

**PEMBATASAN IBADAH HAJI DI INDONESIA
(Perspektif Politik Hukum Islam)**

TESIS

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat
Guna Memperoleh Gelar Magister Agama
Dalam Ilmu Hukum Islam



Oleh :
MUSTAIN
NIM : 135112021

**PROGRAM MAGISTER STUDI ISLAM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO SEMARANG
2018**



**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO
PASCASARJANA**

Jl. Walisongo 3-5, Semarang 50185, Indonesia, Telp. Fax: +62247614454
Email: pascasarjana@walisongo.ac.id, Website: <http://pasca.walisongo.ac.id/>

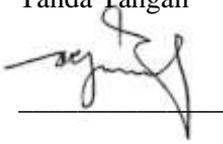
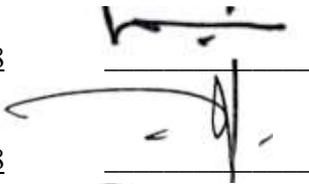
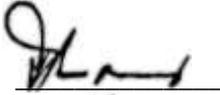
PENGESAHAN TESIS

Tesis yang ditulis oleh:

Nama Lengkap : **Mustain**
NIM : 135112021
Judul Penelitian : **Pembatasan Ibadah Haji di Indonesia
(Perspektif Politik Hukum Islam)**

Telah dilakukan revisi sesuai saran dalam Sidang Ujian Tesis pada tanggal **30 Januari 2018** dan layak dijadikan syarat memperoleh Gelar Magister Studi Islam dalam Bidang Hukum Islam.

Disahkan oleh :

Nama Lengkap & Jabatan	Tanggal	Tanda Tangan
Dr. Abdul Ghofur, M.Ag. Ketua Sidang / Penguji.	<u>05 Feb 2018</u>	
Dr. Mashudi, M.Ag. Sekretaris Sidang / Penguji	<u>05 Feb 2018</u>	
Prof. Dr. Ahmad Rofiq, M.A. Pembimbing/ Penguji	<u>05 Feb 2018</u>	
Dr. Tholhatul Khoir, M.Ag. Penguji 1	<u>05 Feb 2018</u>	
Dr. Rokhmadi, M.Ag. Penguji 2	<u>05 Feb 2018</u>	

NOTA DINAS

Semarang, 19 Juni 2017

Kepada
Yth. Direktur Pascasarjana
UIN Walisongo
Di Semarang

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Dengan ini diberitahukan bahwa saya telah melakukan bimbingan, arahan dan koreksi terhadap Tesis yang ditulis oleh:

Nama Lengkap : **Mustain**
NIM : 135112021
Konsentrasi : Hukum Islam
Program Studi : Magister Studi Islam
Judul Penelitian : **Pembatasan Ibadah Haji di Indonesia
(Perspektif Politik Hukum Islam)**

Kami memandang bahwa tesis tersebut sudah dapat diujikan kepada Pascasarjana UIN Walisongo untuk diujikan dalam Sidang Ujian Tesis.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Pembimbing,



Prof. Dr. H. Ahmad Rofiq, M.A.

NIP. 19590714 198603 1 004

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda dibawah ini:

Nama Lengkap : **Mustain**
NIM : 135112021
Konsentrasi : Hukum Islam
Program Studi : Magister Studi Islam
Judul Penelitian : **Pembatasan Ibadah Haji di Indonesia
(Perspektif Politik Hukum Islam)**

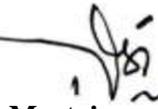
menyatakan bahwa Tesis yang berjudul:

PEMBATASAN IBADAH HAJI DI INDONESIA (Perspektif Politik Hukum Islam)

Secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri, kecuali bagian tertentu yang dirujuk sumbernya.

Semarang, 19 Juni 2017

Pembuat Pernyataan,



Mustain

NIM. 135112021

ABSTRAK

Judul : **PEMBATASAN IBADAH HAJI DI INDONESIA**
(**Perspektif Politik Hukum Islam**)

Penulis : **Mustain**

NIM : 135112021

Ibadah haji sebagai rukun Islam kelima sangat diminati oleh mayoritas umat Islam. Kesempatan untuk menunaikan ibadah haji yang semakin terbatas, penyelenggaraan Ibadah Haji harus didasarkan pada prinsip keadilan untuk memperoleh kesempatan yang sama bagi setiap warga negara Indonesia yang beragama Islam. Untuk itu, dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut tidak lepas dari politik hukum Islam (*Siyasah Syar'iyah*) yang dipengaruhi oleh ruang dan waktu proses regulasi tersebut.

Permasalahan dalam penelitian ini tidak lepas dari: (1) Politik perhajian perspektif politik hukum Islam (*Siyasyah Syar'iyah*) oleh Pemerintah Indonesia, (2) Analisis terhadap produk hukum pembatasan Ibadah Haji oleh Pemerintah Indonesia. Pembahasan ini diteliti dengan melihat konfigurasi lahirnya peraturan perundang-undangan dimaksud.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran pemerintah dalam regulasi penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia sangat terasa. Untuk itu, pemerintah sebagai pemegang amanah kepemimpinan yang mempunyai tugas pengganti kenabian harus meletakkan dasar-dasar hukum sebagai panglima kebijakan.

Data pengkajian dan analisa ini menggunakan pendekatan historis. Data berasal dari studi kepustakaan, dengan mengetengahkan sumber-sumber yang relevan dengan topik penelitian baik berupa literatur-literatur, dokumen, arsip dan beberapa karya ilmiah.

Kata Kunci:*Pembatasan Ibadah Haji, Politik, Hukum Islam, di Indonesia.*

خلاصة

العنوان : الحد الحج في إندونيسيا (المنظور السياسي للشريعة الإسلامية)
الكاتب : مستعين
نيم : ١٣٥١١٢٠٢١

إن الحج باعتباره الركن الخامس للإسلام هو في الطلب الكبير من قبل غالبية المسلمين. يجب أن تستند فرصة إجراء الحج بشكل متزايد الحج، سلوك الحج على مبدأ العدالة من أجل تكافؤ الفرص لكل مواطن إندونيسي مسلم. لذلك، في عملية التنظيم التشريعي لا يمكن فصلها عن السياسة الشرعية الإسلامية يتأثر الزمان والمكان من العملية التنظيمية.

المشاكل في هذا البحث لا يمكن فصلها عن: (١) التنظيم السياسي الحج التي تقوم بها الحكومة في المنظور السياسي للشريعة الإسلامية في إندونيسيا، (٢) تحليل المنتجات القانونية للقيود المفروضة على الحج من قبل حكومة إندونيسيا. يتم فحص هذه المناقشة من خلال النظر في تكوين ولادة التشريع المعني.

تظهر نتائج الدراسة أن دور الحكومة في تنظيم أداء مناسك الحج في إندونيسيا واضح للغاية. لهذا السبب ، يجب على الحكومة بصفتها صاحبة التفويض القيادي الذي تتولى مهمة استبدال النبوة أن تضع الأسس القانونية بصفتها القائد الأعلى للسياسة.

يستخدم تقييم البيانات وتحليلها نهجًا تاريخيًا. تأتي البيانات من الدراسات الأدبية ، من خلال تقديم المصادر ذات الصلة بموضوع البحث في شكل مؤلفات ووثائق وأرشيفات والعديد من الأعمال العلمية

كلمات البحث: تقييد الحج، والسياسة، والقانون الإسلامي في إندونيسيا.

ABSTRACT

Title : **LIMITATION OF HAJI WORSHIP IN INDONESIA
(Political Perspective of Islamic Law)**

Author : **Mustain**

NIM : 135112021

The pilgrimage as the fifth pillar of Islam is in great demand by the majority of Muslims. The opportunity to perform an increasingly limited Haj pilgrimage, the conduct of Hajj should be based on the principle of justice for equal opportunity for every Muslim Indonesian citizen. For that reason, in the process of making the legislation can not be separated from the politics of Islamic law (*Siyasah Syar'iyah*) which is influenced by the space and time of the process of the regulation.

Problems in this research can not be separated from: (1) Political study conducted by Government of Islamic law politics perspective (*Siyasyah Syar'iyah*) in Indonesia, (2) Analysis of law product restriction of Hajj by Government of Indonesia. This discussion is examined by looking at the configuration of the birth of the legislation.

The results showed that the role of government in the regulation of Hajj pilgrimage in Indonesia is felt. To that end, the government as the holder of a leadership mandate that has the duty of prophetic successor must lay the legal foundations as the commander of the policy.

This data of assessment and analysis uses a historical approach. The data comes from literature studies, with the sources that are relevant to the topic of research in the form of literature, documents, archives and some scientific papers.

Keywords: *Restrictions on Hajj, Politics, Islamic Law, in Indonesia.*

MOTTO:

الإِمَامَةُ مَوْضُوعَةٌ خِلَافَةُ النَّبِيِّ فِي حِرَاسَةِ الدِّينِ وَسِيَاسَةِ الدُّنْيَا

“Kepemimpinan adalah pengganti tugas kenabian dalam menjaga agama dan mengelola dunia”.

Al-Qodhi Abu al-Hasan Ali Bin Muhammad Bin Habib Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyah wa al-Wilayah al-Diniyyah*, (Beirut: Dar al-Kitab al-Ilmiyah, Cet. ke-1 , 1994), 3

HALAMAN PERSEMBAHAN

Dipersembahkan kepada:

- ❖ Bapak H. Sarlan Humaidi. Alm & Ibu Hj. Kasripah H. Duryat (Alm)
 - ❖ (ayahanda & Ibunda kandungku)
- ❖ Bapak H. Muslih & Ibu Hj. Sulasih (ayahanda & Ibunda mertua)
 - ❖ Ihda Sulha Badriyyah, S.Ag (istri)
 - ❖ Yahya **Haidar** Muhammad (ananda)
 - ❖ **Isna** Haleda Zia (ananda)
 - ❖ Aqila Husna Mumtaza (ananda)
- ❖ Segenap kakak kandung, adik ipar dan keponakan-keponakanku
 - ❖ Almamaterku

KATA PENGANTAR

الحمد لله الذى منّ على من وفد بيته تسهيل الطرقات دَهَابَا وَايَابَا. وغفر للحجاج ذنوبهم وطَهَّرَ قلوبهم واعتق لهم من النار رقابا. اشهد ان لا اله الا الله وحده لا شريك له شهادة تكون عند السؤال جواباً. واشهد انّ محمّدا عبده ورسوله اطيب العرب اصولا وفروعا وانسابا. اللهم صلّ وسلّم على هذا النبيّ الكريم الممجد والرسول العظيم سيدنا ومولانا محمّد وعلى اله واصحابه الذين كانوا رفقاء الحجيج لبلد الله وامراء واصحابا. وسلّم تسليمًا كثيرا. ﴿اٰمًا بَعْدَ﴾.

Puji Syukur al-Hamdulillah `Ala Ni`amillah penulis haturkan ke hadirat Allah *Subhanahu wa Ta`ala*. Shalawat serta salam semoga selalu tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW. Penulis berhasil menyelesaikan tesis sebagai bagian dari “Halte” Ilmu Pengetahuan UIN Walisongo Semarang ini atas pertolongan dari Allah SWT Yang Maha Sempurna.

Pada kesempatan ini perkenankanlah penulis menyampaikan penghormatan yang setinggi-tingginya dan rasa terimakasih kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. H. Muhibbin Noor, M.Ag, selaku Rektor Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang,
2. Bapak Prof. Dr. H. Ahmad Rofiq, M.A. selaku Direktur sekaligus Pembimbing yang dengan sabar dan telaten membimbing penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini dan segenap Pimpinan Pascasarjana Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang,
3. Bapak Dr. Abu Rohmad, Bapak Dr. Ahwan Fanani, dan Bapak Prof. (Cand) Dr. H. Abdul Ghofur, yang turut serta memberikan motifasi, arahan, bahkan cambukan untuk selesainya penulisan tesis ini.
4. Bapak Prof. Rofiq, Prof. Muhibbin, Prof. Fatah Idris, Prof. Imam Taufiq, Prof. Suparman Prof. Sri Suhanjati, Dr. Ahwan, Dr. Ghofur, Dr. Abu Rohmad, Dr. Ali Imron, Dr. Fadzolan, Dr. Muhyar, Dr.

Saefuddin Zuhri, Dr. Yuyun, dan semua dosen pengampu mata kuliah pada Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang.

5. Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Grobogan dan Sahabat-sahabati Pegawai di Kantor Urusan Agama Kecamatan Wirosari, yang selalu memberikan motivasi, semangat dan mengingatkan penulis untuk segera menyelesaikan tesis.
6. Rekan-rekan mahasiswa peserta Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang Angkatan 2013, yang menjadi teman dalam diskusi dan berbagi suka duka selama menempuh Program Magister, khususnya rekan-rekan di Konsentrasi Hukum Islam; Kang Adib, Mas Sulis, Mas Azis, Mas Salman, Mas Miqdam, Mas Syarif, dan mBak Muna.
7. Segenap Staf Administrasi Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang dan sahabat-sahabat lainnya atas layanan dan keramahannya selama ini.
8. Orang tuaku Bapak H. Sarlan Humaidi (Alm) dan Ibu Hj. Kasriyah Binti KH. Duryat (Alm).
9. Mertuaku Bapak KH. Muslih dan Ibu Hj. Sulasih,
10. Isteriku tercinta Ihda Sulha Badriyyah, S.Ag., anak-anakku yang tersayang; Yahya *Haidar* Muhammad, Isna Haleda *Zia (Icha)* dan Aqila Husna Mumtaza (*Aza*).
11. Segenap bapak guruku dan ibu guruku di Madrasah Diniyyah Miftahul Ulum Sumberejo, di SD N Karangasem, di MTs Futuhiyyah-1 Mranggen Demak, dan di MA Futuhiyyah-1 Mranggen Demak.
12. Segenap dosenku di jurusan Al-Ahwal Al-Syahiyyah Fakultas Syaria`h IAIN Walisongo Semarang.
13. Segenap sahabat perjuanganku di Pondok Pesantren “*Al-Amien dan Futuhiyyah*” Mranggen Kab. Demak, Sekolah Islam Salaf “*Al-Falah*” Sumberejo Mranggen Kab. Demak, dan Pondok Pesantren “*Ishlahiyyah*” Gunuungrejo Way Lima Kab. Pesawaran – Prov. Lampung, Pondok Pesantren “*Al-Huda*” SeloTawangharjo Kab. Grobogan.

14. Berbagai pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Sekecil apapun bantuan yang diberikan semoga menjadi amal shaleh dan mendapatkan balasan yang berlipat dari Allah Tuhan Yang Maha Esa, teriring do`a *jazakumullah ahsanal jaza wa jazakumullah khairan katsira*.

Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini masih jauh dari sempurna, sebab penulisan yang membutuhkan pemikiran prima tersita untuk pengabdian kepada keluarga, bekerja, umat dan orang tua dalam rangka 'kerinduan beliau ziarah ke Baitullah', dan pasca ibadah haji beliau didera sakit sampai dengan beliau kembali keharibaan-Nya. Penulis yakin semoga tetesan keringat lahir bathin penulis berbuah kenikmatan dibelakang hari.

Tidak ada manusia yang sempurna, kesempurnaan hanya milik Tuhan Yang Maha Esa. Oleh karena itu dengan segala kerendahan hati, penulis mengharapakan masukan dan saran untuk perbaikan tesis ini menjadi karya yang lebih baik lagi.

Semarang, 15 Juni 2017

Penulis,



Mustain

NIM. 135112021

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PENGESAHAN TESIS	ii
NOTA DINAS	iii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	iv
ABSTRAK	v
MOTTO	viii
PERSEMBAHAN	ix
KATA PENGANTAR	x
DAFTAR ISI	xiii
PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN	xvi
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	6
D. Kajian Pustaka	7
E. KerangkaTeori	9
F. Metode Penelitian	24
G. Sistematika Pembahasan	26
BAB II : POLITIK HUKUM ISLAM (SIYASAH	
SYAR'IYYAH) DI INONESIA	29
A. Teori <i>Siyasah Syar'iyah</i>	29
1. Pengertian <i>Siyasah Syar'iyah</i>	29
2. Obyek Dan Metode <i>Siyasah Syar'iyah</i>	32
3. <i>Kehujjahan Siyasah Syar'iyah</i>	37
B. Politik Hukum Nasional	39
1. Pengertian Politik Hukum Nasional	39
2. Ruang Lingkup Politik Hukum Nasional	43
3. Konfigurasi Politik Hukum Nasional	46
C. Relasi Agama dan Pemerintah	49

1. Konsepsi Islam Tentang Pemerintah	49
2. Paradigma Agama dan Pemerintah	56
a. Paradigma Integralistik	56
b. Paradigma Simbiostik	61
c. Paradigma Sekularistik	64

BAB III : POTRET PENYELENGGARAAN HAJI DI INDONESIA 71

A. Sejarah Singkat Penyelenggaraan Haji di Indonesia .	71
1. Masa Kolonial Belanda	71
2. Masa Setelah Kemerdekaan Indonesia	73
a. Periode 1945 s.d. 1966	73
b. Periode 1966 s.d 1998	80
c. Periode 1999 s.d 2008	82
d. Periode 2008 s.d Sekarang	83
B. Konsep Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia ...	93
a. Pengertian Penyelenggaraan Ibadah Haji	94
b. Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagai Bentuk Pelayanan Publik	95
C. Quota dan Realisasi Pemberangkatan Haji	95

BAB IV : PEMBATAAN IBADAH HAJI DI INDONESIA (Perspektif Politik Hukum Islam) 99

A. Politik Perhajian Perspektif Politik Hukum Islam (<i>Siyasyah Syar'iyah</i>) oleh Pemerintah Indonesia....	99
1. Politik Haji Pada Masa Penjajahan	99
a. Kebijakan Politik Snouck Hugronje	100
b. Dampak Terhadap Pelaksanaan Ibadah Haji ...	100
c. Dampak Terhadap Pergerakan Perjuangan di Indonesia	101
2. Politik Haji Pada Masa Kemerdekaan	102
a. Masa Orde Lama (1945-1966)	102
b. Masa Orde Baru (1966-1988)	106

c. Masa Orde Reformasi (1998-Sekarang)	112
1) Periode 1999 s/d 2008	112
2) Periode 2008 s/d Sekarang	116
B. Analisis Terhadap Produk Hukum Pembatasan Ibadah Haji oleh Pemerintah Indonesia	120
1. Aspek Yuridis	124
2. Aspek Sosiologis	130
3. Aspek Filosofis	134
4. Pembatasan Ibadah Haji oleh Pemerintah	137
a. Pembatasan Ibadah Haji oleh Pemerintah Dalam pandangan Hukum Islam	137
b. Pembatasan Ibadah Haji dan Hak Individual dalam Beribadah	147
c. Konsepsi Pembatasan Hak dan Kebebasan Beragama oleh Pemerintah	148
d. Kewenangan Pemerintah Terhadap Pembatasan Ibadah Haji	149
e. Manfaat Pembatasan Ibadah Haji oleh Pemerintah	152
BAB V : PENUTUP	155
A. Kesimpulan	155
B. Saran-Saran	158
DAFTAR PUSTAKA	161
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	177
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Keputusan Bersama Menteri Agama dan menteri P dan K

1. Konsonan

No	Arab	Latin
1	ا	Tidak dilambangkan
2	ب	b
3	ت	t
4	ث	ś
5	ج	J
6	ح	h
7	خ	Kh
8	د	d
9	ذ	z
10	ر	r
11	ز	z
12	س	s
13	ش	sy
14	ص	ş
15	ض	d

No	Arab	Latin
16	ط	ṭ
17	ظ	ẓ
18	ع	‘
19	غ	g
20	ف	f
21	ق	q
22	ك	k
23	ل	l
24	م	m
25	ن	n
26	و	w
27	ه	h
28	ء	‘
29	ي	y

2. Vokal Pendek

....	= a	كتب	kataba
....	= i	سئل	Su'ila
....	= u	يذهب	yazhabu

3. Vokal Panjang

آ	= a	قال	qala
إي	= i	قيل	qila
أو	= u	يقول	yaqulu

3. Diftong

اي	= a	كيف	kaifa
أو	= i	حول	haulā

Catatan:

Kata sandang [al-] pada bacaan syamsiyyah atau qomariyyah ditulis [al-] secara konsisten supaya selaras dengan Teks Arabnya.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Ibadah haji merupakan rukun Islam kelima yang wajib dilaksanakan oleh setiap orang Islam yang memenuhi syarat *istitha'ah*, baik secara finansial, fisik, maupun mental. Negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan ibadah haji sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 29 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa: “*Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu*”.

Sejak kekuasaan kolonial Belanda, berbagai gerakan dan pemberontakan terhadap kolonialisme Hindia Belanda¹ bermunculan. Menurut Clifford Geertz, pemberontakan besar dalam melawan penjajah yakni: Pemberontakan kaum Padri di Sumatra,

¹ Pada zaman penjajahan Belanda di Indonesia, nama resmi yang digunakan adalah *Nederlandsch-Indie* (Hindia Belanda), sedangkan pemerintah pendudukan Jepang 1942-1945 memakai istilah *To-Indo* (Hindia Timur).

Masyarakat pribumi Indonesia yang awalnya menggunakan istilah “Indonesia” adalah Suwardi Suryaningrat (Ki Hajar Dewantara). Ketika dibuang ke negeri Belanda tahun 1913 beliau mendirikan sebuah biro pers dengan nama *Indonesische Pers-bureau*. Nama *Indonesische* (Indonesia) juga diperkenalkan sebagai Indisch (Hindia) oleh Prof. Cnelis Van Vollenhoven (1917). Sejalan dengan itu, inlander (pribumi) diganti dengan Indonesier (orang Indonesia)

Pada bulan Agustus 1939 tiga orang anggota *Volksraad* (Dewan Rakyat; Parlemen Hindia Belanda); Muhammad Husni Thamrin, Wiwoho Purbohadidjojo, dan Sutardjo Kartohadikusumo, mengajukan mosi kepada Pemerintah Hindia Belanda agar nama “Indonesia” diresmikan sebagai pengganti nama “Nederlandsch-Indie”. Tetapi Belanda menolak mosi ini. Dengan pendudukan Jepang pada tanggal 8 Maret 1942, lenyaplah nama “Hindia Belanda”, lalu pada tanggal 17 Agustus 1945, lahirlah Republik Indonesia. https://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah_nama_Indonesia.

pemberontakan Diponegoro di Jawa Tengah, Pemberontakan Banten di Jawa Barat dan Pemberontakan Aceh.² Pemberontakan yang dilakukan bangsa Indonesia merupakan gerakan yang ditujukan oleh kaum muslimin yang dimotori oleh para haji dan Ulama.³

Situasi ini erat kaitannya dengan sikap curiga dan kekhawatiran yang berlebihan Belanda terhadap umat Islam. Masalah Islam semakin lama semakin kuat dan mendominasi setiap aspek, merupakan momok yang sangat ditakutkan bagi Belanda. Hubungan luar negeri para haji Indonesia dengan Arab sangat menambah membahayakan pemerintahannya. Belanda khawatir akan adanya ide-ide perang jihad dan Pan Islamisme⁴ akan membahayakan keberadaannya.⁵

Akibat terjadinya berbagai perlawanan oleh kaum haji dan ulama terhadap kolonial, Pemerintahan Hindia Belanda membatasi perjalanan haji. Para haji dicurigai, dianggap fanatik dan sering memberontak. Pemerintah Belanda kemudian mengeluarkan berbagai aturan, yang bertujuan untuk membatasi dan mempersulit umat Islam ke Mekkah.⁶ Untuk lebih membatasi gerak umat Islam,

² Marwan Saridjo, *Sejarah Pondok Pesantren di Indonesia* (Jakarta: Dharma Bhakti, 1982), 54-55

³ Departemen Pendidikan Nasional, *Peran Elit Agama Masa Revolusi Kemerdekaan Indonesia*, (Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional, 2000), 15

⁴ Pan-Islamisme (Solidaritas Seluruh Umat Islam) adalah faham politik keagamaan yang dikembangkan para pemimpin muslim pada seperempat terakhir abad ke-19, terutama sebagai reaksi langsung terhadap kehadiran barat yang semakin tak terbendung dan juga terhadap tumbuhnya nasionalisme.

⁵ Mursyidi Sumuran Harahap, *Lintasan Sejarah Perjalan Haji Indonesia*, (Jakarta: MARS-26, 1984), 9

⁶ Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, (Jakarta: LP3ES, 1996), 10

dikeluarkanlah *Ordonansi* yang antara lain berisi, larangan bagi umat Islam Indonesia pergi ke Mekkah jika tidak mempunyai pas jalan.⁷

Politik Islam pada awal abad XIX mengalami koreksi dan rumusan kembali oleh Christian Snouck Hurgronje,⁸ menurutnya yang perlu diperhatikan adalah dari kalangan umat Islam yang terlibat dalam politik dan berkeinginan untuk menunaikan ibadah haji. Akhirnya membatasi kebijakan penghentian pelaksanaan ibadah haji kepada kelompok tertentu yang berpolitik. Belanda harus memberikan kebebasan dalam hal *ubudiyah, muamalah* serta memperbolehkan para calon haji naik kapalnya, walaupun secara politik, Islam harus ditindak tegas dan bahkan harus dimusnahkan.⁹

Pasca kemerdekaan, penyelenggaraan Ibadah haji di Indonesia penuh dengan liku-liku sejarah, dari zaman Orde Lama, Orde Baru sampai dengan Orde Reformasi saat ini, animo umat Islam untuk menunaikan ibadah haji dari tahun ketahun cenderung selalu meningkat. Oleh karena itu Pemerintah Saudi Arabia berdasarkan hasil kesepakatan negara yang tergabung dalam Organisasi Konferensi Islam (OKI) menetapkan kuota¹⁰, bahwa masing-masing

⁷ Mursyidi Sumuran Harahap, *Lintasan Sejarah Perjalanan Haji Indonesia*, (Jakarta: MARS-26, 1984), 12-13

⁸ Cristian Snouck Hurgronje (1857-1930) terkenal sebagai arsitek politik Islam abad XX dan ahli Islam (*islamwetenshacp*). Pengetahuan tentang Islam diperoleh selama studinya difakultas sastra Universitas Leiden dengan gelar Doktor pada tahun 1880. Lihat Effendi, *Politik Kolonial Belanda Terhadap Islam di Indonesia Dalam persepektif Sejarah (Studi pemikiran Snouck Hurgronje)*, Jurnal TAPIS Vol. 8 No.1 Januari-Juni 2012, diakses dari: [http://haji.kemenag.go.id/v2/node/1567file:///C:/Users/acer%20id/Downloads/1546-3045-1-SM%20\(1\).pdf](http://haji.kemenag.go.id/v2/node/1567file:///C:/Users/acer%20id/Downloads/1546-3045-1-SM%20(1).pdf), pada tanggal 16 Agustus 2015.

⁹ Riclefs, *Sejarah Indonesia Modern 1.200-2.004*, (Jakarta: Serambi Ilmu Semesta, 2005), 353

¹⁰ Kuota haji adalah jumlah jemaah yang dapat dilayani dalam setiap kali penyelenggaraan haji. Kuota haji ditetapkan oleh Pemerintah Kerajaan Arab Saudi dan dituangkan dalam MoU antara Pemerintah Indonesia dengan Arab Saudi tentang Persiapan Penyelenggaraan Ibadah Haji tahun berjalan.

negara punya jatah mengirimkan jamaah haji sebanyak 1/1000 dari jumlah penduduknya.¹¹ Asumsinya kalau jumlah umat Islam di seluruh dunia ada 1,5 milyar, maka seperseribunya adalah 1,5 juta orang. Jumlah ini dianggap ideal mengingat daya tampung yang terbatas.¹²

Setidaknya, dalam sejarah panjang penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia, sudah 2 (dua) kali ada kebijakan pembatasan Ibadah haji, yakni; *Pertama*, pada tahun 1825 diberlakukan pembatasan ibadah haji karena besarnya keterlibatan para haji dalam melakukan perlawanan di nusantara pada akhir abad XIX, Pemerintah Kolonial Belanda pada tahun 1825, 1827, 1831 dan 1859 mengeluarkan berbagai resolusi (*ordonantie*) yang ditujukan untuk pembatasan ibadah haji dan memantau aktivitas mereka sekembalinya ke Tanah Air, *Kedua*, pada saat lahirnya UU Nomor 17 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan menjadi UU Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia, beserta peraturan perundang-undangan terkait, seperti Peraturan Menteri Agama Nomor 29 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 14 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler, yang ditetapkan Menteri Agama RI pada tanggal 27 Mei 2015 sebagai penjabaran dari UU Nomor 13 Tahun 2008, sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 ayat (4): “Jemaah Haji yang pernah menunaikan ibadah haji dapat melakukan pendaftaran haji setelah 10 (sepuluh) tahun sejak menunaikan ibadah haji yang

Perhitungan kuota untuk setiap negara mengacu pada Kesepakatan KTT OKI tahun 1986 di Amman, Jordan (Lihat Dirjend PHU Kemenag, *Siapa yang menetapkan kuota haji?*,2014, <http://haji.kemenag.go.id/v2/node/1567>, diakses tanggal 19 September 2015)

¹¹Dirjend PHU Kemenag, *Siapa yang menetapkan kuota haji?*,2014, <http://haji.kemenag.go.id/v2/node/1567>, diakses tanggal 19 September 2015

¹²Ahmad Sarwat, *Bolehkah Tiap Tahun Pergi Haji?*6 September 2014, <http://www.rumahfiqih.com/x.php?id=1395397266&=bolehkah-tiap-tahun-pergi-haji.htm>, diakses tanggal 19 September 2015

terakhir”, serta Pasal 4 ayat (1), poin a, berbunyi: “berusia minimal 12 (dua belas) tahun pada saat mendaftar”

Penyelenggaraan Ibadah haji tersebut mengalami gejala polemik akibat konfigurasi politik. Karena lebih kuatnya konsentrasi energi politik, maka menjadi beralasan adanya konstelasi bahwa kerap kali otonomi hukum di Indonesia diintervensi oleh politik.

Konfigurasi politik menurut Mahfud MD mengandung arti sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik yang secara dikotomis dibagi atas dua konsep yang bertentangan secara diametral, yaitu konfigurasi politik otoriter dan konfigurasi politik otoriter. Satjipto Raharjo menyatakan bahwa hukum adalah instrumen dari putusan atau keinginan politik, sehingga pembuatan undang-undang sarat dengan kepentingan-kepentingan tertentu. Konfigurasi kekuatan dan kepentingan dalam badan pembuat undang-undang menjadi penting karena pembuatan undang-undang modern bukan sekedar merumuskan materi hukum secara baku berikut rambu-rambu yuridisnya, melainkan membuat putusan politik terlebih dahulu. Intervensi-intervensi dari luar juga tidak dapat diabaikan dalam pembentukan undang-undang. Intervensi tersebut dilakukan terutama oleh golongan yang memiliki kekuasaan dan kekuatan, baik secara sosial, politik maupun ekonomi.¹³

Berangkat dari permasalahan yang kontroversial tersebut, Penulis tertarik untuk mengkaji lebih mendalam tema diatas dalam bentuk penelitian tesis dengan judul “Pembatasan Ibadah Haji di Indonesia (Perspektif Politik Hukum Islam)”

B. Rumusan Masalah

¹³Jazuni, *Legislasi Hukum Islam Di Indonesia*, (Bandung; PT. Citra Daditya Bakti, 2005), 10

Permasalahan merupakan upaya untuk menyatakan secara tersurat pertanyaan-pertanyaan apa saja yang ingin dicarikan jawabannya.¹⁴ Bertitik tolak pada keterangan itu, maka yang menjadi pokok permasalahan:

1. Bagaimanakah politik perhajian dalam perspektif politik hukum Islam (*Siyasah Syar'iyah*) oleh pemerintah Indonesia?
2. Bagaimanakah analisis terhadap produk hukum pembatasan Ibadah Haji oleh pemerintah Indonesia?

C. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian

Sejalan dengan permasalahan di atas, maka dalam menyusun tesis ini ada beberapa tujuan yang hendak dicapai penulis antaranya:

1. Untuk mengetahui politik perhajian dalam perspektif politik hukum Islam (*Siyasah Syar'iyah*) oleh pemerintah Indonesia.
2. Untuk mengetahui analisis terhadap produk hukum pembatasan Ibadah Haji oleh pemerintah Indonesia.

Adapun manfaat yang diharapkan dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Dapat diketahui politik perhajian dalam perspektif politik hukum Islam (*Siyasah Syar'iyah*) oleh pemerintah Indonesia.
2. Dapat diketahui analisis terhadap produk hukum pembatasan Ibadah Haji oleh pemerintah Indonesia.
3. Dari sisi akademis kegunaan penelitian ini di samping berguna bagi pengembangan ilmu penulis juga dapat bermanfaat bagi peneliti-peneliti yang akan datang. Pentingnya hasil penelitian ini bagi peneliti-peneliti yang akan datang terutama terletak pada sisi tinjauan hukum Islam dalam pembatasan Ibadah Haji perspektif

¹⁴Jujun S. Suryasumantri, *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999), 312

politik hukum Islam di Indonesia sehingga bisa menjadi acuan penelitian di bidang-bidang lain.

D. Kajian Pustaka

Tahapan ini adalah tahapan previous finding atau telaah terhadap beberapa penelitian terdahulu. Langkah ini pada dasarnya juga bertujuan sebagai jalan pemecahan permasalahan penelitian. Telaah pustaka juga dilakukan untuk mendapatkan gambaran tentang hubungan pembahasan dengan penelitian yang sudah pernah dilakukan oleh peneliti sebelumnya, sehingga dengan upaya ini tidak terjadi pengulangan yang tidak perlu. Sejauh pengamatan penulis, belum ada tulisan maupun penelitian yang secara mendetail dan spesifik membahas tentang “Pembatasan Ibadah Haji di Indonesia (Perspektif Politik Hukum Islam)”.

Disertasi M. Shaleh Putuhena,¹⁵ NIM. 79.3.08-B (2003) Mahasiswa Program Pascasarjana Program Doktor UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, dengan judul: “*Haji Indonesia: Suatu Kajian Sejarah tentang Perjalanan dan Pengaruhnya pada Pertengahan Pertama Abad XX*”. Disertasi ini merupakan suatu kajian sejarah terhadap perjalanan jemaah haji dan pengaruh haji Indonesia dalam kurun waktu pertengahan pertama abad XX yang belum pernah dikaji secara utuh. Dengan kajian ini diharapkan akan terdapat gambaran tentang orang haji, sebagai pelaku utama dalam perjalanan haji dan pengaruh mereka dalam kehidupan sosial masyarakat Indonesia. Topik disertasi ini dibahas dengan menggunakan pendekatan sejarah, melalui pengumpulan sumber, analisis dan penulisan histografinya. Untuk analisis digunakan model mekanisme psikologis dari Robert R. Berkhofer. Dengan model ini terlebih dahulu dianalisis interpretasi calon haji dan situasi perjalanan haji, sebagai faktor-faktor yang

¹⁵M Shaleh Putuhena, *Histografi Haji Indonesia*, (Yogyakarta; PT LKiSPelangi Aksara, 2007)

berpengaruh terhadapnya, kemudian analisis dan rekonstruksi perjalanan dan analisis pengaruh haji terhadap peristiwa-peristiwa politik, ekonomi dan keagamaan dari masyarakat Indonesia.

Pada abad XVI - XVII haji hanya dilaksanakan oleh mereka yang mengikuti pelayaran perdagangan ke Jeddah, para diplomat utusan sultan dan mereka yang merantau menuntut ilmu ke Haramain. Jamaah haji Nusantara baru dimulai pada abad XVIII dan berkembang jumlahnya mulai abad XIX. Pada pertengahan pertama abad XX calon haji mempunyai interpretasi tertentu tentang ibadah haji, sehingga memotivasi mereka untuk melaksanakan perjalanan haji. Interpretasi terhadap berbagai kondisi dalam perjalanan haji berpengaruh terhadap calon haji untuk menetapkan perjalanan hajinya. Ibadah haji dan orang haji berperan dalam perubahan politik di Indonesia. Pandangan orang haji terhadap pemerintah Hindia Belanda sebagai kafir dan sebagai penjajah, menimbulkan sikap perlawanan terhadap pemerintah. Di lain pihak, pemerintah Hindia Belanda menganggap ibadah haji yang dipolitisir dan orang haji yang berpolitik sangat berbahaya, sehingga perlu diawasi dengan ketat. Dalam bidang ekonomi, ibadah haji telah meningkatkan aktifitas ekonomi di daerah pedesaan maupun perkotaan dan membawa keuntungan ekonomi bagi pihak-pihak yang terlibat dalam perjalanan haji. Orang haji berperan dalam pengembangan pengetahuan dan pendidikan keagamaan masyarakat muslim di tanah air. Pemikiran pembaharuan dan pemurnian Islam diperkenalkan dan dimulai pelaksanaannya di Indonesia oleh orang haji.

M. Hudi Asrori S,¹⁶ NIM: B5A 003013 (2011), Mahasiswa Program Pascasarjana Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, membuat disertasi dengan judul *“Rekonstruksi Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji Dalam*

¹⁶ M. Hudi Asrori S, *“Rekonstruksi Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji Dalam Konteks Perlindungan Hukum Terhadap Kepentingan Jamaah Haji”*, (Semarang: PPs Universitas Diponegoro Semarang, 2011)

Konteks Perlindungan Hukum Terhadap Kepentingan Jamaah Haji”, menyimpulkan bahwa, substansi kebijakan penyelenggaraan haji belum memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap kepentingan jamaah haji, yaitu: (1) penyelenggara ibadah haji mempunyai hegemoni kuat karena berkedudukan sebagai regulator sekaligus operator sehingga dapat mempengaruhi perlindungan hukum terhadap kepentingan jamaah haji; (2) perlindungan hukum terhadap kepentingan jamaah haji bersifat legal formal sehingga tidak sepenuhnya memberikan perlindungan hukum terhadap kepentingan jamaah haji di bidang keuangan, manasik ibadah haji, birokrasi, peran serta masyarakat dan keamanan; (3) konstruksi baru mengenai kebijakan penyelenggaraan ibadah haji dalam konteks perlindungan hukum terhadap kepentingan jamaah haji meliputi regulasi dan kelembagaan secara *holistic*. Berdasarkan kesimpulan ini direkomendasikan agar Presiden mengkaji ulang kebijakan penyelenggaraan ibadah haji, terutama dalam hal pemisahan fungsi regulator dan operator.

Disertasi yang telah dibukukan karya Moh Mahfud MD (1993), berjudul “*Perkembangan Politik, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Karakter Prodduk Hukum di Indonesia*”, pada buku tersebut membahas seluk beluk politik hukum yang ada di Indonesia sejak zaman Orde Lama sampai dengan Pasca reformasi. Buku tersebut juga menjelaskan berbagai macam produk hukum yang tertuju pada karakternya. Salah satunya dibahas konfigurasi politik dan produk hukum pada setiap era pemerintahan.

Dari pemaparan telaah pustaka diatas, belum ada kajian ilmiah baik berupa tesis, disertasi maupun jurnal dan artikel yang membahas secara spesifik tentang “Pembatasan Ibadah Haji di Indonesia (Perspektif Politik Hukum Islam)”.

E. KerangkaTeori

1. Pembatasan Ibadah Haji Dan Hak Individual Dalam Beribadah

a. Hukum Ibadah Haji

Secara bahasa haji berasal bahasa Arab haj atau *hijj*, yang berarti menuju atau mengunjungi tempat yang agung.¹⁷ Dalam pengertian agama, haji adalah perjalanan menuju Mekkah untuk melaksanakan ibadah thawaf, sa'i, wukuf di Arafah, dan seluruh rangkaian manasik ibadah haji sebagai bentuk pelaksanaan perintah Allah dan dalam kerangka mencari ridha-Nya.¹⁸ Umrah secara bahasa berarti ziarah.¹⁹ Secara istilah, umrah berarti mengunjungi Ka'bah dan thawaf sekelilingnya, sa'i antara bukit Shafa dan Marwah, serta mencukur atau memotong rambut.²⁰

Haji merupakan salah satu rukun dari rukun Islam yang lima. Hukumnya wajib satu kali seumur hidup bagi seorang muslim yang merdeka, baligh, berakal dan mampu.²¹ Kewajiban haji ditekankan kepada umat Islam yang memiliki kemampuan (*Istitha'ah*) karena tugas ini berat dan memerlukan biaya yang tidak murah. Para ulama Syafi'i mensyaratkan kemampuan ini dilihat pada dua hal, yakni: (1) kemampuan yang berkaitan pada diri calon jamaah haji, dan (2) kemampuan yang berkaitan dengan hal-hal lain diluar calon jamaah haji.

Menurut ketentuan umum UU No. 13 tahun 2008 pasal 1 angka 1 disebutkan bahwa Ibadah Haji adalah rukun Islam kelima yang merupakan kewajiban sekali seumur hidup bagi setiap orang Islam

¹⁷ Al-Imam Taqiyyuddin Abi Bakar al-Husainy, *Kifayah al-Akhyr Fi Halli Ghoyath al-Ikhtishor*, (Lebanon: Dar al-Kutub al-'Ilmiyah, 2001), 1/285.

¹⁸ Abd al-Rahman al-Jaziri, *Kitab al-Fiqh 'Ala al-Madzahib al-Arba'ah*, (Lebanon: Dar al-Kutub al-'Ilmiyah, 2002), 1/571.

¹⁹ Al-Jaziri, *Kitab al-Fiqh 'ala al-Madzahib al-Arba'ah*, 1/571.

²⁰ Al-Imam Taqiyyuddin Abi Bakar al-Husainy, *Kifayah al-Akhyr...* 1/285.

²¹ Al-Jaziri, *Kitab al-Fiqh 'ala al-Madzahib al-Arba'ah*, 1/571

yang mampu menunaikannya. Hal ini dipertegas berdasarkan Q.S. Ali Imran: 97 yang artinya: “Mengerjakan haji adalah kewajiban manusia terhadap Allah, yaitu (bagi) orang yang sanggup mengadakan perjalanan ke Baitullah. Barangsiapa mengingkari (kewajiban haji), maka sesungguhnya Allah Maha Kaya (tidak memerlukan sesuatu) dari semesta alam”.

b. Pembatasan Ibadah Haji dan Hak Individual dalam Beribadah

Pembatasan dalam Kamus Bahasa Indonesia²² adalah: berhubungan 1 (satu) mempunyai hubungan, perubahan, ketentuan 1 (satu) sesuatu yang tentu. Sedangkan dalam arti sebenarnya adalah: pengaturan Penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008. Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa penyelenggaraan ibadah haji adalah rangkaian kegiatan pengelolaan pelaksanaan ibadah haji yang meliputi pembinaan, pelayanan, dan perlindungan ibadah haji. Sehingga jamaah haji dapat menunaikan ibadahnya sesuai dengan ketentuan ajaran agama Islam.²³

Sebenarnya wacana pembatasan ibadah sudah digulirkan sejak lama, yaitu di Era Menteri Agama Maftuh Basyuni.²⁴ Beragam komentar pun bermunculan, karena tema pembatasan haji mengundang polemik. Wacana pembatasan haji ini dilatari oleh persoalan klasik tentang manajemen pemondokan haji dan kuota haji

²² W.J.S. Poerwadarminta, 2003, *Kamus Umum Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2003), 424, 621, 1252

²³ Wahbah al-Zuhaili, *Ushul al-Fiqh al-Islam*, (Damaskus: Dar al-Fikr, 1968), 756- 793; Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, jilid 2, (Jakarta: Kencana, 2009), *tentang Penyelenggaraan ibadah haji* pasal 1 ayat (2) dan pasal 3

²⁴ Ahmad Jazuli, *Pembatasan Ibadah Haji Dan Hak Individual Dalam Beribadah*, (Jurnal RechtsVinding Online, 09 April 2015), diakses dari: http://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/edit_Pembatasan%20ibadah%20haji%20dan%20hak.pdf, tanggal 08 Juni 2017

yang terbatas, yang tidak seimbang dengan jumlah peminat jamaah haji di Indonesia. Tingginya minat berhaji menyebabkan antrian panjang. Calon jamaah haji yang terdaftar dalam daftar tunggu (*waiting list*) harus sabar menanti enam sampai tiga puluh tujuh tahun untuk bisa terdaftar dalam kuota pemberangkatan. Saudi pun membatasi warganya yang sudah haji untuk kembali berhaji kecuali setelah lewat lima tahun.²⁵

Ibadah haji sendiri sebetulnya tidak hanya sebatas persoalan ritual keagamaan, tetapi melibatkan berbagai aspek kehidupan masyarakat, baik sosial, ekonomi, hukum, dan politik. Karena itu, pengaturan ibadah haji, termasuk pembatasan haji, harus diformulasi melalui produk regulasi yang bijak, yang tidak menimbulkan masalah baru. Kajian yang komprehensif sebelum penerapan aturan pembatasan haji sangat diperlukan²⁶.

Hasil Mudzakarah Perhajian Nasional 2015 yang berlangsung 25-27 Februari di Asrama Haji Pondok Gede Jakarta mengeluarkan dua butir rekomendasi terkait *istitha'ah* (kemampuan) kesehatan calon jamaah haji. Rekomendasi *pertama*, meminta pemerintah untuk segera membuat regulasi setingkat surat keputusan bersama (SKB) tiga menteri (Menteri Agama, Menteri Kesehatan, dan Menteri Perhubungan) terkait batasan jamaah haji Indonesia yang memenuhi *istitha'ah* kesehatan. Rekomendasi *kedua* menyatakan agar pemerintah mensosialisasikan *istitha'ah* kesehatan haji kepada masyarakat.²⁷

²⁵ Ahmad Rofiq, *Pembatasan untuk Haji Berulang*, diakses dari: <http://berita.suaramerdeka.com/smcetak/pembatasan-untuk-haji-berulang/>, pada tanggal 13 Maret 2015

²⁶ Zamhuri, *Seputar Pembatasan Ibadah Haji*, <http://zamhuri.staff.blog.umk.ac.id/2009/03/seputar-pembatasan-ibadah-haji.html>, diakses 19 September 2015

²⁷ Ahmad Jazuli, 2015, *Pembatasan Ibadah Haji Dan Hak Individual Dalam Beribadah*, diakses dari: Jurnal, RechtsVinding Online,

Lalu apakah pembatasan ibadah haji yang akan dilakukan oleh pemerintah akan melanggar hak individual seorang muslim dalam beribadah sebagaimana dijamin pasal 29 ayat (2) dan pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) UUD RI 1945. Menurut hemat penulis apa yang menjadi hak seseorang untuk beribadah sesuai agama dan kepercayaannya tidaklah dilanggar oleh kebijakan tersebut, karena setiap orang wajib menghormati HAM orang lain dan dalam menjalankan hak dan kebebasannya wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang sebagai jaminan pengakuan dan penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain sesuai tuntutan rasa keadilan dengan berlandaskan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam masyarakat.²⁸

Menurut Ketua Umum Pengurus Besar Nahdlatul Ulama' maupun Pengurus Pusat Muhammadiyah sebagai Ormas terbesar di Indonesia menyatakan bahwa; "menunaikan ibadah haji merupakan hak setiap umat dan tidak ada aturan agama yang melarang melakukannya lebih dari sekali, khususnya bagi yang sanggup dan mampu. Kendati demikian, rasa toleransi dan pengertian juga harus diutamakan, sekaligus memberi kesempatan kepada umat Muslim yang belum menunaikan ibadah haji".²⁹

c. Manfaat Pembatasan Ibadah Haji

Adapun manfaat dengan pembatasan ibadah haji ini adalah: 1). memperbesar kesempatan naik haji bagi calon haji yang belum pernah berangkat; 2). untuk memberi jaminan pada setiap orang

http://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/edit_Pembatasan%20ibadah%20haji%20dan%20hak.pdf, pada tanggal 19 September 2015

²⁸ lihat pasal 28 J ayat (1) dan ayat (2) UUDNRI 1945

²⁹ Said Aqil Siradj, *Beri Kesempatan, Taati Haji Satu Kali*, diakses dari: Majalah Realita Haji Edisi I - Mei 2015, http://haji.kemenag.go.id/v2/sites/default/files/majalah/Fa%20RH%20Edisi%202015%20revisi%202905_single.pdf, diakses 19 September 2015

mendapatkan hak dalam beribadah; 3). mendahulukan masyarakat lanjut usia masuk kuota, kemudian baru calon haji usia muda.

Ada beberapa alternatif solusi yang dapat dilakukan agar kebijakan pembatasan ibadah haji tidak menimbulkan polemik di masyarakat, yaitu: 1). hendaknya regulasi aturan pembatasan haji ini dibuat dengan jelas dan mendetail, dari batasan waktu hingga pendaftarannya dan dilakukan dengan segera artinya tidak hanya berupa wacana; 2). sinkronisasi regulasi pembatasan pelaksanaan haji bagi warga negara dengan UU Haji agar tidak terjadi kontradiksi, karena haji adalah hak warga Negara, sehingga implementasi aturan ini hanya sifatnya pembatasan, bukan pelarangan; 3). MUI harus mengeluarkan fatwa pembatasan ibadah haji sebagai landasan hukum keagamaan; 4). harus ada model yang jelas tentang aturannya, terutama haji reguler. Antara lain tidak diizinkan seseorang yang sudah berhaji sesuai data di kementerian, kecuali bagi petugas dan ketentuan tentang jamaah haji khusus (dulu ONH Plus); dan 5). pemerintah mengkaji ulang aturan tentang program talangan haji yang dilakukan oleh sejumlah bank guna memangkas daftar tunggu antrean haji.

Dalam upaya untuk menunaikan ibadah haji, umat Islam Indonesia harus bersabar lima sampai dengan tiga puluh empat tahun (sebagaimana daftar tunggu terlampir).³⁰

2. Islam dan Politik

Tema mengenai Politik di dalam Islam merupakan tema yang sangat penting dan tetap menarik untuk didiskusikan. Secara konsep ternyata terjadi perdebatan yang cukup panjang di antara

³⁰ Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah - Kementerian Agama Republik Indonesia, Informasi Haji, *Basis Data Waiting List*, diakses dari: <http://haji.kemenag.go.id/v3/basisdata/waiting-list> pada tanggal 01 Mei 2017

pendekawian muslim itu sendiri. Pendapat pertama berpandangan bahwa Islam hanya merupakan hubungan antara manusia dengan Tuhannya, sehingga urusan duniawi termasuk politik di dalamnya merupakan urusan yang terpisah dari agama. Golongan ini mengatakan bahwa “*inna al- diina syai’un wa al-siyasah syai’un akhar*” artinya bahwa sesungguhnya agama adalah suatu hal dan politik adalah suatu hal yang lain. Pendapat kedua mengatakan bahwa Islam mempunyai konsep dan aturan yang lengkap, bukan hanya mengenai hubungan antara manusia dengan Tuhannya tapi juga urusan manusia dengan sesamanya, termasuk di dalamnya aturan berpolitik.³¹

Mengenai dua perbedaan pendapat di atas, penulis cenderung memiliki pemikiran yang sama dengan pendapat kedua. Dalam pandangan penulis justru letak lengkapnya konsep Islam itu terletak di sana. Sebaliknya ketika Islam dipandang sebagai aturan yang terpisah dengan dunia, yang secara tegas melebarkan jarak dengan politik, penulis melihat hal tersebut akan menjadi titik kelemahan Islam itu sendiri. Saat ini dunia sedang sibuk dengan mempersempit jarak dan sekat antar negara dengan adanya globalisasi yang melibatkan umat Islam di dalamnya. Sebuah keniscayaan ternyata hubungan antar negara dan bangsa tidak dibatasi oleh perbedaan agama, budaya dan bahasa sekalipun. Jika demikian, bagaimana jadinya umat Islam jika menutup mata dari perkembangan dunia.

Dalam pandangan Hasbi Ash Shiddieqy³², tata aturan Islam sesungguhnya merupakan tata aturan yang bersifat politik dan bersifat agama. Sebagai rujukan beliau juga gambarkan mengenai sejarah pembentukan negara Islam di Madinah oleh Nabi Muhammad saw dan para sahabatnya merupakan tata aturan yang sangat kental dengan politik, yang dikenal dengan konsep *syura*.

³¹ Hasbi Ash Shiddieqy, 2002, *Islam dan Politik Bernegara*, Semarang: PT. Pustaka Rizki Putra, (2002) 5-6

³² Hasbi Ash Shiddieqy, 2002, *Islam dan Politik Bernegara*, 6

Sebagai catatan, ternyata sejarah politik Islam di kemudian hari juga sangat dipengaruhi oleh warisan Romawi dan persia. Sebagaimana Rusjdi Ali Muhammad³³ mengatakan:

“...Dari kenyataan sejarah, masa kira-kira 30 tahun pertama sejarah Islam setelah wafat Nabi Muhammad saw, sejarah Islam tidak mengenal sistem politik dinastik dan sistem kerajaan. Tetapi dalam perkemabangan lebih lanjut, akibat kuatnya pengaruh warisan Romawi dan Persia sejak zaman Khalifah Umayyah (tahun 661-749M), maka doktrin politik egaliter tersebut terbenam di bawah pengaruh tersebut”.

3. Konsep Islam Tentang Politik dan Hukum

Secara sederhana gambaran tentang politik atau dalam literatur keislaman sering disebut dengan istilah *siyasa* islam menurut Abu Ridha³⁴, meliputi beberapa hal berikut:

“...*Siyasa* Islam menghormati eksistensi kemanusiaan dan akal sehat (dasar-dasar dan prinsipnya sejalan dengan tata alamiah). Siasah Islam merupakan sistem yang mutlak adil, tidak membedakan manusia berdasarkan ras, keturunan, serta harta kekayaan dan beranggapan bahwa semua manusia sama di hadapan hukum (*equal before the law*)”.³⁵

³³Rusjdi Ali Muhammad, *Revitalisasi Syari'at Islam di Aceh; Problem, Solusi dan Implementasi, Menuju Pelaksanaan Hukum Islam di Nanggroe Aceh Darussalam*, (Ciputat: Logos Wacana Ilmu, 2013), 15

³⁴ Abu Ridha, *Islam dan Politik; Mungkinkah Bersatu?*, (Bandung: Syamil Cipta Media, 2004), 53-58

³⁵ Praktik penegakkan hukum Islam dalam suasana masyarakat yang heterogen dan dijalankan dengan sempurna dapat dirujuk ketika Rasulullah saw membuat sebuah perjanjian yang dikenal dengan “Piagam Madinah” yang memberikan aturan hidup bagi masyarakat Islam pendatang (*muhajirin*) dan penduduk asli Madinah (*anshar*) serta masyarakat yahudi yang bersedia untuk tunduk di bawah pemerintahan Islam dengan diberikan kebebasan sepenuhnya

Siyasah Islam konsisten dengan syarat-syarat seorang pemimpin yakni kesatriaan, kemuliaan, keimanan, ketakwaan, kebersamaan, kekeluargaan, dan pengalamannya dalam urusan agama dan dunia. *Siyasah* Islam merupakan bagian dari satu sistem yang menyeluruh dan cara hidup yang total (*kaaffah*). Tidak ada tempat bagi pemikiran sekuler yang memisahkan dunia dari agama. *Siyasah* Islam adalah bagian dari agama.

Sementara berkaitan dengan hukum, pandangan umum hukum sering diartikan sebagai kaidah atau norma yang hidup sebagai pedoman pergaulan di dalam masyarakat yang pelaksanaannya dapat dipaksakan dengan sanksi dan diterapkan oleh lembaga yang berwenang sebagai aturan yang mengikat. Artinya kaidah yang belum diterapkan oleh lembaga yang berwenang (seperti parlemen) secara kategoris tidak disebut hukum, meskipun secara harfiah sering disebut hukum.

Senada dengan hal di atas, Satjipto Rahardjo³⁶ menyatakan bahwa, ciri yang menonjol hukum yang “murni”, yaitu dibuat secara sengaja oleh suatu badan perlengkapan dalam masyarakat yang khusus ditugasi untuk menjalankan penciptaan dan pembuatan hukum itu.

Menurut Mahfud MD,³⁷ hal yang mendasari pemikiran tentang hukum, adalah adanya aturan main dalam kehidupan bermasyarakat yang menciptakan ketertiban. Dasar pemikiran tersebut digambarkan dalam adagium “*ubi societas ibi ius*”, yang artinya “di mana ada masyarakat di sana ada hukum”. Dari adagium tersebut jelas, bahwa hukum hanya ada di tengah-tengah masyarakat, sehingga jika orang

dalam menjalankan ritual agama mereka. Lihat: *Rusjdi Ali Muhammad, Revitalisasi Syariat. Islam di Aceh*, (Jakarta: Logos, Wacana, Cet. I, 2003), 49.

³⁶Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan ke 6, (Bandung: Alumni, 2006), 15

³⁷ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, Cet. I, 1998), 75

hidup sendiri (meskipun tidak mungkin) maka hukum dapat dikatakan tidak ada. Orang menjadi terikat pada hukum karena dia hidup dengan orang lain yang mempunyai kepentingan masing-masing. Dalam menaati hukum, adagium tersebut, ternyata masih memberikan peluang bagi manusia untuk melakukan pelanggaran, apabila merasa hidup sendiri atau merasa perbuatannya tidak diketahui oleh orang lain.

Dalam konsep Islam, hukum itu ada tanpa harus seseorang hidup dengan orang lain. Meskipun seumpamanya orang hidup sendiri, hukum itu ada karena hukum diberlakukan sebagai alat kontrol dan pengatur hidup seseorang sebagai *khalifah* baik ketika berhubungan dengan manusia lain, maupun hubungannya pribadinya dengan Tuhan. Dengan prinsip seperti itu, ketaatan seseorang dituntut untuk selalu konsisten, kapan dan di manapun ia berada karena selalu merasa diawasi Tuhan, sekalipun tidak ada orang yang mengetahui.

4. Konfigurasi Politik Hukum Islam dan Karakter Produk Hukum Islam dalam Penyelenggaraan Haji di Indonesia

Hukum adalah produk politik,³⁸ sehingga manakala membahas politik hukum cenderung mengedepankan pengaruh politik atau pengaruh sistem politik terhadap pembangunan dan perkembangan hukum.³⁹ Hukum adalah hasil tarik-menarik pelbagai kekuatan politik yang mengejawantah dalam produk hukum. Satjipto Raharjo⁴⁰ menyatakan bahwa hukum adalah instrumentasi dari putusan atau keinginan politik sehingga pembuatan peraturan perundang-undangan

³⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, Cet. I, 1998), 2

³⁹ Daniel S Lev juga berpendapat bahwa yang paling menentukan dalam proses hukum adalah konsepsi dan struktur kekuasaan politik. Lihat Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Keseimbangan dan Perubahan*, (Jakarta : LP3ES, 1990), xii.

⁴⁰ Satjipto Raharjo, *Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode dan Pilihan Masalah*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002), 126

sarat dengan kepentingan-kepentingan tertentu. Dengan demikian, medan pembuatan Undang-Undang menjadi medan perbenturan dan kepentingan-kepentingan. Badan pembuat Undang-Undang akan mencerminkan konfigurasi kekuatan dan kepentingan yang ada dalam masyarakat.

Konfigurasi kekuatan dan kepentingan badan pembuat Undang-Undang menjadi penting karena pembuatan Undang-Undang modern bukan sekadar merumuskan materi hukum secara baku berikut rambu-rambu yuridisnya, melainkan membuat keputusan politik. Di samping konfigurasi itu, intervensi-intervensi dari eksternal maupun internal pemerintahan bahkan kepentingan politik global secara tidak langsung ikut memberikan warna dalam proses pembentukan Undang-Undang. Intervensi tersebut dilakukan terutama oleh golongan yang memiliki kekuasaan dan kekuatan, baik secara sosial, politik maupun ekonomi.⁴¹

Karena itu, pemahaman terhadap politik hukum Islam dalam konteks bahasan ini berangkat dari asumsi bahwa sesungguhnya hukum Islam bukan sistem hukum matang yang datang dari langit dan terbebas dari dinamika sosial kemasyarakatan. Sebagaimana halnya dengan sistem-sistem hukum lain, hukum Islam selain berdimensi ilahiah, juga tidak lain adalah hasil interaksi manusia dengan kondisi sosial dan politiknya. Dalam masyarakat Indonesia yang plural, hukum senantiasa hidup dan berkembang sejalan dengan dinamika perkembangan suatu masyarakat, baik dari sisi sosio-kultural maupun politik.⁴²

Institusi sosial apapun tidak bisa melepaskan diri dari pengaruh lingkungan sosial dan politik yang mengitarinya, baik hukum itu

⁴¹ Satjipto Raharjo, *Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode dan Pilihan Masalah*, 126

⁴² N.J. Coulson, *A History of Islamic Law*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 1991), 1

sendiri maupun lembaga-lembaga sosial lainnya, termasuk hukum Islam dan lembaganya. Begitu pula dalam konteks upaya pengundangan hukum Islam menjadi Undang-Undang negara harus terlebih dahulu memenangkan pertarungan sosial politik dan bahkan harus melalui proses politik di lembaga legislatif. Suatu kelompok masyarakat yang dominan dan dekat dengan kekuasaan politik maka akan terbuka peluang untuk memperoleh kekuasaan dalam menerapkan hukum tertentu sesuai dengan aspirasi dan pemikiran politiknya.⁴³

Pertarungan dinamika politik inilah yang kemudian menyebabkan perubahan produk suatu hukum. Di mana penguasa membuat Undang-Undang yang diciptakan untuk memperkuat kekuasaan, tetapi suatu saat dapat pula menjadi bumerang di mana pada era tertentu dapat memukul balik kekuasaan itu sendiri.

Menurut Yusril Ihza Mahendra,⁴⁴ peliknya hubungan hukum dengan kekuasaan terletak pada dua relasi dilematis. Di satu pihak, hukum harus mendasari kekuasaan, sementara di pihak lain kekuasaan itu pula yang menciptakan hukum. Filsafat hukum memang mengajarkan *rechtsidee*, yaitu cita hukum yang harus membimbing arah perumusan norma-norma hukum. Cita hukum Indonesia ialah Pancasila, sebagaimana terkandung di dalam pembukaan UUD 1945. Salah satu norma paling mendasar di dalam cita hukum itu ialah cita tentang keadilan. Artinya, hukum yang diciptakan harus hukum yang adil bagi semua pihak, termasuk adil dalam memenuhi aspirasi politik dan hukum yang menjadi kebutuhan sebagian besar masyarakat Indonesia, diantaranya yang beragama Islam.

⁴³ N.J. Coulson, *A History of Islamic Law.....*, 149

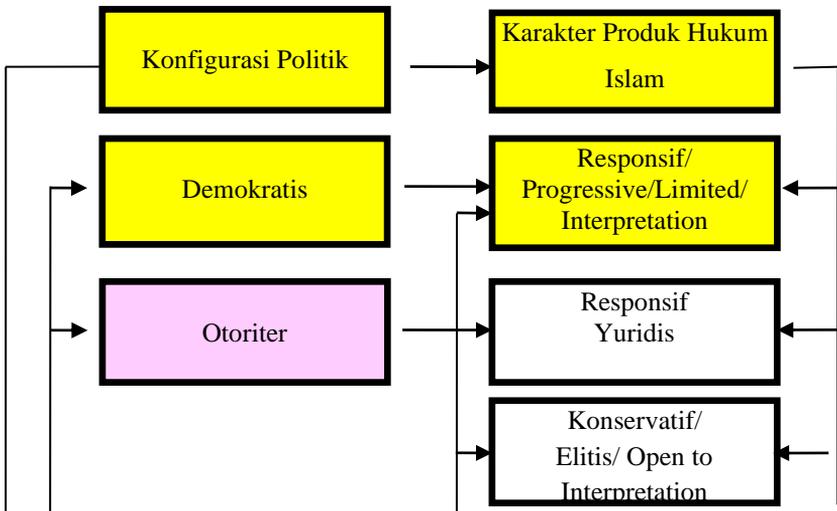
⁴⁴ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), 91

Sekadar untuk melihat bagaimana interaksi elit politik dalam menyikapi dan bersikap terhadap hukum Islam dapat dilihat dalam proses lahirnya Undang-Undang Nomor Penyelenggaraan Ibadah Haji yang tertuang dalam UU No 17 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi UU No 13 Tahun 2008. Tumbuh dan perkembangan UU penyelenggaraan ibadah haji dirumuskan dapat dikelompokkan pada konfigurasi yang demokratis dengan beberapa indikator penting. *Pertama*, partai politik dari badan perwakilan berperan aktif menentukan hukum negara atau politik nasional, maka UU No 17 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi UU No 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji lembaga legislatif mengajukan usul inisiatif DPR menjadi Undang-Undang. Dengan demikian ini berarti secara prosedural politik memenuhi salah satu pilar demokrasi, yakni peran aktif wakil rakyat dalam proses legislasi RUU penyelenggaraan Haji di parlemen. *Kedua*, supremasi rakyat di atas kepentingan penguasa. *Ketiga*, menjunjung tinggi pelaksanaan hukum, termasuk hukum agama sebagaimana dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945. Maka UU No 17 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi UU No 13 Tahun 2008 dapat dikatakan sebagai wujud dari pengamalan Pancasila dan UUD 1945. *Keempat*, peran eksekutif menghormati kehendak rakyat dan melaksanakan kebijakan yang pro-rakyat seperti pengundangan UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Apabila diperhatikan dari empat indikator di atas, maka konfigurasi politik ketika produk UU No 17 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi UU No 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji beserta peraturan pendukungnya yang direpresentasikan maka empat pilar demokrasi yang disebut di atas semua unsurnya terpenuhi. Sedangkan dari aspek karakter produk hukum sepenuhnya dapat dikelompokkan pada karakter hukum yang responsif karena produk hukumnya telah mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat di bidang ibadah umat Islam. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan

partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Dengan demikian, maka konfigurasi politik ketika lahirnya UU No 17 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi UU No 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji beserta peraturan pendukungnya dalam konfigurasi politik demokratis dan dengan produk hukum Islam yang responsif, sebagaimana digambarkan dalam diagram berikut ini.

Karakter Produk Hukum Undang-Undang Haji di Indonesia⁴⁵:



Tulisan ini juga akan memperlihatkan konfigurasi dan pola-pola interaksi pusat-pusat kekuasaan (*power points*) di seputar hiruk-pikuk hukum Islam di Indonesia dipengaruhi oleh tiga faktor penting yaitu, *pertama* aspek situasi konfigurasi politik yang terdiri atas konfigurasi politik demokratis dan otoriter. Tesis ini menolak teori

⁴⁵ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, Cet. I, 1998), 15

konfigurasi politik hukum yang diajukan Mahfud MD,⁴⁶ dan Afan Gaffar,⁴⁷ tentang konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter akan menghasilkan produk hukum responsif dan konservatif. Dalam konteks hukum Islam, konfigurasi politik tidak secara signifikan ikut mempengaruhi substansi produk hukum Islam yang diundangkan, tetapi bila dilihat dari segi proses politik dapat mengikuti konfigurasi politik. Dari aspek karakter hukum ada beberapa kemungkinan produk yang lahir. *Pertama*, responsif yang berarti secara politis produk hukum ini lahir secara demokratis dan secara yuridis sejalan dengan substansi hukum Islam yang dianut umat Islam Indonesia dan dalam mekanisme pengundangannya bersifat pluralistik/kompetitif. *Kedua*, responsif-yuridis/politis, artinya secara politik produk hukum Islam yang lahir tidak dalam konfigurasi politik demokratis atau bahkan berada dalam konfigurasi politik otoriter, tetapi dipandang dari substansial memenuhi syarat minimal dari substansi hukum Islam atau minimal tidak bertentangan dengan hukum Islam. *Ketiga*, konservatif, yakni produk hukum Islam yang jelas-jelas bertentangan dengan substansi hukum dan mekanisme lahirnya cenderung sentralistik.

Tesis ini juga akan menegaskan bahwa dalam konfigurasi demokratis dan konfigurasi politik otoriter bisa lahir karakter produk hukum responsif tetapi tidak sebaliknya, karena dalam perspektif *siyâsah shar'iyah* pasti melahirkan produk hukum yang *al-'âdilah*/responsif, sedangkan *siyâsah wad'iyah* dimungkinkan melahirkan produk hukum yang *al-'âdilah* (responsif) atau *al-zâlimah* (konservatif) sebagaimana dijelaskan oleh 'Abd al-Wahhâb Khallâf.⁴⁸ *kedua*, politik hukum Islam di Indonesia bila dilihat dari

⁴⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia...*, 15

⁴⁷ Afan Gaffar, "Pembangunan Hukum dan Demokrasi", dalam M. Busyro Muqoddas dkk., *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, (Yogyakarta: UII, 1992), 109

⁴⁸ Abd al-Wahhâb Khallâf, *al-Siyâsah al-Shar'iyah*, Qâhirah: Dâr al-Ansâr, 1977), 4

faktor isi produk undang-undang mengenai hukum Islam yang lahir dari model negara Indonesia dapat bersifat responsif dan konservatif. Bila model negara Indonesia dilihat dengan perspektif ‘Abd al-Wahhâb Khallâf, maka Indonesia dapat disebut menganut sistem *siyâsah wad’iyyah* yang melahirkan dua kemungkinan produk hukum, yakni *al-‘âdilah* dan *al-zâlimah* atau responsif dan konservatif. Untuk membuktikan responsif atau konservatifnya produk hukum yang dijadikan studi kasus dalam kajian ini, Undang-Undang Penyelenggaraan Ibadah Haji lahir pada saat konfigurasi politik di Indonesia sedang berada dalam masa Era Reformasi sepenuhnya sejalan dengan hukum Islam karena secara substansial untuk memperbaiki sistem manajemen masalah ibadah haji.

F. Metodologi Penelitian

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah dengan mencari data suatu masalah, diperlukan suatu metode yang bersifat ilmiah yaitu metode penelitian yang sesuai dengan yang akan diteliti. Suatu metode merumuskan cara kerja atau tata kerja untuk dapat memahami obyek yang menjadi sasaran ilmu pengetahuan yang bersangkutan. Jadi suatu metode dipilih berdasarkan dan mempertimbangkan keserasian dengan obyeknya serta metode yang digunakan sejalan dengan tujuan, sasaran, variabel dan masalah yang hendak diteliti. Sedangkan metode penelitian menguraikan secara teknik apa yang akan digunakan dalam penelitiannya.⁴⁹

Adapun metode penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

⁴⁹ Noeng Muhajir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta: Rake Sarasin, 1990), 3

Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah Studi pustaka (*Library Research*) dengan menyusun berdasarkan pendekatan segi yuridis, politis, hstoris dan sosiologis, yaitu; dengan mencari data berupa buku-buku, dokumen-dokumen, artikel-artikel dan juga bahan-bahan lainnya yang berhubungan dengan haji dan konfigurasi politik. Dalam metode ini mampu membantu di dalam memperkuat teori-teori yang lama atau dalam rangka meyusun teori baru.⁵⁰

2. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan beberapa data terbagia atas tiga bagian meliputi data primer, data sekunder dan data tersier, yaitu:

- a. Data Primer, yaitu bahan-bahan yang sifatnya mengkat dalam bentuk hukumyang meliputi:
 - 1) UUD 1945
 - 2) UU Nomor 17 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Haji di Indonesia,
 - 3) UU Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Haji di Indonesia,
 - 4) Berbagai peraturan perundang-undangan mengenai Haji.
- b. Data Sekunder, yaitu materi-materi penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia dan Hukum yang menjelaskan data primer, baik dari buku-buku, hasil penelitian, jurnal, makalah, artikel dan segala sesuatu yang berkaitan dengan penelitian ini.
- c. Data Tersier, yaitu materi-materi yang memberi petunjuk akan penjelasan data primer dan sekunder, diantaranya:
 - 1) Kamus Hukum
 - 2) Ensiklopedi Hukum
 - 3) Kamus Ilmiah
 - 4) Kamus Besar Bahasa Indonesia

⁵⁰ Noeng Muhajir, *Metodologi Penelitian Kualitatif...*, 4

3. Metode Analisis Data

Sesuai dengan metode pendekatan yang digunakan, maka dalam penelitian tesis ini analisis akan digunakan dengan menggunakan metode analisis kualitatif tidak berupa angka-angka, penjumlahan, rumus-rumus dan penghitungan-penghitungan lainnya. Dalam tahapan ini penyusun mengambil data yang ada dengan menganalisis tentang sejauh mana pengaruh konfigurasi politik terhadap kebijakan pemerintah dalam penyelenggaraan Ibadah haji. Analisis ini memesukkan dan mengkombinasikan dengan konfigurasi politik yang ada pada masa itu terhadap salah satu produk hukum, disini adalah produk hukum tentang pembatasan ibadah haji yang dilakukan oleh negara. Dengan ukuran pengaruh sebagai berikut:

- a. Konfigurasi Politik
 - 1) Konfigurasi Politik Otoriter
 - 2) Konfigurasi Politik Demokratis
- b. Karakter Produk Hukum Penyelenggaraan Ibadah Haji
 - 1) Karakter Produk Hukum Ortodoks
 - a) Pembuatannya Sentralistik
 - b) Muatannya Positivist Instrumentalistik
 - c) Rincian isinya open interpretative
 - 2) Karakter Produk Hukum Responsif
 - a) Pembuatannya Parsitipatif
 - b) Muatannya Aspiratif
 - c) Rincian isinya Limitif

G. Sistematika Pembahasan

Untuk memberikan gambaran yang jelas tentang arah dan tujuan penulisan penelitian, maka secara garis besar dapat digunakan sistematika penulisan tesis sebagai berikut:

Pada bab pertama berisi Pendahuluan, meliputi; latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kajian pustaka, kerangka teori, metodologi penelitian dan sistematika pembahasan.

Pada bab kedua, pembahasan ditujukan pada Tinjauan Umum Tentang Politik Hukum Islam (*Siyasah Syar'iyah*) di Indonesia, di dalamnya akan memuat beberapa sub bab diantaranya yaitu; (A) Teori *Siyasah Syar'iyah*, dengan anak sub bab (1) Pengertian *Siyasah Syar'iyah*, (2) Obyek Dan Metode *Siyasah Syar'iyah*, dan (3) *Kehujjahan Siyasah Syar'iyah*. Sub bab (B) Politik Hukum Nasional, meliputi anak sub bab (1) Pengertian Politik Hukum Nasional, (2) Ruang Lingkup Politik Hukum Nasional, dan (3) Konfigurasi Politik Hukum Nasional. Sub bab (C) Relasi Agama dan Pemerintah, anak sub bab (1) Konsepsi Islam Tentang Pemerintah, (2) Paradigma Agama dan Pemerintah, dengan tema (a) Paradigma Integralistik, (b) Paradigma Simbiostik, dan (c) Paradigma Sekularistik.

Pada bab ketiga, pembahasan akan ditujukan pada Potret Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia, di dalamnya akan memuat beberapa sub bab diantaranya yaitu; (A) Sejarah Singkat Penyelenggaraan Haji di Indonesia, dengan anak sub bab (1) Masa Kolonial Belanda, (2) Masa Setelah Kemerdekaan Indonesia, dengan anak sub bab (a) Periode 1945 s.d. 1966, (b) Periode 1966 s.d 1998, (c) Periode 1999 s.d 2008, dan (d) Periode 2008 s.d Sekarang. Sub bab (B) Konsep Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia , dengan anak sub bab (1) Pengertian Penyelenggaraan Ibadah Haji, dan (2) Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagai Bentuk Pelayanan Publik, serta sub bab (C) Quota dan Realisasi PEMBERANGKATAN Haji.

Pada bab keempat, berisikan inti dari tesis ini yaitu Pembatasan Ibadah haji di Indonesia (Perspektif Politik Hukum Islam), dengan sub bab (A) Politik Perhajian Perspektif Politik Hukum

Islam (*Siyasah Syar'iyah*) oleh Pemerintah Indonesia, dengan anak sub bab 1). Politik Haji Pada Masa Penjajahan, dengan sub tema a) Kebijakan Politik Snouck Hugronje, b) Dampak Terhadap Pelaksanaan Ibadah Haji , dan c) Dampak Terhadap Pergerakan Perjuangan di Indonesia. Anak sub bab 2) Politik Haji Pada Masa Kemerdekaan, meliputi tema 1) Masa Orde Lama (1945-1966), 2) Masa Orde Baru (1966-1988), 3) Masa Orde Reformasi (1998-Sekarang) meliputi sub tema (a) Periode 1999 s/d 2008, (b) Periode 2008 s/d Sekarang. Sub Bab (B) yaitu Analisis Terhadap Produk Hukum Pembatasan Ibadah Haji oleh Pemerintah Indonesia, dengan anak su bab (1) Aspek Yuridis (2) Aspek Sosiologis, (3) Aspek Filosofis, dan (4) Pembatasan Ibadah Haji oleh Pemerintah, dengan tema: (a) Pembatasan Ibadah Haji oleh Pemerintah Dalam pandangan Hukum Islam, (b) Pembatasan Ibadah Haji dan Hak Individual dalam Beribadah, (c) Konsepsi Pembatasan Hak dan Kebebasan Beragama oleh Pemerintah, (d) Kewenangan Pemerintah Terhadap Pembatasan Ibadah Haji, serta (e) Manfaat Pembatasan Ibadah Haji oleh Pemerintah.

Pada bab kelima adalah Penutup, berisikan kesimpulan dan saran hasil penelitian yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya mengenai Pembatasan Ibadah haji di Indonesia (Perspektif Politik Hukum Islam).[]

BAB II

POLITIK HUKUM ISLAM (*SIYASAH SYAR'IIYAH*) DI INDONESIA

A. Teori *Siyasah Syar'iiyah*

1. Pengertian *Siyasah Syar'iiyah*

Secara etimologi *Siyasah Syar'iiyah* berasal dari kata *Syara'a* yang berarti sesuatu yang bersifat *Syar'i* atau bisa diartikan sebagai peraturan atau politik yang bersifat *syar'i*. Secara terminologis menurut Ibnu Akil adalah sesuatu tindakan yang secara praktis membawa manusia dekat dengan kemaslahatan dan terhindar dari kerusakan.⁵¹

Dari definisi *siyasah* yang dikemukakan Ibnu 'Aqail di atas mengandung beberapa pengertian. *Pertama*, bahwa tindakan atau kebijakan *siyasah* itu untuk kepentingan orang banyak. Ini menunjukkan bahwa *siyasah* itu dilakukan dalam konteks masyarakat dan pembuat kebijakannya pastilah orang yang punya otoritas dalam mengarahkan publik. *Kedua*, kebijakan yang diambil dan diikuti oleh publik itu bersifat alternatif dari beberapa pilihan yang pertimbangannya adalah mencari yang lebih dekat kepada kemaslahatan bersama dan mencegah adanya keburukan. Hal seperti itu memang salah satu sifat khas dari *siyasah* yang penuh cabang dan pilihan. *Ketiga*, *siyasah* itu dalam wilayah *ijtihadi*, yaitu dalam urusan-urusan publik yang tidak ada dalil *qath'i* dari al-Qur'an dan Sunnah melainkan dalam wilayah kewenangan imam kaum muslimin. Sebagai wilayah *ijtihadi* maka dalam *siyasah* yang sering digunakan adalah pendekatan *Qiyas* dan *Maslahat Mursalah*. Oleh sebab itu, dasar utama dari adanya *Siyasah Syar'iiyah* adalah keyakinan bahwa syariat Islam diturunkan untuk kemaslahatan umat manusia di dunia

⁵¹ Wahbah Zuhaily. "Ushul Fiqh" *Kuliyat Da'wah al-Islami*, (Jakarta :Radar Jaya Pratama,1997), 89

dan akhirat dengan menegakkan hukum yang seadil-adilnya meskipun cara yang ditempuhnya tidak terdapat dalam al-Qur'an dan Sunnah secara eksplisit.⁵²

Adapun *Siyasah Syar'iyah* dalam arti ilmu adalah suatu bidang ilmu yang mempelajari hal ihwal pengaturan urusan masyarakat dan negara dengan segala bentuk hukum, aturan dan kebijakan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan negara yang sejalan dengan jiwa dan prinsip dasar syariat Islam untuk mewujudkan kemaslahatan masyarakat.⁵³

Dari asal usul kata *Siyasah* dapat diambil dua pengertian. *Pertama, Siyasah* dalam makna negatif yaitu menggerogoti sesuatu. Seperti ulat atau ngengat yang menggerogoti pohon dan kutu busuk yang menggerogoti kulit dan bulu domba sehingga pelakunya disebut sūs. *Kedua, Siyasah* dalam pengertian positif yaitu menuntun, mengendalikan, memimpin, mengelola dan merekayasa sesuatu untuk kemaslahatan.

Adapun pengertian siyasah dalam terminologi para fuqaha, dapat terbaca di antaranya pada uraian Ibnul Qayyim ketika mengutip pendapat Ibnu 'Aqil dalam kitab *Al Funûn* yang menyatakan, Siyasah adalah tindakan yang dengan tindakan itu manusia dapat lebih dekat kepada kebaikan dan lebih jauh dari kerusakan meskipun tindakan itu tidak ada ketetapanannya dari Rasul dan tidak ada tuntunan wahyu yang diturunkan.⁵⁴

⁵²A.Djazuli, *Fiqh Siyâsah*, Edisi Revisi, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003), 29

⁵³ Abdul, Wahab Khallaf. *Ilmu Usul Fiqih*. (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1993), 123

⁵⁴ Ibnu al-Qayyim al-Jauziyah, *al-Thuruq al-Hukmiyah fi Siyâsat al-Syar'iyah*, Tahqiq Basyir Muhammad Uyun, (Damascus: Matba'ah Dar Al Bayan, 2005), 26

Dengan kata lain, dapat dipahami bahwa esensi *Siyasah Syar'iyah* itu ialah kebijakan penguasa yang dilakukan untuk menciptakan *kemaslahatan* dengan menjaga rambu-rambu syariat. Rambu-rambu syariat dalam *siyasah* adalah: (1) dalil-dalil *kully* dari al-Qur'an maupun al-Hadits (2) *maqâshid syari'ah* (3) semangat ajaran Islam; (4) *kaidah-kaidah kulliyah fiqhiyah*.⁵⁵

Dari beberapa definisi di atas, esensi dari *Siyasah Syar'iyah* yang dimaksudkan adalah sama, yaitu *kemaslahatan* yang menjadi tujuan syara' bukan *kemaslahatan* yang semata-mata berdasarkan keinginan dan hawa nafsu manusia saja. Sebab, disadari sepenuhnya bahwa tujuan persyarikatan hukum tidak lain adalah untuk merealisasikan *kemaslahatan* bagi manusia dalam segala segi dan aspek kehidupan manusia di dunia dan terhindar dari berbagai bentuk yang bisa membawa kepada kerusakan, dengan kata lain setiap ketentuan hukum yang telah digariskan oleh syari'at adalah bertujuan untuk menciptakan *kemaslahatan* bagi manusia.⁵⁶

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwasanya *Siyasah Syar'iyah* merupakan setiap kebijakan dari penguasa yang tujuannya menjaga *kemaslahatan* manusia, atau menegakkan hukum Allah, atau memelihara etika, atau menebarkan keamanan di dalam negeri, dengan apa-apa yang tidak bertentangan dengan nash, baik nash itu ada (secara eksplisit) ataupun tidak ada (secara implisit).⁵⁷ Tujuan utama *Siyasah Syar'iyah* adalah terciptanya sebuah sistem pengaturan negara yang Islami dan untuk menjelaskan bahwa Islam menghendaki terciptanya suatu sistem politik yang adil guna

⁵⁵ Abu Nash Al Faraby, *As Siyâsah al-Madaniyah*, Tahqiq dan Syarah 'Ali Bi Milham, (Beirut: Dar Maktabah Al Hilal, 1994), 99-100

⁵⁶ Romli, SA, *Muqaranah Mazahib Fil Ushul*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1999), 158

⁵⁷ Abdurahman Abdul Aziz al-Qasim, *al-Islâm wa Taqnin al-Ahkam*, (Riyadh: Jamiah Riyadh, 1377), 83

merealisasikan kemaslahatan bagi umat manusia di segala zaman dan di setiap negara.

2. Obyek Dan Metode *Siyasah Syar'iyah*

Dengan *Siyasah Syar'iyah*, pemimpin mempunyai kewenangan menetapkan kebijakan disegala bidang yang mengandung kemaslahatan umat. Baik itu di bidang politik, ekonomi, hukum dan Undang-Undang. Secara terperinci Imam al-Mawardi menyebutkan diantara yang termasuk kedalam *al-Ahkam al-Sulthaniyah* (hukum kekuasaan) atau kewenangan *Siyasah Syar'iyah* sekurang-kurangnya mencakup dua puluh bidang, yaitu:

- a. *'Aqd al-Imamah* atau kaharusan dan tata cara kepemimpinan dalam Islam yang mengacu kepada *syura*.
- b. *Al-Taqlid al-Wizarah* atau pengangkatan pejabat menteri yang mengandung dua pola. Yaitu wizarah tafwidhiyyah dan wizarah tanfidziyyah.
- c. *Al-Taqlid al-Imârah 'ala al-Bilâd*, pengangkatan pejabat negara seperti gubernur, wali negeri, atau kepala daerah dan sebagainya.
- d. *Al-Taqlid al-Imârat 'ala al-Jihâd*, mengangkat para pejabat militer, panglima perang dan sebagainya.
- e. *Wilayah 'ala Harabi al-Mashâlih*, yaitu kewenangan untuk memerangi para pemberontak atau *ahl al-Riddah*.
- f. *Wilayah al-Qadha'*, kewenangan dalam menetapkan para pemimpin pengadilan, para qadhi, hakim dan sebagainya.
- g. *Wilayah al-Madhalim*, kewenangan memutuskan persengketaan di antara rakyatnya secara langsung ataupun menunjuk pejabat tertentu.
- h. *Wilayah al-Niqabah*, kewenangan menyensus penduduk, mendata dan mencatat nasab setiap kelompok masyarakat dari rakyatnya.

- i. *Wilayah 'ala Imamati al-Shalawat*, kewenangan mengimami shalat baik secara langsung atau mengangkat petugas tertentu.
- j. *Wilayah 'ala al-Hajj*, kewenangan dan tanggungjawab dalam pelayanan penyelenggaraan keberangkatan haji dan dalam memimpin pelaksanaannya.
- k. *Wilayah 'ala al-Shadaqat*, kewenangan mengelola pelaksanaan zakat, infaq dan shadaqat masyarakat dari mulai penugasan *'amilin*, pengumpulan sampai distribusi dan penentuan para mustahiknya.
- l. *Wilayah 'ala al-Fai' wa al-Gahnimah*, kewenangan pengelolaan dan pendistribusian rampasan perang.
- m. *Wilayah 'ala al-Wadh'i al-Jizyah wa al-Kharaj*, kewenangan menetapkan pungutan pajak jiwa dari kaum kafir dan bea cukai dari barang-barang komoditi.
- n. *Fima Takhtalifu al-Ahkamuhu min al-Bilad*, kewenangan menetapkan setatus suatu wilayah dari kekuasaannya.
- o. *Ihya' al-Mawat wa ikhraj al-Miyah*, kewenangan memberikan izin dalam pembukaan dan kepemilikan tanah tidak bertuan dan penggalian mata air.
- p. *Wilayah Fi al-Himâ wa al-Arfâq*, kewenangan mengatur dan menentukan batas wilayah tertentu sebagai milik negara, atau wilayah konservasi alam, hutan lindung, cagar budaya, dan sebagainya.
- q. *Wilayah Fi ahkami al-Iqtha'*, kewenangan memberikan satu bidang tanah atau satu wilayah untuk kepentingan seorang atau sekelompok rakyatnya.
- r. *Wilayah fi Wadh'i Dîwân*, kewenangan menetapkan lembaga yang mencatat dan menjaga hak-hak kekuasaan, tugas pekerjaan, harta kekayaan, para petugas penjaga kemanan negara (tentara), serta para karyawan.
- s. *Wilayah fi Ahkami al-Jarâim*, kewenangan dalam menetapkan hukuman hudud dan ta'zir bagi para pelaku kemaksiatan,

tindakan pelanggaran dan kejahatan seperti peminum khamer, perjudi, pezina, pencuri, penganiyaan dan pembunuhan.

- t. *Wilayah fi Ahkami al-Hisbah*, kewenangan dalam menetapkan lembaga pengawasan.

Ulama yang lain, seperti Ibnu Taimiyah juga mengupas beberapa masalah yang masuk dalam kewenangan *siyashah Syar'iyah*. Beliau mendasarkan teori *siyashah Syar'iyah*. Sebagaimana firman Allah SWT dalam Surat An Nisa ayat 58-59:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ٥٨ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهٗ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ٥٩

“58.Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat. 59. Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya”. (QS. An Nisa’: 58-59)

Dimana kedua ayat tersebut menurut beliau adalah landasan kehidupan masyarakat muslim yang berkaitan dengan hak dan kewajiban antara pemimpin dan rakyat. Ayat pertama berisi kewajiban dan kewenangan para pemimpin sedang ayat kedua berisi kewajiban rakyat terhadap pemimpinnya. Secara garis besarnya, berdasar ayat pertama (An Nisaa’ 58), kewajiban dan kewenangan

pemimpin adalah menunaikan amanat dan menegakkan hukum yang adil. Sedang kewajiban rakyat adalah taat kepada pemimpin selama mereka taat kepada Allah dan Rasul-Nya (ayat An Nisaa' yang ke 59).

Kewajiban penguasa dalam menunaikan amanat meliputi pengangkatan para pejabat dan pegawai secara benar dengan memilih orang-orang yang ahli, jujur dan amanah, pembentukan departemen yang dibutuhkan dalam menjalankan tugas negara, mengelola uang rakyat dan uang negara dari *zakat, infaq, shadaqah, fai dan ghanimah* serta segala perkara yang berkaitan dengan amanat kekayaan.

Sedang *siyasah Syar'iyah* dalam bidang penegakan hukum yang adil memberi tugas dan kewenangan kepada penguasa untuk membentuk pengadilan, mengangkat *qadhi* dan hakim, melaksanakan hukuman *hudud* dan *ta'zir* terhadap pelanggaran dan kejahatan seperti pembunuhan, penganiayaan, perzinaan, pencurian, peminum khamer, dan sebagainya serta melaksanakan musyawarah dalam perkara-perkara yang harus dimusyawarahkan.⁵⁸

Sementara itu, Ibnu Qayyim memperluas pembahasan *Siyasah Syar'iyah* dalam penegakan hukum yang tidak terdapat nash atau dalilnya secara langsung dari al-Qur'an maupun Hadits. Maka beliau menguraikan panjang lebar masalah-masalah yang berkaitan dengan kasus-kasus hukum acara dan pengadilan. Beliau membawakan berbagai pembahasan yang merupakan contoh kasus penetapan hukum dengan pendekatan *Siyasah Syar'iyah*.

Diantaranya adalah tentang penetapan hukum yang pembuktiannya berdasarkan *firasat* (ketajaman naluri dan mata batin hakim), *amarat* (tanda-tanda atau ciri-ciri yang kuat), dan *qarâin* (indikasi-indikasi yang tersembunyi). Demikian juga beliau

⁵⁸ Ibnu Taimiyah, *al-Siyâsah al-Syar'iyah fi islâhi al-Râ'i wa al-Ra'iyah*, tahqiq Basyir Mahmud Uyun, (Riyadh: Maktabah al Muayyad, 1993.), 125

membahas tentang menetapkan hukum berdasarkan al-Qur'an atau dengan cara mengundi, saksi orang kafir, saksi wanita, memaksa terdakwa supaya mau mengakui perbuatannya, dan sebagainya.⁵⁹

Diantara argumen yang mendasari adanya kebijakan politik syariat adalah apa yang telah dikemukakan di muka bahwa inti dari syariat Islam adalah menegakan keadilan, kemaslahatan dan kebahagiaan manusia di dunia dan akhirat. Maka walaupun secara tekstual tidak terdapat di dalam al-Qur'an dan Hadits, tetapi jika sudah nyata ada keadilan dan kemaslahatan maka disitulah hukum Allah berada dan tidaklah mungkin bertentangan dengan syariat.

Disamping itu ada bukti historis bahwa keputusan-keputusan hukum yang dilaksanakan pada masa Khulafaur Rasyidin yang mengindikasikan sebagai kebijakan *siyasah* dalam bidang hukum. Di antara contoh-contoh tersebut adalah: *Pertama*, tindakan Ustman membakar catatan-catatan wahyu yang dimiliki para sahabat secara perorangan untuk disatukan dalam *mushaf Imam*. Kebijakan ini sama sekali tidak mendapat dalil dari teks al-Qur'an maupun Hadits Nabi, tetapi kebijakan politik Utsman untuk *kemaslahatan* umat dan persetujuan sebagian besar dari sahabat yang lain menunjukkan keabsahan keputusan tersebut. *Kedua*, keputusan Ali menghukum bakar kaum zindik untuk menimbulkan efek jera atas tindakan yang dianggap kejahatan luar biasa. Padahal Rasulullah sendiri membenci menghukum dengan cara membakar. *Ketiga*, keputusan khalifah Umar untuk tidak menghukum potong tangan pencuri yang miskin di masa krisis, tidak memberikan bagian zakat kepada muallaf dari kalangan musyrik, dan menetapkan jatuh talak tiga dalam satu majlis. *Keempat*, tindakan Abu Bakar yang memutuskan memerangi para pembangkang zakat padahal mereka masih sebagai muslim yang bersyahadat dan menjalankan kewajiban shalat Hasbi As Shiddieqy,

⁵⁹ Ibnu al-Qayyim al-Jauziyah, *al-Thuruq al-Hukmiyah fi Siyâsat al-Syar'iyah*,... 26

sebagaimana dikutip oleh A.Djazuli, merangkum objek atau wilayah cakupan *siyasah Syar'iyah* itu kepada delapan bidang, yaitu: (1) *siyasah dusturiyah Syar'iyah*; (2) *siyasah tasyri'iyah Syar'iyah*; (3) *siyasah qadhaiyah Syar'iyah*; (4) *siyasah maliyah Syar'iyah*; (5) *siyasah idariyah Syar'iyah*; (6) *siyasah dauliyah*; (7) *siyasah tanfiziyah syra'iyah*; (8) *siyasah harbiyah Syar'iyah*.⁶⁰ Sedangkan dalam silaby Perguruan Tinggi Agama Islam cakupan kajian *Fiqh siyasah* diringkas menjadi empat bidang yaitu *Fiqh Dustury*, *Fiqh Maly*, *Fiqh Dauliyah*, dan *Fiqh Harby*.

Adapun cara pendekatan kajian dan penerapan *Siyasah Syar'iyah* yaitu dengan menggunakan metode *Qiyas*, *al-Maslahatul al-Mursalah*, *Saddud Dzari'ah* dan *Fathud Dzari'ah*, *Al-'Adah*, *Al Istihsan*, dan *kaidah-kaidah kulliyah fiqhiyah*.

3. Kehujjahan *Siyasah Syar'iyah*

Siyasah Syar'iyah merupakan suatu ilmu bidang ilmu yang mempelajari hal ihwal pengaturan urusan masyarakat dan negara dengan segala bentuk hukum, aturan dan kebijakan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan negara yang sejalan dengan jiwa dan prinsip dasar syariat Islam untuk mewujudkan kemaslahatan masyarakat.

Tujuan utama yang hendak dicapai ilmu *Siyasah* menurut Abdul Wahhab Khallaf adalah terciptanya sebuah sistem pengaturan negara yang Islami dan untuk menjelaskan bahwa Islam menghendaki terciptanya suatu sistem politik yang adil guna merealisasikan kemaslahatan bagi umat manusia disegala zaman dan disetiap negara.

Objek pembahasan *Siyasah Syar'iyah* adalah berbagai aspek perbuatan *mukallaf* sebagai subjek hukum yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat dan pemerintah yang diatur berdasar ketentuan yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar *nas syariat* yang

⁶⁰ A.Djazuli, *Fiqh Siyâsah*,... 30

bersifat universal. Atau objek kajian *fiqih siyasah* adalah berbagai peraturan dan perundangan dan Undang-Undang yang dibutuhkan untuk mengatur negara sesuai dengan pokok ajaran agama guna merealisasikan kemaslahatan umat manusia dalam memenuhi berbagai kebutuhannya.

Dari definisi *siyasah* yang dikemukakan di atas mengandung beberapa pengertian. *Pertama*, bahwa tindakan atau kebijakan siyasah itu untuk kepentingan orang banyak. Ini menunjukkan bahwa siyasah itu dilakukan dalam konteks masyarakat dan pembuat kebijakannya pastilah orang yang punya otoritas dalam mengarahkan publik. *Kedua*, kebijakan yang diambil dan diikuti oleh publik itu bersifat alternatif dari beberapa pilihan yang pertimbangannya adalah mencari yang lebih dekat kepada kemaslahatan bersama dan mencegah adanya keburukan. Hal seperti itu memang salah satu sifat khas dari *siyasah* yang penuh cabang dan pilihan. *Ketiga*, *siyasah* itu dalam wilayah *ijtihady*, yaitu dalam urusan-urusan publik yang tidak ada dalil qath'i dari al-Qur'an dan Sunnah melainkan dalam wilayah kewenangan imam kaum muslimin. Sebagai wilayah *ijtihadi* maka dalam *siyasah* yang sering digunakan adalah pendekatan *qiyas* dan *masalahat mursalah*. Oleh sebab itu, dasar utama dari adanya *siyasah Syar'iyah* adalah keyakinan bahwa syariat Islam diturunkan untuk kemaslahatan umat manusia di dunia dan akhirat dengan menegakkan hukum yang seadil-adilnya meskipun cara yang ditempuhnya tidak terdapat dalam al-Qur'an dan Sunnah secara eksplisit.⁶¹

Jadi esensi dari *siyasah Syar'iyah* adalah kebijakan penguasa yang dilakukan untuk menciptakan kemaslahatan dengan menjaga rambu-rambu syariat. Rambu-rambu syariat dalam siyasah adalah: (1) *dalil-dalil kully*, dari al-Qur'an maupun al-Hadits; (2) *maqâshid*

⁶¹ Abu Zahrah, Muhammad, *Ushul al-Fiqh*, Dar al-Fikr Al-Islamiy (Jakarta:PT.Rineka Cipta), 135

syari'ah; (3) semangat ajaran Islam; (4) *kaidah-kaidah kulliyah fiqhiyah*.

B. Politik Hukum Nasional

1. Pengertian Politik Hukum Nasional

Setiap negara memiliki corak politik hukum yang berbeda dengan politik hukum yang diterapkan oleh negara lain. Hal ini disebabkan adanya perbedaan latar belakang historis, sosio-kultural maupun *political will* pemerintah masing-masing negara. Namun demikian, realitas politik hukum internasional juga mewarnai corak politik hukum satu negara. Perbedaan politik hukum masing-masing negara ini menghasilkan politik hukum nasional. Tak terkecuali Indonesia, yang juga menganut politik hukum nasional, yakni ruang lingkup penerapannya terbatas pada wilayah teritorial negara Indonesia. Politik hukum nasional di Indonesia merupakan suatu kebijakan yang telah ditetapkan oleh para pemimpin bangsa sejak sebelum kemerdekaan Indonesia.

Politik hukum nasional pertama kali resmi dibuat oleh para pendiri bangsa Indonesia yaitu Pancasila yang merupakan cermin keanekaragaman budaya dan adat istiadat bangsa dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia. Pancasila merupakan asas yang menjadi pedoman dan pemandu dalam pembentukan UUD 1945, undang-undang dan peraturan lainnya. Pancasila merupakan norma fundamental yang membangun norma-norma hukum di bawahnya secara berjenjang, sehingga norma hukum yang ada dibawahnya tidak bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi. Pancasila juga menjadi cita hukum (*rechtsidee*) dalam kehidupan bangsa Indonesia.⁶²

⁶² Cita hukum adat, cita hukum Islam, dan cita hukum eks barat berlaku di Indonesia sebelum Indonesia merdeka. Namun demikian, sesudah Indonesia merdeka, ketiga cita hukum tersebut, akan menjadi bahan baku dalam

Politik hukum nasional merupakan alat dan sarana yang digunakan oleh pemerintah untuk membentuk sistem hukum nasional, sebagaimana yang dijelaskan oleh Mahfud MD bahwa politik hukum merupakan *legal policy* untuk pemberlakuan hukum sehingga dapat mencapai tujuan negara.⁶³ Sistem hukum nasional inilah yang akan dapat mewujudkan cita-cita bangsa sebagaimana yang tertera di dalam landasan ideologi negara yaitu Pancasila dan UUD 1945.

Ada beberapa komponen yang menjadi ruang lingkup politik hukum nasional di antaranya lembaga negara yang menjadi penyusun politik hukum, letak politik hukum dan faktor internal maupun eksternal yang mempengaruhi pembentukan sistem hukum. Dalam ranah aplikasi, politik hukum akan mencakup lembaga peradilan yang menetapkan dan menjadi pelaksana putusan hukum di pengadilan⁶⁴. Politik Hukum juga mencakup aspek evaluasi yang dapat mengkritisi setiap produk hukum yang dibuat dan diundangkan oleh pemerintah.

Dengan demikian dapat penulis simpulkan bahwa wilayah telaah politik hukum mencakup proses penggalian aspirasi yang ada dari masyarakat oleh para penyelenggara negara yang berwenang, kemudian aspirasi tersebut menjadi bahan dan wacana yang akan diperdebatkan dan dikontestasikan oleh para penyelenggara negara yang berwenang dalam rumusan rancangan peraturan perundang-undangan. Dalam penentuan rumusan rancangan perundang-undangan hingga berhasil ditetapkan menjadi undang-undang atau hukum positif, banyak faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi

pembentukan cita hukum nasional di Indonesia yang biasa disebut cita hukum Pancasila. Lihat A. Hamid At-Tamimi, *Pancasila: Cita Hukum dalam Kehidupan Bangsa Indonesia*, (Makalah disampaikan pada BP7 Pusat, Jakarta, 1993), 77.

⁶³ M Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia...*, 2

⁶⁴ M Hamdan, *Politik Hukum Pidana* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997), 13

proses politik hukum baik pada saat akan dirumuskan, maupun setelah ditetapkan dan dilaksanakan.

Proses penggalian aspirasi masyarakat seringkali bersifat dinamis artinya dipengaruhi oleh jenis/corak masyarakat. Masyarakat Indonesia adalah masyarakat majemuk yakni disusun oleh perbedaan-perbedaan identitas sosial seperti identitas keagamaan, identitas etnis, identitas profesi, dan berbagai kelompok sosial yang unik dan berbeda dari kelompok lain. Hal penting yang muncul sebagai konsekuensi adanya keragaman ini adalah persoalan stabilitas, harmoni sosial maupun persaingan identitas dalam arena-arena sosial.⁶⁵

Dalam konteks ini kita perlu mengkaji politik hukum dari sisi apakah aspirasi yang tergalai dari masyarakat tersebut sudah terakomodasi dalam perumusan hukum oleh penyelenggara negara atau sebaliknya. Karena suatu aturan perundang-undangan dapat dikatakan baik dan diakui eksistensinya oleh masyarakat apabila mempunyai keabsahan secara sosiologis, filosofis dan yuridis.

Keabsahan sosiologis (*seziologisce geltung*) diartikan sebagai penerimaan hukum oleh masyarakat artinya bukan hanya ditentukan oleh paksaan negara. Keabsahan filosofis (*filosofische geltung*) adalah apabila kaidah hukum tersebut mencerminkan nilai yang hidup dalam masyarakat dan menjadi *rechtsidee*. Sedangkan keabsahan secara yuridis (*juritische geltung*) dijelaskan sebagai kesesuaian bentuk peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur oleh peraturan yang lebih tinggi.⁶⁶

⁶⁵ Novri Susan, *Negara Gagal Mengelola Konflik: Demokrasi dan Tata Kelola Konflik di Indonesia*, (Yogyakarta: KoPi, 2012), 4.

⁶⁶ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, (Jakarta: Gunung Agung, 2002), 114-115

Apabila hukum yang dihasilkan tidak memenuhi syarat tersebut, maka dapat dipastikan resistensi masyarakat terhadap produk hukum tersebut menjadi sangat kuat. Disinilah salah satu letak pentingnya kajian politik hukum. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa lembaga yang berwenang untuk menggali dan merumuskan suatu produk hukum pun tidak bersih dari berbagai kepentingan. Sehingga perlu dikaji pula tarik menarik antara aspirasi kelompok kepentingan dengan kepentingan masyarakat. Maka bisa disimpulkan bahwa, masalah kontestasi dan perdebatan dalam politik hukum merupakan konsekuensi logis masyarakat majemuk Indonesia dalam merumuskan kebijakan publik dalam wadah regulasi. Jika konsep tersebut sah dilegalkan oleh pemangku kebijakan maka ia menjadi hukum yang akan merealisasikan tujuan negara.

Keabsahan yuridis dalam suatu produk hukum dapat dijelaskan sebagai kesesuaian materi hukum dengan hukum yang ada di atasnya. Urgensi memahami hierarki hukum sangat besar agar tidak terjadi pertentangan antar peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu perlu dikaji pula hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hans Kelsen menyebutkan bahwa hukum yang lebih rendah haruslah berdasar, bersumber dan tidak bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Sifat bertentangan pada hukum yang lebih rendah ini mengakibatkan batalnya daya laku hukum tersebut.⁶⁷

Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, menjelaskan tentang hierarki hukum di Indonesia, yaitu (1) UUD 1945; (2) Undang-Undang (UU); (3) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu); (4) Peraturan Pemerintah (PP); (5) Peraturan Presiden (Perpres); (6)

⁶⁷ Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum sebagai Suatu Sistem*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993), 81-82

Peraturan Daerah (Perda).⁶⁸ Peraturan yang berada pada urutan pertama merupakan peraturan dengan hierarki tertinggi sehingga peraturan yang ada di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan peraturan tersebut. Dengan adanya UU No. 10 Tahun 2004 ini maka Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) tidak berlaku lagi. Dengan demikian pasca amandemen UUD 1945, kekuasaan MPR dalam bidang perundang-undangan terbatas pada mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar 1945.

Posisi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah bersama presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di lembaga eksekutif menjadi lembaga pembentuk undang-undang. Sebagaimana termaktub dalam pasal 20 UUD 1945 presiden dan DPR bekerja sama dalam mengesahkan rancangan undang-undang (RUU) menjadi undang-undang.⁶⁹ UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji telah disetujui dan disahkan oleh presiden bersama DPR menjadi undang-undang.

2. Ruang Lingkup Politik Hukum Nasional

Politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.⁷⁰

Moh. Mahfud MD, menganggap politik hukum masuk dalam disiplin ilmu hukum. Beliau berpendapat bahwa politik hukum diartikan sebagai *legal policy* (kebijakan hukum) yang akan atau telah

⁶⁸UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Perundang-undangan dikutip dari Lembaran Negara Tahun 2004 No.53 dalam http://www.parlemen.net/site/docs/UU_NO_10_2004.pdf

⁶⁹Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2008), 67

⁷⁰ Imam Syaukani A. Ahsin Thohari, Dasar-Dasra Politik Hukum. (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), 58.

dilaksanakan oleh pemerintah. Politik hukum ini mencakup pembuatan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat disesuaikan dengan kebutuhan, dan pelaksanaan ketentuan hukum yang sudah ada, termasuk penegakan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.⁷¹

Abdul Hakim lebih mengedepankan kajian politik hukum pada pembangunan hukum, yaitu tentang perlunya mengikutsertakan peran kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat dalam hal bagaimana hukum itu dibentuk, dikonseptualisasikan, diterapkan dan dilembagakan dalam suatu proses politik yang sesuai dengan cita-cita awal suatu negara.⁷²

Padmo Wahjono berpandangan, politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk⁷³. Menurut Satjipto Rahardjo, politik hukum merupakan aktivitas memilih dan mekanisme yang digunakan dalam rangka mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.⁷⁴ Sedangkan Soedarto menjelaskan bahwa politik hukum merupakan kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan dan yang digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai tujuan yang menjadi cita-cita.⁷⁵

⁷¹ M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES,1998), 8.

⁷² Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia* (Jakarta: YLBHI, 1988), 27

⁷³ Padmo Wahjono, dalam Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali,2010),1.

⁷⁴ Abdul Hakim Garuda Nusantara, dalam Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press,2011),15

⁷⁵ Soedarto dalam Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, 14

Sunaryati Hartono menjelaskan bahwa politik hukum tidak terlepas dari realitas sosial dan tradisional yang ada dalam negara kita, di sisi lain sebagai anggota masyarakat internasional, politik hukum Indonesia juga terkait dengan realita dan politik hukum internasional.⁷⁶ Faktor-faktor yang menentukan politik hukum bukan hanya ditentukan oleh apa yang dicita-citakan atau tergantung pada kehendak pembentuk hukum, para teoretisi maupun praktisi hukum saja, namun juga tergantung pada kenyataan dan perkembangan hukum internasional. Menurut perspektif F. Sugeng Istanto, politik hukum merupakan bagian dari ilmu hukum dan dapat dibagi menjadi tiga kelompok yaitu politik hukum sebagai terjemahan dari *Rechts Politik*, politik hukum bukan terjemahan dari *Rechts politik* dan politik hukum yang membahas tentang *public policy*.⁷⁷

Politik hukum memerlukan sebuah mekanisme yang melibatkan banyak faktor. Kita mengenal mekanisme ini sebagai sebuah proses politik hukum. Dari pengertian ini, politik hukum mempunyai dua ruang lingkup yang saling terkait, yaitu dimensi filosofis-teoritis dan dimensi normatif-operasional. Sebagai dimensi filosofis-teoritis, politik hukum merupakan parameter nilai bagi implementasi pembangunan dan pembinaan hukum di lapangan. Sebagai dimensi normatif operasional, politik hukum lebih terfokus pada pencerminan kehendak penguasa terhadap tatanan masyarakat yang diinginkan.⁷⁸

Pada tataran empiris, Mahfud MD berusaha menjelaskan hakekat politik hukum dengan langsung menggunakan pendekatan

⁷⁶ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu System Hukum Nasional*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1991), 1

⁷⁷ F. Sugeng Istanto dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 6

⁷⁸ Marzuki Wahid, "Konfigurasi Politik Hukum Islam di Indonesia; studi tentang pengaruh Politik Hukum Orde baru terhadap Kompilasi Hukum Islam," (Jurnal Mimbar Studi, No. 2 Tahun XXII 9 Januari-April 1999), 104-105.

politik hukum dalam penelitiannya. Mahfud melihat hukum dari sisi yuridis-sosio-politis, yaitu menghadirkan sistem politik sebagai variabel yang mempengaruhi rumusan dan pelaksanaan hukum. Menurut Mahfud, hukum tidak bisa dijelaskan melalui pendekatan hukum semata, tetapi juga harus memakai pendekatan politis.⁷⁹

Indonesia merupakan negara yang menganut faham *Rechtstaat* (negara berdasarkan hukum), mempunyai agenda utama dalam mengarahkan kebijakan hukum, yaitu untuk mewujudkan keadilan sosial dan menegakkan negara yang berkedaulatan rakyat sebagaimana tertera dalam pembukaan UUD 1945. Namun demikian, menurut Abdul Hakim, dalam proses pembangunan di Indonesia yakni pada masa orde baru, ternyata banyak birokrat dan militer yang mendominasi, sedangkan organisasi-organisasi sosial di luar itu terpinggirkan dan kebijakan hukum terkesan hanya mewakili kelompok-kelompok yang berkuasa. Oleh karena itu keadilan sosial dan demokrasi yang dicita-citakan tidak terwujud. Maka perlu adanya pembangunan hukum yang menyertakan kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat agar kepentingan mereka dapat terakomodasi.⁸⁰

Hukum Islam adalah suatu sistem hukum di dunia yang sumber utamanaya adalah wahyu Allah, sehingga mempunyai konskuensi atau pertanggungjawaban di akhirat kelak. Untuk itu hukum Islam dapat berupa hukum yang secara langsung berasal dari wahyu (*syari'ah*) atau hukum yang merupakan hasil ijtihad para mujtahidin (*fiqh*), yang kedua inilah yang lebih banyak.

3. Konfigurasi Politik Hukum Nasional

Hukum merupakan hasil tarik-menarik pelbagai kekuatan politik yang terealisasi dalam suatu produk hukum. Satjipto Rahardjo

⁷⁹ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: LP3ES, 1998)

⁸⁰ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia...*, 35

menjelaskan bahwa hukum merupakan instrumentasi dari putusan atau keinginan politik sehingga pembentukan peraturan perundang-undangan disarati oleh berbagai kepentingan. Oleh karena itu pembuatan undang-undang menjadi medan pertarungan dan perbenturan berbagai kepentingan badan pembuat undang-undang yang memerlukan suatu konfigurasi kekuatan dan kepentingan yang terdapat dalam masyarakat.⁸¹

Konfigurasi bermakna bentuk wujud (untuk menggambarkan orang atau benda),⁸² sedangkan Moh. Mahfud MD memberikan pengertian terhadap konfigurasi dengan susunan konstelasi politik.⁸³ Kata *konstelasi politik*, terdiri dari dua kata, yaitu *konstelasi* dan *politik*. Kata konstelasi bermakna gambaran atau keadaan yang dibayangkan. Dalam negara demokratis, pemerintah sedapat mungkin merupakan cerminan dari kekuatan yang ada di dalam masyarakat. Oleh karena itu, konstelasi politik adalah rangkuman dari kehendak-kehendak politik masyarakat. Menurut Mahfud MD politik hukum juga berkaitan dengan pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum.⁸⁴ Konfigurasi politik suatu negara akan melahirkan karakter produk hukum yang sesuai dengan konfigurasi yang digunakan.

Konfigurasi kekuatan dan kepentingan pemerintah sebagai badan pembuat undang-undang menjadi penting karena proses pembuatan undang-undang modern bukan sekedar perumusan materi hukum secara baku sesuai rambu-rambu yuridis saja, melainkan pembuatan suatu keputusan politik. Intervensi-intervensi dari

⁸¹ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode dan Pilihan Masalah*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002),126.

⁸² Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Hukum Indonesia*, Edisi ke-empat, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), 723

⁸³ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum*, 76.

⁸⁴ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum*,1-2.

eksternal maupun internal pemerintah, bahkan kepentingan politik global secara tidak langsung turut mewarnai proses pembentukan undang-undang. Intervensi tersebut terutama dilakukan oleh kelompok yang mempunyai kekuatan dan kekuasaan baik secara politik, sosial maupun ekonomi.⁸⁵

Mahfud MD menggambarkan dua konsep politik hukum yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter. Konfigurasi politik demokratis adalah susunan sistem politik yang membuka kesempatan bagi berperannya potensi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijakan umum. Partisipasi ini ditentukan atas asas mayoritas oleh wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik di negara demokrasi. Konfigurasi politik demokratis melahirkan produk hukum responsif.

Konfigurasi politik otoriter adalah susunan sistem politik yang lebih memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijakan negara. Konfigurasi ini dicirikan oleh dorongan elit kekuasaan untuk memaksakan persatuan, penghapusan oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara untuk menentukan kebijakan negara dan dominasi kekuasaan politik oleh elit politik yang kekal. Konfigurasi politik otoriter menghasilkan produk hukum yang berkarakter ortodoks.⁸⁶

Bintan Ragen Saragih⁸⁷ mendefinisikan konfigurasi politik hukum sebagai suatu kekuatan-kekuatan politik yang riil dan eksis dalam suatu sistem politik. Konfigurasi ini biasanya muncul dalam

⁸⁵ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum*, 126

⁸⁶ Satya Arinanto, *Kumpulan Materi Presentasi Hukum*, (Jakarta: Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010), 77.

⁸⁷ Bintan Ragen Saragih, *Politik Hukum* (Bandung: CV Utomo , 2006), 33.

wujud partai-partai politik. Jika partai politik ini berperan secara nyata dalam sistem politik yang berlaku dalam pengambilan kebijakan hukum maupun kebijakan lainnya, maka konfigurasi politik itu adalah konfigurasi politik yang demokratis. Sedangkan apabila berlaku sebaliknya maka konfigurasi politik itu adalah konfigurasi politik otoriter. Kekuatan politik juga nampak dalam organisasi-organisasi kepentingan, tokoh berpengaruh dan sebagainya.

C. Relasi Agama dan Pemerintah

1. Konsepsi Islam Tentang Pemerintah

Perbincangan mengenai hubungan agama dan pemerintah merupakan persoalan yang banyak menimbulkan perdebatan (*discourse*) yang terus berkepanjangan di kalangan para ahli.⁸⁸ Hal ini disebabkan oleh perbedaan pandangan dalam menerjemahkan agama sebagai bagian dari pemerintah atau pemerintah merupakan bagian dari dogma agama. Bahkan, menurut Syafi'i Maarif dan Harun Nasution, seorang ahli teologi Islam pernah mengatakan, bahwa persoalan yang telah memicu konflik intelektual untuk pertama kalinya dalam kehidupan umat Islam adalah berkait dengan masalah hubungan agama dengan pemerintah.⁸⁹

Menurut Deliar Noer, Islam setidaknya meliputi dua aspek pokok yaitu agama dan masyarakat (politik).⁹⁰ Akan tetapi untuk mengartikulasikan dua aspek tersebut dalam kehidupan nyata merupakan suatu problem tersendiri. Umat Islam pada umumnya mempercayai watak holistik Islam. Dalam persepsi mereka, Islam

⁸⁸ Dede Rosyada, et al., *Pendidikan Kewargaan (Civic Education): Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Cet. Ke-1, 2000), 58.

⁸⁹ Ahmad Syafi'i Maarif, "Pengantar" dalam M. Rusli Karim, *Negara dan Peminggiran Islam Politik*, (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, Cet. Ke-1, 1999), ix.

⁹⁰ Deliar Noer, *Gerakan Modern Islam di Indonesia 1900-1942*, (Jakarta: LP3ES, Cet. Ke-8, 1996), 1.

sebagai instrumen *Ilahiyah* untuk memahami dunia, seringkali lebih dari sekedar agama. Banyak dari mereka malah menyatakan bahwa Islam juga dapat dipandang sebagai agama dan pemerintah.⁹¹

Perdebatan dan diskusi mengenai ini sesungguhnya lebih terletak pada tataran konseptualisasi dan pola-pola hubungan antara keduanya.⁹² Di mana perdebatan ini muncul dilatar belakang oleh teks-teks agama sendiri yang pola hubungannya dikotomis. Agama dan pemerintah seringkali dikesankan sebagai dua wilayah yang berhadapan. Misalnya, hubungan dunia akhirat atau *al-Dunya wa al-Din*. Baik al-Qur'an maupun Hadits banyak menyebut dua hal tersebut. Bahkan sering dijumpai ungkapan *al Islam huwa al-Din wa al-Daulah*.⁹³

Kesan berhadapan-hadapan seperti itulah yang kemudian memunculkan kontroversi yang tajam dan keras di sekitar konsep hubungan agama dan pemerintah. Sehingga menurut, Azyumardi Azra, ketegangan perbedaan hubungan agama dan pemerintah ini diilhami oleh hubungan yang agak canggung antara Islam sebagai agama (*din*) dan pemerintah (*daulah*)⁹⁴. Dari sini lalu akan timbul pertanyaan: Apakah Islam mempunyai konsep tentang pemerintah?. Untuk menjawab tentang pertanyaan ini kiranya sangat perlu kita menengok ke belakang, perjalanan sejarah pemikiran para ulama dalam konteks ini.

Memang dalam Islam, pemerintah bisa diterjemahkan dengan berbagai cara. Perbedaan ini bukan saja disebabkan oleh faktor sosio-budaya-historis, tetapi bersumber juga dari aspek teologis-doktrinal. Menurut M. Rusli Karim, walaupun Islam mempunyai konsep

⁹¹ Ahmad Syafi'i Maarif, *Islam dan Masalah Kenegaraan Studi tentang Percaturan dalam Konstituante*, (Jakarta: LP3ES, Cet. Ke-1, 1996), 15.

⁹² Ahmad Suaedy (ed.), *Pergulatan Pesantren Demokrasi*, (Yogyakarta: LKiS, Cet. Ke-1, 2000), 88.

⁹³ Ahmad Suaedy (ed.), *Pergulatan Pesantren Demokrasi*, 88

⁹⁴ Dede Rosyada, et al., *Pendidikan Kewargaan*, 61.

'*khalifah, daulah, hukumah*' tetapi al-Qur'an belum menjelaskan secara rinci tentang bentuk dan konsepsi tentang negara Islam.⁹⁵

Ada sederet teoritis Islam yang mewakili Zaman klasik yang bisa disebutkan, antara lain: Ibn Abi Rabi' (833-842 M.), hidup pada abad ke-9 dengan karyanya yang bertitel *Suluk al-Malik fi Tadbir al-Mamalik* menekankan pada ketuhanan dan memadukannya dengan teori tentang asal usul pemerintah; Al-Farabi (257-339 M.) dalam karyanya *Ara-Ahl al-Madinah al-Fadhilah* dan *Al-Siyasah al-Madaniyyah* mengatakan bahwa yang dapat dan boleh menjadi kepala pemerintah adalah anggota masyarakat atau manusia yang paling sempurna (*al-Insan al-Kamil*); Al-Mawardi (975-1058 M.) dengan karyanya *Al-Ahkam al-Sulthaniyah*, *Qawwain al-Wuzarah*, dan *Siyasah al-Malik*, menekankan hubungan yang demikian erat antara *Syari'ah* dan *Imamah*; Imam al-Ghozali (1058-1111 M.) dengan karyanya *Ihya 'Ulum al-Din*, melihat agama sebagai orde sosio-politik dan penguasa sebagai pemeliharanya; Ibnu Taimiyyah (1263-1328 M.) dengan karyanya *Al-Siyasah al-Syar'iyah fi-Ishlah al-Ra'i wa al-Ra'iyah*, ia dipenjarakan karena mempertahankan pendapatnya tentang *Siyasah al-Syar'iyah* (politik atas dasar syariat) dan Ibnu Khaldun (1332-1406 M.) dengan karyanya *Muqaddimah* yang menyatakan bahwa *siyasah* berdasarkan *al-Din* adalah berguna untuk dunia dan akhirat.⁹⁶

Melihat tulisan para teoretisi di atas dapat dipahami bahwa secara eksplisit maupun implisit menyatakan tujuan dibentuknya suatu negara tidak semata-mata karena untuk memenuhi kebutuhan lahiriyah manusiawi belaka, melainkan untuk kebutuhan *ruhaniyyah* dan *ukhrawiyah*. Untuk kepentingan ini agama dijadikan landasan dan dijadikan sebagai fondasi dan kehidupan kenegaraan. Dari sinilah kemudian muncul jargon politik Islam: *al-Islam Din wa al-*

⁹⁵ M Rusli Karim, *Negara dan Peminggiran Islam Politik*, 1

⁹⁶ Ahmad Syafi'i Ma'arif, "*Pengantar*" dalam M. Rusli Karim, ix-x

Daulah(Islam adalah agama dan pemerintah).⁹⁷ Dari konsep ini berarti tidak ada pemisahan antara agama dan negara. Sementara di sisi lain ada yang bersikap sekuler, yang secara tegas menyatakan pemisahan antara agama dan negara, dan tidak ada kewajiban untuk membangun sebuah negara Islam di dunia ini. Bagi yang memegang konsep ini memandang bahwa agama adalah urusan akhirat, sedangkan negara urusan dunia.⁹⁸

Sebetulnya, konsep pemerintah Islam itu sendiri menurut Nurcholis Madjid adalah merupakan gejala modern.⁹⁹ Sebagaimana ungkapan Amin Rais, bahwa dunia Islam mulai ramai membicarakan konsep pemerintah Islam ini setelah berakhirnya sistem kekhalifahan di Turki.¹⁰⁰ Selama penjajahan Barat atas dunia Islam, kaum muslimin tidak sempat berpikir tentang ajaran agama mereka secara jelas, komprehensif dan tuntas mengenai pelbagai masalah.¹⁰¹ Namun kejelasan tentang ada dan tidaknya konsep yang definitif mengenai masalah ini belum bisa dipastikan begitu saja.

Untuk dapat menjawab persoalan tentang ada dan tidaknya konsepsi Islam yang rinci sekaligus kewajibannya bagi umat Muslim mendirikan sebuah negara Islam dengan benar, kita harus lebih dahulu memahami ciri khusus Islam dari asal kitab sucinya. Kemudian untuk mempermudah pembahasan selanjutnya, tidaklah lupa kami jelaskan dahulu apakah yang dimaksud dengan negara itu sendiri.

⁹⁷ Ahmad Syafi'i Ma'arif, "*Pengantar*" dalam M. Rusli Karim, ix-x.

⁹⁸ Ahmad Syafi'i Ma'arif, "*Pengantar*" dalam M. Rusli Karim, ix-x.

⁹⁹ Nurcholis Madjid, *Dialog Keterbukaan Artikulasi Nilai Islam dalam Wacana Sosial Politik Kontemporer*, Editor: Edy A. Effendi, (Jakarta: Paramadina, Cet. Ke-1, 1998), 158.

¹⁰⁰ M. Amin Rais, *Cakrawala Islam: Antara Cita dan Fakta*, Editor: Hamid Basyaib, (Bandung: Mizan, Cet. Ke-5, 1994), 36

¹⁰¹ M. Amin Rais, *Cakrawala Islam: Antara Cita dan Fakta*, 36

M. Yusuf Musa mendefinisikan bahwa pemerintah adalah suatu kesatuan hukum yang bersifat langgeng, yang di dalamnya mencakup hak institusi sosial yang melaksanakan kekuasaan hukum secara khusus dalam menangani masyarakat yang tinggal dalam wilayah tertentu, dan pemerintah memiliki hak-hak kedaulatan, baik dengan kehendaknya sendiri maupun dengan jalan penggunaan kekuatan fisik yang dimilikinya.¹⁰²

Dalam buku yang sama, seorang penulis Mesir, yaitu Wahid Ra'fat, mendefinisikan bahwa negara (pemerintah) adalah sekumpulan besar masyarakat yang tinggal pada suatu wilayah tertentu di belahan bumi ini yang tunduk pada suatu pemerintahan yang teratur yang bertanggungjawab memelihara eksistensi masyarakatnya, mengurus segala kepentingannya dan kemaslahatan umum.¹⁰³ Sementara Abu Hamid Mutawalli,¹⁰⁴ mendefinisikan bahwa negara (pemerintah) adalah suatu institusi abstrak yang terwujudkan dalam sebuah konstitusi untuk suatu masyarakat yang menghuni wilayah tertentu dan memiliki kekuasaan umum.

Dalam Islam, menurut Javid Iqbal, negara (pemerintah) didirikan atas dasar prinsip-prinsip tertentu yang ditetapkan al-Qur'an dan Sunah Nabi Muhammad. *Prinsip pertama* adalah bahwa seluruh kekuasaan di alam semesta ada pada Allah karena Ia yang telah menciptakannya. *Prinsip kedua* adalah bahwa hukum Islam ditetapkan oleh Allah dalam al-Qur'an dan Sunah Nabi, sedangkan sunah Nabi merupakan penjelasan otoritatif tentang al-Qur'an. Ketentuan-ketentuan ini untuk membimbing umat manusia,

¹⁰² M. Yusuf Musa, *Nidham al-Hukmi fi al-Islam*, Terj. M. Thalib, "Politik dan Negara dalam Islam", (Kairo, Cet. Ke-2, 1963), 24.

¹⁰³ M. Yusuf Musa, *Nidham al-Hukmi fi al-Islam*, 25.

¹⁰⁴ M. Yusuf Musa, *Nidham al-Hukmi fi al-Islam*, 25.

diturunkan kepada para Nabi dari waktu dan yang terakhir adalah Nabi Muhammad SAW.¹⁰⁵

Dalam teori, negara (pemerintah) Islam adalah merupakan negara Allah, dan kaum muslim merupakan partai-Nya (*hizbullah*).¹⁰⁶ Hal ini, menurut Javid Iqbal, berdasarkan konsep tentang kebahagiaan (*falah*), yaitu: (1) harus berusaha untuk keberhasilan masyarakat muslim di dunia ini serta mempersiapkannya untuk keberhasilannya di akhirat; (2) untuk menyadari tujuan-tujuan tersebut, masyarakat muslim (*ummah*) harus berdasarkan prinsip-prinsip persamaan hak, solidaritas dan kemerdekaan.¹⁰⁷

Namun yang menjadi permasalahan bagi umat Islam dari zaman klasik hingga abad modern ini adalah bahwasannya al-Qur'an tidak menetapkan cara hidup tertentu untuk masyarakat muslim. Begitu pula tentang masalah politik, khususnya hubungan agama dan negara (pemerintah). Semasa empat *al-Khulafa' al-Rosyidin* tidak terdapat suatu pola yang baku mengenai cara pengangkatan khalifah atau kepala negara (pemerintah).¹⁰⁸ Dalam sejarah empat khalifah tersebut, tidak juga terdapat petunjuk atau contoh tentang cara bagaimana mengakhiri masa jabatan seorang kepala negara (pemerintah). Mereka semua mengakhiri masa tugasnya karena wafat.¹⁰⁹

Keragaman dalam praktek tersebut mencuatkan pula konsep dan pemikiran yang diintrodusir oleh para tokoh pemikir tentang

¹⁰⁵ Hakim Javid Iqbal, "Konsep Negara Menurut Islam" dalam Mumtaz Ahmad (ed.), *Masalah-Masalah Teori Politik Islam*, (Bandung: Mizan, Cet. Ke-3, 1996), 57

¹⁰⁶ Mumtaz Ahmad (ed.), *Masalah-Masalah Teori Politik Islam*, 58

¹⁰⁷ Mumtaz Ahmad (ed.), *Masalah-Masalah Teori Politik Islam*, 58

¹⁰⁸ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: UI Press, Cet. Ke-2, 1990), 30.

¹⁰⁹ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, 31

politik Islam. Perbedaan konsep dan pemikiran ini bertolak dari penafsiran dan pemahaman yang tidak sama terhadap hubungan agama dan negara (pemerintah) yang dikaitkan dengan kedudukan Nabi dan penafsiran terhadap ajaran Islam dalam kaitannya dengan politik dan pemerintahan.

Tentang hubungan agama dan negara (pemerintah) ada terdapat tiga kelompok pemikiran. *Kelompok pertama* berpendapat bahwa negara (pemerintah) adalah lembaga keagamaan dan sekaligus lembaga politik. Karena itu kepala negara (pemerintah) adalah pemegang kekuasaan dan agama. *Kelompok kedua* mengatakan bahwa negara (pemerintah) adalah lembaga keagamaan tetapi mempunyai fungsi politik. Karena itu kepala negara (pemerintah) mempunyai kekuasaan negara (pemerintah) yang berdimensi politik. *Kelompok ketiga* menyatakan bahwa negara (pemerintah) adalah lembaga politik yang sama sekali terpisah dari agama. Kepala negara (pemerintah), kerennanya, hanya mempunyai kekuasaan politik atau penguasa duniawi saja.¹¹⁰

Demikian dalam pemahaman dan penafsiran ajaran Islam kaitannya dengan politik dan pemerintahan juga terdapat tiga golongan. Golongan pertama menyatakan, di dalam Islam terdapat sistem politik dan pemerintahan, karena Islam adalah agama yang paripurna. Golongan kedua mengatakan di dalam Islam tidak ada sistem politik dan pemerintahan, tetapi terdapat seperangkat tata nilai etika bagi kehidupan bernegara,¹¹¹ mengandung ajaranajaran dasar tentang kehidupan masyarakat dan bernegara. Sedangkan golongan ketiga berpendapat bahwa Islam sama sekali tidak terkait dengan politik dan pemerintahan. Ajaran agama hanya berkisar tentang

¹¹⁰ J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasa Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, Cet. Ke-2, 1995), xii.

¹¹¹ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, 2

tauhid dan pembinaan akhlaq dan moral manusia dalam berbagai aspek kehidupan.¹¹²

2. Paradigma Agama dan Pemerintah

Opini tentang teori politik Islam seperti di atas kiranya telah dikenal oleh masyarakat luas, kalangan muslim khususnya. Berkenaan tentang hubungan agama dan negara tersebut, setidaknya lebih dikenal dengan istilah “tiga paradigmatik pola hubungan agama dan negara (pemerintah)”, yang diutarakan dan dipertahankan oleh tokoh inspiratornya masing-masing. Dengan wacana inilah, akan dijelaskan secara lebih terang mengenai konsepsi Islam tentang negara (pemerintah). Adapun ketiga paradigma tersebut yaitu; integralistik, simbiostik, dan sekularistik.

a. Paradigma Integralistik

Paradigma pertama ini mengajukan konsep bersatunya agama dan negara. Agama (Islam) dan negara, dalam hal ini tidak bisa dipisahkan (*integrated*), wilayah agama juga meliputi politik atau negara. Karenanya, menurut paradigma ini, negara merupakan lembaga politik dan keagamaan sekaligus. Pemerintahan negara diselenggarakan atas dasar kedaulatan Ilahi (*divine sovereignty*), karena memang kedaulatan itu berasal dan berada di tangan Tuhan.¹¹³ Jadi, pandangan ini bersifat teokratis.¹¹⁴ Konsekuensi lebih lanjut dari pandangan ini adalah bahwa aturan kenegaraan harus dijalankan menurut hukum-hukum Tuhan (*syari'ah*). Ayat-ayat al-Qur'an yang sering dikumandangkan sebagai legitimasi bagi penerapan hukum Tuhan ini misalnya:

¹¹² J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasa Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, xii.

¹¹³ M. Din Syamsudin, “*Usaha Pencarian Konsep Negara dalam Sejarah Pemikiran Politik Islam*” dalam Andito (Abu Zahra) (ed.), *Politik Demi Tuhan: Nasionalisme Religius di Indonesia*, (Bandung: Pustaka Hidayah, Cet. Ke-1, 1999), 45-46.

¹¹⁴ Ahmad Suaedy (ed.), *Pergulatan Pesantren Demokrasi*, 89

وَمَنْ لَّمْ يَحْكَمْ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ فَأُولَئِكَ هُمُ الْكَافِرُونَ

“Barang siapa yang tidak memutuskan perkara menurut apa yang diturunkan Allah, maka mereka itu adalah orang-orang yang kafir” (QS. Al-Maidah: 44).¹¹⁵

Bagi kelompok ini, *syari'ah* selalu dipahami sebagai totalitas yang *par excellent* “*kaffah kaamilah*” bagi tatanan kehidupan kemasyarakatan dan kemanusiaan. Sementara negara berfungsi untuk menjalankan *syari'ah*. Karena legitimasi politik negara harus berdasarkan *syari'ah*, maka sistem kenegaraan menurut sistem ini bersifat teokratis.¹¹⁶ Pandangan ini kebanyakan dianut oleh kelompok Syi'ah.¹¹⁷

Paradigma pemikiran politik Syi'ah memandang bahwa negara (istilah yang relevan dengan hal ini adalah *Imamah*)¹¹⁸ atau kepemimpinan adalah lembaga kenegaraan dan mempunyai fungsi keagamaan. Menurut Syi'ah juga, hubungan legitimasi keagamaan berasal dari Tuhan dan diturunkan lewat garis keturunan Nabi Muhammad, legitimasi garis berdasarkan pada hukum Allah, dan hal ini hanya dimiliki oleh para keturunan Nabi.¹¹⁹

¹¹⁵ QS. Al-Maidah: 44, *Al Qur'an dan Terjemahnya Departemen Agama RI*, (Semarang: Karya Toha Putra), 215.

¹¹⁶ Ahmad Suaedy (ed.), *Pergulatan Pesantren Demokrasi*, 90

¹¹⁷ Ahmad Suaedy (ed.), *Pergulatan Pesantren Demokrasi*, 90

¹¹⁸ *Imamah* adalah gerakan dan prinsip politik kaum Syi'ah yang mewajibkan penguasa negaraitu seorang imam dan berkeyakinan bahwa imam itu ma'shum serta masih keturunan Ali Ibnu Abi Tholib. Mochtar Effendy, *Ensiklopedi Agama dan Filsafat*, (Palembang: Universitas Sriwijaya, Cet. Ke-1, 2001), 435

¹¹⁹ Andito (Abu Zahra) (ed.), *Politik Demi Tuhan: Nasionalisme Religius di Indonesia*, (Bandung: Pustaka Hidayah, Cet. Ke-1, 1999), 46.

Penyatuan agama dan negara, juga menjadi anutan kelompok “*fundamentalis Islam*”¹²⁰ yang cenderung berorientasi pada nilai-nilai Islam yang dianggapnya mendasar dan prinsipil. Paradigma fundamentalisme menekankan totalitas Islam, yakni bahwa Islam meliputi seluruh aspek kehidupan.¹²¹

Tokoh kelompok ini yang menonjol adalah, Al-Maududi (1903-1979 M). Bagi Al-Maududi, *syari’at* tidak mengenal pemisahan antara agama dan negara. Syari’ah adalah skema kehidupan yang sempurna dan meliputi seluruh tatanan kemasyarakatan. Menurutnya, Islam harus dibangun di atas perundang-undangan *syari’ah* yang dibawa Nabi dari Tuhan dan harus diterapkan dalam kondisi apapun.¹²²

Syari’ah inilah yang mengatur manusia, perilakunya dan hubungan-hubungan satu sama lain di dalam segala aspek, baik bersifat individu, keluarga, masyarakat, serta hubungannya dengan negara¹²³. Karena memandang wajib ditegakkannya hukum Allah, maka demi tercapainya misi tersebut haruslah ditegakkan negara Islam. Dan dalam hal ini, menurut Al-Maududi, harus didasarkan pada empat prinsip dasar, yaitu mengakui kedaulatan Tuhan, menerima otoritas Nabi Muhammad, memiliki status ‘wakil Tuhan’, dan menerapkan musyawarah.¹²⁴

Menurut Al-Maududi, prinsip dasar Islam adalah bahwa umat manusia, baik secara pribadi maupun secara bersama-sama harus

¹²⁰ Istilah Fundamentalisme ini oleh golongan tertentu diberikan kepada orang-orang Islam yang menginginkan memperlakukan semua ajaran syari’at Islam didalam perikehidupan. Mochtar Effendy, *Ensiklopedi Agama dan Filsafat*, 197.

¹²¹ Andito (Abu Zahra) (ed.), *Politik Demi Tuhan: Nasionalisme Religius di Indonesia*, 47.

¹²² Ahmad Suaedy (ed.), *Pergulatan Pesantren Demokrasi*, 91.

¹²³ M. Yusuf Musa, *Nidham al-Hukmi fi al-Islam*, 23

¹²⁴ Andito (Abu Zahra) (ed.), *Politik Demi Tuhan: Nasionalisme Religius di Indonesia*, 47.

melepaskan semua hak pertuanan, pembuatan undang-undang dan pelaksanaan kedaulatan atas orang lain. Kedaulatan dalam Islam menurut al-Maududi, bukan di tangan manusia, tetapi di tangan Tuhan. Dan kedaulatan Tuhan tersebut mencakup semua bidang kehidupan.¹²⁵

Dengan demikian prinsip-prinsip pokok negara Islam menurut Al-Maududi ialah; kedaulatan penuh ada di tangan Allah, di mana yang lain adalah hamba-Nya; hukum yang berlaku hanyalah hukum Allah, dan hanya Dia yang berwenang membuat atau merubahnya; negara Islam tersebut haruslah dipimpin oleh pemerintah yang benar-benar bersikap patuh dalam kedudukannya sebagai lembaga politik yang dibentuk untuk memberlakukan hukum-hukum Allah.¹²⁶

Kemudian, nama yang lebih tepat untuk negara Islam, menurut Al-Maududi adalah “kerajaan Allah”, yang dalam bahasa Inggris disebut *theocracy*. Akan tetapi, Al-Maududi menambahkan, *theocracy* Islam berbeda dengan budaya Barat yang menekan dan memaksa hukum bukannya atas nama Tuhan. Menurut Maududi, pemerintahan semacam itu bersifat setani, bukan bersifat Ilahi (*satanic rather than divine*).¹²⁷ *Theocracy* dalam Islam diperintah oleh seluruh rakyat muslim. Di mana seluruh rakyat Islam menjalankan roda kenegaraan sesuai dengan petunjuk kitab Allah dan contoh praktik Rasul-Nya. Al-Maududi menamakan sistem pemerintahan ini dengan ‘*theodemocracy*’,¹²⁸ yakni suatu pemerintahan demokrasi

¹²⁵ Sudirman Tebba, *Islam Menuju Era Reformasi*, (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, Cet. Ke-1, 2001), 6.

¹²⁶ Abu A’la Maududi “*Teori Politik Islam*” dalam Khurshid Ahmad (ed.), *Pesan Islam*, (Bandung: Pustaka, Cet. Ke-1, 1983), 193

¹²⁷ M. Amin Rais, “*Pengantar*” dalam Abu A’la al-Maududi, *Al-Khilafah wa Al-Mulk*, Terj. Muhammad Al-Baqir “*Khilafah dan Kerajaan: Evaluasi Kritis atas Sejarah Pemerintahan Islam*”, (Bandung: Mizan, Cet. Ke-6, 1996), 22

¹²⁸ Khurshid Ahmad (ed.), *Pesan Islam*, (Bandung: Pustaka, Cet. Ke-1, 1983), 193

yang berdasarkan ketuhanan, karena dalam pemerintahan ini rakyat Islam diberi kedaulatan di bawah wewenang Allah.

Secara teoritis, penguasa sebuah negara Islam ini tidak memiliki kekuasaan mutlak, demikian juga parlemen ataupun rakyat, karena kekuasaan mutlak itu hanya milik Allah semata, dan hukum-Nya harus tetap berkuasa. Memakai istilah ini, konstitusi Islam hanya mempunyai dua organ penting: eksekutif dan yudikatif. Organ ketiga yang memungkinkan yaitu, legislatif, secara konstitusional tidak diberi batasan, karena undang-undang telah ditetapkan di dalam al-Qur'an oleh Allah.¹²⁹ Tugas pemerintah adalah untuk melaksanakannya, bukan merubahnya untuk kepentingan-kepentingannya sendiri.

Sistem pemerintahan Islam itu sendiri adalah sebuah sistem yang yang lain sama sekali dengan sistem-pemerintahan yang ada di dunia. Baik dari aspek yang menjadi landasan berdirinya, standar hukum yang dipergunakan, ataupun dari aspek bentuk yang menggambarkan wujud negara. Taqiyuddin An Nabhani (1909-1977 M) mengemukakan bahwa pemerintahan Islam bukanlah monarki, bukan republik, bukan kekaisaran dan bukan federasi. Akan tetapi, menurut Taqiyuddin, sistem pemerintahan Islam ini adalah sistem khilafah.¹³⁰

Menurut Taqiyuddin lebih lanjut, mendirikan khilafah adalah wajib bagi seluruh muslimin di seluruh dunia. Sedangkan melaksanakannya, seperti hukumnya melaksanakan *fardlu* yang lain, yang telah difardlukan oleh Allah SWT.¹³¹ Demi tegaknya hukum Allah dan syari'at Islam, kaum muslimin tidak boleh

¹²⁹ Mumtaz Ahmad (ed.), *Masalah-Masalah Teori Politik Islam*, 47.

¹³⁰ Taqiyuddin An-Nabhani, *Nidhomul Hukmi fil Islam*, Terj. Moh. Maghfur Wahid "Sistem Pemerintahan Islam: Doktrin Sejarah dan Realitas Empirik", (Bangil: Al Izzah, Cet. Ke-1, 1996), 31-35

¹³¹ Moh. Maghfur Wahid, 'Sistem Pemerintahan Islam: Doktrin Sejarah dan Realitas Empirik', 31-35

mengabaikannya, karena ini telah menjadi ketentuan sunah Nabi. Demikian pula pelaksanaannya dalam pemerintahan nanti haruslah berdasarkan kepada al-Qur'an dan Hadits sebagai pedoman.¹³²

Demikian kentalnya ragam pemikiran tersebut dengan otoritas kedaulatan Tuhan, serta menganggap ajaran Rasulullah sebagai agama yang komprehensif, maka kemudian muncullah istilah *al Islam huwa al-din wa al-daulah* dalam pelataran politik Islam. Dan sebagai komitmen logis dari paradigma integralistik ini, negara Islam harus ditegakkan demi terlaksananya hukum-hukum Allah dengan dipimpin seorang imam atau khalifah.

b. Paradigma Simbiostik

Dalam pandangan ini, konsep hubungan agama dan negara terdapat interaksi timbal balik dan saling membutuhkan. Dalam hal ini, agama memerlukan negara karena dengan negara agama dapat berkembang.¹³³ Agama akan berjalan baik dengan melalui institusi negara, sementara pada posisi lain negara juga tidak bisa dibiarkan berjalan sendiri tanpa agama, karena keterpisahan agama dari negara dapat menimbulkan kekacauan dan a-moral.¹³⁴

Ibnu Taimiyah (1263-1328 M), seorang tokoh Sunni salafi, mengatakan: “agama dan negara benar-benar berkelindan; tanpa kekuasaan negara yang bersifat memaksa agama dalam keadaan bahaya. Dan negara tanpa disiplin hukum wahyu pasti menjadi sebuah organisasi yang tiranik”.¹³⁵ Ia juga mengatakan bahwa wilayah organisasi politik bagi persoalan kehidupan sosial manusia

¹³² Moh. Maghfur Wahid, 'Sistem Pemerintahan Islam: Doktrin Sejarah dan Realitas Empirik', 31-35

¹³³ M. Arskal Salim G.P., "Islam dan Relasi Agama-Negara di Indonesia" dalam Abdul Mun'im D.Z. (ed.), *Islam di Tengah Arus Transisi*, (Jakarta: Kompas, Cet. Ke-1, 2000), 8.

¹³⁴ Ahmad Suaedy (ed.), *Pergulatan Pesantren Demokrasi*, 92.

¹³⁵ Ahmad Suaedy (ed.), *Pergulatan Pesantren Demokrasi*, 92.

merupakan keperluan agama yang terpenting. Karena tanpanya, agama tidak akan tegak kokoh.¹³⁶ Pendapat Ibnu Taimiyah tersebut melegitimasi bahwa antara agama dan negara merupakan dua entitas yang berbeda, tetapi saling membutuhkan dan tidak dapat dipisahkan.

Pandangan simbiostik tentang agama dan negara ini juga dapat dipahami dalam pemikiran al-Mawardi (975-1059 M) dalam kitabnya *al-Ahkaam al-Sulthaaniyyah wa al-Wilaayah al-Diiniyyah*, ia menegaskan bahwa kepemimpinan negara (*imamah*) merupakan instrumen untuk meneruskan misi kenabian guna memelihara agama dan pengaturan dunia.¹³⁷ Pemeliharaan agama dan pengaturan dunia merupakan dua jenis aktivitas yang berbeda, namun berhubungan secara simbiostik. Keduanya merupakan dua dimensi dari misi kenabian. Ia memosisikan negara sebagai lembaga politik dengan sanksi-sanksi kegamaan.¹³⁸

Menurut al-Mawardi dalam negara tersebut harus ada satu pemimpin tunggal sebagai pengganti Nabi untuk menjaga terselenggaranya ajaran agama dan memegang kendali politik, serta membuat kebijakan yang berdasarkan syari'at agama.¹³⁹ Sebagaimana dikutip dalam Ahmad Suaedy (ed.), secara tegas ia mengatakan:

“...Sungguh, Tuhan telah mendelegasikan untuk satu komunitas, seorang pemimpin yang diangkat-Nya sebagai penerus kepemimpinan Nabi. Melaluinya (kepala negara) dia melindungi agama. Tuhan mempercayakan kepadanya pengaturan pemerintahan (kenegaraan) agar semua aturan yang

¹³⁶ Ahmad Syafi'i Maarif, *Islam dan Politik: Teori Belah Bambu Masa Demokrasi Terpimpin*, (Jakarta: Gema Insani Press, Cet. Ke-1, 1996), 180

¹³⁷ al-Mawardi, *al-Ahkaam al-Sulthaaniyyah wa al-Wilaayah al-Diiniyyah*, (Kuwait: Maktabah Dar al-Kutaibiyah, 1989), 3. Terj. Abdul Hayyie dan Kamaluddin Nurdin “*Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*”, (Jakarta: Gema Insani Press, Cet. Ke-1, 2000), 15

¹³⁸ Miftah AF. “*Hubungan Negara dan Agama dalam Perspektif Fiqh Siyasi*” dalam Jurnal Al-Ahkam, Volume XIII Edisi II, 2001, 26

¹³⁹ al-Mawardi, *al-Ahkaam al-Sulthaaniyyah ...*, 14.

diberlakukan sesuai dengan agama dan supaya pendapat dan pikiran masyarakat mengikuti pandangan yang dipertanggungjawabkan secara otoritatif¹⁴⁰.

Pemikir lain yang senada ialah al-Ghazali (1058-1111 M). Ia mengisyaratkan hubungan paralel antara agama dan negara, seperti dicontohkan paralelisme Nabi dan raja. Menurut al-Ghozali, Jika Tuhan telah mengirim nabi-nabi dan memberi wahyu pada mereka, maka Dia juga telah mengirim raja-raja dan memberi mereka *'kakuatan Ilahi'*. Keduanya memiliki tujuan yang sama: kemaslahatan kehidupan manusia.¹⁴¹

Pararelisme antara Nabi dengan raja menunjukkan adanya hubungan simbiostik antara keduanya. Seorang raja atau pemimpin negara mempunyai status yang tinggi dalam hubungannya dengan Nabi. Ini berarti bahwa pemimpin negara mempunyai kedudukan yang strategis dalam menciptakan nuansa kegamaan dalam lembaga negara.

Pandangan yang dianut oleh sebagian besar kaum Sunni ini memperlihatkan secara jelas bahwa kekuasaan kepala negara adalah pemberian dan berasal dari Tuhan. Kekuasaan otoritatif kepala negara ini tidak hanya berkaitan dengan persoalan-persoalan agama, melainkan juga urusan keduniawian yang berdimensi politik.¹⁴²

Secara sepintas pernyataan ini tidak berbeda dengan konsep negara integralistik seperti telah dikemukakan di atas. Akan tetapi bacaan secara kritis atas wacana ini akan menemukan perbedaan yang cukup signifikan. Teori simbiostik membiarkan tuntutan-tuntutan realitas sosial politik yang berkembang, tetapi agama kemudian memberikan justifikasinya. Agama tidak harus menjadi dasar negara.

¹⁴⁰ Ahmad Suaedy (ed.), *Pergulatan Pesantren Demokrasi*, 93

¹⁴¹ Andito (Abu Zahra) (ed.), *Politik Demi Tuhan: Nasionalisme Religius di Indonesia*, 48.

¹⁴² J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, xii.

Negara, Dalam pandangan ini tetap merupakan lembaga politik yang mandiri. Dengan demikian, paradigma simbiostik di satu pihak bersifat teologis, tetapi pada sisi lain bersifat pragmatik.

Kenyataan ini, misalnya, juga muncul di dalam pandangan Ibnu Taimiyah. Menurutnya bahwa agama tidak dapat ditegakkan dengan tidak ada pemerintah. Dalam upayanya memerintah manusia adalah sebesar-besarnya kewajiban agama, dan hendaknya dipimpin oleh seseorang yang bertanggung jawab dan menjalankan hukum-hukum Allah.¹⁴³ Dalam menentukan dan mengangkat kepala negara haruslah berdasarkan pilihan rakyat. Dalam arti lain, rakyat memiliki kedaulatan yang signifikan untuk menentukan sistem politik negara.

Jadi, pandangan simbiostik tetap memberi peluang bagi hak-hak masyarakat, meskipun dibatasi dengan norma-norma agama. Perlu dikemukakan bahwa hak-hak rakyat untuk menentukan kepala negara dalam pandangan paradigma ini ditempuh melalui lembaga representasi yang disebut *Ahl al-Halli wa al-Aqdi*, dengan syarat-syarat tertentu yaitu adil, *Ahli Ra'yi* (ilmuwan) dan memiliki kualifikasi moral seorang pemimpin. Menurut al-Mawardi juga harus memenuhi syarat khusus, misalnya; baik panca indra, tiada cacat anggota tubuhnya, dan mempunyai buah pikiran yang bagus yang mengembangkan rakyat.¹⁴⁴

Jelaslah kiranya, bahwa paradigma ini telah menawarkan formalisasi Islam. Namun di dalamnya terdapat nilai-nilai demokratis. Meskipun syari'at agama harus ditegakkan dalam sebuah negara, tetapi tidak membatasi secara mutlak kepada masyarakat muslim untuk ikut andil dalam menentukan kondisi sosial politik negara.

c. Paradigma Sekularistik

¹⁴³ Ahmad Shalaby, *Studi Komprehensif tentang Agama Islam*, (Surbaya: PT. Bina Ilmu, Cet. Ke-1, 1988), 249

¹⁴⁴ Ahmad Shalaby, *Studi Komprehensif tentang Agama Islam*, 252

Paradigma ini menolak baik hubungan integralistik maupun hubungan simbiostik antara agama dan negara.¹⁴⁵ Sebagai gantinya, paradigma sekularistik mengajukan pemisahan antara agama dan negara. Dalam konteks Islam, paradigma sekularistik menolak pendasaran negara pada Islam atau paling tidak menolak determinasi Islam akan bentuk tertentu dari negara¹⁴⁶. Menurut paradigma ini Islam hanya mengatur hubungan manusia dengan Tuhan. Sedangkan hal-hal yang berkaitan dengan kehidupan bermasyarakat dan bernegara pengaturannya diserahkan sepenuhnya kepada umat manusia. Masing-masing entitas dari keduanya mempunyai garapan dalam bidangnya sendiri. Sehingga keberadaannya harus dipisahkan dan tidak boleh satu sama lain melakukan intervensi.

Berdasarkan pada pemahaman yang dikotomis ini, maka hukum positif yang berlaku adalah hukum yang benar benar berasal dari kesepakatan manusia malalui social contrac dan tidak ada kaitannya dengan hukum agama (*syari'ah*).¹⁴⁷

Salah satu pemrakarsa paradigma ini adalah Ali Abdul Raziq (1888-1966 M), seorang cendekiawan muslim dari Mesir. Pada tahun 1925, Ali Abdul Raziq menerbitkan sebuah risalah yang berjudul *al-Islam wa Usul al-Ahkam*,¹⁴⁸ yang banyak menimbulkan kontroversi. Isu sentral dari risalahnya, seperti dikutip oleh Muhammad Diya' al-Din Rais adalah bahwa Islam tidak mempunyai kaitan apa pun dengan sistem pemerintahan *kekhalfahan*, termasuk *kekhalfahan*

¹⁴⁵ Abdul Mun'im D.Z. (ed.), *Islam di Tengah Arus Transisi*, (Jakarta: Kompas, Cet. Ke-1, 2000), 9

¹⁴⁶ Abdul Mun'im D.Z. (ed.), *Islam di Tengah Arus Transisi*, 9

¹⁴⁷ Dede Rosyada, et al., *Pendidikan Kewargaan (Civic Education): Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Cet. Ke-1, 2000), 63-64.

¹⁴⁸ Ali Abd Ar-Raziq, *Al-Islam wa Usul al-Ahkam*, Mesir, 1925, dan telah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh penerbit Jendela "*Islam dan Dasar-Dasar Pemerintahan*", (Yogyakarta: Jendela, 2000), 99

Khulafaur Rasyidin, bukanlah sebuah sistem politik keagamaan atau keislaman, tetapi sebuah sistem yang duniawi.¹⁴⁹

Dalam kaitan di atas, Ali Abdur Raziq bermaksud membedakan antara agama dan politik. Dia memberikan alasan yang cukup panjang dari perspektif teologis dan historis untuk membuktikan bahwa tindakan-tindakan politik Nabi Muhammad seperti melakukan perang, tidak berhubungan dan tidak merefleksikan fungsinya sebagai utusan Tuhan.¹⁵⁰

Maka dari itu, menurut Ali Abdur Raziq, asumsi yang menyatakan perlunya mendirikan negara dengan sistem, peraturan perundang-undangan serta pemerintahan yang ‘*Islami*’ adalah sesuatu yang keliru dan melenceng jauh dari sejarah¹⁵¹. Apa yang misalnya dikatakan sebagai ‘sistem *khilafah*’, sistem ‘*imamah*’ itu semua bukanlah keharusan bagi kaum muslimin untuk mendirikannya, karena bukan bagian dari Islam. Ia juga menyatakan bahwa Nabi tidak membangun negara ketika di Madinah. Otoritas murni bersifat spiritual. Nabi Muhammad, menurutnya semata-mata utusan Tuhan, bukan sebagai kepala negara. Walaupun dalam realitasnya Nabi menjadi kepala negara di Madinah, semata-mata karena tuntutan situasi yang wajar dan manusiawi saja.¹⁵²

Dalam hal ini Ali Abdur Raziq mengatakan:

“...Muhammad saw. Tidak lain hanya seorang rasul yang murni mendakwahkan agama, tidak ada tendensi kekuasaan, tidak mendakwahkan dawlah. Nabi tidak memiliki kerajaan dan pemerintahan, Nabi saw. Tidak meletakkan dasar-dasar

¹⁴⁹ Andito (Abu Zahra) (ed.), *Politik Demi Tuhan: Nasionalisme Religius di Indonesia*, 50

¹⁵⁰ Andito (Abu Zahra) (ed.), *Politik Demi Tuhan: Nasionalisme Religius di Indonesia*, 64

¹⁵¹ Ali Abd Ar-Raziq, *Al-Islam wa Usul al-Ahkam*, xiv

¹⁵² Ahmad Suaedy (ed.), *Pergulatan Pesantren Demokrasi*, 96-97.

kerajaan mamlakah dalam pengertian yang dipahami dalam politik dari kata ini dan sinonimnya. Beliau tidak lebih dari seorang rasul sebagaimana rasul-rasul lain. Ia bukan raja, atau peletak dasar daulah, dan bukan pula orang yang menyeru kepada monarki”¹⁵³.

Ali Abdur Raziq menambahkan bahwa al-Qur’an diturunkan oleh Allah menjelaskan bahwa Nabi Muhammad tidak mempunyai hak apa-apa atas umatnya selain hak risalah. Tugas nabi atas umat manusia hanyalah sebagai nabi yang menyampaikan syari’at Allah¹⁵⁴. Bahkan menurut Abdur Raziq dalam al-Qur’an dan Hadits pun tidak ada yang meyakinkan kita bahwa Rasul saw. dengan risalah keagamaannya, menyeru kepada daulah politik.¹⁵⁵ Bagi Abdur Raziq, pembentukan negara tidak disarankan oleh agama (*syari’at*) melainkan berdasarkan pertimbangan akal umat.¹⁵⁶

Pada Zaman Nabi di Madinah, dilihat dari sudut apapun, menurutnya, bukanlah persatuan politik. Di sana tidak terkandung makna daulah ataupun pemerintahan, tetapi murni persatuan agama yang tidak dicampuri noda-noda politik. Persatuan iman dan pandangan agama bukan persatuan daulah dan pandangan kekuasaan¹⁵⁷. Semua ajaran yang dibawa Islam menurutnya adalah murni aturan agama dan demi kemaslahatan religius manusia semata. Karena memang nabi tidak pernah menyinggung atau menyebutkan tentang ketatanegaraan. Sepanjang hayatnya ia tidak pernah menyebut istilah *Daulah Islamiyyah* atau *Daulah ‘Arabiyyah*.¹⁵⁸

¹⁵³ Ali Abd Ar-Raziq, *Al-Islam wa Usul al-Ahkam*, 78.

¹⁵⁴ Ali Abd Ar-Raziq, *Al-Islam wa Usul al-Ahkam*, 94.

¹⁵⁵ Ali Abd Ar-Raziq, *Al-Islam wa Usul al-Ahkam*, 94.

¹⁵⁶ J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*,

308.

¹⁵⁷ Ali Abd Ar-Raziq, *Al-Islam wa Usul al-Ahkam*, 101.

¹⁵⁸ Ali Abd Ar-Raziq, *Al-Islam wa Usul al-Ahkam*, 101.

Demikianlah paradigma sekularistik yang diwakili oleh Ali Abdur Raziq. Adapun indikasi pola pikiran dalam paradigma ini, bila dipahami dari tesis Abdur Raziq ialah; Islam tidak mewajibkan kepada umat untuk mengangkat imam atau pemimpin tertinggi yang mengatur kepentingan mereka. Hal ini dikarenakan memang dalam al-Qur'an, hadits maupun ijma' tidak ada yang mengatakan hal tersebut, sebagai dalil dan landasan yang jelas; Melaksanakan syi'ar keagamaan, hukum-hukum syari'at dan kemaslahatan masyarakat, seluruhnya itu tidaklah tergantung pada ada atau tidaknya imamah atau khalifah, tetapi bergantung pada wujudnya suatu pemerintahan model apapun konstitusinya maupun sistemnya. Karena Islam tidak dengan khusus menentukan bentuk tertentu dalam urusan pemerintahan.¹⁵⁹

Pandangan ini jelas kontroversi dengan kebanyakan ulama-ulama yang ada. Sehingga tidak sedikit kritikan yang tertuju kepadanya dan menunjukkan kelemahan-kelemahannya. Karena dalam kenyataan banyak urusan agama keputusannya memerlukan campur tangan pemerintah (negara) dan demikian pula sebaliknya.

Model teori politik Islam (integralistik) sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, cenderung menekankan aspek legal dan formal ajaran Islam sebagai konstitusi dalam negara. Sebaliknya model kedua dan ketiga lebih menekankan substansi dari pada bentuk formal.

Bahkan dalam paradigma sekularistik, menolak secara tegas penerapan ajaran islam secara simbolis. Karena sifatnya yang simbolis, maka kecenderungan ini mempunyai potensi untuk berperan sebagai pendekatan yang dapat mengembangkan Islam dengan sistem

¹⁵⁹ M. Yusuf Musa, *Nidham al-Hukmi fi al-Islam*, 101

politik modern, dimana negara-bangsa merupakan salah satu unsur utamanya.¹⁶⁰

Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa sesungguhnya tradisi pemikiran politik Islam itu kaya dan beraneka ragam. Sehingga berbicara mengenai konsepsi tentang negara Islam tidak akan mudah diklaim atas suatu konstruk tertentu. Sebagaimana telah dinyatakan sebelumnya, pandangan kelompok terakhir beranggapan bahwa Nabi tidak mencalonkan atau pun menunjuk penggantinya, juga tidak menetapkan prosedur atau kerangka untuk mengangkat atau menurunkan pengganti beliau. Demikian pula selama periode empat khalifah *Khulafaur Rasyidin*, metode yang berlainan telah dipergunakan dalam pengangkatan khalifah.¹⁶¹

Sistem khilafah itu pun tidak bisa dipertahankan eksistensinya oleh umat Islam. Pada tanggal 3 Maret 1924 sistem khilafah ini berakhir setelah pembentukan negara nasionalis sekuler Republik Turki pada bulan Oktober 1923 oleh Mustafa Kemal Attaruk (1881-1938 M).¹⁶² Sejak itu institusi khilafah yang dipandang sebagai supremasi politik dan simbol kesatuan umat Islam lenyap. Akhirnya, sampai masa sekarang umat Islam hidup di bawah berbagai bentuk pemerintahan yang merdeka dan berdaulat.

Dengan melihat realitas di atas menunjukkan bahwa di dalam ajaran Islam tidaklah terdapat konsepsi tentang ketatanegaraan secara kongkrit. Tidak adanya penjelasan tentang sistem pemerintahan baik di dalam al-Qur'an maupun hadits nabi, serta berbedanya praktik dan metode pemerintahan baik dalam pengangkatan, pergantian, maupun bentuk suatu negara dari masing-masing khalifah terdahulu semakin

¹⁶⁰ Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, (Jakarta: Paramadina, Cet. Ke-1, 1998), 15.

¹⁶¹ Mumtaz Ahmad (ed.), *Masalah-Masalah Teori Politik Islam*, 62-63.

¹⁶² J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasa Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, 48.

memperjelas bahwa di dalam Islam tidak terdapat konsepsi yang spesifik dan definitif tentang negara. []

BAB III

POTRET PENYELENGGARAAN HAJI DI INDONESIA

A. Sejarah Singkat Penyelenggaraan Haji di Indonesia

Kapan umat Islam di Indonesia mulai menunaikan ibadah haji tidak diketahui secara pasti, tapi menurut literatur sejarah telah dimulai sejak Islam masuk ke Indonesia pada sekitar abad 12 M, yang dilaksanakan secara perorangan dan kelompok dalam jumlah yang kecil serta belum dilaksanakan secara massal. Sejak berdirinya kerajaan Islam di Indonesia perjalanan haji mulai dilaksanakan secara rutin setiap tahunnya dan semakin meningkat jumlahnya setelah berdirinya kerajaan Pasai di Aceh pada tahun 1292.¹⁶³ Terlepas dari itu, pengaturan penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia telah dilakukan sejak jaman penjajahan hingga saat ini, yang dapat diuraikan pada bagian-bagian sub-bab berikut di bawah ini.

1. Masa Kolonial Belanda

Pada masa penjajahan Belanda, penyelenggaraan ibadah haji dilakukan untuk menarik hati rakyat sehingga mengesankan bahwa Pemerintah Hindia Belanda tidak menghalangi umat Islam melaksanakan ibadah haji meskipun dengan keterbatasan fasilitas yang sebenarnya kurang bermartabat, di mana pengangkutan haji dilakukan dengan kapal KONGSI TIGA yaitu kapal dagang yang biasa digunakan untuk mengangkut barang dagangan, demikian juga tempat istirahat jamaah haji di kapal sama dengan apabila kapal tersebut mengangkut ternak.¹⁶⁴ Faktor yang dominan dalam masalah perjalanan haji pada masa penjajahan ini, yaitu keamanan di perjalanan dan fasilitas angkutan jamaah haji masih sangat minim.

¹⁶³ Sumuran Harahap dan Mursyidi, *Lintasan Sejarah Perjalanan Jamaah Haji Indonesia*, (Jakarta: Insan Cemerlang bekerjasama dengan PT Intimedia Cipta Nusantara, 1984), 3.

¹⁶⁴ Sumuran Harahap dan Mursyidi, *Lintasan Sejarah Perjalanan Jamaah Haji Indonesia*, 4.

Namun demikian hal tersebut tidak mengurangi animo dan keinginan umat Islam untuk melaksanakan ibadah haji, bahkan jumlahnya mulai meningkat secara cepat, yang diperkirakan mulai sejak tahun 1910.¹⁶⁵

Pada tahun 1921 umat Islam mulai bergerak melakukan upaya perbaikan ibadah haji yang dipelopori KH Ahmad Dahlan,¹⁶⁶ dengan menuntut KONGSI TIGA melakukan perbaikan pelayanan pengangkutan ibadah haji Indonesia. Pada tahun 1922 *volksraad* mengadakan perubahan pada *pilgrims ordonnantie*, sedangkan *Hoofdbestuur* Muhammadiyah mengutus anggotanya, KH. M Sudjak dan M Wirjopertomo ke Makkah untuk meninjau dan mempelajari masalah yang menyangkut perjalanan haji. Hasil dari upaya-upaya tersebut ditetapkan dalam Ordonansi Haji 1922 Pemerintah Hindia Belanda. *Ordonansi* tersebut diantaranya mengatur mengenai angkutan jamaah haji, keamanan dan fasilitas angkutan selama dalam perjalanan. Karena kedua permasalahan, yaitu keamanan dan fasilitas angkutan pada dasarnya telah teratasi, maka dengan sendirinya jumlah jamaah haji Indonesia pada saat itu terus melonjak.¹⁶⁷

Pada tahun 1928, Muhammadiyah mengaktifkan penerangan tentang cita-cita perbaikan perjalanan haji. Sedangkan Nahdatul Ulama melakukan pendekatan dengan Pemerintah Saudi Arabia dengan mengirimkan utusan, KH. Abdul Wahab Abdullah dan Syeikh Ahmad Chainaim Al Amir, menghadap Raja Saudi Arabia (Ibnu

¹⁶⁵ Ummat Islam Indonesia pada zaman dahulu menunaikan ibadah haji dengan menggunakan kapal layer yang memakan waktu berbulan-bulan, bahkan sampai dua tahun. Tidak dikoordinir dan diorganisir tetapi secara sendiri-sendiri. Kemudian pada zaman penjajahan Belanda dikeluarkan berbagai peraturan haji, antara lain Ordonansi Tahun 1825. Lihat juga, Quraish Shihab, *Haji Bersama M. Quraish Shihab*, (Bandung: Mizan, 1999), 9

¹⁶⁶ Perserikatan Muhammadiyah yang didirikan oleh KH. Ahmad Dahlan mendirikan Bagian Penolong Haji yang diketuai oleh KH. M. Sudjak, dan inilah merupakan perintis dan mengilhami adanya Direktorat Urusan Haji.

¹⁶⁷ M. Shaleh Putuhena, *Historiografi Haji Indonesia*, (Yogyakarta: LKIS, 2007), 12.

Saud) guna menyampaikan keinginan untuk memberikan kemudahan dan kepastian tarif haji (yang ketika itu banyak diselenggarakan oleh syekh-syekh) melalui penetapan tarif oleh Baginda Raja.¹⁶⁸

Pada tahun 1930 Kongres Muhammadiyah ke-17 di Minangkabau mencetuskan pemikiran untuk membangun pelayaran sendiri bagi jamaah haji Indonesia. Pada tahun 1932, berkat perjuangan anggota *Volskraad*, Wiwoho dan kawan-kawan, *Pelgrims Ordanantie* 1927¹⁶⁹ dengan *Staatblaad* 1932 Nomor 544 mendapat perubahan pada artikel 22 dengan tambahan artikel 22a yang memberikan dasar hukum atas pemberian ijin bagi organisasi banafide bangsa Indonesia (umat Islam Indonesia) untuk mengadakan pelayaran haji dan perdagangan.

2. Masa Setelah Kemerdekaan Indonesia

a. Periode 1945 s/d 1966

Sebelumnya telah terjadi kekosongan jemaah haji dari Indonesia dalam beberapa tahun setelah kemerdekaan tersebut karena kondisi ekonomi bangsa dan rakyat Indonesia dalam keadaan tidak berdaya sama sekali.¹⁷⁰ Ketidakberdayaan ekonomi ini oleh Anthony J.S. Reid dikemukakan dengan menyatakan bahwa :

“...Tahun terakhir pendudukan Jepang membuat penderitaan yang belum pernah dialami sebelumnya oleh mayoritas orang Indonesia. Pengapalan bahan makanan tidak mungkin, bahan-bahan pokok seperti kain hampir tidak dapat diperoleh, inflasi tidak terkendalikan, setiap Kabupaten diharapkan memenuhi kebutuhannya sendiri di samping kebutuhan tentara Jepang

¹⁶⁸ M. Shaleh Putuhena, *Historiografi Haji Indonesia*, 15

¹⁶⁹ Di dalam *Pelgrims Ordanantie* 1922 menyebutkan bahwasanya bangsa pribumi dapat mengusahakan pengangkutan calon haji.

¹⁷⁰ “*Sejarah Penyelenggaraan Haji di Indonesia*,” diunduh dari http://haji.depag.go.id/index.php/info-umum/Sekilas_Sejarah_Perhajian_di_Indonesia, diakses tanggal 10 Nopember 2016

yang mulai menimbun suplai untuk siap menghadapi serangan balasan dan mengancam panen padi pada tahun 1944 sangat banyak. Di banyak daerah penyitaan padi oleh pihak Jepang berarti bahwa penduduk bukan lagi hanya kurang pangan melainkan bencana kelaparan”.¹⁷¹

Ketidak berdayaan ekonomi Indonesia ini dilukiskan oleh Anthony J.S. Reid berdasarkan suatu laporan resmi keadaan di Jawa pada bulan Januari 1945 dengan mengemukakan :

“...Kekurangan gizi telah menyebabkan suatu kemunduran serius dalam kesehatan rakyat, dipercepat oleh tidak ada obat-obatan dan pakaian. Para Romusha yang pulang, biasanya membawa pulang ke desa mereka dengan segala macam infeksi dan penyakit-penyakit kulit. Pada umumnya angka kematian melampaui angka kelahiran”.¹⁷²

Anthony J.S. Reid lebih lanjut mengatakan sebagai berikut :

“...Bagaimana sakit dan hancurnya ekonomi rakyat, akibat penjajahan Belanda dan Jepang terhadap bangsa Indonesia. Kemelatan ekonomi telah melebur sehingga tercipta suatu suasana seribut tahun dan putus asa yang sulit dihadapi hanya dengan diplomasi”.¹⁷³

Sejalan dengan Anthony J.S. Reid, Syahrir mengatakan sebagai berikut :

¹⁷¹ “*Perjalanan Haji ada Sejak Abad 19,*” Antara News, diunduh dari <http://dunia.pelajarislam.or.id/dunia.pii/2009/11/11>. diakses tanggal 10 Nopember 2016

¹⁷² “*Perjalanan Haji ada Sejak Abad 19,*” Antara News, diunduh dari <http://dunia.pelajarislam.or.id/dunia.pii/2009/11/11>. diakses tanggal 10 Nopember 2016

¹⁷³ “*Perjalanan Haji ada Sejak Abad 19...*,” Lihat juga “*Lima Tahun Indonesia Tidak Kirimkan Jama’ah haji*”, Antara news, diunduh dari <http://dunia.pelajar-islam.or.id/dunia.pii/2009/11/11>. diakses tanggal 10 Nopember 2016

“...Bila saya mengingat kembali masa pendudukan Jepang jelas sekali terlihat seluruh masyarakat Indonesia waktu itu porak-poranda, baik secara spiritual maupun material, terputus dari semua ikatannya”.¹⁷⁴

Ditambah oleh Syahrir dengan mengisahkan bagaimana tahap akhir dari pendudukan Jepang sangatlah dramatis dengan mengatakan :

“...Dibawah pendudukan Jepang rakyat harus mengalami penderitaan yang belum pernahmereka rasakan. Kekurangan dan penderitaan semakin meningkat di daerah pedesaan, sehingga karena putus asa semakin banyak timbul perlawanan”.¹⁷⁵

“...Dalam tahun terakhir masa pendudukan, pemberontakan telah meluas. Situasi semakin revolusioner dengan berlalunya waktu. Dimana saja timbul kekerasan, puluhan ribu orang masuk penjara. Gangguan keamanan dan pemberontakan semakin menjadi-jadi. Bahkan tentara Indonesia yang dilatih Jepang mulai memberontak”.¹⁷⁶

Sebagaimana suatu bangsa yang baru merdeka, negara dalam penataan. Struktur negara, hukum, sosial ekonomi, politik dan budaya yang dirusak oleh Hindia Belanda dan Jepang. Belanda datang lagi ke Indonesia untuk menjajah kembali dan mengambil alih kekuasaannya yang hilang dengan melakukan tindakan agresi yang terkenal dengan agresi Belanda pertama dan kedua dan tipu muslihat lainnya untuk meruntuhkan kekuasaan RI yang baru merdeka sebagaimana dikemukakan oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim sebagai berikut:

“...Saat Republik Indonesia diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, Republik ini belum mempunyai undang-undang

¹⁷⁴*Perjalanan Haji ada Sejak Abad 19...,”*

¹⁷⁵*Perjalanan Haji ada Sejak Abad 19...,”*

¹⁷⁶*Perjalanan Haji ada Sejak Abad 19...,”*

dasar. Baru sehari kemudian pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) disahkan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Undang-Undang Dasar Indonesia".¹⁷⁷

Perjalanan Negara Republik Indonesia ternyata tidak luput dari rongrongan pihak Belanda yang menginginkan kembali berkuasa di Indonesia. Ternyata mengembalikan Hindia Belanda seperti Negara Sumatera timur, Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan, Negara Jawa Timur, dan sebagainya. Taktik Belanda dengan adanya negara-negara itu akan meruntuhkan kekuasaan Republik Indonesia. Bangsa Indonesia dihadapkan kepada perang kemerdekaan yaitu agersi Belanda pertama pada tahun 1947 dan kemudian pada tahun 1948.¹⁷⁸

Disamping itu, suatu fatwa ulama yang tersiar haram hukumnya meninggalkan tanah air dan tidak wajib pergi haji dalam keadaan melakukan perang melawan penjajahan bangsa dan agama.¹⁷⁹

Penghentian ibadah haji di masa perang berdasarkan fatwa Masyumi yang dipimpin oleh KH. Hasjim Asy'ari, bahwa ibadah haji dimasa perang tidaklah wajib, fatwa tersebut kemudian dituangkan dalam Maklumat Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1947, yang menyatakan ibadah haji dihentikan selama dalam keadaan genting.¹⁸⁰

Dalam perkembangan selanjutnya pada tahun 1948 pemerintah Indonesia dalam hal ini Departemen agama dibawah pimpinan Menteri Agama KH. Masjkur mengambil kebijakan, mengirim Missi haji I ke Tanah Suci Makkah di bawah pimpinan KH. R. Moh. Adnan

¹⁷⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi HTN UI, 1983), 2-3

¹⁷⁸ Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, (Jakarta: LP3ES, 1985), 17

¹⁷⁹ Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda...*, 17

¹⁸⁰ Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda...*, 17

dengan anggotanya antara lain: H. Ismail Banda, H. Saleh Suady, H. Samsir Sultan Ameh, untuk menghadap Raja Saudi Arabia Ibnu Saud. Demikian pula dalam kesempatan itu, misi haji Indonesia (antara lain TM. Ismail Banda) melalui pers Arab Saudi memperkenalkan perjuangan bangsa Indonesia dalam melawan kolonial Belanda. Pada saat itu konsulat Belanda di Arab Saudi juga mengirim misi haji, tetapi dengan kedatangan misi haji dari Indonesia yang dipimpin KH. M. Adnan ini, misi haji versi Belanda tidak mendapat perhatian dari pemerintah Arab Saudi. Dan hasil positif dari diplomasi haji Indonesia ini yaitu mendekatkan negara-negara Arab dan dunia Islam kepada perjuangan bangsa Indonesia dalam mempertahankan kemerdekaan. Yang secara politis menggugah simpati negara-negara Islam, sehingga baik *defacto* maupun *dejure*, mereka mengakui kedaulatan Republik Indonesia.¹⁸¹ Pada tahun itu juga bendera Merah-Putih pertama kali dikibarkan di Arafah.

Pada tahun 1949 jumlah jamaah haji yang diberangkatkan mencapai 9.892 orang dan pada tahun 1950 mencapai angka 10.000 orang ditambah 1.843 orang yang berangkat secara mandiri. Penyelenggaraan ibadah haji pada masa ini dilakukan oleh Penyelenggara Haji Indonesia (PHI) yang berada di setiap Karesidenan.¹⁸²

Dalam perkembangan selanjutnya, untuk lebih memberikan kekuatan legalitas penyelenggaraan haji, pada tanggal 21 Januari 1950 Badan Kongres Muslim Indonesia (BKMI) mendirikan sebuah yayasan yang secara khusus menangani kegiatan penyelenggaraan haji, yaitu Panitia Perbaikan Perjalanan Haji Indonesia (PPHI) yang diketuai oleh KHM Sudjak. Kedudukan PPHI lebih dikuatkan lagi dengan dikeluarkannya surat dari Kementerian Agama,

¹⁸¹ Azyumardi Azra, *Jaringan Ulama Timur Tengah dan Kepulauan Nusantara Abad XVII & XVIII: Akar Pembaruan Islam Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2004), 21

¹⁸² Azyumardi Azra, *Jaringan Ulama Timur Tengah*, 21

ditandatangani oleh Menteri Agama RIS KH Wahid Hasyim, Nomor 3170 tanggal 6 Pebruari 1950, kemudian disusul dengan surat edaran Menteri Agama RI di Yogyakarta Nomor A.III/I/648 tanggal 9 Februari 1950 yang menunjuk PPHI sebagai satu-satunya wadah yang sah,¹⁸³ disamping Pemerintah, untuk mengurus dan menyelenggarakan perjalanan haji Indonesia. Sejak saat inilah dengan berdasarkan legalitas yang kuat, masalah haji ditangani oleh Pemerintah melalui Kementerian Agama.

Pada tahun 1952 dibentuk perusahaan pelayaran PT Pelayaran Muslim yang disetujui oleh Menteri Agama sebagai satu-satunya perusahaan yang menjadi panitia haji. Besarnya jumlah masyarakat yang berminat untuk menunaikan ibadah haji, sementara fasilitas yang tersedia sangat terbatas, Menteri Agama memberlakukan sistem *quotum*, yaitu jumlah jatah yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat ke daerah berdasarkan minat masyarakat untuk menunaikan ibadah haji dari masing-masing daerah dengan pertimbangan skala prioritas.¹⁸⁴ Meski ketika itu kecenderungan terus meningkatnya biaya haji terjadi, namun tetap saja jumlah masyarakat yang melakukan ibadah haji tetap juga meningkat. Sebagai informasi, pada tahun 1949 biaya haji sebesar Rp. 3.395, pada tahun 1950 dan 1951 meningkat dua kali lipat menjadi sebesar Rp. 6.487, Berikut ditunjukkan perkembangan jumlah jamaah haji dan ongkos naik haji dari tahun 1954 sampai dengan 1959:¹⁸⁵

Selanjutnya pada tahun 1962, dibentuklah sebuah Panitia yang mandiri yaitu Panitia Pemberangkatan dan Pemulangan Haji (PPPH).

¹⁸³ Nurlis Meuko, “*Ketika Indonesia tak Wajib Haji,*” Viva News, diunduh dari http://cangkang.vivanews.com/news/read/86818-ketika_indonesia_tak_wajib_haji. diakses tanggal 10 Nopember 2016.

¹⁸⁴ Nurlis Meuko, “*Ketika Indonesia tak Wajib Haji....,*”

¹⁸⁵ Laporan Akhir KPPU, *Evaluasi Kebijakan Pemerintah terkait dengan Persaingan Usaha dalam Rancangan Perubahan Undang-undang No. 17/1999 tentang Penyelenggaraan Haji*, diunduh dari <http://kppu.go.id>, diakses tanggal 15 November 2016. Selanjutnya disebut Laporan Haji KPPU.

Panitia ini diberikan kewenangan penuh dalam menyelesaikan setiap permasalahan yang timbul dan pengambilan keputusan dilakukan oleh ketua Panitia atas persetujuan Menteri Agama, tanpa melibatkan departemen secara langsung.¹⁸⁶

Pada tahun 1962, biaya haji sebesar Rp. 60.000 dan pada tahun 1963 biaya haji naik signifikan hampir 3,5 kali lipat menjadi Rp. 200.000. Tidak lebih dari 2 tahun, pada tahun 1964 Pemerintah mengambil alih kewenangan PPPH dengan membubarkannya, selanjutnya kewenangan tersebut diserahkan kembali kepada Dirjen Urusan Haji (DUHA). Pada tahun 1964 biaya haji tidak lagi disubsidi Pemerintah sehingga biayanya meningkat dua kali lipat dimana biaya dengan kapal laut ditetapkan sebesar Rp. 400.000 sedangkan dengan pesawat udara ditentukan sebesar Rp. 1.400.000. Di tahun 1964 juga dibentuklah PT. Arafat untuk mengatasi permasalahan angkutan laut yang sebelumnya dilakukan oleh PT. Muslim Indonesia, sebagaimana disuratkan dalam Keputusan Presiden Nomor 122 Tahun 1964.¹⁸⁷

Akibat situasi kenegaraan yang tidak menentu, paska peristiwa G.30S/PKI, berpengaruh terhadap kondisi ekonomi, mengakibatkan nilai rupiah terhadap mata uang asing mengalami penurunan yang sangat tajam, sehingga dengan Keputusan Menteri Urusan Haji Nomor 132/1965 penentuan biaya perjalanan haji menggunakan kapal laut ditentukan sebesar Rp. 2.260.000. jumlah biaya haji yang mengalami kenaikan sangat drastis ini tidak menurunkan minat calon

¹⁸⁶ Laporan Akhir KPPU, *Evaluasi Kebijakan....*

¹⁸⁷ Laporan Akhir KPPU, *Evaluasi Kebijakan....* Lihat juga .Dien Majid, “Berhaji Tempo Dulu Dengan Kapal Laut” dalam Edi Sedyawati dan Susanto Zuhdi. Ed., *Arung Samudra: Persembahan Memperingati Sembilan Windu A.B.Lapian*, (Depok: PPKB-LPUI, 2001). diunduh dari <http://attaubah60.multiply.com/journal/item/10>. diakses tanggal 10 Nopember 2016.

haji, dimana jumlah jamaah haji pada tahun bersangkutan mencapai 15.000 orang.¹⁸⁸

b. Periode 1966 s/d 1998

Pada masa ini dilakukan perubahan struktur dan tata organisasi Menteri Urusan Haji dan mengalihkan tugas penyelenggaraan haji di bawah wewenang Direktur Jenderal Urusan Haji, Departemen Agama, termasuk mengenai penetapan besaran biaya, sistem menejerial dan bentuk organisasi yang kemudian ditetapkan dalam Keputusan Dirjen Urusan Haji Nomor 105 Tahun 1966. Pada tahun tersebut, penetapan biaya perjalanan ibadah haji ditetapkan dalam tiga kategori, yaitu haji dengan kapal laut, haji berdikari dan haji dengan pesawat udara. Dengan diberlakukannya kembali calon jamaah haji berdikari, maka sejak tahun 1967 penyelenggaraan ibadah haji dikembalikan kepada Menteri Agama melalui Keputusan Presiden nomor 92 Tahun 1967 yang memberikan wewenang kepada Menteri Agama untuk menentukan besarnya biaya haji. Namun pada tahun 1968 besaran biaya haji kembali ditetapkan oleh Dirjen Urusan Haji dengan Keputusan Nomor 111 Tahun 1968. Pada tahun 1968 ini, calon jamaah haji mulai merasakan bahwa pelayanan perjalanan haji yang dilakukan oleh swasta biayanya lebih mahal dibandingkan dengan penyelenggaraan haji oleh Pemerintah. Di samping itu banyak calon jamaah haji yang keberangkatannya diurus oleh biro-biro perjalanan haji swasta ketika itu, mengalami gagal berangkat menunaikan ibadah haji dikarenakan keterbatasan alat transportasi laut.¹⁸⁹

Bercermin pada pengalaman buruk yang dialami oleh masyarakat calon jamaah haji, maka pemerintah melalui Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 1969 menetapkan kebijaksanaan bahwa

¹⁸⁸ Laporan Akhir KPPU, *Evaluasi Kebijakan...*

¹⁸⁹ Dick Douwes dan Nico Kaptein. *Indonesia dan Haji*, (Terj. Soedarso Soekarno), (Jakarta: INIS, 1997), 67.

seluruh pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji diproses dan diurus oleh Pemerintah, dan mengharapkan calon jamaah haji agar dalam menjalankan ibadah haji melalui prosedur resmi sesuai ketetapan pemerintah.¹⁹⁰

Pemerintah dalam hal ini ikut serta bertanggungjawab secara penuh dalam penyelenggaraan haji, baik dari penentuan biayanya sampai kepada pelaksanaan serta hubungan antar dua negara mulai dilaksanakan pada tahun 1970. Pada tahun 1971 sampai dengan tahun 1973 penyelenggaraan ibadah haji tidak banyak mengalami perubahan-perubahan kebijakan. Sebuah peristiwa tragis terjadi pada tahun 1974, yaitu ketika pesawat udara Martin Air yang mengangkut jamaah haji Indonesia mengalami kecelakaan di Colombo, yang menelan korban sebanyak 1.126 orang.¹⁹¹

Pada tahun 1976 dilakukan perubahan tata kerja dan struktur organisasi penyelenggaraan ibadah haji, dimana dilaksanakan oleh Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji (BIUH), Departemen Agama. Dengan mempertimbangkan banyaknya permasalahan perjalanan haji dengan kapal laut yang tidak dapat diselesaikan, termasuk pailitnya PT Arafat, mulai tahun 1979 Pemerintah melalui Keputusan Menteri Perhubungan Nomor: SK-72/OT.001/Phb-79 memutuskan untuk meniadakan pengangkutan jamaah haji dengan kapal laut dan menetapkan bahwa penyelenggaraan ibadah haji dilaksanakan dengan menggunakan pesawat udara. Pada awal penghapusan jamaah haji dengan kapal laut tersebut, kejadian tragis kembali terjadi, dimana pesawat udara yang mengangkut jamaah haji Indonesia mengalami kecelakaan kali kedua di Colombo yang disebabkan karena kesalahan

¹⁹⁰ Laporan Akhir KPPU, *Evaluasi Kebijakan...*

¹⁹¹ “*Napak Tilas Tragedi Pesawat Haji*”, diunduh dari <http://dedepermana.blogspot.com/2009/09/tragedi-pesawat-haji.html>. diakses tanggal 10 Nopember 2016

navigasi pesawat Loft Leuder. Jamaah haji yang meninggal ketika itu adalah sebanyak 960 orang.¹⁹²

Pada tahun 1981, keterlibatan swasta dalam penyelenggaraan haji dihentikan oleh Pemerintah melalui Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1981 yang mengatur bahwa penyelenggaraan ibadah haji hanya oleh Pemerintah. Namun demikian, sekitar tahun 1985, Pemerintah kembali mengikutsertakan pihak swasta dalam penyelenggaraan ibadah haji dan umroh. Mulai tahun 1991 pemerintah menyempurnakan peraturan tentang penyelenggaraan haji dengan peraturan nomor 245 tahun 1991, yang menuangkan penekanan pada pemberian sanksi yang jelas kepada swasta yang tidak melaksanakan tugas sebagaimana ketentuan yang berlaku.

Sentralisasi kebijakan dan monopoli sangat mewarnai penyelenggaraan haji pada fase ini,¹⁹³ dimana manajemen penyelenggaraan haji yang diadopsi berbasis sistem birokrasi tradisional sebagaimana dilakukan pada masa kolonial Belanda.¹⁹⁴

c. Periode 1999 s/d 2008

¹⁹² “*Mencermati Penyebab Rontoknya Burung Besi*”, diunduh dari <http://www.indonesiaindonesia.com/f/8940-mencermati-penyebab-rontoknya-burung-besi/>. diakses tanggal 10 Nopember 2016

¹⁹³ “*Tidak Efisiennya ONH Dikarenakan Subsidi untuk DPR, Pejabat, dan ABRI*,” Tempo Edisi 27/03 - 8 September 1998 (wawancara dengan Tarmizi Taher, diunduh dari <http://www.tempo.co.id/ang/min/03/27/nas2.htm>. diakses tanggal 10 Nopember 2016

¹⁹⁴ Penyelenggaraan haji ditangani oleh pemerintah sejak tahun 1969. Hal ini disebabkan karena banyaknya calon jemaah haji yang gagal diberangkatkan oleh orang-orang atau badanbadan swasta, bahkan calon-calon yang mengadakan kegiatan usaha penyelenggaraan perjalanan haji, sehingga menimbulkan banyak protes kepada pemerintah dalam hal ini Departemen Agama. Maka dengan Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 1969, pemerintah mengeluarkan kebijaksanaan mengambil alih semua proses penyelenggaraan perjalanan haji oleh pemerintah. Dengan keputusan ini, pemerintah mengharuskan setiap warga negara Indonesia yang akan menunaikan ibadah haji, agar melalui prosedur yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Sorotan masyarakat terhadap inefisiensi dan biaya tinggi dalam segenap proses penyelenggaraan ibadah haji mewarnai perubahan kebijakan pada tahapan masa/fase ini. Melalui Keputusan Presiden Nomor 119 Tahun 1998, Pemerintah menghapus monopoli angkutan haji dengan mengizinkan kepada perusahaan penerbangan asing, Saudi Arabian Airlines, untuk melaksanakan angkutan haji. Akibat kebijakan tersebut, biaya angkutan penerbangan dapat ditekan dari US\$. 1.750,- menjadi US\$. 1.200,-. Penurunan tarif ini juga sebagai imbas dari penghapusan pengenaan royalti per jamaah haji kepada Pemerintah Arab Saudi yang besarnya US\$. 100,- per penumpang (sebagai kompensasi atas diikutsertakannya Saudi Arabian Airlines dalam pengangkutan jamaah haji Indonesia).

Setelah 54 tahun penyelenggaraan ibadah haji, baru pada tahun 1999 pertama kali diterbitkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagai pijakan yang kuat dalam penyelenggaraan haji Indonesia. Sejak keluarnya UU No. 17 Tahun 1999 tersebut, penyelenggaraan haji Indonesia bersandar pada ketentuan perundang-undangan ini. Sedangkan pelaksanaan haji di Arab Saudi disesuaikan dengan ketentuan yang berlaku di negara tersebut sebagaimana tercantum dalam “*Taklimatul Hajj*” yang mengatur berbagai aspek pelaksanaan haji, seperti pemondokan, transportasi, dan ketentuan teknis pelaksanaan ibadah seperti jadwal waktu pelepasan jumrah dan transportasi jamaah haji untuk Arafah-Muzdalifah-Mina dengan sistem taraddudi.¹⁹⁵

d. Periode 2008 s/d Sekarang

¹⁹⁵ “*Tender Untuk Pemondokan haji belum Bisa Dilakukan*”, diunduh dari <http://74.125.153.132/search?q=cache:UIgCgciFzUsJ:www.erasmuslim.com/berita/nasional/menag-tender-untuk-pemondokan-haji-belum-bisadilakukan.htm+%22Taklimatul+Hajj+adalah%22&cd=2&hl=en&ct=clnk&gl=id&client=firefox-a>. diakses tanggal 22 Oktober 2016.

Pada masa reformasi, penyelenggaraan haji di Indonesia memasuki era baru. Pemerintah menjamin layanan yang lebih berkualitas dengan keluarnya UU No 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Pasal 5 UU tersebut menyebutkan 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"

Meski telah dijamin dengan UU, apa yang dicanangkan belumlah berjalan seperti amanat UU itu sendiri. Dari tahun ke tahun tidak ada gebrakan pembenahan sistem dan manajemen penyelenggaraan ibadah haji yang lebih baik, terutama dalam aspek efisiensi, efektivitas pelayanan, perlindungan, dan prinsip keadilan dalam berhaji.

Pasca keluarnya UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, diiringi pula kebijakan-kebijakan lain oleh pemerintah, antara lain dapat kami gambarkan sebagai berikut:

- a) 2010, setoran awal bagi jemaah haji reguler naik menjadi Rp 25.000.000 yang disimpan dalam rekening atas nama Menteri Agama.
- b) 2013, peluncuran Siskohat Generasi Kedua; Pemotongan Kuota Haji Indonesia sebesar 20 persen dari Kuota dasar sebagai dampak proyek perluasan Masjidil Haram; Migrasi Bank Penerima Setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji dari Bank Konvensional ke Bank Syariah/Unit Usaha Syariah.

- c) 2014, ditetapkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji yang salah satu mandatnya adalah membentuk Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) dengan target terbentuknya pada bulan September 2015. Lahirnya UU ini merupakan tekad dan semangat baru dalam pengelolaan keuangan haji dalam menghadirkan negara dalam keberpihakannya kepada calon/jemaah haji dan masyarakat; Penyerapan kuota jemaah haji secara transparan dan akuntabel sesuai dengan urutan porsi; Pelayanan akomodasi setara hotel berbintang 3, upgrade bus shalawat dan operasional 24 jam Pemandokan-Masjidil Haram; Penghematan biaya operasional penyelenggaraan haji dengan tidak mengurangi layanan kepada jemaah haji; Revitalisasi Asrama Haji.
- d) 2015-2016, implementasi total pelaksanaan pilot project e-haji yang ditetapkan otoritas Arab Saudi. Pengendalian daftar tunggu jemaah haji dengan memprioritaskan calon jemaah haji yang belum pernah melaksanakan ibadah haji dan menghimbau yang sudah melaksanakan ibadah haji untuk memberikan kesempatan kepada saudara muslim lainnya yang belum pernah haji karena haji wajib hanya sekali seumur hidup. Reformasi penyelenggaraan umrah. Transformasi Asrama Haji menjadi Unit Pelaksanaan Teknis. Keterbukaan dalam sistem sewa pemondokan, transportasi, katering dan pendukung lainnya dengan tidak mengurangi layanan kepada jemaah haji. Penetapan Zona Integritas Wilayah Bebas Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih Melayani (WBBM). Penerapan jalur baru keberangkatan dan pemulangan jemaah haji.

Gelombang I: Tanah Air-Madinah-Jeddah, Gelombang I: Tanah Air-Jeddah-Madinah, makan di Makkah dan menggagas penguatan untuk mempermanen pemondokan jemaah haji di Makkah. Pengakuan dan apresiasi dari berbagai pihak baik di Tanah Air maupun manca negara atas suksesnya penyelenggaraan haji tahun 2016.¹⁹⁶

Berikut rekam jejak singkat perjalanan pelaksanaan ibadah haji di Indonesia.¹⁹⁷

Tahun	Keluar peraturan	Isi Kebijakan
1893	pilgrim broker	munculnya berbagai biro swasta turut melaksanakan perjalanan perjalanan haji ini justru dijadikan kedok mengeruk keuntungan dibalik misi suci yang selalu diserukan tanpa memperhatikan keselamatan haji. Agen herllots dan firma Al-Segaff&co yang hanya mencari keuntungan dan tak peduli pada jemaahnya sejak 1893an. Jemaah haji banyak dirugikan sebagai akibat upaya monopoli, kesederhanaan berfikir calon jemaah haji, lemahnya pengetahuan tentang situasi negeri asing. Liku-liku monopoli yang

¹⁹⁶ Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah - Kementerian Agama Republik Indonesia, *Sejarah Mencatat Penyelenggaraan Haji Membaik Sejak Dipegang Kementerian Agama*, Kamis, 29 September, 2016, <http://haji.kemenag.go.id/v3/content/sejarah-mencatat-penyelenggaraan-haji-membaik-sejak-dipegang-kementerian-agama>

¹⁹⁷ Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah - Kementerian Agama Republik Indonesia, *Sejarah Mencatat Penyelenggaraan Haji Membaik Sejak Dipegang Kementerian Agama*

		berakibat pada keharusan membayar biaya lebih mahal, kepercayaan berlebihan pada makelar perjalanan haji (pilgrim broker) serta rendahnya pengetahuan tentang negara tujuan haji, bukan saja menjadikan banyak jemaah haji terjebak dalam hidup perbudakan/menjadi kuli kontrak atau bahkan tertipu sehingga menggunakan gelar haji yang diberikan oleh agen perjalanan haji tanpa menyadari bahwa calon haji yang bersangkutan belu sampai ke Makkah
1825	Ordonnantie	besarnya keterlibatan para haji dalam melakukan perlawanan di nusantara pada akhir abad kesembilan belas , maka pemerintah kolonial Belanda pada tahun 1825, 1827, 1831 dan 1859 mengeluarkan berbagai resolusi (<i>Ordonnantie</i>) ditujukan untuk pembatasan ibadah haji dan memantau aktivitas kembali
1912	Direktorat Urusan Haji	Muhammadiyah yang didirikan oleh KH. Ahmad Dahlan mendirikan Bagian Penolong Haji yang diketuai oleh KH. M. Sudjak. Perintis munculnya Direktorat Urusan Haji
1922	Pelgrims Ordonnantie Staatsblad 1922 Nomor 698	Volksraad (semacam dewan perwakilan rakyat Hindia-Belanda) mengadakan perubahan dalam ordinasi haji yang dikenal dengan <i>Pilgrim Ordonansi 1922</i> yang menyebutkan bahwa bangsa pribumi dapat mengusahakan pengakutan calon haji. <i>Pelgrims Ordonnantie Staatsblad 1922 Nomor 698, Staatsblad 1927-Nomor 508</i> seperti

		telah diubah dan ditambah, terakhir dengan <i>Staatsblad 1931 Nomor 44</i> tentang Pass perjalanan haji dan <i>Staatsblad 1947 Nomor 50</i> . (Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1960 Tentang Penyelenggaraan Urusan Haji)
1930	Kongres Muhammadiyah ke-17 di Minangkabau	Kongres Muhammadiyah ke-17 di Minangkabau merekomendasikan untuk membangun pelayaran sendiri bagi jemaah haji Indonesia
1947	Maklumat Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1947	Masyumi yang dipimpin oleh KH Hasjim Asj'ari mengeluarkan fatwa dalam Maklumat Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1947, yang menyatakan bahwa ibadah haji dihentikan selama dalam keadaan genting
1948		Indonesia mengirimkan misi haji ke Makkah dan mendapat sambutan hangat dari Raja Arab Saudi. Tahun itu, Bendera Merah Putih pertama kali dikibarkan di Arafah
1951	Keppres Nomor 53 Tahun 1951	Keppres Nomor 53 Tahun 1951, menghentikan keterlibatan pihak swasta dalam penyelenggaraan ibadah haji dan mengambil alih seluruh penyelenggaraan haji oleh pemerintah
1952		dibentuk perusahaan pelayaran PT. Pelayaran Muslim sebagai satu-satunya Panitia Haji dan diberlakukan sistem quotum (kuota) serta pertama kali diberlakukan transportasi haji udara
1959	SK Menteri Agama Nomor 3170 tanggal 6	Menteri Agama mengeluarkan SK Menteri Agama Nomor 3170 tanggal 6 Februari 1950 dan Surat Edaran

	Februari 1950 dan Surat Edaran Menteri Agama di Yogyakarta Nomor A.III/648 tanggal 9 Februari 1959	Menteri Agama di Yogyakarta Nomor A.III/648 tanggal 9 Februari 1959 yang menyatakan bahwa satu-satunya badan yang ditunjuk secara resmi untuk menyelenggarakan perjalanan haji adalah Yayasan Penyelenggaraan Haji Indonesia (YPHI).
1960	Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1960 Tentang Penyelenggaraan Urusan Haji	keluarnya perturan pertama tentang penyelenggaraan ibadah haji melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1960 Tentang Penyelenggaraan Urusan Haji. Hal pertama sekali terbentuk Panitia Negara Urusan Haji, yang selanjutnya disebutkan PANUHAD yang sekarang disebut PPIH (Panitia Penyelenggaraan Ibadah Haji). Selanjutnya menjadi PPPH (Panitia Pemberangkatan dan Pemulangan Haji) Tahun 1962 dan selanjutnya dibubarkan pada tahun 1964 dan kewenangan penyelenggaraan haji diambil alih oleh pemerintah melalui Dirjen urusan Haji (DUHA).
1965	Kepres Nomor 122 Tahun 1964 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji	dikeluarkan Kepres Nomor 122 Tahun 1964 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji yang PT. Arafat pada tanggal 1 Desember 1964 yang bergerak di bidang pelayaran dan khusus melayani perjalanan haji (laut). Hanya mampu memberangkatkan 15.000 jemaah melalui laut
1969	Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 1969,	Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 1969, Pemerintah mengeluarkan kebijakan mengambil alih semua

	Pemerintah mengeluarkan kebijakan mengambil alih semua proses penyelenggaraan perjalanan haji oleh Pemerintah	proses penyelenggaraan perjalanan haji oleh Pemerintah. Hal ini disebabkan karena banyaknya calon jemaah haji yang gagal diberangkatkan oleh orang-orang atau badan-badan swasta, bahkan calon-calon yang mengadakan kegiatan usaha penyelenggaraan perjalanan haji.
1975		PT Arafah mengalami kesulitan keuangan dan pada tahun 1976 gagal memberangkatkan haji karena pailit
1979	Keputusan Menteri Perhubungan No. SK-72/OT.001/Phb-79	Keputusan Menteri Perhubungan No. SK-72/OT.001/Phb-79, memutuskan untuk meniadakan pengangkutan jemaah haji dengan kapal laut dan menetapkan penyelenggaraan angkutan haji dilaksanakan dengan pesawat udara
1985		Pemerintah kembali mengikutsertakan pihak swasta dalam penyelenggaraan haji
1999	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji	pertama sekali adanya dasar hukum tentang penyelenggaraan haji dalam produk hukum Undang-Undang yaitu dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan memandatkan pelayanan, pembinaan dan perlindungan bagi jemaah haji. Kuota terbagi menjadi 2, yakni Haji Reguler dan Haji Khusus. Pendaftaran haji reguler melalui Sistem Informasi dan Komputerisasi Haji Terpadu. Perkembangan lanjutan dengan diberlakukannya pertama sekali setoran awal sebesar Rp 5.000.000 yang disimpan dalam

		tabungan atas nama jemaah haji.
2001	Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Badan Pengelola Dana Abadi Umat	setoran awal bagi jemaah haji regular naik menjadi Rp 20.000.000 yang disimpan dalam tabungan atas nama jemaah haji. Terbitnya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Badan Pengelola Dana Abadi Umat sebagai salah satu mandat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999
2004		setoran awal bagi jemaah haji reguler sebesar Rp 20.000.000 yang disimpan dalam rekening atas nama Menteri Agama
2008	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji	penyempurnaan kembali Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Pendaftaran dilakukan sepanjang tahun melalui Siskohat dengan prinsip first come first served
2010		setoran awal bagi jemaah haji reguler naik menjadi Rp 25.000.000 yang disimpan dalam rekening atas nama Menteri Agama
2013		peluncuran Siskohat Generasi Kedua; Pemotongan Kuota Haji Indonesia sebesar 20 persen dari Kuota dasar sebagai dampak proyek perluasan Masjidil Haram; Migrasi Bank Penerima Setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji dari Bank Konvensional ke Bank Syariah/Unit Usaha Syariah
2014	Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014	ditetapkannya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji yang

	tentang Pengelolaan Keuangan Haji	salah satu mandatnya adalah membentuk Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) dengan target terbentuknya pada bulan September 2015. Lahirnya UU ini merupakan tekad dan semangat baru dalam pengelolaan keuangan haji dalam menghadirkan negara dalam keberpihakannya kepada calon/jemaah haji dan masyarakat; Penyerapan kuota jemaah haji secara transparan dan akuntabel sesuai dengan urutan porsi; Pelayanan akomodasi setara hotel berbintang 3, upgrade bus shalawat dan operasional 24 jam Pemandokan-Masjidil Haram; Penghematan biaya operasional penyelenggaraan haji dengan tidak mengurangi layanan kepada jemaah haji; Revitalisasi Asrama Haji.
2015 – 2016		implementasi total pelaksanaan pilot project e-hajj yang ditetapkan otoritas Arab Saudi. Pengendalian daftar tunggu jemaah haji dengan memprioritaskan calon jemaah haji yang belum pernah melaksanakan ibadah haji dan menghimbau yang sudah melaksanakan ibadah haji untuk memberikan kesempatan kepada saudara muslim lainnya yang belum pernah haji karena haji wajib hanya sekali seumur hidup. Reformasi penyelenggaraan umrah. Transformasi Asrama Haji menjadi Unit Pelaksanaan Teknis. Keterbukaan dalam sistem sewa pemandokan, transportasi, katering dan pendukung lainnya dengan tidak

		<p>mengurangi layanan kepada jemaah haji. Penetapan Zona Integritas Wilayah Bebas Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih Melayani (WBBM). Penerapan jalur baru keberangkatan dan pemulangan jemaah haji. Gelombang I: Tanah Air-Madinah-Jeddah, Gelombang I: Tanah Air-Jeddah-Madinah, makan di Makkah dan menggagas penguatan untuk mempermanen pemondokan jemaah haji di Makkah. Pengakuan dan apresiasi dari berbagai pihak baik di Tanah Air maupun manca negara atas suksesnya penyelenggaraan haji tahun 2016.</p>
--	--	--

B. Konsep Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia

Ibadah haji, selain memuat ritual-ritual keagamaan seperti *thawaf* (mengelilingi Ka'bah) *sa'i* (lari-lari kecil antara bukit Shafa dan Marwah), *wukuf* di Arafah, Mina dan melontar jumrah. kemudian dilanjutkan dengan melaksanakan ritual-ritual sunnah di Kota Madinah, juga memuat sisi-sisi selain ritual, seperti pembinaan manasik haji sebelum jemaah haji berangkat ke tanah suci, pembinaan ritual-ritual ketika sudah berada di tanah suci, pelayanan kepada jemaah haji baik pelayanan dokumen karena mereka harus berdiam lama di luar negeri, pelayanan transportasi darat dan udara baik di tanah air maupun di tanah suci, pelayanan pemondokan, pelayanan kesehatan, dan perlindungan jemaah haji di luar negeri, sehingga para tamu Allah itu dapat melaksanakan rangkaian ibadahnya dengan nyaman serta menjadi haji mabrur.

Dari pandangan di atas, ibadah haji menjadi niscaya untuk dikelola dengan prinsip-prinsip Penyelenggaraan modern.

Penyelenggaraan dengan prinsip-prinsip modern dikenal dengan istilah manajemen.

c. Pengertian Penyelenggaraan Ibadah Haji

Penyelenggaraan merujuk pada kata manajemen. Kata ini berasal dari "*to manage*" yang berarti mengatur, mengurus atau mengelola. Hamiseno mengemukakan bahwa manajemen berarti, "suatu tindakan yang dimulai dari penyusunan data, merencanakan, mengorganisasikan, melaksanakan sampai pengawasan dan penilaian". Stoner dan Winkel mengatakan manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian kegiatankegiatan anggota organisasi dan penggunaan seluruh sumber organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Ketika kegiatan diorganisir dengan Penyelenggaraan yang baik akan berkorelasi positif terhadap pengefektifan dan efisiensi kegiatan secara teknis, begitu juga dalam pelayanan.¹⁹⁸

Dalam pelaksanaan, Penyelenggaraan memiliki fungsi-fungsi dan unsur-unsur. Jika fungsi dan unsur Penyelenggaraan ini dijalankan dengan baik, maka akan menghasilkan output dan *outcome* yang baik pula. Fungsi Penyelenggaraan tersebut antara lain, perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan atau pengendalian. Sementara unsur-unsur Penyelenggaraan terdiri dari manusia sebagai pelaksananya, anggaran yang tersedia, alat yang menunjang kegiatan dan metode yang tepat.¹⁹⁹ Dalam kaitan dengan Penyelenggaraan ibadah haji. Ada dua tugas utama organisasi pengelola ibadah haji yang perlu mendapat perhatian. *Pertama*, penyelenggaraan ibadah haji, dan *kedua* adalah Penyelenggaraan keuangan haji.

198 Imam Syaukani (ed.), *Manajemen Pelayanan Haji di Indonesia* (Jakarta, Kementerian Agama RI Badan Litbang dan Diklat Puslitbang Kehidupan Keagamaan, 2009), 11.

¹⁹⁹ Imam Syaukani (ed.), *Manajemen Pelayanan Haji* 11.

d. Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagai Bentuk Pelayanan Publik

Penyelenggaraan ibadah haji pada hakikatnya merupakan bentuk pelayanan kepada masyarakat. Dalam kaitan Penyelenggaraan ibadah haji ada tiga bentuk pelayanan yang mesti diberikan, yakni pelayanan pembinaan manasik haji baik sebelum dan sesudah penyelenggaraan ibadah haji, pelayanan transportasi, pelayanan pemondokan, katering, dan kesehatan.

Sebagai bentuk pelayanan publik, Penyelenggaraan Ibadah Haji seyogyanya didasarkan pada asas: kepentingan umum, kepastian hukum; kesamaan hak; keseimbangan hak dan kewajiban; keprofesionalan; partisipatif; persamaan perlakuan/ tidak diskriminatif; keterbukaan; akuntabilitas; fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; ketepatan waktu; dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.²⁰⁰

C. Quota dan Realisasi Pemberangkatan Haji

Sesuai dengan hasil keputusan Konferensi Tingkat Tinggi Organisasi Konferensi Islam (KTT-OKI) di Amman, Jordania tahun 1987, jumlah jamaah haji untuk masing-masing negara telah ditetapkan secara seragam yaitu sebesar satu permil dari jumlah penduduk suatu negara. Berdasarkan quota yang diberikan dalam KTT OKI, maka ditetapkan porsi nasional jamaah haji Indonesia, yang selanjutnya dialokasikan ke masing-masing provinsi di seluruh Indonesia berdasarkan quota provinsi, BPIH khusus dan Petugas. Penentuan porsi untuk masing-masing daerah didasarkan pada perbandingan jumlah jamaah haji tiga tahun terakhir dan prinsip pemerataan yang berkeadilan.

²⁰⁰ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Dalam sepuluh tahun terakhir penyelenggaraan haji berlangsung, animo masyarakat yang ingin menunaikan ibadah haji dari tahun ke tahun selalu meningkat. Pengecualian terjadi pada tahun 1999 ketika porsi tersebut tidak terpenuhi akibat krisis moneter yang sedang mencapai puncaknya. Jumlah jamaah haji Indonesia ketika itu hanya mencapai 70.462 orang, padahal quota nasional sebanyak 202.000 orang.²⁰¹

Pada suatu ketika pernah berkembang pemikiran bahwa alokasi porsi provinsi ditetapkan berdasarkan jumlah pemeluk agama Islam di suatu provinsi, sebagaimana rasio quota yang ditetapkan OKI. Namun dalam kenyataannya jumlah penduduk dibanding dengan peminat haji di sebagian daerah ternyata tidak proporsional. Melihat kenyataan tersebut, akhirnya yang dijadikan dasar dalam penetapan porsi adalah fluktuasi jumlah jamaah haji tiga tahun terakhir dari masing-masing provinsi.²⁰²

Menurut Direktorat Jenderal Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Departemen Agama RI, quota atau jamaah haji yang berangkat menunaikan ibadah haji terbagi dalam 3 jenis, *pertama* jamaah regular, *kedua* jamaah khusus (ONH Plus) dan, *ketiga* jamaah lain-lain (kloter maupun non-kloter). Dalam perkembangannya, total quota haji Indonesia dalam kurun waktu 10 tahun terakhir terus mengalami peningkatan dengan rata-rata kenaikan mencapai 10,27% per tahun. Namun apabila dilihat dari jenis jamaah atau quota yang ada, peningkatan yang terjadi tiap tahun hanya terjadi pada kategori jamaah regular, sedangkan jamaah khusus dan lain-lain terjadi penurunan (rata-rata per tahun sebesar 6,89% untuk jamaah khusus dan 11,87% untuk jamaah lain-lain).

Bila dilihat menurut tahunnya, peningkatan terbesar terjadi pada tahun 2000 hingga mencapai 147%, sedangkan penurunan

²⁰¹Laporan Akhir KPPU, 9-10.

²⁰²Laporan Akhir KPPU, 9-10

terbesar terjadi pada tahun 1999 hingga mencapai 64,7%. Penurunan yang terjadi pada tahun 1999 disebabkan adanya imbas krisis moneter yang terjadi pada tahun 1997/1998 lalu. Namun situasi ini tidak berlangsung lama, satu tahun setelah itu sudah mulai ada perkembangan ekonomi yang berdampak pada kemampuan masyarakat untuk menunaikan ibadah haji.²⁰³ []

²⁰³*Laporan Akhir KPPU, 9-10*

BAB IV
PEMBATASAN IBADAH HAJI DI INDONESIA
(Perspektif Politik Hukum Islam)

A. Politik Perhajian Perspektif Politik Hukum Islam (*Siyasyah Syar'iyah*) oleh Pemerintah Indonesia
1. Politik Haji Pada Masa Penjajahan

Jamaah Haji Indonesia sudah cukup lama menjadi perhatian pemerintahan Hindia Belanda. Indonesia dan Makkah sudah sejak lama memiliki hubungan yang baik, jamaah Indonesia hampir setiap tahun mencapai angka ribuan dalam melaksanakan ibadah haji. Data ini dapat di lihat dari laporan pemerintah Belanda dalam “*Kolonial Verslag*” yang menyajikan tabel jamaah haji Indonesia pertahun dengan secara teratur.

Karena adanya keterlibatan yang nyata dari para haji dalam pemberontakan-pemberontakan pribumi sepanjang abad ke-19, pemerintah kolonial pada tahun 1825, 1831, dan 1859 mengeluarkan beragam aturan (*ordonnantie*) yang dimaksudkan untuk membatasi keberangkatan haji maupun untuk memonitor aktivitas dari para haji yang telah kembali ke Tanah Air.²⁰⁴

Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Hindia Belanda yang lebih dikenal dengan politik haji tersebut didasari atas kekhawatiran. *Pertama*, kedudukan haji dalam masyarakat sangat dihormati, oleh karena itu ia berpeluang menjadi pemimpin, seorang pemimpin dapat menggerakkan orang hususnya untuk menentang penjajah. *Kedua*, kenyataan sejarah menunjukkan adanya

²⁰⁴ Yudi Latif, *Inteligensia Muslim dan Kuasa Genealogi Inteligensia Muslim Indonesia Abad Ke-20*, (Jakarta; Democracy Project, 2012), 118, Lihat juga Biro Humas Data dan Informasi Kementerian Agama, Yang Tercatat Dari Sejarah Penyelenggaraan Haji Di Indonesia, 18 April 2015, diakses dari: <https://www2.kemenag.go.id/berita/253563/yang-tercatat-dari-sejarah-penyelenggaraan-haji-di-indonesia>, pada tanggal 17 Agustus 2016

pemberontakan yang dipelopori para haji, seperti kasus perang jihad. *Ketiga*, haji itu sifatnya kosmopolitan, dimana para jamaah haji bertemu dengan jamaah haji dari seluruh dunia, mereka memiliki wawasan mereka lebih luas, dan kemungkinan meluasnya pengaruh Pan Islamisme di tanah air.²⁰⁵

a. Kebijakan Politik Snouck Hugronje

Bagi Snouck, musuh kolonialisme bukanlah Islam sebagai agama melainkan Islam sebagai doktrin politik. Sehingga menurut Snouck, dalam bidang agama Pemerintah Hindia Belanda hendaknya memberikan kebebasan kepada umat Islam Indonesia untuk menjalankan agamanya sepanjang tidak mengganggu kekuasaan pemerintah, menggalakkan asosiasi dalam bidang kemasyarakatan, dan menindak tegas setiap faktor yang bisa mendorong timbulnya pemberontakan dalam lapangan politik.

Dalam pengertian tersebut, Snouck Hurgronje membedakan Islam dalam arti 'Ibadah' dengan Islam sebagai 'kekuatan sosial politik'. Dalam hal ini Snouck membagi masalah Islam atas tiga kategori, yakni: (1). Bidang agama murni atau ibadah; (2). Bidang sosial kemasyarakatan; dan (3). Bidang politik; dimana masing-masing bidang menuntut alternatif pemecahan yang berbeda. Selain itu, Snouck juga memperingatkan pemerintah Hindia Belanda supaya melestarikan tradisi nenek moyang orang pribumi di Hindia Belanda dan mengusahakan supaya Islam hanya menjadi "agama masjid". Artinya, agama dijadikan ibadah kepada Tuhan semata. Kebijakan ini diambil karena Snouck melihat, bahwa Islam merupakan suatu kekuatan yang membahayakan kelestarian penjajahan Belanda atas wilayah Hindia Belanda.

b. Dampak Terhadap Pelaksanaan Ibadah Haji

²⁰⁵ Husni Rahim. *Sistem Otoritas dan Adminitrasi Islam* (Ciputat: Logos, 1998), 180

Pengawasan dan pengaturan haji yang pada awalnya sangat diperketat, yang diperlihatkan melalui politik haji, kemudian perkembangan selanjutnya mengalami pelunakan sikap, hal ini dikarenakan pemahaman pemerintah kolonial terhadap ibadah haji makin tinggi dan tingkat penetrasi kekuasaan Belanda makin kuat, perubahan sikap itu dapat kita perhatikan dari beberapa kebijakan yang pernah dikeluarkan oleh pemerintah Hindia Belanda.

Pada tanggal 18 Oktober 1825 pemerintah Belanda mengeluarkan *Beslit* No 9, ditetapkan bahwa setiap jamaah haji yang akan berangkat ke Mekkah harus membayar pas jalan (*reisipas*) sebanyak 110 gulden, dan bagi yang tidak membeli pas jalan dikenakan denda (*boete*) 1000 gulden. Tujuan utama penerbitan *Beslit* adalah untuk mengurangi semangat naik haji dan membatasi jama'ah yang berangkat. *Beslit* tersebut kemudian diubah dengan *Beslit* No. 24 tanggal 24 Maret 1831, yang berisi mengurangi denda bagi yang tidak membeli pas jalan dari 1000 gulden menjadi 220 gulden (dua kali lipat dari harga pas jalan), alasan yang dikemukakan bahwa tidak ada orang yang sanggup membayar denda sebanyak 1000 gulden, sikap ini keterlaluhan dan diperbaharui pada tahun 1859.²⁰⁶ *Beslit* 1859 memuat tiga ketentuan utama dalam pelaksanaan haji yaitu: (1) Pas jalan tetap diwajibkan dan gratis; (2) Calon haji harus membuktikan kepada kepala daerah bahwa ia mempunyai uang yang cukup untuk perjalanannya pulang dan pergi dan untuk biaya keluarga yang ditinggalkan dan (3) setelah kembali dari mekkah para jama'ah haji diuji oleh Bupati/kepala daerah atau petugas yang ditunjuk dan hanya yang lulus diperkenankan memakai gelar dan pakaian haji.

c. Dampak Terhadap Pergerakan Perjuangan di Indonesia

Dengan diterapkannya beberapa pemikiran Snouck Hugronje kedalam peraturan pada tahun 1922 (*Staatsblad* 1922 No.698), para haji wajib memiliki tiket pulang pergi sehingga terdapat batas waktu

²⁰⁶ Husni Rahim. *Sistem Otoritas dan Adminitrasi Islam...* 180-183

untuk berada di Mekkah. Namun hal itu tidak dapat memangkas jumlah pergerakan kemerdekaan di Indonesia dan meminimalisir pengaruh Pan Islamisme di Indonesia. Malah sebaliknya pergerakan terus bermunculan dalam bentuk sebuah organisasi politik.

Pada permulaan abad ke-20, gerakan reformasi tersebut turut mempengaruhi bangkitnya pergerakan nasional Indonesia. Menurut Deliar Noer bahwa gerakan pembaharuan di Indonesia tidak pernah lepas dari perkembangan dunia pada umumnya. Inspirasi dari luar, terutama datang dari Timur Tengah. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Pieter Korver bahwa:

“Pada tahun-tahun permulaan abad ini, suatu gerakan reformasi Islam yang berpengaruh mulai tumbuh di Indonesia, sebagai suatu bagian yang hakiki dari perjuangan pergerakan nasional kepulauan tersebut pada waktu itu. Diilhami oleh ahli fikir Islam yang berhaluan modern, seperti Muhammad Abduh (1849-1905) dan Jamaluddin Al-Afgani (1839-1897) di Timur Tengah”.

Aliran Muhammad Abduh yang gerakannya mengarah pada usaha pendidikan, membentuk generasi baru yang akan meneruskan perjuangan, telah mempengaruhi K.H. Ahmad Dahlan di Yogyakarta dengan gerakan Muhammadiyah dan K.H. Hasyim Asy'ari di Jawa Timur dengan Nahdlatul Ulama.

2. Politik Haji Pada Masa Kemerdekaan

a. Masa Orde Lama (1945-1966)

Pasca kemerdekaan jamaah haji Indonesia mengalami kekosongan dalam beberapa tahun setelah kemerdekaan tersebut

karena kondisi ekonomi bangsa dan rakyat Indonesia dalam keadaan tidak berdaya sama sekali.²⁰⁷

Sebagaimana suatu bangsa yang baru merdeka, negara dalam penataan. Struktur negara, hukum, sosial ekonomi, politik dan budaya yang dirusak oleh Hindia Belanda dan Jepang. Belanda datang lagi ke Indonesia untuk menjajah kembali dan mengambil alih kekuasaannya yang hilang dengan melakukan tindakan agresi yang terkenal dengan agresi Belanda pertama dan kedua dan tipu muslihat lainnya untuk meruntuhkan kekuasaan RI yang baru merdeka.²⁰⁸

Perjalanan Negara Republik Indonesia ternyata tidak luput dari rongrongan pihak Belanda yang menginginkan kembali berkuasa di Indonesia. Ternyata mengembalikan Hindia Belanda seperti Negara Sumatera timur, Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan, Negara Jawa Timur, dan sebagainya. Taktik Belanda dengan adanya negara-negara itu akan meruntuhkan kekuasaan Republik Indonesia. Bangsa Indonesia dihadapkan kepada perang kemerdekaan yaitu agersi Belanda pertama pada tahun 1947 dan kemudian pada tahun 1948.²⁰⁹

Penghentian ibadah haji di masa perang berdasarkan fatwa ulama Masyumi yang dipimpin oleh KH. Hasjim Asy'ari, bahwa ibadah haji dimasa perang tidaklah wajib, fatwa tersebut kemudian dituangkan dalam Maklumat Menteri Agama Nomor 4 Tahun 1947,

²⁰⁷ “Sejarah Penyelenggaraan Haji di Indonesia,” diunduh dari http://haji.depag.go.id/index.php/info-umum/Sekilas_Sejarah_Perhajian_di_Indonesia, diakses tanggal 10 Nopember 2016

²⁰⁸ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi HTN UI, 1983), 2-3

²⁰⁹ Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, (Jakarta: LP3ES, 1985),

yang menyatakan ibadah haji dihentikan selama dalam keadaan genting.²¹⁰

Dalam perkembangan selanjutnya pada tahun 1948 pemerintah Indonesia dalam hal ini Departemen Agama dibawah pimpinan Menteri Agama KH. Masjkur mengambil kebijakan, mengirim Misi Haji I ke tanah Suci Makkah di bawah pimpinan KH. R. Moh. Adnan untuk menghadap Raja Saudi Arabia Ibnu Saud. Pada kesempatan itu, Misi Haji Indonesia melalui pers Arab Saudi memperkenalkan perjuangan bangsa Indonesia dalam melawan kolonial Belanda. Pada saat itu konsulat Belanda di Arab Saudi juga mengirim Misi Haji, tetapi dengan kedatangan Misi Haji Indonesia ini, misi haji versi Belanda tidak mendapat perhatian dari pemerintah Arab Saudi. Hasil positif dari diplomasi haji Indonesia ini yaitu mendekatkan negara-negara Arab dan dunia Islam kepada perjuangan bangsa Indonesia dalam mempertahankan kemerdekaan. Secara politis menggugah simpati negara-negara Islam, sehingga baik *defacto* maupun *dejure*, mereka mengakui kedaulatan Republik Indonesia,²¹¹ pada tahun itu juga bendera Merah-Putih pertama kali dikibarkan di Arafah.

Pada tahun 1949 jumlah jamaah haji yang diberangkatkan mencapai 9.892 orang dan pada tahun 1950 mencapai angka 10.000 orang ditambah 1.843 orang yang berangkat secara mandiri. Penyelenggaraan ibadah haji pada masa ini dilakukan oleh Penyelenggara Haji Indonesia (PHI) yang berada di setiap Karesidenan.²¹²

Dalam perkembangan selanjutnya, untuk lebih memberikan kekuatan legalitas penyelenggaraan haji, pada tanggal 21 Januari

²¹⁰ Aqib Suminto, Politik Islam Hindia Belanda, 17

²¹¹ Azyumardi Azra, Jaringan Ulama Timur Tengah dan Kepulauan Nusantara Abad XVII & XVIII: Akar Pembaruan Islam Indonesia, (Jakarta: Kencana, 2004), 21

²¹² Azyumardi Azra, Jaringan Ulama Timur Tengah dan Kepulauan Nusantara Abad XVII & XVIII: Akar Pembaruan Islam Indonesia, 21

1950 Badan Kongres Muslim Indonesia (BKMI) mendirikan sebuah yayasan yang secara khusus menangani kegiatan penyelenggaraan haji, yaitu Panitia Perbaikan Perjalanan Haji Indoensia (PPHI) yang diketuai oleh KHM Sudjak. Kedudukan PPHI lebih dikuatkan lagi dengan dikeluarkannya surat dari Kementerian Agama, ditandatangani oleh Menteri Agama RIS KH Wahid Hasyim, Nomor 3170 tanggal 6 Pebruari 1950, kemudian disusul dengan Surat Edaran Menteri Agama RI di Yogyakarta Nomor A.III/I/648 tanggal 9 Februari 1950 yang menunjuk PPHI sebagai satu-satunya wadah yang sah,²¹³ disamping Pemerintah, untuk mengurus dan menyelenggarakan perjalanan haji Indonesia. Sejak saat inilah dengan berdasarkan legalitas yang kuat, masalah haji ditangani oleh Pemerintah melalui Kementerian Agama.

Pada tahun 1952 dibentuk perusahaan pelayaran PT Pelayaran Muslim yang disetujui oleh Menteri Agama sebagai satu-satunya perusahaan yang menjadi panitia haji. Besarnya jumlah masyarakat yang berminat untuk menunaikan ibadah haji, sementara fasilitas yang tersedia sangat terbatas, Menteri Agama memberlakukan sistem *quotum*, yaitu jumlah jatah yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat ke daerah berdasarkan minat masyarakat untuk menunaikan ibadah haji dari masing-masing daerah dengan pertimbangan skala prioritas.²¹⁴ Meski ketika itu kecenderungan terus meningkatnya biaya haji terjadi, namun tetap saja jumlah masyarakat yang melakukan ibadah haji tetap juga meningkat. Sebagai informasi, pada tahun 1949 biaya haji sebesar Rp. 3.395, pada tahun 1950 dan 1951 meningkat dua kali lipat menjadi sebesar Rp. 6.487, Berikut

²¹³ Nurlis Meuko, "Ketika Indonesia tak Wajib Haji," Viva News, diunduh dari http://cangkang.vivanews.com/news/read/86818-ketika_indonesia_tak_wajib_haji. diakses tanggal 10 Nopember 2016.

²¹⁴ Nurlis Meuko, "Ketika Indonesia tak Wajib Haji,"...

ditunjukkan perkembangan jumlah jamaah haji dan ongkos naik haji dari tahun 1954 sampai dengan 1959.²¹⁵

Selanjutnya pada tahun 1962, dibentuklah sebuah Panitia yang mandiri yaitu Panitia Pemberangkatan dan Pemulangan Haji (PPPH). Panitia ini diberikan kewenangan penuh dalam menyelesaikan setiap permasalahan yang timbul dan pengambilan keputusan dilakukan oleh ketua Panitia atas persetujuan Menteri Agama, tanpa melibatkan departemen secara langsung.²¹⁶

Pada tahun 1962, biaya haji sebesar Rp. 60.000 dan pada tahun 1963 biaya haji naik signifikan hampir 3,5 kali lipat menjadi Rp. 200.000. Tidak lebih dari 2 tahun, pada tahun 1964 Pemerintah mengambil alih kewenangan PPPH dengan membubarkannya, selanjutnya kewenangan tersebut diserahkan kembali kepada Dirjen Urusan Haji (DUHA). Pada tahun 1964 biaya haji tidak lagi disubsidi Pemerintah sehingga biayanya meningkat dua kali lipat dimana biaya dengan kapal laut ditetapkan sebesar Rp. 400.000 sedangkan dengan pesawat udara ditentukan sebesar Rp. 1.400.000. Di tahun 1964 juga dibentuklah PT. Arafat untuk mengatasi permasalahan angkutan laut yang sebelumnya dilakukan oleh PT. Muslim Indonesia, sebagaimana disuratkan dalam Keputusan Presiden Nomor 122 Tahun 1964.²¹⁷

Akibat situasi kenegaraan yang tidak menentu, paska peristiwa G.30S/PKI, berpengaruh terhadap kondisi ekonomi, mengakibatkan

²¹⁵ Laporan Akhir KPPU, Evaluasi Kebijakan Pemerintah terkait dengan Persaingan Usaha dalam Rancangan Perubahan Undang-undang No. 17/1999 tentang Penyelenggaraan Haji, diunduh dari <http://kppu.go.id>, diakses tanggal 15 November 2008. Selanjutnya disebut Laporan Haji KPPU.

²¹⁶ Laporan Akhir KPPU,

²¹⁷ Laporan Akhir KPPU, Lihat juga .Dien Majid, “Berhaji Tempo Dulu Dengan Kapal Laut” dalam Edi Sedyawati dan Susanto Zuhdi. Ed., Arung Samudra: Persembahan Memperingati Sembilan Windu A.B.Lapian, (Depok: PPKB-LPUI, 2001). diunduh dari <http://attaubah60.multiply.com/journal/item/10>. diakses tanggal 10 Nopember 2016.

nilai rupiah terhadap mata uang asing mengalami penurunan yang sangat tajam, sehingga dengan Keputusan Menteri Urusan Haji Nomor 132/1965 penentuan biaya perjalanan haji menggunakan kapal laut ditentukan sebesar Rp. 2.260.000. jumlah biaya haji yang mengalami kenaikan sangat drastis ini tidak menurunkan minat calon haji, dimana jumlah jamaah haji pada tahun bersangkutan mencapai 15.000 orang.²¹⁸

b. Masa Orde Baru (1966-1988)

Pasca G 30 S/PKI, dilakukan perubahan struktur dan tata organisasi Menteri Urusan Haji dan mengalihkan tugas penyelenggaraan haji di bawah wewenang Direktur Jenderal Urusan Haji Departemen Agama, termasuk mengenai penetapan besaran biaya, sistem menejerial dan bentuk organisasi yang kemudian ditetapkan dalam Keputusan Dirjen Urusan Haji Nomor 105 Tahun 1966. Pada tahun tersebut, penetapan biaya perjalanan ibadah haji ditetapkan dalam tiga kategori, yaitu haji dengan kapal laut, haji berdikari dan haji dengan pesawat udara. Dengan diberlakukannya kembali calon jamaah haji berdikari.

Sejak tahun 1967 penyelenggaraan ibadah haji dikembalikan kepada Menteri Agama melalui Keputusan Presiden nomor 92 Tahun 1967 yang memberikan wewenang kepada Menteri Agama untuk menentukan besarnya biaya haji. Namun pada tahun 1968 besaran biaya haji kembali ditetapkan oleh Dirjen Urusan Haji dengan Keputusan Nomor 111 Tahun 1968. Pada tahun 1968 ini, calon jamaah haji mulai merasakan bahwa pelayanan perjalanan haji yang dilakukan oleh swasta biayanya lebih mahal dibandingkan dengan penyelenggaraan haji oleh Pemerintah. Di samping itu banyak calon jamaah haji yang keberangkatannya diurus oleh biro-biro perjalanan

²¹⁸ Laporan Akhir KPPU,

haji swasta ketika itu, mengalami gagal berangkat menunaikan ibadah haji dikarenakan keterbatasan alat transportasi laut.²¹⁹

Bercermin pada pengalaman buruk yang dialami oleh masyarakat calon jamaah haji, maka pemerintah melalui Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 1969 menetapkan kebijaksanaan bahwa seluruh pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji diproses dan diurus oleh Pemerintah, dan mengharapkan calon jamaah haji agar dalam menjalankan ibadah haji melalui prosedur resmi sesuai ketetapan pemerintah.²²⁰

Pemerintah dalam hal ini ikut serta bertanggungjawab secara penuh dalam penyelenggaraan haji, baik dari penentuan biayanya sampai kepada pelaksanaan serta hubungan antar dua negara mulai dilaksanakan pada tahun 1970. Pada tahun 1971 sampai dengan tahun 1973 penyelenggaraan ibadah haji tidak banyak mengalami perubahan-perubahan kebijakan. Sebuah peristiwa tragis terjadi pada tahun 1974, yaitu ketika pesawat udara Martin Air yang mengangkut jamaah haji Indonesia mengalami kecelakaan di Colombo.²²¹

Pada tahun 1976 dilakukan perubahan tata kerja dan struktur organisasi penyelenggaraan ibadah haji, dimana dilaksanakan oleh Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji (BIUH), Departemen Agama. Dengan mempertimbangkan banyaknya permasalahan perjalanan haji dengan kapal laut yang tidak dapat diselesaikan, termasuk pailitnya PT Arafat, mulai tahun 1979 Pemerintah melalui Keputusan Menteri Perhubungan Nomor: SK-72/OT.001/Phb-79 memutuskan untuk meniadakan pengangkutan jamaah haji dengan kapal laut dan

²¹⁹ Dick Douwes dan Nico Kaptein. *Indonesia dan Haji*, (Terj. Soedarso Soekarno), (Jakarta: INIS, 1997), 67.

²²⁰ Dick Douwes dan Nico Kaptein. *Indonesia dan Haji...*, Laporan Haji KPPU

²²¹ “Napak Tilas Tragedi Pesawat Haji”, diunduh dari <http://dedepermana.blogspot.com/2009/09/tragedi-pesawat-haji.html>. diakses tanggal 10 Nopember 2016

menetapkan bahwa penyelenggaraan ibadah haji dilaksanakan dengan menggunakan pesawat udara. Pada awal penghapusan jamaah haji dengan kapal laut tersebut, kejadian tragis kembali terjadi, dimana pesawat udara yang mengangkut jamaah haji Indonesia mengalami kecelakaan kali kedua di Colombo.²²²

Pada tahun 1981, keterlibatan swasta dalam penyelenggaraan haji dihentikan oleh Pemerintah melalui Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1981 yang mengatur bahwa penyelenggaraan ibadah haji hanya oleh Pemerintah. Namun demikian, sekitar tahun 1985, Pemerintah kembali mengikutsertakan pihak swasta dalam penyelenggaraan ibadah haji dan umroh. Mulai tahun 1991 pemerintah menyempurnakan peraturan tentang penyelenggaraan haji dengan Peraturan Nomor 245 tahun 1991, yang menuangkan penekanan pada pemberian sanksi yang jelas kepada swasta yang tidak melaksanakan tugas sebagaimana ketentuan yang berlaku.

Sentralisasi kebijakan dan monopoli sangat mewarnai penyelenggaraan haji pada fase ini,²²³ dimana manajemen penyelenggaraan haji yang diadopsi berbasis sistem birokrasi tradisional sebagaimana dilakukan pada masa kolonial Belanda.²²⁴

²²² “Mencermati Penyebab Rontoknya Burung Besi”, diunduh dari <http://www.indonesiaindonesia.com/f/8940-mencermati-penyebab-rontoknya-burung-besi/>. diakses tanggal 10 Nopember 2016

²²³ “Tidak Efisiennya ONH Dikarenakan Subsidi untuk DPR, Pejabat, dan ABRI,” *Tempo* Edisi 27/03 - 8 September 1998 (wawancara dengan Tarmizi Taher, diunduh dari <http://www.tempo.co.id/ang/min/03/27/nas2.htm>. diakses tanggal 10 Nopember 2016

²²⁴ Penyelenggaraan haji ditangani oleh pemerintah sejak tahun 1969. Hal ini disebabkan karena banyaknya calon jamaah haji yang gagal diberangkatkan oleh orang-orang atau badanbadan swasta, bahkan calon-calon yang mengadakan kegiatan usaha penyelenggaraan perjalanan haji, sehingga menimbulkan banyak protes kepada pemerintah dalam hal ini Departemen Agama. Maka dengan Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 1969, pemerintah mengeluarkan kebijaksanaan mengambil alih semua proses penyelenggaraan

Dalam pelaksanaan regulasi yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan haji pada masa Orde Baru hanya dalam bentuk Peraturan/ Keputusan Presiden RI, antara lain :

- a) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 tahun 1960 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji.
- b) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 tahun 1964 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji Secara Interdepartemental.
- c) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1969 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji oleh Pemerintah.
- d) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 53 tahun 1981 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji.
- e) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 tahun 1983 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji.
- f) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 tahun 1995 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji.
- g) Keputusan Presiden Nomor 62 tahun 1995 juncto Keputusan Presiden Nomor 81 tahun 1995 juncto Keputusan Presiden Nomor 119 tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji.

Regulasi yang telah diterbitkan tersebut masih terdapat permasalahan dari segi hukum, karena ketujuh regulasi itu masih menginduk kepada *Pelgrims Ordonnantie* Nomor 698 tahun 1922. Ada kelemahan dalam regulasi tersebut karena tidak jelas sasaran dan sistemnya, dan hanya secara tegas mengatur bahwa penyelenggaraan ibadah haji dilaksanakan oleh dan menjadi tanggung jawab pemerintah

Perkembangan hukum Islam di Indonesia pada masa Orde Baru, terutama dalam melahirkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan hukum Islam, memang belumlah

perjalanan haji oleh pemerintah. Dengan keputusan ini, pemerintah mengharuskan setiap warga negara Indonesia yang akan menunaikan ibadah haji, agar melalui prosedur yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

dapat dikatakan memuaskan. Terkendalanya perkembangan hukum Islam pada masa Orde Baru, merupakan bias dari kebijakan pemerintahan masa itu yang ingin menjadikan Pancasila sebagai asas tunggal dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Selain itu memang *political will* dari penguasa untuk mentransformasikan nilai-nilai hukum Islam ke dalam sistem hukum nasional masih sangat kurang. Sehingga pembicaraan dan diskusi-diskusi yang mengarah kepada ideologi atau asas lain, terutama yang bersinggungan dengan nilai-nilai agama misalnya dianggap tabu dan sedapat mungkin diminimalisir.²²⁵

Ismail Sunny, mengilustrasikan politik hukum sebagai suatu proses penerimaan hukum Islam digambarkan kedudukannya menjadi dua periode: pertama, periode *persuasive source* yang setiap orang Islam diyakini mau menerima keberlakuan hukum Islam itu. Kedua, periode *authority source* yang setiap orang Islam menyakini bahwa hukum Islam memiliki kekuatan yang harus dilaksanakan. Dengan kata lain, hukum Islam dapat berlaku secara yuridis formal apabila dikodifikasikan dalam perundangundangan nasional.²²⁶ Untuk mengembangkan proses transformasi hukum Islam ke dalam supremasi hukum nasional, diperlukan partisipasi semua pihak dan lembaga terkait, seperti halnya hubungan hukum Islam dengan badan kekuasaan negara yang mengacu kepada kebijakan politik hukum yang ditetapkan (*adatrechts politiek*). Politik hukum tersebut merupakan produk interaksi kalangan elite politik yang berbasis kepada berbagai kelompok sosial budaya. Ketika elite politik Islam

225 EMK. Alidar, Hukum Islam di Indonesia pada Masa Orde Baru (1966-1997), Jurnal Hukum Pidana dan Politik Hukum, LEGITIMASI, Vol.1 No. 2, Januari-Juni 2012, diakses dari http://www.undana.ac.id/jsmallfib_top/JURNAL/HUKUM/HUKUM%202012/HUKUM%20ISLAM%20DI%20INDONESIA%20PADA%20MASA%20ORDE%20BARU.pdf, pada tanggal 01 Mei 2017

²²⁶ Isma'il Sunny, Tradisi dan Inovasi Keislaman di Indonesia dalam Bidang Hukum Islam, dalam Cik Hasan Bisri (ed.), Bunga Rampai Peradilan Islam di Indonesia, Jilid I (Bandung: Ulul Albab Press, 1997). 40-43

memiliki daya tawar yang kuat dalam interaksi politik itu maka peluang bagi pengembangan hukum Islam untuk ditransformasikan semakin besar.

Politik hukum masa Orde Baru seperti termaktub dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) yaitu Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sejak 1973, 1978, 1983, 1988 dan 1993. Kurun waktu 1973-1988 pengembangan hukum nasional diarahkan bagi kodifikasi dan unifikasi hukum sesuai kepentingan masyarakat. Bentuk hukum tertulis tertentu dikodifikasikan dan diunifikasikan, terutama hukum yang bersifat ‘netral’ yang berfungsi sebagai rekayasa sosial. Demikian halnya bagi orang Islam, unifikasi hukum Islam memperoleh pengakuan dalam sistem hukum nasional.²²⁷

c. Masa Reformasi (1999-Sekarang)

1) Periode 1999 s/d 2008

Penyelenggaraan ibadah haji sejak masa kolonial sampai tahun 1999 pada dasarnya dilandasi atas regulasi Belanda yaitu Pelgremes Ordonnatie Staatsblaads tahun 1922 nomor 698 termasuk perubahan serta tambahannya dan Pelgrims Verordening tahun 1938.²²⁸

Momentum reformasi, sebagaimana pernah kita saksikan, memberikan ruang gerak yang luas dalam melakukan berbagai perubahan tata kenegaraan. Salah satunya adalah dalam hal regulasi penyelenggaraan ibadah haji. Aspirasi penyempurnaan regulasi penyelenggaraan ibadah haji merupakan RUU usul inisiatif DPR. Diusulkan oleh 36 orang anggota DPR terdiri dari 18 orang FKP, 8 orang FPP, 6 FABRI, dan 4 FPDI. RUU tersebut disampaikan dengan

²²⁷ Teuku Mohammad Radhie, Politik dan Pembaruan Hukum, dalam Prisma No. 6 tahun II (Jakarta: LP3ES, 1973), 4.

²²⁸ Achmad Nidjam, Urgensi dan Perkembangan Regulasi Penyelenggaraan Ibadah Haji. (Realita Haji Edisi VI/2012), 32

surat nomor 08/ LEGNAS/KESRA/XII/1988 tanggal 17 Desember 1998 kepada pemimpin DPR RI dan diberitahukan/ dibagikan kepada anggota DPR dalam rapat paripurna 5 Januari 1999.

Pada tanggal 7 Januari 1999, para pengusul RUU memberikan penjelasan dalam rapat Badan musyawarah. Dalam penjelasan itu dikatakan, antara lain bahwa DPR mengalami krisis citra karena dianggap kurang peka terhadap aspirasi rakyat sehingga muncul, antara lain kritik terhadap tidak adanya RUU usul inisiatif selama hampir 25 tahun terakhir.²²⁹

Salah satu upaya untuk memperbaiki citra DPR adalah mengoptimalkan penggunaan haknya di bidang perundang-undangan. Sehubungan dengan itu, DPR menyampaikan RUU inisiatif, yaitu Rancangan Undang-Undang tentang ratifikasi konvensi anti penyiksaan, Rancangan Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli, Rancangan Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen, dan Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Pada tanggal 11 Januari 1999 pengusul RUU memberikan penjelasan pada rapat paripurna DPR-RI. Selanjutnya pada tanggal 4 Februari 1999, fraksi-fraksi memberikan tanggapan atas RUU tersebut pada rapat paripurna DPR RI. Seluruh fraksi DPR RI menyambut baik, karena di satu sisi, jumlah umat Islam yang menunaikan ibadah haji dan umrah meningkat pesat tahun ke tahun. Di sisi lain pelayanan dan perlindungan untuk mereka yang menunaikan ibadah haji maupun umrah belum cukup memadai. Di samping itu, menjadi tugas pemerintah untuk melayani dan melindungi warga negara yang menjalankan ibadah menurut agamanya. RUU tersebut sarat dengan nilai-nilai religius yang diusulkan oleh beberapa orang anggota dewan yang menunjukkan

²²⁹ Achmad Nidjam, *Urgensi dan Perkembangan Regulasi...*,33

kepekaan terhadap aspirasi yang berkembang di masyarakat, khususnya umat Islam.

Rancangan Undang-Undang inisiatif tentang penyelenggaraan ibadah haji dinilai sangat aspiratif, sebab penyelenggaraan ibadah haji selain mempunyai dimensi yang sangat luas karena menjangkau dan memperjuangkan kepentingan semua lapisan dan golongan umat Islam juga bernuansa internasional. RUU Haji juga bermaksud meningkatkan pelayanan serta perlindungan bagi para jamaah haji. Demikian juga RUU mengatur penyelenggaraan ibadah haji dalam dimensi fikih yang berhubungan dengan kaidah “*ma la yatim al wajib illa bihi fahua wajib*”, yang merupakan *mashlahah 'ammah*.

DPR menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang penyelenggaraan ibadah haji yang berisi tiga puluh pasal itu untuk disahkan menjadi undang-undang pada tanggal 15 April 1999. Selanjutnya RUU tersebut disahkan pada tanggal 3 Mei 1999 dan diundangkan pada tanggal 3 Mei 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 17 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji (Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 53 dan Tambahan Lembaran Negara RI nomor 3832). Melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999, dalam Bab XV Pasal 29 ayat menyatakan bahwa “pada saat mulai berlakunya undang-undang ini, Ordonansi Haji (*Pelgrims Ordonnantie* Staatsblaad Tahun 1922 Nomor 698) termasuk segala perubahan dan tambahannya dinyatakan tidak berlaku”.²³⁰

Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji merupakan wujud jaminan atas kemerdekaan warga negara Republik Indonesia untuk beribadah menurut agamanya masing-masing,

230 Sistem Informasi Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan-Kementerian Hukum dan Hak Azasi Manusia Republik Indonesia, *Peraturan.go.id.*, diakses dari: <http://peraturan.go.id/uu/nomor-17-tahun-1999.html>, pada tanggal 03 Juni 2017

sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dalam undang-undang ini tidak ada ketentuan yang mewajibkan seseorang yang menurut ajaran Islam wajib melaksanakan ibadah haji untuk melaksanakan ibadah haji. Dengan demikian, undang-undang ini tidak memaksakan berlakunya hukum Islam mengenai haji, pun terhadap warga negaranya yang beragama Islam. Dengan kata lain, materi undang-undang ini semata-mata mengenai masalah teknis administratif haji.

Transformasi hukum Islam dalam bentuk perundang-undangan (*takhrij al-ahkâm fi al-nash al-qânun*) merupakan produk interaksi antar elite politik Islam (para ulama, tokoh ormas, pejabat agama dan cendekiawan Muslim) dengan elite kekuasaan (*the ruling elite*) yakni kalangan politisi dan pejabat negara. Sebagai contoh, diundangkannya UU Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Haji di Indonesia tidak lepas dari peranan elite Islam cukup dominan di dalam melakukan pendekatan dengan kalangan elite di tingkat legislative sehingga RUU UU Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Haji di Indonesia dapat dikodifikasikan.²³¹ Adapun prosedur pengambilan keputusan politik di tingkat legislatif dan eksekutif dalam hal legislasi hukum Islam (*legal drafting*) hendaknya mengacu kepada politik hukum yang dianut oleh badan kekuasaan negara secara kolektif. Suatu undang-undang dapat ditetapkan sebagai peraturan tertulis yang dikodifikasikan apabila telah melalui proses politik pada badan kekuasaan negara yaitu legislatif dan eksekutif, serta memenuhi persyaratan dan rancangan perundang-undangan yang layak.

Setelah 54 tahun penyelenggaraan ibadah haji, baru pada tahun 1999 pertama kali diterbitkan UU Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagai pijakan yang kuat dalam

²³¹ “Abstraksi Hukum Islam” dalam *Mimbar Hukum*, No. 5 Tahun II, (Jakarta: Al-Hikmah dan Ditbinbapera Islam, 1992), 17-21.

penyelenggaraan haji Indonesia. Sejak keluarnya UU Nomor 17 Tahun 1999 tersebut, penyelenggaraan haji Indonesia bersandar pada ketentuan perundang-undangan ini. Sedangkan pelaksanaan haji di Arab Saudi disesuaikan dengan ketentuan yang berlaku di negara tersebut sebagaimana tercantum dalam “*Taklimatul Hajj*” yang mengatur berbagai aspek pelaksanaan haji, seperti pemondokan, transportasi, dan ketentuan teknis pelaksanaan ibadah seperti jadwal waktu pelepasan jumrah dan transportasi jamaah haji untuk Arafah-Muzdalifah-Mina dengan sistem taraddudi.²³²

2) Periode 2008-Sekarang

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 yang telah berlaku selama enam tahun, dinilai masih kurang memenuhi aspirasi reformasi, sehingga memperoleh kritik sebagai berikut:

- 1) Belum ada kejelasan pemisahan fungsi regulator dan operator;
- 2) Belum ada sistem penyelenggaraan haji yang profesional dan adil;
- 3) Belum diatur hak dan kewajiban jemaah;
- 4) Pengelolaan dana haji kurang transparan dan akuntabel;
- 5) Organisasi perhajian Indonesia di Arab Saudi kurang mendukung;
- 6) Masih sering terjadi permasalahan pada penyelenggaraan haji;
- 7) Citra dan martabat bangsa Indonesia di Arab Saudi belum sebaik negara lain.

Melalui pembahasan yang panjang dengan menghadirkan seluruh stakeholders haji dan ormas-ormas Islam tingkat nasional, dan dalam perjalanannya karena perubahan yang diusulkan lebih dari

²³² “Tender Untuk Pemondokan haji belum Bisa Dilakukan”, diunduh dari <http://74.125.153.132/search?q=cache:UIgCgciFzUsJ:www.eramuslim.com/berita/nasional/menag-tender-untuk-pemondokan-haji-belum-bisadilakukan.htm+%22Taklimatul+Hajj+adalah%22&cd=2&hl=en&ct=clnk&gl=id&client=firefox-a>. diakses tanggal 22 Oktober 2016.

30%, maka Undang Nomor 17 Tahun 1999 tidak diamandemen, tetapi diganti dengan undang-undang baru.

Setelah melalui pembahasan selama 2 tahun dan 5 bulan, kemudian inisiatif penggantian disetujui dalam Rapat Paripurna DPR-RI pada tanggal 1 April 2008. Kemudian ditandatangani Presiden RI, disahkan dan diundangkan pada tanggal 28 April 2008. Pengesahan ini melahirkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 60 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4845.²³³

Penyempurnaan substansi dari Undang-Undang 17 Tahun 1999 dijawab melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 yang berisi prinsip-prinsip antara lain:

- 1) Dibentuk Komisi Pengawas Haji Indonesia (KPHI) untuk perbaikan fungsi regulator dan operator di tangan Pemerintah;
- 2) Ditetapkan asas penyelenggaraan haji, yaitu keadilan, profesional, akuntabel dengan prinsip nirlaba;
- 3) Ditetapkan bab tersendiri tentang hak dan kewajiban jemaah;
- 4) Diatur mekanisme pengelolaan BPIH sejak perencanaan, pelaksanaan, pemeriksaan, dan pelaporan. Di samping itu, neraca laporan BPIH diumumkan kepada masyarakat melalui media massa nasional;
- 5) Ditetapkan pasal tentang dapat dibentuknya Satker tersendiri yang khusus menangani penyelenggaraan haji di Arab Saudi. Dibentuk Kantor Misi Haji Indonesia di Arab Saudi berdasarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 28 Tahun 2009 telah;

²³³ Sistem Informasi Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan-Kementerian Hukum dan Hak Azasi Manusia Republik Indonesia, Peraturan go.id., diakses dari: <http://peraturan.go.id/uu/nomor-17-tahun-1999.html>, pada tanggal 03 Juni 2017

- 6) Ditetapkan pembatasan umur pergi haji bagi anak (18 tahun), karena mereka belum wajib menunaikan ibadah haji. Hal ini dalam rangka memenuhi rasa keadilan masyarakat;
- 7) Penerapan seragam nasional bagi jemaah haji. Hal ini untuk menonjolkan identitas kebangsaan dan memperbaiki citra jemaah haji Indonesia di Arab Saudi.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 memberikan garis yang jelas tentang peran pemerintah dengan pengawasan dari komisi independen, kewajiban pemerintah dalam pembiayaan, hak dan kewajiban jemaah, pengelolaan dana haji, tertatanya sub sistem-sub sistem penyelenggaraan ibadah haji, serta adanya asas penyelenggaraan ibadah haji yaitu keadilan, professional dan akuntabel dengan prinsip nirlaba. Disamping itu juga memberikan dasar bagi pemerintah untuk merumuskan kebijakan dalam hal pembinaan, pelayanan, perlindungan terhadap jemaah dan pengelolaan dana haji.

Pasca keluarnya UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, diiringi pula kebijakan-kebijakan lain oleh pemerintah, antara lain dapat kami gambarkan sebagai berikut:

- e) 2010, setoran awal bagi jemaah haji reguler naik menjadi Rp 25.000.000 yang disimpan dalam rekening atas nama Menteri Agama.
- f) 2013, peluncuran Siskohat Generasi Kedua; Pemotongan Kuota Haji Indonesia sebesar 20 persen dari Kuota dasar sebagai dampak proyek perluasan Masjidil Haram; Migrasi Bank Penerima Setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji dari Bank Konvensional ke Bank Syariah/Unit Usaha Syariah.
- g) 2014, ditetapkannya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji yang salah satu mandatnya adalah membentuk Badan Pengelola

Keuangan Haji (BPKH) dengan target terbentuknya pada bulan September 2015. Lahirnya UU ini merupakan tekad dan semangat baru dalam pengelolaan keuangan haji dalam menghadirkan negara dalam keberpihakannya kepada calon/jemaah haji dan masyarakat; Penyerapan kuota jemaah haji secara transparan dan akuntabel sesuai dengan urutan porsi; Pelayanan akomodasi setara hotel berbintang 3, upgrade bus shalawat dan operasional 24 jam Pemandokan-Masjidil Haram; Penghematan biaya operasional penyelenggaraan haji dengan tidak mengurangi layanan kepada jemaah haji; Revitalisasi Asrama Haji.

- h) 2015-2016, implementasi total pelaksanaan pilot project e-haji yang ditetapkan otoritas Arab Saudi. Pengendalian daftar tunggu jemaah haji dengan memprioritaskan calon jemaah haji yang belum pernah melaksanakan ibadah haji dan menghimbau yang sudah melaksanakan ibadah haji untuk memberikan kesempatan kepada saudara muslim lainnya yang belum pernah haji karena haji wajib hanya sekali seumur hidup. Reformasi penyelenggaraan umrah. Transformasi Asrama Haji menjadi Unit Pelaksanaan Teknis. Keterbukaan dalam sistem sewa pemandokan, transportasi, katering dan pendukung lainnya dengan tidak mengurangi layanan kepada jemaah haji. Penetapan Zona Integritas Wilayah Bebas Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih Melayani (WBBM). Penerapan jalur baru keberangkatan dan pemulangan jemaah haji. Gelombang I: Tanah Air-Madinah-Jeddah, Gelombang I: Tanah Air-Jeddah-Madinah, makan di Makkah dan menggagas penguatan untuk

mempermanen pemondokan jemaah haji di Makkah. Pengakuan dan apresiasi dari berbagai pihak baik di Tanah Air maupun manca negara atas suksesnya penyelenggaraan haji tahun 2016.²³⁴

B. Analisis Terhadap Produk Hukum Pembatasan Ibadah Haji oleh Pemerintah Indonesia

Kerja keras DPR RI periode 1999 maupun DPR RI periode 2008 yang telah berjasa atas lahirnya Undang-Undang tentang penyelenggaraan ibadah haji sangat aspiratif, sebab penyelenggaraan ibadah haji selain mempunyai dimensi yang sangat luas karena menjangkau dan memperjuangkan kepentingan semua lapisan dan golongan umat Islam juga bernuansa internasional. RUU Haji juga bermaksud meningkatkan pelayanan serta perlindungan bagi para jemaah haji. Demikian juga RUU mengatur penyelenggaraan ibadah haji dalam dimensi fikih yang berhubungan dengan kaidah '*mala yatim al wajib illa bihi fahua wajib*', yang merupakan *mashlahah 'ammah*.

Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji merupakan wujud jaminan atas kemerdekaan warga negara Republik Indonesia untuk beribadah menurut agamanya masing-masing, sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dalam undang-undang ini tidak ada ketentuan yang mewajibkan seseorang yang menurut ajaran Islam wajib melaksanakan ibadah haji untuk melaksanakan ibadah haji. Dengan demikian, undang-undang ini tidak memaksakan berlakunya hukum Islam mengenai haji, pun terhadap warga negaranya yang beragama Islam. Dengan kata lain,

²³⁴ Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah - Kementerian Agama Republik Indonesia, Sejarah Mencatat Penyelenggaraan Haji Membaik Sejak Dipegang Kementerian Agama, Kamis, 29 September, 2016, <http://haji.kemenag.go.id/v3/content/sejarah-mencatat-penyelenggaraan-haji-membaik-sejak-dipegang-kementerian-agama>

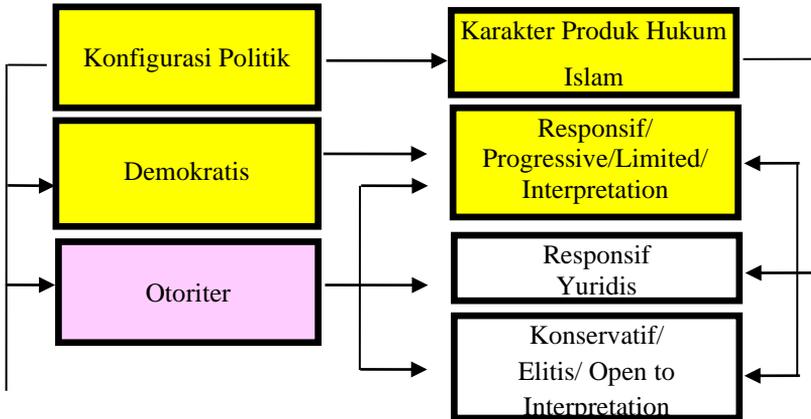
materi undang-undang ini semata-mata mengenai masalah teknis administratif haji.

Transformasi hukum Islam dalam bentuk perundang-undangan (*takhrij al-ahkâm fi al-nash al-qânun*) merupakan produk interaksi antar elite politik Islam (para ulama, tokoh ormas, pejabat agama dan cendekiawan Muslim) dengan elite kekuasaan (the ruling elite) yakni kalangan politisi dan pejabat negara. Sebagai contoh, diundangkannya UU Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Haji di Indonesia tidak lepas dari peranan elite Islam cukup dominan di dalam melakukan pendekatan dengan kalangan elite di tingkat legislative sehingga RUU UU Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Haji di Indonesia dapat dikodifikasikan.²³⁵ Adapun prosedur pengambilan keputusan politik di tingkat legislatif dan eksekutif dalam hal legislasi hukum Islam (legal drafting) hendaknya mengacu kepada politik hukum yang dianut oleh badan kekuasaan negara secara kolektif. Suatu undang-undang dapat ditetapkan sebagai peraturan tertulis yang dikodifikasikan apabila telah melalui proses politik pada badan kekuasaan negara yaitu legislatif dan eksekutif, serta memenuhi persyaratan dan rancangan perundang-undangan yang layak.

Bila diperhatikan, maka konfigurasi politik ketika produk Undang-Undang Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia yang direpresentasikan maka empat pilar demokrasi yang disebut di atas semua unsurnya terpenuhi. Sedangkan dari aspek karakter produk hukum sepenuhnya dapat dikelompokkan pada karakter hukum yang responsif karena produk hukumnya telah mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat di bidang ibadah umat Islam. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam

²³⁵ “Abstraksi Hukum Islam” dalam *Mimbar Hukum*, No. 5 Tahun II, (Jakarta: Al-Hikmah dan Ditbinbapera Islam, 1992), 17-21.

masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Dengan demikian, maka konfigurasi politik ketika lahirnya Undang-Undang Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia dalam konfigurasi politik demokratis dan dengan produk hukum Islam yang responsif, sebagaimana digambarkan dalam diagram berikut ini:



Paparan tersebut memperlihatkan konfigurasi dan pola-pola interaksi pusat-pusat kekuasaan (*power points*) di seputar hiruk-pikuk hukum Islam di Indonesia dipengaruhi oleh tiga faktor penting yaitu, *pertama* aspek situasi konfigurasi politik yang terdiri atas konfigurasi politik demokratis dan otoriter. Dari aspek karakter hukum ada beberapa kemungkinan produk yang lahir. *Pertama*, responsif yang berarti secara politis produk hukum ini lahir secara demokratis dan secara yuridis sejalan dengan substansi hukum Islam yang dianut umat Islam Indonesia dan dalam mekanisme pengundangannya bersifat pluralistic/kompetitif. *Kedua*, responsif-yuridis/politis, artinya secara politik produk hukum Islam yang lahir tidak dalam konfigurasi politik demokratis atau bahkan berada dalam konfigurasi politik otoriter, tetapi dipandang dari substansial memenuhi syarat minimal dari substansi hukum Islam atau minimal tidak bertentangan dengan hukum Islam. *Ketiga*, konservatif, yakni produk hukum Islam

yang jelas-jelas bertentangan dengan substansi hukum dan mekanisme lahirnya cenderung sentralistik.

Konfigurasi demokratis dan konfigurasi politik otoriter bisa lahir karakter produk hukum responsif tetapi tidak sebaliknya, karena dalam perspektif *siyâsah shar'iyah* pasti melahirkan produk hukum yang *al-'âdilah* (responsif), sedangkan *siyâsah wad'iyyah* dimungkinkan melahirkan produk hukum yang *al-'âdilah* (responsif) atau *al-zâlimah* (konservatif). Hal ini dijelaskan antara lain oleh 'Abd al-Wahhâb Khallâf.²³⁶

Politik hukum Islam di Indonesia bila dilihat dari faktor isi produk undang-undang mengenai hukum Islam yang lahir dari model negara Indonesia dapat bersifat responsif dan konservatif. Bila model negara Indonesia dilihat dengan perspektif 'Abd al-Wahhâb Khallâf, maka Indonesia dapat disebut menganut sistem *siyâsah wad'iyyah* yang melahirkan dua kemungkinan produk hukum, yakni *al-'âdilah* dan *al-zâlimah* atau responsif dan konservatif.

Dalam pembuatan peraturan perundang-Undangun setidaknya harus memenuhi ketentuan sebagai berikut: (1) Kajian teoretis, (2) Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma. Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian, (3) Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat, (4) Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan

²³⁶ Abd al-Wahhâb Khallâf, *al-Siyâsah al-Shar'iyah*, (Qâhirah: Dâr al-Ansâr, 1977), 4

masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.²³⁷

Permasalahan-permasalahan yang terjadi terkait Pembatasan Ibadah Haji di Indonesia, memperlihatkan bahwa dari segi substansi hukum tidak memadai bagi umat Islam, khususnya ekonomi menengah kebawah, untuk mencapai tujuan penyelenggaraan ibadah haji, yaitu aspek “keadilan”.²³⁸ Karena ketika diimplementasikan, ketentuan hukum yang sangat longgar rentan sekali menimbulkan penafsiran-penafsiran yang keluar dari substansi hukum tersebut. Oleh karena itu, untuk menentukan solusi hukum di masa yang akan datang, di samping permasalahan-permasalahan yang diungkapkan di atas, perlu dikaji beberapa aspek sebagai bahan pertimbangan, antara lain adalah:

1. Aspek Yuridis

Aspek yuridis adalah aspek yang harus sesuai dengan tata cara dan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembatasan Ibadah haji di Indonesia pasca kemerdekaan didasarkan pada landasan konstitusional yaitu:

- 1) Pasal 29 ayat (2) yang berbunyi:
 - (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.
 - (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

²³⁷ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam Lampiran I Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 4

²³⁸ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, Pasal 2

2) Pasal 28 E ayat (1) dan (2) UUD 1945²³⁹ disebutkan :

- (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.
 - (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.
- 3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji,
 - 4) PMA Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler.

Pasal 3 ayat (4):

“Jemaah Haji yang pernah menunaikan ibadah haji dapat melakukan pendaftaran haji setelah 10 (sepuluh) tahun sejak menunaikan ibadah haji yang terakhir”,

Pasal 4 ayat (1), poin a, berbunyi:

“berusia minimal 12 (dua belas) tahun pada saat mendaftar”

Kedudukan Peraturan Menteri dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan. Sebagaimana dijelaskan pada Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011²⁴⁰ menyatakan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: (a). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b). Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (c). Undang-Undang/Peraturan Pemerintah

²³⁹ Perubahan (Amandemen) Kedua UUD 1945 tanggal 18 Agustus 2000.

²⁴⁰Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pengganti Undang-Undang; (d). Peraturan Pemerintah; (e). Peraturan Presiden; (f). Peraturan Daerah Provinsi; dan (g). Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dengan demikian apakah Peraturan Menteri sudah tidak dapat dijadikan dasar hukum? Bagaimana sebenarnya kedudukan Peraturan Menteri setelah UU ini dikeluarkan, baik Peraturan Menteri yang dikeluarkan sebelum dan setelah Undang-Undang ini dikeluarkan

Peraturan menteri dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan(selanjutnya saya sebut sebagai UU No. 12/2011) tidak diatur dalam ketentuan Pasal ayat (1). Namundemikian, jenisperaturan tersebut keberadaannya diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12/2011, yang menegaskan:

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat”.

Walaupun ketentuan di atas tidak menyebut secara tegas jenis peraturan perundang-undangan berupa “Peraturan Menteri”, namun frase “...peraturan yang ditetapkan oleh... menteri...” di atas, mencerminkan keberadaan Peraturan Menteri sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Peraturan Menteri setelah berlakunya UU No. 12/2011 tetap diakui keberadaannya.

Persoalan selanjutnya, bagaimanakah kekuatan mengikat Peraturan Menteri tersebut? Pasal 8 ayat (2) UU No. 12/2011 menegaskan:

“Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.” (cetak tebal oleh penjawab)

Dari ketentuan di atas, terdapat dua syarat agar peraturan-peraturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12/2011 memiliki kekuatan mengikat sebagai peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; atau
2. Dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dalam doktrin, hanya dikenal dua macam peraturan perundang-undangan dilihat dasar kewenangan pembentukannya, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar:

1. Atribusi pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
2. Delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan.

A. Hamid S. Attamimmi²⁴¹ menegaskan Atribusi kewenangan perundang-undangan diartikan penciptaan wewenang (baru) oleh konstitusi/ *grondwet* atau oleh pembentuk undang-undang (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu.

²⁴¹A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara : Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita VI*, (Disertasi, Fakultas Pasca Sarjana UI, Jakarta, 1990), 352

Peraturan perundang-undangan atribusian dalam UUD 1945, berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dan Peraturan Daerah (Perda). Dalam UU No. 12/2011 juga dikenal satu jenis peraturan perundang-undangan atribusian di luar UUD 1945, yaitu Peraturan Presiden (Perpres), yang pada masa lalu dikenal sebagai Keputusan Presiden yang bersifat mengatur yang dasarnya adalah Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

Sementara itu, delegasi dalam bidang perundang-undangan ialah pemindahan/ penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan dari pemegang kewenangan asal yang memberdelegasi (delegans) kepada yang menerima delegasi (*delegataris*) dengan tanggungjawab pelaksanaan kewenangan tersebut pada *delegataris* sendiri, sedangkan tanggungjawab delegasi terbatas sekali.²⁴²

Peraturan perundang-undangan delegasi, misalnya tergambar dalam Pasal 6 ayat (4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia yang menyatakan bahwa: “Persyaratan penyelenggara dan jenis kegiatan penyelenggaraan ibadah haji yang dapat dilaksanakan oleh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan keputusan Menteri”.

Peraturan menteri yang dibentuk atas dasar perintah dari undang-undang tersebut dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan atas dasar delegasi (*delegated legislation*). Dengan demikian, secara umum peraturan perundang-undangan delegasi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

²⁴²A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: ...* 347

Kembali pada persoalan keberadaan dan kekuatan mengikat peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12/2011, termasuk Peraturan Menteri, Pasal 8 ayat (2) UU No. 12/2011 tidak hanya mengatur keberadaan peraturan perundang-undangan atas dasar delegasi (peraturan yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi). Pasal 8 ayat (2) UU No. 12/2011 juga menegaskan adanya peraturan perundang-undangan “yang dibentuk atas dasar kewenangan”.

Istilah “kewenangan” dalam ketentuan tersebut, tentu saja bukan kewenangan membentuk peraturan melainkan kewenangan pada ranah lain. Misalnya, Menteri melaksanakan kewenangan atas urusan pemerintahan tertentu yang merupakan kekuasaan Presiden. Artinya, apabila Menteri membentuk Peraturan Menteri tanpa adanya “perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, Peraturan Menteri tersebut tetap dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Padahal dalam doktrin tidak dikenal jenis peraturan perundang-undangan demikian.

Dalam perspektif Ilmu Perundang-undangan terutama dalam kaitannya peraturan perundang-undangan sebagai norma hukum yang bersifat hierarkis dimana norma hukum yang lebih rendah mencari validitasnya pada norma hukum yang lebih tinggi sebagaimana dikemukakan Hans Kelsen atau yang disebut oleh Joseph Raz sebagai *chain of validity*.²⁴³

Dalam undang-undang sebelumnya (Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004), tidak dikenal peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar kewenangan, termasuk dalam hal peraturan menteri. Peraturan Menteri yang dibentuk tanpa adanya pendelegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebelum berlaku UU No. 12/2011, dikenal secara teoritik sebagai

²⁴³Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta; Konpress, 2006.), 157

peraturan kebijakan (*beleidregels*).Yaitu suatu keputusan pejabat administrasi negara yang bersifat mengatur dan secara tidak langsung bersifat mengikat umum, namun bukan peraturan perundang-undangan.²⁴⁴

Karena bukan peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan tidak dapat diuji oleh Mahkamah Agung yang memiliki kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Dengan adanya ketentuan Pasal 8 ayat (2) UU No. 12/2011, maka tidak lagi perbedaan antara Peraturan Menteri yang merupakan peraturan perundang-undangan dengan Peraturan Menteri yang merupakan Aturan Kebijakan.

Kedudukan Peraturan Menteri yang telah dibentuk sebelum berlakunya UU No. 12/2011, tetap berlaku sepanjang tidak dicabut atau dibatalkan. Namun demikian, menurut saya, terdapat dua jenis kedudukan Peraturan Menteri yang dibentuk sebelum berlakunya UU No. 12/2011. *Pertama*, Peraturan Menteri yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, berkualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan. *Kedua*, Peraturan Menteri yang dibentuk bukan atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (atas dasar kewenangan), berkualifikasi sebagai Aturan Kebijakan. Hal ini disebabkan UU No. 12/2011 berlaku sejak tanggal diundangkan (vide Pasal 104 UU No. 12/2011 2011), sehingga adanya Peraturan Menteri yang dibentuk sebelum tanggal diundangkannya UU No. 12/2011 masih tunduk berdasarkan ketentuan undang-undang yang lama (UU No.10/2004). Konsekuensinya, hanya Peraturan Menteri kategori pertama di atas, yang dapat dijadikan objek pengujian Mahkamah Agung.

Selanjutnya, kedudukan Peraturan Menteri yang dibentuk setelah berlakunya UU No. 12/2011, baik yang dibentuk atas dasar

²⁴⁴Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, (Bandung,; Alumni, 1997), 169

perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang dibentuk atas dasar kewenangan di bidang urusan pemerintahan tertentu yang ada pada menteri, berkualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Peraturan Menteri tersebut memiliki kekuatan hukum yang bersifat mengikat umum dan dapat dijadikan objek pengujian pada Mahkamah Agung, apabila dianggap bertentangan dengan undang-undang. Sekedar menegaskan kembali, kedudukan Peraturan Menteri yang dibentuk tanpa delegasi/ atas kewenangan di bidang administrasi negara perlu dikaji lebih lanjut.

2. Aspek Sosiologis

Dalam kajian sosiologi hukum nama Lawrence M. Friedman tidak dapat dikesampingkan begitu saja. Teorinya dipakai untuk studi efektifitas hukum yang merupakan studi tentang berlakunya hukum secara sosiologis. Cara yang digunakan dalam studi tersebut dengan membandingkan idealita hukum dan realita hukum. Hukum dikatakan berlaku jika ditemukan perilaku hukum, yaitu perilaku yang sesuai dengan ideal hukum. Sebaliknya, bila ditemukan perilaku yang tidak sesuai dengan ideal hukum, yakni tidak sesuai dengan rumusan yang ada dalam undang-undang berarti ditemukan keadaan di mana ideal hukum tidak berlaku. Dengan studi efektifitas hukum, dapat ditelusuri faktor-faktor yang terlibat, baik faktor yang berkenaan dengan perwujudan perilaku (motif dan gagasan) maupun faktor kendala.²⁴⁵ Rumusan hukum yang dikemukakan Friedman yakni, bahwa ada tiga elemen sistem hukum yang menentukan berfungsinya atau memfungsikan suatu hukum, yaitu: structure, substance, dan legal culture.²⁴⁶ Teori Friedman tersebut juga dapat diaplikasikan dalam penelitian hukum Islam.

245 Soleman B. Taneko, *Pokok-Pokok Studi Hukum dalam Masyarakat*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1993), 56.

246 Sabian Usman, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*, cet. ke-2 (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010); 356-357.

Aspek Sosiologis adalah aspek yang harus sesuai dengan aspirasi, tradisi dan budaya hukum masyarakat. Indonesia adalah negara dengan jumlah penduduk terbanyak keempat di dunia. Menurut proyeksi Badan Pusat Statistik (BPS), jumlah penduduk Indonesia tahun 2017 ini mencapai 261 juta jiwa.²⁴⁷ Dari jumlah penduduk tersebut yang memeluk agama Islam sejumlah 207.176.162 atau 87,18 %²⁴⁸ untuk itu setiap musim haji Indonesia mengirimkan 221.000 jemaah.²⁴⁹

Tingginya minat berhaji menyebabkan antrian panjang. Calon jamaah haji yang terdaftar dalam daftar tunggu (*waiting list*) harus sabar menanti lima belas sampai dengan tiga puluh empat tahun,²⁵⁰ hal ini tidak hanya terjadi pada umat Islam Indonesia, pemerintah Kerajaan Saudi Arabia pun membatasi warganya yang sudah haji untuk kembali berhaji kecuali setelah lewat lima tahun.²⁵¹

Pelaksanaan ibadah haji memerlukan biaya yang cukup besar,²⁵² namun hal itu tidak menurunkan animo umat Islam untuk

²⁴⁷Badan Pusat Statistik, *Jumlah Penduduk Indonesia Tahun 2017*, diakses dari: <https://www.bps.go.id/linkTableDinamis/view/id/1119>, pada tanggal 15 Januari 2017

²⁴⁸Tumoutou News, *Jumlah Penganut Agama di Indonesia Tiap Provinsi*, diakses dari: <http://tumoutounews.com/2017/11/08/jumlah-penganut-agama-di-indonesia-tiap-provinsi/>, pada tanggal 15 Januari 2017

²⁴⁹ Pos Kota News, *Kemenag Usul Tambah Kuota Haji Tahun 2018*, diakses dari: <http://poskotanews.com/2017/12/25/kemenag-usul-tambah-kuota-haji-tahun-2018/>, pada tanggal 15 Januari 2017

²⁵⁰ Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah - Kementerian Agama Republik Indonesia, *Informasi Haji, Basis Data Waiting List*, diakses dari: <http://haji.kemenag.go.id/v3/basisdata/waiting-list> pada tanggal 01 Juni 2017

²⁵¹Ahmad Rofiq, 2015, *Pembatasan untuk Haji Berulang*, diakses dari: <http://berita.suaramerdeka.com/smcetak/pembatasan-untuk-haji-berulang/> pada tanggal 13 Maret 2015

²⁵² Berdasarkan data dari Kementerian Agama, pada tahun 1438 H/ 2017 M umat Islam yang menunaikan ibadah haji dari embarkasi Aceh misalnya dikenakan biaya sebesar USD 3.243, sementara yang berasal dari emarkasi

melaksanakan ibadah haji. Bahkan tidak sedikit di antara jemaah haji yang berupaya sekuat tenaga untuk menyisihkan sebagian dari harta mereka dalam jangka waktu yang cukup lama demi untuk melaksanakan ibadah haji.²⁵³

Besarnya biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji dan animo umat Islam untuk melaksanakan ibadah haji itu, seharusnya diikuti oleh regulasi, kelembagaan dan kebijakan/tata kelola yang mampu menjamin pelaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji secara adil, profesional, dan akuntabel sehingga dapat memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan bagi jemaah haji agar jemaah haji dapat menunaikan ibadahnya sesuai dengan ajaran Islam. Akan tetapi pada kenyataannya, Pemerintah belum mampu mewujudkan tujuan Penyelenggaraan Ibadah Haji itu, sebab Penyelenggaraan Ibadah Haji sampai saat ini masih mengandung berbagai kelemahan-kelemahan antara lain adalah pembatasan usia bagi pendaftar, sedangkan daftar tunggunya begitu panjang.

Ibadah haji sendiri sebetulnya tidak hanya sebatas persoalan ritual keagamaan, tetapi melibatkan berbagai aspek kehidupan masyarakat, baik sosial, ekonomi, hukum, dan politik. Karena itu, pengaturan ibadah haji, termasuk pembatasan haji, harus diformulasi oleh produk regulasi yang bijak, yang tidak menimbulkan masalah baru. Perlunya kajian yang komprehensif sebelum penerapan aturan pembatasan haji amat diperlukan.²⁵⁴

Makassar dikenakan biaya sebesar USD 3.575.79 Di sisi lain, jumlah jemaah haji pada tahun yang sama sebesar 221.000 jiwa dan pada tahun 1431 H/2018 M pemerintah mendapat kuota jemaah haji sebesar 221.000 jiwa.

253 Berdasarkan data Siskohat Ditjen PHU Kementerian Agama tahun 2017 jumlah jemaah haji regular pada tahun 2017 mencapai 221.000 orang, sementara tahun 2018 jumlah jemaah haji regular mencapai 224.000 jemaah.

²⁵⁴ Zamhuri, *Seputar Pembatasan Ibadah Haji*, diakses dari: <http://zamhuri.staff.blog.umk.ac.id/2009/03/seputar-pembatasan-ibadah-haji.html>, pada tanggal 19 September 2015

Besarnya biaya penyelenggaraan ibadah haji dan jumlah jemaah haji itu, mestinya diikuti oleh manajemen penyelenggaraan yang baik. Akan tetapi pada kenyataannya, penyelenggaraan ibadah haji yang menjadi tanggungjawab pemerintah itu masih mengandung berbagai kelemahan-kelemahan yang berakibat pada ketidaknyamanan pelaksanaan ibadah haji. Beberapa kelemahan Penyelenggaraan Ibadah Haji itu terlihat dalam beberapa aspek, yaitu aspek regulasi, aspek kelembagaan, dan kebijakan/tata kelola keuangan haji.

3. Aspek Filosofis

Aspek Filosofis adalah aspek hukum nasional harus sesuai dan sebagai pelaksanaan dasar negara Pancasila dan hukum dasar UUD 1945. Pembatasan Ibadah haji di Indonesia pasca kemerdekaan didasarkan pada ciata-cita kemerdekaan Republik Indonesia, yaitu:

“melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”²⁵⁵

Ibadah haji merupakan rukun Islam kelima yang wajib dilaksanakan oleh setiap orang Islam yang memenuhi syarat *istita'ah*, baik secara finansial, fisik, maupun mental, sekali seumur hidup. Di samping itu, kesempatan menunaikan ibadah haji sangat dipengaruhi oleh kebijakan kuota dari pemerintah kerajaan Saudi yang tidak sebanding dengan animo masyarakat yang ingin menunaikan ibadah haji. Oleh karena itu, penyelenggaraan ibadah haji harus didasarkan pada prinsip keadilan untuk memperoleh kesempatan yang sama bagi setiap warga negara Indonesia yang beragama Islam.

²⁵⁵ Pembukaan UUD 1945 Alinea IV

Penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional dan menyangkut nama baik negara Indonesia di Arab Saudi, sehingga pemerintah sebagai penanggung jawab yang diamanatkan oleh konstitusi sebagai pembentuk undang-undang mengatur tentang persyaratan bagi hak-hak setiap warga negaranya yang hendak menunaikan ibadah haji.

Pemerintah sebagai pengemban tugas dari konstitusi harus melaksanakan dan mengatur warga negaranya dalam melaksanakan rukun Islam yang kelima. Jika pemerintah melarang umat Islam dalam menjalankan ibadahnya justru akan melanggar HAM bagi umat yang lain sebagaimana diamanatkan di dalam ketentuan Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan, *“Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agama dan kepercayaannya itu”*.

Meskipun demikian, dalam rangka untuk mempersingkat antrean yang panjang, diperlukan pengaturan bagi warga negara yang sudah pernah berhaji yang hendak menunaikan ibadah haji kembali. Hal ini sesuai dengan ketentuan pada Undang-Undang Penyelenggaraan Ibadah Haji Pasal 4 ayat (2) yang berbunyi, *“Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan menteri”*.

Hal ini juga sejalan dengan ketentuan Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan, *“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral nilai-nilai agama, keamanan, ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”*.

Dengan demikian, pemerintah sebagai pengemban amanat masyarakat sudah tepat jika pemerintah membatasi orang yang sudah menunaikan ibadah haji untuk kembali menunaikannya, maka pemerintah tidak melaksanakan dan menjamin bagi umat Islam yang hendak menunaikan ibadah haji sesuai dengan ketentuan Pasal 29 Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Terhadap ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Penyelenggaraan Haji yang mengatur tentang pembayaran BPIH pada saat mendaftar dimaksudkan pembentuk undang-undang sebagai persyaratan bagi warga negara yang hendak menunaikan ibadah haji dengan syarat mampu, sehat jasmani dan rohani, dan adanya jaminan keamanan. Sebagaimana ketentuan Al-Quran surat Al Imran ayat 97, *wa lillahi 'ala al-Nasi Hijju al-Baiti man istatho'a ilaihi sabila*, yang artinya dan di antara kewajiban manusia terhadap Allah adalah melaksanakan ibadah haji ke Baitullah yaitu bagi orang-orang yang mampu mengadakan perjalanan ke sana. Bahwa pengejawantahan mampu adalah memiliki bekal perjalanan berhaji dan memenuhi kebutuhan nafkah bagi keluarga yang ditinggalkan.

Pembatasan umur 12 (dua belas) tahun sebagaimana ditegaskan dalam PMA tersebut dalam pengamatan penulis, merupakan salah satu indikator kesiapan dan komitmen calon jemaah mampu secara finansial yang terkait dengan Pembayaran BPIH (Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji). BPIH wajib dibayarkannya pada saat calon jemaah haji mendaftar. Bahwa fakta membuktikan dengan diadakannya setoran awal pembayaran BPIH sebagai salah satu ukuran kemampuan dari sisi bekal atau finansial, animo masyarakat untuk melaksanakan ibadah haji tetap tinggi atau *waiting list*.

Secara umum dapat digambarkan bahwa dalam usia 12 (dua belas) tahun mayoritas umat Islam belumlah masuk usia produktif yang mampu menghasilkan finansal untuk membayar BPIH dimaksud. Apabila frasa tersebut dihilangkan, maka daftar tunggu

jemaah haji akan meningkat secara signifikan. Tidak ada kepastian untuk persiapan pembiayaan operasional penyelenggaraan ibadah haji tahun berjalan. Sebagai catatan, bagi calon jemaah haji yang sudah mendaftar dan sudah membayar setoran awal pun seringkali membatalkan atau mengundurkan diri yang jumlahnya kurang lebih mencapai 6.000 orang per tahun.²⁵⁶

Oleh karena itu, ketentuan Pasal 5 yang mengatur tentang persyaratan bagi setiap orang untuk membayar setoran awal BPIH, justru memberikan kepastian bagi setiap calon jemaah haji untuk menunaikan ibadah haji, sehingga menurut Pemerintah ketentuan tersebut memberikan kepastian hukum, keadilan hukum, dan keteraturan karena jika setiap warga negara yang beragama Islam berkeinginan untuk menunaikan ibadah haji tanpa adanya setoran awal BPIH, maka dapat menimbulkan kekacauan, kegaduhan, dan ketidakpastian hukum karena penyelenggaraan ibadah haji memerlukan perencanaan, pengelolaan dan transparansi, serta akuntabilitas, dan profesionalitas dalam pengelolaan tata keuangannya.

4. Pembatasan Ibadah Haji oleh Pemerintah

a. Pembatasan Ibadah Haji oleh Pemerintah Dalam Pandangan Hukum Islam

Pada zaman modern, Islam berada dalam ujian yang sangat berat, khususnya ujian *epistemologis*. Ilmu ushul fikih yang mestinya dapat berperan sebagai metodologi baku bagi seluruh pemikiran intelektual Islam. Al-Jabiri misalnya melihat ada tiga tipologi dalam

256 Mahkamah Konstitusi, *Risalah Sidang Perkara Nomor 12/PUU-XIII/2015 dan Perkara Nomor 13/PUU-XIII/2015, Perihal: Pengujian UU No. 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji dan Pengujian UU No. 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta; 3 Maret 2015)

wacana pemikiran Islam, yaitu modernis (*'asraniyyūn, ḥadathiyyūn*), tradisional (*salafiyyūn*), dan eklektis (*tawfiqiyyūn*).²⁵⁷

Menurut al-Jabiri, bahwa tipologi itu terjadi karena terdapat elasi signifikan pada titik tertentu antara satu konstruksi pemikiran dengan realitas sosial sebagai respon dan dialektika pemikiran terhadap fenomena yang sedang terjadi dan berkembang di masyarakat.²⁵⁸

Dalam rangka membangun cita diri Islam (*self image of Islam*) di tengah kehidupan modern yang selalu berubah dan berkembang secara dinamis, maka metodologi ushul fikih (*qawā'id uṣūliyyah*) dan metodologi pemahaman fikih (*qawā'id al-fiqhiyyah*) harus bisa menjawab tantangan zaman. Wahbah al-Zuhaili menyatakan bahwa “*Syariah Islam sumber dan pondasinya adalah hukum untuk kemaslahatan hamba dalam kehidupan dunia dan kehidupan akherat*”²⁵⁹ sehingga tata aturan yang dibuat oleh pemerintah dalam bentuk ‘*al-Ahkam al-Dusturiyyah*’ (Hukum Perundang-undangan)²⁶⁰ seyognya diarahkan untuk menata kemaslahatan manusia.

Pemikiran hukum Islam harus disesuaikan dengankondisi riil kehidupan di Indonesia. Hal ini dilatarbelakangi oleh kesadaran bahwa fikih klasik dengan perangkat metodologinya secara atomistik ditengarai sudah tidak mampu menjawab persoalan-persoalan kontemporer. Oleh karenanya, upaya rekonstruksi bangunan teori bermazhab secara *manhaji*²⁶¹ adalah sebuah

²⁵⁷ Ahmad Basso, *M. 'Abid al-Jabiri, Post-Tradisionalisme Islam*, (Yogyakarta: LKiS, 2000), 186

²⁵⁸ Muḥammad 'Ābid al-Jābirī, *Ishkaliyyat al-Fikr al-'Arabī al-Mu'āṣir* (Beirut: Markaz Dirāsah a-Wiḥdah al-'Arabiyyah, 1089 H), 13.

²⁵⁹ Wahbah al-Zuhaili, *al-Fiqh al-Islamy wa Adillatuhu*, (Beirut-Lebanon; Dar al-Fikr, 1974), 1/17

²⁶⁰ Wahbah al-Zuhaili, *al-Fiqh al-Islamy wa Adillatuhu*, ..., 1/20

²⁶¹ Yang dimaksud dengan bermazhab secara *manhaji* adalah melakukan penggalian hukum secara *jamā'ī* (kolektif) atau *fardī* (perorangan)

keniscayaan. Usaha itu dilakukan dalam rangka pengembangan pemikiran metodologis, meminjam istilah Qodri Azizi “ijtihad saintifik modern” dengan metode *manhaji* eklektis²⁶² atau *manhaji* plus saintifik, sebagai implementasi *al-muḥāfazah ‘ala al-qadīm al-sāliḥ wa al-akhdh bi al-jadīd al-aṣlah*.

Dalam implementasinya, perkawinan dua metode tersebut harus memenuhi prasyarat utama yaitu menjadikan *al-maṣlahah al-‘āmmah* (kepatutan umum) atau *maqāṣid al-sharī‘ah* sebagai pertimbangan penentu dalam menggali sebuah hukum pada tiga ranah utamanya, yaitu *darūriyyah* (kebutuhan mendesak), *ḥājīyyah* (kebutuhan normal), dan *taḥsīniyyah* (kebutuhan komplementer). Mengapa, karena pada hakikatnya hukum Islam selalu dibangun atas dasar mewujudkan *maṣlahah*.

Islam adalah agama paripurna yang mengurus seluruh aspek kehidupan manusia. Mulai dari yang sederhana hingga hal paling rumit. Mulai dari hal terkecil, hingga hal yang terbesar. Islam tidak hanya mengatur kehidupan individu, tetapi juga dalam kehidupan bertetangga, bermasyarakat hingga bernegara. Semua hal ini, telah dicontohkan dengan sangat baik oleh pribadi Rasulullah SAW.

Sehingga, kajian tentang bernegara ini perlu untuk terus digalakkan. Tentu, dengan merujuk kepada sumber primer yakni al-Qur’an, hadits, dan ijma’ ulama’. Karena, pengaturan kehidupan

dengan mempraktekkan qawā’id uṣūliyyah (kaidah-kaidah usul fikih) dan qawā’id fiqhiyyah (kaidah-kaidah fikih) oleh para ahlinya. Lihat Mahsun, “*Bermazhab Secara Manhaji dan Implementasinya dalam Bahtsul Masail Nahdlatul Ulama Tingkat Nasional*”, disertasi, (Yogyakarta: UIN Suka, 2013), 5.

262 Istilah “eklektis” dipinjam dari konsep tipologi pemikiran Islam al-Jabiri yaitu sebuah tipe pemikiran dalam Islam yang berupaya mengadopsi unsur-unsur yang terbaik dari Barat modern maupun Islam, dan kemudian diramu sedemikian rupa sehingga dapat memenuhi model modernis dan tradisional. Lihat: A. Qodri Azizi, *Reformasi Bermazhab, Sebuah Ikhtiar Menuju Ijtihad Saintifik Modern* (Jakarta: Penerbit Teraju, 2003).15

bernegara ini, bukan kreasi gerakan Islam (pendiri dan aktivisnya), tapi merupakan kajian dari teks-teks Islam yang tegas, fakta sejarah yang tidak akan berubah dan karakter dakwah Islam yang komprehensif.²⁶³

Yusuf Qardhawi, menyatakan bahwa: “*Agama dan Politik adalah dari Allah, Agama dan Politik adalah satu kesatuan, dan Agama dan Politik adalah untuk semua orang*”²⁶⁴ pernyataan ini merupakan sebuah jawaban bahwa antara agama dan politik adalah satu kesatuan yang utuh. Untuk mewujudkannya adalah dengan tipologi negara Integralistik atau Simbiostik, tidak mungkin tipologi negara Sekuleristik dapat mereduksi agama sebagai bagian kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pemerintah sebagai pelayan masyarakat tentunya harus memfasilitasi hajat hidup masyarakatnya sebabagaimana ungkapan Al-Mawardi menyatakan bahwa: “*Kepemimpinan adalah pengganti tugas kenabian dalam menjaga agama dan mengelola dunia*”.²⁶⁵ Jika merferer pada kutipan tersebut, maka negara, sesungguhnya tugasnya berat sebab haruslah melayani kehendak rakyatnya, termasuk didalamnya adalah melayani umat Islam yang memiliki hajat menunaikan ibadah haji beserta tata kelolanya.

Dalam pembuatan regulasi, pemerintah harus mengedepankan prinsip keadilan dan amanah, karena dalam pandangan rakyat diibaratkan anak yatim sedangkan pemerintah sebagai wali. Seorang wali harus mngemban amanat anak yatim

²⁶³ Yusuf Qardhawi, *Min Fiqh al-Daulah fi al-Islam*, alb Syafril Halim, *Fiqh Negara*, (Jakarta; Robbani Press, 2015), 5

²⁶⁴ Yusuf Qardhawi, *Min Fiqh al-Daulah fi al-Islam*,...29

²⁶⁵Teks aslinya berbunyi: *الإمامة موضوعة لخلافة النبوة في جراسة الدين وسياسة الدنيا* Lihat Al-Qodhi Abu al-Hasan Ali Bin Muhammad Bin Habib Al-Mawardi, *al-ahkam al-sulthaniyah wa al-Wilayah al-Diniyyah*, (Beirut: Dar al-Kitab al-Ilmiyah, Cet. ke-1 , 1994), 3

dengan kemaslahatan, sebagaimana ungkapan Iman al-Zarkasi al-Syâfi'i:

تصرف الإمام على الرعية منوط بالمصلحة نصل عليه: قال الفارسي في عيون المسائل :
قال الشافعي- رحمه الله :- “منزلة الوالي من الرعية : منزلة الولي من اليتيم “ انتهى²⁶⁶

Perbuatan imam terhadap rakyat bergantung kepada maslahat, sebagaimana penegasan Imam Syafi'i. Al-Farisi menyampaikan dalam 'Uyun al-Masa'il dari Imam al-Syafi'i: kedudukan seorang pemimpin atas rakyatnya sama dengan kedudukan wali yatim atasnya.

Hal tersebut senada dengan pendapat Imam Ibn Nujaim al-Hanafi:

تصرف القاضي فيما له فعله في أموال اليتامى، والتركات، والأوقاف مقيد بالمصلحة ،
فإن لم يكن مبنيا عليها لم يصح.²⁶⁷

“Perbuatan hakim yang boleh dalam harta anak yatim, harta warisan dan wakaf, terikat dengan maslahat, sehingga apabila tidak dibangunkan atas maslahat, maka tidak boleh”.

Imam al-'Izz Ibn Abd al-Salâm al-Syâfi'î dalam Pasal tentang kebijakan pemimpin dan wakil-wakilnya, menyatakan:

فصل: في تصرف الولاية ونوابهم

يتصرف الولاية ونوابهم بما ذكرنا من التصرفات بما هو الأصلح للمولى عليه درء للضرر والفساد , وجلبا للنفع والرشاد , ولا يقتصر أحدهم على الصلاح مع القدرة على الأصلح ؛ إلا أن يؤدي إلى مشقة شديدة , ولا يخشرون في التصرف حسب تخييرهم في حقوق أنفسهم ، مثل: أن يبيعوا درهما بدرهم , أو مكيلة زبيب بمثلها ، لقول الله تعالى : {وَلَا تَقْرُبُوا مَالَ الْيَتِيمِ إِلَّا بِالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ} , وإن كان هذا في حقوق اليتامى ؛ فأولى أن يثبت في حقوق عامة المسلمين فيما يتصرف فيه الأئمة من الأموال العامة ؛ لأن اعتناء

²⁶⁶ al-Zarkasyî al-Syâfi'i, *al-Mantsûr fi al-Qawâid*, (Beirut - Lebanon; Darul Kutub Al-Ilmiyah, 1998), 1/309

²⁶⁷ al-'Izz Ibn Abd al-Salâm al-Syâfi'î , *Qawa'id al-Ahkam fi Mashalih al-Anam*, (Yaman; Dar al-Qolam, Cet.1, 2000) , 2/75

الشرع بالمصالح العامة أوفر وأكثر من اعتناؤه بالمصالح الخاصة , وكل تصرف جر فسادا أو دفع صلاحا = فهو منهي عنه ، كإضاعة المال بغير فائدة²⁶⁸.

“Pasal tentang kebijakan pemimpin dan wakil-wakilnya .

Para pemimpin dan wakilnya membuat kebijakan sebagaimana yang telah kami, sebutkan yaitu dengan kebijakan-kebijakan yang terbaik bagi untuk mencegah kemudharatan dan kerusakan serta mewujudkan Manfaat dan kebaikan,. Dan hendaklah mereka tidak merasa cukup dengan yang baik saat ada kemampuan untuk mewujudkan yang terbaik kecuali bila hal itu menyebabkan masyaqqah (kesulitan) yg besar. Dan janganlah mereka memilih milih dalam kebijakan yang akan mereka ambil hanya seperti yang mereka lakukan terhadap kepentingan mereka, seperti menjual satu dirham dengan satu dirham dan segantang kismis dengan yang sama. Sebab Allah ‘azza wajalla berfirman- yg artinya: ”dan janganlah kamu mendekati harta anak Yatim kecuali dengan cara yang terbaik”. Kalau berkenaan dengan hak-hak anak yatim saja demikian maka kebijakan pemimpin pada hak kaum muslimin dan harta masyarakat harus lebih baik lagi. Karena perhatian syariat Islam dengan hak hak kaum muslimin secara umum lebih diutamakan dari pada kemaslahatan khusus (bagi perorangan atau sekelompok kecil dari mereka). Dan segala tindakan yang membawa pada kerusakan atau menolak kebaikan maka dia terlarang, seperti menghamburkan uang tanpa manfaat”.

Pembuat kebijakan hendaknya berbuat semaksimal mungkin dalam ikhtiar pembuatan kebijakan tersebut mengedepankan masalah dan mencegah mafsadat, sebagaimana wasiat Imam al-Qarafi al-Maliki:

اعلم أن كل من ولي ولاية الخلافة فما دونها إلى الوصية لا يحل له أن يتصرف إلا بجلب مصلحة ، أو درء مفسدة لقوله تعالى {وَلَا تَقْرُبُوا مَالَ الْيَتِيمِ إِلَّا بِالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ} {

²⁶⁸Abul Abbas Ahmad bin Idris Ash-Shonhaji Al-Qorofi, *Al-Furuq*, (Beirut - Lebanon; Darul Kutub Al-Ilmiyah, 1998), 4/76

، ولقوله عليه السلام ” من ولي من أمّتي شيئا ثم لم يجتهد لهم , ولم ينصح فالجنة عليه حرام ” .. اهـ²⁶⁹

“Ketahuilah bahwa siapapun yang memiliki kekuasaan, mulai dari khilafah hingga yang terkecil yaitu wasiat, tidak boleh berbuat kecuali yang membawa masalah atau mencegah mafsadat, berdasarkan firman Allah (Qs. Al Isra’:34), dan hadits Rasulullah saw.: barangsiapa yang diberi amanah (berupa kekuasaan) atas umatku, kemudian tidak bersungguh-sungguh untuk (kemaslahatan) mereka, dan tidak memberi nasihat buat mereka, maka haram baginya untuk masuk ke dalam surga”.

Ibnu Nujaim al-Hanafi, memperingatkan pemerintah dalam menangani permasalahan masyarakat hendaknya dibangun dengan pilar *syar’i* dan kemaslahatan, sebagaimana pendapatnya:

إِذَا كَانَ فِعْلُ الْإِمَامِ مَبْنِيًّا عَلَى الْمَصْلَحَةِ فِيمَا يَتَعَلَّقُ بِالْأُمُورِ الْعَامَّةِ لَمْ يُنْفَذْ أَمْرُهُ شَرْعًا إِلَّا إِذَا وَافَقَهُ. فَإِنْ خَالَفَهُ لَمْ يُنْفَذْ. وَلِهَذَا قَالَ الْإِمَامُ أَبُو يُوسُفَ فِي كِتَابِ الْخَرَجِ مِنْ بَابِ إِحْيَاءِ الْمَوَاتِ: وَلَيْسَ لِلْإِمَامِ أَنْ يُخْرِجَ شَيْئًا مِنْ يَدِ أَحَدٍ إِلَّا بِحَقِّ تَأْيِيدٍ مَعْرُوفٍ.²⁷⁰

Apabila perbuatan imam pada perkara-perkara umum dibangun di atas masalahat, maka secara syar’i keputusannya tidak dilaksanakan kecuali jika sesuai dengan masalahat, sehingga apabila menyelisih, tidak akan dilaksanakan. Oleh karena itu, Imam Abu Yusuf dalam Kitab al-Kharaj, Bab Tentang Menghidupkan Tanah Mati berkata: seorang penguasa tidak boleh mengeluarkan sesuatu dari tangan seseorang, kecuali dengan hak yang benar dan pasti.

Prinsip keadilan menjadi hal yang sangat penting, sebab keadilan merupakan tonggak berdirinya sebuah pemerintahan, sebagaimana pendapat Ibnu Taimiyah:

إِنَّ اللَّهَ يُقِيمُ الدُّوْلَةَ الْعَادِلَةَ وَإِنْ كَانَتْ كَافِرَةً ؛ وَلَا يُقِيمُ الظَّالِمَةَ وَإِنْ كَانَتْ مُسْلِمَةً . وَيُقَالُ : الدُّنْيَا تَدُومُ مَعَ الْعَدْلِ وَالْكَفْرِ وَلَا تَدُومُ مَعَ الظُّلْمِ وَالْإِسْلَامِ²⁷¹

²⁶⁹Abul Abbas Ahmad bin Idris Ash-Shonhaji Al-Qorofi, *Al-Furuq*, (Beirut - Lebanon; Darul Kutub Al-Ilmiyah, 1998), 4/76

²⁷⁰ al-Suyuthi, *al-Asybah wa al-Nazhâir...*, 124

“*Sesungguhnya Allah menegakkan Negara yang adil walaupun kafir, dan Ia tidak menegakkan (Negara) yang dhalim walaupun muslim. Dan dikatakan: dunia tetap akan ada beserta keadilan dan kekufuran, dan tidak akan ada beserta kedhaliman dan Islam*”.

Kemaslahatan yang menjadi dasar kebijakan dan tindakan penyelenggara negara menurut al-Bûthi²⁷² harus memenuhi kriteria (*dlawâbith*) sebagai berikut:

- 1) Kemaslahatan yang dimaksud adalah tercapainya tujuan hukum (*maqâshid al-syarî'ah*) yang diwujudkan dalam bentuk terlindunginya lima hak dasar kemanusiaan (*al-dharûriyyât al-khams*), yaitu agama, jiwa, akal, kehormatan/keturunan, dan harta.
- 2) Kemaslahatan yang dibenarkan oleh syari'ah adalah masalah yang tidak bertentangan dengan nash.
- 3) Kemaslahatan yang dapat dijadikan landasan hukum adalah kemaslahatan yang hakiki (benar-benar mendatangkan manfaat dan menolak mudarat).
- 4) Kemaslahatan yang dijadikan landasan hukum harus bersifat pasti (*qâthi'ah*), terbukti dalam kenyataan (*muhaqqaqah*), umum, berkelanjutan dan jangka panjang, bukan bersifat spekulatif (*mawhûmah*), individual, dan sesaat.
- 5) Kemaslahatan yang bersifat umum harus diprioritaskan untuk direalisasikan, meskipun harus mengenyampingkan kemaslahatan yang bersifat individual ataupun kelompok (*al-mashlahah al-'âmmah muqaddamun 'alâ al-masholih al-khâshshah*).

²⁷¹ Ibnu Taimiyyah, *Majmu' Fatawa*, (Beirut – Lebanon; Darul Kutub Al-Ilmiyah, 1998), 6/340.

²⁷² Abbas Arfan, *Maslahah dan Batasan-Batasannya Menurut Al-Buthhi*, (*Analisis Kitab Dlawâbith al-Mashlahah fi al-Syarî'ah al-Islâmiyyah*), Jurnal Hukum dan Syariah, Vol 5, No 1, <http://ejournal.uin-malang.ac.id/index.php/syariah/article/view/2999>, diakses tanggal 15 Mei 2017

Dalam merealisasikan kemaslahatan, penyelenggara negara dapat menetapkan kebijakan yang berpotensi menimbulkan kerugian bagi perorangan atau sekelompok orang, hanya apabila hal itu benar-benar demi kemaslahatan umum atau untuk mencegah kerugian yang lebih besar. Penyelenggara negara sebagai pengemban amanah untuk mengelola urusan publik harus mendahulukan kepentingan yang bersifat umum dan menjaga kemaslahatan masyarakat banyak, di atas kepentingan perorangan dan golongan.

Penyelenggara negara yang tidak mematuhi prinsip-prinsip kemaslahatan sebagaimana disebutkan di atas, berarti telah mengkhianati amanah, dan harus mempertanggungjawabkan secara etik, moral, dan hukum. Dengan demikian, penyelenggara negara semacam itu tidak termasuk dalam kategori pemerintahan yang baik (*good governance/siyâsah al-hukûmah al-fâdhilah*).²⁷³

Apabila terjadi benturan kepentingan kemaslahatan antara berbagai pihak, maka kepentingan kemaslahatan umum harus didahulukan dari pada kemaslahatan golongan dan perorangan. Demikian juga, ketika terjadi benturan kepentingan kemafsadatan (kerusakan) antara berbagai pihak, maka kemafsadatan yang dialami oleh sekelompok orang bisa diabaikan demi mencegah terjadinya kemafsadatan yang bersifat umum.

Pelaksanaan kebijakan penyelenggara negara (*tasharruf al-imâm*) harus mengedepankan prinsip prioritas (*'awlawiyyah*) sebagai berikut:

- a. *Taqdîm al-ahwaj*, yaitu mendahulukan atau memprioritaskan rakyat yang lebih membutuhkan dibandingkan dengan pihak yang kurang membutuhkan;

²⁷³ Keputusan Komisi A Ijtima' Ulama Komisi Fatwa Majelis Ulama' Se-Indonesia IV Tahun 2012...

- b. *Al-'adlu fi i'thâi huqûq mutasâwî al-hâjât*, yaitu membagi secara adil di antara mereka yang memiliki kebutuhan yang sama;²⁷⁴

Dengan demikian, pembatasan ibadah Haji boleh dilakukan dengan syarat pembatasannya harus dilakukan dengan ketentuan hukum. Hukum dalam hal ini difungsikan untuk membatasi kebebasan karena ketika kebebasan-kebebasan tersebut dibiarkan tidak dibatasi, maka yang akan terjadi adalah tabrakan antar masing-masing kebebasan. Negara melalui hukumnya dibutuhkan dalam upaya menghindari terjadinya tabrakan hak serta menyeimbangkan berbagai hak dan kebebasan tersebut. Berdasarkan pemaparan Immanuel Kant ini, negara berhak memberikan pembatasan hak terhadap kebebasan beragama yang tujuannya ialah untuk menjaga keseimbangan antar beberapa hak dan kebebasan, dan agar tidak terjadi benturan hak serta kebebasan khususnya dalam hal hak kebebasan beragama.

Regulasi Pembatasan Ibadah Haji sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Penyelenggaraan Ibadah haji di Indonesia, dibenarkan agar tidak mengganggu hak dan kebebasan orang lain, kebijakan tersebut dalam kajian Islam dikategorikan sebagai *Ibadah Ghairu Mahdhah* yaitu Ibadah yang tidak berketetapan hukum mengikat tapi menjadikan penghubung untuk mencari ridha Allah. Sebagaimana ungkapan dalam ushul fiqh terdapat suatu ijma' ulama yaitu *Lil Wasa'il Hukmul Maqashid*,²⁷⁵ artinya "Hukum untuk perantara sama dengan hukum tujuannya". Beribadah haji itu wajib, maka menyediakan tata kelola/ regulasi untuk beribadah haji itu juga wajib". Maka Ibadah haji itu *maqashid* (tujuannya) sedang menyediakan tata kelola/ regulasi untuk beribadah haji itu *wasail*

²⁷⁴ Keputusan Komisi A Ijtima' Ulama Komisi Fatwa Majelis Ulama' Se-Indonesia IV Tahun 2012.

²⁷⁵ Jalaluddin Abdurrahman al-Suyuthi, *al-Asybah wa al-Nazhâir Fi Qowaid Wa Furu' Fiqh al-Syafi'iyah*, (Makkah al-Mukarromah-Riyadh; Maktabah Nazar Musthofa al-Bazz, 1997), 141

(perantaranya). Jika kita cari hukum ibadah haji jelas ada dalilnya, tapi *wasailnya* tanpa dalil dia sudah ber hukum wajib.

Perlu ditekankan bahwa, kewenangan negara terhadap pembatasan ibadah haji sebagai bagian dari pembatasan hak dan kebebasan beragama seseorang hanya berlaku pada lingkup eksternum beragama. Dengan artian, masalah keimanan dan kepercayaan terhadap agama mutlak tidak dapat dibatasi oleh negara, sebagai konsekuensi logis atas dijaminnya kebebasan beragama dan berkeyakinan oleh konstitusi (hak konstitusional). Tetapi negara berwenang membatasi kebebasan beragama setiap orang pada ranah kebebasan eksternum, yang berupa pengamalan terhadap ajaran agama yang dilakukan di ranah publik.

b. Pembatasan Ibadah Haji dan Hak Individual dalam Beribadah

Pembatasan dalam Kamus Bahasa Indonesia²⁷⁶ adalah: berhubungan 1 (satu) mempunyai hubungan, perubahan, ketentuan 1 (satu) sesuatu yang tentu. Sedangkan dalam arti sebenarnya adalah: pengaturan Penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008. Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa penyelenggaraan ibadah haji adalah rangkaian kegiatan pengelolaan pelaksanaan ibadah haji yang meliputi pembinaan, pelayanan, dan perlindungan ibadah haji. Sehingga jamaah haji dapat menunaikan ibadahnya sesuai dengan ketentuan ajaran agama Islam.²⁷⁷

Tingginya minat berhaji menyebabkan antrian panjang. Calon jamaah haji yang terdaftar dalam daftar tunggu (*waiting list*) harus

²⁷⁶ W.J.S. Poerwadarminta, 2003, *Kamus Umum Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2003), 424, 621, 1252

²⁷⁷ Wahbah al-Zuhaili, *Ushul al-Fiqh al-Islam*, (Damaskus: Dar al-Fikr, 1968), 756- 793; Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, jilid 2, (Jakarta: Kencana, 2009), *tentang Penyelenggaraan ibadah haji* pasal 1 ayat (2) dan pasal 3

sabar menanti lima sampai dengan tiga puluh empat tahun (sebagaimana daftar tunggu terlampir).²⁷⁸ untuk bisa terdaftar dalam kuota pemberangkatan. Pemerintah Kerajaan Saudi Arabia pun membatasi warganya yang sudah haji untuk kembali berhaji kecuali setelah lewat lima tahun.²⁷⁹

Ibadah haji sendiri sebetulnya tidak hanya sebatas persoalan ritual keagamaan, tetapi melibatkan berbagai aspek kehidupan masyarakat, baik sosial, ekonomi, hukum, dan politik. Karena itu, pengaturan ibadah haji, termasuk pembatasan haji, harus diformulasi oleh produk regulasi yang bijak, yang tidak menimbulkan masalah baru. Perlunya kajian yang komprehensif sebelum penerapan aturan pembatasan haji amat diperlukan.²⁸⁰

Pembatasan ibadah haji yang akan dilakukan oleh pemerintah secara kasat mata akan melanggar hak individual seorang muslim dalam beribadah sebagaimana dijamin pasal 29 ayat (2) dan pasal 28E ayat (1) dan ayat (2) UUD RI 1945. Menurut hemat penulis apa yang menjadi hak seseorang untuk beribadah sesuai agama dan kepercayaannya tidaklah dilanggar oleh kebijakan tersebut, karena setiap orang wajib menghormati HAM orang lain dan dalam menjalankan hak dan kebebasannya wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang sebagai jaminan pengakuan dan penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain sesuai tuntutan

²⁷⁸ Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah - Kementerian Agama Republik Indonesia, Informasi Haji, *Basis Data Waiting List*, diakses dari: <http://haji.kemenag.go.id/v3/basisdata/waiting-list> pada tanggal 01 Juni 2017

²⁷⁹ Ahmad Rofiq, 2015, *Pembatasan untuk Haji Berulang*, <http://berita.suaramerdeka.com/smcetak/pembatasan-untuk-haji-berulang/> 13 Maret 2015

²⁸⁰ Zamhuri, *Seputar Pembatasan Ibadah Haji*, <http://zamhuri.staff.blog.umk.ac.id/2009/03/seputar-pembatasan-ibadah-haji.html>, diakses 19 September 2015

rasa keadilan dengan berlandaskan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam masyarakat²⁸¹.

c. Konsepsi Pembatasan Hak dan Kebebasan Beragama

Ketentuan Pasal 28J Ayat (2) menegaskan bahwa:

“Dalam menjalankan hak-hak dan kebebasan-kebebasannya, setiap orang harus tunduk hanya pada pembatasan-pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang yang tujuannya semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan yang tepat terhadap hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi syarat-syarat yang adil dalam hal kesusilaan, ketertiban dan kesejahteraan umum dalam suatu masyarakat yang demokratis”.

Pasal ini menegaskan bahwa kebebasan beragama dan keyakinan tidak diberikan secara mutlak tanpa adanya rambu-rambu pembatasnya. Dengan artian, hak dan kebebasan itu bisa dibatasi manakala telah bersinggungan dengan hak orang lain.

Pembatasan hadir manakala hak dan kebebasan beragama berinteraksi di ruang publik terkait dengan manifestasi dan implementasi ajaran agama, atau sebut saja peribadatan. Keberadaan kebebasan ini jelas akan menyebabkan persinggungan antar masing-masing manusia yang ada disekitar ruang publik itu. Karenanya, akses terhadap kebebasan ini perlu dibatasi agar tidak menimbulkan gesekan-gesekan antar masing-masing pemeluk agama. Gesekan akan bertambah panas ketika terdapat model peribadatan yang terkadang ‘menggesek’ pihak-pihak lainnya terkait masalah ajaran agama.

d. Kewenangan Pemerintah Terhadap Pembatasan Ibadah Haji

²⁸¹ lihat UUD RI 1945, pasal 28 J ayat (1) dan ayat (2).

Kebebasan beragama merupakan kebebasan konstitusional yang dimiliki oleh seluruh rakyat Indonesia. Hal ini dikarenakan hak dan kebebasan tersebut tercantum secara jelas dalam ketentuan UUD RI 1945 Pasal 28 E Ayat (1) dan Ayat (2). Pasal tersebut menegaskan bahwa kebebasan beragama tidak bisa dipisahkan dari kebebasan untuk meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan menyatakan sikap sesuai dengan hati nuraninya.

Selain kedua ayat diatas, jaminan terhadap kebebasan beragama juga ditemukan pada ketentuan pasal 29 Ayat (2) UUD RI 1945 yang memberikan jaminan kepada setiap penduduk dalam rangka memeluk agama dan menjalankan ritual atau peribadatan sesuai ajaran agama yang diyakininya. Ketentuan ini memberikan penegasan bahwa negara memberikan jaminan tidak hanya terhadap hak memilih dan memeluk agama, tetapi juga jaminan terhadap kebebasan untuk menjalankan kegiatan peribadatan sesuai ajaran, anjuran, dan kewajiban yang bersumber dari ketentuan agama yang diyakini.

Kebebasan tersebut tidak diberikan secara mutlak tanpa adanya rambu-rambu pembatasnya. UUD RI 1945 melalui ketentuan pasal 28 J, memberikan rambu-rambu pembatas terhadap kebebasan beragama. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa :

“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk terhadap pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan keadilan sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”.

Berdasarkan ketentuan ini, hak yang diberikan terhadap kebebasan beragama tentunya dapat juga dibatasi dengan alasan agar tidak mengganggu dan mengurangi hak yang dimiliki orang lain,

memenuhi tuntutan keadilan sesuai dengan nilai, moral, dan agama yang dianut. Juga mempertimbangkan terhadap stabilitas keamanan dan ketertiban dalam masyarakat.

Selanjutnya, ketentuan pembatasan terhadap kebebasan beragama dapat dijumpai juga pada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM). Ketentuan Pasal 73 UU HAM menegaskan bahwa:

“Hak dan kebebasan yang diatur dalam undang-undang ini hanya dapat dibatasi oleh dan berdasarkan undang-undang, semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta kebebasan orang lain, kesucilaan, ketertiban umum, dan kepentingan bangsa”²⁸²

Dalam ketentuan ini, pertimbangan yang digunakan dalam rangka pembatasan terhadap hak dan kebebasan beragama tidak sekedar karena ingin melindungi dan menghormati hak serta kebebasan orang lain, menjaga stabilitas keamanan dan ketertiban serta melestarikan nilai-nilai moral agama, tetapi pembatasan hak dan kebebasan beragama juga bisa dibatasi dengan alasan dan pertimbangan demi kepentingan bangsa.

Ketentuan pembatasan terhadap kebebasan beragama dapat juga ditemui di pasal 18 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan Konvensi Internasional Hak-Hak Sosial dan Politik (UU ICCPR). Ketentuan tersebut menegaskan bahwa:

“Kebebasan menjalankan dan menentukan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan berdasarkan hukum, dan yang diperlukan untuk melindungi

²⁸² Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia*. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165).

keamanan, ketertiban, kesehatan, atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan mendasar orang lain”.²⁸³

Ketentuan pada undang-undang ini menambahkan bahwa pertimbangan kesehatan bisa menjadi alasan untuk membatasi hak dan kebebasan beragama. Dengan artian bahwa ketentuan pembatasan terhadap kebebasan beragama tersebut tidak hanya karena bersinggungan dengan hak dan kebebasan orang lain, mengacaukan keamanan dan ketertiban umum, tetapi bisa juga karena alasan kesehatan.

Berdasarkan beberapa ketentuan aturan perundang-undangan diatas, sekilas nampak kewenangan negara dalam upaya membatasi hak dan kebebasan beragama. Ini bisa ditelisik dari adanya ketentuan terhadap pembatasan harus tunduk pada dan berdasarkan undang-undang.

Seperti yang terdapat pada ketentuan Pasal 29 Ayat (2) DUHAM, Pasal 28 J Ayat (2), Pasal 73 UU HAM, dan dengan redaksi berbeda yakni ‘berdasarkan ketentuan hukum’ pada ketentuan Pasal 18 Ayat (3) UU ICCPR. Kata hukum dan perundang-undangan tersebut mengisaratkan bahwa sebagai negara hukum, maka negara Indonesia berhak membatasi hak dan kebebasan beragama bagi rakyatnya.

Selaras dengan beberapa ketentuan di atas, Immanuel Kant memberikan pandangan terkait hak dan kebebasan manusia. Menurutnya, tiap individu akan cenderung memperjuangkan kemerdekaan yang dimilikinya dalam kebebasan dan otonomi. Namun pelaksanaan kemerdekaan seseorang mungkin dapat merugikan hak orang lain. Untuk itulah dibutuhkan hukum agar tidak

²⁸³ Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan International Covenant On Civil And Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik)*. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119).

terjadi pelanggaran terhadap hak orang lain sebagai akibat implementasi kebebasan seseorang. Pada aras ini, Kant berpendapat bahwa negara berwenang melakukan pembatasan terhadap kebebasan beragama dengan tujuan agar antar pemeluk agama tidak terjadi perselisihan paham dan peperangan atas nama agama.²⁸⁴

e. Manfaat Pembatasan Ibadah Haji oleh Pemerintah

Adapun manfaat dengan pembatasan ibadah haji dalam Produk Hukum Undang-Undang penyelenggaraan Ibadah Haji, khususnya PMA No. 29 Tahun 2015 ini adalah: 1). memperbesar kesempatan naik haji bagi calon haji yang belum pernah berangkat; 2). untuk memberi jaminan pada setiap orang mendapatkan hak dalam beribadah; 3). mendahulukan masyarakat lanjut usia masuk kuota, kemudian baru calon haji usia muda.

Ada beberapa alternatif solusi yang dapat dilakukan agar kebijakan pembatasan ibadah haji tidak menimbulkan polemik di masyarakat, yaitu: (a). Frasa yang menyatakan tentang batasan usia minimal mendaftar seharusnya dihilangkan, sebab antrean panjang yang terjadi, misal mendaftar saat lahir, maka pada umur 20 tahun (usia baligh) Si Pendaftar baru akan menunaikan ibadah haji, (b) hendaknya regulasi aturan pembatasan haji ini dibuat dengan jelas dan mendetail, dari batasan waktu hingga pendaftarannya dan dilakukan dengan segera artinya tidak hanya berupa wacana; (c). sinkronisasi regulasi pembatasan pelaksanaan haji bagi warga negara dengan UU Haji agar tidak terjadi kontradiksi, karena haji adalah hak warga Negara, sehingga implementasi aturan ini hanya sifatnya pembatasan, bukan pelarangan; (d). MUI harus mengeluarkan fatwa pembatasan ibadah haji sebagai landasan hukum keagamaan dengan 'kaffah'; (e). harus ada model yang jelas tentang aturannya, terutama haji reguler. Antara lain tidak diizinkan seseorang yang sudah

²⁸⁴ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. (Yogyakarta: Kanisius, 1990), 98

berhaji sesuai data di kementerian, kecuali bagi petugas dan ketentuan tentang jamaah haji khusus (dulu ONH Plus); dan (f). pemerintah melarang aturan tentang program talangan haji yang dilakukan oleh sejumlah bank guna memangkas daftar tunggu antrean haji. []

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dengan pemaparan tersebut diatas, maka dapat penulis simpulkan bahwa:

1. Animo masyarakat terhadap pelaksanaan ibadah Haji dari tahun ketahun terus mengalami peningkatan. Hal ini menunjukkan stabilitas ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan Nasional. Pemerintah sebagai pemegang amanah atas penyambung kehendak rakyat. Maka pemerintah perlu membuat tata aturan yang dibuat dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat melalui kesepakatan bersama Lembaga Legislatif yang kemudian dilaksanakan oleh Lembaga Eksekutif, yang dalam pelaksanaannya diawasi oleh Lembaga Yudikatif.

Konfigurasi Politik dalam penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia juga memiliki dampak yang signifikan, antara lain dapat dinyatakan bahwa:

- a. Dalam masa penjajahan dan otoriter, maka Parpol dan parlemen lemah dan fungsinya lebih sebagai rubber stamps, Eksekutif bersifat intervensionis, serta peran Pers terpasung, terancam pembreidelan, maka akan menghasilkan produk hukum yang memiliki corak: (1) Pembuatannya sentralistik di lembaga eksekutif (2) Isinya positivis instrumentalis-tis, dan Cakupannya cenderung open interpretative.
- b. Dalam masa demokratis, maka Parpol dan parlemen berperan aktif menentukan kebijakan negara, Eksekutif bersifat netral sebagai pelaksana Pers bebas, maka akan menghasilkan produk hukum yang memiliki corak: (1) Pembuatannya partisipatif

- bagi masyarakat (2) Isinya aspiratif atas tuntutan masyarakat, dan (3) Cakupannya bersifat limitatif (*close interpretative*).
- c. Politik Hukum Islam (*siyasah Syar'iyah*) dalam masalah penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia sebagai upaya kebijakan pemberlakuan hukum Islam sebagai salah satu hukum yang hidup dalam masyarakat senantiasa memperhatikan tentang segi kebhinnekaan (*Pluralitas*), dan dalam proses pemberlakuan memperhatikan orientasi kepentingan nasional (*Ingtegritas*).
 - d. Pembatasan dalam penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia pada era kemerdekaan prinsipnya mengedepankan cita-cita kemerdekaan yakni “mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur” dalam tata kelolanya mengedepankan sistem musyawarah mufakat dalam upaya mencapai keadilan bersama sebagaimana isi Pembukaan UUD 1945 “untuk memajukan kesejahteraan umum” serta dalam regulasinya mencerminkan landasan Idiil Pancasila dan landasan Konstitusionalnya UUD 1945, sebagai cerminan pengamalan isi Sila-sila dalam Pancasila hal tersebut dapat ditelaah melalui aspek Yuridis, Sosiologis dan Filosofis. Dalam pendekatan hukum Islam melalui pendekatan *Mashlahah Mursalah* dan *Syadz Dzari'ah*.
2. Dalam pandangan Hukum Islam, pembatasan atau pengaturan ibadah haji yang dilakukan oleh negara dibenarkan sebab Indonesia tidak menganut paradigma Integralistik ataupun Sekularistik, namun Indonesia menganut paradigma Simbiostik. Sejak awal para pendiri bangsa telah menyatakan bahwa Indonesia bukan negara agama, namun Indonesia adalah negaranya warga negara yang beragama. Jadi, nilai-nilai luhur yang menjadi adat kebiasaan masyarakat baik bersumber dari norma hukum adat, norma hukum agama dan norma hukum lainnya jika hal tersebut

menjadi kehendak rakyat bisa dibuat tata aturan perundang-undangan (regulasi).

Dalam proses eklektis (*tawfiqiyyūn*) harus mempertimbangkan elasi signifikan pada titik tertentu antara satu konstruksi pemikiran dengan realitas sosial sebagai respon dan dialektika pemikiran terhadap fenomena yang sedang terjadi dan berkembang di masyarakat, sehingga cita diri Islam (*self image of Islam*) di tengah kehidupan modern yang selalu berubah dan berkembang secara dinamis, yang pada akhirnya akan dibuat dalam tata aturan yang dibuat oleh pemerintah dalam bentuk '*al-Ahkam al-Dusturiyyah*' (Hukum Perundang-undangan) diarahkan untuk menata kemaslahatan rakyat.

B. Saran-Saran

1. Mengharapkan kepada pemerintah untuk menangani masalah Umrah dengan serius. Pemerintah sebagai manivestasi kehendak rakyat seharusnya bertindak cepat atas fenomena penipuan Biro Umrah yang merugikan banyak warga negara Indonesia. Apabila biro Umrah sudah tidak dapat berkhidmat dengan baik, sehubungan animo masyarakat menunaikan Umrah juga semakin tinggi, maka secepatnya pemerintah harus membuat regulasi bahwa Umrah juga ditangani secara langsung oleh pemerintah, sebab apabila dikelola oleh negara *mashlahat*nya lebih besar.
2. Regulasi yang dibuat pemerintah dalam masalah pengaturan penyelenggaraan Ibadah Haji tentunya harus mengedepankan prinsip keadilan dengan landasan Ketuhanan Yang Maha Esa, dengan memberikan kesempatan; (a) mendaftar tidak dibatasi usia, (b) jika ada kuota tambahan maka harus diberikan kepada calon jemaah haji yang Lanjut Usia dengan ketentuan lebih lanjut.

3. Bagi para peminat sejarah Islam di Indonesia khususnya dalam bidang politik hukum Islam perlu menggali lebih dalam mengenai perkembangan sikap berpolitik yang berdasarkan nilai-nilai agama Islam dan pribadi bangsa Indonesia, sehingga pola gerakannya menjadi lebih khas bangsa Indonesia. Hal ini di lakukan mengingat jejak perjuangan partai politik Islam di Indonesia banyak dipengaruhi oleh pemikiran politik dari orang-orang yang pergi ibadah haji atau dari Timur Tengah.
4. Secara Yuridis dan Sosiologis, Organisasi kemasyarakatan dan Organisasi sosial politik mendorong dan mendukung lembaga-lembaga pembentuk peraturan (pemerintah dan lembaga perwakilan, baik pusat maupun daerah) agar proses legislasi (*taqnin*) menyerap aspirasi umat Islam yang merupakan bagian terbesar dari penduduk Indonesia. Di sisi lain, proses legislasi tersebut tidak boleh bertentangan dengan aspirasi umat Islam dan sistem hukum Islam yang dianut dan dipraktikkan umat Islam sehari-hari. Kedua hal ini hendaknya ditunaikan pemerintah dan lembaga perwakilan sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. []

DAFTAR PUSTAKA

A. Kitab

- Abi Bakar al-Husainy, Al-Imam Taqiyyuddin, *Kifayah al-Akhyr Fi Halli Ghoyath al-Ikhtishor*, (Lebanon: Dar al-Kutub al-‘Ilmiyah, 2001),
- al-Faraby, Abu Nash, *al- Siyâsah al-Madaniyah*, Tahqiq dan Syarah ‘Ali Bi Milham, (Beirut: Dar Maktabah Al Hilal, 1994),
- al-‘Izz Ibn Abd al-Salâm al-Syâfi’î , *Qawa'id al-Ahkam fi Mashalih al-Anam*, (Yaman; Dar al-Qolam, Cet.1, 2000),
- Ali Abd Ar-Raziq, *Al-Islam wa Usul al-Ahkam*, Mesir, 1925, dan telah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh penerbit Jendela “*Islam dan Dasar-Dasar Pemerintahan*”, (Yogyakarta: Jendela, 2000),
- al-Jābirī, Muḥammad ‘Ābid, *Ishkaliyyat al-Fikr al-‘Arabī al-Mu’āšir* (Beirut: Markaz Dirāsah a-Wiḥdah al-‘Arabiyyah, 1089 H),
- al-Jaziri, Abd al-Rahman, *Kitab al-Fiqh ‘Ala al-Madzahib al-Arba’ah*, (Lebanon: Dar al-Kutub al-‘Ilmiyah, 2002),
- al-Maududi, Abu A’la, “*Teori Politik Islam*” dalam Khurshid Ahmad (ed.), *Pesan Islam*, (Bandung: Pustaka, Cet. Ke-1, 1983),
- al-Mawardi, Al-Qodhi Abu al-Hasan Ali Bin Muhammad Bin Habib, *al-Ahkaam al-Sulthaaniyyah wa al-Wilaayah al-Diiniyyah*, (Kuwait: Maktabah Dar al-Kutaibiyah, 1989),
- al-Nabhani, Taqiyyuddin, *Nidhomul Hukmi fil Islam*, Terj. Moh. Maghfur Wahid “*Sistem Pemerintahan Islam: Doktrin Sejarah dan Realitas Empirik*”, (Bangil: Al Izzah, Cet. Ke-1, 1996),

- al-Qasim, Abdurahman Abdul Aziz al-Qasim, *al-Islâm wa Taqîn al-Ahkam*, (Riyadh: Jamiah Riyadh, 1377),
- al-Qorofi, Abul Abbas Ahmad bin Idris Ash-Shonhaji, *Al-Furuq*, (Beirut - Lebanon; Darul Kutub Al-Ilmiyah, 1998),
- al-Suyuthi, Jalaluddin Abdurrahman, *al-Asybâh wa al-Nazhâir Fi Qowaid Wa Furu' Fiqh al-Syafi'iyah*, (Makkah al-Mukarromah-Riyadz; Maktabah Nazar Musthofa al-Bazz, 1997),
- al-Zarkasyî al-Syâfi'i, *al-Mantsûr fi al-Qawâid*, (Beirut-Lebanon; Darul Kutub Al-Ilmiyah, 1998),
- Khallâf, Abd al-Wahhâb, *al-Siyâsah al-Shar'iyah*, (Qâhirah: Dâr al-Ansâr, 1977),

B. Buku

- A. Djazuli, *Fiqh Siyâsah*, Edisi Revisi, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003),
- A. Hamid At-Tamimi, *Pancasila: Cita Hukum dalam Kehidupan Bangsa Indonesia*, (Makalah disampaikan pada BP7 Pusat, Jakarta, 1993),
- , *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara : Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita VI*, (Disertasi, Fakultas Pasca Sarjana UI, Jakarta, 1990),
- A. Qodri Azizi, *Reformasi Bermazhab, Sebuah Ikhtiar Menuju Ijtihad Sainifik Modern*(Jakarta: Penerbit Teraju, 2003).

- Abdul Hakim Garuda Nusantara, dalam Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press,2011),
- , *Politik Hukum Indonesia* (Jakarta: YLBHI, 1988),
- Abdul Hayyie dan Kamaluddin Nurdin “*Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*”, (Jakarta: Gema Insani Press, Cet. Ke-1, 2000),
- Abdul Mun'im D.Z. (ed.), *Islam di Tengah Arus Transisi*, (Jakarta: Kompas, Cet. Ke-1, 2000),
- Abdul, Wahab Khallaf. *Ilmu Usul Fiqih*. (Jakarta: PT. Rineka Cipta,1993),
- Abu Ridha, *Islam dan Politik; Mungkinkah Bersatu?*, (Bandung: Syamil Cipta Media, 2004),
- Abu Zahrah, Muhammad, *Ushul al-Fiqh*, (Jakarta:PT.Rineka Cipta),
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, (Jakarta: Gunung Agung, 2002),
- Achmad Nidjam, *Urgensi dan Perkembangan Regulasi Penyelenggaraan Ibadah Haji*. (Realita Haji Edisi VI/2012),
- Afan Gaffar, “*Pembangunan Hukum dan Demokrasi*”, dalam M. Busyro Muqoddas dkk., *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, (Yogyakarta: UII,1992),
- Ahmad Basso, *M. 'Abid al-Jabiri, Post-Tradisionalisme Islam*,(Yogyakarta: LKiS, 2000),
- Ahmad Shalaby, *Studi Komprehensif tentang Agama Islam*, (Surbaya: PT. Bina Ilmu, Cet. Ke-1, 1988),

- Ahmad Suaedy (ed.), *Pergulatan Pesantren Demokrasi*, (Yogyakarta: LKiS, Cet. Ke-1, 2000), 88.
- Ahmad Syafi'i Maarif, "Pengantar" dalam M. Rusli Karim, *Negara dan Peminggiran Islam Politik*, (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, Cet. Ke-1, 1999),
- , *Islam dan Masalah Kenegaraan Studi tentang Percaturan dalam Konstituante*, (Jakarta: LP3ES, Cet. Ke-1, 1996),
- , *Islam dan Politik:Teori Belah Bambu Masa Demokrasi Terpimpin*, (Jakarta: Gema Insani Press, Cet. Ke-1, 1996),
- Al Qur'an dan Terjemahnya Departemen Agama RI*, (Semarang: Karya Toha Putra),
- Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, jilid 2, (Jakarta: Kencana, 2009),
- Andito (Abu Zahra) (ed.), *Politik Demi Tuhan: Nasionalisme Religius di Indonesia*, (Bandung: Pustaka Hidayah, Cet. Ke-1, 1999).
- Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, (Jakarta: LP3ES, 1985),
- Azyumardi Azra, *Jaringan Ulama Timur Tengah dan Kepulauan Nusantara Abad XVII & XVIII: Akar Pembaruan Islam Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2004),
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, (Bandung,; Alumni, 1997),
- Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, (Jakarta: Paramadina, Cet. Ke-1, 1998),
- Bintan Ragen Saragih, *Politik Hukum* (Bandung: CV Utomo , 2006),

- C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu System Hukum Nasional*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1991),
- Daniel S Lev juga berpendapat bahwa yang paling menentukan dalam proses hukum adalah konsepsi dan struktur kekuasaan politik. Lihat Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Keseimbangan dan Perubahan*, (Jakarta : LP3ES, 1990),
- Dede Rosyada, et al., *Pendidikan Kewargaan (Civic Education): Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Cet. Ke-1, 2000),
- Deliar Noer, *Gerakan Modern Islam di Indonesi 1900-1942*, (Jakarta: LP3ES, Cet. Ke-8, 1996),
- Departeman Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Hukum Indonesia*, Edisi ke-empat, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008),
- Departemen Pendidikan Nasional, *Peran Elit Agama Masa Revolusi Kemerdekaan Indonesia*, (Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional, 2000),
- Dick Douwes dan Nico Kaptein. *Indonesia dan Haji*, (Terj. Soedarso Soekarno), (Jakarta: INIS, 1997),
- Dien Majid, “*Berhaji Tempo Dulu Dengan Kapal Lau*” dalam Edi Sedyawati dan Susanto Zuhdi. Ed., *Arung Samudra: Persembahan Memperingati Sembilan Windu A.B.Lapian*, (Depok: PPKB-LPUI, 2001). diunduh dari <http://attaubah60.multiply.com/journal/item/10>. diakses tanggal 10 Nopember 2016.
- F. Sugeng Istanto dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali , *Politik Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010),

- Hakim Javid Iqbal, “*Konsep Negara Menurut Islam*” dalam Mumtaz Ahmad (ed.), *Masalah-Masalah Teori Politik Islam*, (Bandung: Mizan, Cet. Ke-3, 1996),
- Hasbi Ash Shiddieqy, 2002, *Islam dan Politik Bernegara*, Semarang: PT. Pustaka Rizki Putra, 2002)
- Husni Rahim. *Sistem Otoritas dan Adminitrasi Islam* (Ciputat: Logos, 1998),
- Isma’il Sunny, Tradisi dan Inovasi Keislaman di Indonesia dalam Bidang Hukum Islam, dalam Cik Hasan Bisri (ed.), *Bunga Rampai Peradilan Islam di Indonesia*, Jilid I (Bandung: Ulul Albab Press, 1997).
- J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasa Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, Cet. Ke-2, 1995),
- Jazuni, *Legislasi Hukum Islam Di Indonesia*, (Bandung; PT. Citra Daditya Bakti, 2005),
- Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safa’at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta; Konpress, 2006.), 157
- Jujun S. Suryasumantri, *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer*, (Jakarta: PustakaSinarHarapan, 1999),
- Keputusan Komisi A Ijtima’ Ulama Komisi Fatwa Majelis Ulama’ Se-Indonesia IV Tahun 2012.
- Khurshid Ahmad (ed.), *Pesan Islam*, (Bandung: Pustaka, Cet. Ke-1, 1983),
- Laporan Akhir KPPU, *Evaluasi Kebijakan Pemerintah terkait dengan Persaingan Usaha dalam Rancangan Perubahan Undang-undang No. 17/1999 tentang Penyelenggaraan Haji*, diunduh

dari <http://kppu.go.id>, diakses tanggal 15 November 2016.
Selanjutnya disebut Laporan Haji KPPU.

Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum sebagai Suatu Sistem*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993),

M Hamdan, *Politik Hukum Pidana* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997),

M ShalehPutuhena, *Histografi Haji Indonesia*, (Yogyakarta; PT LKiSPelangiAksara, 2007)

M. Amin Rais, “Pengantar” dalam Abu A’la al-Maududi, *Al-Khilafah wa Al-Mulk*, Terj. Muhammad Al-Baqir “*Khilafah dan Kerajaan: Evaluasi Kritis atas Sejarah Pemerintahan Islam*”, (Bandung: Mizan, Cet. Ke-6, 1996),

-----, *Cakrawala Islam: Antara Cita dan Fakta*, Editor: Hamid Basyaib, (Bandung: Mizan, Cet. Ke-5, 1994),

M. Arskal Salim G.P., “Islam dan Relasi Agama-Negara di Indonesia” dalam Abdul Mun’im D.Z. (ed.), *Islam di Tengah Arus Transisi*, (Jakarta: Kompas, Cet. Ke-1, 2000),

M. Din Syamsudin, “Usaha Pencarian Konsep Negara dalam Sejarah Pemikiran Politik Islam” dalam Andito (Abu Zahra) (ed.), *Politik Demi Tuhan: Nasionalisme Religius di Indonesia*, (Bandung: Pustaka Hidayah, Cet. Ke-1, 1999),

M. Hudi Asrori S, “Rekonstruksi Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji Dalam Konteks Perlindungan Hukum Terhadap Kepentingan Jamaah Haji”, (Semarang: PPs Universitas Diponegoro Semarang, 2011)

M. Yusuf Musa, *Nidham al-Hukmi fi al-Islam*, Terj. M. Thalib, “*Politik dan Negara dalam Islam*”, (Kairo, Cet. Ke-2, 1963),

Mahkamah Konstitusi, *Risalah Sidang Perkara Nomor 12/PUU-XIII/2015 dan Perkara Nomor 13/PUU-XIII/2015, Perihal: Pengujian UU No. 34 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Haji dan Pengujian UU No. 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta; 3 Maret 2015)

Mahsun, "*Bermazhab Secara Manhaji dan Implementasinya dalam Bahtsul Masail Nahdlatul Ulama Tingkat Nasional*", disertasi, (Yogyakarta: UIN Suka, 2013),

Marwan Saridjo, *Sejarah Pondok Pesantren di Indonesia* (Jakarta: Dharma Bhakti, 1982),

Marzuki Wahid, "*Konfigurasi Politik Hukum Islam di Indonesia; studi tentang pengaruh Politik Hukum Orde baru terhadap Kompilasi Hukum Islam*," (Jurnal Mimbar Studi, No. 2 Tahun XXII 9 Januari-April 1999),

Miftah AF. "*Hubungan Negara dan Agama dalam Perspektif Fiqh Siyasi*" dalam Jurnal Al-Ahkam, Volume XIII Edisi II, 2001,

Mochtar Effendy, *Ensiklopedi Agama dan Filsafat*, (Palembang: Universitas Sriwijaya, Cet. Ke-1, 2001),

Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: LP3ES, 1998),

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi HTN UI, 1983),

Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, Cet. I, 1998),

Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: UI Press, Cet. Ke-2, 1990),

- Mursyidi Sumuran Harahap, *Lintasan Sejarah Perjalanan Haji Indonesia*, (Jakarta: MARS-26, 1984),
- N.J. Coulson, *A History of Islamic Law*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 1991),
- Noeng Muhajir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta: Rake Sarasin, 1990),
- Novri Susan, *Negara Gagal Mengelola Konflik: Demokrasi dan Tata Kelola Konflik di Indonesia*, (Yogyakarta: KoPi, 2012),
- Nurcholis Madjid, *Dialog Keterbukaan Artikulasi Nilai Islam dalam Wacana Sosial Politik Kontemporer*, Editor: Edy A. Effendi, (Jakarta: Paramadina, Cet. Ke-1, 1998),
- Padmo Wahjono, dalam Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali, 2010),
- Perubahan (Amandemen) Kedua UUD 1945 tanggal 18 Agustus 2000.
- Quraish Shihab, *Haji Bersama M. Quraish Shihab*, (Bandung: Mizan, 1999),
- Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1.200-2.004*, (Jakarta: Serambi Ilmu Semesta, 2005),
- Romli, SA, *Muqaranah Mazahib Fil Ushul*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1999),
- Rusjdi Ali Muhammad, *Revitalisasi Syari'at Islam di Aceh; Problem, Solusi dan Implementasi, Menuju Pelaksanaan Hukum Islam di Nanggroe Aceh Darussalam*, (Ciputat: Logos Wacana Ilmu, 2013),

- Sabian Usman, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*, cet. ke-2 (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010),
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan ke 6, (Bandung: Alumni, 2006),
- , *Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode dan Pilihan Masalah*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002),
- Satya Arinanto, *Kumpulan Materi Presentasi Hukum*, (Jakarta: Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010),
- Soleman B. Taneko, *Pokok-Pokok Studi Hukum dalam Masyarakat*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1993),
- Sudirman Tebba, *Islam Menuju Era Reformasi*, (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, Cet. Ke-1, 2001),
- Sumuran Harahap dan Mursyidi, *Lintasan Sejarah Perjalanan Jamaah Haji Indonesia*, (Jakarta: Insan Cemerlang bekerjasama dengan PT Intimedia Cipta Nusantara, 1984), 3.
- Syahid Mulyono, “*Penyelenggaraan Haji 1429*,” diunduh dari <http://muchrojimahmad.blogspot.com/2008/10/penyelenggaraa-n-haji-1429.html>, diakses tanggal 7 Oktober 2016.
- Teuku Mohammad Radhie, *Politik dan Pembaruan Hukum*, dalam Prisma No. 6 tahun II (Jakarta: LP3ES, 1973),
- Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. (Yogyakarta: Kanisius, 1990),
- W.J.S. Poerwadarminta, 2003, *Kamus Umum Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2003),
- Wahbah al-Zuhaili, *Ushul al-Fiqh al-Islam*, (Damaskus: Dar al-Fikr, 1968),

-----, *al-Fiqh al-Islamy wa Adillatuhu*, (Beirut-Lebanon; Dar al-Fikr, 1974),

-----, *"Ushul Fiqh" Kuliyyat Da'wah al-Islami*.(Jakarta: Radar Jaya Pratama,1997),

Yudi Latif, *Inteligensia Muslim dan Kuasa Genealogi Inteligensia Muslim Indonesia Abad Ke-20*, (Jakarta; Democracy Project, 2012),

Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996),

Yusuf Qardhawi, *Min Fiqh al-Daulah fi al-Islam*, alb Syafril Halim, *Fiqh Negara*, (Jakarta; Robbani Press, 2015),

C. Internet

"Abstraksi Hukum Islam" dalam *Mimbar Hukum*, No. 5 Tahun II, (Jakarta: Al-Hikmah dan Ditbinbapera Islam, 1992),

"Lima Tahun Indonesia Tidak Kirimkan Jama'ah haji", Antara news, diunduh dari <http://dunia.pelajar-islam.or.id/dunia.pii/2009/11/11>. diakses tanggal 10 Nopember 2016

"Mencermati Penyebab Rontoknya Burung Besi", diunduh dari <http://www.indonesiaindonesia.com/f/8940-mencermati-penyebab-rontoknya-burung-besi/>. diakses tanggal 10 Nopember 2016

"Napak Tilas Tragedi Pesawat Haji", diunduh dari <http://dedepermana.blogspot.com/2009/09/tragedi-pesawat-haji.html>. diakses tanggal 10 Nopember 2016

“Napak Tilas Tragedi Pesawat Haji”, diunduh dari <http://dedepermana.blogspot.com/2009/09/tragedi-pesawat-haji.html>. diakses tanggal 10 Nopember 2016

“*Perjalanan Haji ada Sejak Abad 19*,” Antara News, diunduh dari <http://dunia.pelajarislam.or.id/dunia.pii/2009/11/11>. diakses tanggal 10 Nopember 2016

“*Sejarah Penyelenggaraan Haji di Indonesia*,” diunduh dari http://haji.depag.go.id/index.php/info-umum/Sekilas_Sejarah_Perhajian_di_Indonesia, diakses tanggal 10 Nopember 2016

“*Tender Untuk Pemandokan haji belum Bisa Dilakukan*”, diunduh dari <http://74.125.153.132/search?q=cache:UIgCgciFzUsJ:www.era-muslim.com/berita/nasional/menag-tender-untuk-pemandokan-haji-belum-bisadilakukan.htm+%22Taklimatul+Hajj+adalah%22&cd=2&hl=en&ct=clnk&gl=id&client=firefox-a>. diakses tanggal 22 Oktober 2016.

“*Tidak Efisiennya ONH Dikarenakan Subsidi untuk DPR, Pejabat, dan ABRI*,” Tempo Edisi 27/03 - 8 September 1998 (wawancara dengan Tarmizi Taher, diunduh dari <http://www.tempo.co.id/ang/min/03/27/nas2.htm>. diakses tanggal 10 Nopember 2016

Abbas Arfan, *Maslahah dan Batasan-Batasannya Menurut Al-Buthhi, (Analisis Kitab Dlawâbith al-Mashlahah fî al-Syarî'ah al-Islâmiyyah)*, **Jurnal Hukum dan Syariah**, Vol 5, No 1, <http://ejournal.uin-malang.ac.id/index.php/syariah/article/view/2999>, diakses tanggal 15 Mei 2017

Ahmad Jazuli, *Pembatasan Ibadah Haji Dan Hak Individual Dalam Beribadah*, (Jurnal RechtsVinding Online, 09 April 2015), diakses dari: http://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/edit_Pembatasan%20ibadah%20haji%20dan%20hak.pdf, tanggal 08 Juni 2017

Ahmad Rofiq, 2015, *Pembatasan untuk Haji Berulang*, diakses dari: <http://berita.suaramerdeka.com/sm cetak/pembatasan-untuk-haji-berulang/> pada tanggal 13 Maret 2015

Ahmad Rofiq, *Pembatasan untuk Haji Berulang*, diakses dari: <http://berita.suaramerdeka.com/sm cetak/pembatasan-untuk-haji-berulang/>, pada tanggal 13 Maret 2015

Ahmad Sarwat, *Bolehkah Tiap Tahun Pergi Haji?* 6 September 2014, <http://www.rumahfiqih.com/x.php?id=1395397266&=bolehkah-tiap-tahun-pergi-haji.htm>, diakses tanggal 19 September 2015

Badan Pusat Statistik, *Jumlah Penduduk Indonesia Tahun 2017*, diakses dari: <https://www.bps.go.id/linkTableDinamis/view/id/1119>, pada tanggal 15 Januari 2017

Biro Humas Data dan Informasi Kementerian Agama, *Yang Tercatat Dari Sejarah Penyelenggaraan Haji Di Indonesia*, 18 April 2015, diakses dari: <https://www2.kemenag.go.id/berita/253563/yang-tercatat-dari-sejarah-penyelenggaraan-haji-di-indonesia>, pada tanggal 17 Agustus 2016

Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah - Kementerian Agama Republik Indonesia, *Informasi Haji, Basis Data Waiting List*, diakses dari:

<http://haji.kemenag.go.id/v3/basisdata/waiting-list> pada tanggal 01 Mei 2017

Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah - Kementerian Agama Republik Indonesia, *Sejarah Mencatat Penyelenggaraan Haji Membaik Sejak Dipegang Kementerian Agama*, Kamis, 29 September, 2016, <http://haji.kemenag.go.id/v3/content/sejarah-mencatat-penyelenggaraan-haji-membaik-sejak-dipegang-kementerian-agama>

Dirjend PHU Kemenag, *Siapa yang menetapkan kuota haji?*, 2014, <http://haji.kemenag.go.id/v2/node/1567>, diakses tanggal 19 September 2015

Edi Sedyawati dan Susanto Zuhdi. Ed., Arung Samudra: Persembahan Memperingati Sembilan Windu A.B.Lapian, (Depok: PPKB-LPUI, 2001). diunduh dari <http://attubah60.multiply.com/journal/item/10>. diakses tanggal 10 Nopember 2016.

Effendi, *Politik Kolonial Belanda Terhadap Islam di Indonesia Dalam persepektif Sejarah (Studi pemikiran Snouck Hurgronje)*, Jurnal TAPIS Vol. 8 No.1 Januari-Juni 2012, diakses dari: [http://haji.kemenag.go.id/v2/node/1567file:///C:/Users/acer%20Oid/Downloads/1546-3045-1-SM%20\(1\).pdf](http://haji.kemenag.go.id/v2/node/1567file:///C:/Users/acer%20Oid/Downloads/1546-3045-1-SM%20(1).pdf), pada tanggal 16 Agustus 2015.

EMK. Alidar, *Hukum Islam di Indonesia pada Masa Orde Baru (1966-1997)*, Jurnal Hukum Pidana dan Politik Hukum, LEGITIMASI, Vol.1 No. 2, Januari-Juni 2012, diakses dari http://www.undana.ac.id/jsmallfib_top/JURNAL/HUKUM/HUKUM%202012/HUKUM%20ISLAM%20DI%20INDONESIA

%20PADA%20MASA%20ORDE%20BARU.pdf, pada tanggal 01 Mei 2017

Nurlis Meuko, “*Ketika Indonesia tak Wajib Haji,*” Viva News, diunduh dari http://cangkang.vivanews.com/news/read/86818-ketika_indonesia_tak_wajib_haji. diakses tanggal 10 Nopember 2016.

Pos Kota News, *Kemenag Usul Tambah Kuota Haji Tahun 2018*, diakses dari: <http://poskotanews.com/2017/12/25/kemenag-usul-tambah-kuota-haji-tahun-2018/>, pada tanggal 15 Januari 2017

Said Aqil Siradj, *Beri Kesempatan, Taati Haji Satu Kali*, diakses dari: Majalah Realita Haji Edisi I - Mei 2015, http://haji.kemenag.go.id/v2/sites/default/files/majalah/Fa%20RH%20Edisi%202015%20revisi%202905_single.pdf, diakses 19 September 2015

Sistem Informasi Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan-Kementerian Hukum dan Hak Azasi Manusia Republik Indonesia, *Peraturan go.id.*, diakses dari: <http://peraturan.go.id/uu/nomor-17-tahun-1999.html>, pada tanggal 03 Juni 2017

Tumoutou News, *Jumlah Penganut Agama di Indonesia Tiap Provinsi*, diakses dari: <http://tumoutounews.com/2017/11/08/jumlah-penganut-agama-di-indonesia-tiap-provinsi/>, pada tanggal 15 Januari 2017

Zamhuri, *Seputar Pembatasan Ibadah Haji*, diakses dari: <http://zamhuri.staff.blog.umk.ac.id/2009/03/seputar-pembatasan-ibadah-haji.html>, pada tanggal 19 September 2015

D. Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Menteri Agama Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler,

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2008),

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Perundang-undangan dikutip dari Lembaran Negara Tahun 2004 No.53 dalam http://www.parlemen.net/site/docs/UU_NO_10_2004.pdf

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik)*. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam Lampiran I Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011,

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji,

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji,

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165).

RIWAYAT HIDUP



A. Identitas Diri :

1. Nama Lengkap : **MUSTAIN**
2. Tempat & Tgl Lahir : Demak, 05 Januari 1976
3. Alamat Rumah : Komplek Masjid Ky Ageng Selo –
Desa Selo RT/RW 004/002 –
Kec. Tawangharjo - Kab. Grobogan.
4. HP : 081379223395
Email : yahyahaidar5@gmail.com

B. Riwayat Pendidikan :

1. Pendidikan Formal :
 - a. SD N Karangasem Lulus 1989
 - b. MTs Futuhiyyah-1 Mranggen Lulus 1992
 - c. MA Futuhiyyah-1 Mranggen Lulus 1995
 - d. Fakultas Syari'ah IAIN Walisongo Smg Lulus 2001
 - e. PPs UIN Walisongo Semarang Lulus 2018
2. Pendidikan Non Formal:
Pondok Pesantren Al-Amien Mranggen, 1989-1995

Semarang, 15 Juni 2017

Mustain

NIM. 135112021

LAMPIRAN-LAMPIRAN



PERATURAN MENTERI AGAMA REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 29 TAHUN 2015
TENTANG

PERUBAHAN ATAS PERATURAN MENTERI AGAMA NOMOR 14 TAHUN 2012
TENTANG PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI REGULER

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

MENTERI AGAMA REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang : bahwa dalam rangka menyesuaikan ketentuan syarat dan prosedur pendaftaran haji serta kuota haji, perlu menetapkan Peraturan Menteri Agama tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 14 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler;
- Mengingat : 1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 428);
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4843);
3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
4. 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) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5061);
5. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4965);
6. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038);
7. Undang-Undang ...

7. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5216);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 186, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5345);
9. Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 135 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketujuh Atas Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 273);
10. Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 8);
11. Peraturan Menteri Agama Nomor 10 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agama (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 592) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Agama Nomor 16 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 10 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agama (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 348);
12. Peraturan Menteri Agama Nomor 14 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 898);

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : **PERATURAN MENTERI AGAMA TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN MENTERI AGAMA NOMOR 14 TAHUN 2012 TENTANG PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI REGULER.**

Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 14 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 898) diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal 3 ditambah 3 (tiga) ayat, yakni ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) sehingga Pasal 3 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 3

- (1) Pendaftaran Jemaah Haji dilakukan setiap hari kerja sepanjang tahun.

(2) Pendaftaran ...

- (2) Pendaftaran Jemaah Haji dilakukan di Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota domisili Jemaah Haji sesuai Kartu Tanda Penduduk (KTP).
 - (3) Pendaftaran haji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) wajib dilakukan sendiri oleh yang bersangkutan untuk pengambilan foto dan sidik jari.
 - (4) Jemaah Haji yang pernah menunaikan ibadah haji dapat melakukan pendaftaran haji setelah 10 (sepuluh) tahun sejak menunaikan ibadah haji yang terakhir.
 - (5) Ketentuan pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak berlaku bagi pembimbing.
 - (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai pendaftaran bagi pembimbing sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan oleh Direktur Jenderal.
2. Ketentuan Pasal 4 ayat (1) diubah dan ayat (3) dihapus, sehingga Pasal 4 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 4

- (1) Persyaratan pendaftaran calon jemaah haji sebagai berikut:
 - a. beragama Islam;
 - b. berusia minimal 12 (dua belas) tahun pada saat mendaftar;
 - c. memiliki KTP yang masih berlaku sesuai dengan domisili atau bukti identitas lain yang sah;
 - d. memiliki Kartu Keluarga;
 - e. memiliki akte kelahiran atau surat kenal lahir atau kutipan akta nikah atau ijazah; dan
 - f. memiliki tabungan atas nama jemaah yang bersangkutan pada BPS BPIH.
 - (2) Selain persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), calon jemaah haji harus menyerahkan pas foto terbaru ukuran 3x4 cm sebanyak 10 (sepuluh) lembar dengan ketentuan:
 - a. pas foto berwarna dengan latar belakang warna putih;
 - b. warna baju/kerudung kontras dengan latar belakang tidak memakai pakaian dinas, dan bagi jemaah haji wanita menggunakan busana muslimah;
 - c. tidak menggunakan kaca mata; dan
 - d. tampak wajah minimal 80 persen.
 - (3) Dihapus.
 - (4) Selain persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), gubernur dapat menambah persyaratan pendaftaran berupa surat keterangan domisili.
3. Ketentuan Pasal 7 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 7

Pendaftaran haji dilakukan melalui prosedur sebagai berikut:

- a. jemaah haji melakukan transfer ke rekening Menteri sebesar setoran awal BPIH;
- b. BPS BPIH menerbitkan bukti aplikasi transfer BPIH;

c. BPS ...

- c. BPS BPIH menerbitkan bukti setoran awal BPIH sebanyak 5 (lima) lembar dengan rincian sebagai berikut:
 - 1. lembar pertama bermaterai secukupnya untuk calon jemaah haji;
 - 2. lembar kedua untuk BPS BPIH;
 - 3. lembar ketiga untuk Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota;
 - 4. lembar keempat untuk Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi; dan
 - 5. lembar kelima untuk Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah.
 - d. Bukti setoran awal BPIH sebagaimana dimaksud pada huruf c, wajib mencantumkan nomor validasi, ditandatangani dan dibubuhi stempel BPS BPIH, serta masing-masing diberi pas foto 3x4 cm;
 - e. BPS BPIH wajib menyerahkan lembar ketiga, keempat, dan kelimabukti setoran awal BPIH ke Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota paling lambat 5 (lima) hari kerja setelah pembayaran setoran awal BPIH;
 - f. Jemaah haji yang bersangkutan wajib menyerahkan persyaratan pendaftaran sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) dan bukti aplikasi transfer asli BPIH serta bukti setoran awal BPIH kepada petugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota untuk diverifikasi kelengkapannya paling lambat 5 (lima) hari kerja setelah pembayaran setoran awal BPIH;
 - g. Jemaah haji mengisi formulir pendaftaran haji berupa Surat Pendaftaran Pergi Haji (SPPH) dan menyerahkan kepada petugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota untuk didaftarkan ke dalam SISKOHAT dan mendapatkan nomor porsi;
 - h. Jemaah haji menerima lembar bukti pendaftaran haji yang telah ditandatangani dan dibubuhi stempel dinas oleh petugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota.
4. Ketentuan Pasal 8 ditambah 1 (satu) ayat, yakni ayat (5), ayat (1) diubah, ayat (2) dan ayat (3) dihapus sehingga Pasal 8 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 8

- (1) Jemaah haji yang telah terdaftar dan masuk alokasi kuota provinsi atau kabupaten/kota untuk keberangkatan pada musim haji tahun berjalan ditambah porsi cadangan yang berasal dari nomor urut porsi berikutnya, berhak melunasi BPIH dengan persyaratan sebagai berikut:
 - a. belum pernah menunaikan ibadah haji; dan
 - b. telah berusia 18 tahun pada saat tanggal awal keberangkatan atau telah menikah.
- (2) Dihapus.
- (3) Dihapus.

(4) Pelunasan...

- (4) Pelunasan BPIH sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan pada waktu yang ditetapkan oleh Menteri.
 - (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelunasan ditetapkan oleh Direktur Jenderal.
5. Ketentuan Pasal 11 ditambah 1 ayat, yakni ayat (3) sehingga Pasal 11 berbunyi sebagai berikut:
- (1) Pendaftaran haji dinyatakan batal apabila jemaah haji:
 - a. meninggal dunia;
 - b. mengundurkan diri karena alasan kesehatan atau alasan lain;
 - c. tidak dapat berangkat dalam masa 2 (dua) kali musim haji sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3); dan
 - d. dilarang keluar negeri berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
 - (2) Pembatalan pendaftaran haji karena jemaah haji meninggal dunia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a atau karena mengundurkan diri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan berdasarkan pemberitahuan dari ahli waris atau permohonan jemaah haji yang bersangkutan.
 - (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembatalan pendaftaran haji ditetapkan oleh Direktur Jenderal.
6. Ketentuan Pasal 14 ditambah 2 (dua) ayat, yakni ayat (3) dan ayat (4), ayat (1) dan ayat (2) diubah, diantara ayat (1) dan ayat (2) disisipkan 1 (satu) ayat, yakni ayat (1a) dan sehingga berbunyi sebagai berikut:
- (1) Kuota haji provinsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 ayat (1) yang tidak terpenuhi pada akhir masa pelunasan BPIH, menjadi sisa kuota nasional.
 - (1a) Sisa kuota nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat dikembalikan kepada provinsi masing-masing sesuai dengan sisa kuota.
 - (2) Pengisian sisa kuota nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan bagi jemaah haji dengan kriteria sebagai berikut:
 - a. jemaah yang saat pelunasan tahap sebelumnya mengalami kegagalan sistem;
 - b. sudah pernah melaksanakan ibadah haji dan termasuk dalam alokasi kuota tahun berjalan;
 - c. berusia minimal 75 tahun dan telah mengajukan permohonan;
 - d. penggabungan mahram suami/istri yang dibuktikan dengan kutipan akta nikah, dan kartu keluarga;
 - e. penggabungan mahram anak/orang tua yang dibuktikan dengan akta kelahiran atau surat kenal lahir;
 - f. jemaah haji yang berstatus cadangan dan sudah melunasi pada tahun berjalan; dan
 - g. jemaah haji nomor porsi berikutnya.

(3) Dalam ...

- (3) Dalam hal pengisian sisa kuota digunakan oleh jemaah haji dengan kriteria berusia minimal 75 tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dapat menyertakan pendamping.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria jemaah haji dan pendamping sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) ditetapkan oleh Direktur Jenderal.

Pasal II

- (1) Pada saat Peraturan Menteri Agama ini mulai berlaku, Peraturan Menteri Agama Nomor 6 Tahun 2010 tentang Prosedur dan Persyaratan Pendaftaran Jemaah Haji (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 220) dan Peraturan Menteri Agama Nomor 34 Tahun 2013 tentang Pengisian Sisa Kuota Haji Nasional (Berita Negara Republik Indonesia tahun 2013 Nomor 693) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.
- (2) Peraturan Menteri Agama ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Menteri Agama ini dengan penempatannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 27 Mei 2015

MENTERI AGAMA REPUBLIK INDONESIA,

ttd

LUKMAN HAKIM SAIFUDDIN

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 27 Mei 2015

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,

ttd

YASONNA H. LAOLY

BERITA NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2015 NOMOR 804

Salinan sesuai dengan aslinya
Kementerian Agama RI
Kepala Biro Hukum dan Kerja Sama Luar Negeri

Prof. Dr. Achmad Gunaryo, M.Soc, Sc
NIP/196208101991031003

