

**TINJAUAN YURIDIS TANGGUNG JAWAB KEMENTERIAN  
AGAMA DALAM PELAKSANAAN IBADAH HAJI**

**TESIS**



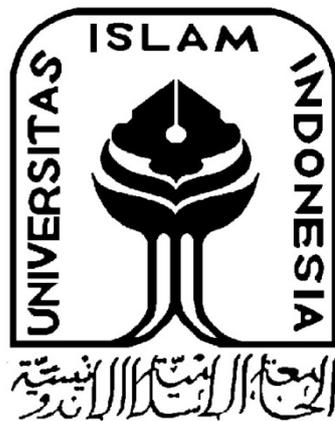
Oleh :

**NAMA : AJENG DEWI P.S**  
**NIM : 12912018**  
**BKU : HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2015**

**TINJAUAN YURIDIS TANGGUNG JAWAB KEMENTERIAN  
AGAMA DALAM PELAKSANAAN IBADAH HAJI**

**TESIS**



Oleh :

NAMA : AJENG DEWI P.S  
NIM : 12912018  
BKU : HUKUM TATA NEGARA

Telah Diujikan Didepan Tim Penguji Dalam Ujian Akhir/Tesis Dan Diyatakan Lulus Pada  
Hari Sabtu,9 Desember 2014

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2015**



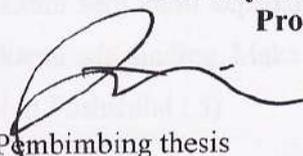
**TINJAUAN YURIDIS TANGGUNG JAWAB KEMENTERIAN AGAMA  
DALAM PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI**

Oleh:

Nama Mhs. : **AJENG DEWI PURNAMA SARI,SH.**  
No. Pokok Mhs. : **12912018**  
BKU : **Hukum Tata Negara**

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis  
dan dinyatakan **LULUS** pada Sabtu, 9 Desember 2014  
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing tesis

  
**Zairin Harahap, S.H., M.Si.**

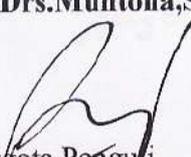
Tanggal .....

Anggota Penguji

  
**Dr., Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.**

Tanggal *17/3-14* .....

Anggota Penguji

  
**Ridwan, S.H., M.H.**

Tanggal .....

Mengetahui  
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia

  
**Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.**





**TINJAUAN YURIDIS TANGGUNG JAWAB KEMENTERIAN AGAMA  
DALAM PELAKSANAAN IBADAH HAJI**

DALAM PERSYARATAN PANGKALAN HAJI

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan di hadapan  
Tim Penguji seminar Proposal Tesis pada tanggal 09 Desember 2014

Telah disetujui oleh Tim Penguji dalam sidang Pembimbing  
dan disetujui LULUS pada Sabtu, 9 Desember 2014  
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

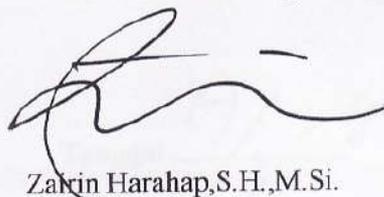
Pembimbing I  
Zahra Harahap, S.H., M.Si.

Pembimbing II  
Dr. Drs. Nurul Huda, S.H., M.Ag.

Pembimbing III  
Rahmat, S.H., M.Si.

Yogyakarta, 09 Desember 2014

Dosen Pembimbing



Zahra Harahap, S.H., M.Si.



ampunilah Kami; dan rahmatilah kami. Engkaulah penolong kami, Maka tolonglah kami terhadap kaum yang kafir." (Al Baqarah : 286)

## KATA PENGANTAR

Suatu karya kecil telah terselesaikan oleh penulis yang merupakan pengantar bagi penulis untuk memasuki tahap berikutnya dalam kehidupan penulis. Sebuah karya sederhana yang jauh dari pada sempurna, namun sangat berarti bagi penulis telah menjadikan penulis sebagai seorang Magister Hukum pada Program Magister (S-2) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Namun semua ini tidak akan tercapai tanpa campur tangan beberapa pihak yang dengan tulus ikhlas telah memberikan waktunya dan bantuan-bantuan kepada penulis. Walaupun sebuah karya sederhana, namun penulis berharap karya ini dapat bermanfaat bagi ilmu pendidikan dan pada semua pihak yang telah merelakan waktunya untuk membuka bahkan membacanya.

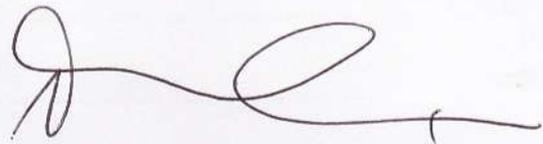
Oleh karena itu dengan segala kerendahan, ketulusan, keikhlasan hati dan dengan tidak mengurangi rasa hormat, penulis ingin menyampaikan rasa syukur dan terima-kasihnya kepada:

1. Allah SWT, segala puji syukur dan cinta. Terima kasih ya Allah atas semua yang telah mengkaruniakan, memberikan dan melimpahkan rahmat, hidayah dan anugerah-Nya kepadaku.
2. Bapak, dan Ibuku tercinta yang selalu memberikan dukungan baik moril maupun spirituil, dan semuanya
3. Kakak dan Adikku yang selalu membantu dan mendoaka salam pengerjaan thesis ini.

4. Ibu Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. selaku Ketua Program Studi Magister Hukum (S-2) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
5. Bapak Zairin Harahap, S.H., M.Si. selaku Pembimbing yang selalu memberikan arahan pada penulis.
6. Bapak Dr., Drs. Muntoha, S.H., M.Ag. dan Bapak Ridwan, S.H., M.H. selaku penguji pendadaran thesis.
7. Bapak/Ibu Dosen Program Magister Hukum (S-2) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah membekali ilmu sehingga menambah wawasan penulis dalam menyelesaikan penulisan hukum ini.
8. Staf – staf Program Magister Hukum (S-2) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, terimakasih atas bantuan dan kerjasamanya selama ini.
9. Saudara-Saudari ku tercinta, yang sudah memberikan support dan doa selama proses pengerjaan tesis ini.
10. Terimakasih banyak untuk Wahyu Pribadi yang sudah banyak memberikan support, doa, dan dukungan dalam proses pengerjaan tesis ini.
11. Sahabat dan Teman-teman dari Magister universitas Islam Indonesia yang sudah menjadi tempat berbagi dan berdiskusi dalam penyelesaian thesis ini. Penulis ucapkan banyak terimakasih.
12. Terimakasih untuk semua orang-orang yang ku sayangi. Semoga Allah memberikan kebaikan dan kebahagiaan untuk kita semua. Amin.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan ini masih terdapat kekurangan, oleh karena itu diharapkan kritik dan saran dari berbagai pihak agar dapat memberikan yang lebih baik dan semoga tugas akhir ini bermanfaat bagi yang membutuhkan.

Yogyakarta,.....



AJENG DEWI, P.S., S.H.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN TESIS .....	iii
HALAMAN PERNYATAAN .....	iv
MOTTO .....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR LAMPIRAN .....	ix
ABSTRAK .....	x
ABSTRACT .....	xi
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar belakang Masalah .....	1
B. Perumusan Masalah .....	6
C. Tujuan Penelitian .....	6
D. Kerangka Teoritis .....	7
E. Metode Penelitian .....	16
F. Sistematika Penulisan .....	17
BAB II WEWENANG DAN TANGGUNGJAWAB KEMENTRIAN AGAMA DALAM IBADAH HAJI.....	18
A. Perkembangan Penyelenggaraan Haji di Indonesia .....	18
B. Dasar Hukum Penyelenggaraan Haji di Indonesia .....	25

C. Fungsi Kementerian Agama dalam Penyelenggaraan Haji di Indonesia .....	27
D. Tanggungjawab Kementerian Agama dalam Penyelenggaraan Haji di Indonesia .....	32
E. Bentuk Tanggungjawab Kementerian Agama dalam Menyiapkan dan Melaksanakan Penyelenggaraan Ibadah Haji .....	35
F. Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Ibadah Haji.....	44
 BAB III PENYESAIAN SENGKETA/PERSILISIHAN DALAM PENYELENGGARAAN HAJI .....	47
A. Berbagai Kasus dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji .....	47
B. Penyelesaian Kasus .....	52
C. Analisis Kasus .....	56
 BAB IV PENUTUP .....	74
A. Kesimpulan .....	75
B. Saran .....	76
 DAFTAR PUSTAKA	

ABSTRACT

Law No. 43 of 2008 is amended by Law No. 14 of 2009 which should be treated as improvement to the organization of the Hajj. Related to the implementation of the Hajj as stated in the law regarding the pilgrimage and Hajj, the Hajj is one of the study materials in the Hajj Law. The Hajj Law is a form of responsibility to the Hajj. The Hajj Law is a form of responsibility to the Hajj. The Hajj Law is a form of responsibility to the Hajj.

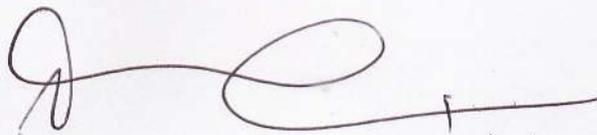
**PERNYATAAN ORISINALITAS**

Tesis Dengan Judul :

**TINJAUAN YURIDIS TANGUNG JAWAB KEMENTERIAN  
AGAMA DALAM PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI**

Benar- benar dari penulis,kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri , maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Islam Indonesia.

Yogyakarta ,.....



AJENG DEWI,P.S., S.H.

## ABSTRAKSI

Undang-Undang Undang – Undang Nomor 13 tahun 2008 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang – Undang Nomor 34 tahun 2009 yang semestinya diberlakukan sebagai upaya perbaikan dalam penyelenggaraan Ibadah Haji.

Terkait penyelenggaraan ibadah haji seperti diatur dalam undang-undang penyelenggaraan haji menjadi domein Kementrian agama, maka dalam penelitian ini secara khusus sebagai subyek penelitian adalah Kementrian Agama Republik Indonesia dan warga masyarakat yang sudah menjalankan ibadah haji. Diharapkan dengan menggali kedua subyek penelitian tersebut akan diperoleh disparitas antara das sein dan das sollen dari penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia

Hasil penelitian mendeskripsikan bahwa idealisme penataan penyelenggaraan ibadah haji melalui sebuah regulasi yang seharusnya tercapai. Namun padatataran implementasi masih diketemukan berbagai permasalahan, yaitu : Penyelenggaraan catering, buruknya manajemen transportasi, ketersediaan peondokan haji yang tidak representatif dan minimnya ketersediaan pelayanan kesehatan bagi para jamaah haji.

Oleh karenanya, demi perbaikan ke depan penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia harus diberlakukan sebuah regulasi yang tegas untuk mereduksi peran monopolistik dari pemerintah dengan pemisahan otorisasi kewenangan yang lebih jelas dan transparan kepada pihak ke tiga. Namun penyertaan pihak ke tiga dalam penyelenggaraan ibadah haji juga perlu diperkuat dengan membuat aturan dan regulasi yang jelas pada tataran kebijakannya dan diperlakukan sangsi yang tegas juga pada saat diketemukan pihak ke tiga tersebut telah merugikan jamaah haji pada saat penyelenggaraannya.

*Kata-Kata Kunci* : perlindungan hukum merupakan keberhasilan Penyelenggaraan Ibadah Haji.

## **ABSTRACT**

*Law Act-Act No. 13 of 2008 as amended by Law-Law No. 34 of 2009 which should be treated as an improvement in the organization of the Hajj.*

*Related to the implementation of the Hajj as stipulated in the law organizing the pilgrimage into the domain of the Ministry of Religion, so in this study specifically as research subjects is the Ministry of Religious Affairs of the Republic of Indonesia and citizens who have run the Hajj. Expected to explore both the research subjects will be obtained disparity between as dasse insollen of organizing the pilgrimage in Indonesia.*

*The results of the study describe the implementation arrangement that idealism pilgrimage through regulation that should be achieved. But on the level of implementation is still found various problems, namely: Implementation catering, poor transportation management, availability type of dokan Hajj unrepresentative and inadequate availability of health services for pilgrims.*

*Therefore, for the sake of future improvements to the organization of the Hajj in Indonesia must apply a strict regulation to reduce the monopolistic role of government with separation of powers authorizing a more clear and transparent to third parties. However the inclusion of third parties in the implementation of the Hajj also need to be strengthened by making the rules and regulations that clearly at the level of discretion and strict sanctions were treated well by the time discovered a third party has been detrimental to the pilgrims at the time of implementation.*

*Key Words: Various forms of legislation which is published as a form of government in regulating the life of the state and society. Government accountability can be illustrated clearly that is the guarantee of legal protection to all citizens in the running of worship according to the teachings of their religion. So as a form of responsibility is very urgent to be made a rule that guarantees legal protection to prospective pilgrims who will run the pilgrimage.*

**BAB I**  
**PENDAHULUAN**  
**TINJAUAN YURIDIS TANGGUNGJAWAB KEMENTERIAN AGAMA**  
**DALAM PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI**

**A. Latar Belakang Masalah**

Upaya untuk terus memperbaiki dan menyempurnakan sistem dan manajemen penyelenggaraan ibadah haji ini semakin digiatkan ketika Indonesia mencapai kemerdekaannya. Berbagai peraturan perundang-undangan disahkan dan seperangkat peraturan organik dirumuskan untuk menjadi panduan bagi pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji tersebut. Akhirnya, setelah reformasi bergulir, sebuah undang-undang baru yang lebih integral dan komprehensif mengatur tentang penyelenggaraan ibadah haji disahkan, yaitu Undang-undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 ini menetapkan bahwa pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan dengan menyediakan fasilitas, kemudahan, keamanan dan kenyamanan yang diperlukan oleh setiap warga negara yang menunaikan ibadah haji. Selanjutnya ditegaskan bahwa penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional dan menjadi tanggungjawab pemerintah di bawah koordinasi menteri. Menteri di sini dimaksudkan adalah menteri yang ruang lingkup tugas dan tanggung-jawabnya meliputi bidang agama, yakni Menteri Agama.

Semenjak diberlakukannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, pemerintah Indonesia mengacu pada tiga asas sebagai dasar dari penyelenggaraan Ibadah Haji. Pertama adalah asas profesionalisme yang telah dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia yaitu dengan pengelolaan ibadah haji yang dikelola secara profesional dengan jalan mempertimbangkan dan memilih calon penyelenggara haji sesuai dengan kemampuan dan keahlian yang dimiliki oleh setiap individu tersebut. Kedua asas akuntabilitas dengan prinsip nirbala yang telah dijalankan oleh pemerintah Indonesia yaitu penyelenggaraan ibadah haji yang dikelola secara akuntabel dengan mengedepankan kepentingan jemaah haji dengan prinsip nirbala yang berarti bahwa penyelenggaraan ibadah haji dilakukan secara terbuka dan dapat di pertanggung jawabkan secara etik dan hukum dengan prinsip tidak mencari keuntungan. Ketiga, asas keadilan yang telah dijalankan oleh pemerintah Indonesia yaitu penyelenggaraan ibadah haji yang berpegang pada kebenaran, tidak berat sebelah, tidak memihak dan tidak sewenang-wenang dalam penyelenggaraan ibadah haji.<sup>1</sup>

Adanya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang telah ditetapkan oleh Presiden RI pada tanggal 28 April 2008 yang lalu telah disambut gembira oleh banyak pihak. Meskipun belum dapat sepenuhnya memuaskan harapan dari semua pihak yang berkepentingan dengan penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia, tetapi paling tidak dengan ditetapkannya Undang-undang tersebut sebagai

---

<sup>1</sup>Putuhena Shaleh, *Historiografi Haji Indonesia*, LKIS, Yogyakarta, 2007, hlm.27.

pengganti atau revisi Undang-Undang sebelumnya yakni Undang-undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Dipandang hal itu dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dan lebih menjamin kepastian dan ketertiban hukum serta memberikan perlindungan bagi masyarakat yang akan menunaikan ibadah haji dan umrah. Beberapa hal yang merupakan perubahan baru dibanding Undang-undang penyelenggaraan Ibadah Haji sebelumnya, antara lain adanya Komisi Pengawas Haji Indonesia (KPHI), Badan Pengelola Dana Abadi Umat (DAU), penetapan menunaikan haji cukup sekali seumur hidup, dan pembatasan kewenangan Departemen Agama dalam pengelolaan haji.

Di Indonesia secara resmi penyelenggaraan ibadah haji dipegang oleh Departemen Agama sebagai departemen pelaksanaannya. Departemen agama memiliki kewenangan untuk memberikan pelayanan, mengatur dan mempersiapkan sarana dan prasarana yang dibutuhkan dalam pelaksanaan ibadah haji tersebut. Mengingat ibadah tersebut sangat penting bagi para calon jama'ah haji, maka tugas-tugas tersebut harus dilaksanakan secara terkoordinasi, profesional, dan tertib. Kementerian Agama sebagai pemegang otoritas penyelenggaraan ibadah haji mempunyai tugas dan kewajiban untuk memberikan pembimbingan kepada semua calon jama'ah haji.

Mengingat bahwa penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional dan menjadi tanggung jawab pemerintah, maka ini termasuk dalam lingkup hukum administrasi negara. Administrasi negara adalah keseluruhan daripada badan-badan (aparatur) yang menyelenggarakan tugas atau kegiatan

penyelenggaraan tugas atau kegiatan kenegaraan di bawah pimpinan pemerintah.<sup>2</sup>

Meskipun demikian, penyelenggaraan haji setiap tahunnya masih terus menimbulkan kekisruhan dan menyisakan kekesalan banyak jama'ah haji, seperti pada kasus berikut ini. Kementerian Agama menanggapi dingin insiden penelantaran dan kelaparan yang menimpa 370 Jamaah Calon Haji (JCH) Kloter 1 Embarkasi Makassar di Bandara Internasional King Abdul Aziz Jeddah, Arab Saudi. Berdasarkan informasi yang diperoleh dari PPIH di Jeddah, insiden ini telah diselesaikan. Mereka (jamaah) sudah diberangkatkan ke Madinah, setelah dilakukan pemeriksaan dokumen di bandara King Abdul Aziz Jeddah. Bersama lima petugas haji termasuk tenaga medis, 370 jamaah embarkasi Makassar, yang meninggalkan Bandara Sultan Hasanuddin Makassar. Mereka sempat terlunta-lunta sekitar delapan jam di sekitar terminal haji bandara Jeddah. Bus yang akan mengangkut mereka ke Madinah terlambat.<sup>3</sup>

Direktur Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah (PHU) Kementerian Agama (Kemenag), Anggito Abimanyu, mencatat ada lima masalah yang teridentifikasi dalam proses penyelenggaraan haji 2012. Kelima masalah itu terkait transportasi, katering, pengamanan, pemondokan, dan keterlibatan pemerintah daerah dalam pelayanan di Tanah Suci. Masalah transportasi, terkait terbakarnya bus jamaah dari Madinah ke Makkah. Selain

---

<sup>2</sup>Prayudi Admosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 30.

<sup>3</sup><http://www.tribunnews.com/regional/2012/09/24/jamaah-calon-haji-kelaparan-diurus-di-arab-saudi>

itu juga persoalan kapasitas bus pengangkut jamaah dari Madinah ke Makkah yang kecil, sehingga koper tak terangkut. Terkait katering, yang menjadi masalah adanya temuan roti berjamur di Madinah. Selain itu, masih adanya keterlambatan pelayanan kedatangan katering. Masalah ketiga, terkait keamanan. Pada musim haji 2012, jumlah jamaah yang menjadi korban penipuan, pencurian, dan penjam-bretan meningkat. Jumlah kerugian yang dialami jamaah akibat aksi kriminalitas selama di Makkah mencapai Rp267 juta dan 94.865 riyal Arab Saudi. Masalah lainnya adalah terkait pemondokan. Masih ada pemondokan di Makkah yang tak sesuai kapasitas dan ada pula yang ternyata tak bisa dipakai. Masalah terakhir adalah keterlibatan pemerintah daerah dalam memberikan layanan kepada jamaah haji selama di Tanah Suci. Sejumlah Pemda ada yang memberikan layanan katering dan transportasi kepada jamaahnya. Hal itu kerap menimbulkan kecemburuan pada jamaah lain.<sup>4</sup>

Selain permasalahan tersebut ada juga permasalahan gagal berangkat naik haji dikarenakan sakit, meninggal atau kesalahan administratif, seperti kasus berikut. Tiga orang Jemaah Calon Haji (JCH) asal Nusa Tenggara Barat (NTB) yang tergabung dalam kelompok terbang (kloter) 8 atau kloter campuran asal Kabupaten Lombok Tengah dan Lombok Timur gagal diterbangkan menuju tanah suci. Ketiga orang jemaah calon haji tersebut, dua

---

<sup>4</sup> <http://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/umroh-haji/12/10/18/mc2y7f-anggito-soroti-5-masalah-pelayanan-haji>

orang diantaranya dinyatakan sakit oleh tim kesehatan dan satu lagi diantaranya terganjal masalah administrasi.<sup>5</sup>

Berdasarkan hal tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“TINJAUAN YURIDIS TANGGUNGJAWAB KEMENTERIAN AGAMA DALAM PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI”**

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di muka, maka dapat disusun rumusan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana wewenang dan tanggung jawab Kementerian Agama dalam penyelenggaraan ibadah haji?
2. Bagaimana penyelesaian hukum jika terjadi kasus/sengketa dalam penyelenggaraan ibadah haji?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis wewenang dan tanggung jawab Kementerian Agama dalam pelaksanaan ibadah haji.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis penyelesaian hukum jika terjadi kasus/sengketa dalam penyelenggaraan ibadah haji.

---

<sup>5</sup> <http://rri.co.id/mobile/index.php/detailberita/detail/32367>

## **D. Kerangka Teoritis**

### **1. Negara Hukum**

Dalam negara hukum, setiap tindakan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum, karena dalam negara negara terdapat prinsip *wetmatigheid van bestuur* atau asas legalitas. Asas ini menentukan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.

Pemerintahan adalah berkenaan dengan sistem, fungsi, cara perbuatan, kegiatan, urusan atau tindakan memerintah yang dilakukan atau diselenggarakan atau dilaksanakan oleh ‘pemerintah’ dalam arti luas (semua lembaga negara) maupun dalam arti sempit (presiden beserta jajaran atau aparaturnya). Eksekutif adalah cabang kekuasaan Negara yang melaksanakan kebijakan public (kenegaraan dan atau pemerintahan) melalui peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh lembaga legislative maupun atas inisiatif sendiri.

Secara teoretis, presiden atau Pemerintah memiliki dua kedudukan yaitu sebagai salah satu organ negara dan sebagai administrasi negara. Sebagai organ negara pemerintah bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan sebagai administrasi negara, pemerintah dapat bertindak baik di lapangan pengaturan (*regelen*) maupun dalam lapangan pelayanan (*bestuuren*).

Tindakan pemerintahan memiliki beberapa unsur yaitu sebagai berikut:

- a. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat Pemerintah dalam kedudukannya sebagai Penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuurs-organen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri;
- b. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;
- c. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi;
- d. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.

Pertanggungjawaban berasal dari tanggung jawab, yang berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (jika ada sesuatu hal, dapat dituntut, dipersalahkan, diperkarakan). Tanggung jawab pemerintahan adalah kewajiban penataan hukum (*compulsory compliance*) dari negara atau pemerintah atau pejabat pemerintah atau pejabat lain yang menjalankan fungsi pemerintahan sebagai akibat adanya suatu keberatan, gugatan, *judicial review*, yang diajukan oleh seseorang, masyarakat, badan hukum perdata baik melalui penyelesaian pengadilan atau di luar pengadilan untuk pemenuhan berupa:

- a. Pembayaran sejumlah uang (subsidi, ganti rugi, tunjangan, dan sebagainya);
- b. Menerbitkan atau membatalkan/mencabut suatu keputusan atau peraturan, dan;
- c. Tindakan-tindakan lain yang merupakan pemenuhan kewajibannya, misalnya untuk melakukan pengawasan yang lebih efektif dan efisien,

mencegah adanya bahaya bagi manusia maupun lingkungan, melindungi harta benda warga, mengelola dan memelihara sarana dan prasarana umum, mengenakan sanksi terhadap suatu pelanggaran dan sebagainya

## 2. Pelayanan Publik

Perdebatan mengenai optimalisasi pelayanan publik oleh pemerintah telah lama berkembang dalam studi administrasi publik. Sejak beberapa dekade lalu, polemik sudah terjadi dikalangan para pakar mengenai cara untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan efisien, tanggap, dan akuntabel. Masing-masing pakar memaparkan teori dan atau membantah dan memperbaiki teori yang ada sebelumnya. Teori yang mapan menjadi paradigma dan dimitoskan, kemudian muncul teori baru untuk mendemistifikasi teori yang mapan tersebut.

Teori *Reinventing Government* yang tergolong pada *The New Public Management* merupakan demistifikasi atas *The Old Public Management*. Sebenarnya sekarang telah muncul demistifikasi atas *The New public Management* dengan munculnya konsep *The New Public service*.<sup>6</sup>

Para ilmuwan politik, misalnya, telah memperdebatkan kemungkinan mengembangkan *good government* dan *representative government*, sejak awal abad 20-an.<sup>7</sup> Woodrow Wilson pada tahun 1887 dalam *The Study of Administration* telah mengemukakan konsep dikotomi politik dan administrasi untuk menciptakan pemerintahan yang efisien. Selain Wilson, ada Max weber

---

<sup>6</sup>Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt, *The New Public service: Serving, not Steering*, ANSI, New York, 2002, hlm. 113.

<sup>7</sup>John Stuart Mill, *Utilitarianism, On Liberty, Consideration on Representative Government*, Vermont: Everyman, 1993.

(1922) dengan teori *The Ideal Type of Bureucracy*, Luther gullick (1937) dengan konsep POSDCORB, Frank J. Goodnow (1900) dengan konsepnya yang tertuang dalam makalahnya *Politics and Administration*, Frederick W. Taylor (1912) dengan konsepnya *Scientific Management*, Herbert A. Simon (1946) dengan konsepnya *The Proverbs of Administration* dan masih banyak lagi yang ikut memberikan kontribusi konsep dan teori dalam optimalisasi pelayanan publik.<sup>8</sup>

Gagasan *Reinventing Government* yang dicetuskan oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992) adalah gagasan mutakhir yang mengkritisi dan memperbaiki konsep-konsep dan teori-teori klasik tersebut untuk optimalisasi pelayanan publik. Gagasan David Osborne dan Ted Gaebler tentang *Reinventing Government* tertuang dalam karyanya yang berjudul *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* yang dipublikasikan pada tahun 1992 dan *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, buku terakhir ini ditulis oleh David Osborne dan Peter Plastik yang dipublikasikan pada tahun 1997. Gagasan ini muncul sebagai respon atas buruknya pelayanan publik yang terjadi di pemerintahan Amerika sehingga timbul krisis kepercayaan terhadap pemerintah.

Buruknya pelayanan publik ini dibuktikan dengan menurunnya kualitas pendidikan, sekolah-sekolah di negeri AS adalah yang terburuk di antara negara-negara maju. Sistem pemeliharaan kesehatan tidak terkendali.

---

<sup>8</sup>MiftahThoha, *Ilmu Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2003, hlm. 24.

Pengadilan dan rumah tahanan begitu sesak, sehingga banyak narapidana menjadi bebas. Banyak kota dan negara bagian yang dibanggakan pailit dengan defisit multi-milyaran dolar sehingga ribuan pekerja diberhentikan dari kerja.<sup>9</sup>

Gagasan-gagasan Osborne dan Gaebler tentang *Reinventing Government* mencakup 10 prinsip untuk mewirausahakan birokrasi. Adapun 10 prinsip tersebut adalah:<sup>10</sup>

- a. Pertama, pemerintahan katalis: mengarahkan ketimbang mengayuh.
- b. Kedua, pemerintahan milik rakyat: memberi wewenang ketimbang melayani.
- c. Ketiga, pemerintahan yang kompetitif: menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan.
- d. Keempat, pemerintahan yang digerakkan oleh misi: mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan.
- e. Kelima, pemerintahan yang berorientasi hasil: membiayai hasil, bukan masukan.
- f. Keenam, pemerintahan berorientasi pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi.
- g. Ketujuh, pemerintahan wirausaha: menghasilkan ketimbang membelanjakan.

---

<sup>9</sup>David Osborne dan Ted Gaebler, *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Abdul Rasyid, Mewirausahakan Birokrasi, Pustaka BinamanPressindo, Jakarta, 1996, hal. 87

<sup>10</sup>David Osborne dan Peter Plastrik, *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, terjemahan Abdul Rasyid dan Ramelan, PPM, Jakarta, 2000, hal. 42.

- h. Kedelapan, pemerintahan antisipatif: mencegah daripada mengobati.
- i. Kesembilan, pemerintahan desentralisasi: dari hierarki menuju partisipasi dan tim kerja.
- j. Kesepuluh adalah pemerintahan berorientasi pasar: mendorong perubahan melalui pasar.

Dalam rangka melakukan optimalisasi pelayanan publik, 10 prinsip di atas seharusnya dijalankan oleh pemerintah sekaligus, dikumpulkan semua menjadi satu dalam sistem pemerintahan, sehingga pelayanan publik yang dilakukan bisa berjalan lebih optimal dan maksimal. 10 prinsip tersebut bertujuan untuk menciptakan organisasi pelayanan publik yang *smaller* (kecil, efisien), *faster* (kinerjanya cepat, efektif) *cheaper* (operasionalnya murah) dan kompetitif. Dengan demikian, pelayanan publik oleh birokrasi kita bisa menjadi lebih optimal dan akuntabel.

### 3. Perlindungan Hukum

Perlindungan Hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.<sup>11</sup> Perlindungan Hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup>Satjipto Raharjo, *Penyelenggaraan Keadilan dalam Masyarakat yang Sedang Berubah*. Jurnal Masalah Hukum, 1993, hlm. 23.

<sup>12</sup>Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya, Bina Ilmu, 1987, hlm. 35.

Perlindungan Hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun. Perlindungan Hukum adalah Sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya. Berkaitan dengan konsumen, berarti hukum memberikan perlindungan terhadap hak-hak pelanggan dari sesuatu yang mengakibatkan tidak terpenuhinya hak-hak tersebut. Perlindungan Hukum adalah penyempitan arti dari perlindungan, dalam hal ini hanya perlindungan oleh hukum saja. Perlindungan yang diberikan oleh hukum, terkait pula dengan adanya hak dan kewajiban, dalam hal ini yang dimiliki oleh manusia sebagai subyek hukum dalam interaksinya dengan sesama manusia serta lingkungannya. Sebagai subyek hukum manusia memiliki hak dan kewajiban untuk melakukan suatu tindakan hukum.<sup>13</sup>

Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.

Aspek dominan dalam konsep barat tentang hak asasi manusia menekankan eksistensi hak dan kebebasan yang melekat pada kodrat manusia dan statusnya sebagai individu, hak tersebut berada di atas negara dan di atas

---

<sup>13</sup>CST Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta, Balai Pustaka, 1989, hlm. 51.

semua organisasi politik dan bersifat mutlak sehingga tidak dapat diganggu gugat. Karena konsep ini, maka sering kali dilontarkan kritik bahwa konsep Barat tentang hak-hak asasi manusia adalah konsep yang individualistik. Kemudian dengan masuknya hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi serta hak kultural, terdapat kecenderungan mulai melunturnya sifat individualistik dari konsep Barat.

Dalam merumuskan prinsi-prinsip perlindungan hukum di Indonesia, landasannya adalah Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara. Konsepsi perlindungan hukum bagi rakyat di Barat bersumber pada konsep-konsep *Rechtstaat* dan "*Rule of The Law*". Dengan menggunakan konsepsi Barat sebagai kerangka berfikir dengan landasan pada Pancasila, prinsip perlindungan hukum di Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindak pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.<sup>14</sup>

Sarana perlindungan Hukum ada dua macam, yaitu:

- a. Sarana Perlindungan Hukum Preventif

---

<sup>14</sup>Philipus M. Hadjon. *op.cit.* hlm. 38.

Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.

b. Sarana Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap

hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.

## **E. Metode Penelitian**

### 1. Obyek Penelitian

Tinjauan Yuridis Tanggung Jawab Kementerian Agama Dalam Pelaksanaan Ibadah Haji

### 2. Subyek Penelitian

- a. Pejabat pada Kementerian Agama Republik Indonesia.
- b. Beberapa warga masyarakat yang pernah melaksanakan Ibadah Haji.

### 3. Sumber Data

- a. Sumber Data Primer, yaitu hasil data yang diperoleh secara langsung melalui wawancara dengan subyek penelitian.
- b. Sumber Data Sekunder, yaitu terdiri dari:
  - 1) Bahan Hukum Primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, peraturan menteri dan lain-lain yang terkait dengan pelaksanaan ibadah haji.
  - 2) Bahan Hukum Sekunder, Bahan Hukum Sekunder terdiri dari buku-buku, literatur, jurnal, atau tulisan ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan.

### 4. Metode Pengumpulan Data:

- a. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara lisan dengan responden tentang hal-hal yang berkaitan dengan.

b. Studi Pustaka, yaitu dilakukan dengan cara menelaah buku-buku, perundang-undangan, karya ilmiah maupun tulisan-tulisan ilmiah.

#### 5. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis normatif yang lebih memfokuskan pada aspek-aspek hukum terhadap obyek yang diteliti.

#### 6. Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian baik dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, kemudian dianalisa dengan menggunakan metode diskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh di lapangan maupun di perpustakaan, disusun secara sistematis setelah diseleksi berdasarkan permasalahan dan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku, selanjutnya disimpulkan sehingga diperoleh jawaban permasalahan.

### **F. Sistematika Penulisan**

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi uraian tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritis, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

#### **BAB II WEWENANG DAN TANGGUNGJAWAB KEMENTERIAN AGAMA DALAM IBADAH HAJI**

Bab ini berisi uraian tentang konsepsi dasar dan pengertian haji dan kewenangan Kementerian Agama dalam penyelenggaraan ibadah haji.

### BAB III PEMBAHASAN

Bab ini berisi uraian dan analisis tentang wewenang dan tanggung jawab Kementerian Agama dalam pelaksanaan ibadah haji serta penyelesaian hukum jika terjadi kasus/sengketa dalam penyelenggaraan ibadah haji.

### BAB IV PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dan saran.

**BAB II**

**WEWENANG DAN TANGGUNGJAWAB KEMENTERIAN AGAMA**

**DALAM PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI**

**A. Perkembangan Penyelenggaraan Haji di Indonesia**

Secara pragmatis penyelenggaraan Ibadah Haji dapat diartikan sebagai sebuah rangkaian kegiatan pengelolaan pelaksanaan Ibadah Haji yang meliputi pembinaan, pelayanan, dan perlindungan Jemaah Haji. Bagi sebahagian besar masyarakat Indonesia menunaikan ibadah haji menjadi harapan besar jutaan masyarakat Indonesia.

Di tataran masyarakat menunaikan ibadah haji bukan saja diperlambangkan sebagai kelengkapan perjalanan spirituil seseorang menjalankan kehidupan beragamanya, namun juga sudah menjadisosial simbol keberadaan seseorang di kehidupan sosial ditengah masyarakat. Kondisi demikianlah yang menjadikan semangat ummat Islam di Indonesia sangat tinggi sehingga dalam perkembangan di setiap tahun penyelenggaraan kontingen jamaah haji Indonesia selalu menjadi kontingen terbesar dari seluruh negara.

Sebelum terbentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia perjalanan haji dari Indonesia dapatdibaratkan sebagai cerita panjang senada dengan panjangnya perjalanan yang harus ditempuh oleh jama'ah Haji. Sebelum dikenalnya teknologi uap dan motor yang kemudian memungkinkan perjalanan Haji dengan kapal api atau motor pada akhir abad 19, para

jama'ah memanfaatkan kapal layar yang sejatinya merupakan kapal dagang untuk berangkat Haji dengan hanya mengandalkan kekuatan tiupan angin laut, maka perjalanan dari Nusantara hingga ke pelabuhan Aden membutuhkan waktu tak kurang dari lima bulan.<sup>1516</sup>

Seiring dengan perkembangan sejarah di Indonesia dengan yang ditandai dengan berdirinya Kementerian Agama berdasarkan Ketetapan Pemerintah Nomor 1/SD tanggal 3 Januari 1946 bertepatan tanggal 24 Muharram 1364 H maka, kendali terhadap penyelenggaraan haji di Indonesia menjadi sebuah prioritas penting yang harus ditangani. Oleh karenanya pada tanggal 21 Januari 1950, melalui pembentukan Badan Kongres Muslimin Indonesia (BKMI) didirikanlah sebuah yayasan yang secara khusus menangani kegiatan penyelenggaraan haji, yaitu Panitia Perbaikan Perjalanan Haji Indonesia (PPPHI) yang kemudian kedudukannya diperkuat dengan dikeluarkannya Surat Kementerian Agama Republik Indonesia Serikat (RIS) Nomor 3170 tanggal 6 Pebruari 1950, disusul dengan surat edaran Menteri Agama RIS Nomor A.III/I/648 tanggal 9 Pebruari 1950 yang menunjuk PPPHI sebagai satu-satunya wadah yang sah disamping Pemerintah untuk mengurus dan menyelenggarakan haji Indonesia. Sejak saat itulah penyelenggaraan haji

---

<sup>15</sup>M. DienMajid, *Berhaji di Masa Kolonial*, Penerbit: CV Sejahtera, Jakarta, 2008, hlm. 51

<sup>16</sup>M. DienMajid, *Berhaji di Masa Kolonial*, Penerbit: CV Sejahtera, Jakarta, 2008, hlm. 51

ditangani oleh Pemerintah, dalam hal ini Kementerian Agama, dibantu oleh instansi lain seperti Pamongpraja.<sup>17</sup>

Sehingga penyelenggaraan haji pada Tahun 1950 merupakan tahun pertama rombongan haji Indonesia yang diikuti dan dipimpin oleh Majelis Pimpinan Haji bersama dengan Rombongan Kesehatan Indonesia (RKI). Lebih lanjut lagi dengan dibentuknya Kementerian Agama sebagai salah satu unsur kabinet Pemerintah setelah masa kemerdekaan, maka seluruh beban PIH ditanggung pemerintah dan segala kebijakan tentang pelaksanaan ibadah haji semakin terkendali. Dengan semakin membaiknya tatanan kenegaraan Indonesia, pada tahun 1964 pemerintah mengambil alih kewenangan dalam PIH dengan membubarkan PPPHI yang kemudian diserahkan kepada Dirjen Urusan Haji (DUHA) dibawah koordinasi Menteri Urusan Haji.<sup>18</sup>

Penyelenggaraan kegiatan ibadah haji di tanah air dilaksanakan oleh Kementerian Agama dalam hal ini Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji (Ditjen BIPH). Unit kerja di lingkungan Ditjen BIPH yang terlibat langsung adalah Direktorat Penyelenggaraan Haji dan Umroh (Ditgara) dan Direktorat Pembinaan Urusan Haji (Ditbina). Hal ini sesuai dengan UU No.13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang menetapkan bahwa penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional dan menjadi tanggung jawab pemerintah di bawah koordinasi Menteri Agama.

---

<sup>17</sup>Zakaria Anshar, *Profile Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umroh*, Direktorat Penyelenggaraan Haji dan Umroh, Jakarta, 2008, hlm.5

<sup>18</sup>*Ibid*

Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umroh (Ditjen PHU) juga menganut sistem kerja yang teratur dengan beberapa rencana strategis sebagai berikut:

1. Tugas : Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umroh mempunyai tugas untuk merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standarisasi teknis di bidang penyelenggaraan haji dan pembinaan umroh berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri.
2. Fungsi :
  - a. Perumusan dan penetapan visi, misi dan kebijakan teknis di bidang penyelenggaraan haji dan umroh;
  - b. Perumusan standar, norma, pedoman, kriteria dan prosedur di bidang penyelenggaraan haji dan pembinaan umroh;
  - c. Pelaksanaan kebijakan di bidang penyelenggaraan haji dan pembinaan umroh;
  - d. Pemberian pembinaan teknis dan evaluasi pelaksana tugas;
  - e. Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal.
3. Susunan Organisasi
  - a. Sekretariat Direktorat Jenderal
  - b. Direktorat Pembinaan Haji
  - c. Direktorat Pelayanan Haji
  - d. Direktorat pengelolaan BPIH dan Sistem Informasi Haji
4. Struktur Organisasi

Struktur organisasi Ditjen PHU dibagi menjadi 4 organisasi kerja dengan masing-masing bagiannya sesuai dengan bidangnya. Adapun beberapa bidang tersebut membawahi bagian dan sub-bagian antara lain:

- a. Direktur Jenderal PHU selaku pimpinan tertinggi dalam Ditjen PHU.
- b. Bagian pertama adalah Sekretaris PHU membawahi 16 sub-bagian :  
Kabag Perencanaan dan Keuangan, Kasubbag Perencanaan dan Evaluasi Porgram, Kasubbag Pelaksana Anggaran dan Perbendaharaan, Kasubbag Verifikasi Akuntansi dan Pelaporan Keuangan, Kabag Ortala dan Kepegawaian, Kasubbag Ortala, Kasubbag Kepegawaian, Kasubbag Hukum dan Peraturan Per-UU-an, Kabag Sistem Informasi Haji Terpadu, Kasubbag Pengelolaan Sistem Jaringan, Kasubbag Pengembangan Database Haji, Kasubbag Informasi Haji, Kabag Umum, Kasubbag Tata Usaha, Kasubbag Rumah Tangga, Kasubbag Perlengkapan dan BMN.
- c. Direktur Pembinaan Haji dan Umroh dan Kasubbag Tata Usaha Pembinaan Haji dan Umroh,membawahi 4 subdir dan 12 seksi:  
Kasubbag Direktorat Bimbingan Jemaah Haji, Kepala Seksi Pengembangan Materi Bimbingan, Kepala Seksi Pelaksanaan Bimbingan, Kepala Seksi Pembinaan KBIH, Kasubbag Direktorat Pembinaan Petugas Haji, Kepala Seksi Rekrutmen Petugas, Kepala Seksi Pelatihan Petugas, Kepala Seksi Penilaian Kinerja Petugas, Kasubbag Direktorat Pembinaan Haji Khusus, Kepala Seksi Perizinan PIHK, Kepala Seksi Akreditasi PIHK, Kepala Seksi Pengawasan

PIHK, Kasubbag Direktorat Pembinaan Umroh, Kepala Seksi Perizinan PPIU, Kepala Seksi Akreditasi PPIU, Kepala Seksi Pengawasan PPIU.

- d. Direktur Pelayanan Haji dan Kasubbag Tata Usaha Direktorat Pelayanan Haji, membawahi 4 subdir dan 12 seksi : Kasubdir Pendaftaran Haji, Kepala Seksi Pendaftaran Haji Reguler, Kepala Seksi Pendaftaran Haji Khusus, Kepala Seksi Pembatalan Pendaftaran Haji, Kasubdir Dokumen dan Perlengkapan Haji, Kepala Seksi Dokumen Jamaah Haji, Kepala Seksi Pemvisaan, Kepala Seksi Perlengkapan Jamaah Haji, Kasubdir Akomodasi dan Katering Haji, Kepala Seksi Akomodasi di Arab Saudi, Kepala Seksi Katering Jamaah Haji, Kepala Seksi Asrama Haji, Kasubdir Transportasi dan Perlindungan Jamaah Haji, Kepala Seksi Akomodasi di Arab Saudi, Kepala Seksi Transportasi Udara, Kepala Seksi Transportasi Darat, Kepala Seksi Perlindungan dan Kemanana Jamaah Haji.
- e. Direktur Pengelolaan Dana Haji dan Kasubbag Direktorat Pengelolaan Dana Haji membawahi 4 subdir dan 12 seksi : Kasubdir BPIH, Kepala Seksi Setoran BPIH, Kepala Seksi Pengendalian BPS BPIH, Kepala Seksi Akuntansi dan Pelaporan Setoran Awal, Kasubdir Pelaksana Anggaran Operasional haji, Kepala Seksi Perbendaharaan Operasional Haji, Kepala Seksi Verifikasi, Kepala Seksi Akuntansi dan Pelaporan, Kasubdir, Pengelolaan dan Pengembangan Dana Haji, Kepala Seksi Perbendaharaan Dana Haji, Kepala Seksi Pengembangan dan

Portofolio Dana Haji, Kepala Seksi Akuntansi dan Pelaporan, Kasubdir Fasilitas BP DAU, Kepala Seksi Perbendaharaan Dana Abadi Umat (DAU), Kepala Seksi Program dan Portofolio, Kepala Seksi Administrasi, Akuntansi dan Pelaporan

## **B. Dasar Hukum Penyelenggaraan Haji di Indonesia**

Penyelenggaraan ibadah haji sejak masa kolonial pada dasarnya dilandasi atas regulasi Belanda yaitu *Pelgrims Ordonnatie Staatsblaads* tahun 1922 nomor 698 termasuk perubahan serta tambahannya dan *Pelgrims Verordening* tahun 1938. Pengaturan penyelenggaraan haji Indonesia telah dilakukan sejak zaman penjajahan hingga saat ini. Bedanya, kalau di zaman penjajahan mengandung nuansa politik yang sangat kentral, yaitu di satu sisi untuk mengambil hati kaum Muslimin Indonesia dan di sisi lain, dimaksudkan untuk mengawasi dan mengendalikan para hujjajagar tidak merugikan kepentingan kolonial. Untuk maksud tersebut, Pemerintah Belanda antara lain menetapkan ketentuan-ketentuan yang memberatkan kepada para jamaah dan membuka kantor Konsulat di Jeddah pada tahun 1872.<sup>19</sup>

Namun paska kemerdekaan negara Indonesia terutama pada masa pemerintahan orde baru kedua peraturan tersebut belum dicabut tetapi

---

<sup>19</sup>Perjalanan Haji dari Waktu ke Waktu, Minggu : 25 Oktober 2009.

dilengkapi dalam bentuk regulasi lain yaitu melalui Peraturan/Keputusan Presiden RI, yaitu :

1. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 tahun 1960 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji.
2. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 tahun 1964 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji Secara Interdepartemental. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1969 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji oleh Pemerintah.
3. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 53 tahun 1981 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji.
4. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 tahun 1995 tentang Penyelenggaraan Urusan Hajjo Keputusan Presiden Nomor 81 tahun 1995 jo Keputusan Presiden Nomor 119 tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji.

Pada masa pemerintahan Orde Baru masalah penyelenggaraan ibadah haji merupakan wewenang pemerintah melalui Departemen Agama Republik Indonesia namun dalam pelaksanaan teknisnya diserahkan kepada Direktorat Jendral Urusan Haji yang bekerjasama dengan pihak swasta dalam penyelenggaraan ibadah haji. Produk perundang-undangan lain yang terkait dengan ketentuan penyelenggaraan ibadah haji yaitu :

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji

2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2009 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Menjadi Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

### **C. Fungsi Kementerian Agama Dalam Penyelenggaraan Haji di Indonesia**

Seperti halnya dalam kegiatan penyelenggaraan haji Indonesia, pemerintah melalui Kementerian Agama Republik Indonesia terus melakukan pembenahan dalam melakukan pelayanan penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia.

Secara tegas disebutkan dalam pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 tahun 1999 bahwa “Penyelenggaraan ibadah haji bertujuan untuk memberikan pembinaan, pelayanan dan perlindungan yang sebaik-baiknya melalui sistem dan manajemen penyelenggaraan yang baik agar pelaksanaan ibadah haji dapat berjalan dengan aman, tertib, lancar, dan nyaman sesuai dengan tuntunan agama serta jemaah haji dapat melaksanakan ibadah secara mandiri sehingga diperoleh haji mabrur”.

Dari ketentuan yang disebutkan pada pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 tahun 1999 dengan jelas dapat disimpulkan bahwa filosofi pengaturan tentang

penyelenggaraan ibadah haji memiliki tujuan utama memberikan pembinaan, pelayanan dan perlindungan yang sebaik-baiknya kepada jemaah haji melalui sistem dan manajemen penyelenggaraan yang baik. Namun amanat sistem dan manajemen penyelenggaraan yang baik masih terdapat ketidaksielarasan antara *das sein* dan *das sollen* dalam tataran implementasi di lapangan.

Berkenaan dengan hal tersebut, maka pemerintah melakukan langkah perbaikan terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 yaitu dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Seperti halnya, diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 1999 yang menyebutkan bahwa Pemerintah dalam hal ini Departemen Agama masih menjadi operator dalam penyelenggaraan haji di Indonesia. Demikian Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008 penyebutan Pemerintah sebagai penyelenggara ibadah haji masih menjadi penegasan pihak mana yang berwenang menyelenggarakan ibadah haji di Indonesia. Penegasan ini tertulis dengan jelas pada pasal 10 ayat (1) yang menyebutkan : “Pemerintah sebagai penyelenggara Ibadah Haji berkewajiban mengelola dan melaksanakan Penyelenggaraan Ibadah Haji”.

Dari paparan diatas jelas mengisyaratkan bahwa dengan ditunjuknya Departemen Agama Republik Indonesia sebagai penyelenggara mengartikulasikan betapa negara sangat berkepentingan mengatur hal itu agar tidak terjadi benturan kepentingan dalam rangka menjalankan fungsi pelayanan publik bagi kepentingan umum. Walaupun sebenarnya masih terjadi standarisasi yang luas dalam memaknai atau menafsirkan kepentingan umum.

Seperti di sebutkan dalam pasal 8 ayat (2) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2008 menjelaskan bahwa kebijakan dan pelaksanaan dalam penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional dan menjadi tanggung jawab pemerintah. Atas dasar itu maka pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan, pelayanan dan perlindungan dengan menyediakan fasilitas, kemudahan, keamanan, dan kenyamanan yang diperlukan setiap warga negara yang akan menunaikan ibadah haji.

Oleh karenanya, mendasar pada beberapa penjelasan uraian pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999, pasal 8 ayat (2) dan pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008 pemerintah atau Departemen Agama adalah penyelenggara ibadah haji sebagai lembaga negara berkewajiban melaksanakan fungsi pelayanan dan otorisasi penyelenggaraan haji di Indonesia dengan melalui :

1. Pembinaan kepada warga negara yang berkeinginan menjalankan ibadah haji.
2. Memberikan pelayanan dan perlindungan kepada warga negara yang menjalankan ibadah haji
3. Menyediakan fasilitas yang memadai dan mempermudah penyelenggaraan ibadah haji bagi warga negara indonesia
4. Memberikan rasa aman dan kenyamanan bagi warga negara Indonesia pada saat menjalankan ibadah haji.

Ketentuan yang dimaksudkan dalam pasal 8 Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008 bila diinterpretasikan Kementerian Agama secara fungsional

adalah melaksanakan pengorganisasian penyelenggaraan ibadah haji yang secara tegas menyebutkan :

(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.

Lebih lanjut dalam pasal 9 Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008 dijelaskan bahwa Penyelenggaraan Ibadah Haji dikoordinasikan oleh:

- a. Menteri di tingkat pusat;
- b. gubernur di tingkat provinsi;
- c. bupati/walikota di tingkat kabupaten/kota; dan
- d. Kepala Perwakilan Republik Indonesia untuk Kerajaan Arab Saudi.

Di samping menjalankan fungsi koordinasi Kementerian Agama, sesuai dengan isi ketentuan pasal 11 memiliki kewenangan untuk membentuk Panitia Penyelenggara Ibadah Haji. Dalam pasal 11 dijelaskan sebagai berikut :

(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); dan
- c. Tim Kesehatan Haji Indonesia (TKHI).

(3) Gubernur atau bupati/walikota dapat mengangkat petugas yang menyertai Jemaah Haji, yang terdiri atas:

- a. Tim Pemandu Haji Daerah (TPHD); dan
- 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

#### **D. Tanggungjawab Kementrian Agama Dalam Penyelenggaraan Haji di Indonesia**

Dalam ketentuan pasal 1 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji disebutkan beberapa istilah penting berkenaan dengan penyelenggaraan ibadah haji yaitu ayat :

- (1) Ibadah Haji adalah rukun Islam kelima yang merupakan kewajiban sekali seumur hidup bagi setiap orang Islam yang mampu menunaikannya.
- (2) Penyelenggaraan Ibadah Haji adalah rangkaian kegiatan pengelolaan pelaksanaan Ibadah Haji yang meliputi pembinaan, pelayanan, dan perlindungan Jemaah Haji.
- (3) Jemaah Haji adalah Warga Negara Indonesia yang beragama Islam dan telah mendaftarkan diri untuk menunaikan Ibadah Haji sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan.

Terkait dengan penyelenggaraan ibadah haji pasal 6 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 menyebutkan bahwa Pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan

an menyediakan layanan administrasi, bimbingan ibadah haji, akomodasi, transportasi, pelayanan kesehatan, keamanan, dan hal-hal lain yang diperlukan oleh jemaah haji.

Kewajiban yang dimaksudkan dalam ketentuan tersebut di atas berarti merupakan sebuah tanggung jawab secara harafiah dapat diartikan sebagai keadaan wajib menanggung segala sesuatunya jika terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan atau juga berarti hak yang berfungsi menerima pembebanan sebagai akibat sikapnya oleh pihak lain.

Dalam pemahaman yang sederhana penyebutan frasa “berkewajiban” dalam pasal 6 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 lebih menunjuk kepada sebuah pengertian tentang tanggung jawab dari pemerintah yaitu dalam hal ini Kementerian Agama Republik Indonesia untuk melakukan kegiatan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan dengan menyediakan layanan administrasi, bimbingan ibadah haji, akomodasi, transportasi, pelayanan kesehatan, keamanan, dan hal-hal lain yang diperlukan oleh jemaah haji.

Perdefinitif sesungguhnya pengertian-pengertian yang dimaksudkan ketentuan pasal 6 dalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 sudah dijelaskan pada beberapa ayat ini :

a) Ayat (9)

Pembinaan ibadah haji adalah serangkaian kegiatan yang meliputi penyuluhan dan pembimbingan bagi jemaah haji.

b) Ayat (10) Pelayanan kesehatan adalah pemeriksaan, perawatan, dan pemeliharaan kesehatan jemaah haji.

c) Ayat (11)

Paspor Haji adalah dokumen perjalanan resmi yang diberikan kepada Jemaah Haji untuk menunaikan Ibadah Haji.

d) Ayat (12)

Akomodasi adalah perumahan atau pemondoan yang disediakan bagi Jemaah Haji selama di embarkasi atau di debarkasi dan di Arab Saudi.

e) Ayat (13) Transportasi adalah pengangkutan yang disediakan bagi Jemaah Haji selama Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Disamping diatur dalam ayat-ayat yang dijelaskan diatas, lebih runtun dalam pasal 7 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 dijelaskan : Jemaah Haji berhak memperoleh pembinaan, pelayanan, dan perlindungan dalam menjalankan Ibadah Haji, yang meliputi:

- a. pembimbingan manasik haji dan/atau materi lainnya, baik di tanah air, di perjalanan, maupun di Arab Saudi;
- b. pelayanan Akomodasi, konsumsi, Transportasi, dan Pelayanan Kesehatan yang memadai, baik di tanah air, selama di perjalanan, maupun di Arab Saudi;
- c. perlindungan sebagai Warga Negara Indonesia;
- d. penggunaan Paspor Haji dan dokumen lainnya yang diperlukan untuk pelaksanaan Ibadah Haji; dan
- e. pemberian kenyamanan Transportasi dan pemondoan selama di tanah air, di Arab Saudi, dan saat kepulangannya ke tanah air.

Tanggungjawab yang lain bagi pemerintah sebagai penyelenggara ibadah haji juga disebut dalam pasal 10 Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008 seperti terurai bawah ini :

(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.

Sehingga sesuai dengan penjelasan pasal 10 Undang-undang nomor 13 tahun 2008 Kementerian Agama berkewajiban untuk menyiapkan dan melaksanakan penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia.

## **E. Bentuk Tanggungjawab Kementerian Agama Dalam Menyiapkan dan Melaksanakan Penyelenggaraan Ibadah Haji**

### **1. Penetapan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH)**

Tentang penetapan BPIH pasal 21 menyebutkan sebagai berikut :

- (1) Besaran BPIH ditetapkan oleh Presiden atas usul Menteri setelah mendapat persetujuan DPR.
- (2) BPIH sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan untuk keperluan biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan BPIH diatur dengan Peraturan Menteri.

Selanjutnya menurut pasal 22 Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) diatur sebagai berikut :

- (1) BPIH disetorkan ke rekening Menteri melalui bank syariah dan/atau bank umum nasional yang ditunjuk oleh Menteri.
- (2) Penerimaan setoran BPIH sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan ketentuan kuota yang telah ditetapkan.

Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji yang disetorkan harus dikelola berdasarkan nilai manfaat. Klausula ini dengan tegas diatur dalam pasal 23 Undang-undang nomor 13 tahun 2008 yang menyebutkan :

- (1) BPIH yang disetorkan ke rekening Menteri melalui bank syariah dan/atau bank umum nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 dikelola oleh Menteri dengan mempertimbangkan nilai manfaat.
- (2) Nilai manfaat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan langsung untuk membiayai belanja operasional Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Kementrian Agama berkewajiban mengembalikan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) yang telah disetorkan oleh calon jamaah haji apabila :

- a. meninggalduniasebelum berangkatmenunaikanIbadahHaji;atau
- b. batal keberangkatannya karena alasan kesehatanataualasanlainyang sah.

Selain kewajiban pengembalian atas BPIH yang telah disetorkan oleh jamaah haji yang batal menunaikan ibadah haji, Kementrian Agama sesuai ketentuan pasal 25 Undang-undang nomor 13 tahun 2008 bertanggungjawab menyerahkan :

- (1)LaporankeuanganPenyelenggaraanIbadahHajidisampaikankepadaPresidendanDPRpaling lambat3(tiga)bulan setelahPenyelenggaraanIbadah Hajiselesai.
- (2)Laporansebagaimanadimaksudpadaayat(1)apabilaterdapat sisa dimasukkan dalamDAU.

## **2. Pembinaan Ibadah Haji**

Disebutkan dalam pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 tahun 1999 bahwa “Penyelenggaraan ibadah haji bertujuan untuk memberikan pembinaan, pelayanan dan perlindungan yang sebaik-baiknya melalui sistem dan manajemen penyelenggaraan yang baik agar pelaksanaan ibadah haji dapat berjalan dengan aman, tertib, lancar, dan nyaman sesuai dengan tuntunan agama serta jamaah haji dapat melaksanakan ibadah secara mandiri sehingga diperoleh haji mabrur”.

Dari ketentuan yang disebutkan pada pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 tahun 1999 dengan jelas dapat disimpulkan bahwa filosofi pengaturan tentang penyelenggaraan ibadah haji memiliki tujuan utama memberikan pembinaan, pelayanan dan perlindungan yang sebaik-baiknya kepada jemaah haji melalui sistem dan manajemen penyelenggaraan yang baik. Namun amanat sistem dan manajemen penyelenggaraan yang baik masih terdapat ketidaksielarasan antara *das sein* dan *das sollen* dalam tataran implementasi di lapangan.

Berkenaan dengan hal tersebut, maka pemerintah melakukan langkah perbaikan terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 yaitu dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Seperti halnya, diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 1999 yang menyebutkan bahwa Pemerintah dalam hal ini Departemen Agama masih menjadi operator dalam penyelenggaraan haji di Indonesia. Demikian Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008 penyebutan Pemerintah sebagai penyelenggara ibadah haji masih menjadi penegasan pihak mana yang berwenang menyelenggarakan ibadah haji di Indonesia. Penegasan ini tertulis dengan jelas pada pasal 10 ayat (1) yang menyebutkan : “ Pemerintah sebagai penyelenggara Ibadah Haji berkewajiban mengelola dan melaksanakan Penyelenggaraan Ibadah Haji”.

Dari paparan diatas jelas mengisyaratkan bahwa dengan ditunjuknya Departemen Agama Republik Indonesia sebagai penyelenggara

mengartikulasikan betapa negara sangat berkepentingan mengatur hal itu agar tidak terjadi benturan kepentingan dalam rangka menjalankan fungsi pelayanan publik bagi kepentingan umum. Walaupun sebenarnya masih terjadi standarisasi yang luas dalam memaknai atau menafsirkan kepentingan umum.

Seperti di sebutkan dalam pasal 8 ayat (2) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2008 menjelaskan bahwa kebijakan dan pelaksanaan dalam penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional dan menjadi tanggung jawab pemerintah. Atas dasar itu maka pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan, pelayanan dan perlindungan dengan menyediakan fasilitas, kemudahan, keamanan, dan kenyamanan yang diperlukan setiap warga negara yang akan menunaikan ibadah haji.

Oleh karenanya, mendasar pada beberapa penjelasan uraian pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999, pasal 8 ayat (2) dan pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008 pemerintah atau Departemen Agama adalah penyelenggara ibadah haji sebagai lembaga negara berkewajiban melaksanakan fungsi pelayanan dan otorisasi penyelenggaraan haji di Indonesia dengan melalui :

- a. Pembinaan kepada warga negara yang berkeinginan menjalankan ibadah haji.
- b. Memberikan pelayanan dan perlindungan kepada warga negara yang menjalankan ibadah haji

- c. Menyediakan fasilitas yang memadai dan mempermudah penyelenggaraan ibadah haji bagi warga negara Indonesia
- d. Memberikan rasa aman dan kenyamanan bagi warga negara Indonesia pada saat menjalankan ibadah haji

Ketentuan pasal 29 Undang-undang nomor 13 tahun 2008 menegaskan bahwa :

(1) Dalam rangka Pembinaan Ibadah Haji, Menteri menetapkan:

a. mekanisme dan prosedur Pembinaan Ibadah Haji; dan

b.

pedoman pembinaan, tuntunan manasik, dan panduan perjalanan Ibadah Haji.

(2) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan tanpa memungut biaya tambahan dari Jemaah Haji di luar BPH yang telah ditetapkan.

Tata cara pembinaan Ibadah Haji Undang-Undang nomor 13 tahun 2008 dalam pasal 30 mengatur :

(1) Dalam rangka Pembinaan Ibadah Haji, masyarakat dapat memberikan bimbingan Ibadah Haji, baik dilakukan secara perseorangan maupun dengan membentuk kelompok bimbingan.

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai bimbingan Ibadah Haji oleh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri.

### **3. Akomodasi**

Pengaturan dan ketentuan tentang penyediaan akomodasi bagi jamaah Haji menurut Undang-undang Nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Kementerian Agama selaku pemegang otoritas penyelenggaraan Ibadah Haji seperti disebutkan dalam pasal 37 diatur sebagai berikut :

- (1) Menteri wajib menyediakan akomodasi bagi jamaah haji tanpa memungut biaya tambahan dari jamaah haji di luar BPH yang telah ditetapkan.
- (2) Akomodasi bagi jamaah haji harus memenuhi standar kelayakan dengan memperhatikan aspek kesehatan, keamanan, kenyamanan, dan kemudahan jamaah haji beserta barang bawaannya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyediaan akomodasi bagi jamaah haji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri.

#### **4. Transportasi**

Transportasi merupakan sarana penting yang dalam penyelenggaraan ibadah haji sehingga memiliki nilai urgensi yang tinggi untuk diatur dengan jelas karena menyangkut aspek keselamatan dan kenyamanan bagi calon jamaah haji. Ketentuan pasal 33 menyebutkan bahwasanya :

- (1) Pelayanan transportasi jamaah haji ke Arab Saudi dan pemulangan nyak tempat embarkasi 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.

Dalam hal penyediaan sarana transportasi yang dimaksudkan sesuai ketentuan pasal 34 Undang-undang nomor 13 tahun 2008 dijelaskan : *Penunjukan pelaksana Transportasi Jemaah Haji dilakukan oleh Menteri dengan memperhatikan aspek keamanan, keselamatan, kenyamanan, dan efisiensi.*

Sedangkan untuk sarana transportasi Jemaah Haji dari daerah asal menuju embarkasi dan debarkasi ke daerah asal adalah menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.

Dari penjelasan pasal 34 maka dapat disimpulkan bahwasanya pengelolaan transportasi beban penyediaan sarana transportasi tidak menjadi tanggungjawab dari Kementrian Agama saja namun peran pemerintah daerah juga diikutsertakan.

## **5. Pelayanan kesehatan**

Faktor kesehatan merupakan unsur penting yang dapat menghalangi niat seseorang untuk menjalankan Ibadah Haji. Sehingga menjadi penting dibuat sebuah aturan khusus menyangkut pelayanan kesehatan.

Dalam pasal 31 Undang-undang nomor 13 tahun 2008 pada ayat (1) diatur

Pembinaan dan Pelayanan Kesehatan Ibadah Haji, baik pada saat persiapan maupun pelaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji, dilakukan oleh menteri yang ruang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang kesehatan.

## **6. Pelayanan administrasi**

Pelayanan administrasi yang dimaksudkan disini ialah kewajiban bagi pemerintah untuk menerbitkan paspor haji bagi setiap calon jemaah haji. Seperti diatur dalam pasal 32 yang menyebutkan :

- (1) Setiap Warga Negara yang akan menunaikan Ibadah Hajimenggunakan Paspor Haji yang dikeluarkan oleh Menteri.
- (2) Menteri dapat menunjuk pejabat untuk dan/atau atas namanya menandatangani Paspor Haji.
- (3)

Ketentuan lebih lanjut mengenai pengecualian ketentuan sebagai mana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri.

Namun beberapa ketentuan yang disebutkan dalam penjelasan di atas dengan ditetapkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2009 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Menjadi Undang-Undang maka ada beberapa pasal yang mengalami penyesuaian. Bahwasanya disebutkan dalam pasal 1 : Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji (Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4845), diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal 1 angka 11 dihapus.
2. Ketentuan Pasal 7 huruf d diubah, sehingga Pasal 7 seluruhnya berbunyi sebagai berikut:

Sehingga terkait dengan ketentuan pasal 7 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 yang menyebutkan tentang hak dari Jemaah Haji yaitu :memperoleh pembinaan, pelayanan, dan perlindungan dalam menjalankan Ibadah Haji. Selanjutnya ketentuan tersebut tidak berlaku dan terkait dengan hak dari pada Jemaah Haji sesuai dengan ketentuan pasal 7 Undang-Undang Nomor 34 tahun 2009 adalah : Jemaah Haji berhak memperoleh pembinaan, pelayanan, dan perlindungan dalam menjalankan Ibadah Haji, yang meliputi:

- a. pembimbingan manasik haji dan/atau materi lainnya, baik di tanah air, di perjalanan, maupun di Arab Saudi;
- b. pelayanan akomodasi, konsumsi, transportasi, dan pelayanan kesehatan yang memadai, baik di tanah air, selama di perjalanan, maupun di Arab Saudi;
- c. perlindungan sebagai Warga Negara Indonesia;
- d. penggunaan paspor biasa dan dokumen lainnya yang diperlukan untuk pelaksanaan Ibadah Haji; dan
- e. pemberian kenyamanan transportasi dan pemondokan selama di tanah air, di Arab Saudi, dan saat kepulangan ke tanah air.”

## **F. Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Ibadah Haji**

Dalam rangka penyelenggaraan ibadah haji ini tidak hanya pemerintah saja yang sebenarnya terkait. Masyarakat dan dunia usaha juga turut terlibat dalam proses penyelenggaraan ini. Pemerintah sendiri telah mengupayakan berbagai sarana, prasarana dan berbagai penyelenggaraan ibadah haji ini. Beberapa fakta yang ada antara lain sebagai berikut: (1) Pemerintah mengalokasikan dana untuk kesehatan haji sebesar Rp. 188 milyar rupiah yang dibebankan pada APBN pada tahun 2009 dan terus naiknya tahunnya. (2) Dana abadi umat yang per Januari 2009 telah mencapai Rp. 1.5 triliun lebih, yang belum banyak dimanfaatkan untuk kesejahteraan umat. (3) Ongkos haji yang cenderung naik setiap tahunnya bukan karena ketergantungan yang tinggi kepada maskapai penerbangan yang mengangkut jamaah. Setoran awal jamaah sebesar Rp. 20.000.000 sudah terkumpul Rp. 15 triliun dalam tahun 2010. Sementara antrian jamaah saat ini sudah mencapai pemberangkatan tahun 2020.<sup>20</sup>

Mendasar pada kompleksitas penyelenggaraan ibadah Haji yang sangat rentan terhadap adanya praktek kecurangan dalam penyelenggaraannya, maka Undang-undang nomor 13 tahun 2008 mengatur tentang pembentukan Komite Pengawas Haji Indonesia sebagai langkah preventif mengurangi praktek-praktek kecurangan yang berakibat pada kerugian calon jamaah.

Tentang Komite Pengawas Haji Indonesia (KPHI) dijelaskan dalam pasal 12, bahwa :

(1) KPHI dibentuk untuk melakukan pengawasan dalam

rangka meningkatkan pelayanan Penyelenggaraan Ibadah Haji Indonesia.

(2) KPHI bertanggung jawab kepada Presiden.

---

<sup>20</sup>M.Ladzi, M, Makalah : Mengurai Persoalan Manajemen Administrasi Publik dalam Pelaksanaan Ibadah Haji,

- (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; dan
  - d. merumuskan pertimbangan dan saran penyempurnaan kebijakan operasional Penyelenggaraan Ibadah Haji.
- (5)
- Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, KPHI dapat bekerjasama 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.

**BAB III**  
**PENYELESAIAN SENGKETA/PERSELISIHAN**  
**DALAM PENYELENGGARAAN HAJI**

**A. Berbagai Kasus Dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji**

Kegiatan Ibadah haji menjadi sebuah ritual tahunan yang rutin dilakukan oleh seluruh umat Muslim di dunia termasuk umat Muslim yang ada di Indonesia. Sehingga aktivitas ini menjadi agenda tahunan dan menjadi tanggungjawab dari Kementerian Agama Republik Indonesia sebagai penyelenggara ibadah haji di Indonesia.

Secara normatif guna mendukung kegiatan penyelenggaraan ibadah haji melalui beberapa ketentuan perundang-undangan sudah mengatur berbagai kebijakan dan aturan tentang tata kelola ataupun aturan petunjuk operasional pelaksanaan pengurusan jamaah seperti di atur dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008 maupun Undang-Undang Nomor 34 tahun 2009.

Namun dalam fase pelaksanaan lapangan regulasi yang sebenarnya dibuat sebagai upaya peningkatan profesionalitas dalam tata kelola dan manajemen penyelenggaraan ibadah haji masih jauh dari harapan. Tercatat beberapa rangkaian masalah selalu muncul di setiap tahun penyelenggaraan ibadah haji. Padahal semestinya kejadian dan ketidakpuasan dari para jemaah haji tidak harus terjadi karena kegiatan ini sebenarnya sudah

berlangsung lama dan menjadi agenda yang rutin dilakukan oleh Kementrian Agama Republik Indonesia.

Penyelenggaraan Ibadah Haji sesungguhnya sangat multidimensi banyak pihak yang terlibat dan banyak hal yang terkait didalamnya, untuk itu profesionalisme pelayanan ibadah haji menjadi sebuah keniscayaan bagi pemerintah sebagai otoritas tunggal penyelenggara ibadah haji, kita semua berharap carut marut penyelenggaraan ibdah haji dan kisah pilu calon jamaah haji yang gagal berangkat tidak menjadi sebuah ritual dan lagu wajib yang kita dengar setiap bulan haji tiba

Sesuai hasil wawancara dengan empat orang Jamaah Haji, kecenderungan permasalahan yang mereka hadapi pada saat menjalankan Ibadah Haji yaitu :

1. Penyelenggaraan catering

Dari segi penyelenggaraan katering, permasalahan serius yang dihadapi adalah terlambatnya, atau bagi sebagian tidak ada sama sekali, katering kepada para jamaah haji. Juga ditemukan ketidaksesuaian antara jumlah jamaah dengan jumlah katering yang tersedia. Akibatnya banyak jamaah haji yang tidak mendapatkan jatah makanan. Pengalihan penyediaan katering yang selama ini dikelola oleh Muassasah, yang sekaligus mengatur pemondokan kepada perusahaan lain, dinilai kurang bijaksana, tergesa-gesa dan tidak pro-aktif terhadap konsekuensi dan dampaknya. Pihak Muassasah menganggap perusahaan katering yang memenangkan

tender sebagai saingan hingga bukan saja tidak membantu, malah menghalangi, pelayanan pemberian makanan kepada jamaah haji.<sup>1516</sup>

2. Manajemen transportasi yang buruk

Permasalahan juga ditemukan dalam soal transportasi. Pengadaan transportasi pada saat pemberangkatan, penyelenggaraan dan pemulangan jamaah haji ada yang tidak berjalan semestinya, sehingga terjadi penundaan antara 18 hingga 36 jam. Ini tentu membuat jamaah haji seperti terkatung-katung serta harus menunggu dalam kondisi yang tidak kondusif tanpa mendapatkan informasi yang jelas tentang apa yang sedang terjadi.<sup>17</sup>

3. Walaupun hasil pengamatan menunjukkan bahwa secara umum operasional pemberangkatan dan pemulangan Jamaah Haji embarkasi/debarkasi berjalan dengan baik, ini bukan berarti tidak ada terjadi kesenjangan antara ketentuan dan pelaksanaannya.

4. Pemandokan yang tidak sesuai

Dalam soal pemandokan, Tim mendapati bahwa kualitas dan fasilitas sebagian pemandokan tidak memenuhi standar. Di samping itu, penempatan jamaah di masing-masing kamar kelihatannya tidak memiliki standar yang jelas, sehingga lebih diserahkan kepada petugas yang ada. Ini tentu banyak merugikan jamaah. Fasilitas yang tersedia di

---

<sup>15</sup>Kutipan wawancara dengan seorang Jemaah Haji tanggal 20 September 2013

<sup>17</sup>Kutipan wawancara dengan seorang Jemaah Haji 20 September 2013

masing-masing pemondokan juga sering bervariasi dan tidak standar, sehingga ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan.<sup>18</sup>

5. Pelayanan kesehatan yang minim

Calonjamaah haji dapat melaksanakan ibadah haji apabila telah dinyatakan sehat. Namun pada kenyataannya informasi dan pengetahuan tentang kesehatan sebagai prasyarat utama calonjamaah haji yang akan menunaikan ibadah haji serta cara-cara yang harus dilakukan untuk merawat dan menjaga kesehatan pribadi selama ibadah haji berlangsung namun pada tataran implementatifnya sedikit terabaikan.<sup>19</sup>

Selain ke lima permasalahan tersebut diatas berbagai keluhan dan kritik tentang penyelenggaraan ibadah haji yang diwarnai penyimpangan dan kesemrawutan mulai dari struktur biaya yang tinggi, buruknya pelayanan, pungutan liar, dan panjangnya rantai birokrasi. Banyak pihak mempertanyakan prosedur operasional, petunjuk teknis, standar manajemen profesional, hingga penjaminan mutu administrasi penyelenggaraan haji kepada pemerintah. Yang dalam hal ini Kementerian Agama dengan dibantu oleh instansi terkait. Penyelenggaraan ibadah haji haruslah dilaksanakan berdasarkan asas keadilan, profesionalitas dan akuntabilitas dengan prinsip nirlaba namun fakta yang terjadi penyelenggaraan ibadah haji setiap tahunnya selalu menimbulkan masalah “laten” yang tak kunjung ditemukan solusi efektifnya sejauh ini. Problematika yang selalu muncul adalah mulai dari

---

<sup>18</sup>Kutipan wawancara dengan seorang Jemaah Haji 20 September 2013

<sup>19</sup>Kutipan wawancara dengan seorang Jemaah Haji 20 September 2013

pendaftaran haji, biaya haji, akomodasi dan transportasi jamaah haji, pengelolaan dana haji ( Dana Abadi Ummat ) hingga gagalnya sejumlah calon jamaah haji plus berangkat ke tanah suci, hal ini tentu menimbulkan pertanyaan dari masyarakat luas tentang standar pelayanan haji di Indonesia

Muhammad M Basyuni menyebut bahwa berbagai persoalan yang pernah timbul dalam penyelenggaraan haji sejak masa kemerdekaan, antara lain:

a.

Sejalan dengan penyempurnaan penyelenggaraan haji pada waktu lalu, didirikan PT Arafat, perusahaan angkutan jamaah haji dengan kapal laut. Namun, dalam perjalanannya, ditemukan adanya kelemahan, penyimpangan, dan penipuan sehingga banyak jamaah haji yang dirugikan, bahkan tidak dapat melaksanakan ibadah haji. Terjadinya penyimpangan, penipuan, dan keributan, antara lain disebabkan oleh adanya sistem kuota, seleksi, dan undian. Selain itu, muncul pula persaingan yang tidak sehat diantara penyelenggara haji swasta dan kesulitatan teknis administrasi.

b.

Sejumlah yayasan yang tidak berpengalaman turut menyelenggarakan ibadah haji, akibatnya penyelenggaraan haji menjadi buruk.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> *Penyelenggaraan Haji dari Waktu ke Waktu*, 25 Oktober 2009.

## **B. Penyelesaian Kasus**

Walaupun hasil pengamatan menunjukkan bahwa secara umum operasional pemberangkatan dan pemulangan Jamaah Haji embarkasi/debarkasi berjalan dengan baik, ini bukan berarti tidak ada terjadi kesenjangan antara ketentuan dan pelaksanaannya.

Dari hasil wawancara yang dilakukan kepada beberapa responden sebagian besar berpendapat bahwa terjadinya permasalahan dalam penyelenggaraan Ibadah Haji adalah disebabkan beberapa hal berikut ini:

1. Masih terdapat rombongan calon Jamaah Haji kabupaten/kota, maupun yang dari luar provinsi, masuk asrama haji tidak sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan oleh Panitia Penyelenggara Ibadah Haji (PPIH), sehingga menimbulkan kesulitan bagi PPIH dalam pengaturan kamar dan mengganggu jadwal kegiatan yang telah disusun di Asrama Embarkasi. Hal ini terjadi antara lain karena lemahnya koordinasi dan minimnya komunikasi antara PPIH dengan pejabat dan panitia penyelenggara di kabupaten/kota.
2. Kapasitas kamar di Asrama Haji Embarkasi relatif terbatas, sehingga kamar yang idealnya dihuni sebanyak 10-15 orang, sering harus diisi hingga 20 orang jamaah haji, antara lain dengan merapatkan tempat tidur bertingkat. Ramainya penghuni per kamar membuat suasana kamar menjadi tidak nyaman dan mengganggu istirahat para jamaah haji yang

akan melakukan perjalanan panjang yang melelahkan. Keterbatasan juga terjadi pada fasilitas kamar mandi, hingga pada jam-jam tertentu, seperti menjelang sholat, para jamaah haji harus antri panjang.

3. Ketentuan yang ideal adalah setiap kelompok terbang terdiri dari jamaah haji sesuai dengan kapasitas pesawat terbang yang akan mengangkut mereka. Namun kenyataannya, beberapa kelompok terbang tidak dapat terpenuhi jumlah calon jamaah haji yang masuk pada Asrama Embarkasi sesuai dengan jumlah seat (tempat duduk) yang ada di pesawat terbang. Ini berarti ada seat yang tidak terisi, hingga ini tentunya merugikan maskapai penerbangan dan penyelenggara ibadah haji. Adanya seat yang kosong ini umumnya disebabkan oleh adanya calon jamaah haji yang batal keberangkatannya karena satu dan lain hal, seperti wafat, sakit, hamil, yang tidak dikonfirmasi segera oleh panitia kabupaten/kota ke PPIH. Upaya untuk menunjuk calon jamaah haji lain untuk mengisi seat tersebut tidak memungkinkan karena waktu yang sangat sedikit.
4. Idealnya susunan ketua rombongan, ketua regu serta nama-nama jamaah haji pada masing-masing rombongan dan regu pada setiap kelompok terbang harus sudah tetap sebelum keberangkatan dari kabupaten/kota. Secara administrasi, susunan rombongan dan regu ini telah ditetapkan oleh Kantor Departemen Agama kabupaten/kota tersebut. Namun yang sering terjadi adalah masih terjadinya bongkar pasang ketua rombongan dan ketua regu serta anggota-anggotanya ketika masuk ke Asrama Haji,

bahkan ada yang mengalami perubahan ketika proses pemberangkatan ke pelabuhan udara.

5. Menurut ketentuan setiap jamaah haji berhak membawa bagasi 1 buah koper yang tidak melebihi batas maksimal, yaitu 35 kg. Namun kenyataannya, banyak jamaah haji yang kopernya melebihi berat maksimal. Di samping itu, koper yang diberikan kepada setiap jamaah haji, sering diganti dengan koper lain yang ukurannya lebih besar, atau masih mengikatkan sesuatu pada koper tersebut.
6. Sudah ada ketentuan bahwa setiap jamaah haji hanya diperbolehkan membawa satu tas tangan sebagai barangantentengan (*hand baggage*). Namun banyak jamaah haji yang membawa barang bawaan yang melebihi ketentuan, bahkan melampaui kemampuannya sendiri hingga menyusahkan dirinya dan terkadang juga orang lain. Di samping itu, sering terjadi jamaah haji yang membawa benda-benda yang seharusnya dimasukkan ke koper bagasi, atau bahkan bahan-bahan yang tidak boleh atau riskan untuk dibawa, seperti rempah-rempah dan bahan makanan.
7. Terselenggaranya dengan baik pelayanan terhadap jamaah haji, baik ketika pemberangkatan maupun pemulangan, antara lain karena adanya jadwal yang tepat. Ketika jadwal yang disusun mengalami perubahan maka proses dan kualitas pelayanan menjadi terganggu. Inilah yang terjadi ketika jadwal kedatangan dan keberangkatan pesawat pengangkut jamaah haji mengalami perubahan, baik pengunduran maupun percepatan. Informasi

tentang perubahan jadwal ini sering tidak menyebar luas dan berganti-ganti sehingga menimbulkan kebingungan, bahkan kekacauan.

8. Proses pengawasan dan kontrol kualitas banyak tergantung pada sistem pelaporan. Oleh karenanya setiap petugas harus mengisi buku laporan dengan benar dan melaporkannya sesuai jadwal yang telah ditentukan. Akibat volume dan suasana kerja yang terlalu sibuk pada waktu-waktu tertentu, sering petugas lupa atau terlambat mengisi dan memberikan laporannya. Sering laporan diisi setelah beberapa waktu, hingga datanya sering tidak akurat dan cenderung direka-reka.

Selain terjadi karena beberapa masalah yang mengemuka diatas dilain pihak juga terjadi karena adanya faktor-faktor penghambat sebagaimana berikut :

1. Sering terjadinya sesuatu yang di luar perencanaan yang ada. Yang paling sering terjadi adalah kejadian keterlambatan pesawat terbang, yang umumnya karena hal-hal yang terjadi di Bandara Jeddah, Saudi Arabia, yang akhirnya mempengaruhi dan merusak jadwal dan kondisi kerja di Asrama Haji dan Bandara Embarkasi.
2. Gerakan reformasi yang mendorong semakin sadarnya rakyat atas hak-haknya, serta gelombang globalisasi yang mencanggihkan teknologi informasi dan telekomunikasi menyebabkan masyarakat semakin tahun dan mampu membandingkan sesuatu dengan yang lain. Ada kecenderungan kuat di kalangan jamaah haji untuk lebih berani dan

terbuka untuk menuntut apa yang menurut mereka merupakan hak-hak mereka, baik sebagai warga negara, maupun sebagai konsumen.

3. Kebijakan, aturan dan prosedur yang sering berubah-ubah, sehingga sebagian unsur kepanitiaan kurang memahami dan menguasai, apalagi sosialisasinya yang tidak memadai dan merata di kalangan jamaah haji sebagai konsumen dan masyarakat luas.
4. Masih terjadinya kerancuan dan kesimpangsiuran hak dan kewajiban, terutama antara PPIH dan P3IH yang resmi dengan kelompok-kelompok terkait, termasuk dalam penentuan regu dan rombongan, apalagi jika dikaitkan dengan adanya beberapa KBIH (kelompok bimbingan ibadah haji).
5. Masih adanya anggapan di kalangan pegawai negeri, baik sipil maupun militer, bahwa penyelenggaraan ibadah haji setiap tahunnya merupakan kesempatan untuk memperoleh pendapatan tambahan, hingga keikutsertaan dan perilaku mereka tidak sepenuhnya dilandasi semangat pelayanan dan dedikasi kepegawaian.

### **C. Analisis Kasus**

Berdirinya Kementerian Agama sebagai bagian dari tata pemerintahan Negara Republik Indonesia melalui sejarah perjuangan yang panjang. Pada tanggal 19 Agustus 1945, dibicarakan mengenai jumlah kementerian yang akan dibentuk beserta tugasnya masing-masing, yang disiapkan oleh SubPanitia yang terdiri dari Subardjo, Sutardjo, dan

Kasman Singodimejo. Dalam rapat ini, Latuharhary keberatan dibentuknya Kementerian Agama karena terburu-buru pada masalah siapa yang hendak menjadi menteri agama yang dapat diterima oleh semua pihak atau kalangan apapun dan dari manapun. Pada saat itu disarankan agar setiap masalah agama dipisahkan dari urusan kenegaraan dan negara tidak mencampuri urusan agama.

Setelah 3 (tiga) bulan proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BPKNIP) yang pada waktu itu merupakan parlemen, menyelenggarakan sidang pleno di Jakarta yang bertempat di gedung Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia Salemba pada tanggal 24-28 November 1945 yang dihadiri oleh Presiden, Wakil Presiden dan Para Menteri serta utusan Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) dari seluruh Indonesia. Setelah pemerintah menyampaikan keterangannya dalam sidang tersebut, maka disampaikan pandangan umum dan wakil-wakil Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID), utusan Komite Nasional Indonesia Karesidenan Banyumas yang terdiri dari K.H. Abu Dardiri dan M. Soekoso Wiryosaputro dengan juru bicara K.H. Saleh Sunaidi mengajukan usul yaitu agar Negara Indonesia yang telah merdeka ini hendaknya urusan agama tidak diserahkan kepada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan saja, tetapi sebaiknya didirikan Kementerian Agama yang khusus dan tersendiri.

Usul tersebut mendapatkan sambutan dan dukungan secara aklamasi dari para anggota Badan Pekerja Komite Nasional (semacam MPR

pada waktu itu) serta mendapatkan dukungan penuh dari Perdana Menteri Sutan Syahrirdan utusan daerah, seperti utusan dari Bogor yang terdiri dari M. Natsir, Dr. Muwardi, Dr. Marzuki Mahdi, dan N. Kartosudarmo. Diterimanya usul tersebut secara aklamasi oleh anggota Badan Perwakilan Komite Nasional Indonesia Pusat (BPKNIP) merupakan suatu konsensus yang membuktikan bahwa adanya Departemen Agama di Negara Republik Indonesia adalah kesepakatan atas keinginan seluruh rakyat Indonesia.

Berdirinya Kementerian Agama lebih lanjut disahkan berdasarkan pada Ketetapan Pemerintah Nomor 1/SD tanggal 3 Januari 1946 bertepatan tanggal 24 Muharram 1364 H dan sebagai Menteri Agama yang pertama adalah H.M. Rasyid, BA (sekarang Prof. Dr. K. H. Rasyid). Tanggal 1 Maret 1965 pemerintah mengeluarkan Ketetapan Menteri Agama Nomor 6 Tahun 1965 yang menetapkan bahwa tanggal 3 Januari 1964 sebagai hari berdirinya Departemen Agama Republik Indonesia, yang selanjutnya tanggal 3 Januari ditetapkan sebagai hari lahirnya Departemen Agama Republik Indonesia dan diperingati setiap tahun oleh seluruh jajaran Departemen Agama.

Penyelenggaraan Ibadah Haji merupakan kewajiban pemerintah dalam hal ini adalah Kementerian Agama sebagai penyelenggara ibadah haji nasional yaitu memberikan pelayanan, mengatur serta mempersiapkan sarana dan prasarana yang dibutuhkan oleh para calon jama'ah haji. Hal ini bertujuan agar pelaksanaan ibadah haji dapat berjalan dengan lancar, aman dan nyaman serta para calon jama'ah haji dapat menunaikan ibadah haji

secara mandiri sesuai dengan tuntutan agama sehingga pada akhirnya memperoleh haji yang mabrur.

Selama ini hak-hak calon jamaah haji dan jamaah haji sering kali diabaikan oleh penyelenggara, baik pemerintah maupun swasta. Misalnya dengan banyaknya jamaah yang kesulitan mengakses informasi. Jamaah tidak tahu fasilitas apa yang seharusnya mereka dapatkan. Selain itu, ganti rugi akibat keterlambatan pesawat atau buruknya mutu pelayanan, selalu diabaikan. Padahal, ganti rugi itu merupakan hak konsumen. Beberapa upaya penanggulangan juga telah dilakukan. Dalam Laporan BAPPENAS 2011 dinyatakan bahwa beberapa program penanggulangan yang dianggap memberi hasil yang cukup signifikan dalam beberapa tahun terakhir termasuk: (1) penggunaan sistem waiting list untuk menjamin kepastian keberangkatan jamaah calon haji, (2) penyingkatan jarak tempuh melalui penerbangan langsung Jakarta-Madinah (sebelumnya melalui Jeddah), sehingga lebih efisien dan mengurangi beban fisik dan psikologis para jamaah haji; (3) penyediaan makan selama sembilan hari ketika bermukim di Madinah.

Sedangkan khusus tentang penyelenggaraan ibadah haji pada masing-masing embarkasi, PPIH setempat telah mengambil beberapa langkah untuk menanggulangi berbagai permasalahan yang dihadapi diantaranya adalah :

1. Optimalisasi Rapat-rapat

Melakukan beberapa jenis rapat baik yang bersifat reguler rutin, maupun yang berkala ketika dirasakan adanya keperluan penting untuk

itu. Yang terpenting di antaranya adalah rapat pleno gabungan di awal masa kepanitiaan dan di akhir masa penyelenggaraan ibadah haji. Pada rapat-rapat inilah diinventarisir semua masalah yang dihadapi, serta seluruh solusi yang diambil untuk mengatasinya, hingga bisa terhimpun bahan-bahan masukan (*lessons learned*) untuk perbaikan penyelenggaraan ibadah haji pada musim berikutnya. Di samping itu, ada rapat-rapat yang bersifat rutin dan insidental pada tingkat pimpinan, tingkat bidang dan juga tingkat seksi untuk membahas permasalahan pada bagian masing-masing.

## 2. Peningkatan Sumber Daya Manusia

Melaksanakan beberapa program peningkatan sumber daya manusia (SDM). Ini dilakukan utamanya dengan meningkatkan kapasitas kemampuan dan ketrampilan (*capacity building*) berbagai unsur bagian dan seksi. Khusus untuk menangani peralatan komputer yang cukup mutakhir dan canggih maka direkrut beberapa tenaga yang kompeten untuk mempergunakan peralatan baru tersebut. Termasuk dalam program peningkatan SDM ini adalah perbaikan dan penerapan sistem pemberian imbalan dan promosi yang berimbang hingga mendorong semangat kerja yang lebih tinggi.

## 3. Perbaikan Sarana dan Prasarana Teknologi

Melakukan perbaikan dan penambahan sarana dan prasarana teknologi informasi dan telekomunikasi yang lebih mampu manampung kebutuhan yang kian meningkat serta memperbaiki kinerja secara lebih

baik. Dari segi ini, PPIH embarkasi Medan terus melakukan peningkatan kualitas dan kuantitas perangkat keras (*hard-ware*) dan perangkat lunak (*soft-ware*) dari SISKOHAT (sistem komputer haji terpadu), termasuk terus menatar kemampuan para operator sehingga bisa membantu terlaksananya penyelenggaraan ibadah haji secara lebih optimal.

#### 4. Peningkatan Pemeliharaan dan Perbaikan Asset

Melakukan pemeliharaan (*maintenance*) dan perbaikan (*repair*) serta jika memungkinkan peningkatan kualitas dan kuantitas terhadap berbagai sarana dan prasarana penyelenggaraan haji, yang terutama di antaranya adalah asrama haji beserta segala fasilitasnya.

#### 5. Peningkatan Kerjasama dan Perluasan Jaringan

Meningkatkan kerjasama dengan pihak-pihak swasta yang mendapatkan kesempatan untuk menjadi bagian dari proses penyelenggaraan ibadah haji, seumpama perusahaan pengangkutan yang menyediakan bus, untuk bukan saja meningkatkan mutu bus pengangkut, tetapi juga meningkatkan kualitas pelayanan mereka terhadap jamaah haji.

Seperti dijelaskan dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang merupakan dasar hukum perhajian di Indonesia menyebutkan dalam pasal 6 (enam) yaitu Pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan dengan menyediakan layanan administrasi, bimbingan ibadah

haji, akomodasi, transportasi, pelayanan kesehatan, keamanan dan hal-hal lain yang diperlukan oleh jama'ah haji.

Sehingga apabila dikaji maka lebih jauh peran pemerintah atau Kementerian Agama sebagai penyelenggara dan fasilitator dalam kegiatan pelaksanaan penyelenggara ibadah haji nasional memiliki kewenangan yang hanya mencakup Sosialisasi, Pendaftaran Ibadah Haji, Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH), pelayanan kesehatan, bimbingan manasik haji kepada calon jama'ah haji dan melakukan koordinasi pihak swasta/pihak lain sebagai operator pelaksana ibadah haji.

Langkah koordinasi antara Kementerian Agama dengan pihak swasta atau pihak lain dimaksudkan untuk memadukan kegiatan yang akan dilaksanakan agar selaras serta dapat memberikan pelayanan yang baik kepada calon jamaah haji khususnya untuk musim haji tahun. Dalam kesempatan tersebut, setiap lembaga/ instansi dapat mengemukakan usulan maupun kendala yang sedang dihadapi khususnya dalam penyelenggaraan ibadah haji yang nantinya dapat dibahas dan diselesaikan bersama-sama.

#### 1. Adanya Pertemuan dengan Pihak Bank

Pertemuan antara Kementerian Agama Kabupaten/Kota dengan pihak bank akan diberikan penjelasan tentang jadwal pendaftaran serta jumlah minimal dari tabungan haji. Hal ini sangat penting mengingat jadwal ibadah haji setiap tahun berubah, serta BPIH selalu berubah seiring dengan perubahan kurs dolar terhadap rupiah. Bank memiliki peranan penting bagi calon jamaah haji terutama dalam melayani

pembayaran BPIH. Pelaksanaan dari peranan tersebut harus sejalan dengan kegiatan yang dilaksanakan Kementerian Agama Kabupaten/Kota. Bank-bank yang melayani setoran pembayaran tersebut yaitu: BRI, BNI, BTN, Mandiri, Bank Jatim, dan Bank Mu'amat.

Calon jamaah haji dapat melakukan sistem pembayaran BPIH dengan sistem tabungan. Calon jamaah haji dapat mengangsur biaya ibadah haji dengan cara membuka tabungan haji sebesar Rp.100.000,- (seratus ribu rupiah) dan menyetor jumlah minimal tertentu kemudian dapat melunasinya setelah mendapat nomor porsi keberangkatan dari Kementerian Agama.

2. Adanya Pertemuan Dengan Kelompok Bimbingan Ibadah Haji (KBIH)  
Pertemuan dengan KBIH dilaksanakan secara bersama-sama dengan pihak bank. Dalam pertemuan tersebut pihak KBIH diberikan penjelasan mengenai jadwal penyelenggaraan ibadah haji, baik jadwal pembayaran BPIH, pembimbingan ibadah haji, pemeriksaan kesehatan, serta pemberangkatan dan pemulangan jamaah haji. KBIH merupakan lembaga swasta yang memiliki izin resmi dari pemerintah untuk ikut serta dalam kegiatan penyelenggaraan ibadah haji. KBIH di Kabupaten/Kota yang ikut berperan dalam penyelenggaraan ibadah haji adalah: KBIH Multazam, KBIH Ar-Rahmah, dan KBIH IPHI. Keberadaan KBIH-KBIH tersebut selain membantu pemerintah menyelenggarakan ibadah haji, juga memberikan

kesempatan yang lebih luas kepada calon jamaah haji. Selain itu, kegiatan dari lembaga ini diatur oleh pemerintah melalui Undang-undang Nomor 13 Tahun 2008 pasal 30 ayat (2) tentang penyelenggaraan Ibadah Haji, yaitu: *“Ketentuan lebih lanjut mengenai bimbingan ibadah haji oleh masyarakat sebagai mana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri”*

Keberadaan dan kegiatan yang dilakukan oleh KBIH telah dilindungi dan dijamin oleh undang-undang. Namun kegiatan tersebut harus sesuai dengan keputusan yang dibuat oleh pemerintah melalui Undang-undang. Pada prinsipnya Kementerian Agama memiliki kewajiban untuk menyelenggarakan bimbingan manasik haji, namun pihak KBIH juga memiliki hak untuk menyelenggarakan bimbingan kepada calon jamaah haji. Calon jamaah haji memiliki hak untuk mengikuti bimbingan yang dilakukan oleh Kementerian Agama dan juga memiliki kebebasan mengikuti bimbingan yang diadakan oleh KBIH. Jika ada jamaah haji yang menghendaki mengikuti bimbingan manasik haji yang diadakan oleh KBIH, pihak Kementerian Agama tidak melarangnya..

### 3. Adanya Pertemuan Dengan Pihak Puskesmas dan Rumah Sakit Umum Daerah

Instansi ini memiliki peran yang penting dan sangat dibutuhkan oleh calon jamaah haji terutama pada saat pemeriksaan kesehatan. Calon jamaah haji dapat melaksanakan ibadah haji apabila telah dinyatakan sehat oleh instansi tersebut. Selain itu, instansi ini memiliki

kewenangan untuk memberikan informasi dan pengetahuan tentang kesehatan kepada calon jamaah haji yang akan menunaikan ibadah haji serta cara-cara yang harus dilakukan untuk merawat dan menjaga kesehatan pribadi selama ibadah haji berlangsung. Informasi tersebut antara lain tentang haji wanita, kesehatan secara umum, cara menghadapi cuaca, cara mengatur pola makan di Tanah Suci, serta cara mempertahankan diri dari cuaca panas.

Puskesmas melakukan pemeriksaan kesehatan jamaah haji tahap pertama, sedangkan Rumah Sakit Umum Daerah melakukan pemeriksaan kesehatan tahap kedua, dengan memberikan suntikan meningitis, yaitu suntikan untuk mencegah flu serta memberikan materi tentang kesehatan haji atas permintaan Kementerian Agama yang disampaikan pada saat pembimbingan ibadah haji berlangsung.

Kesehatan merupakan faktor penting dalam pelaksanaan ibadah haji. Pelaksanaan haji membutuhkan fisik yang kuat serta sehat agar para jamaah haji dapat menyelesaikan ibadah haji dengan baik dan lancar. Selain itu, adaptasi terhadap lingkungan, menjaga kesehatan tubuh, serta tidak melakukan kegiatan yang menghabiskan banyak tenaga menjadi sangat penting karena kondisi di Makkah dan Madinah sangat berbeda dengan di Indonesia.

Dalam mempersiapkan kesehatan fisik, calon jamaah haji harus melakukan latihan fisik, berolah raga, membiasakan diri makan makanan bergizi sesuai dengan kebutuhan, serta bagi yang menderita

penyakit tertentu harus berkonsultasi dengan dokter secara intensif sehingga dalam pelaksanaan ibadah haji nanti jamaah haji dapat melaksanakannya tanpa ada gangguan terhadap kesehatannya.

Kondisi yang demikian dalam pandangan Din Syamsuddin, untuk meminimalisir permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan ibadah haji ke depan yang perlu dilakukan oleh Pemerintah di bawah pengawasan DPR adalah melakukan program de-monopolisasi dengan secara bertahap dan berkesinambungan, mengurangi porsi pemerintah sebagai operator penyelenggara, sehingga akhirnya pemerintah berfungsi lebih sebagai regulator dan supervisor.<sup>21</sup>

Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) dalam suatu kesempatan menilai 'carut-marutnya' penyelenggaraan dan pelayanan jamaah haji di Indonesia disebabkan karena tidak adanya kejelasan tentang standar pelayanan ibadah haji. Tanpa standar pelayanan, operator penyelenggara bisa berbuat semaunya<sup>22</sup>.

Namun pada kenyataan di lapangan, menurut saya penyelenggaraan haji Indonesia masih dibawah kualitas "good". sebagai contoh kecil untuk masalah transportasi bus sholawat. tidak ada keterbukaan dari pihak kemenag berapa jumlah bus yang disediakan. karena yang saya lihat di lapangan bus sholawat sering untel-untelan penuh, sangat sesak ketika mengangkut jamaah haji tahun kemarin. untuk tahun ini alhamdulillah

---

<sup>21</sup>Sudah Saatnya Sistem Penyelenggaraan Haji Dirombak', yang dapat diakses dari Jurnal Haji Harian Republika, <http://202.15.208/jurnalhaji/detail.asp?id=>.

<sup>22</sup>Tempo Interaktif, 5 Maret 2007 (<http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2007/03/05>).

kualitas bus sudah diperbaiki, akan tetapi untuk kuantitas saya tidak tahu, karena pihak Kementerian Agama sendiri tidak terbuka dalam hal ini.

Kemudian menu makanan di arofah dan mina, banyak jamaah haji indonesia yang mengeluh. bukan karena apa-apa. tapi karena rasa makanan tersebut yang sangat hambar. bagaikan daging yang hanya diberi garam dan air saja. waktu di arofah disediakan nasi box. akan tetapi lauknya hanya 2 nugget ayam kecil yang hambar dan 1 saus sachet kecil. padahal di puncak ibadah seperti ini seharusnya jamaah haji diberi makanan yang bergizi yang bisa memberikan energi penuh pada jamaah. ironisnya, box bertuliskan selamat menikmati dari kemenag yang membungkus nasi di arofah harganya lebih mahal jika dibandingkan dengan isi boxnya. Yang paling menonjol adalah ketika jamaah haji indonesia landing di muzdalifah. betapa kacaunya pelayanan yang diberikan oleh pihak maktab. sehingga banyak jamaah yang pingsan di muzdalifah. karena harus mengantri dalam pagar besi yang sempit. yang lebih parah, jamaah haji indonesia disuruh mengantri sambil berdiri berjam-jam dalam pagar yang kecil itu.<sup>23</sup>

Standar pelayanan haji itu bisa ditetapkan dengan merujuk pada Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Dalam Undang-undang itu dijelaskan bahwa konsumen berhak

---

<sup>23</sup><http://whuc.org/whuc-awards/>

mendapatkan tiga hal, yaitu kenyamanan, keamanan, keselamatan, hak mendapat ganti rugi, dan hak memperoleh informasi. Undang-undang tersebut sangat relevan untuk diterapkan dalam standar pelayanan haji.

Selama ini hak-hak calon jamaah haji dan jamaah haji sering kali diabaikan oleh penyelenggara, baik pemerintah maupun swasta. Misalnya dengan banyaknya jamaah yang kesulitan mengakses informasi. Jamaah tidak tahu fasilitas apa yang seharusnya mereka dapatkan. Selain itu, ganti rugi akibat keterlambatan pesawat atau buruknya mutu pelayanan, selalu diabaikan. Padahal, ganti rugi itu merupakan hak konsumen. Beberapa upaya penanggulangan juga telah dilakukan.

Secara substansial Penyelenggaraan Ibadah Haji adalah rangkaian kegiatan pengelolaan pelaksanaan Ibadah Haji yang meliputi pembinaan, pelayanan, dan perlindungan Jemaah Haji. Seperti telah diatur didalam Undang – Undang Nomor 13 tahun 2008 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang – Undang Nomor 34 tahun 2009 bahwa yang menjadi penanggungjawab dan pelaksana penyelenggaraan Ibadah Haji adalah Pemerintah atau Kementrian Agama yang dibantu oleh instansi terkait.

Melihat banyaknya permasalahan diatas, menurut Musdalifah Staf Subbag Hukmas dan KUB pada Kantor Wilayah Kementrian Agama, Provinsi Riau, menyatakan bahwasudah selayak ada jalan keluar bagi permasalahan haji dan umrah di Indoneisa. Dalam hal ini ketegasan pemerintah atau produk hukum terkait perlu diaplikasikan secara ketat, selain perlunya petunjuk teknis pelaksanaan atau yang sekarang ini lebih

dikenal dengan Standar Operasional Prosedur (SOP) oleh instansi terkait yang membidangi permasalahan haji, instansi hukum dan per undang undangan tentang bidang hukum atau keputusan yang memberikan kejelasan tentang teknis lebih lanjut pelaksanaan Haji dan Umrah oleh pihak swasta. Dengan demikian, pemerintah dapat melakukan pengawasan lebih seksama, dan adanya payung hukum yang jelas serta wawasan dan opini bagi pemerintah dalam membuat suatu keputusan dalam permasalahan Umrah dan Haji yang di selenggarakan oleh swasta dalam hal ini Perusahaan Penyelenggara Ibadah Umrah dan Haji (PPUIH) di masa- masa mendatang.

Power pemerintah khususnya Kementerian Agama (Kemang) harus didongkrak untuk mengelola tugas besar yang sudah menjadi tanggungjawabnya, yaitu sebagai pencipta kebijakan pokok masalah Umrah dan per Hajian Nasional, dan juga sebagai pelaku bisnis per Hajian itu sendiri atau kalau kita istilahkan Kemenag sebagai wasit plus sebagai pemain. Jadi, segala sesuatu yang menyangkut kebijakan dan pelayanan haji Kemenag harus tegas dan komunikatif, khususnya menyikapi penyelenggaraan 16 hingga 17 ribu kouta haji plus setiap tahunnya. Jika perlu, pemerintah menyediakan biro konsultasi khusus untuk haji dan umrah.

Selain itu, pemerintah hendaknya menyampaikan informasi secara transparan segala sesuatu yang berhubungan dengan penyelenggaraan haji dan umarah, mulai prosedur pendaftaran, biro perjalanan yang memiliki izin

dan biro perjalanan bermasalah, batas bawah dan batas atas biaya perjalanan haji dan umrah, standar pelayanan sebuah biro perjalanan, kuota haji plus dan umrah setiap tahunnya, jadwal pemberangkatan biro perjalanan haji dan umrah, regulasi terbaru, serta informasi lainnya yang dibutuhkan masyarakat.<sup>24</sup>

Merujuk pada ketentuan perundang-undangan tentang Penyelenggaraan ibadah haji dikenal adanya asas keadilan, profesionalitas dan akuntabilitas dengan prinsip nirlaba oleh karenanya sebagai langkah perbaikan perlu dilakukan beberapa perbaikan-perbaikan dalam hal :

1. Perbaikan terhadap regulasi Penyelenggaraan Ibadah Haji karena dalam Undang – Undang Nomor 13 tahun 2008 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang – Undang Nomor 34 tahun 2009 belum menunjukkan ketentuan yang tegas terhadap pemisahan peran regulator, operator dan evaluator yang seharusnya masing-masing fungsi harus dijalankan secara berbeda. Sementara yang terjadi selama ini ketiga fungsi tersebut masih dimonopoli oleh Kementerian Agama. Pemisahan yang dimaksudkan harus juga ditujukan kepada sebuah upaya perbaikan aspek kelembagaan, pengelolaan keuangan, peningkatan sarana dan prasarana layanan penyelenggaraan ibadah haji bagi para jamaah haji. Di mana sesuai Pasal 6 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji menyebutkan bahwa Penyelenggara Ibadah Hajidi

---

<sup>24</sup>Musdalifah, *Jurnal : Perilaku Penyelenggara Haji dan Problematikanya*, Pekanbaru : 21 Februari 2011.

Indonesia adalah Pemerintah dan Swasta/masyarakat. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat diinterpretasikan bahwa Pemerintah dalam hal ini adalah Kementerian Agama yang pada umumnya melayani pemberangkatan jamaah haji diseluruh Indonesia yang disebut dengan Haji Reguler, sedangkan pihak Swasta/masyarakat yakni Biro Perjalanan Hajidan Umrah, melayani pemberangkatan jamaah haji khusus atau plus yang harus berbentuk Perseroan Terbatas atau Yayasan dibawah koordinasi Kementerian Agama. Dengan demikian, masyarakat/konsumen dapat memilih sendiri kebutuhannya untuk menunaikan ibadah haji baik melalui jasa penyelenggaraan ibadah haji yang diselenggarakan oleh Pemerintah maupun oleh swasta/masyarakat yang berbentuk Biro Perjalanan Ibadah Hajidan Umrah.<sup>25</sup>

2. Besarnya kuota jamaah haji yang diberikan oleh Kerajaan Saudi Arabia kepada Indonesia ternyata tidak mampu mengakomodir jumlah calon jamaah haji yang ingin berangkat ke tanah suci, hal ini membawa dampak berimbas semakin besarnya daftar tunggu (waiting list) calon jamaah haji di Indonesia. Atau besarnya kuota yang diberikan kepada pemerintah Indonesia tidak sepadan dengan jumlah calon jamaah haji

---

<sup>25</sup>Suyadi, *Dalam Jurnal : Kajian Yuridis Terhadap Jamaah Haji Sebagai Konsumen Jasa Pelayanan Penyelenggaraan Ibadah Umroh dan Haji Plus Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen*, hlm. 1.

yang mendaftar. Kondisi ini diperburuk lagi dengan adanya sinyal elemen praktik kemudahan pemberian Dana Talangan Haji yang diberikan oleh pihak perbankan. Sehingga penting kiranya diberlakukan prasyarat khusus untuk memperketat praktik penggunaan Dana Talangan Haji dan efisiensi terhadap prosedur pendaftaran haji.

3. Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) yang meliputi biaya penerbangan, biaya pemondokan di Makkah dan Madinah serta living cost jamaah haji yang dikelola oleh Kementerian Agama dipergunakan untuk mensubsidi kebutuhan jamaah haji yang berangkat lebih dahulu namun praktek ini minim sandaran hukumnya karena penggunaan bunga dari tabungan jamaah haji juga tanpa persetujuan calon jamaah haji yang belum berangkat serta besarnya bunga tabungan haji berpotensi rawan penyimpangan dan penyelewengan. Pasal 47 ayat 1 UU no 13 Tahun 2008 Dana Abadi Ummat mengatur dengan tegas bahwa Dana Abadi Umat haruslah dikelola dan dikembangkan untuk kemaslahatan ummat.

Pelayanan yang diberikan kepada para jamaah haji belum sebanding dengan biaya yang dikeluarkan. Pelayanan yang buruk tersebut terjadi dalam pemberian fasilitas jamaah mulai dari katering hingga pemondokan. Pada tahun 2013 pernah selama di Madinah dua hari jamaah di sajikan menu katering dimana nasi yang di sediakan setengah matang, hal itu membuat banyak para jamaah haji yang tidak memakannya dan akhirnya katering tersebut menjadi mubzadir. Selain

itu hampir tiap tahun terdapat jemaah Indonesia mendapat pemondokan yang kualitasnya kurang layak huni. Belum lagi melihat jauhnya jarak pondokan dengan Masjid Al Haram di Mekah atau Masjid Nabawi di Madinah. Rombongan haji Indonesia harus menempuh 4,5 kilometer untuk sampai di lokasi melempar jumrah. Padahal, jarak total pulang-pergi yang harus dilalui dalam ritual melempar jumrah tersebut rata-rata mencapai sembilan kilometer. Hal ini terjadi karena ikatan kontrak dengan pemilik pemondokan baru dilakukan menjelang pelaksanaan haji dimulai dan dilakukan melalui jasa perantara. Kondisi di atas menunjukkan bahwa sistem penyelenggaraan ibadah haji Kementerian Agama selama ini kurang mampu memberikan kualitas pelayanan yang optimal. Kementerian Agama belum mampu memenuhi kebutuhan jemaah haji. Pada penyelenggaraan haji tahun 2012 pemerintah berusaha menerapkan sistem yang baru yaitu “sistem tabungan terbuka sepanjang tahun” yang mengakibatkan berubahnya sistem pengelolaan BPIH. Sistem ini baru diterapkan pertama kali pada haji tahun 2008 melalui Undang-undang No.13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.<sup>26</sup>

4. Merujuk pada ketentuan pasal 12 tentang Komisi Pengawas Haji Indonesai (KPHI) yang dengan tegas menyebutkan bahwa tujuan dibentuknya KPHI seperti diatur dalam ayat (1) Undang-undang Nomor

---

<sup>26</sup>Rhetorika Mavazah El Ummah, et.al., *Dalam : Jurnal Pertanggungjawaban Pengelolaan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji di Tinjau dari Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji (Study Kasus Pada Kantor Kementrian Agama Mojokerto)*, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.

13 tahun 2008 yang memiliki tujuan melakukan melakukan pengawasan dalam rangka meningkatkan pelayanan Penyelenggaraan ibadah Haji Indonesia dan ayat (4) KPHI bertugas melakukan pengawasan dan pemantauan terhadap penyelenggaraan Ibadah Haji serta memberikan pertimbangan untuk penyempurnaan Penyelenggaraan Haji Indonesia. Namun dalam kenyataannya masih banyak ditemukan ketidaknyamanan dalam penyelenggaraan Ibadah Haji terkesan bahwa peran KPHI belum maksimal dalam menjalankan fungsi pengawasannya.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

1. Bentuk kewenangan Kementerian Agama Republik Indonesia yang terlahir karena Undang – Undang Nomor 13 tahun 2008 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang – Undang Nomor 34 tahun 2009 bahwa sebagai penanggungjawab dan pelaksana penyelenggaraan Ibadah Haji. Dalam hal ini, Kementrian Agama Republik Indonesia seharusnya hanya memposisikan diri sebagai fasilitator yang menjalankan fungsi : *pertama* melakukan fasilitasi pertemuan antara calon jemaah haji dengan pihak bank berkaitan dengan penjelasan tentang jadwal pendaftaran serta jumlah minimal dari tabungan haji. *Kedua* Melakukan fasilitasi pertemuan antara calon jemaah hajidengan Kelompok Bimbingan Ibadah Haji (KBIH) sebagai bentuk sosialisasi dan informasi mengenai jadwal penyelenggaraan ibadah haji, jadwal pembayaran BPIH, pembimbingan ibadah haji, pemeriksaan kesehatan, serta pemberangkatan dan pemulangan jemaah haji. *Ketiga* fasilitasi pertemuan antara calon Jemaah haji dengan pihak Puskesmas dan Rumah Sakit Umum Daerah dalam kaitannya dengan pemeriksaan kesehatan dari calon jemaah haji. Namun dalam tataran implementasi, Kementrian Agama Republik Indonesia tidak hanya bertindak sebagai fasilitator tetapi terkesan melakukan monopoli terhadap pelaksanaan penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia.

2. Secara empirik dapat dikatakan dalam hal penyelenggaraan haji di Indonesia telah terjadi pengabaian terhadap hak-hak calon jamaah haji dan jamaah haji oleh pemerintah maupun pihak swasta sebagai penyelenggara haji sehingga bertentangan undang-undang perlindungan konsumen Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Dalam Undang-undang itu dijelaskan bahwa konsumen berhak mendapatkan untuk mendapatkan kenyamanan, keamanan, keselamatan, hak mendapatkan ganti rugi dan hak memperoleh informasi.

## **B. SARAN**

1. Perbaikan sistem penyelenggaraan haji perlu dilakukan melalui upaya meminimalisir praktek-praktek monopoliisasi penyelenggaraan haji yang sampai saat ini masih diperankan oleh Kementrian Agama Republik Indonesia.
2. Selain perbaikan sistem yang dibuat melalui bentuk regulasi yang tegas sebagai upaya mereduksi keterlibatan Kementrian Agama dalam hal ikhwal penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia. Perlu juga diberlakukan sangsi yang tegas terhadap lembaga-lembaga teknis sebagai rekanan pemerintah yang bertugas menyediakan sarana prasarana transportasi, penyedia jasa catering atau penyedia jasa pemondokan yang telah merugikan para jemaah pada saat melakukan ibadah haji.

## DAFTAR PUSTAKA

### I. BUKU LITERATUR

Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005

CST Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta, Balai Pustaka, 1989

Dara Aisyah, *Hubungan Birokrasi dan Demokrasi*, Universitas Sumatera Utara Medan, 2003

David Osborne dan Ted Gaebler, *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Abdul Rasyid, Mewirusahaakan Birokrasi, Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta, 1996

David Osborne dan Peter Plastrik, *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, terjemahan Abdul Rasyid dan Ramelan, PPM, Jakarta, 2000

Joseph P Harris – Consulting editor, *Introduction to the Law of Nations*, McGraw Hill Series Inc., Political science, New York-Toronto-London, 1935

Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt, *The New Public service: Serving, not Steering*, ANSI, New York, 2002

John Stuart Mill, *Utilitarianism, On Liberty, Consideration on Representative Government*, Vermont: Everyman, 1993.

Joseph P Harris – Consulting editor, *Introduction to the Law of Nations*, McGraw Hill Series Inc., Political science, New York-Toronto-London, 1935

Kranenburg, *Ilmu Negara Umum*, terjemah Tk. B. Sabaroedin, J.B. Wolters-Groningen, Jakarta, 1955

Marbun, S.F., dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002

M. Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992

Miftah Thoha, *Ilmu Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2003

Mirza Nasution, *Negara dan Konstitusi*, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2004

Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya, Bina Ilmu, 1987

Prayudi Admosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981

Putuhena Shaleh, *Historiografi Haji Indonesia*, LKIS, Yogyakarta, 2007

Satjipto Raharjo, *Penyelenggaraan Keadilan dalam Masyarakat yang Sedang Berubah*. Jurnal Masalah Hukum, 1993

Tim Perumusan Strategi dan Penyebaran Informasi Penyelenggaraan Haji, *Dalam Realitas dan Tantangan Penyelenggaraan Ibadah Haji*, Jakarta : PT Mediacita, 2003.

Zakaria Anshar, *Profile Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umroh*, Direktorat Penyelenggaraan Haji dan Umroh, Jakarta, 2008

## II. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji

Undang-Undnag Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2009 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Menjadi Undang-Undang

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 tahun 1960 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 tahun 1964 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji Secara Interdepartemental.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1969 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji oleh Pemerintah

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 53 tahun 1981 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 tahun 1995 tentang Penyelenggaran Urusan Haji

Keputusan Presiden Nomor 81 tahun 1995 Tentan Penyelenggaraan Urusan Haji

Keputusan Presiden Nomor 119 tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji

### III. LITERATUR LAIN

Musdalifah, *Jurnal : Perilaku Penyelenggara Haji dan Problematikanya*, Pekanbaru : 21 Februari 2011.

M. Ladzi, M, Makalah : Mengurai Persoalan Manajemen Administrasi Publik dalam Pelaksanaan Ibadah Haji,

Rhetorika Mavazah El Ummah, et.al., *Dalam : Jurnal Pertanggungjawaban Pengelolaan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji di Tinjau dari Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji (Study Kasus Pada Kantor Kementerian Agama Mojokerto)*, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.

Suyadi, Dalam Jurnal : Kajian Yuridis Terhadap Jamaah Haji Sebagai Konsumen Jasa Pelayanan Penyelenggaraan Ibadah Umroh dan Haji Plus Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

Perjalanan Haji dari Waktu ke Waktu, Minggu : 25 Oktober 2009.

<http://www.tribunnews.com/regional/2012/09/24/jamaah-calon-haji-kelaparan-diurus-di-arab-saudi>

<http://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/umroh-haji/12/10/18/mc2y7f-anggito-soroti-5-masalah-pelayanan-haji>

<http://rri.co.id/mobile/index.php/detailberita/detail/32367>

<http://whuc.org/whuc-awards/>

Sudah Saatnya Sistem Penyelenggaraan Haji Dirombak', yang dapat diakses dari Jurnal Haji Harian Republika, <http://202.15.208/jurnalhaji/detail.asp?id=>.

Tempo Interaktif, 5 Maret 2007 (<http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2007/03/05>).