oleh pemerintah maupun produk perundang-undangan sekalipun.

Praktik-praktik yang mengandung unsur intervensi terhadap kebebasan individu harus memerhatikan asas proporsionalitas untuk menghindari praktik-praktik yang diskriminatif. Oleh karena itu, kebebasan untuk memiliki semua hak yang telah diatur di dalam hak asasi manusia harus diberikan oleh negara kepada semua individu yang ada di dalam wilayah kedaulatannya.

Kaitannya dengan kebebasan beragama, setiap individu mempunyai kebebasan seperti yang diatur di dalam instrumen internasional seperti hak untuk menganut, berpindah, mempertahankan atau tidak memeluk suatu keyakinan apapun seperti apa yang telah diatur di dalam instrumen internasional tentang hak atas kebebasan beragama.⁸⁹

4. Kebebasan Beragama dalam Sistem Hukum Indonesia

⁸⁹Al Khanif, *Hukum dan Kebebasan Beragama di Indonesia* (Yogyakarta: LaksBang Meidatama, 2010), h. 86-88.

Indonesia sebagai negara hukum menjamin hak-hak tiap warga negara dalam hal kebebasan beragama dan berkeyakinan. Salah satu tanggung jawab negara yang harus dilakukan oleh penyelenggara negara kepada rakyat atau warga negaranya adalah penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan HAM. Hal tersebut diamanatkan sendiri oleh UUD 1945 khususnya pada Pasal 28 I ayat (4) hasil amandemen ke-2 yaitu: perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.⁹⁰

Amandemen ke-4 UUD 1945 mempunyai aturan hukum yang paling lengkap tentang hak asasi manusia termasuk di dalamnya hak kebebasan beragama, amandemen tersebut khususnya tentang aturan hukum mengenai kebebasan beragama ini menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia menaruh perhatian khusus untuk menjamin hak tersebut. Lebih khusus lagi, amandemen tersebut dilakukan sebelum pemerintah meratifikasi *kovenan* hak sipil dan politik. Artinya, pemerintah tidak perlu lagi mengamandemen konstitusi negara karena sudah sesuai dengan semangat kovenan.

Aturan hukum tentang kebebasan beragama atau *forum internum* di dalam amandemen ke empat UUD 1945 diatur di dalam Bab IX A tentang Hak Asasi Manusia. Pasal 29 ayat (2) dari bab ini berbunyi: “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya

⁹⁰“UUD NRI 1945 Pasal 28 I ayat (4) .,” t.t.

itu.”⁹¹ Pasal 28 E ayat (1) dari UUD 1945 juga mengatur bahwa setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya. Pasal 28 E ayat (2) juga menjelaskan bahwa: “setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.”⁹²

Pasal ini sesuai dengan semangat dari *kovenan* hak sipil dan politik dimana hak beragama diatur secara bersamaan dengan hak untuk berhati nurani dan menyatakan pikiran. Ketiga hak tersebut diatur secara bersamaan karena mempunyai unsur-unsur yang sama untuk menjadi norma *jus cogens* meskipun tidak ada *consensus* internasional yang mengatakan bahwa kebebasan beragama adalah *jus cogens*.

Senada dengan Pasal tersebut Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melalui keputusannya No. VII/MPR/1998 tentang Piagam Hak Asasi Manusia Pasal 113 juga menegaskan bahwa: “setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu.” Sementara itu, Pasal 22 ayat (1) dari Undang-Undang No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia menegaskan bahwa: “setiap orang mempunyai hak untuk bebas memilih agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut ajaran agama dan kepercayaannya itu.” Pasal 55 dari UU tersebut juga mengatur: “hak setiap anak untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya di dalam asuhan orang tua atau bimbingan pihak lain.”

⁹¹“Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 29 ayat (2).” t.t.

⁹²“Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28 E ayat (1) dan (2).” t.t.

Berdasarkan penjelasan di atas aturan tentang kebebasan beragama berkeyakinan sesuai dengan unsur-unsur tentang kebebasan beragama dan berkeyakinan seperti yang diatur di dalam Pasal 18 Kovenan Hak Sipil dan Politik dan Deklarasi HAM. Kata-kata *hak untuk bebas memilihkeyakinannya* di dalam UUD 1945 dan Piagam Hak Asasi Manusia dan *bebas untuk memilih agama dan keyakinannya* yang termaksud di dalam UU No. 39/1999 secara jelas mencakup unsur-unsur hak *untuk secara bebasmemilih atau memiliki agama atau keyakinan* seperti yang diatur dalam Kovenan Hak Sipil dan Politik.⁹³

Pertama, Indonesia telah meratifikasi kovenan tentang hak sipil dan politik yang mengatur tentang kebebasan beragama. Berdasarkan kovenan tersebut, semua produk perundang-undangan nasional suatu negara harus disesuaikan dengan aturan hukum yang ada di kovenan. Kedua, karena instrumen internasional sifatnya adalah saling melengkapi. Misalnya kebebasan beragama di dalam Deklarasi Universal dijelaskan lebih rinci di dalam kovenan hak sipil dan politik dan deklarasi 1981. Oleh karena itu, perundang-undangan nasional Indonesia harus memperhatikan semua aturan hukum tentang kebebasan beragama di semua instrumen internasional sejak pemerintah meratifikasi instrumen internasional yang bersifat mengikat.

C. Sejarah Lahirnya UU No 8 Tahun 2019

⁹³"Undang-Undang Nomor 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia.," t.t.

Sejarah penyelenggaraan haji di Indonesia telah mengalami waktu yang sangat lama. Menurut sejarah umat Islam nusantara Indonesia menunaikan ibadah haji sejak Islam masuk Nusantara pada abad ke-10 pada saat itu ibadah haji dilakukan secara massal seperti saat ini.⁹⁴

1. Regulasi Haji Indonesia sebelum Penjajahan

Beberapa catatan sejarah mengungkapkan bahwa sebelum dijajah, Indonesia sudah memiliki aturan perjalanan haji yang diurus beberapa kerajaan yang terdiri dari beberapa kerajaan, di Jawa seperti Majapahit, Pajajaran dan Banten, di Sumatera seperti Kesultanan Aceh dan Kerajaan Sriwijaya di Palembang dan lain-lain. Masa-masa ini penyelenggaraan ibadah haji masih bersifat individu dan belum dikelola secara lembaga, karena waktu itu pemberangkatan jamaah tidak sebanyak pada masa penjajahan.

Hal ini di karenakan proses Islamisasi beberapa daerah sedang bergulir serta masih menekan aspek yang tidak mengeluarkan biaya yang tinggi seperti menunaikan haji. Sulit membantah kalangan istana merupakan peletak dasar pengelolaan pemberangkatan haji sesuai dengan aturan seperti yang diungkap Prof. Dadan Wildan menyebutkan dalam naskah Carita Parahiyang dikisahkan bahwa pemeluk agama Islam yang pertama kali di tanah Sunda adalah Bratalegawa putra kedua Prabu Pangandipara Marta Jayadewatabrata atau Sang Bunisora penguasa kerajaan Galuh. Bratalegawa menjadi raja menggantikan abangnya,

⁹⁴Zainal, "Regulasi Indonesia dalam Tinjauan Sejarah" Vol. 11, No. 2 (Desember 2012): h. 97-111.

Prabu Maharaja (1351-1357) yang gugur dalam perang Bubat yaitu peperangan antara Pajajaran dengan Majapahit. Terkenal dengan sebutan Haji Purwa.

Berdasarkan pengalaman tersebut, Bratalegawa menyiapkan beberapa aturan yang dikenal dengan regulasi haji untuk menata pemberangkatan haji di kalangan istananya. Sementara itu dari kesultanan Banten, jemaah haji yang dikirim pertama kali adalah utusan Sultan Ageng Tirtayasa.

Ketika itu Sultan Ageng Tirtayasa berkeinginan memajukan negerinya baik dalam bidang politik diplomasi maupun di bidang pelayaran dan perdagangan dengan bangsa-bangsa lain.

Pada tahun 1671 sebelum mengirimkan utusan ke Inggris, Sultan Ageng Tirtayasa mengirimkan putranya, Sultan Abdul Kahar, ke Mekah untuk menemui Sultan Mekah sambil menunaikan ibadah haji, lalu melanjutkan perjalanan ke Turki.⁹⁵ Atas kunjungannya ke Mekah dan menunaikan ibadah haji, Abdul Kahar kemudian dikenal dengan sebutan Sultan Haji. Berdasarkan penjelasan di atas diketahui, bahwa istana memiliki peranan penting dalam pengelolaan pemberangkatan haji, sekaligus menunjukkan kehadiran tatakelola haji diawali dari kalangan elit yang memiliki kebutuhan kenyamanan serta kemananan perjalanan.

2. Regulasi Haji pada masa Penjajahan Belanda

⁹⁵Tjandra Sasmita, dan Uka, *Arkeologi Islam Nusantara* (Jakarta: Gramedia, 2009), h. 11.

Pada masa penjajahan dan pemerintahan Hindia Belanda, penyelenggaraan haji lebih berkonotasi ekonomi dan jauh dari tanggungjawab pemerintah sebagai pelayan masyarakat. Hindia Belanda membiarkan perhajian Indonesia dalam kondisi kurang dan tidak terjamin baik pelayanan maupun ketertiban dalam perjalanannya. Tindakan ini dilakukan agar umat Islam enggan menunaikan ibadah haji.

Pemeriksaan oleh maskapai pelayanan Belanda yang tergabung dalam Kongsi Tiga dan broker-brokernya yang terdiri dari orang-orang pribumi sendiri, penipuan-penipuan para tengkulak haji dan Badal Syieikh serta pemerasan secara legal. Semuanya memperoleh perlindungan pemerintah Hindia Belanda. Pemerintah kolonial dengan kaki tangannya menjadikan urusan haji untuk memperoleh penghasilan (obyek mencari keuntungan materil) dan pemerasan yang sangat empuk. Sikap Hindia Belanda sangat mengecewakan, menghina dan menyinggung perasaan umat Islam Indonesia.

Berbagai perlakuan dan kondisi yang diciptakan Hindia Belanda sama sekali tidak memperhatikan aspirasi umat Islam untuk perbaikan perjalanan haji ini ditanggapi umat Islam dengan kekecewaan. Atas perlakuan Hindia Belanda ini maka tercetuslah ide-ide perbaikan perjalanan haji yang dimulai dari seorang tokoh "*herfarmer*" KH. Ahmad Dahlan (1868-1923) melalui organisasi yang didirikannya pada tahun 1912 yakni Persyarikatan Muhammadiyah yaitu adanya Bagian Penolong Haji yang diketuai oleh KH. M. Sudrajat. Usaha Muhammadiyah bagian

penolong ini nanti menjadi perintis pertama pembinaan urusan haji (kini merupakan satu Direktorat pada Ditjen Bimas Islam dan urusan haji).

Muhammadiyah bagian penolong haji ini berupaya menyelenggarakan kursus-kursus, penerangan, dan pengajian bagi mereka yang akan melaksanakan haji secara non profit dan menjadikan dirinya sebagai perantara antara pihak maskapai pelayaran dengan calon jemaah haji. Prolog sejarah penyelenggaraan urusan haji yang sudah dirintis berdasarkan fakta-fakta yang ada waktu itu dilanjutkan oleh tokoh umat Islam berjalan hanya beberapa tahun kemudian, dan selanjutnya memutuskan suatu badan yang diberi nama P.H. singkatan dari Penolong Haji, berpusat di kota Yogyakarta.

Badan "Penolong Haji" ini tahun 1935 membentuk sebuah badan yakni "Comitee Perbaikan Perjalanan Haji Indonesia" yang anggotanya terdiri dari para ulama dan golongan golongan cerdik pandai. Terbentuknya badan ini diharapkan dapat membeli kapal sendiri, untuk mewujudkan rencana ini lahirlah suatu Perseroan Terbatas dalam bidang pelayaran yaitu *N.V. Indonesische Scheepvaart dan Handel My(INDOSHMY)* yang kemudian tahun 1945 menjadi N.V. Pelayaran Haji Indonesia.

3. Regulasi Haji pada Masa Penjajahan Jepang

Masa penjajahan dan pemerintahan Jepang di Indonesia, peraturan perundangan yang telah ditetapkan pemerintahan Hindia Belanda masih tetap berlaku berdasarkan aturan peralihan Undang-Undang Balatentara

Jepang Nomor 1 Tahun 1942 yang menyatakan: “semua Undang-Undang dan peraturan-peraturan yang lain yang berasal dari pemerintahan Hindia Belanda tempo dahulu tetap berlaku, selama peraturan itu tidak bertentangan dengan peraturan Bala Tentara DaiNippon.”

Kekejaman dan kejahatan penjajahan Jepang berdampak pada aspek-aspek lain dan benar-benar melemahkan potensi bangsa Indonesia baik dari aspek hukum, politik, sosial, budaya dan ekonomi. Pahitnya kehidupan ekonomi karena akibat penjajahan Jepang berimbas pada aspek-aspek lain seperti tidak mampu memberangkatkan dan menunaikan ibadah haji dari Tanah Air Indonesia.

Penderitaan karena penjajahan Jepang ini telah menyentuh hati dan penderitaan yang luar biasa bagi rakyat Indonesia. Januari 1945 suatu laporan resmi melukiskan keadaan di Jawa kekurangan gizi telah menyebabkan suatu kemunduran serius dalam kesehatan rakyat yang dipercepat karena tidak ada obat-obatan dan cukup pakaian, para *romusho* yang pulang biasanya membawa ke desa mereka segala macam infeksi, terutama malaria dan penyakit-penyakit kulit. Umumnya angka kematian kurang melampaui angka kelahiran.

Penderitaan dan kemelaratan ekonomi rakyat akibat penjajahan Jepang bagi bangsa Indonesia telah melebur sehingga tercipta suasana seribu tahun, putus asa yang sulit dihadapi hanya dengan diplomasi. Keadaan bangsa dan penderitaan rakyat Indonesia masa pendudukan Jepang jelas sekali terlihat seluruh masyarakat Indonesia waktu itu sangat

propaganda, baik secara spiritual maupun material, terputus semua ikatannya, sehingga mempengaruhi regulasi haji Indonesia.

Di bawah pendudukan Jepang, rakyat terus mengalami penderitaan yang belum pernah mereka rasakan. Kekurangan dan penderitaan semakin meningkat di daerah pedesaan, sehingga karena putus asa semakin banyak timbul perlawanan. Tahun terakhir masa pendudukan, pemberontakan telah meluas. Situasi semakin revolusioner dengan berlakunya waktu, semakin timbul keresahan, puluhan ribu orang masuk penjara. Gangguan keamanan dan pemberontakan semakin menjadi-jadi. bahkan tentara Indonesia yang dilatih Jepang mulai memberontak.

4. Regulasi Haji setelah Indonesia Merdeka

Penyelenggaraan haji Indonesia oleh pemerintah melalui proses yang panjang. Pemerintah mengikuti dan menyesuaikan dengan keadaan, tatanan dan perkembangan negara Indonesia yang baru merdeka atau berdiri sendiri (tidak terikat, tidak tergantung pada sesuatu yang lain), bebas dari perhambaan, penjajahan, lepas atau terhindar dari tuduhan, tuntutan, dengan leluasa dan sebagainya diproklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945.

Bangsa Indonesia, walaupun telah merdeka tidak langsung menyelenggarakan pemberangkatan hajinya tetapi masih menunggu lama karena kondisi negara yang baru merdeka belum *kondusif*. Kesempatan dan alat pengangkutan haji tidak ada serta jalannya tidak aman. Bangsa Indonesia, khususnya umat Islam berjihad dengan iman dan keyakinan

serta hati yang kuat dan tabah mempertahankan kemerdekaan melawan Belanda yang datang kembali hendak menjajah Indonesia dan terhadap musuh-musuh yang akan merusak nama baik bangsa, agama dan negara.

Penyelenggaraan haji pada masa ini dilakukan sepenuhnya oleh Penyelenggara Haji Indonesia (PHI) yang berada di setiap *Karesidenan*, karena saat itu karesidenan merupakan pemerintahan daerah yang mengatur dan mengelola serta mengadministrasikan segala urusan permasyarakatan, termasuk di dalamnya memudahkan semua urusan yang berhubungan dengan calon jemaah haji.

Perkembangan selanjutnya, untuk lebih memberikan kekuatan legalitas penyelenggaraan haji, pada tanggal 21 Januari 1950 Badan Kongres Muslimin Indonesia (BKMI) mendirikan sebuah yayasan yang secara khusus menangani kegiatan penyelenggaraan haji, yaitu Panitia Perbaikan Penyelenggaraan Haji (PPHI) lebih dikuatkan lagi dengan dikeluarkannya surat Kementrian Agama yang ditanda tangani oleh Menteri Agama RIS K.H. Wahid Hasyim No. 3170, tanggal 6 Februari 1950, kemudian disusul dengan surat edaran Menteri Agama di Yogyakarta Nomor A.III/I/648 tanggal 9 Februari 1950 yang menunjukan Panitia Perbaikan Penyelenggaraan Haji (PPHI) sebagai satu-satunya wadah yang sah disamping pemerintah untuk mengurus dan menyelenggarakan penyelenggaraan haji Indonesia.

5. Penyelenggaraan Haji Masa Reformasi

Era Reformasi yang mulai mengemuka pada tahun 1999 merupakan awal dari sistem keterbukaan dan transparansi, menuntut setiap kebijakan. Setiap kebijakan yang menimbulkan ketidakpuasan masyarakat akan mendapat *respond* dan kritik yang gencar. Pemerintah dituntut untuk menyempurnakan sistem penyelenggaraan haji dengan menekankan pada pelayanan, perlindungan dan pembinaan secara optimal.

Perubahan lingkungan baik eksternal maupun sosial, budaya, politik, ekonomi, dan teknologi memacu pemerintah untuk melakukan perubahan dalam manajemen birokrasi tradisional yang diimplementasikan selama ini. Seperti penerapan sistem komputerisasi haji (pendaftaran *online* dan *real time*) serta informasi yang memanfaatkan media internet.

Setelah 54 tahun payung hukum tentang penyelenggaraan ibadah haji adalah Keputusan Presiden, maka pada tahun 1999 diterapkan Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Isi dari undang-undang tersebut menekankan kepada pelayanan, pembinaan dan perlindungan kepada jemaah haji serta mengarah kepada sistem yang lebih profesional.

Tahun 2008 pemerintah menerbitkan Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang baru sebagai pengganti UU No. 17 tahun 1999. Penyempurnaan kebijakan paling mendasar dalam undang-undang yang baru adalah penyelenggaraan haji. Tahun 2019 terbitlah Undang-Undang Nomor 8 tahun 2019 perubahan atas Undang-

Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah.

D. Asas-Asas Penyelenggaraan Ibadah Haji

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah menegaskan bahwa Penyelenggaraan Ibadah Haji dilaksanakan berdasarkan asas :

1. Syariat adalah bahwa penyelenggaraan ibadah haji dan umrah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan syariat.
2. Amanah adalah bahwa penyelenggaraan ibadah haji dan umrah dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.
3. Keadilan adalah bahwa penyelenggaraan ibadah haji dan umrah berpegang pada kebenaran, tidak berat sebelah, tidak memihak, dan tidak sewenang-wenang.
4. Kemaslahatan adalah bahwa penyelenggaraan ibadah haji dan umrah harus dilaksanakan demi kepentingan jemaah.
5. Kemanfaatan adalah bahwa penyelenggaraan ibadah haji dan umrah dilaksanakan demi memberikan manfaat kepada jemaah.
6. Keselamatan adalah bahwa penyelenggaraan ibadah haji dan umrah harus dilaksanakan demi keselamatan jemaah.
7. Keamanan adalah bahwa penyelenggaraan ibadah haji dan umrah harus dilaksanakan dengan tertib, nyaman, dan aman guna melindungi jemaah.
8. Profesionalitas adalah bahwa penyelenggaraan ibadah haji dan umrah harus dilaksanakan dengan mempertimbangkan keahlian para pengelolanya.
9. Transparansi adalah bahwa penyelenggaraan ibadah haji dan umrah dilakukan secara terbuka dan memudahkan akses masyarakat untuk memperoleh informasi terkait dengan penyelenggaraan ibadah haji dan umrah, pengelolaan keuangan, dan aset.
10. Akuntabilitas adalah bahwa penyelenggaraan ibadah haji dan umrah dilakukan dengan penuh tanggung jawab baik secara etik maupun hukum.⁹⁶

E. Implikasi Penetapan Kuota Haji terhadap *Waiting List* (Daftar Tunggu).

⁹⁶“Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah Pasal 2.” t.t.

Kuota haji adalah batasan jumlah jemaah haji Indonesia yang diberikan oleh Pemerintah Kerajaan Arab Saudi berdasarkan ketetapan Organisasi Konferensi Islam (OKI). Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Organisasi Konferensi Islam di Aman Yordani pada tahun 1987, menyepakati tata cara penentuan kuota haji. Berdasarkan Konferensi Tingkat Tinggi tersebut diputuskan kuota haji 1:1000, yaitu dari setiap seribu orang penduduk muslim di suatu negara, berhak mendapatkan kursi jemaah haji. Lewat keputusan ini, maka Indonesia mendapatkan kuota terbanyak di antara negara berpenduduk muslim lainnya. Kuota haji terbanyak kedua diperoleh Pakistan, kemudian disusul oleh India dan Bangladesh.⁹⁷

Kuota haji ditetapkan oleh Pemerintah Kerajaan Arab Saudi dan dituangkan dalam MOU antara pemerintah Indonesia dengan Arab Saudi tentang persiapan penyelenggaraan ibadah haji tahun berjalan. Perhitungan kuota untuk setiap negara mengacu pada kesepakatan KTT OKI tahun 1986 di Amman, Jordan. Kuota haji itu sendiri merupakan jumlah yang dapat dilayani dalam setiap kali penyelenggaraan haji.

Adanya kuota haji, maka tidak semua calon jemaah haji bisa langsung berangkat naik haji pada tahun berjalan, karena tidak seimbang antara jumlah calon jemaah haji yang mendaftar dengan calon jemaah haji

⁹⁷Japeri, "Pengaruh Kuota terhadap Daftar Tunggu Naik Haji di Kota Padang," *Januari-Juni 2017, Jurnal Ekonomi dan Bisnis Islam*, Vol 2 Nomor 1 (t.t.): h. 5.

yang akan berangkat tiap tahunnya, mereka harus menunggu dulu bertahun-tahun.

Kuota sebesar 221.000 jamaah pada 2017 yang diberikan Pemerintah Arab Saudi pada Indonesia nyatanya tidak mampu mengurangi daftar tunggu (*waiting list*) keberangkatan calon jamaah haji Indonesia menunaikan ibadah haji, antrean naik haji yang begitu lama dan panjang yang semakin hari semakin mengalami perpanjangan waktu keberangkatan. Perluasan Masjidil Haram yang dilakukan pada tahun 2013 tidak memberikan dampak yang signifikan terhadap antrean kuota haji, padahal setelah dilakukannya perluasan Masjidil Haram kuota jamaah haji untuk Indonesia mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya berjumlah 168.800 jamaah menjadi 211.000 jamaah setelah selesai pembangunan Masjidil Haram.⁹⁸

Pasal 1 angka 17 Peraturan Menteri Agama Nomor 14 tahun 2012 menegaskan bahwa karena adanya kuota haji, maka tidak semua orang bisa langsung berangkat naik haji pada tahun berjalan. Ada yang dinamakan “daftar tunggu (*waiting list*)”. Daftar tunggu (*waiting list*) adalah daftar jamaah haji yang telah mendaftar dan mendapatkan nomor porsi dan menunggu keberangkatan untuk menunaikan ibadah haji.

Ibadah haji ada yang diselenggarakan oleh pemerintah dan ada yang diselenggarakan oleh penyelenggara ibadah haji khusus. Ibadah haji reguler diselenggarakan oleh pemerintah sebagaimana diatur dalam

⁹⁸Zubaedi, “Analisis Problematika Manajemen Pelaksanaan Haji Indonesia,” *September-Desember 2016*, Jurnal Manhaj, Vol 4. Nomor 3 (t.t.): h. 76.

Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler. Sedangkan ibadah haji yang diselenggarakan oleh penyelenggara ibadah haji khusus disebut ibadah haji khusus dan diatur dalam Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus.

Adapun yang dimaksud dengan daftar tunggu (*waiting list*) merupakan daftar jemaah haji yang telah mendaftar dan mendapatkan nomor porsi dan menunggu keberangkatan untuk menunaikan ibadah haji. Nomor porsi adalah nomor urut pendaftaran yang diterbitkan oleh Kementerian Agama bagi jemaah haji yang mendaftar.

Daftar tunggu (*waiting list*) dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan, peningkatan jumlah calon jemaah haji akan terus mengalami peningkatan berdasarkan 5 indikator minimal, yaitu pertumbuhan perekonomian, peningkatan pendapatan perkapita, keshalehan, kemudahan menjalankan ibadah haji yang terus berkembang setiap tahunnya seperti fasilitas tabungan haji yang disediakan oleh Lembaga Keuangan.

F. Ketentuan Pemberangkatan Haji Menurut Peraturan Perundang-Undangan

1. Unsur pelayan pelaksanaan haji

Terdapat enam unsur pokok dalam penyelenggaraan ibadah haji yang harus di perhatikan:

- a. Calon haji
- b. Pembiayaan
- c. Kelengkapan administratif
- d. Sarana transportasi
- e. Hubungan bilateral antar negara
- f. Organisasi pelaksana

Unsur tersebut saling berkaitan satu sama lain, dimana ke enamnya mempersyaratkan jaminan dalam pelaksanaan ibadah haji yang berkaitan dengan: pertama, jemaah haji yang telah terdaftar sah dan memenuhi syarat dapat di berangkatkan ke Arab Saudi. Kedua, seluruh jemaah haji yang telah berada di tanah suci dapat memenuhi akomodasi, konsumsi dan transportasi. Ketiga, seluruh jemaah haji yang telah di tanah suci dapat menjalankan ibadah di Arafah dan rukun haji lainnya, dan keempat, jemaah haji yang telah menunaikan ibadah haji seluruhnya dapat di pulangkan ke daerah asalnya dengan selamat.⁹⁹

- a. Calon jemaah haji

Yang dimaksud disini adalah warga negara Indonesia yang akan mendaftarkan diri melaksanakan ibadah haji ke tanah suci Makkah yang mengikuti segala persyaratan yang di tentukan oleh penyelenggara yang berwenang.

⁹⁹Ahmad Nijam dan Latief Hanan, Manajemen Haji, studi Kasus dan Implementasi Knowledge workers, (Jakarta: Nizam Pers, 2004), hal 101

Jemaah haji adalah warga negara Indonesia yang beragama islam dan telah mendaftarkan diri untuk menunaikan ibadah haji sesuai dengan persyaratan yang telah di tentukan.¹⁰⁰

Disebutkan juga dalam PMA nomor 14 tahun 2012 pasal 5:

- 1) Warga negara asing yang memiliki hubungan hukum sebagai suami/isteri atau anak yang sah (mahram) dengan warga negara Indonesia yang terdaftar sebagai jemaah haji dan tinggal di Indonesia dapat mendaftar sebagai jemaah haji.
- 2) Hubungan hukum dengan suami/isteri atau anak ang sah sebagaimana kelahiran atau kartu keluarga.¹⁰¹

b. Pembiayaan

Segala keperluan berkaitan dengan aktifitas untuk mensukseskan ibadah haji mulai dari pembiayaan melaksanakan manasik haji, biaya pemberangkatan dan pemulangan, biaya transportasi selama haji, biaya katering dan lain sebagainya.

Dalam undang-undang nomor 13 tahun 2008 pasal 1 ayat (8) disebutkan: “biaya penyelenggaraan ibadah haji yang selanjutnya disebut dengan BPIH adalah sejumlah dana yang harus di bayar oleh warga negara yang akan menunaikan ibadah haji.”¹⁰²

c. Kelengkapan administrasi

Untuk kelengkapan administrasi sendiri telah di atur dalam beberapa regulasi di antaranya:

¹⁰⁰Undang-undang Republik Indonesia nomor 13 tahun 2008 tentang pelaksanaan ibadah haji pasal 1 ayat (3)

¹⁰¹Peraturan Mneteri Agama nomor 14 tahun 2012 tetang pelaksanaan ibadah haji reguler pasal 5

¹⁰²Undang-undang Repoblik Indonesia Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Pasal 1 Ayat (8)

1) Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 tentang penyelenggaraan ibadah haji Pasal 26 ayat (1): “pendaftaran jemaah haji dilakukan di panitia penyelenggara ibadah haji dengan mengikuti prosedur dan memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan.” Ayat (2): “ketentuan lebih lanjut mengenai prosedur dan persyaratan pendaftaran diatur dengan peraturan menteri.”¹⁰³

2) Peraturan Menteri Agama nomor 14 tahun 2012

PMA nomor 29 tahun 2015 tentang perubahan atas PMA nomor 14 tahun 2012 tentang penyelenggaraan ibadah haji reguler:

Pasal 3:

- (1) Jemaah haji yang pernah menunaikan ibadah haji dapat melakukan pendaftaran setelah 10 tahun sejak menunaikan ibadah haji yang terakhir.
- (2) Ketentuan pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak berlaku bagi pembimbing.¹⁰⁴

Pasal 4:

- (1) Persyaratan pendaftaran calon jemaah haji sebagai berikut:
 - a. Beragama islam
 - b. Berusia minimal 12 tahun pada saat mendaftar
 - c. Memiliki KTP yang masih berlaku sesuai dengan domisili
 - d. Memiliki kartu keluarga
 - e. Memiliki akta kelahiran atau kutipan surat nikah atau ijasah, dan
 - f. Memiliki tabungan pada BPS BPIH minimal sebesar setoran awal BPIH.
- (2) Selain persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), calon jemaah haji harus menyerahkan pas foto terbaru ukuran 3X4 cm sebanyak 10 (sepuluh) lembar dengan ketentuan:
 - a. Pas foto warna dengan latar belakang warna putih

¹⁰³Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji pasal 26

¹⁰⁴Peraturan Menteri Agama nomor 29 tahun 2015 tentang perubahan atas PMA nomor 14 tahun 2012 tentang penyelenggaraan ibadah haji reguler

- b. Warna baju atau kerudung kontras dengan latar belakang, tidak memakai pakaian dinas dan bagi jemaah haji wanita menggunakan busana muslimah.
- c. Tidak menggunakan kaca mata.
- d. Tampak wajah minimal 80 persen.¹⁰⁵

Warga negara asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Beragama islam
- b. Sehat jasmani dan rohani yang dibuktikan dengan surat keterangan sehat dari dokter
- c. Memiliki paspor asli kebangsaan yang masih berlaku
- d. Memiliki izin tinggal terbatas (ITAS) atau izin tinggal tetap (ITAP) yang masih berlaku.
- e. Memiliki izin bertolak dan kembali yang masih berlaku
- f. Tidak termasuk dalam daftar pencegahan dan penangkalan Surat rekomendasi untuk menunaikan ibadah haji dari perwakilan negara yang bersangkutan.¹⁰⁶

3) Peraturan Menteri Agama nomor 29 tahun 2016

Dalam PMA nomor 23 tahun 2016 untuk penyelenggaraan ibadah haji khusus sebagai berikut:

Pasal 15:

- (1) Untuk dapat mendaftar sebagai jemaah haji harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:
 - a. Beragama islam
 - b. Berusia minimal 12 tahun pada saat mendaftar
 - c. Memiliki rekening tabungan haji dalam bentuk rupiah atas nama jemaah haji
 - d. Memiliki KTP yang masih berlaku
 - e. Memiliki kartu keluarga
 - f. Memiliki akta kelahiran atau kutipan surat nikah atau ijasah
 - g. Belum pernah melakukan ibadah haji
 - h. Bukti pendaftaran dari PIHK pilihan calon jemaah haji

¹⁰⁵Peraturan Menteri Agama nomor 29 tahun 2015 tentang perubahan atas PMA nomor 14 tahun 2012 tentang penyelenggaraan ibadah haji reguler

¹⁰⁶Peraturan Menteri Agama nomor 14 tahun 2012 tentang pelaksanaan ibadah haji pasal 5 ayat 3

dalam pada calon jamaah haji yang tidak memiliki KTP sebagaimana disebutkan pada pasal (1) huruf d, maka bisa di ganti dengan kartu identitas lainnya yang sah.¹⁰⁷

d. Sarana transportasi

Undang-undang nomor 13 tahun 2008 tentang penyelenggaraan ibadah haji telah mengatur gambaran umum tentang layanan transportasi pada pasal 33 sampai 36.

Pasal 33:

- (1) “pelayanan transportasi jamaah haji ke Arab Saudi dan pemulangannya ke tempat embarkasi asal di Indonesia menjadi tanggung jawab menteri dan berkoordinasi dengan menteri yang ruang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang perhubungan.
- (2) “ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.

Pasal 34:

“penunjukan pelaksanaan transportasi jamaah haji dilakukan oleh menteri dengan memperhatikan aspek keamanan, keselamatan, kenyamanan dan efisiensi.

Pasal 35:

- (1) “transportasi jamaah haji dari daerah asal ke embarkasi dan dari debarkasi ke daerah asal menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.”
- (2) “ketentuan lebih lanjut mengenai pembiayaan transportasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan peraturan daerah.”

Pasal 36 mengenai barang bawaan

- (1) “jamaah haji dapat membawa barang bawaan ke dan dari Arab Saudi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”
- (2) “pemeriksaan atas barang bawaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh menteri keuangan.¹⁰⁸

¹⁰⁷Peraturan Menteri Agama nomor 29 tahun 2016 tentang penyelenggaraan ibadah haji khusus

Peraturan menteri agama mengatur tentang beberapa pelayanan transportasi nomor 14 tahun 2012 tentang pelaksanaan ibadah haji reguler:

Pasal 29:

- (1) Transportasi jemaah haji dari daerah asal ke dan dari embarkasi/debarkasi menjadi tanggung jawab pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota
- (2) Pelaksanaan transportasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mengacu pada jadwal pemberangkatan dan pemulangan jemaah haji ke dan dari Arab Saudi
- (3) Pelaksanaan transportasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memperhatikan aspek keamanan, keselamatan, kenyamanan dan efisien.

Pasal 30:

- (1) Transportasi jemaah dari Indonesia ke Arab Saudi dan dari Arab Saudi ke Indonesia menggunakan transportasi udara dengan sistem carter
- (2) Pelaksanaan transportasi udara jemaah haji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan transportasi udara yang meliputi sekurang-kurangnya persyaratan administratif, standar kelayakan berudara, jenis dan kapasitas pesawat dan standar pelayanan
- (3) Penetapan pelaksanaan transportasi udara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh menteri setelah berkordinasi dengan menteri yang ruang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang perhubungan udara

Pasal 31:

- (1) Penyusunan jadwal transportasi udara jemaah haji dari Indonesia ke Arab Saudi dan dari Arab Saudi ke Indonesia mengacu pada rencana perjalanan haji (RPH) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh direktur jenderal
- (2) Jadwal transportasi udara jemaah haji dan rencana perjalanan haji (RPH) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Direktur Jenderal

Pasal 32:

- (1) Keberangkatan jemaah haji dari Indonesia ke Arab Saudi dilakukan melalui embarkasi sesuai dengan pengelompokan berdasarkan domisili tempat yang bersangkutan mendaftar
- (2) Dalam hal suami dan isteri atau orang tua dan anak kandung, tidak berada dalam pengelompokan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dilakukan penggabungan dengan mutasi keberangkatan antar provinsi dan/atau antar embarkasi

Pasal 33:

- (1) Transportasi dari jemaah haji antar kota perhajian di Arab Saudi (Jeddah, Makkah, dan Madina) dan di Masyair (Arafah, Muzdalifah dan Mina) menjadi tanggung jawab pemerintah bekerjasama dengan pemerintah Arab Saudi
- (2) Transportasi darat jemaah haji di kota mekkah dari pemondokan ke dan dari Masjidil Haram
- (3) Transportasi darat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dinerikan sesuai ketentuan peraturan pemerintah Arab Saudi.³⁶

Di dalam peraturan menteri agama nomor 29 tahun 2016 juga mengatur tentang transportasi terdapat pada

Pasal 35:

- (1) PIHK wajib menyediakan transportasi bagi jemaah haji dengan memperhatikan aspek keamanan, keselamatan dan kenyamanan
- (2) Transportasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi transportasi udara ke dan dari Arab Saudi dan transportasi darat atau udara selama di Arab Saudi
- (3) Pelayanan transportasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁷

Dalam buku II agenda pembangunan nasional rencana pembangunan jangka menengah nasional tahun 2015-2019 di sebutkan bahwa Peningkatan Kualitas Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah Sesuai amanat UU No. 13/2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah haji, dan PP No. 79/2012 tentang Pelaksanaan UU No. 13/2008, pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan dengan menyediakan berbagai layanan administrasi

Peraturan Menteri Agama Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, Peraturan Menteri Agama Nomor 29 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus pendaftaran, bimbingan manasik dan perjalanan haji, dokumen perjalanan, transportasi udara dan darat baik di dalam negeri maupun di Arab Saudi, pelayanan akomodasi dan konsumsi baik di Tanah Air maupun di Arab Saudi, pelayanan kesehatan baik sebelum keberangkatan, selama di perjalanan, selama di Arab Saudi maupun saat kembali ke Tanah Air, dan keamanan serta perlindungan bagi jemaah haji.

Selanjutnya untuk penyelenggaraan ibadah haji khusus dan penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah dilakukan oleh masyarakat, sedangkan pemerintah melakukan pengaturan, pengawasan, dan pengendalian. Upaya yang telah dilaksanakan selama ini antara lain adalah:

- 1) pemanfaatan setoran awal untuk mengurangi Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH)
- 2) peningkatan kualitas akomodasi di dalam negeri seperti perbaikan asrama haji, ketepatan waktu keberangkatan, catering, transportasi terutama untuk jemaah yang menggunakan embarkasi transit
- 3) peningkatan akomodasi di Arab Saudi seperti perbaikan kualitas pemondokan dan dengan radius yang semakin dekat dengan Masjidil Haram, catering, transportasi darat
- 4) pengembangan sistem pendaftaran pada Sistem Komputerisasi Haji Terpadu (Siskohat).

Berbagai upaya tersebut menunjukkan bahwa penyelenggaraan ibadah haji dan umrah sudah semakin membaik yang antara lain ditandai oleh Indeks Kepuasan Jemaah Haji 1434 Hijriyah/2013 Masehi yaitu 82,69 persen, meningkat dibandingkan tahun sebelumnya yaitu 81,32 persen (BPS).

Selain itu menurut versi World Hajj and Umrah Convention(WHUC) pada tahun 2013 Indonesia juga meraih predikat sebagai penyelenggara haji terbaik dunia. Beberapa permasalahan yang dihadapi dalam upaya peningkatan kualitas penyelenggaraan ibadah haji dan umrah, antarlain:

- 1) transparansi informasi daftar tunggu bagi calon jemaah haji masih perlu ditingkatkan. Saat ini, lama rata-rata daftar tunggu jemaah haji secara nasional mencapai 12 tahun, menurut data Kementerian Agama, hingga bulan April 2013 telah tercatat 2,2 juta calon haji
- 2) masih adanya permasalahan yang berkaitan dengan Kelompok Bimbingan Ibadah Haji Dan Umrah (KBIH) dan Penyelenggara Ibadah Haji Khusus (PIHK)
- 3) masih terdapat kabupaten yang belum menggunakan Siskohat terutama di daerah pemekaran
- 4) kualitas pembinaan dan pelayanan kepada jemaah haji masih belum optimal. Dengan demikian tantangan yang dihadapi adalah meningkatkan transparansi dan kualitas pelayanan, pengelolaan dana haji, dan pembinaan terhadap jemaah haji dan umrah.¹⁰⁹

Ritual ibadah haji termasuk rumit dan cukup membingungkan, terlebih bagi sebagian besar jemaah haji yang tidak mengikuti bimbingan manasik haji sehingga belum dapat menggambarkan perjalanan yang akan di tempuh. Baik itu haji reguler dari jalur pemerintah maupun dari jalur haji khusus yaitu jalur swasta atau dalam hal ini adalah PT. Travel. Di bagi menjadi dua rute yaitu:

¹⁰⁹Haji.kemenag.go.id/v2/content/buku-ii-agenda-pembangunan-nasional-rencana-pembangunan-jangkamenengah-nasional-tahun-2015.pdf. h 195

- 1) gelombang 1: rute perjalanan Jeddah-Madinah-Mekkah-Jeddah
- 2) gelombang 2: rute perjalanan Jeddah-Mekkah-Madinah-Jeddah.¹¹⁰

Dalam hal pemondokan jamaah haji, pemerintah membaginya dalam beberapa kelompok (dikenal dengan istilah ring/lingkaran) ditinjau dari jarak pemondokan ke masjidil haram. Namun bedanya jika dahulu ring 1 berjarak 2500 meter, kini batas ring 1 di kurangi menjadi 2000 meter.

- 1) Ring 1 berjarak 0-2 km (meliputi: Mahbas Jin, Jumaizah, Syib Amir, Ayyad, Jarwal, Hafair dan Misfalah)
- 2) Ring 2 berjarak 2-4 km (meliputi Syisyah, Raudhah, Ma'abdah, Azizaiah, janubiyah, Aziziah Syamilah, Bakhutmah, Nakasah, Ray Zakhir dan Zahir).¹¹¹

Agar tidak terjadi kecemburuan, setiap jamaah yang tinggal di pemondokan ring 2 (lebih dari 2 km) mendapat asilitas bus antar jemput dari hotel menuju ke masjidil haram tiga kali setiap hari. Walaupun janjinya terlihat manis, namun rasanya masih asam juga jika melihat jamaah yang harus tinggal di pemondokan yang berjarak 2 km dan di kategorikan dalam ring 1.

Penentuan jarak yang di pakai dalam pengelompokan ring ini bukan di hitung sesuai panjangnya jalan. Namun letak pemondokan ditarik lurus pada peta dan ujungnya hingga pelataran masjidil haram, bukan di hitung dari kakkbah.¹¹² Ini artinya hitungan riil jamaah yang tinggal di ring 1 untuk dapat

¹¹⁰Rafiq Jauhary, *Menjadi Muthawif Anda di Tanah Suci*, (sukoharjo, Nur Cahaya Ilmu, 2014), h 33

¹¹¹*Ibid*, h. 35

¹¹² *Ibid*, h. 37

thawaf di Masjidil Haram harus berjalan lebih dari 3 km dihitung jalan berbelok dan panjang pelataran masjidil haram hingga kakbah.¹¹³

Bagi para jamaah yang menginginkan kendaraan selain bus yang di sediakan gratis oleh pemerintah, ada kendaraan lain seperti taksi dengan ongkos berkisar 2- 5 riyal.¹¹⁴

e. Hubungan bilateral

Berbeda dengan hukum nasional yang berlaku di setiap negara merdeka dan berdaulat yang di jalankan, di awasi serta di berikan sanksi bagi yang melanggarnya oleh sistem penyelenggaraan negara negara (termasuk di dalamnya penyelenggaraan hukum) secara efektif berdasarkan organisasi penyelenggaraan negara tersebut, hukum internasional tidak memiliki pola pelaksanaan dan pengawasan secara terpusat. Tidak ada satu kekuasaan terpusat pun yang dapat memaksa para negara-negara anggota pergaulan internasional untuk menaati peraturan-peraturan yang terkandung dalam hukum internasional.¹¹⁵

Hubungan diplomatik Indonesia–Arab Saudi secara tidak resmi telah terjalin sangat lama yaitu diperkirakan sejak abad pertama hijriyah. Dimulai dari hubungan dagang antara pedagang Arab yang berdagang sekaligus juga menyiarkan agama Islam yang memberikan banyak pengaruh terhadap penduduk Indonesia untuk memeluk Islam.¹¹⁶

¹¹³ Ibid, h. 38

¹¹⁴ Ibid, h. 40

¹¹⁵ Ilhami Bisri, *Op.Cit.*, h. 96

¹¹⁶ Putuhena Shaleh. *Historiografi Haji Indonesia*. (Yogyakarta: LKiS, 2007), h. 22

Hubungan Diplomatik Indonesia–Arab Saudi baru secara resmi tercatat didirikan pada tanggal 1 Mei 1950 atau tepatnya 5 tahun setelah Indonesia meraih kemerdekaan dan menjadi Negara yang berdaulat. Hubungan bilateral adalah keadaan yang menggambarkan adanya hubungan yang saling mempengaruhi atau terjadi hubungan timbal balik antara dua pihak atau dua Negara”.¹¹⁷

Pernyataan ini mengandung arti bahwa hubungan bilateral merupakan hubungan timbal balik dan saling mempengaruhi antara dua Negara. Dalam hal ini hubungan tersebut terjadi antara Indonesia dan Arab Saudi dalam penyelenggaraan ibadah haji. Penggambaran tentang hubungan bilateral tersebut tidak terlepas dari kepentingan nasional masing-masing Negara untuk mengadakan hubungan dan menjalin kerjasama antara kedua Negara dan tidak tergantung hanya pada Negara yang dekat saja melainkan juga Negara yang secara geografis letaknya agak jauh.

Dengan adanya tujuan-tujuan tertentu untuk menciptakan perdamaian dengan memperhatikan kerjasama politik, sosial, kebudayaan dan struktur ekonomi sehingga menghasilkan suatu hubungan yang lebih harmonis di antara kedua Negara. Hubungan bilateral dalam hubungan internasional selalu berada dalam dua konteks, yaitu kerjasama dan konflik.

Kedua konteks hubungan internasional ini berubah dari waktu ke waktu sesuai dengan dinamika hubungan internasional itu sendiri. Pola interaksi hubungan bilateral dalam konteks kerjasama diidentifikasi dengan bentuk

¹¹⁷Didi Krisna. Kamus Politik Internasional, (Jakarta: Grasindo, 1993), h. 18

kerjasama bilateral. Kerjasama bilateral dapat pula di artikan dengan adanya kepentingan yang mendasari kesepakatan antara dua Negara untuk berinteraksi dalam suatu bidang tertentu dengan cara dan tujuan yang telah di sepakati bersama.

Terbentuknya suatu kerjasama berdasar pada kebanyakan kasus, sejumlah pemerintah saling mendekati dengan penyelesaian yang diusulkan atau membahas masalah, mengemukakan bukti-bukti teknis untuk menyetujui satu penyelesaian atau lainnya dan mengakhiri perundingan dengan perjanjian atau pengertian tertentu yang memuaskan kedua belah pihak. Proses ini di sebut kerjasama.¹¹⁸

Pendapat di atas memberikan batasan konsepsi yang jelas antara dua bentuk interaksi dalam hubungan internasional, yaitu konflik dan kerjasama. Apabila dalam menghadapi satu kasus atau lebih pihak-pihak yang terlibat gagal mencapai kesepakatan, maka interaksi antar aktor tersebut akan berujung pada konflik. Namun apabila pihak-pihak yang terlibat berhasil mencapai suatu kesepakatan bersama, maka interaksi antar aktor tersebut akan menghasilkan suatu bentuk kerjasama.

Dalam membentuk sebuah kerjasama bilateral setiap negara memiliki tujuannya masing-masing, oleh karena itu setiap negara merumuskan sebuah kebijakan yang menyangkut dengan kepentingan Negara tersebut. Tujuan-tujuan tersebut memiliki kaitan dengan kepentingan nasional Negara

¹¹⁸K. J. Holsti, Politik Internasional: Kerangka Untuk Analisis,(Erlangga, Jakarta 2002), h. 209

tersebut. Sebab atas dasar kepentingan nasional tersebut, sebuah Negara akan merumuskan sebuah kebijakan.

Kebijakan luar negeri merupakan strategi atau rencana tindakan yang dibentuk oleh para pembuat keputusan suatu Negara dalam menghadapi Negara lain atau unit politik internasional lainnya yang dikendalikan untuk mencapai tujuan nasional spesifik yang di tuangkan dalam kepentingan nasional.¹¹⁹

Kebijakan spesifik yang dimaksud dapat berupa kebijakan yang bersifat kerjasama bilateral dalam hal ini kebijakan yang dikeluarkan pemerintah Arab Saudi dalam penyelenggaraan ibadah haji. Namun, kebijakan spesifik tersebut juga dapat berupa paksaan yang harus diterima oleh Negara lain dalam hal ini kebijakan pembatasan kuota jumlah jemaah haji oleh pemerintah Arab Saudi.

Hal tersebut di lakukan sebagai upaya untuk mempertahankan kepentingan nasionalnya, serta melindungi kepentingan negaranya. Kepentingan nasional sebuah Negara dapat berubah mengikuti pada tingkat prioritas atau agenda ideologis pemimpin ataupun pemerintahan Negara tersebut. Ini menunjukkan bahwa kepentingan nasional dapat di pengaruhi oleh banyak faktor dalam sebuah Negara.

Wujud dari implementasi sebuah kepentingan nasional adalah perumusan sebuah kebijakan yang merupakan kelanjutan dari politik luar negeri Negara tersebut. Politik luar negeri tersebut tidak hanya

¹¹⁹T. May rud. Study Strategis : Dalam Transformasi Sistem Internasional Pasca Perang Dingin, (Refika Aditama 2002), h. 27

memperhitungkan kondisi dari luar Negara tersebut, tetapi juga melihat kondisi dari dalam negerinya.

Dalam wujud penyelenggaraan haji oleh pemerintah Arab Saudi hal pertimbangan kebijakan ini merujuk pada kondisi serta fasilitas penunjang yang tahun demi tahun terus di perbaiki dan di tingkatkan. Kebijakan luar negeri sendiri memiliki pengertian "Kebijakan luar negeri adalah semua sikap dan aktivitas yang melalui masyarakat nasional yang terorganisasi berusaha untuk menguasai dan mengambil keuntungan dari lingkungan internasional".¹²⁰

Defenisi ini menggambarkan Kebijakan luar negeri suatu Negara sebagai representasi dari politik luar negeri dan politik dalam negeri. Politik luar negeri tersebut tidak hanya melibatkan faktor-faktor eksternal, melainkan juga faktor-faktor internal. Secara umum, politik luar negeri merupakan sebuah perangkat formula nilai, sikap, arah serta sasaran untuk mempertahankan, mengamankan, dan memajukan kepentingan nasional di dalam percaturan dunia internasional.¹²¹

Kebijakan luar negeri menurut Roseneau , "upaya suatu Negara melalui keseluruhan sikap dan aktivitasnya untuk mengatasi dan memperoleh keuntungan dari lingkupan eksternalnya"¹²²

Kebijakan ini diambil sebagai representasi dari kedaan domestik dalam suatu Negara dengan kata lain politik luar negeri merupakan cerminan dari

¹²⁰T. May Rudy, Study Strategis: Dalam Transformasi Sistem Internasional Pasca Perang Dingin, (Refika Aditama 2002), h. 27

¹²¹Anak Agung Banyu Perwita dan Yahyan Mochamad Yani. Pengantar Ilmu Hubungan Internasional. (Bandung : PT. Remaja Rosdakarya, 2006), h. 47

¹²²*Ibid.* h. 49

kondisi dalam negeri sebuah Negara serta bagaimana sebuah Negara melihat kondisi politik global yang sedang terjadi. Peristiwa maupun fenomena internasional yang terjadi di luar sebuah Negara juga menjadi sebuah faktor yang ikut merumuskan kebijakan luar negeri sebuah Negara.¹²³

- f. Organisasi pelaksana Dalam undang-undang nomor 13 tahun 2008 tentang penyelenggaraan ibadah haji mengatur tentang pengorganisasian pelaksanaan ibadah haji.

Pasal 8

- (1) Penyelenggaraan Ibadah Haji meliputi unsur kebijakan, pelaksanaan, dan pengawasan.
- (2) Kebijakan dan pelaksanaan dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji merupakan tugas nasional dan menjadi tanggung jawab Pemerintah.
- (3) Dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri mengoordinasikannya dan/atau bekerja sama dengan masyarakat, departemen/instansi terkait, dan Pemerintah Kerajaan Arab Saudi.
- (4) Pelaksanaan dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh Pemerintah dan/atau masyarakat.
- (5) Dalam rangka pelaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagaimana dimaksud pada ayat (4) Pemerintah membentuk satuan kerja di bawah Menteri.
- (6) Pengawasan Penyelenggaraan Ibadah Haji merupakan tugas dan tanggung jawab KPHI.
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai kebijakan dan pelaksanaan dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan peraturan Pemerintah.

Pasal 9 Penyelenggaraan Ibadah Haji dikoordinasi oleh:

- a. Menteri di tingkat pusat;
- b. gubernur di tingkat provinsi;
- c. bupati/wali kota di tingkat kabupaten/kota; dan

¹²³Jawahir Tontowi dan Pranoto Iskandar, Hukum Internasional Kontemporer, (Bandung, PT refika Aditama, 2006), h. 119

d. Kepala Perwakilan Republik Indonesia untuk Kerajaan Arab Saudi.

Pasal 10

- (1) Pemerintah sebagai penyelenggara Ibadah Haji berkewajiban mengelola dan melaksanakan penyelenggaraan Ibadah Haji.
- (2) Pelaksana Penyelenggaraan Ibadah Haji berkewajiban menyiapkan dan menyediakan segala hal yang terkait dengan pelaksanaan Ibadah Haji sebagai berikut:
 - a. penetapan BPIH
 - b. pembinaan Ibadah Haji
 - c. penyediaan Akomodasi yang layak
 - d. penyediaan Transportasi
 - e. penyediaan konsumsi
 - f. Pelayanan Kesehatan; dan/atau
 - g. pelayanan administrasi dan dokumen.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai kewajiban penyelenggara Ibadah Haji diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 11

- (1) Menteri membentuk Panitia Penyelenggara Ibadah Haji di tingkat pusat, di daerah yang memiliki embarkasi, dan di Arab Saudi.
- (2) Dalam rangka Penyelenggaraan Ibadah Haji, Menteri menunjuk petugas yang menyertai Jemaah Haji, yang terdiri atas:
 - a. Tim Pemandu Haji Indonesia (TPHI)
 - b. Tim Pembimbing Ibadah Haji Indonesia (TPIHI)
 - c. Tim Kesehatan Haji Indonesia (TKHI)
- (3) Gubernur atau bupati/wali kota dapat mengangkat petugas yang menyertai Jemaah Haji, yang terdiri atas:
 - a. Tim Pemandu Haji Daerah (TPHD)
 - b. Tim Kesehatan Haji Daerah (TKHD).
- (4) Biaya operasional Panitia Penyelenggara Ibadah Haji dan petugas operasional pusat dan daerah dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan mekanisme pengangkatan petugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diatur dengan peraturan Menteri.

Pasal 12

- (1) KPHI dibentuk untuk melakukan pengawasan dalam rangka meningkatkan pelayanan Penyelenggaraan Ibadah Haji Indonesia.
- (2) KPHI bertanggung jawab kepada Presiden.

- (3) KPHI bertugas melakukan pengawasan dan pemantauan terhadap Penyelenggaraan Ibadah Haji serta memberikan pertimbangan untuk penyempurnaan penyelenggaraan Ibadah Haji Indonesia.
- (4) KPHI memiliki fungsi:
 - a. memantau dan menganalisis kebijakan operasional Penyelenggaraan Ibadah Haji Indonesia
 - b. menganalisis hasil pengawasan dari berbagai lembaga pengawas dan masyarakat
 - c. menerima masukan dan saran masyarakat mengenai Penyelenggaraan Ibadah Haji
 - d. merumuskan pertimbangan dan saran penyempurnaan kebijakan operasional penyelenggaraan Ibadah Haji.
- (5) Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, KPHI dapat bekerja sama dengan pihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (6) KPHI melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya secara tertulis kepada Presiden dan DPR paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

Pasal 13 KPHI dalam melaksanakan tugasnya bersifat mandiri.

Pasal 14

- (1) KPHI terdiri atas 9 (sembilan) orang anggota.
- (2) Keanggotaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas unsur masyarakat 6 (enam) orang dan unsur Pemerintah 3 (tiga) orang.
- (3) Unsur masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas unsur Majelis Ulama Indonesia, organisasi masyarakat Islam, dan tokoh masyarakat Islam.
- (4) Unsur Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat ditunjuk dari departemen/instansi yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Ibadah Haji.
- (5) KPHI dipimpin oleh seorang ketua dan seorang wakil ketua.
- (6) Ketua dan Wakil Ketua KPHI dipilih dari dan oleh anggota Komisi.

Pasal 15 Masa kerja anggota KPHI dijabat selama 3 (tiga) tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

Pasal 16 Anggota KPHI diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri setelah mendapat pertimbangan DPR.

Pasal 17 Untuk dapat diangkat menjadi anggota KPHI, calon anggota harus memenuhi persyaratan:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun dan paling tinggi 65 (enam puluh lima) tahun;
- c. mempunyai komitmen yang tinggi untuk meningkatkan kualitas Penyelenggaraan Ibadah Haji;
- d. mempunyai pengetahuan dan pengalaman yang luas dan mendalam tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji;
- e. tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana kejahatan;
- f. mampu secara rohani dan jasmani; dan
- g. bersedia bekerja sepenuh waktu.

Pasal 18 Segala pembiayaan yang diperlukan untuk mendukung pelaksanaan tugas KPHI dibebankan pada Anggaran pendapatan dan Belanja Negara.

Pasal 19

- (1) Dalam melaksanakan tugasnya KPHI dibantu oleh sekretariat.
- (2) Sekretariat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh seorang sekretaris yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri atas pertimbangan KPHI.
- (3) Sekretaris dalam melaksanakan tugasnya secara fungsional bertanggung jawab kepada pimpinan KPHI.

Pasal 20 Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengangkatan dan pemberhentian anggota KPHI sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 diatur dengan Peraturan Presiden.⁵³

Di dalam peraturan menteri agama nomor 14 tahun 2012 mengatur tentang petugas pelaksanaan ibadah haji

Pasal 20:

- (1) Direktur Jendral membentuk PPIH di tingkat pusat, di daerah ang memiliki embarkasi, dan di Arab Saudi

- (2) PPIH sebagaimana di maksud pada ayat (1) terdiri atas unsur kementerian agama, kementerian/instansi terkait, dan/atau pemerintah daerah
- (3) PPIH sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus sudah terbentuk paling lambat satu bulan sebelum keberangkatan jamaah haji kelompok terbang pertama
- (4) Gubernur atau bupati/walikota di daerah yang tidak memiliki embarkasi dapat membentuk PPIH

Pasal 21: PPIH bertugas melakukan pembinaan, pelayanan dan perlindungan jemaah haji, serta pengendalian dan koordinasi pelaksanaan operasional ibadah haji di Indonesia dan Arab Saudi

Pasal 22: Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 21, PPIH dibantu oleh petugas yang menyertai jemaah haji.⁵⁴

2. Prosedur penyelenggaraan ibadah haji

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, Peraturan menteri agama nomor 14 tahun 2012 Tentang Penyelenggaran Ibadah Haji Prosedur pendaftaran secara umum telah di atur di dalam undang-undang nomor 13 tahun 2008 sebagai berikut:

Pasal 26

- (1) “pendaftaran jemaah haji dilakukan di panitia penyelenggaraan ibadah haji dengan mengikuti prosedur dan memenuhi persyaratan yang telah di tetapkan.”
- (2) “ketentuan lebih lanjut mengenai prosedur dan persyaratan pendaftaran di atur dengan peraturan menteri.”

Pasal 27: “ketentuan lebih lanjut mengenai warga negara di luar negeri yang akan menunaikan ibadah haji diatur dengan peraturan pemerintah.”

Di dalam peraturan menteri agama nomor 14 tahun 2012 mengatur tentang prosedur pendaftaran telah di ubah dalam PMA nomor 29 tahun 2015 menjadi sebagai berikut:

Pasal 7: Pendaftaran haji dilakukan melalui prosedur sebagai berikut:

- a. jemaah haji melakukan tranfer ke rekening menteri sebesar setoran awal BPIH
- b. BPS BPIH menerbitkan bukti aplikasi transfer BPIH
- c. BPS BPIH menerbitkan bukti setoran awal BPIH sebanyak 5 lembar dengan rincian sebagai berikut:
 1. Lembar pertama bermaterai secukupnya untuk calon jemaah haji
 2. Lembar kedua untuk BPS BPIH
 3. Lembar ketiga untuk kantor kementerian kabupaten/atau kota
 4. Lembar keempat untuk kantor wilayah kementerian agama provinsi
 5. Lembar kelima untuk Direktorat Jendral penyelenggaraan haji dan umrah
- d. Bukti setoran awal BPIH sebagaimana dimaksud pada huruf c wajib mencantumkan nomor validasi, ditandatangani dan dibubuhi stempel BPS BPIH, dan masing-masing diberi pas foto ukuran 3x4 cm
- e. BPS BPIH wajib menyerahkan lembar ketiga, keempat dan kelima bukti setoran awal BPIH ke kantor kementerian agama kabupaten/atau kota paling lambat lima hari kerja setelah pembayaran setoran awal BPIH.
- f. Jemaah haji yang bersangkutan wajib menyerahkan persyaratan pendaftaran sebagaimana dimaksud pada pasal 4 ayat (1) dan bukti aplikasi transfer asli BPIH serta bukti setoran awal BPIH kepada petugas kantor agama kabupaten atau kota untuk diverifikasi paling lambat lima hari kerja setelah pembayaran setoran awal BPIH
- g. Jemaah haji mengisi formulir pendaftaran haji berupa surat pendataran pergi haji (SPPH) dan menyerahkan kepada petugas kantor kementerian agama kabupaten/kota untuk di daftarkan kedalam SISIKOHAT dan mendapatkan nomor pors
- h. Jemaah haji menerima lembaran bukti pendaftaran haji yang telah ditandatangani dan dibubuhi setempel dinas oleh petugas kantor kementerian agama kabupaten/kota.

Sementara dalam penyelenggraan ibadah haji khusus juga diatur dalam PMA nomor 23 tahun 2016 tentang penyelenggaraan ibadah haji khusus sebagai berikut:

Pasal 16:

- (1) prosedur pendaftaran haji sebagai berikut: 55 Peraturan Menteri Agama nomor 29 tahun 2015 tentang perubahan atas PMA nomor 14 tahun 2012 tentang penyelenggaraan ibadah haji reguler
 - a. Jemaah haji memilih PIHK dan membuat surat perjanjian kesepakatan dan menyampaikannya pada saat pendaftaran di kantor waliyah
 - b. Jemaah haji membuka rekening tabungan haji dalam bentuk rupiah (IDR) pada BPS BPIH yang telah ditentukan
 - c. Jemaah haji membayar setoran awal BPIH khusus rekening menteri agama pada BPS BPIH sesuai besaran yang telah ditetapkan oleh menteri
 - d. Jemaah haji menyerahkan bukti setoran awal BPIH khusus dan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam pasal 15 kepada petugas kantor wilayah untuk mendapatkan nomor porsi
- (2) "jemaah haji yang telah mendaftar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d memperoleh nomor porsi dari SISKOHAT kementerian agama sesuai dengan urutan pendaftaran

Pasal 17:

- (1) PIHK sebagaimana dimaksud pada pasal 16 ayat (1) huruf a menerbitkan bukti terdaftar sebagai jemaah haji di PIHK
- (2) BPS BPIH sebagaimana dimaksud dalam pasal 16 ayat (1) huruf c menerbitkan bukti pembayaran BPIH khusus yang mencantumkan nomor validasi sebanyak 5 lembar yang masing-masing diberi pas foto ukuran 3x4 cm, dengan rincian sebagai berikut:
 - a. Lembar pertama bermaterai secukupnya untuk jemaah haji
 - b. Lembar kedua untuk BPS BPIH
 - c. Lembar ketiga untuk PIHK
 - d. Lembar keempat untuk kantor wilayah
 - e. Lembar kelima untuk Direktorat Jendral

Pasal 18

- (1) Jemaah haji yang tidak melakukan pembayaran setoran awal BPIH khusus pada BPS BPIH sebagaimana dimaksud pada pasal 16 ayat (1) huruf c dalam batas waktu lima hari, pendaftaran pada PIHK tersebut dinyatakan batal secara sistem
- (2) Jemaah haji yang tidak menyerahkan bukti setoran awal BPIH khusus ke kantor wilayah sebagaimana dimaksud dalam pasal 16 ayat (1) huruf d dalam batas waktu 30 hari kerja, pendaftaran dinyatakan batal secara sistem
- (3) Dalam hal pendaftaran jemaah haji batal secara sistem sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) setoran awal BPIH khusus dikembalikan kepada jemaah haji yang bersangkutan

- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembatalan dan pengembalian BPIH khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) ditetapkan oleh Direktur Jendral.¹²⁴

¹²⁴Peraturan Menteri Agama Nomor 23 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus