

BIROKRASI HAJI

Penyelenggaraan Ibadah Haji Pemerintah

Orde Baru (1966-1998)

Yusuf A. Hasan

Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-Undang

Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta

1. Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Pasal 1 ayat [1]).
2. Pencipta atau Pemegang Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 memiliki hak ekonomi untuk melakukan: a. Penerbitan ciptaan; b. Penggandaan ciptaan dalam segala bentuknya; c. Penerjemahan ciptaan; d. Pengadaptasian, pengaransemenan, atau pentransformasian ciptaan; e. pendistribusian ciptaan atau salinannya; f. Pertunjukan Ciptaan; g. Pengumuman ciptaan; h. Komunikasi ciptaan; dan i. Penyewaan ciptaan. (Pasal 9 ayat [1]).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). (Pasal 113 ayat [3]).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah). (Pasal 113 ayat [4]).

BIROKRASI HAJI

Penyelenggaraan Ibadah Haji Pemerintah

Orde Baru (1966-1998)

Yusuf A. Hasan



Perpustakaan Nasional RI, Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Yusuf A. Hasan

Yusuf A. Hasan, *BIROKRASI HAJI: Penyelenggaraan Ibadat Haji
Pemerintah Orde Baru (1966-1998)*/Yusuf A. Hasan/Yogyakarta:
Samudra Biru, 2017
xii + 126 hlm.; 14 x 20,5 cm
ISBN: 978-602-9276-21-7

I. Pendidikan

II. Judul

Hak cipta dilindungi oleh Undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun, juga tanpa izin tertulis dari penerbit

Penulis : Yusuf A. Hasan
Editor : Miftachul Huda
Lay Out : Maryono Ahmad Dwiputra
Design Cover : Samudra Biru

Cetakan Pertama, Januari 2017

Diterbitkan oleh:

Penerbit Samudra Biru (Anggota IKAPI)

Jln. Jomblangan Gg. Ontoseno Blok B No 15

RT 12 RW 30 Banguntapan Bantul

DI Yogyakarta 55198

e-mail/fb: psambiru@gmail.com

(0274) 9494-558/0813-2752-4748

Isi di luar tanggung jawab percetakan

untuk
Tamu-tamu Allah

PENGANTAR

Syukur ke hadirat Allah Swt. Atas rahmat-Nya, akhirnya penulisan buku ini dapat diselesaikan, sekalipun di beberapa tempat terdapat kekurangan. Semula buku yang sekarang berada di tangan pembaca, merupakan tesis penulis pada Program Magister Studi Islam dengan judul *Birokrasi Penyelenggaraan Ibadah Haji (1966-1998)*. Ide pemilihan tema ini pertama kali muncul pada saat penulis harus menyusun dan mempresentasikan sebuah makalah sebagai syarat mengikuti perkuliahan *Sosiologi Agama* pada semester II. Pada semester itu pula penulis mengambil dan mengikuti kuliah *Teori-teori Sosial-politik Kontemporer* yang diasuh oleh Dr. Mohtar Mas'ued. Di tengah-tengah perkuliahannya beliau sering menyelipkan beberapa ceritera menarik, yakni soal “keanehan” birokrasi yang banyak ditemui

dan dialami langsung umat Islam Indonesia pada saat pengurusan dan pelaksanaan ibadah haji. Cerita-cerita inilah yang memberikan inspirasi bagi penulis untuk segera menyusun draft makalah Sosiologi Agama dengan judul singkat *Birokrasi Haji*. Sedikit pengetahuan tentang konsep birokrasi ideal Max Weber, dan hasil pembacaan penulis atas buku Stewart R. Clegg, *Modern Organization: Organization Studies in the Postmodern World* --diterjemahkan ke bahasa Indonesia: *Roti Perancis, Fashion Italia dan Bisnis Asia, Fenomena Posmodernisme dalam Dunia Bisnis* (Yogyakarta: PT Tiara Wacana, 1996)-- yang populer pada dekade tahun 90-an, ternyata cukup membantu penulis terutama dalam menemukan perspektif lain bagi kajian atas birokrasi haji tersebut.

Tak dinyana, makalah pendek ini memperoleh apresiasi dari Dr. Heru Nugroho, Dosen Sosiologi Agama, dan bahkan Prof. Dr. Noeng Muhadjir mendorong penulis dengan serius untuk segera mengembangkannya menjadi tesis dan buku. Kepada beliau-beliau tentu harus saya sampaikan rasa hormat dan terima kasih yang sedalam-dalamnya.

Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada Dr. Musa Asy'arie, Direktur Program Magister Studi Islam Universitas Muhammadiyah Surakarta; Prof. Dr. Azyumardi Azra, Rektor IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta saat itu yang menyatakan bersedia menjadi pembimbing bagi penulis melakukan penelitian dan mendampingi penulis selama menyusun laporan, bahkan dengan nada *guyon* mengatakan, "Proposal

Anda mirip disertai...”.

Tak luput ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada Drs. H. Sumuran Harahap, M.A., Kepala Subsie Informasi Haji Direktorat Penyelenggaraan Urusan Haji Departemen Agama RI; Drs. H. Sabikhis, Kepala Koruha Kanwil Depag Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta; dan H. Masyhari Makhasi, S.H. (*Allaahuyarhamhu*), atas pertolongan beliau semua penulis dengan sangat mudah memperoleh akses untuk memperoleh berbagai buku, dokumen dan klipng mengenai perhajian Indonesia dari Subsie Informasi Haji Departemen Agama Jakarta dan Bagian Humas Kanwil Departemen Agama Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Secara khusus terima kasih juga penulis sampaikan kepada Dr. Warsito Utomo, Dosen Fisipol dan Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada (UGM) yang dengan tulus telah meluangkan waktu untuk berdiskusi dengan penulis dan meminjamkan banyak buku yang sungguh-sungguh bermanfaat bagi penyusunan tesis ini. Demikian pula kepada Drs. Wiyono, Kepala Perpustakaan Fisipol UGM dan Perpustakaan Akademi Administrasi Notokusumo Yogyakarta. Dari kedua perpustakaan itu penulis memperoleh keleluasaan meminjam literatur dengan tanpa persyaratan apa pun.

Selain mereka terima kasih juga penulis sampaikan kepada istri penulis, Lies Praptiningsih; serta anak-anak, Ruwaida Fajriasanti dan Muhammad Faiz Rahman, sudah barang tentu penulis sampaikan

terima kasih nan tulus atas segala dorongan yang tak pernah henti. Terima kasih.

Penulis,
Yusuf A. Hasan

DAFTAR ISI

Pengantar.....	vii
Daftar Isi	xi

Bagian Kesatu: Haji, Ke Tanah Suci dengan

Birokrasi	1
Haji: Dimensi Normatif, Kesejarahan dan Ilahiyah.....	1
Birokrasi: Perspektif Modernisasi	4
Birokrasi Haji: Identifikasi Sejumlah Pertanyaan .	6
Tujuan Penulisan	9
Sejumlah Asumsi Awal	10
Metode Penelitian	11
Sistematika Penulisan	14

Bagian Kedua: Birokrasi dan Penyelenggaraan

Urusan Haji dalam Kepustakaan	17
Pustaka tentang Birokrasi	17
Pustaka tentang Penyelenggaraan Haji.....	25

Bagian Ketiga: Penyelenggaraan Urusan Haji	
1966-1998	31
Penyelenggaraan Urusan Haji oleh Pemerintah	31
Prosedur Pendaftaran Calon Haji.....	35
Organisasi Penyelenggara Urusan Haji	40
Petugas Haji dan Tugasnya	47
Peran Swasta dalam Penyelenggaraan Haji	51
PT Arafat.....	53
Ongkos Naik Haji Plus (ONH Plus).....	57
Kelompok Bimbingan Ibadah Haji (KBIH).....	58
Fenomena Haji Paspor Hijau.....	59
Manfaat dan Kelemahan Penyelenggaraan Swasta	61
Bagian Keempat: Reformasi Birokrasi Haji.....	65
Birokrasi Haji sebagai Gejala Sosial	65
Birokrasi Haji: Perspektif Orde Baru.....	68
Menuju Reformasi Birokrasi Penyelenggaraan Urusan Haji	73
Bagian Kelima: Ikhtitam	87
Kesimpulan	87
Saran-saran	89
Kata Penutup	91
Daftar Bacaan	93
Lampiran 1	97
Lampiran 2	109
Tentang Penulis	125

BAGIAN KESATU: HAJI, KE TANAH SUCI DENGAN BIROKRASI

Haji: Dimensi Normatif, Kesejarahan dan Ilahiyah

Haji merupakan salah satu dari rukun Islam yang lima.¹ Al-Qur'an dan Al-Sunnah secara qath'iy telah menggariskan hukumnya. Bagi muslim yang berkemampuan, haji ber hukum *wajib* dilaksanakan sekali seumur hidupnya.² Rasulullah SAW menyatakan, haji mabrur³ adalah perbuatan paling utama setelah

¹ Berdasarkan HR Bukhari. Lihat Pimpinan Pusat Muhammadiyah, *Himpunan Putusan Tarjih* (Yogyakarta, tanpa penerbit, cetakan III, tanpa tahun), hlm. 186-187

² QS Ali Imran ayat 97; QS Hajj ayat 27-28

³ Kata *mabrur* berasal dari *barra* yang berarti "tidak bercampurnya sesuatu dengan dosa"; "yang tidak terdapat kebimbangan di dalamnya, tidak ada kebohongan serta tidak ada khianat". *Mabrur* dapat pula berarti "perkataan yang baik, dan memberikan makanan kepada orang yang membutuhkan makanan"; "kemakbulan yang berbuah kebajikan dan pahala"; "terkabulnya sesuatu sebagaimana terkabulnya amal

iman dan jihad. Dalam sabdanya yang lain, yang ditujukan kepada Aisyah r.a, Nabi menyatakan, "Jihad kalian adalah berhaji."⁴

Dr. Ali Shariati menggambarkan prosesi haji sebagai pertunjukan kolosal. Allah sebagai sutradaranya; Adam, Ibrahim, Hajar, dan Setan adalah para pelakornya. Jamaah haji pada hakekatnya adalah pelakon-pelakon yang memerankan diri sebagai Adam, Ibrahim, Hajar, yang sedang berada di tengah-tengah tema besar: konfrontasi Allah dengan setan. Oleh karena itu Dr. Ali Shariati menyatakan haji sangat bertentangan dengan perjuangan-perjuangan tanpa tujuan. Haji adalah pemberontakan melawan nasib malang yang disebabkan oleh kekuatan-kekuatan jahat⁵

Senada dengan Shariati, Taufiq Ismail, seniman terkemuka Indonesia, menulis dengan puitis bahwa prosesi ibadah haji adalah adegan massal dengan Allah sebagai Sang Sutradara Maha Besar. Prosesi ibadah haji adalah sebuah adegan paling kolosal yang tidak terdapat di bagian mana pun di dunia ini, dan yang yang benar"; "mendapatkan kebaikan atau menjadi baik". (Jamaluddin Muhammad bin Mukrim, *Lisan al-'Arab* [Beirut: Dar al-Fikr, Jilid 4, 1410 H./1990 M.], hlm. 53; Ahmad bin Faris bin Zakariya, *Mu'jam al-Maqayis fi al-Lughah* [Beirut: Dar al-Fikr, 1415/1994], hlm. 107). Haji mabrur adalah haji yang mendapatkan *birrun*, kebaikan; haji yan diterima Allah SWT; haji yang memperoleh kebaikan atau haji yang pelakunya menjadi baik (Nurcholish Madjid, *Perjalanan Religius Umrah & Haji* [Jakarta: PARAMADINA, 1997], hlm. 65)

⁴ HR Bukhari. Lihat Pimpinan Pusat Muhammadiyah, *Himpunan Putusan Tarjih*

⁵ Ali Shariati, *Haji* (Bandung: Pustaka, terjemahan Anas Mahyudin, cetakan III, 1997), hlm. 180

tidak akan mampu digerakkan oleh partai, militer dan pemerintahan mana pun, kecuali digerakkan oleh kehendak Allah. Masih dengan nada puitis Taufiq melukiskan bahwa dalam adegan kolosal tersebut tidak ada dialog bijak bangsawan, kata mutiara sang terpelajar, jimat pusaka nenek moyang, senjata sakti hasil petapa kesatria, kekuasaan gaib dewa-dewa. Semua sirna, ditusuk dan dicincang oleh talbiyah dan zikir.⁶

Dengan demikian ibadah haji adalah momentum di mana segenap "syaraf" spiritualitas hamba yang terlibat dalam prosesi haji merambah kawasan kesejarahan dan ilahiyah. Secara historis, ia dibawa dalam pengembaraan *napak-tilas* historisitas perjuangan dahsyat Adam, Ibrahim dan Sarah. Secara ilahiyah ia dibawa menembus dan mengarungi pengalaman spiritual yang maha berat namun dahsyat, guna memenuhi panggilan-Nya.

Satu catatan penting harus digarisbawahi, kendati haji berhukum wajib dan memiliki dimensi kesejarahan dan ilahiyah yang sangat luar biasa, seseorang muslim sekalipun secara hukum memenuhi persyaratan syar'iy dan secara spiritual mengalami kedahagaan luar biasa untuk berhaji, ia tetap tidak mungkin melaksanakan rukun Islam ini sepanjang tidak memenuhi ketentuan birokrasi.

6 Taufiq Ismail, "Kata Pengantar" dalam Danarto, *Orang Jawa Naik Haji, Catatan Perjalanan Haji Danarto* (Jakarta: PP Pustaka Utama Grafiti, cetakan V, 1993), hlm. x

Birokrasi: Perspektif Modernisasi

Birokrasi adalah produk sekuler. Dalam sejarah kelahirannya, semula birokrasi dianggap sebagai tipe ideal dan merupakan representasi dari modernitas. Birokrasi dipandang sebagai bentuk organisasi modern yang unggul dalam hal ketelitian, stabilitas, penegakan disiplin dan terpercaya, yang kesemuanya itu mendukung terciptanya kalkulabilitas-rasional⁷

Adalah Max Weber, tokoh yang dianggap memiliki peran penting dalam mengintroduksi pengembangan konsep birokrasi. Bagi Weber, birokrasi merupakan proses yang tidak mungkin dihindari. Bentuk-bentuk organisasi modern di bidang-bidang seperti negara, gereja, tentara, partai, ekonomi, kelompok-kelompok kepentingan, perkumpulan-perkumpulan sukarela, badan-badan penderma dan sebagainya, dilihat Weber sebagai identik dengan perkembangan dan peningkatanyangberkesinambungan dari administrasi birokratik.⁸

Max Weberlah yang kemudian berusaha mendefinisikan birokrasi dan menyebutnya sebagai "tipe ideal". *Pertama*, dalam birokrasi hubungan antara atasan dan bawahan diatur dalam ketentuan-ketentuan tertulis, demikian pula tugas dan kewajiban masing-

7 Ralph Schroeder, *Max Weber and the Sociology of Culture* (London, Newbury, New Delhi:SAGE Publications Ltd., 1992), hlm. 112, 113; Stewart R. Clegg, *Roti Perancis, Fashion Italia dan Bisnis Asia* (Yogyakarta: Tiara Wacana, terj. Misbah Zulfa Elizabeth, 1996), hlm. 39.

8 Martin Albrow, *Birokrasi* (Yogyakarta: PT Tiara Wacana, terjemahan M. Rusli Karim dan Totok Daryanto, cetakan III, 1996), hlm.

masing. *Kedua*, dalam birokrasi terdapat sentralisasi jabatan-jabatan yang disusun secara hierarkhis. *Ketiga*, pengangkatan dan kenaikan tingkat didasarkan atas persetujuan kontraktual. *Keempat*, pengangkatan didasarkan atas keterampilan teknis tertentu yang diperoleh melalui training. *Kelima*, gaji diberikan berdasarkan peraturan yang telah ditentukan. *Keenam*, terdapat pemisahan yang tegas antara jabatan dan kepentingan pribadi. Bahwa jabatan dalam sebuah birokrasi tidak diperkenankan membawa penghasilan lain serta merupakan lapangan kerja penuh. *Ketujuh*, setiap tugas dijalankan sesuai dengan peraturan-peraturan hukum tanpa pandang bulu.⁹

Sejalan dengan akselerasi percepatan pertumbuhan masyarakat modern industrial, birokrasi pun berkembang pesat. Khusus dalam organisasi negara, perkembangan birokrasi pun seperti tak tertahankan. Birokrasi negara tak terelakkan lagi merambah di segala bidang kehidupan masyarakat. Tangan pemerintah begitu besar, panjang dan mencampuri segala urusan masyarakat, termasuk di dalamnya urusan-urusan yang berhubungan dengan pelaksanaan ajaran agama.

Sulit ditolak bila pada akhirnya birokrasi berkembang sedemikian rupa dan melahirkan "jebakan-jebakan" modernitas. Maksudnya adalah bahwa birokrasi sebagai bagian penting modernisasi-sekular akhirnya tidak luput dari kelemahan-kelemahan. Kurangnya aparat yang cakap, besarnya

⁹ Schrool, J.W., *Modernisasi, Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-negara Sedang Berkembang* (Jakarta: PT Gramedia, terjemahan RG Soekadijo, 1980), hlm. 166.

aparatus sendiri, luasnya tugas-tugas pemerintah, masalah-masalah kultur tradisional, adalah sekadar contoh bahwa birokrasi pun tidak bisa mengelakkan diri dari sejumlah kelemahan dan menjadi sebab birokrasi tidak berkembang maksimal terutama di negara-negara yang sedang berkembang. Secara lebih spesifik, GUY Benveniste memberikan alasan mengapa hal tersebut dapat terjadi. Ketakutan yang berlebihan terhadap birokrasi, terlalu banyaknya personal yang khawatir kehilangan posisi dan hambatan karir di masa depan, ketakutan terjebak pada lingkaran setan persoalan yang tak berujung pangkal, skandal atau tindakan-tindakan penyimpangan, merupakan faktor-faktor penting penyebab kegagalan birokrasi.¹⁰

Dalam perspektif lain, Haferkamp melukiskan birokrasi sebagai pisau bermata dua: di satu sisi kehadirannya sulit ditolak, namun pada sisi lain ia tumbuh menjadi mitos *Franskenstein*. Franskenstein adalah ilmuwan yang ingin menciptakan sebuah makhluk serba super. Setelah makhluk itu dapat diciptakan, ia tumbuh menjadi sosok yang sulit dikendalikan dan akhirnya memangsa Franskenstein, penciptanya sendiri.

Birokrasi Haji: Identifikasi Sejumlah Pertanyaan

Sebagaimana dinyatakan di muka, kendati haji ber hukum wajib dan memiliki dimensi kesejarahan

¹⁰ GUY Benveniste, *Birokrasi* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, terj. S. Samamora, 1994), hlm. x

dan ilahiyah yang luar biasa, seseorang muslim sekalipun secara hukum memenuhi persyaratan serta mengalami kedahagaan spiritual luar biasa untuk berhaji, ia tetap tidak mungkin melaksanakan rukun Islam ini sepanjang tidak memenuhi ketentuan birokrasi. Dengan demikian, birokrasi dalam sosoknya yang sedemikian luas --menyangkut aspek organisasi, aparat, dan mekanisme-- telah ditempatkan sebagai "wasilah" bagi seseorang muslim yang akan mewujudkan hasratnya berhaji. Tanpa jasa birokrasi, siapa pun yang hendak berhaji, akan mengalami kegagalan memenuhi panggilan Allah, kendati secara syar'iy ia memenuhi kualifikasi persyaratan yang telah ditentukan.

Birokrasi haji dengan demikian telah menjadi salah satu bagian penting dari kehidupan sosial-politik bangsa kita. Hal tersebut disebabkan oleh karena kedudukannya sebagai *conditio sine quanon* seperti diterangkan di atas. Selain itu, dilihat dari perspektif politik tanah air, birokrasi haji merupakan fenomena sosiologis dari pembaruan politik Orde Baru yang ditengarai oleh campur tangan pemerintah yang sedemikian dominan dalam penyelenggaraan dan pengelolaan pelaksanaan peribadahan haji. Dalam kedudukan yang sangat penting seperti ini, birokrasi haji praktis menempatkan setiap jamaah haji pada dua wilayah ketundukan yang berbeda, yakni sebagai hamba Allah yang harus tunduk pada garis-garis syar'iy karena mencita-citakan derajat mabrur di satu pihak; dan sebagai warga negara yang harus tunduk dan sesuai pada ketentuan-ketentuan perundang-undangan dan

mekanisme produk birokrasi pada pihak lain.

Dalam konteks demikian, birokrasi dan haji menjadi dua variabel yang menarik diteliti. *Pertama*, haji berada pada kawasan "sakral", sementara birokrasi sepenuhnya merupakan produk modernitas-sekuler dan karenanya berada pada kawasan "profan". Dalam kawasan sakral ini ibadah haji merupakan suatu peribadatan yang memiliki sejumlah kaifiyat yang tertentu dan harus dilaksanakan sesuai aturan-aturan syar'iy. Kaifiyat dan pelaksanaan peribadatan haji yang tidak sesuai dengan ketentuan syar'iy menyebabkan peribadatan haji seseorang secara hukum dinilai tidak sah, tidak diterima, dan dengan sendirinya derajat haji yang bersangkutan adalah "mardud", tertolak. Sedangkan birokrasi merupakan perangkat keorganisasian dengan sejumlah mekanisme yang dikendalikan oleh aparat dan terikat oleh ketentuan-ketentuan guna pencapaian tujuan atau hasil secara efektif dan efisien. Pertanyaannya adalah apakah mungkin sesuatu yang "sekuler" digunakan dan dimanfaatkan untuk mengelola sesuatu yang "sakral"?

Kedua, dalam kenyataan empiris, melalui pengamatan sekilas dan perbincangan para ahli di berbagai massmediadan kesempatan, birokrasi tampak tumbuh seperti ikan gurita raksasa. Kekuasaan negara menjadi sangat dominan karena penyelenggaraan haji menjadi hak monopoli pemerintah. Pertanyaannya adalah apakah di masa depan birokrasi haji dengan sifat monopoli yang demikian ini dapat menumbuhkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan haji atau

malah sebaliknya, menimbulkan berbagai persoalan baru yang justru menjadi penghambat bagi jamaah untuk meraih derajat haji mabrur? *Ketiga*, implikasi yang kemudian muncul adalah berbagai peraturan dan ketentuan haji menjadi persyaratan baru di luar ketentuan syar'iy, dan semuanya harus ditempuh oleh calon jamaah sebagai "ritual-ritual" birokrasi yang panjang dan melelahkan. Dalam konstelasi demikian, birokrasi menjadi potensial sebagai penyebab ketidakmabruran haji seseorang. Hal yang demikian ini dimungkinkan terjadi oleh karena batas-batas antara dua wilayah ketundukan tadi menjadi tidak jelas. Hak dan kewajiban setiap jamaah sebagai warga negara serta hak dan kewajiban mereka sebagai hamba Allah dimungkinkan pula tidak dapat bertemu secara serasi.

Dari uraian di atas kiranya perlu dipertanyakan dan ditelaah secara kritis: bagaimanakah penerapan birokrasi dalam pengelolaan haji di Indonesia?

Tujuan Penulisan

Tulisan ini dimaksudkan untuk melihat dan mengungkap fenomena birokrasi yang diterapkan oleh pemerintah dalam menangani masalah perhajian di Indonesia. Melalui telaah kritis atas berbagai kebijakan organisasional pemerintah dalam penyelenggaraan haji, dari penelitian ini diharapkan dapat dirangkai sebuah kerangka pemahaman yang memungkinkan dibangunnya sebuah pemaknaan baru atas emperi, yang pada tahap selanjutnya dengan kemampuan

argumentasi-logik dapat disuguhkan sebuah model baru dari birokrasi "sakral". Dimaksudkan dengan birokrasi "sakral" adalah suatu birokrasi yang memiliki daya dukung bagi jamaah haji dalam melaksanakan seluruh kaifiyat peribadatan sesuai tuntunan syar'iy guna mencapai derajat mabrur, baik sejak di tanah air, di tanah suci, sampai kepulangan mereka di tanah air.

Sejumlah Asumsi Awal

1. Birokrasi merupakan sesuatu fenomena sosial yang tidak mungkin dihapus atau dipisahkan dari keseluruhan proses penyelenggaraan haji di Indonesia. Dalam hal ini birokrasi menjadi suatu keharusan. Dalam batas-batas tertentu monopoli pemerintah tetap diperlukan, setidaknya-tidaknya karena dua alasan. *Pertama*, penyelenggaraan urusan haji merupakan kegiatan berskala besar, dan pemerintahlah yang diasumsikan paling mampu menangani kegiatan perhajian yang berskala besar itu; dan *kedua*, dari sudut yuridis-formal pada dasarnya peraturan perundang-undangan—sebagai representasi dari kehendak publik—memberikan jalan bagi monopoli pemerintah dalam penyelenggaraan haji.
2. Birokrasi haji Indonesia adalah birokrasi yang mengandung sejumlah kelemahan: rumit, tidak efektif, tidak efisien, mahal, dan melelahkan. Apabila tidak disertai dengan kemauan politik pemerintah untuk membenahi birokrasi, sejumlah

kelemahan tersebut akan menjadi sangat potensial bagi munculnya ketidaknyamanan pada diri jamaah dalam mencapai derajat *mabrur*. Oleh karena itu diperlukan langkah-langkah *debirokratisasi*.

3. Diperlukan sebuah model birokrasi "sakral" untuk pengelolaan penyelenggaraan haji di masa-masa mendatang. Birokrasi "sakral" tidaklah dibangun atas dasar watak *dekonstruktif*, melainkan berorientasi *pembenahan* kelemahan yang ada, tetap mengacu pada kepentingan jamaah, persyaratan dan mekanisme yang *ramping* dan *luwes*, bersifat *amanah*, dan *transparan*.

Metode Penelitian

Istilah "birokrasi" pada judul penelitian ini dimaksudkan sebagai sebuah kata turunan dari bahasa Inggris, *bureaucracy*, yang secara etimologis memiliki ta'rif "pemerintahan oleh pegawai negeri yang digaji, bukan pemilihan oleh rakyat".¹¹ Dalam khazanah sosiologi, birokrasi diartikan sebagai "sebuah tipe organisasi yang di dalamnya administrasi bersifat impersonal, didasarkan pada aturan-aturan tertulis, dan hierarki jabatan; di dalamnya juga terdapat perbedaan yang jelas antara 'jabatan' dengan pemegang jabatan, serta posisi-posisi diisi sesuai kualifikasi-kualifikasi formal".¹²

¹¹ Terjemahan bebas dari "government by paid officials not elected by the people", lihat Hornby, A.S., *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, (London: Oxford University Press, 1974), hlm. 113

¹² David Jary & Julia Jary, *Collins Dictionary of Sociology*, (Glasgow:

Secara etimologis kata “haji” berasal dari kata *hajja* (Arab) yang memiliki arti *maksud*. Secara istilah, “haji” dimaksudkan sebagai bertawajjuh ke Baitullah (Ka’bah) dengan amalan-amalan yang telah ditentukan oleh syara’ baik yang bersifat wajib maupun sunah.¹³ Namun demikian, tesis ini tidak dimaksudkan sebagai kajian atau telaah atas ketentuan-ketentuan syara’ atau aspek normatif-fiqhiyah ibadah haji. Sebagaimana tampak dari judul, kajian tesis ini difokuskan pada telaah atas aspek sosiologis haji, dan lebih spesifik lagi mengenai segala urusan yang berkaitan dengan penyelenggaraan organisasional yang menyertai pelaksanaan perubadatan haji itu sendiri.

Berpijak dari pengertian di atas --dengan tanpa mengenyampingkan definisi-definisi lain-- yang dimaksudkan dengan “birokrasi penyelenggaraan haji” pada penelitian ini adalah *birokrasi yang diterapkan oleh pemerintah Indonesia untuk atau dalam mengelola penyelenggaraan urusan haji*.

Untuk itu penelitian ini akan memfokuskan telaah pada kebijakan-kebijakan pemerintah terutama dalam aspek organisasi, dan ketentuan atau peraturan perundang-undangan penyelenggaraan urusan haji. Keseluruhan aspek ini akan ditelusuri melalui telaah terhadap arsip atau dokumentasi surat-surat keputusan dan surat-surat edaran resmi sebagai produk kebijakan pemerintah selama kurun waktu 1966-1998.

Berdasarkan hal tersebut pula, penelitian ini

Harper Collins Publishers, 1991), hlm. 52

¹³ Jamaluddin Muhammad bin Mukrim, *Lisan al-‘Arab* (Jilid 2), hlm. 226

sengaja menghindari dan tidak akan menyuguhkan perdebatan mengenai berbagai persoalan fiqihy ibadah haji, seperti bagaimanakah hukum haji, rukun dan kaifiyat haji, serta lebih spesifik lagi hukum penerapan birokrasi bagi perhajian. Bila masalah-masalah tersebut disinggung dalam pembahasan, tiada lain hal ini dalam rangka teknis penataan alur pikir dalam penulisan tesis, bukan berkaitan langsung secara substantif dengan fokus utama kajian tesis.

Penelitian ini dimaksudkan sebagai *technological research*, lebih khusus lagi sebagai *policy research* atau penelitian kebijakan. Mengutip Ann Majchrzak, Sudarwan Danim mendefinisikan penelitian kebijakan sebagai

Proses penyelenggaraan penelitian untuk mendukung kebijakan atau analisis terhadap masalah-masalah sosial yang bersifat fundamental secara teratur untuk membantu pengambil kebijakan memecahkan masalah dengan jalan menyediakan rekomendasi yang berorientasi pada tindakan atau tingkah laku pragmatik.¹⁴

Sejalan dengan pengertian tersebut, penelitian ini dimaksudkan sebagai penelitian atas sejumlah masalah yang muncul dari, dan atau berkaitan dengan, kebijakan penyelenggaraan haji oleh pemerintah yang diorientasikan pada pengajuan sejumlah rekomendasi yang berefek pragmatis.

¹⁴ Sudarwan Danim, *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1997), hlm. 23

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif-rasionalistik. Latar belakang dipilihnya pendekatan ini ialah karena validasi teori yang hendak dibangun berdasarkan pada kemampuan berargumentasi berdasarkan pemahaman logis dan rasional terhadap data empiri yang dijumpai dalam kebijakan-kebijakan birokrasi haji. Acuan berpikir yang digunakan dalam penelitian ini adalah *evolusi-historis* dan *prediktif-antisipatif*. Dimaksudkan dengannya adalah pemaknaan atas realitas empiri dilakukan dengan melihat perkembangan dari waktu ke waktu proses kelahiran berbagai kebijakan birokrasi haji. Selain itu pemaknaan juga diberikan dengan memperhatikan berbagai kemungkinan perkembangan baru dari kebijakan-kebijakan birokrasi haji. Di sini diperlukan tawaran-tawaran ideal guna membangun kondisi birokrasi yang lebih baik di masa-masa mendatang.

Data penelitian terutama diambil dari berbagai dokumen atau arsip peraturan perundangan-undangan haji pada Departemen Agama RI, lebih khusus lagi pada Kantor Tata Usaha Direktorat Penyelenggaraan Urusan Haji Ditjen Bimas Islam dan Urusan Haji, serta dari berbagai literatur yang secara langsung memuat data yang terkait dengan penelitian.

Sistematika Penulisan

Buku ini terdiri dari empat bagian. *Bagian pertama* dimaksudkan sebagai bagian pendahuluan buku. Pada bagian ini uraian mengenai haji pada dimensi

normatif, kesejarahan dan ilahiyah, dikemukakan bersamaan dengan tinjauan mengenai birokrasi. Uraian ini bertujuan untuk memberikan gambaran problematik yang menjadi latar belakang pandangan penulis mengenai perlunya masalah birokrasi ini ditelaah. Oleh sebab itu judul bagian ini adalah “Haji, ke Tanah Suci dengan Birokrasi”. Alur pikiran pada bagian ini adalah penjelasan tentang dimensi-dimensi sakral ibadah haji. Setelah itu giliran masalah birokrasi diuraikan dengan pendekatan problematik.

Selain itu pada bagian ini juga dikemukakan rumusan masalah pokok yang menjadi arah dan tujuan tesis, metode penelitian, kesimpulan awal dan alur penulisan tesis.

Bagian dua menguraikan tinjauan atas literatur-literatur penting yang dijadikan acuan baik primer maupun sekunder penelitian mengenai birokrasi penyelenggaraan urusan haji. Secara garis besar keseluruhan literatur ini dikelompokkan ke dalam dua kategori. Kategori pertama adalah literatur-literatur yang berkaitan dengan teori birokrasi, dan kategori kedua merupakan pustaka yang berkaitan baik langsung ataupun tak langsung dengan masalah penyelenggaraan haji oleh pemerintah Indonesia pada kurun 1966-1998.

Bagian tiga dimaksudkan sebagai uraian umum mengenai penyelenggaraan urusan haji selama kurun 1966-1998, yakni masa pemerintah Orde Baru. Pada bagian ini terlebih dahulu diketengahkan sifat birokrasi yang berskala luas dan wewenang tunggal

yang dimainkan pemerintah. Selanjutnya pada bagian ini diuraikan pula prosedur pendaftaran calon haji, Ongkos Naik Haji (ONH), organisasi penyelenggara urusan haji, petugas haji, modernisasi penyelenggaraan haji, peran swasta dalam penyelenggaraan haji. Uraian pada bab ini menggunakan tata pikir *evolitif historis*. Kendati bagian ini menguraikan sejumlah data tentang penyelenggaraan urusan haji pada pemerintahan Orde Baru (1966-1988), namun perkembangan historis sulit dihindari karena berbagai perkembangan penyelenggaraan urusan haji di masa Orde Baru tersebut memiliki keterkaitan erat dengan masa-masa sebelumnya.

Bagian empat berisi analisis yang mencoba menelaah aspek-aspek organisasi dan tata peraturan perundang-undangan haji. Acuan berpikir yang digunakan pada uraian bab ini adalah *prediktif antisipatif*. Maksudnya adalah telaah yang dilakukan terhadap uraian pada bab sebelumnya dibangun berdasarkan pada sejumlah kemungkinan reformasi birokrasi haji guna membangun dan mengembangkan birokrasi haji di masa-masa mendatang. Untuk memperkaya telaah pada bab ini, maka terlebih dahulu dikemukakan birokrasi haji sebagai gejala sosial pada masyarakat muslim, serta birokrasi haji dalam konteks birokrasi Orde Baru.

Bagian lima dimaksudkan sebagai kesimpulan dan penutup. Pada bagian ini juga beberapa rekomendasi penting mengenai birokrasi haji Indonesia di masa depan.

BAGIAN KEDUA: BIROKRASI DAN PENYELENGGARAAN URUSAN HAJI DALAM KEPUSTAKAAN

Pustaka tentang Birokrasi

Dalam wacana sosiologi, birokrasi sebagai organisasi berskala luas, banyak memperoleh perhatian para ahli. Hal ini tiada lain disebabkan oleh tumbuhnya birokrasi menjadi kultur universal yang merambah berbagai kegiatan sosial. Giddens menyebutnya sebagai *a pervasive phenomenon* yakni fenomena yang menggejala atau merembes pada dunia modern.¹

Selain itu kajian atas birokrasi dianggap penting

¹ Anthony Giddens (Ed.), *Human Societies, an Introductory Reader in Sociology* (Cambridge: Polity Press, 1992), hlm. 136

karena beberapa alasan. Blau dan Meyer antara lain menyatakan, bahwa kecenderungan ke arah birokratisasi tumbuh pesat sejak abad lalu, seiring pertumbuhan negara modern dan organisasi berskala besar. Atas alasan ini maka dipandang tidak mungkin memahami kehidupan sosial masa kini tanpa mengerti tentang bentuk lembaga ini.²

Tidaklah mengherankan jikalau telah banyak pustaka ditulis para ahli, baik yang bersifat komplementer maupun yang secara khusus menelaah birokrasi. Buku George Ritzer, *Sociological Theory*, kiranya patut memperoleh perhatian. Meskipun paparannya mengenai birokrasi dalam buku ini bersifat komplementer, namun cukup memberikan pengetahuan awal bagi peminat masalah birokrasi.

Adapun sepanjang menyangkut pustaka yang secara khusus menelaah birokrasi, para peminat dapat menelusuri setidaknya-tidaknya dari lima kategori. *Pertama*, pustaka yang khusus menelaah birokrasi melalui pendekatan historis. *Kedua*, pustaka yang mengkaji masalah birokrasi melalui pendekatan sosiologis. *Ketiga*, pustaka yang menekankan kajian atas masalah birokrasi pada sisi administrasi negara atau administrasi publik. *Keempat*, pustaka yang baik secara langsung maupun tidak langsung melakukan kajian dengan pendekatan kritik. *Kelima*, pustaka yang secara khusus menelaah masalah birokrasi dalam konteks keindonesiaan, dan lebih khusus lagi

² Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern* (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia [UI Press], terj. Gary Rachman Jusuf, 1987), hlm. 14

pemerintahan Orde Baru.

Bureaucracy karya Martin Albrow³ dapat dikategorikan sebagai karya penting yang secara khusus memberikan uraian kronologis kesejarahan. Albrow memulai telaahnya dengan mengemukakan kelahiran konsep dan asal-usul istilah birokrasi. Albrow membawa kita menelusuri tapak-tapak historis dari birokrasi serta memahami liku-liku denotasi dan konotasi yang dicakup dalam istilah birokrasi itu sendiri, sejak dari Jerman, Inggris, sampai kepada pemikiran-pemikiran Weber.

Bagian berikutnya merupakan bagian penting –setidak-tidaknya bagi kepentingan penulisan tesis ini-- karena secara khusus Albrow memperbincangkan konsep Max Weber mengenai teori organisasi dan birokrasi. Tidak kurang penting dari tinjauan ini adalah kajian Albrow atas wacana birokrasi yang muncul dan berkembang pada pasca Weber. Di akhir kajian bukunya ini Albrow juga mengemukakan diagnosis dan pengobatan (*remedy*) atas penyimpangan-penyimpangan birokrasi.

Adapun pustaka yang dapat dikategorikan sebagai tinjauan sosiologis atas birokrasi antara lain *Bureaucracy in Modern Society*⁴ karya Peter M. Blau

³ Telah disulihbahasakan ke dalam bahasa Indonesia, oleh M. Rusli Karim dan Totok Daryanto dan diterbitkan oleh PT Tiara Wacana Yogyakarta, serta mengalami tiga kali cetak ulang masing-masing dua kali di tahun 1989, dan sekali di tahun 1996

⁴ Telah dialihbahasakan ke dalam bahasa Indonesia. Lihat Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern...*

dan Marshall W. Meyer; *Sociologie der Modernisierung*⁵ karya Prof. Dr. J.W. Schoorl; dan *Modern Organizations, Organization Studies in the Postmodern World*⁶ tulisan Stewart R. Clegg. Ketiga-tiga pustaka ini kiranya penting dikemukakan di sini karena melihat birokrasi dalam perspektif modernisasi.

Dalam perspektif ini Blau dan Meyer, misalnya, memberikan catatan menarik mengenai sifat paradoksal birokrasi dalam masyarakat kontemporer. Di satu pihak birokrasi menunjukkan kepada kita bahwa pencapaian sejumlah besar sasaran --semisal produksi barang-barang, penyediaan jasa-jasa, pendidikan, politik, pemeliharaan pemerataan dan keadilan, pembaruan dan revolusi, perlindungan terhadap lingkungan, dsb-- semuanya membutuhkan suatu organisasi. Namun di pihak lain birokrasi sering ditandai oleh kekakuan (*inflexibility*), kemandegan struktural (*structural stasis*), tatacara yang berlebihan (*ritualism*), penyimpangan dari sasaran (*perversion of goals*), sifat yang tidak pribadi (*impersonality*), pengabaian (*alienation*), serba otomatis (*automatism*), dan menutup diri dari perbedaan pendapat (*constraint of dissent*).⁷

⁵ Telah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia. Lihat Schoorl, *Modernisasi, Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-negara Sedang Berkembang* (Jakarta: PT Gramedia, 1980)

⁶ Telah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia. Lihat Stewart R. Clegg, *Roti Perancis, Fashion Italia dan Bisnis Asia, Fenomena Posmodernisme dalam Dunia Bisnis* (Yogyakarta: PT Tiara Wcana, terj. Misbah Zulfa Elisabeth, 1996)

⁷ Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, hlm. viii-ix

Masih dalam perspektif yang sama, namun berbeda dalam tinjauan dibandingkan kajian Blau dan Meyer di atas, Schoorl menelaah birokrasi sebagai sarana pembangunan terutama di negara-negara yang tengah berkembang. Di sini birokrasi ditempatkan sebagai aspek sosiologis dari pembaruan politik negara-negara berkembang. Dikatakan, misalnya, bahwa di negara-negara berkembang tipe ideal birokrasi tawaran Weber masih belum cukup berkembang. Latar belakang sejarah sewaktu mencapai kemerdekaan menjadi penyebab perbedaan antara satu negara dengan negara lain. Selain itu disebutkan pula adanya sejumlah kendala yang menjadi masalah umum yang dialami negara-negara berkembang, seperti kekurangan administrator cakap, besarnya aparat birokrasi, luasnya tugas pemerintahan, serta masalah sentralisasi dan kekuasaan birokrasi.⁸

Berbeda dengan mereka, Stewart R. Clegg mencoba menelaah birokrasi dalam perspektif posmo. Kendati telaahnya sebenarnya difokuskan pada organisasi kerajaan bisnis di Eropa, khususnya di Perancis dan Itali, namun pada Bab 2 bukunya tersebut Clegg secara khusus menyuguhkan kajian mengenai kaitan antara organisasi dan modernisasi dunia.

Pada kategori ketiga, pustaka yang secara khusus menelaah birokrasi sebagai disiplin administrasi negara atau administrasi publik, dapat dibaca pada karya-karya Miftah Thoha. Pada bukunya yang berjudul *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan*

⁸ Schoorl, J.W., *Modernisasi...*, 1980), hlm. 169-174

Aplikasinya (1983) ia lebih menyoroti birokrasi dari perspektif perilaku individu dan kelompok, persepsi dan komunikasi, motivasi dalam organisasi, dan masalah kepemimpinan dan kekuasaan. Erat dengan kajian perilaku organisasional, pada bukunya yang berjudul *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara* (1984) secara lebih spesifik ia membahas perkembangan ilmu administrasi negara, administrasi negara sebagai *public policy* dan pembinaan organisasi. Melengkapi tinjauannya mengenai perilaku organisasi ini, *Miftah Thoha juga menulis Perspektif Perilaku Birokrasi* (1981).

Bureaucracy karya GUY Benveniste⁹ kiranya dapat dikategorikan sebagai pustaka yang mengedepankan pendekatan kritik dalam mengkaji masalah birokrasi. Kajian Benveniste dalam buku tersebut kiranya layak disimak karena selain mengemukakan berbagai teori organisasi, melalui telaah kritis ia juga menyoroti krisis birokrasi yang sedang berlangsung. Terlebih itu kekuatan buku ini terletak pada kepeduliannya terhadap berbagai pembaruan yang dilakukan dalam mengatasi berbagai krisis birokrasi, serta memberikan perhatian pada pendekatan baru atas pemikiran mengenai masa depan birokrasi.

Dua buku lain yang senafas dengan pendekatan ini adalah *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* karya David Osborne dan Ted Gaebler (1992), serta

⁹ Telah disulihbahasakan ke dalam bahasa Indonesia oleh Drs. Sahat Simamora dan diterbitkan PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, tiga kali naik cetak, masing-masing tahun 1989, 1991, dan 1994

The End of Bureaucracy & The Rise of the Intelligent Organization karya Gifford dan Elizabeth Pinchot (1993).

Atas teori birokrasi Max Weber, kritikan Osborne dan Gaebler yang terpenting adalah bahwa birokrasi Weberian hanya mungkin berkembang dalam kondisi tertentu saja, yakni pada masyarakat yang mengalami perkembangan stabil, organisasi yang pemimpinnya memiliki informasi yang lengkap sebagai landasan pengambilan kebijakan. Selain itu birokrasi dalam teori Weber juga hanya mungkin diterapkan pada suatu masyarakat yang bekerja semata-mata dengan otot, bukan dengan keserdasan; pada masyarakat yang memiliki keinginan dan kebutuhan seragam; dan pada suatu komunitas masyarakat yang terpisah dengan komunitas lain.¹⁰

SejalandengankritikOsbornedanGaeblertersebut, Gifford dan Elizabeth menilai bahwa birokrasi dalam realitas dunia modern tidak mampu lagi menampung berbagai tugas yang semakin kompleks. Birokrasi dinilai memiliki efisiensi bila menyangkut tugas-tugas yang bersifat mekanistik sebagaimana dikarakterisasikan pada awal-awal Revolusi Industri. Pola kerja dunia kini berkecenderungan pada kerja yang berbasis pada pengetahuan, tidak pada kemampuan skill yang tak jelas; inovasi, bukan repetisi; teamwork, bukan kerja individual; multiskil, skill tunggal; mengandalkan

¹⁰ David Osborne dan Ted Gaebler, *Mewirauahakan Birokrasi (Reinventing Government)*, *Mentransformasi Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik* (Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo, terj. Abdul Rosyid, 1996), hlm. 16.

kekuatan publik bukan bos; serta koordinasi antar sejawat, bukan koordinasi atas-bawah.¹¹

Kiranya, selain itu semua, karya Sondang P. Siagian yang berjudul *Patologi Birokrasi, Analisis, Identifikasi dan Terapinya* dapat dengan jelas memberikan gambaran kepada kita bahwa tidak ada birokrasi yang betul-betul bebas dari berbagai penyakit birokrasi, meski dikatakan pula bahwa "sebaliknya tidak ada birokrasi yang menderita semua penyakit yang mungkin menghinggapinya".¹² Pernyataan ini kiranya hendak menegaskan bahwa birokrasi di mana pun dapat dikatakan sebagai rentan terhadap berbagai "penyakit", namun dengan analisis berdasarkan identifikasi yang tepat diyakini akan dapat dirumuskan berbagai alternatif penanggulangan.

Akhirnya, kajian-kajian mengenai birokrasi dipandang kurang lengkap bila tanpa disertai telaah yang bersifat pengalaman empirik dalam konteks keindonesiaan (Orde Baru). Berbagai buku, tulisan lepas, dan jurnal penelitian mengenai hal tersebut telah banyak dipublikasikan. Tiga karya yang dipandang cukup memadai –sejauh untuk kepentingan penulisan tesis ini—adalah Indonesia *the Rise of Capital* karya Richard Robinson; *Birokrasi Pemerintahan Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural* karya Priyo Budi Santoso; serta *Birokrasi Nan Pongah, Belajar dari*

¹¹ Gifford dan Elizabeth Pinchot, *The End of Bureaucracy & the Rise of the Intelligent Organization* (San Francisco: Berret-Koehler Publisher Inc., 1993), hlm. 30

¹² Sondang P. Siagian, Prof. Dr., M.P.A., *Patologi Birokrasi, Analisis, Identifikasi dan Terapinya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hlm. vi

Kegagalan Orde Baru tulisan Denny B.C. Hariandja.

Memang, Richard Robinson tidak secara khusus menelaah birokrasi pemerintah Orde Baru. Ia dengan bukunya tersebut sebenarnya ingin memaparkan kecenderungan-kecenderungan kapitalisme yang berkembang di negara-negara dunia ketiga, dan lebih spesifik lagi di Indonesia selama pemerintahan Orde Baru. Namun demikian buku ini sulit diabaikan karena pada beberapa halaman Robinson secara khusus mengkaji Orde Baru sebagai birokrasi politis. Catatan penting yang perlu digarisbawahi dari pernyataannya mengenai hal ini adalah bahwa politik Orde Baru dikarakterisasikan ke dalam dua cirri utama. Pertama, penghadiahan kekuasaan dan jabatan-jabatan publik kepada pejabat. Kedua, pengorganisasian aktivitas politik ke dalam struktur patron-client¹³

Mengenaikorakbirokrasipatrimonialsebagaimana menjadi cirikhas pemerintah Orde Baru seperti dikemukakan di atas, juga menjadi kajian utama pada kedua buku lainnya.

Pustaka tentang Penyelenggaraan Haji

Adapun mengenai haji, telah banyak pustaka yang secara khusus memberikan perhatian dengan kajian-kajian dari berbagai sudut, meski kita akan kesulitan menemukan kajian yang secara khusus menyoroti masalah birokrasi haji. Dalam perspektif pengalaman

¹³ Richard Robinson, *Indonesia the Rise of Capital* (North Sydney: Allen & Unwin Pty. Ltd., 1987), hlm. 112

spiritual kita dapat menyimak antara lain *Haji* karya Dr. Ali Shariati, dan *Orang Jawa Naik Haji, Catatan Perjalanan Haji* karya Danarto.

Dari sudut antropologi telaah mengenai haji dapat ditemukan pada tulisan-tulisan C. Snouck Hurgronje seperti *Perayaan Mekah (1880)*, *Haji dan Islam*, serta *Haji*, yang kesemuanya dihimpun dalam *Kumpulan Karangan Snouck Hurgronje I*. Dikaitkan dengan fokus kajian penelitian ini yakni masalah birokrasi haji, artikel-artikel tersebut belum memberikan informasi apa-apa. Artikel Hurgronje lainnya bertitel *Catatan Mengenai Gerakan Ibadah Haji di Hindia Belanda 1911* yang dimuat dalam *Kumpulan Karangan Snouck Hurgronje X* memberikan informasi penting terutama mengenai perkembangan luar biasa jumlah jamaah haji Indonesia (Hindia Belanda) terutama pada tahun-tahun Haji Akbar, yakni sejak tahun 1892 sampai 1908.

Selain itu telaah antropologis juga dapat ditemukan pada buku *Indonesia dan Haji* yang merupakan kumpulan esai karangan di bawah redaksi Dick Douwes dan Nico Kaptein.¹⁴ Sebagaimana telaah yang dilakukan sarjana Barat umumnya, kajian pada buku ini lebih banyak menyoroti masalah-masalah haji di jaman pemerintah Hindia Belanda.

Sampai di sini, sejauh pengamatan penulis, kiranya belum dapat dijumpai artikel, buku maupun hasil penelitian yang secara spesifik menelaah masalah

¹⁴ Dick Douwes dan Nico Kaptein (Red.), *Indonesia dan Haji* (Jakarta: INIS, terjemahan Soedarso Soekarno, 1997)

birokrasi haji. Survey yang dilakukan LP3ES tahun 1982 pun terfokus pada profil sosial-ekonomi haji. Namun demikian terdapat tiga buku penting yang secara langsung memiliki keterkaitan dengan bahasan tesis ini, dan oleh karenanya menjadi sumber primer. Ketiga buku tersebut adalah *Bunga Rampai Perhajian*, diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji Departemen Agama RI tahun 1998; *Himpunan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Urusan Haji*, diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji tahun 1998; *Lintasan Sejarah Perjalanan Jemaah Haji Indonesia*, karya Drs. H. Mursyidi Mr dan Drs. H. Sumuran Harahap, diterbitkan oleh Mars 26 Jakarta tahun 1994.

Buku pertama diterbitkan dengan maksud menjadi salah satu bahan informasi mengenai seluk-beluk perhajian sekaligus memperkenalkan berbagai istilah perhajian yang belum banyak diketahui publik. Buku ini disusun dalam bentuk tanya jawab seputar perhajian di Indonesia dengan bahasa yang sederhana dan ringan. Buku kedua menjadi sangat penting karena secara jelas memberikan informasi terutama yang berkaitan dengan berbagai peraturan perundang-undangan perhajian yang berlaku. Sedangkan buku ketiga dengan jelas memberikan gambaran mengenai perjalanan sejarah penyelenggaraan urusan haji sejak jaman kolonial sampai pasca kemerdekaan. Sepanjang untuk keperluan penulisan tesis ini, maka bagian terpenting buku ini adalah pada Bab IV yang secara langsung di dalamnya menguraikan sejarah

pengelolaan urusan haji oleh pemerintah Orde Baru.

Kiranya, tanpa mengesampingkan artikel, buku maupun hasil penelitian mengenai haji dari sudut kajian mana pun, terhadap masalah birokrasi haji ini perlu segera dilakukan sebuah penelitian.

Sejauh untuk kepentingan penulisan buku ini, dapat dikatakan tidaklah mudah menemukan kepustakaan yang secara khusus memberikan perhatian mendalam dan membahas secara tuntas mengenai birokrasi pada penyelenggaraan haji.

Buku *Bunga Rampai Perhajian*, kendati di dalamnya diuraikan beberapa aspek birokrasi haji, namun tampaknya sulit untuk dinilai sebagai buku mengenai birokrasi haji. Buku ini lebih tepat dikategorikan sebagai buku yang berisi pedoman-pedoman atau petunjuk teknis penyelenggaraan urusan haji. Demikian pula halnya buku *Himpunan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Urusan Haji*.

Dibandingkan dengan kedua buku tersebut, buku *Lintasan Sejarah Perjalanan Jemaah Haji* lebih dapat diterima sebagai pustaka yang sedikit-banyak bersinggungan dengan masalah birokrasi penyelenggaraan haji. Namun bila demikian, sulit dikatakan bahwa buku ini sejak semula ditulis oleh pengarangnya sebagai kajian atas birokrasi penyelenggaraan haji. Membaca judulnya, siapapun segera terkesan bahwa buku ini lebih ditekankan pada tinjauan atas kronologi sejarah perhajian di Indonesia.

Buku karya A. Aqib Suminto berjudul *Politik Islam Hindia Belanda* dapat dinilai lebih dapat memberikan informasi penting mengenai birokrasi haji, terutama birokrasi haji yang diterapkan oleh pemerintah Hindia Belanda terhadap jemaah haji Indonesia. Dikatakan misalnya bahwa pada tahun 1899 pemerintah Hindia Belanda mendirikan sebuah kantor yang diberi nama *Kantoor voor Inlandsche zaken* yang berwenang memberikan nasehat kepada pemerintah dalam masalah pribumi.¹⁵ Meski demikian aktivitas kantor ini sangat luas antara lain membuat semua peraturan tentang haji, menjelaskan kepada penduduk mengenai peraturan-peraturan haji yang ada, membuat rencana pelayaran haji, mengadakan penelitian kesehatan para jemaah haji, serta mengurus harta para jemaah yang meninggal.¹⁶

Di luar keseluruhan pustaka yang telah disebutkan di muka, dua pustaka berikut dapat dikategorikan sebagai buku yang secara langsung bersinggungan dengan masalah birokrasi penyelenggaraan haji, khususnya pada kurun pemerintahan Orde Baru (1966-1998). Pertama, *Administrasi Islam* karya Demiar Noer. Kedua, buku bertitel *Menteri-menteri Agama RI, Biografi Sosial-Politik* yang dieditori oleh Azyumardi Azra dan Saiful Umam.

Buku pertama secara khusus memberikan kajian tersendiri mengenai penyelenggaraan naik haji. Sedang buku kedua banyak mengkaji keberadaan

¹⁵ H. Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, (Jakarta: LP3ES, 1985), hlm. 99

¹⁶ H. Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, hlm. 113

Departemen Agama RI sebagai bagian integral dari pemerintahan RI secara kronologis dari satu menteri kepada menteri-menteri lainnya.

BAGIAN KETIGA: PENYELENGGARAAN URUSAN HAJI 1966-1998

Penyelenggaraan Urusan Haji oleh Pemerintah

Penyelenggaraan urusan haji dapat dikategorikan sebagai kegiatan berskala besar. Dari segi jenis kegiatan yang ditangani, penyelenggaraan haji merupakan kegiatan yang tidak saja berskala besar namun juga berskala panjang. Skala ini meliputi kegiatan-kegiatan perencanaan, pendaftaran, pembinaan dan pelatihan, pemberangkatan, akomodasi (penempatan), pemu-langan, serta kegiatan-kegiatan pendukung lainnya. Oleh karena itu penyelenggaraan urusan haji ditangan- ni oleh suatu organisasi yang juga besar.

Jumlah jamaah dan petugas haji sebagaimana

tampak dari tabel pada lampiran 1 menunjukkan bahwa penyelenggaraan urusan haji merupakan kegiatan yang melibatkan banyak orang secara massal. Hal ini sekaligus mengindikasikan bahwa semakin banyak orang yang terlibat dalam kegiatan penyelenggaraan haji, semakin kompleks pula persoalan yang ditimbulkannya. Oleh karena itu dapat dikatakan pula bahwa besaran persoalan yang muncul dalam penyelenggaraan urusan haji menjadi karakteristik tersendiri sehingga kegiatan ini disebut berskala besar.

Selain itu penyelenggaraan urusan haji dikatakan berskala besar oleh karena akumulasi dana yang dihimpun melalui Ongkos Naik Haji (ONH) mencapai jumlah besar. Pada lampiran 2 tesis ini tampak bahwa meskipun tercatat beberapa kali Ongkos Naik Haji mengalami penurunan namun secara keseluruhan akumulasi dana haji dari tahun ke tahun mengalami peningkatan jumlah yang menakjubkan.

Pada skala yang besar ini pemerintah telah mengukuhkan dirinya sebagai titik sentral dalam keseluruhan dinamika penyelenggaraan urusan haji. Pemerintah merupakan pemegang otoritas dan pelaksana tunggal penyelenggaraan urusan haji. Keadaan ini berlangsung sejak diterbitkannya Peraturan Presiden (PP) Nomor 3 Tahun 1960 tertanggal 9 Februari 1960 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji. Dalam PP itu disebutkan bahwa penyelenggaraan haji oleh pemerintah dimaksudkan untuk memberikan kepastian atau jaminan keberangkatan calon haji,

dan oleh karenanya penyelenggaraan haji menjadi tanggung jawab pemerintah.¹

Sesudah itu terbitlah Keputusan Presiden Nomor 112 Tahun 1964 tertanggal 5 Mei 1964. Keputusan ini menegaskan bahwa penyelenggaraan haji dilaksanakan secara interdepartemental. Dengan demikian keputusan ini semakin mengukuhkan bahwa penyelenggaraan haji secara nasional sepenuhnya menjadi wewenang pemerintah.²

1 Departemen Agama RI, *Bunga Rampai Perhajian* (Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji, 1998). hlm. 3. Dalam Pasal 1 PP tersebut jelas-jelas menyatakan "... Urusan haji termasuk lingkungan pertanggung jawaban: 1) Menteri Muda Agama sepanjang pekerjaan itu diselesaikan dalam negeri. 2) Menteri Luar Negeri sepanjang diselenggarakan di luar negeri ... " (Lihat Mursyidi Mr. dan Sumuran Harahap, *Lintasan Sejarah Perjalanan Jemaah Haji Indonesia* [Jakarta: Mars-26, 1984], hlm. 78).

2 Bila ditelusur jauh ke belakang, masalah wewenang dalam penyelenggaraan urusan haji ini memiliki sejarah cukup panjang. Bermula dari terbitnya Surat Keputusan Menteri Agama RIS tertanggal 6 Februari 1950 dan Surat Edaran Menteri Agama RI di Yogyakarta Nomor AIII/1/648 tertanggal 9 Februari 1950 dan bertitik tolak pada Keputusan Dewan Menteri RIS dalam rapat tanggal 8 Februari 1950, maka jelas dinyatakan bahwa masalah haji menjadi kompetensi Kementerian Agama dan menunjuk Yayasan Perjalanan Haji Indonesia (PHI) sebagai satu-satunya wadah yang sah yang bekerja di samping instansi-instansi pemerintah untuk mengatur, melaksanakan dan mengawasi penyelenggaraan haji. PHI itu sendiri merupakan badan swasta yang lahir pada tanggal 21 Januari 1950 dengan nama semula Panitia Perbaikan Perjalanan Haji Indonesia yang sekaligus mewakili cita-cita umat Islam yang sejak zaman pemerintahan kolonial berkehendak memiliki organisasi sendiri bagi penyelenggaraan haji tanpa campur tangan pemerintah kolonial. Pengurus PHI antara lain K.H.M. Sudjak, K.H. Wahab Hasbullah, Ki Bagus Hadikusuma, R. Muljadi Djojomartono dan K.H.M. Dachlan. Pada tanggal 8 Februari 1951 dikeluarkanlah makluma bersama antara Kementerian AgamaRI dengan PHI yang secara rinci

Alasan utama yang melatarbelakangi sikap pemerintah tersebut adalah adanya pengalaman yang memprihatinkan yang timbul sebagai akibat dari ketidakmampuan swasta mengelola urusan haji. Pada musim haji tahun 1968, jamaah haji gagal berangkat ke Tanah Suci karena kapal pengangkut jamaah tertahan di Kolombo. Pada musim haji setahun kemudian (1969) muncul kasus Al-Ikhlas. Al-Ikhlas adalah kelompok jamaah haji, sama seperti jamaah ONH Plus sekarang ini. Untuk memberangkatkan 850 calon haji, Al-Ikhlas mencarter kapal Tampomas dengan bayaran \$ 181.000. Ongkos ini dibayar melalui cek pada Bank of America. Ternyata cek tersebut adalah cek kosong, karena simpanan Al-Ikhlas di Bank of America tinggal \$ 900. Akibatnya jamaah yang telah berada di atas kapal terpaksa diturunkan.³

Alasan itu pula yang mendorong pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 1969 dan Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 1969. Keduanya menegaskan bahwa pelaksanaan

mengatur wewenang masing-masing dalam penyelenggaraan urusan haji. Keadaan tersebut terus berlanjut sampai tahun 1959. Pada tanggal 4 September 1959 Menteri Muda Agama mengeluarkan ketetapan Nomor D/23/59 tentang Urusan Haji Tahun 1960 dan Nomor 36 Tahun 1959 yang intinya menyatakan bahwa PHI adalah Yayasan Partikelir yang terlepas dari Kementerian Agama. Ketetapan ini menjadi legalitas bagi tidak berlakunya lagi keputusan-keputusan Menteri Agama sebelumnya—terutama yang mengatur wewenang bersama pemerintah dan PHI dalam penyelenggaraan urusan haji—dan sekaligus menjadi sumber legitimasi bahwa sejak tahun 1960 pengurusan dan penyelenggaraan urusan haji sepenuhnya menjadi wewenang pemerintah (Mursyidi dan Sumuran Harahap, *Lintasan Sejarah...*, hlm. 35 dan 77)

3 Mursyidi dan Sumuran Harahap, *Lintasan Sejarah*, hlm. 146

urusan haji sepenuhnya ditangani pemerintah. Pada perkembangan selanjutnya terbitlah Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1981 yang kemudian disempurnakan dengan Keputusan Presiden Nomor 62 Tahun 1995 jo Keputusan Presiden Nomor 81 Tahun 1955 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji, dan Keputusan Presiden Nomor 119 Tahun 1998 tentang Perubahan Keputusan Presiden Nomor 62 Tahun 1995 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 81 Tahun 1995.⁴ Semua keputusan tersebut pada substansinya tetap sama dengan keputusan-keputusan sebelumnya, bahwa pemerintahlah pemegang tunggal wewenang penyelenggaraan urusan haji secara nasional.

Prosedur Pendaftaran Calon Haji

Haji dikategorikan sebagai ibadah mahdhah. Seluruh persyaratan dan kaifiyat pelaksanaannya telah ditentukan oleh syara'. Namun demikian, haji berbeda dengan ibadah-ibadah mahdhah lain, semisal salat, puasa dan zakat. Pada salat, puasa dan zakat, begitu seseorang telah memenuhi persyaratan, ia langsung diperkenankan dan dapat mengerjakan ketiga ibadah itu. Haji tidaklah demikian. Sekalipun persyaratan syar'iy telah dipenuhi oleh seseorang, tidak berarti ia dapat begitu saja pergi ke Mekah dan menunaikan seluruh peribadatan haji.

Dengan kata lain, setiap calon jamaah haji

⁴ Departemen Agama RI, *Bunga Rampai.....*, hlm. 5

diharuskan memenuhi dua kategori persyaratan sekaligus, yakni persyaratan-persyaratan yang bersifat keagamaan dan persyaratan-persyaratan yang bukan bersifat keagamaan nonkeagamaan). Persyaratan terakhir inilah yang tidak terdapat pada ibadah mahdah selain haji.

Calon jamaah terlebih dahulu harus memeriksakan kesehatannya di puskesmas. Dengan berbekal surat keterangan sehat, ia membayarkan Ongkos Naik Haji (ONH) pada bank resmi yang ditunjuk pemerintah. Selambat-lambatnya sepuluh hari setelah membayarkan ONH, ia harus sudah melaporkan diri pada Koordinator Urusan Haji (Koruha). Agar bisa diterima untuk dicatat secara resmi sebagai calon jamaah haji, kepada Koruha ia harus menyerahkan surat keterangan sehat, bukti setor ONH, dan foto diri 12 lembar. Koruha lalu mengisikan data calon jamaah haji pada dokumen haji, pas perjalanan haji (PPH) dan surat tanda pergi haji (STPH).

Dari Koruha –setelah tercatat resmi sebagai calon jamaah haji— ia menerima buku-buku seperti *Petunjuk Perjalanan Haji*, *Sejarah Tempat-tempat Ziarah di Tanah Suci*, *Tuntunan Ibadah Haji (Manasik Haji)*, *Buku Kesehatan Haji Indonesia (Buku Hijau)* dan *Buku Kesehatan Internasional (Buku Kuning)*. Dua yang terakhir ini diberikan setelah yang bersangkutan sekali lagi diperiksa kesehatannya oleh Dokter Kabupaten (Dokabu). Selanjutnya calon jamaah haji tinggal menunggu panggilan masuk asrama haji

sebelum akhirnya diberangkatkan ke Tanah Suci⁵.

Selama dalam penantian itu calon jamaah haji mengikuti penataran manasik haji, mengikuti ceramah tentang adat-istiadat masyarakat Saudi Arabia, memperoleh pelayanan kesehatan, melakukan kunjungan ke pejabat pemerintah, dan mengadakan pengajian pamitan atau selamatan bersama handai taulan. Dalam konteks masyarakat muslim Indonesia keseluruhankegiatan selamamasapenantian menjelang keberangkatan ke Tanah Suci itu memberikan semacam pengalaman pendahuluan (*preliminal stage*) yang sangat berarti bagi keberagaman calon jamaah haji.⁶

Sampai di sini dapat dikatakan persyaratan-persyaratan non-keagamaan yang digariskan tidaklah terlalu berat, terutama bagi mereka yang menetap di kota. Semua prosedur pendaftaran dapat diselesaikan paling lama 10 hari. Bagi calon jamaah yang tinggal di pelosok, tentu membutuhkan waktu lebih lama, karena adanya kendala geografis dan transportasi. Namun secara keseluruhan, prosedur dan mekanisme yang harus dilalui setiap calon jamaah merupakan sesuatu yang sederhana dan mudah ditempuh, bukan sesuatu yang ruwet dan rumit.

⁵ Keseluruhan prosedur pendaftaran ini hampir tidak mengalami perubahan dari tahun ke tahun. (Lihat Mursyidi dan Sumuran Harahap, *Lintasan Sejarah*, hlm. 206. Lihat pula Sudarsono dan Susmayati, *Mengenal Keesaan Tuhan, Ka'bah Pemersatu Umat Islam* [Jakarta: Asdi Mahasatya, 1992], hlm. 288-289.)

⁶ Azyumardi Azra, *Menuju Masyarakat Madani* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 1999), hlm. 61

Tidak demikian halnya jika yang dilihat adalah keseluruhan sistem yang berada di balik prosedur dan mekanisme pendaftaran calon jamaah. Dari sini akan segera tampak sosok dari sebuah organisasi yang bergerak sebagai sebuah sistem birokrasi dalam skala besar.

Ongkos Naik Haji (ONH)

Ongkos Naik Haji (ONH) atau Biaya Perjalanan Haji (BPH) ditetapkan oleh Presiden atas usulan Menteri Agama. Sebelumnya ONH dibahas dalam rapat kerja Direktorat Pembinaan Urusan Haji. Selanjutnya hasil rapat kerja mengenai ONH dikonsultasikan Menteri Agama kepada Komisi VII DPR-RI dan Majelis Ulama, dan akhirnya disampaikan kepada Presiden untuk ditetapkan.⁷

Pembukuan dan pengelolaan ONH dilakukan sesuai Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendaatan dan Belanja Negara, dan pengawasannya dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Inspektorat Jenderal Departemen Agama.

Dana ONH dialokasikan untuk pembiayaan tiket pesawat udara pulang-pergi; sewa pemondokan dan kemah di Tanah Suci; general-service atau kemaslahatan umum; biaya makan di Jeddah, Arafah dan Mina; pelayanan kesehatan selama di Tanah Suci; uang saku;

⁷ Departemen Agama RI, *Bunga Rampai*..., hlm. 45

biaya perlengkapan jamaah, obat-obatan, dokumen, gelang identitas dan masker; biaya akomodasi dan konsumsi di asrama-asrama embarkasi; biaya petugas; airport-tax, dan biaya operasional pemberangkatan dan pemulangan.⁸

Besar ONH pada setiap tahun tidaklah sama. Dari tabel pada lampiran 2 tampak bahwa pada setiap tahun ONH mengalami kenaikan, kecuali pada tahun 1968 pada ONH Laut mengalami penurunan. Demikian pula tahun 1971 dan 1977 untuk ONH Berdikari . Sedang untuk ONH Udara penurunan terjadi pada tahun 1971 dan 1978.

Sesuai Keputusan Presiden Nomor 62 Tahun 1995, pembayaran ONH dilakukan pada bank-bank yang ditunjuk pemerintah, yakni Bank Rakyat Indonesia (BRI), Bank Negara Indonesia (BNI), Bank Bumi Daya (BBD), Bank Dagang Negara (BDN), Bank Ekspor Impor (Bank Exim), Bank Tabungan Negara (BTN) dan Bank Pembangunan Indonesia (BAPINDO).⁹

Diluar ONH diatas, sejak tahun 1987 dikenal adanya ONH Plus. Penyelenggaraan ONH Plus atau Haji Plus dilatarbelakangi oleh adanya kenyataan bahwa banyak di antara calon jamaah haji yang secara ekonomi berkemampuan lebih dan berkeinginan memperoleh pelayanan yang bersifat plus, serta tidak sedikit pula yang terikat oleh keterbatasan-keterbatasan waktu karena kesibukan mereka di bidang kenegaraan, sosial,

8 Departemen Agama RI, *Bunga Rampai....*, hlm. 47

9 Departemen Agama RI, *Bunga Rampai....*, hlm. 48; Sudarsono dan Susmayati, *Mengenal Keesaan....*, hlm. 287

dan bisnis. Dari tahun ke tahun jumlah calon jamaah haji yang berprofil demikian semakin meningkat.

Melihat kenyataan itu Pemerintah segera menetapkan tata-cara penyelenggaraan ONH Plus melalui Keputusan Menteri Agama Nomor 22 Tahun 1987. Menurut peraturan Pemerintah tersebut, penyelenggaraan ONH Plus dilaksanakan oleh Biro Perjalanan swasta yang telah memperoleh izin dari Pemerintah. Selain itu ONH Plus diharuskan memenuhi ketentuan antara lain seperti: masa penyelenggaraan paling lama 25 hari, biaya serendah-rendahnya \$ 6.000 dan setinggi-tingginya \$ 8.500, dan pemulangan jamaah Haji Plus menggunakan penerbangan reguler.¹⁰

Organisasi Penyelenggara Urusan Haji

Penyelenggaraan urusan haji merupakan kegiatan interdepartemental. Keputusan Presiden Nomor 62 Tahun 1995 dan Keputusan Menteri Agama Nomor 462 A Tahun 1995 menegaskan bahwa penyelenggaraan urusan haji menjadi tanggung jawab Departemen Agama yang dalam pelaksanaan tugasnya dibantu oleh Departemen/Lembaga/Instansi terkait," seperti melibatkan Departemen Dalam Negeri, Departemen Kesehatan, Departemen Pehubungan, Departemen Luar Negeri, Departemen Kehakiman, Departemen

¹⁰ Departemen Agama RI, *Bungan Rampai.....*, hlm. 20

¹¹ Departemen Agama RI, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Haji* (Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji, 1998), hlm. 122.

Keuangan, Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Departemen Pertahanan dan Keamanan, dan Bank Indonesia.¹²

Bila ditarik ke belakang, penunjukan Departemen Agama sebagai penanggung jawab penyelenggaraan urusan haji itu pun memiliki latar belakang sejarah tersendiri. Departemen Agama didirikan pada tanggal 3 Januari 1946 dan K.H.M. Rasjidi, B.A. ditunjuk oleh pemerintah sebagai Menteri Agama. Baru pada tahun 1950 dalam struktur Kementerian Agama dibentuklah suatu bagian yang secara khusus mengurus penyelenggaraan urusan haji, yaitu Bagian Urusan Haji. R.H. Soeriadilaga ditunjuk sebagai Kepala dan Rd. O. Hidayat sebagai Wakil Kepala.¹³ Selanjutnya pada rapat tanggal 8 Februari 1950, Dewan Menteri RIS memutuskan bahwa masalah haji menjadi kompetensi Kementerian Agama dan menunjuk Yayasan Perjalanan Haji Indonesia (PHI) untuk bekerja di samping instansi-instansi pemerintah dalam mengatur, melaksanakan dan mengawasi perjalanan haji. Dalam melaksanakan tugasnya PHI memperoleh pengawasan dan petunjuk dari Kementerian Agama dan perlindungan dari pamongpraja.¹⁴

Kemitraan pemerintah dengan lembaga swasta seperti PHI terus berjalan sampai tahun 1959. Mulai tahun 1960 sampai 1962, Departemen Agama sepenuhnya memegang wewenang sebagai penanggung jawab penyelenggaraan urusan haji. Setelah itu

¹² Departemen Agama RI, *Bungan Rampai* ..., hlm. 30

¹³ Mursyidi dan Sumuran Harahap, *Lintasan Sejarah* ..., hlm. 32, 33.

¹⁴ Mursyidi dan Sumuran Harahap, *Lintasan Sejarah*, hlm. 35

wewenang dan tanggung jawab tersebut berpindah ke Panitia Perbaikan Perjalanan Haji (P3H) sampai 1964. P3H dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 290 Tahun 1962. Panitia ini terdiri dari H.M. Muljadi Djojomartono (Ketua), R. Roesli (Sekretaris) dan para Anggota terdiri Jenderal Dr. Abd. Haris Nasution, K.H. Saifuddin Zuhri, Aruji Kartawinata, Kol. Muchlas Rowi dan K.H.M. Dachlan.¹⁵

P3H berwenang menyelenggarakan urusan haji baik administratif maupun teknis operasional. Namun hal berlangsung tidak dalam waktu panjang. Presiden melalui surat keputusan Nomor 112 Tahun 1964 kembali menegaskan bahwa penyelenggaraan urusan haji merupakan tugas asional dan membentuk sebuah dewan penyelenggara urusan haji yang bernama Dewan Urusan Haji (DUHA) dengan ketuanya tetap H.M. Muljadi Djojomartono.¹⁶

Pada tahun 1965, dalam suasana Kabinet 100 Menteri, Presiden mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 180 Tahun 1965 yang pada intinya memutuskan bahwa organisasi penyelenggara urusan haji ditetapkan menjadi Kementerian Urusan Haji dengan Prof. K.H. Farid Ma'ruf sebagai menterinya. Jadi Kementerian Urusan Haji merupakan sebuah departemen yang khusus menangani penyelenggaraan urusan haji.¹⁷

Dalam perkembangan selanjutnya, Kementerian Urusan Haji mengalami penciptaan setelah terbitnya

¹⁵ Mursyidi dan Sumuran Harahap, *Lintasan Sejarah*, hlm., 90.

¹⁶ Mursyidi dan Sumuran Harahap, *Lintasan Sejarah.....*, hlm. 93

¹⁷ Mursyidi dan Sumuran Harahap, *Lintasan Sejarah.....*, hlm. 117

Keputusan Presiden Nomor 170 Tahun 1966. SK ini selain menegaskan kembali bahwa penyelenggaraan urusan haji menjadi ruang lingkup tugas dan wewenang Departemen Agama, juga mengubah Kementerian Urusan Haji menjadi Direktorat Jenderal Urusan Haji dan Prof. K.H. Farid Ma'rif sebagai Direktur Jenderal.¹⁸

Pada tahun 1979 Menteri Agama menerbitkan Surat Keputusan Nomor 6 Tahun 1979 yang menyatakan bahwa Direktorat Jenderal Urusan Haji digabung dengan Direktorat Jenderal Bimas Islam sehingga menjadi Direktorat Jenderal Bimas Islam dan Urusan Haji. Direktorat ini terdiri dari 4 direktorat yaitu Direktorat Urusan Agama Islam, Direktorat Penerangan Agama Islam, Direktorat Pembinaan Urusan Haji, dan Direktorat Penyelenggaraan Urusan Haji.¹⁹ Dengan perubahan ini maka tugas-tugas teknis operasional pembinaan dan penyelenggaraan urusan haji berada di bawah tanggung jawab kedua direktorat terakhir. Hal ini terus berlangsung sampai sekarang.

Berdasarkan Keputusan Menteri Agama Nomor 462 A Tahun 1995 dinyatakan bahwa penyelenggaraan urusan haji meliputi tugas-tugas seperti perumusan dan pelaksanaan kebijaksanaan teknis di bidang urusan haji, serta pengamanan kebijakan teknis atas tugas pokok Direktorat jenderal sesuai dengan kebijakan yang telah digariskan Menteri Agama. Untuk menunjang tugas-tugas ini Menteri Agama

¹⁸ Mursyidi dan Sumuran Harahap, *Lintasan Sejarah.....*, hlm. 131

¹⁹ Mursyidi dan Sumuran Harahap, *Lintasan Sejarah*, hlm. 185, 186.

dapat membentuk panitia dan atau tim sesuai dengan kebutuhan.²⁰

Adapun untuk menangani kegiatan-kegiatan penyelenggaraan haji di tanah air, disusunlah Organisasi Penyelenggara Urusan Haji Pusat. Ciri pokok pada organisasi ini adalah keseluruhan personalia yang berada pada setiap jabatan organisasi terdiri dari pejabat-pejabat structural Departemen Agama terkait seperti Menteri Agama, Direktur Bimas Islam dan Urusan Haji, Sekretaris Ditjen Bimas Islam dan Urusan Haji, Direktur Penyelenggara dan Direktur Pembinaan Urusan Haji.

Pada tingkat propinsi pejabat yang terlibat dalam organisasi ini adalah Gubernur, Asisten Sekretaris Bidang Kesra, Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama, dan Kepala Bidang Urusan Haji. Pada tingkat daerah, pejabat yang terlibat adalah Bupati/Walikota, Asisten Sekretaris Bidang Kesra, dan Kepala Kantor Depag (susunan selengkapnya terlampir).

Untuk operasionalisasi kegiatan penyelenggaraan, dibentuklah Panitia Operasional Haji Pusat (POHP). Dalam melaksanakan tugasnya, panitia ini yang personil-personil yang ditunjuk oleh Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji, yang terdiri dari seksi dan regu pada setiap bidang.

Selain organisasi di atas pada setiap Daerah Embarkasi Haji (Medan, Jakarta, Surakarta, Surabaya, Ujung Pandang dan Balik Papan) dibentuk pula suatu kepanitiaan yang disebut sebagai Panitia

²⁰ Departemen Agama RI, *Himpunan Peraturan* hlm. 143

Pemberangkatan dan Pemulangan Haji (P₃H).

Semua organisasi di atas merupakan organisasi yang bataskewenangan mereka dibatasi hanya di dalam negeri. Mengingat seluruh kegiatan haji sesungguhnya berpusat di Tanah Suci, maka dipandang sangat perlu untuk membentuk organisasi kepanitiaan yang secara khusus memiliki kewenangannya difokuskan pada penyelenggaraan urusan haji di Tanah Suci.

Organisasi penyelenggara haji di Tanah Suci ini terdiri atas 1) Amirul Hajj, 2) Tim Pemantau Operasional Haji (TPOH), dan 3) Panitia Pelaksana Operasional Haji.²¹ Amirul Hajj merupakan ketua misi haji secara nasional. Amirul Hajj dibantu dua staf, masing-masing Naib Amirul Hajj Bidang Operasional dan Naib Amirul Hajj Bidang Bimbingan Ibadah.

Tim Pemantau Operasional Haji (TPOH) terdiri atas Pengarah, Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris, Wakil Sekretaris, dan Anggota. Sedangkan Panitia Pelaksana Operasional Haji adalah suatu organisasi yang menjangkau seluruh kegiatan kepanitiaan penyelenggaraan urusan haji di Tanah Suci yang susunannya etap mencerminkan secara kuat dominasi pejabat-pejabat struktural pemerintah di lingkungan Departemen Agama (susunan selengkapnya terlampir).

Suatu hal yang harus diketahui adalah bahwa kawasan kerja organisasi penyelenggara urusan haji di Tanah Suci meliputi kawasan yang sangat luas dan oleh karena itu konsentrasi kegiatan tidak mungkin

²¹ Departemen Agama RI, *Himpunan Peraturan*, hlm. 37-44

dipusatkan pada satu tempat saja. Mengingat hal itu wilayah perhajian di Tanah Suci dikelompokkan ke dalam tiga Daerah Kerja yang lazim disingkat Daker, yakni: Daker Jeddah, Daker Madinah, dan Daker Mekah. Masing-masing Daker memiliki organisasi pelaksana operasional haji yang terdiri dari Kepala Daker; Wakil Kepala Daker yang terdiri atas Subko TPHI, Subko TKHI dan pegawai Bidang Urusan Haji KJRI Jeddah; Pelaksana yang terdiri dari beberapa urusan pelayanan; dan sektor. Sektor ini pun memiliki organisasi tersendiri yang terdiri dari Kepala Sektor (diambil dari TPHI), Waka Sektor (diambil dari TPHI) dan Anggota yang terdiri dari pelayanan kesehatan, pelayanan umum dan bimbingan ibadah, TPHI dan tenaga musim, serta pengemudi.

Khusus untuk operasionalisasi kegiatan perhajian di Arafah dan Mina, masing-masing dibentuklah satuan operasional Armina (Arafah dan Mina) yang pusat pengendaliannya bertempat di kemah Perwakilan RI di Arafah dan di Mina. Masing-masing Satuan Operasional terdiri dari Kepala, Wakil Kepala, Urusan Pelayanan Umum dan Bimbingan Ibadah, Urusan Pelayanan Kesehatan, Urusan Dalam, dan seksi-seksi.

Dari kesemua organisasi di atas, masih terdapat dua organisasi lain yang memiliki peran sangat penting yakni organisasi maktab dan organisasi kelompok terbang (kloter). Organisasi maktab terdiri dari Ketua, Wakil Ketua dan seluruh petugas yang berada di maktab. Sedang susunan organisasi kloter terdiri

dari Ketua Kloter yang didampingi para dokter kloter, paramedis, TPHD dan TKHD, Ketua Regu dan Ketua Rombongan.

Petugas Haji dan Tugasnya

Untuk kegiatan dalam skala besar seperti penyelenggaraan urusan haji, maka keberadaan petugas haji sulit untuk ditolak. Selain itu kenyataan menunjukkan bahwa tidak semua jamaah haji telah memiliki kemandirian. Artinya, mereka masih membutuhkan bimbingan dan pelayanan sebagai akibat dari sedikitnya pengalaman dan pengetahuan serta pemahaman keagamaan. Jamaah yang demikian tentu membutuhkan pelayanan dan bimbingan terutama dalam pelaksanaan “teknis” peribadatan dan non-peribadatan.

Bagi jamaah yang telah tua, rentan terhadap penyakit, berpendidikan rendah, berkultur “desa”, awam dalam hal bepergian ke luar negeri, dapat dikategorikan sebagai jamaah yang memiliki risiko tinggi. Sangatlah tidak mungkin bila kepada mereka diharapkan dapat menunaikan seluruh keperluan beribadah haji secara mandiri tanpa bantuan orang lain atau petugas haji.

Oleh karenanya dapat dimengerti bila dari tahun ke tahun kebutuhan akan petugas haji terus bertambah, seiring dengan pertambahan jumlah jamaah. Keseluruhan petugas haji ini dapat dikelompokkan ke

dalam dua kategori: petugas non-kelompok terbang (non-kloter) dan petugas kelompok terbang (kloter).²² Petugas non-kloter adalah petugas yang ditempatkan di Kantor Bidang Urusan Haji dan tiga Daerah Kerja (Jeddah, Mekah dan Madinah). Sedang petugas kloter adalah petugas yang ditempatkan di kloter bersama dan menyertai jamaah haji sejak berangkat sampai pulang kembali ke Tanah Air.

Setiap petugas harus memenuhi persyaratan. *Pertama*, warga negara Indonesia muslim dan taat beribadah. *Kedua*, berbadan sehat, tidak cacat fisik dan mental yang dibuktikan dengan surat keterangan dari dokter. *Ketiga*, mempunyai keahlian atau profesi yang berkaitan dengan tugas yang akan diembannya. *Keempat*, tidak diikuti oleh suami/istri baik sebagai jamaah maupun petugas serta tidak memuhrimi yang dinyatakan surat pernyataan. Meskipun demikian, tidak setiap orang secara perseorangan dapat diterima sebagai petugas haji kendati telah memenuhi kualifikasi persyaratan tersebut. Permohonan untuk menjadi petugas haji harus diajukan oleh instansi atau organisasi kemasyarakatan (Ormas) Islam dan tidak diperkenankan pengajuan permohonan secara perseorangan. Bagi calon petugas non-kloter, permohonan harus diajukan oleh instansinya setelah yang bersangkutan memenuhi persyaratan. Sedang bagi calon petugas kloter, jika ia seorang pegawai negeri sipil, maka permohonan diajukan oleh instansinya ke Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi. Sedang bagi mereka yang berasal dari Ormas Islam maka

²² Departemen Agama RI, *Bunga Rampai.....*, hlm. 97

permohonan menjadi petugas haji tersebut diajukan oleh Dewan Pimpinan Wilayah atau Dewan Pimpinan Daerah dan ditujukan ke Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi dengan tembusan ke Dewan Pimpinan Pusat ormas yang bersangkutan.²³

Pada umumnya petugas-petugas haji direkrut dari dua jalur: jalur pemerintah dan jalur non-pemerintah. Rekrutmen melalui jalur pemerintahan dilakukan untuk posisi petugas pada Tim Pemantau Operasional Haji (TPOH), Panitia Pelaksana Operasional Haji (PPOH), dan petugas non-kloter serta kloter. Sedang rekrutmen melalui jalur non-pemerintahan adalah rekrutmen dengan melalui Ormas-ormas Islam yang dilakukan untuk mengisi posisi petugas haji pada kloter. Sepanjang sejarah perhajian pemerintah Orde Baru, perwakilan masyarakat yang direpresentasikan melalui Ormas Islam belum pernah menempati posisi kunci petugas haji seperti pada Amirul Hajj, TPOH dan PPOH.

Amirul Hajj adalah ketua misi haji Indonesia yang diangkat oleh Menteri Agama, jika Menteri Agama tidak menunaikan ibadah haji. Bila menunaikan ibadah haji, karena jabatannya, Menteri Agama bertindak sebagai Amirul Hajj. Jumlah Amirul Hajj satu orang dan dibantu oleh Naib Amirul Hajj Bidang Operasional dan Naib Amirul Hajj Bidang Bimbingan Ibadah. Tugas Amirul Hajj adalah memimpin perutusan haji Indonesia di Tanah Suci.²⁴

23 Departemen Agama RI, *Bunga Rampai.....*, hlm. 98, 99, 100

24 Departemen Agama RI, *Bunga Rampai*, hlm. 94

Siapa sajakah yang boleh menjadi Tim Pemantau Operasional Haji (TPOH) dan apa tugasnya? Yang boleh menjadi TPOH adalah Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji, dan Sekretaris Jenderal Departemen Agama, keduanya bertindak sebagai *Pengarah TPOH*; Inspektur Jenderal Departemen Agama selaku *Ketua*; Direktur Pembinaan Urusan Haji dan Direktur Penyelenggaraan Urusan Haji, keduanya selaku *Wakil Ketua*; Eselon II di lingkungan Ditjen Bimas Islam dan Urusan Haji sebagai *Sekretaris*; Eselon III di lingkungan Ditgara dan Ditbina Urusan Haji sebagai *Wakil Sekretaris*; dan unsur Anggota terdiri dari unsur Fraksi DPR, pejabat eselon II di lingkungan Departemen Kesehatan, eselon II di lingkungan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan unsur BAKIN. Tugas TPOH yang paling utama adalah mengamati, mencatat, mencermati dan memberikan pertimbangan dalam operasional haji di Arab Saudi.²⁵

Sebagaimana TPOH, Panitia Pelaksana Operasional Haji (PPOH) juga terdiri dari person-person tertentu yang dalam waktu yang bersamaan berkapasitas seagai pejabat negara²⁶. Ketua PPOH adalah Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji; Wakil Ketua adalah Dirgara dan Dirbina; para Anggota terdiri dari beberapa pejabat eselon II di lingkungan Departemen Agama. Bertindak sebagai Koordinator Urusan Haji di Arab Saudi adalah Perwakilan RI di Arab Saudi; Koordinator Harian adalah Konsul Jenderal RI di Arab Saudi; Ketua Pelaksana Kepala Staf yaitu

25 Departemen Agama RI, Bunga Rampai, hlm. 95

26 Departemen Agama RI, Bunga Rampai, hlm. 96

Kepala Bidang Urusan Haji di Arab Saudi; Wakil Ketua Pelaksana adalah Koordinator TPHI dan Koordinator TKHI; Sekretaris adalah Local Staff di Arab Saudi; Wakil Sekretaris adalah Asisten I TPHI dan Asisten I TKHI; ditambah beberapa petugas lain yang aktif di bidang imigrasi, konsuler dan perhubungan.

Peran Swasta dalam Penyelenggaraan Haji

Dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 1960 secara otomatis sejak tahun 1960 peran swasta dalam penyelenggaraan haji menjadi terbatas, tidak seperti pada tahun-tahun sebelumnya. Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah melalui Menteri Agama K.H. Moh. Dahlan pada tanggal 19 Agustus 1968 lebih menegaskan lagi wewenang tunggal pemerintah, meski pada saat yang sama membuka peran yang bisa dimainkan swasta:

1. Masalah Haji adalah tugas nasional, guna menjaga martabat/nama baik bangsa pada pandangan dunia internasional.
2. Oleh karena itu maka penyelenggaraannya baik di dalam maupun diluar negeri dilakukan oleh Departemen Agama cq. Ditjen Urusan Haji, mulai dari pendaftaran pengurusan paspor, pemberangkatan para jamaah ke Tanah Suci maupun pemulangan jamaah dan lain-lain, baik kotum haji, Umum/maupun kotum berdikari dengan bantuan instansi-instansi pemerintah yang berwenang.

3. Dalam hal pengangkutan para jemaah, Departemen Agama tidak menutup kemungkinan ikut sertanya Badan-Badan Pengangkutan baik laut maupun udara siapa saja yang mempunyai kemampuan serta bonafide boleh ikut menawarkan jasa-jasa baiknya dengan mengajukan offerte kepada Departemen Agama cq. Direktorat Jenderal Urusan Haji.
4. Sesuai dengan yang tersebut pada nomor 2 di atas maka tidak dibenarkan adanya badan-badan/ yayasan-yayasan yang langsung ikut serta dalam pengurusan pemberangkatan para jemaah kecuali yang ditunjuk oleh Departemen Agama.²⁷

Sebelum itu Presidium Kabinet mengeluarkan instruksi Nomor 27/U/IN/5/1967 yang tidak membenarkan dan melarang adanya pemungutan uang atau benda terhadap calon haji oleh siapa pun dan dengan dalih, alasan, atau cara apa pun selain yang telah ditentukan oleh pemerintah, serta melarang penyelenggaraan urusan haji dan pengangkutannya di luar Direktorat Urusan Haji. Pemerintah melarang badan atau yayasan untuk menyelenggarakan keperluan haji yang tidak memperoleh izin dan pengesahan dari Menteri Utama Bidang Kesra atau pejabat yang ditunjuk.²⁸

Berpijak pada Instruksi Presidium Kabinet dan kebijakan Menteri Agama K.H. Moh. Dahlan, sidang kabinet terbatas akhirnya memutuskan bahwa selain

²⁷ Mursyidi dan Sumuran Harahap, *Lintasan Sejarah*, hlm. 135

²⁸ Mursyidi dan Sumuran Harahap, *Lintasan Sejarah*, hlm. 134

menunjuk PT Arafat²⁹ dan Garuda untuk pengadaan angkutan jamaah haji, kepada badan-badan swasta lain juga diberi kesempatan menyelenggarakan pengangkutan jamaah Haji Berdikari.

PT Arafat

PT Arafat adalah perusahaan pelayaran atau maskapai pengangkutan jamaah haji yang didirikan pada tanggal 30 Nopember 1964, yang sekaligus merupakan puncak dari cita-cita umat Islam yang sejak 1923 berjuang untuk memperoleh otonomi dalam penyelenggaraan urusan haji. Seperti diketahui, pada tahun itu beberapa tokoh umat Islam seperti H.M. Muljadi Djojomartono, K.H.M. Sudja, H. Agus Salim, Dr. Ratulangi dan R.A.A. Djajadiningrat berjuang keras mengorganisasi pengangkutan haji oleh umat Islam sendiri, namun gagal oleh sebab rintangan dari pihak pemerintah dan maskai pelayaran Belanda. Baru di ahun 1964 itu arah menuju otonomi memperoleh jalan lebar ketika pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 112 Tahun 1964 yang antara lain selain menetapkan bahwa penyelenggaraan urusan haji sebagai tugas nasional juga berisi gagasan mendirikan perusahaan pelayaran.

Istilah tugas nasional di sini diartikan bahwa penyelenggaraan haji tidak mungkin hanya dikerjakan oleh sebuah departemen pemerintah, melainkan harus melibatkan departemen lain serta organisasi

29

masyarakat. H.M. Muljadi Djojomartono satu-satunya perintis yang masih hidup, yang pada saat itu menjabat sebagai Dewan Urusan Haji (DUHA) dengan segera merintis kembali berdirinya maskapai pelayaran yang kemudian diberi nama PT Arafat. Tokoh pendirinya, sebagaimana tertulis dalam Anggaran Dasar PT Arafat selain Letjen H.M. Muljadi Djojomartono adalah Jenderal Dr. A.H. Nasution, Mayjen KKO Ali Sadikin, H. Anwar Tjokroaminoto, K.H. Dachlan, H.M. Yunus Anis, Brigjen Rushan Roesli, Mayor Brotosutardjo, H. Bakri Sudja (putra K.H.M. Sudja).

Modal PT Arafat diperoleh dari saham yang ditanam oleh setiap calon haji, sebesar Rp 50.000,- setiap orang. Resi pembayaran saham, selanjutnya menjadi syarat bagi setiap calon haji untuk bias didaftar sebagai calon haji. Sampai tanggal 30 Nopember 1964 saham yang terjual telah mencapai 152.313 senilai Rp 7.490.191.000,-. Modal ini antara lain dipakai untuk membeli sebuah kapal dari Netherland berukuran KL 10.000 ton, dan dua kapal lain dari Norwegia yang berukuran KL 16.000 ton dan 12.000 ton. Pada musim haji tahun 1965, kapal-kapal itu telah dioperasikan guna mengangkut jamaah haji.³⁰

Dalam perkembangan selanjutnya PT Arafat mengalami kenyataan yang tidak menggembirakan. Pada musim haji tahun 1977, PT Arafat mengalami kesulitan finansial yang sangat parah. Kepercayaan bank terhadap PT Arafat telah hilang dan hutangnya kepada pihak-pihak di dalam dan luar negeri mencapai Rp 12

³⁰ Mursyidi dan Sumuran Harahap, *Lintasan Sejarah*, hlm 20, 93, 94, 95, 96, 97.

milyar. Atas desakan Dewan Perwakilan Pemegang Saham PT Arafat, pemerintah akhirnya mengizinkan PT Arafat mengoperasikan dua kapal laut, Cut Nya Dhien dan Gunung Jati. Selain itu pemerintah juga menyuntikkan pinjaman dana segar tanpa bunga sebesar Rp 1 milyar kepada PT Arafat sebagai dana kerja. Pemerintah akhirnya juga turut membayarkan cicilan hutang PT Arafat kepada sebuah perusahaan galangan kapal di luar negeri sebesar Rp 250.931,240,-. Hal ini terkait dengan kasus penyitaan kapal Gunung Jati di Colombo oleh perusahaan galangan kapal itu.³¹

Sampai tahun 1978 keadaan PT Arafat tidak juga membaik. Pemerintah akhirnya mengambil keputusan sebagai berikut:

1. PT Arafat telah kehilangan kepercayaan dari pemerintah. Peristiwa disanderanya kepala Gunung Jati di Colombo merupakan bukti dan pelajaran untuk tidak sampai terulang lagi, Seperti diketahui bahwa peristiwa tersebut terjadi karena hutang PT Arafat kepada salah satu Perusahaan Docking diluar negeri yang belum dilunasi.
2. Pemerintah memandang PT Arafat sebagai satu-satunya perusahaan angkutan yang mengangkut jamaah haji laut sudah tidak mempunyai kemampuan lagi untuk beroperasi. Kalaupun harus beroperasi mengangkut jamaah haji maka Pemerintah harus memberikan pinjaman 1,5 milyar Rupiah kepada PT Arafat untuk mencicil hutang hutangnya dan dari hasil operasinya itupun

³¹ Mursyidi dan Sumuran Harahap, *Lintasan Sejarah*, hlm. 179

PT Arafat juga masih belum dapat membayar cicilan hutangnya (sebab baru pulang pokok saja).

3. Pemerintah memandang tidak ada perusahaan angkutan laut yang lain yang sanggup menyelenggarakan angkutan bagi jemaah haji sebab harus merubah kapalnya sedemikian rupa sehingga hal ini akan menyulitkan dan selesai musim haji tidak dapat untuk melakukan operasi angkutan yang lain seperti misalnya dengan kapal Gunung Jati.³²

AkhirnyamelaluiKeputusanMenteriPerhubungan Nomor SK/77/OT/001 Phb/1978 pemerintah memutuskan bahwa untuk pengangkutan jemaah haji ditetapkanlah 4 perusahaan penerbangan yaitu PT Garuda Indonesia Airways (GIA), Merpati Nusantara Airlines, PT Mandala dan Bouraq.³³

Dengan keluarnya surat keputusan ini praktis peran swasta terutama dalam penyediaan transportasi jemaah haji seperti yang dilakukan oleh PT Arafat telah berakhir. Meskipun demikian penyelenggaraan urusan haji oleh swasta tetap diperbolehkan oleh pemerintah, yakni khusus pada penyelenggaraan haji ONH Plus dan penyelenggaraan Kelompok Bimbingan Ibadah Haji.³⁴

³² Mursyidi dan Sumuran Harahap, *Lintasan Sejarah.....*, hlm. 181

³³ Mursyidi dan Sumuran Harahap, *Lintasan Sejarah.....*, hlm. 183

³⁴

Ongkos Naik Haji Plus (ONH Plus)

Penyelenggaraan Ongkos Naik Haji Plus (ONH Plus) atau Haji Plus dilatarbelakangi oleh adanya kenyataan bahwa banyak di antara calon jamaah haji yang secara ekonomi berkemampuan lebih dan berkeinginan memperoleh pelayanan yang bersifat plus, serta tidak sedikit pula yang terikat oleh keterbatasan-keterbatasan waktu karena kesibukan mereka di bidang kenegaraan, sosial, dan bisnis. Dari tahun ke tahun jumlah calon jamaah haji yang berprofil demikian semakin meningkat.

Melihat kenyataan itu Pemerintah segera menetapkan tata-cara penyelenggaraan ONH Plus melalui Keputusan Menteri Agama Nomor 22 Tahun 1987. Penyelenggaraan Urusan Haji ONH Plus juga secara khusus diatur melalui Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 376 Tahun 1998 dan Keputusan Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji Nomor D/193 Tahun 1998.

Menurut peraturan Pemerintah tersebut, penyelenggaraan ONH Plus dilaksanakan oleh Biro Perjalanan swasta yang telah memperoleh izin dari Pemerintah. Selain itu ONH Plus diharuskan memenuhi ketentuan antara lain seperti: masa penyelenggaraan paling lama 25 hari, biaya serendah-rendahnya \$ 6.000 dan setinggi-tingginya \$ 8.500, dan pemulangan jamaah Haji Plus menggunakan penerbangan reguler.³⁵

35 Departemen Agama RI, *Bungan Rampai.....*, hlm. 20

Kelompok Bimbingan Ibadah Haji (KBIH)

Seperti diuraikan di atas, kewenangan mutlak penyelenggaraan urusan haji berada di tangan pemerintah. Namun demikian pihak swasta diberi kesempatan berperan terutama dalam penyelenggaraan ONH Plus dan bimbingan haji. Dalam masalah pembimbingan haji ini secara khusus Menteri Agama RI mengeluarkan Keputusan Menteri Agama RI Nomor 390 A Tahun 1998.

Dalam keputusan tersebut ditegaskan bahwa Kelompok Bimbingan Ibadah haji (disingkat KBIH) adalah lembaga sosial keagamaan Islam yang memperoleh izin Departemen Agama untuk menyelenggarakan bimbingan ibadah haji dalam rangka kepentingan social keagamaan. Dengan demikian kewenangan KBIH hanyalah sebatas penyelenggaraan bimbingan ibadah haji, bukan penyelenggaraan urusan haji.

Dalam menjalankan tugasnya, KBIH terikat berbagai ketentuan. Ketentuan-ketentuan ini antara lain 1) KBIH hanya melaksanakan bimbingan, 2) semua materi dan metode bimbingan harus mengacu kepada pedoman yang telah ditentukan oleh Departemen Agama, 3) mentaati dan mematuhi peraturan dan kebijaksanaan perhajian dari pemerintah Saudi Arabia, 4) secara transparan harus mengadakan perjanjian tertulis dengan jamaah yang meliputi jenis pelayanan, rincian biaya-biaya tambahan di luar ONH,

5) menonjolkan identitas nasional, dan 6) membantu kelancaran dan ketertiban pelaksanaan pelayanan kepada jamaah haji yang dilakukan oleh petugas-petugas haji.³⁶

Fenomena Haji Paspor Hijau

Paspor haji adalah dokumen perjalanan resmi yang harus dimiliki oleh setiap calon jamaah haji untuk melaksanakan perjalanan ibadah haji. Dalam hal ini pihak yang berwenang mengeluarkan paspor haji adalah Menteri Agama.

Dasar hukum dipersyaratkannya calon haji memiliki paspor adalah Undang-undang Nomor 09 Tahun 1992 tentang keimigrasian, Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1994 tentang surat perjalanan Republik Indonesia, dan Keputusan Menteri Agama Nomor 232 Tahun 1995.

Dilihat dari jenisnya, paspor atau dokumen perjalanan tersebut terdiri dari 4 macam: paspor diplomatik berwarna hitam, paspor dinas berwarna biru, paspor umum berwarna hijau, dan paspor haji berwarna coklat.

Haji paspor hijau dengan demikian adalah jamaah haji yang menggunakan paspor umum –yang berwarna hijau—untuk mengadakan perjalanan menuju Tanah Suci. Mereka dapat memperoleh paspor hijau dan kemudian mengadakan perjalanan ke Tanah

³⁶ Departemen Agama RI, *Himpunan Peraturan*, hlm. 185 dst.

Suci melalui banyak cara seperti bermukim setelah melakukan umrah di bulan Ramadhan sampai musim haji tiba, menggunakan visa sebagai pekerja atau mahasiswa, atau melalui biro jasa perjalanan gelap.

Pada umumnya jamaah haji dengan paspor hijau melakukan hal-hal tersebut didasarkan atas pertimbangan biaya yang lebih murah, dan prosedur yang jauh lebih mudah. Pertimbangan-pertimbangan ini yang akhirnya turut menjadi pendorong jumlah haji paspor hijau terus meningkat sejak beberapa tahun terakhir.

Dalam hal ini pemerintah secara tegas menyatakan bahwa apabila jamaah haji tidak menggunakan paspor haji, tetapi menggunakan paspor hijau maka jamaah haji tersebut selama di Arab Saudi, akan mengalami beberapa masalah.³⁷ Penegasan pemerintah ini mencerminkan tingkat kekhawatiran yang sangat tinggi terhadap kemungkinan masalah yang timbul dan mengenai jamaah haji di Arab Saudi.

Di sinilah fenomena haji paspor hijau menarik ditelaah. *Pertama*, fenomena ini sangat mungkin muncul sebagai representasi dari potensi resisten umat terhadap cara-cara penyelenggaraan urusan haji oleh pemerintah yang dipandang terlalu membebani jamaah haji dengan prosedur berbelit dan biaya yang tinggi. Namun *kedua*, pada saat yang bersamaan jalur paspor hijau yang dipandang mudah dan murah itu tidak sepenuhnya mampu memberikan jaminan lebih baik dibanding bila menggunakan jalur resmi.

³⁷ Departemen Agama RI, *Bunga Rampai*, hlm. 60

Manfaat dan Kelemahan Penyelenggaraan Swasta

Telah dikemukakan di atas bahwa penyelenggaraan urusan haji melibatkan organisasi dalam skala besar karena tugas yang harus diselesaikan juga merupakan tugas yang memiliki cakupan luas. Secara kalkulatif rasional dapat dinilai bahwa tugas-tugas perhajian yang berskala besar tersebut membutuhkan infrastruktur, perangkat lunak dan perangkat keras, bahkan sumberdaya manusia yang professional.

Dalam konstelasi ini keberadaan dan peran swasta dalam penyelenggaraan ONH Plus dan bimbingan haji dapat dipandang sebagai suatu keharusan karena mampu memberikan manfaat besar bagi pemerintah dan para jamaah haji.

Manfaat yang lain yang terkait dengan peran serta swasta dalam penyelenggaraan urusan haji adalah terbukanya akses bagi umat untuk melakukan pemberdayaan diri melalui pengembangan bimbingan dan tuntunan haji. Hal ini dapat dipahami setidaknya dari beberapa kenyataan yang muncul di tengah masyarakat. *Pertama*, adanya kecenderungan-kecenderungan sebagian masyarakat ke arah pemenuhan kebutuhan hidup yang bersifat spiritual, dan dalam kerangka ini haji dilihat sebagai bagian penting dari suatu kesadaran spiritual baru. *Kedua*, adanya kenyataan lain yang menunjukkan adanya banyak keinginan dari banyak calon jamaah haji untuk

memperoleh bimbingan dan tuntunan haji sesuai dengan pilihan aspirasi mereka. Atas dasar keinginan aspiratif ini maka ketentuan-ketentuan pemerintah dalam masalah bimbingan dan tuntunan haji dipandang sebagai kaku dan kurang mengakomodasi kepentingan jamaah. Sehingga pada akhirnya calon jamaah lebih menyukai memilih bimbingan swasta daripada pemerintah.

Persoalan yang kemudian berkembang adalah munculnya berbagai masalah sebagai akibat dari ketidakmampuan badan-badan swasta dalam memainkan perannya. Sebagai contoh, ketidakmampuan swasta sebagai penyedia angkutan haji maupun sebagai penyelenggara Haji Berdikari sebelum tahun 1969.³⁸ Hal ini mendorong pemerintah

³⁸ Pada waktu itu antara lain dikenal adanya lembaga-lembaga swasta yang dipercaya untuk pengadaan transportasi dan penyelenggaraan haji. Terdapat misalnya *International Civil Transport (ICA)*, Mukersa (Musyawarah Kerjasama Haji), dan Al-Ikhlas. *ICA* dipandang telah mengecewakan jamaah haji mengubah jadwal pemberangkatan secara mendadak. Selain itu pesawat pertama yang dicarter *ICA* kelebihan 12 orang penumpang. Akibatnya para jamaah melancarkan protes keras kepada Ditjen Urusan Haji. Adapun Mukersa dipandang telah memasang tarif lebih murah dari ketentuan pemerintah, sehingga menimbulkan perang tarif dengan PT Arafah. Selain itu Mukersa dinilai tidak mampu memenuhi ketentuan sebagaimana yang tertera pada surat izin pemerintah. Setelah ketentuan-ketentuan dipenuhi Mukersa akhirnya memberangkatkan jamaah Haji Berdikari dengan mencarter kapal *Oriental Queen*. Namun belakangan muncul kericuhan karena kapal *Oriental Queen* enggan mengangkut pulang jamaah haji karena ketidakberesan pembayaran sewa kapal oleh Mukersa. Ketidakberesan dalam masalah pembayaran sewa angkutan jamaah haji juga dialami oleh Al-Ikhlas, seperti telah diterangkan di muka (Mursyidi dan Sumuran Harahap, *Lintasan Sejarah*, hlm. 144, 145, 146).

mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 1969, kemudian diikuti dengan terbitnya Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 1969.

Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 1969 itu pada intinya menetapkan dan menegaskan kembali bahwa keseluruhan penyelenggaraan urusan haji hanya ditangani oleh pemerintah. Sedang Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 1969 merinci bahwa penyelenggaraan urusan haji yang ditangani pemerintah meliputi keseluruhan kegiatan penyelenggaraan urusan haji yakni penentuan jumlah kuota haji, penentuan Ongkos Naik Haji, penerimaan dan pendaftaran calon haji, menerima penyetoran ONH, pengangkutan jamaah haji, pemeliharaan kesehatan, keselamatan dan kesejahteraan jamaah, dan masalah pemberangkatan dan pemulangan.³⁹

Dengan ketentuan-ketentuan baru tersebut, lagi-lagi dominasi pemerintah kembali menguat dan pada saat bersamaan peran swasta pun menjadi terbatas.

39 Mursyidi dan Sumuran Harahap, *Lintasan Sejarah*, hlm. 148

BAGIAN KEEMPAT: REFORMASI BIROKRASI HAJI

Birokrasi Haji sebagai Gejala Sosial

Birokrasi bukan suatu fenomena baru, demikian Blau dan Meyer menyatakan.¹ Bentuk-bentuknya yang sederhana telah tumbuh sejak jaman Mesir dan Kerajaan Romawi, meski kecenderungan besar ke arah birokratisasi baru tampak pada abad 19 silam.

Selanjutnya, tulis Blau dan Meyer, dalam masyarakat kontemporer birokrasi menjadi lembaga yang menonjol, yang melambangkan era modern. Tidak mungkin bisa memahami kehidupan sosial masa kini jika tidak mengerti tentang lembaga ini. Negara-negara modern yang mempunyai jutaan penduduk,

¹ Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern* (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, terjemahan Gary R. Jusuf, 1987), hlm. 14

angkatan perang yang besar, perusahaan-perusahaan raksasa, dan serikat-serikat buruh yang besar, cenderung menghadapi masalah-masalah yang besar pula yang akhirnya mendorong ke arah birokratisasi.²

Tidak mengherankan jikalau Giddens menyebut gejala birokratisasi dalam masyarakat modern sebagai *pervasive phenomenon*, yakni gejala yang merembes ke seluruh dunia modern. Mengutip pandangan Henry Jacoby, selanjutnya Giddens menggarisbawahi pernyataan bahwa birokrasi merupakan cara efektif dan sulit menemukan sistem di luar birokrasi yang kompatibel.³

Apa yang dikemukakan Blau dan Meyer di atas dapat ditangkap sebagai tesis pokok bahwa antara masyarakat modern dan birokrasi merupakan dua hal yang tidak mungkin dipisahkan. Masyarakat modern cenderung melakukan birokratisasi atas persoalan-persoalan besar yang dihadapinya, sedangkan birokrasi sendiri tidak mungkin hidup dan berkembang di luar masyarakat modern.

Tesis Blau dan Meyer tersebut kiranya tidak sulit untuk dijadikan perspektif dalam melihat dan menilai birokrasi haji. Haji sebagai suatu kegiatan yang bersifat massal, tentu tidak memadai jika ditangani dengan cara-cara yang sangat terbatas. Sebagai kegiatan yang melibatkan secara langsung maupun tidak langsung banyak orang, penyelenggaraan urusan haji menuntut

² *Ibid.*

³ Anthony Giddens (Ed.), *Human Societies an Introductory Reader in Sociology* (Cambridge: Polity Press, 1992), hlm. 136

adanya cara-cara yang efisien dan efektif. Atas dasar pertimbangan hal ini maka birokrasi memperoleh tempat yang baik dalam penyelenggaraan urusan haji.

Namun terlepas dari hal itu, terdapat alasan-alasan lain yang menunjukkan bahwa birokrasi pada penyelenggaraan urusan haji merupakan suatu gejala wajar yang muncul pada masyarakat, khususnya masyarakat muslim.

Ibadah haji berbeda dengan ibadah salat, puasa, atau zakat. Untuk ketiga peribadatan terakhir ini, seseorang muslim tidak memerlukan birokrasi untuk bisa menunaikan ketiga peribadatan itu. Seseorang yang telah memenuhi syarat rukun dan wajib untuk melakukan salat, maka ia dapat langsung menunaikannya tanpa melalui prosedur dan mekanisme organisasional. Demikian pula dalam pelaksanaan ibadah puasa dan zakat. Tidak demikian halnya terhadap ibadah haji. Terpenuhinya syarat rukun dan wajib untuk melakukan ibadah haji oleh seseorang, tidak secara otomatis bahwa yang bersangkutan langsung dapat melaksanakannya.

Hal ini disebabkan oleh karena ibadah haji merupakan suatu kegiatan peribadatan yang berupa ziarah dan perjalanan keagamaan yang dilaksanakan di Tanah Suci, suatu kawasan yang relatif jauh dari Indonesia. Kepergian sejumlah besar orang ke Tanah Suci dalam waktu yang bersamaan, dan untuk tujuan yang sama, pada waktu-waktu yang telah ditentukan, jelas termasuk kegiatan yang berskala besar dan dikategorikan bisa menimbulkan persoalan-persoalan

besar pula. Oleh karena itu dibutuhkanlah sebuah sistem penanganan dan pengelolaan organisasional yang diasumsikan mampu menyelesaikan persoalan-persoalan besar di atas, dan memberikan jaminan bahwa keseluruhan ritual dalam ziarah dan perjalanan keagamaan itu dapat dilaksanakan dengan baik..

Selain itu ibadah haji bukanlah kegiatan yang dilaksanakan dalam ruang yang kosong. Artinya bahwa ibadah haji itu dilaksanakan oleh dan dalam masyarakat tertentu yang memiliki ikatan-ikatan dan pengalaman budaya tertentu pula sebagai suatu kesatuan sosial. Dalam skala kehidupan bersama sebagai masyarakat dunia, umat Islam Indonesia misalnya terikat oleh norma-norma interaksi global. Realitas ini menunjukkan bahwa betapapun seseorang muslim telah memenuhi persyaratan syar'iy untuk menunaikan ibadah haji, ia tidak mungkin begitu saja pergi ke Tanah Suci.

Atas dasar uraian di atas, sebagai gejala social, birokrasi haji memiliki karakteristik yang khas yang membedakannya dengan birokrasi-birokrasi di mana pun. Kekhasannya adalah terletak pada posisinya sebagai bagian integral dari suatu ziarah dan perjalanan keagamaan yang disebut haji.

Birokrasi Haji: Perspektif Orde Baru

Dalam banyak analisis dinyatakan bahwa birokrasi di Indonesia telah muncul dan berkembang sejak jaman prakolonial. Berdirinya berbagai kerajaan di Indonesia

pada zaman itu mengindikasikan telah adanya suatu sistem pengorganisasian yang mengatur kegiatan-kegiatan masyarakat pada umumnya dan keraton atau kerajaan khususnya. Ciri menonjol yang menempel pada birokrasi kala itu adalah birokrasi yang dibangun di atas otoritas dan dominasi yang bersifat *kharismatik* dan *tradisional*, bukan otoritas yang didasarkan pada *legal-rasional*.⁴

Kaum Kolonial Belanda telah berjasa mengubah birokrasi-kharismatik dan tradisional menjadi berwajah legal-rasional. Begitu Orde Baru lahir,

⁴ Ketiga istilah ini memiliki keterkaitan erat dengan konsep Weber tentang *verband* (organisasi). *Verband* merupakan suatu tatanan hubungan-hubungan sosial, suatu pemeliharaan yang dengannya individu-individu tertentu memiliki tugas-tugas khusus. Di dalam *verband* itu terdapat pemimpin dan staf yang merupakan ciri pokok suatu organisasi. Sehingga Weber secara singkat mendefinisikan *verband* (organisasi) sebagai *bi* atau *tri-partite*. Masing-masing partite terikat oleh aturan (*ordnung*) dalam suatu tatanan administrasi (*verwaltungsordnung*). Aspek penting dalam tatanan administrasi adalah adanya otoritas (*authority*) dan dominasi (*domination*). Kedua istilah ini erat kaitannya dengan hubungan kekuasaan yang menyangkut kemampuan seseorang yang berkuasa untuk memaksakan kehendaknya kepada orang yang dikuasai. Setiap otoritas dan dominasi berpangkal pada *legitimasi*. Otoritas dan dominasi kharismatik adalah legitimasi yang bersumber pada kharisma pemimpin. Aparat administrasinya adalah para staf yang memegang teguh kesetiaan. Sedang otoritas dan dominasi tradisional adalah kepercayaan legitimatif yang bersumber pada tradisi-tradisi masa lampau. Staf administrasinya adalah para kerabat kerja. Di luar dua bentuk itu terdapat legitimasi *legal-rasional*, yaitu otoritas yang bersumber pada pola-pola legal atas aturan-aturan normatif dan ketepatan dalam pengangkatan wewenang atas dasar berbagai peraturan resmi. Lihat Martin Albrow, *Birokrasi* (Yogyakarta: PT Tiara Wacana, terjemahan M. Rusli Karim dan Totok Daryanto, 1996), hlm. 27; Priyo Budi Santoso, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru Perspektif Kultural dan Struktural* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1995), hlm. 16, 17.

kebutuhan terhadap birokrasi menjadi penting. Tetapi terjadilah kenyataan yang unik: di satu sisi birokrasi merupakan representasi dari rasionalitas kemodernan, namun pada sisi yang lain birokrasi Orde Baru bertahan pada bentuk tradisional.

Dalam penilaian Habelardo G. Samonte, sebagaimana dikutip Taliziduhu Ndraha, birokrasi Indonesia di awal-awal Orde Baru merupakan birokrasi yang menyimpang jauh dari prinsip-prinsip administrasi yang sehat. Gejala seperti ini disebut sebagai birokrasi pola tradisional yang menekankan pola raja-rakyat atau bapak-anak.⁵

Sejalan dengan pernyataan di atas Richard Robinson dalam penilaiannya terhadap Orde Baru berpendapat bahwa pada dasarnya pemerintahan Orde Baru adalah pemerintahan birokrasi politis. Dua karakteristik menonjol dari corak birokrasi politik adalah kekuasaan dan jabatan-jabatan publik dilimpahkan kepada orang atau kelompok tertentu merupakan “augerah” atau kemurahan hati penguasa. Selain itu birokrasi yang demikian melakukan pengroganisasian kegiatan-kegiatan politik ke dalam struktur patron-client.⁶

Dalam bahasa Weber kecenderungan pola raja-rakyat atau bapak-anak yang menempel pada birokrasi di awal-awal Orde Baru tersebut disebut sebagai

5 Taliziduhu Ndraha, “Birokrasi dan Pembangunan: Dominasi atau Alat Demokratisasi? Suatu Telaah Pendahuluan” dalam *Jurnal Ilmu Politik 1*, hlm. 49.

6 Richard Robinson, *Indonesia the Rise of Capital* (North Sydney: Allen & Unwin Pty. Ltd., 1987), hlm. 112

dominasi patrimonial atau *patron-client relationship*. Ciri penting dari pola patrimonial ini adalah *pertama*, pejabat-pejabat disaring atas criteria pribadi dan politik; *kedua*, jabatan merupakan sumber kekayaan dan keuntungan; *ketiga*, pejabat-pejabat mengontrol, baik fungsi politik maupun administrasi, karena tidak ada pemisahan sarana-sarana dan administrasi; *keempat*, setiap tindakan diarahkan oleh hubungan pribadi dan politik.⁷

Pada saat bersamaan pemerintah Orde Baru telah terlalu sering menyatakan kepada publik mengenai pentingnya pembangunan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, pemberantasan korupsi, gerakan efisiensi nasional, pengawasan melekat, dan pembukaan kotak pos 5000 untuk menampung berbagai pengaduan masyarakat. Semua itu seakan-akan menjanjikan suatu reformasi birokrasi. Tetapi masyarakat menilainya sebagai reformasi simbolik atau *reformasi kosmetikal*.

Ciri menonjol pada reformasi birokrasi kosmetikal adalah reformasi birokrasi yang hanya sampai pada dataran simbolisasi, sedang substansinya tetap menunjukkan gejala-gejala birokrasi patrimonial. *Pertama*, loyalitas primer bukanlah pada ideologi dan institusi, melainkan pada figur-figur pemegang kekuasaan. *Kedua*, pola hubungan birokrasi dan rakyat adalah pola *benevolent obedient*, yaitu loyalitas rakyat terhadap birokrat karena persepsi bahwa birokrat adalah orang-orang yang pemurah, sangat baik dan

⁷ Priyo Budi Santoso, *Op.cit.*, hlm. 23.

bijak. Sebaliknya birokrat selalu memandang rakyat sebagai pihak yang bodoh soal politik, soal negara, oleh karena itu harus diatur. *Ketiga*, kecenderungan menguatnya kebanggaan dan kepercayaan diri para birokrat. *Keempat*, pada saat yang bersamaan masyarakat masih memandang posisi pegawai negeri (*pangreh praja*) sebagai posisi yang prestisius.⁸

Dari perspektif seperti diurai di atas, birokrasi haji dalam realitasnya berada di dalam dan menjadi bagian dari sistem birokrasi yang lebih besar yang melingkupinya, yaitu birokrasi pemerintah Orde Baru. Sebagai bagian dari birokrasi Orde Baru maka birokrasi haji secara substansi tidak berbeda dengan birokrasi induknya. Dalam hal ini birokrasi haji bercorak atau berpola patrimonial.

Beberapa ciri menonjol dari birokrasi haji yang patrimonialistik adalah:

1. Dari segi kebijakan tampak bahwa kebijakan-kebijakan perhajian lebih menampakkan kemauan pemerintah daripada aspirasi jamaah haji. Penentuan Ongkos Naik Haji, transportasi jamaah haji, sampai masalah perbekalan dan perlengkapan jamaah haji kesemuanya adalah kebijakan pemerintah.
2. Dari segi manajemen tampak bahwa pada keseluruhan proses-proses manajerial posisi pemerintah sangat kuat. Sedangkan keterlibatan sipil (jamaah haji) dalam proses-proses manajerial

⁸ Sutoro Eko, "Birokrasi, Modernisasi dan Kapitalisme Orde Baru" dalam *Prisma*, 8 Agustus 1996.

tidaklah menonjol.

3. Dari segi organisasi juga terlihat dengan jelas dominasi pemerintah yang begitu kuat. Seluruh personalia petugas haji pada dasarnya ditentukan oleh pemerintah, sedangkan perorangan atau swasta tidak memperoleh kesempatan yang sama.
4. Dari segi etika juga terlihat bahwa birokrasi haji pemerintah Ode Baru rentan terhadap berbagai pelanggaran nilai-nilai etika. Sebagai contoh, nilai keterbukaan dan akuntabilitas penetapan Ongkos Naik Haji (ONH) belum cukup memenuhi keinginan publik jamaah haji.

Menuju Reformasi Birokrasi Penyelenggaraan Urusan Haji

1. Mengapa Reformasi Birokrasi Penyelenggaraan Urusan Haji Diperlukan

Dalam pandangan Khan, sebagaimana dikutip Warsito Utomo, reformasi adalah “usaha melakukan perubahan-perubahan pokok dalam suatu sistem birokrasi yang bertujuan mengubah struktur, tingkah laku, dan keberadaan atau kebiasaan yang telah lama”. Quah mendefinisikan reformasi sebagai “suatu proses mengubah proses dan prosedur birokrasi publik dan sikap serta tingkah laku birokrat untuk mencapai efektivitas birokrasi dan tujuan pembangunan nasional”. Sedangkan menurut Samonte, reformasi adalah “perubahan-perubahan atau inovasi-inovasi

dengan penggunaan perencanaan dan adopsi untuk membuat sistem administrasi sebagai badan atau agen yang lebih efektif untuk perubahan social; sebagai instrumen baik untuk membawa persamaan politik, keadilan social, dan perubahan ekonomi, semuanya dalam proses akselerasi pembangunan bangsa”.⁹

Dari pengertian di atas dapat dipahami bahwa reformasi terhadap birokrasi dimaksudkan tidak saja guna menciptakan efisiensi dan menekan inefisiensi, melainkan pada saat yang sama dimaksudkan juga untuk menciptakan kemungkinan-kemungkinan menuju demokratisasi. Dalam kasus penyelenggaraan urusan haji reformasi birokrasi menemukan nilai substansialnya karena keseluruhan struktur, aparat dan kegiatannya melekat pada kepentingan peribadatan haji itu sendiri. Dari perspektif ini maka dapat dikatakan bahwa reformasi birokrasi tidak saja diperlukan guna menciptakan efisiensi, menekan inefisiensi dan mendorong terciptanya kemungkinan demokratisasi, melainkan juga demi mencapai tujuan-tujuan yang bersifat sakral, yakni membantu para jamaah haji mencapai derajat *mabrur*.

Dengan kata lain birokrasi haji tidaklah sama persis dengan birokrasi pada bidang-bidang lain seperti militer, pendidikan, politik, ekonomi, kesehatan dan sebagainya. Birokrasi haji memiliki spesifikasi substansial yang membedakannya dengan sembarang birokrasi. Nilai substansial birokrasi haji ini terletak pada keterkaitannya yang sangat erat dengan ritual

⁹ Warsito Utomo, “Pengertian Reformasi”, *Forum Keadilan*, Edisi Khusus Ulang Tahun, 1998, hlm. 22

keagamaan yang tujuan akhirnya adalah mencapai derajat tertentu di mata Tuhan (haji mabrur). Atas dasar spesifikasi substansial tersebut maka sudah seharusnya jikalau birokrasi haji disusun ulang dan diarahkan pada fungsi pelayanan bagi publik (jamaah haji) untuk mencapai derajat kemabruran secara lebih baik.

Apa yang dikemukakan di atas, selain dapat dipahami sebagai makna substansial reformasi birokrasi haji, juga dapat dijadikan sebagai latar belakang diperlukannya reformasi pada tubuh birokrasi haji. Namun lebih jauh dari itu kiranya dapat ditelusuri latar belakang lain yang menjadi setting penting mengapa reformasi haji perlu dilakukan.

Kinimasyarakat Indonesia berada ditengah-tengah arus globalisasi yang membawa implikasi luas dalam perikehidupan masyarakat. Interdependensi sebagai salah satu ciri menonjol yang menyertai globalisasi, telah menyebabkan masyarakat Indonesia berada pada posisi yang teramat sulit untuk menghindarkan diri dari berbagai kehendak global. Pada saat yang bersamaan globalisasi memberikan pengaruhnya sehingga masyarakat berkembang menjadi semakin dewasa dan berkeberanian melepaskan diri dari ikatan-ikatan tradisional. Tuntutan mengenai perlunya demokratisasi, penegakan supremasi hukum, dan penghormatan atas hak-hak sipil –sebagai muatan-muatan penting dalam arus global-- misalnya, telah menjadi persoalan penting dalam khazanah agenda masyarakat.

Dari perspektif global seperti dikemukakan di atas, maka dapat dipahami jika birokrasi yang kaku, lamban, bertele-tele, tidak aspiratif, berorientasi ke atas, tidak adaptif dan sebagainya, dengan segera akan mengalami berbagai hujatan dan ditinggalkan publik. Oleh karenanya tuntutan perlunya sistem birokrasi haji yang bersih, ramah, aspiratif, tanggap, cepat, tepat, murah, berkemampuan mengantisipasi tuntutan global dan seterusnya, merupakan sesuatu kewajiban.

Hal lain yang juga harus dimengerti adalah bahwa reformasi birokrasi diperlukan tidak saja oleh sebab tuntutan global, melainkan juga karena sifat birokrasi haji itu sendiri. Seperti dinyatakan di muka bahwa birokrasi haji merupakan suatu organisasi dalam skala besar. Dikatakan demikian karena birokrasi haji terdiri dari susunan vertikal dan horisontal dalam rentangan dan wewenang yang tidak kecil, tugas atau program kerja yang beragam, aparat yang terus bertambah, serta menyangkut jumlah jamaah yang besar. Secara vertikal organisasi penyelenggara haji melibatkan struktur sejak dari tingkat kabupaten sampai tingkat pusat. Secara horisontal pada masing-masing tingkat terdapat susunan organisasi penyelenggara meliputi dan melibatkan banyak pihak yang terpilah-pilah secara departemental. Masing-masing menempati posisi dengan tugas-tugas yang beragam

Dalam skalanya yang besar tersebut birokrasi menjadi sangat rentan terhadap berbagai keadaan patologis. Berkaitan dengan kecenderungan yang

demikian, Osborne dan Gaebler menegaskan tesisnya, bahwa bentuk pemerintahan yang berkembang selama era industri, dengan birokrasi yang lamban dan terpusat, pemenuhan terhadap ketentuan dan peraturan serta rantai hierarki komando, tidak lagi berjalan dengan baik.¹⁰

Dalam suatu metafora, birokrasi diibaratkan sebagai pisau bermata dua. Di satu sisi birokrasi menjadi suatu keniscayaan. Pada sisi lainnya birokrasi diidentikkan sebagai “makhluk” yang berbahaya.¹¹ Dalam perspektif yang sama Blau dan Meyer menulis:

Birokrasi merupakan lembaga yang sangat berkuasa, yang mempunyai kemampuan sangat besar untuk berbuat kebaikan atau keburukan, karena birokrasi adalah sarana administrasi rasional yang netral dalam skala yang besar. Birokrasi dapat menunjang ekspansi yang bersifat imperialistik serta

¹⁰ Osborne dan Gaebler, *Mewirusahaakan Birokrasi, Mentransformasi Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik* (Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo, terjemahan oleh Abdul Rosyid, 1996), hlm. 13. Lebih jauh lagi Osborne dan Gaebler mengkritik bahwa birokrasi menjadi bengkok, boros, tidak efektif, dan ketika dunia mulai berubah birokrasi gagal menyesuaikan diri dengan perubahan itu. Birokrasi selanjutnya diibaratkan seperti pesawat supersonik: besar, tidak praktis, mahal dan sangat sulit berputar. Secara bertahap, tempatnya akan digantikan oleh masyarakat-masyarakat baru.

¹¹ Stewart R. Clegg, Roti Perancis, *Fashion Italia dan Bisnis Asia, Fenomena Posmodernisme dalam Dunia Bisnis* (Yogyakarta: PT Tiara Wacana, terjemahan Misbah Zulfa Elisabeth, 1996), hlm. 40. Lebih jauh dikatakan bahwa birokrasi telah tumbuh menjadi mitos Franksenstein. Franksenstein adalah seorang ilmuwan yang justru terbunuh oleh makhluk ciptaannya sendiri. Dimaksudkan dengan metafora ini adalah bahwa birokrasi telah memunculkan sejumlah jebakan-jebakan yang justru mengancam eksistensi manusia itu sendiri.

eksploitasi ekonomi terhadap negara-negara lemah dan masyarakat miskin. Akan tetapi mekanisme-mekanisme suatu administrasi berskala besar juga dibutuhkan dalam masyarakat modern masa kini yang kompleks, baik itu untuk mendistribusikan pendapatan secara tepat atau meningkatkan pengaruh warganegara terhadap pemerintahnya, menghapuskan birokrasi hanya berarti menghapuskan semua harapan untuk mencapai sasaran-sasaran di atas.¹²

Dari sudut pandang pertama, birokrasi sering dilihat sebagai gejala yang wajar, yang biasa muncul pada masyarakat modern. Perkembangan masyarakat yang semakin pesat, kebutuhan-kebutuhan hidup pun semakin meningkat tajam, lalu pada saat bersamaan muncullah berbagai persoalan baru, semua ini telah mendorong masyarakat menciptakan cara-cara untuk menangani berbagai kebutuhan dan persoalan itu secara efisien. Dalam hal ini birokrasi dipandang sebagai bagian dari cara-cara yang efisien tersebut. Pengorganisasian berbagai urusan hidup masyarakat modern seperti di bidang pendidikan, militer, kesehatan, politik, ekonomi dan lainnya, sangat sulit dan mustahil diselenggarakan dengan mengabaikan birokrasi. Dengan demikian birokrasi diyakini mampu menangani berbagai persoalan dalam skala besar secara efisien. Demikian pula halnya bagi penyelenggaraan haji, kehadiran birokrasi merupakan sesuatu yang

¹² Peter M. Blaudan Marshall W. Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern* (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, terjemahan Gary R. Jusuf, 1987), hlm. 5

sulit dihindari.¹³

Namun tidak demikian halnya jika dilihat dari sudut pandang kedua. Dari mitos Frankenstein seperti telah dinyatakan pada bab terdahulu, birokrasi dianalogkan sebagai makhluk buatan yang lepas kendali dan membunuh majikannya. Berbagai krisis yang dialami bangsa Indonesia di penghujung pemerintahan Orde Baru memberikan pengalaman empirik mengenai hal itu, bahwa birokrasi --yang mengalami perkembangan meyakinkan sebagai alat kekuasaan selama tiga dasawarsa lebih-- telah mencapai bentuknya sebagai “predator” yang menakutkan yang berefek sangat luas bagi masyarakat. Meluasnya korupsi, kolusi dan nepotisme dalam tubuh birokrasi menjadi indikasi kuat bahwa birokrasi telah berubah arah: dari alat pelayanan publik, menjadi alat kekuasaan rezim; dan dari efisiensi berubah menjadi inefisiensi.

Kritik Merton, sebagaimana dikutip Albrow, sedikit-banyak menjelaskan mengapa hal itu dapat terjadi. *Pertama*, peraturan-peraturan birokratis yang dimaksudkan sebagai alat mencapai tujuan dapat berubah menjadi tujuan itu sendiri. *Kedua*, struktur birokrat memang dapat mewujudkan kebijaksanaan dan disiplin, namun juga dapat mengembangkan solidaritas

¹³ Blau dan Meyer tidak ragu menegaskan bahwa jenis organisasi yang dirancang untuk menangani tugas-tugas administratif dalam skala besar serta mengkoordinasikan pekerjaan orang banyak secara sistematis disebut birokrasi. Dengan demikian, kata Blau dan Meyer, konsep ini dapat diterapkan dalam prinsip-prinsip organisasi yang tujuannya adalah meningkatkan efisiensi administrasi, walau birokratisasi kadang-kadang berakibat sebaliknya (Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *Ibid.*, hlm

kelompok antarpejabat yang dapat melahirkan sikap-sikap penolakan terhadap perubahan. *Ketiga*, norma-norma impersonal seperti dipersyaratkan Weber dapat menyebabkan timbulnya konflik antara pejabat dan masyarakat.¹⁴

2. *Isi dan Arah Reformasi Birokrasi Penyelenggaraan Urusan Haji*

Dari uraian terdahulu tampak bahwa terdapat sifat paradoks pada birokrasi haji. Pada satu sisi birokrasi haji muncul, tumbuh dan berkembang sebagai gejala wajar dari dinamika sosial umat Islam Indonesia. Selain itu keberadaannya pun wajar bahkan menjadi suatu keniscayaan karena penyelenggaraan urusan haji merupakan kegiatan dalam skala besar. Sampai saat ini belum ada pengganti organisasi lain yang memberikan jaminan lebih rasional, lebih efektif dan efisien kecuali birokrasi.

Namun pada sisi lain, birokrasi haji berada pada lingkungan dan menjadi bagian tak terpisahkan dari sistem birokrasi yang jauh lebih besar yaitu birokrasi Orde Baru. Sistem besar ini telah menyebabkan birokrasi haji tumbuh dan berkembang menjadi birokrasi yang tak jauh berbeda dengan sistem besar yang melingkupinya. Kenyataan ini sulit dihindari, bahwa pada akhirnya birokrasi haji muncul sebagai birokrasi yang unik. Pada satu pihak birokrasi itu sendiri merupakan representasi dari rasionalitas kemodernan suatu masyarakat, namun pada pihak

¹⁴ Albrow, *Birokrasi* (Yogyakarta: PT Tiara Wacana, terjemahan oleh M. Rusli Karim dan Totok Daryanto, 1996), hlm. 45

lain birokrasi tumbuh menjadi bersifat irrasional disebabkan sifatnya yang paternalistik, a-demokratis, dan mengabaikan hak-hak sipil. Demikianlah halnya birokrasi haji. Oleh sebab itu pemikiran dan langkah-langkah ke arah terwujudnya reformasi birokrasi haji menjadi prioritas yang sulit dihindari.

Persoalan berikutnya adalah apa isi reformasi birokrasi haji yang menjadi titik tumpu semua pemikiran dan langkah-langkah reformatif tersebut. Reformasi birokrasi haji, meminjam perspektif Yeremias T. Keban, sewajarnya meliputi 4 (empat) dimensi utama: dimensi kebijakan, dimensi manajemen, dimensi organisasi, dan dimensi etika.¹⁵

a. Dimensi Kebijakan

Reformasi pada dimensi kebijakan diarahkan guna mengubah paradigma lama yang bersifat paternalistik, atas-bawah, pengabaian atas hak dan aspirasi publik (jamaah haji), menuju paradigma baru yang lebih benuansa demokratis, kemitraan, dan kepercayaan terhadap kemampuan publik (jamaah haji).

Sejalan dengan hal itu maka kebijakan-kebijakan perhajian sudah sewajarnya ditekankan pada dorongan pemberdayaan masyarakat dan kemampuan lokal. Keberhasilan Yayasan Perjalanan Haji Indonesia (PHI) selama hampir sepluh tahun

¹⁵Yeremias T. Keban, "Reformasi Administrasi Publik sebagai Upaya Mengatasi Krisis Moneter di Indonesia", *Pidato Dies* pada Peringatan Ulang Tahun (Dies Natalis) XIX Akademi Administrasi Notokusumo Yogyakarta, tahun 1998.

(1950-1959) menjadi penyelenggara urusan haji menunjukkan bahwa masyarakat sesungguhnya memiliki kemampuan mengelola kegiatan berskala besar seperti penyelenggaraan urusan haji.

Pada dimensi ini pula maka reformasi birokrasi haji menekankan pentingnya pelibatan publik dalam setiap pengambilan kebijakan dan pengawasan atas pelaksanaan kebijakan itu di lapangan. Kenyataan menunjukkan bahwa selama pemerintahan Orde Baru pelibatan publik dalam pengambilan kebijakan perhajian dan pelibatan publik dalam pengawasan terhadap pelaksanaan dan penyelenggaraan haji belumlah memadai. Penetapan Ongkos Naik Haji (ONH), penentuan angkutan haji, bahkan sebagai peralatan dan kebutuhan jamaah haji, semuanya bersifat *top-down*.

Pengawasan atau kontrol publik yang efektif terhadap penetapan dan penerapan kebijakan-kebijakan perhajian akan sangat berguna untuk menekan kecenderungan-kecenderungan patologis birokrasi haji.

b. Dimensi Manajemen

Sejalan dengan keinginan reformasi pada dimensi kebijakan di atas, reformasi pada dimensi manajemen diorientasikan pada penumbuhan dan pengembangan budaya manajemen partisipatif. Manajemen yang bernuansa “juklak” diubah menjadi manajemen yang memberikan kesempatan kepada birokrat pada seluruh biro dan

masyarakat pada umumnya untuk bekerja secara kreatif, inisiatif, inovatif, dan bertanggung jawab.

Pada sisi manajemen pula birokrasi haji dibangun dengan landasan profesionalisme. Pengangkatan dan penempatan para petugas haji, misalnya, lebih didasarkan pada kemampuan profesional yang bersangkutan, bukan didasarkan pada pendekatan struktural seperti yang berlangsung selama pemerintahan Orde Baru.

Pengembangan budaya *entrepreneurship* merupakan bagian lain yang juga penting dari reformasi manajemen penyelenggaraan urusan haji. Dalam kerangka otonomi daerah maka manajemen yang dikembangkan adalah manajemen yang membuka kemungkinan luas bagi para pejabat dan petugas haji untuk secara kreatif menyesuaikan diri dan tugasnya dalam lingkungan yang kompetitif. Sudah tiba saatnya bagi para pengelola dan penyelenggara bidang perhajian untuk memikirkan kualitas pelayanan yang terbaik.

Akhirnya reformasi manajemen diarahkan agar birokrasi haji memanfaatkan manajemen strategis dan secara maksimal memanfaatkan teknologi modern. Bila manajemen strategis menekankan penataan kembali misi, visi dan perencanaan strategis penyelenggaraan urusan haji, maka pemanfaatan teknologi modern menekankan pentingnya penerapan manajemen haji secara *smart*.

c. Dimensi Organisasi

Reformasi pada dimensi ini dimaksudkan agar birokrasi haji menggunakan prinsip diferensiasi baik secara vertikal, horisontal maupun spasial yang lebih sesuai kebutuhan riil masyarakat pada umumnya dan penyelenggaraan urusan haji khususnya. Dari sosok organisasi perhajian pemerintah Orde Baru tampak bahwa secara vertikal, horisontal maupun spasial birokrasi haji pemerintah Orde Baru merupakan birokrasi yang berskala besar, cenderung berkelebihan dan memungkinkan munculnya sejumlah patologi.

Pada segi diferensiasi, sejalan pula dengan semangat otonomi, derajat sentralisasi dan desentralisasi perlu dirumuskan secara tepat sehingga otoritas pusat-daerah, atas-bawahan, penyelenggara urusan haji-jamaah haji, dapat lebih memberikan pelayanan kepada jamaah secara cepat dan akurat.

Dari perspektif ini pula perdebatan mengenai swastanisasi penyelenggaraan urusan haji menjadi kurang relevan. Perbincangan mengenai apakah organisasi penyelenggara urusan haji itu berasal dari pihak pemerintah, ataukah swasta, atau gabungan keduanya, menjadi tidak begitu penting. Yang penting adalah bahwa penyelenggaraan urusan haji membutuhkan organisasi yang memungkinkan bagi jamaah haji untuk memperoleh pelayanan yang terbaik sehingga dapat menunaikan seluruh rangkaian peribadatan dengan khusus.

d. Dimensi Etika

Dimaksudkan dengan reformasi birokrasi haji dilihat dari dimensi etika adalah bahwa birokrasi diarahkan kembali kepada cara pandang yang benar dari organisasi publik (birokrasi) itu terhadap jamaah haji. Cara pandang yang salah dari para birokrat perhajian terhadap jamaah haji, yang kemudian dimanifestasikan dalam perlakuan yang salah pula terhadap tamu-tamu Allah itu harus segera ditinggalkan dan diganti dengan cara pandang dan pendekatan serta pelayanan publik yang lebih etis.

Ditinjau dari segi isi maka perlu dikaji apakah keseluruhan kegiatan penyelenggaraan urusan haji telah sesuai dengan nilai-nilai standar keagamaan dan kemasyarakatan. Apakah birokrasi haji telah mengedepankan nilai-nilai keadilan, persamaan, kejujuran, keterbukaan, akuntabilitas atau amanat?

Dari uraian di atas jelas kiranya bahwa arah yang hendak dicapai dari reformasi birokrasi haji adalah terwujudnya suatu organisasi penyelenggara urusan haji yang tidak mesti gemuk,¹⁶ yang mengesampingkan dualisme pemerintah-swasta, mengedepankan profesionalitas yang dimanifestasikan dalam

¹⁶ Scott, sebagaimana dikutip Taliziduhu Ndraha, mengkonstatasi bahwa birokrasi menjurus ke arah biropat tatkala ia menjadi sedemikian besar dan berkuasa. Birokrasi tidak boleh sedemikian besar sehingga manusia di dalamnya kehilangan kemanusiaannya, dan jangan pula terlalu kecil sehingga pengelolaannya tidak efisien (Taliziduhu Ndraha, *Op.cit.*, hlm. 53)

pengelolaan kegiatan yang efektif, efisien, transparan, adil, jujur, amanat, cepat, memiliki kemampuan bersaing dalam wacana global, dan sepenuhnya berorientasi pada pelayanan publik jamaah haji dalam rangka pencapaian derajat mabrur.

BAGIAN KELIMA: IKHTITAM

Kesimpulan

Birokrasi merupakan suatu keniscayaan bagi penyelenggaraan urusan haji di Indonesia. Sifatnya yang rasional, pembagian wewenang berdasarkan biro-biro, pengutamaan meritokritas dan profesionalitas aparat, lebih-lebih orientasinya yang menonjol dalam watak pelayanan kepada publik, merupakan alasan tetap diperlukannya birokrasi bagi penyelenggaraan haji. Alasan lainnya adalah karena urusan haji merupakan kegiatan massal atau berskala besar. Pada saat yang sama realitas menunjukkan bahwa tidak semua jamaah haji memiliki kemandirian, baik kemandirian dalam pelaksanaan ritual peribadatan haji maupun kemandirian dalam penyelenggaraan teknis-teknis non-peribadatan.

Dilihat dari perspektif sosial-budaya, maka birokrasi bagi penyelenggaraan urusan haji merupakan gejala wajar dari suatu masyarakat. Dengan demikian birokrasi haji dapat dikatakan sebagai gejala religio-kultural masyarakat muslim. Kendati ibadah haji merupakan salah satu segi penting dari rukun Islam, danberhukumwajib bagi muslimyang berkemampuan, serta mengandung nilai-nilai intrinsik yang luar biasa, namun dalam masyarakat muslim Indonesia semua itu tidak mungkin diwujudkan tanpa menggunakan cara-cara pengorganisasian yang disebut birokrasi.

Birokrasi Haji Indonesia berada dalam, dan tidak bisa dilepaskan dari, birokrasi pemerintah Orde Baru. Hal ini menunjukkan bahwa birokrasi haji menjadi bagian yang tak mungkin dilepaskan dari birokrasi Orde Baru secara keseluruhan. Implikasi logis dari keadaan ini adalah corak dan kebijakan yang dilahirkan mengikuti corak dan kebijakan birokrasi pemerintah Orde Baru. Dengan kata lain, birokrasi haji Indonesia merupakan refleksi dari birokrasi rezim Orde Baru yang bercorak.

Implikasi logis dari keadaan tersebut adalah birokrasi haji Indonesia tumbuh tidak dalam kerangka sebagaimana yang diidealisasikan oleh Weber, melainkan menjadi birokrasi patrimonial. Dalam kerangka seperti ini wewenang negara sangat dominan, sentralistis, sehingga hubungan-hubungan struktural dalam intern birokrasi maupun hubungan birokrasi dengan publik (jamaah haji) lebih bercorak *patron-client* atau “bapakisme”. Model yang demikian

menjadi potensial terjadinya pengabaian-pengabaian atas hak-hak azasi jamaah haji.

Birokrasi haji Indonesia merupakan organisasi dalam skala besar secara vertikal dan horizontal maupun besar dalam arti tugas dan jumlah jamaah yang ditangani. Skala yang sedemikian besar pada satu pihak, dan corak patrimonial yang begitu kental di pihak lain, menyebabkan birokrasi haji pemerintah Orde Baru berpotensi menjadi birokrasi yang patologis. Gerak birokrasi yang lamban, korup, dan kurang memperhatikan kepentingan azasi jamaah, merupakan beberapa indikasi dari sifat-sifat patologis birokrasi haji.

Birokrasi haji Indonesia memerlukan upaya-upaya reformatif. Hal ini mendesak dilakukan terutama untuk menjaga segi-segi positif birokrasi serta mengubah citra birokrasi sebagai alat rezim menjadi birokrasi yang berorientasi pada pelayanan dan pemenuhan kebutuhan jamaah dalam rangka mencapai derajat mabrur.

Saran-saran

Pemerintah Indonesia bersama-sama legislatif dituntut untuk segera melakukan berbagai terobosan baru yang mengarah kepada upaya-upaya reformatif dalam penyelenggaraan haji.

Pertama, pada *dimensi kebijakan*, pemilihan dan penetapan kebijakan yang menyangkut langsung

atau tidak langsung dengan penyelenggaraan haji hendaknya berorientasi pada pemberdayaan masyarakat, dan pada saat yang sama menghindari pemilihan kebijakan yang malah akan memperbesar ketergantungan masyarakat pada negara.

Kedua, pada *dimensi manajemen*, reformasi birokrasi haji diarahkan pada pengembangan manajemen partisipatif dan professional. Kebiasaan “petunjuk atasan” harus segera diganti dengan manajemen yang menumbuhkan keberanian berkreasi dan berinisiasi sesuai profesi dan batas wewenang, serta sesuai dengan semangat otonomi daerah. Pada dimensi ini pula birokrasi haji harus berani mengembangkan manajemen berbasis pada keunggulan teknologi mutakhir.

Ketiga, pada *dimensi organisasi*, sejalan dengan sejumlah keinginan pada dimensi-dimensi di atas, perampingan organisasi haji baik dalam skala vertikal, horizontal maupun spasial mendesak untuk dilakukan. Organisasi haji perlu ditata ulang berdasarkan kemampuan dan kebutuhan local serta memberikan jaminan untuk mampu bekerja secara *smart*. Di sini perdebatan mengenai perlu-tidaknya *swastanisasi* penyelenggaraan haji menjadi tidak relevan.

Keempat, pada *dimensi moral*, birokrasi haji sudah seharusnya mengedepankan nilai-nilai yang pada dasarnya mendukung bagi tercapainya derajat kemabruran. Nilai-nilai seperti kecepatan dan ketepatan pelayanan haji di segala lini, keterbukaan atas proses pengambilan kebijakan, kemudahan

prosedural, dan tak tertinggal nilai meritokritas dan profesionalitas pada diri aparat, merupakan contoh-contoh nilai yang mendesak untuk dikembangkan dalam penyelenggaraan haji di Indonesia.

Kata Penutup

Demikianlah telaah mengenai birokrasi haji di Indonesia. Apa yang menjadi kesimpulan dan rekomendasi di atas tidak lebih dari pemikiran-pemikiran lepas yang dibangun berdasarkan penelitian singkat, yang sangat mungkin mengandung kekurangan dan kelemahan. Namun dengan segala keterbatasan, kekurangan dan kelemahan tersebut penulis tetap berharap tesis ini bermanfaat bagi pengembangan organisasi penyelenggaraan haji Indonesia pada masa-masa mendatang.

Selain itu penulis juga berharap buku ini juga bermanfaat bagi pengembangan penelitian-penelitian mengenai obyek kajian sejenis. Penelitian-penelitian mengenai gejala-gejala sosio-kultural umat Islam Indonesia, seperti halnya birokrasi haji, harus diakui masih teramat sedikit. Padahal hasil penelitian-penelitian di bidang tersebut semakin dibutuhkan.

'Ala kulli hal, buku ini terbuka atas kritik dan saran. Oleh karena itu masukan-masukan dari pembaca sangat dibutuhkan.

Yogyakarta, Desember 2016

DAFTAR BACAAN

- Albrow, Martin, *Birokrasi*, (Yogyakarta: PT Tiara Wacana, terjemahan M. Rusli Karim dan Totok Daryanto, cet. III, 1996)
- Andreski, Stanislav, *Max Weber: Kapitalisme, Birokrasi dan Agama*, (Yogyakarta: PT Tiara Wacana, terjemahan Hartono H., 1989)
- Azra, Azyumardi, *Menuju Masyarakat Madani* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 1999)
- Azra, Azyumardi (Ed.), *Menteri-menteri Agama RI, Biografi Sosial-Politik* (Jakarta: Indonesian-Netherlands Cooperation in Islamic Studies [INIS], Pusat Pengkajian Islam dan Masyarakat [PPIM], dan Badan Litbang Agama Departemen Agama RI, 1998)

- Benveniste, Guy, *Birokrasi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, terjemahan Drs. Sahat Somamora, cet. III, 1994)
- Blau, Peter M., dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, terjemahan Gary R. Jusuf, 1987)
- Clegg, Stewart R., *Roti Perancis, Fashion Italia dan Bisnis Asia, Fenomena Posmodernisme dalam Dunia Bisnis*, (Yogyakarta: PT Tiara Wacana, terjemahan Misbah Zulfa Elisabeth, 1996)
- Danarto, *Orang Jawa Naik Haji, Catatan Perjalanan Haji Danarto*, (Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti, Cet. v, 1993)
- Danim, Sudarwan, *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1997)
- Departemen Agama RI, *Bunga Rampai Perhajian* (Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji, 1998)
- Departemen Agama RI, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Urusan Haji* (Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji, 1998)
- Fatah, Eep Saefulloh, *Catatan atas Gagalnya Politik Orde Baru* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998)
- Giddens, Anthony, *Human Societies an Introductory Reader in Sociology* (Cambridge: Polity Press, 1992)

- Hariandja, Denny B.C., *Birokrasi nan Pongah, Belajar dari Kegagalan Orde Baru* (Yogyakarta: Kanisius, 1999)
- Hurgronye, C. Snouck, *Kumpulan Karangan Snouck Hurgronye*, (Jakarta: Indonesian-Netherlands Cooperation in Islamic Studies, terjemahan Soedarso Soekarno dan A.J. Mangkuwinoto, 1995)
- Muhadjir, Noeng, *Metologi Penelitian Kualitatif* (Yogyakarta: Rake Sarasin, edisi III, cet. VII, 1996)
- Noer, Deliar, *Administrasi Islam di Indonesia* (Jakarta: CV Rajawali, 1983)
- Orborn, David, dan Ted Gaebler, *Mewirauahakan Birokrasi, Mentransformasi Semangat Wirausaha kedalam Sektor Publik*, (Jakarta: PPM, terjemahan Abdul Rosyid, cet. II, 1996)
- Richard Robinson, *Indonesia the Rise of Capital* (North Sydney: Allen & Unwin Pty. Ltd., 1986)
- Ritzer, George, *Sociological Theory*, (New York: McGraw-Hill, Inc., 1992)
- Santoso, Priyo Budi, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1995)
- Schroeder, Ralph, *Max Weber and the Sociology of Culture*, (London, Newbury Park, New Delhi: SAGE Publications, 1992)

- Schrool, J.W, *Modernisasi, Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-negara Sedang Berkembang*, (Jakarta: PT Gramedia, terjemahan R.G Soekadijo, 1980)
- Shariati, Ali, *Haji*, (Bandung: Pustaka, terjemahan Anas Mahyudin, cet. III, 1997)
- Siagian, Sondang P., *Patologi Birokrasi, Analisis, Identifikasi dan Terapinya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994)
- Suminto, Aqib, *Politik Islam Hindia Belanda*, (Jakarta: LP3ES, 1985)
- Thoah, Miftah, *Perspektif Perilaku Birokrasi, Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II*, (Jakarta: CV Rajawali, Cet.II, 1991)
- Tim Peneliti LP3ES, *Socio-Economic Profile of The Indonesian Hajjis 1981*, (Jakarta: LP3ES, 1982)
- Vredendregt, J, *The Haddj, Some of its Features and Functions in Indonesia*, (tanpa kota, penerbit dan tahun terbit)
- Wahab, Solichin Abdul, *Analisis Kebijakan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1997)

LAMPIRAN 1

**PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK
INDONESIA**

NOMOR 3 TAHUN 1960

TENTANG

PENYELENGGARAAN HAJI

**PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 3 TAHUN 1960
TENTANG
PENYELENGGARAAN URUSAN HAJI**

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang:

bahwa dengan mengutamakan kepentingan umat Islam warga-negara Republik Indonesia dalam menunaikan ibadah haji dengan biaya yang serendah-rendahnya dipandang perlu mengadakan ketentuan-ketentuan agar terlaksana perbaikan dalam penyelenggaraan urusan perjalanan haji oleh Pemerintah;

Mengingat:

1. Pasal 4 ayat (1) dan pasal 29 Undang-undang Dasar;
2. Keputusan Perdana Menteri tanggal 8 Mei 1954 Nomor 100/P.M./1954 seperti telah diubah dan ditambah dengan Keputusan Perdana Menteri tanggal 7 Juli 1954 Nomor 149/P.M./1954;

Mendengar:

Menteri Pertama/Kuangan, Menteri Luar Negeri, Menteri Muda Agama dan Menteri Muda Keuangan pada tanggal 2 November 1959;

MEMUTUSKAN:

Menetapkan:

PERATURAN PRESIDEN TENTANG PENYELENGGARAAN URUSAN HAJI

Pasal 1

Urusan Haji termasuk lingkungan pertanggung-jawab:

- 1) Menteri Muda Agama, sepanjang pekerjaannya diselenggarakan di dalam negeri;
- 2) Menteri Luar Negeri, sepanjang pekerjaannya diselenggarakan di luar negeri.

Pasal 2

1. Departemen Agama, bersama-sama dengan Departemen- departemen yang bersangkutan, mengatur dan menyelenggarakan:
 - a. pendaftaran pelamar calon haji;
 - b. pembagian Quotum haji;

- c. pemberian Pas Perjalanan Haji berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam Staatsblad 1927 Nomor 508 seperti telah diubah dan ditambah, terakhir dengan Staatsblad 1931 No. 44;
 - d. penetapan jumlah biaya perjalanan haji dan mengurus keuangannya serta pengiriman uang biaya perjalanan ke Saudi Arabia;
 - e. perbaikan taraf (manasik haji) para calon haji dalam menunaikan ibadah haji;
 - f. pembuatan bekal (sahara) bagi para calon haji;
 - g. perjalanan dan penginapan para calon haji dari ibukota-ibukota daerah tingkat II dari tempat tinggalnya sampai naik kapal dan sebaliknya, pengangkutan barang-barangnya serta service pada waktu pemeriksaan-pemeriksaan dipelabuhan dan lain-lain dalam perjalanan tersebut;
 - h. perjalanan/pengangkutan jemaah haji dengan kapal atau pesawat terbang sampai di Tanah Suci dan sebaliknya;
 - i. pemborong (pencharteran) kapal dan pesawat terbang untuk pengangkutan jemaah haji;
 - j. lain-lain tugas "pelgrimsagent" sebagai ditentukan dalam "Pelgrimsordonnantie" (Staatsblad 1922 Nomor 698) seperti telah diubah dan ditambah, terakhir dengan Staatsblad 1947 Nomor 50. dan sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Presiden ini;
 - k. pimpinan, pemeliharaan kepentingan-kepentingannya dan pemberian bantuan kepada para jemaah haji selama dalam perjalanan pulang-pergi di dalam negeri;
 - l. pengawasan dan pimpinan umum, dan pengawasan atas segi-segi dalam urusan perjalanan haji yang tidak disebut pada huruf-huruf a sampai dengan k diatas.
2. Departemen Luar Negeri, bersama-sama dengan Departemen-departemen yang bersangkutan, mengatur dan menyelenggarakan:
 - a. urusan perjalanan serta penginapan dan/atau service di Saudi Arabia;
 - b. urusan barang-barang warisan jemaah haji yang meninggal dunia dalam perjalanan;
 - c. pimpinan, pemeliharaan kepentingan-kepentingannya dan pemberian bantuan kepada para jemaah haji selama dalam perjalanan pulang-pergi di luar negeri.
 3. Tugas-tugas tersebut pada huruf e sampai dengan huruf j pada ayat (1) pada huruf a pada ayat (2) pasal ini dapat untuk lebih meringankan beban jemaah haji dan dengan mengingat kepentingan-kepentingan dinas diserahkan kepada badan-badan resmi dengan cara pemborongan dengan harga serendah-rendahnya dan dilaksanakan dibawah pengawasan serta menurut peraturan- peraturan yang ditetapkan masing-masing oleh Menteri Muda Agama dan Menteri Luar Negeri.

Pasal 3

- (1) Segala biaya perjalanan haji tersebut pada pasal 2 ayat (1) huruf d sampai dengan huruf l dan dalam pasal 2 ayat (2) ditatausahakan di luar Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan diperhitungkan oleh Menteri Muda Agama dengan jumlah biaya perjalanan haji yang dipungut dari jemaah haji, dengan ketentuan bahwa sisa lebih dari tiap musim haji disetor di Kas Negeri.
- (2) Dari para jemaah haji oleh Menteri Muda Agama dapat dipungut biaya administrasi dan lain-lain biaya, yang berdasarkan ketentuan-ketentuan dari "Pelgrimsordonnantie" tersebut pada pasal 2 ayat (1) huruf i menjadi hak "pelgrimsagent", dengan tidak mengurangi kewajiban untuk memperhitungkan biaya yang sering-ringannya dan membayar kembali kelebihan uang biaya perjalanan haji kepada jemaah haji yang bersangkutan.

Pasal 4

Dalam menyelenggarakan pekerjaan-pekerjaan urusan haji Menteri Muda Agama dan Menteri Luar Negeri dibantu oleh suatu Panitia Negara Urusan Haji, yang selanjutnya disebutkan PANUHAD.

Pasal 5

PANUHAD diberi tugas memberikan pertimbangan-pertimbangan kepada Menteri Muda Agama dan Menteri Luar Negeri mengenai penyelenggaraan urusan haji, baik yang diminta maupun atas inisiatif sendiri.

Pasal 6

- (1) PANUHAD terdiri dari pegawai-pegawai dari:
 - a. Departemen Agama sebagai Ketua;
 - b. Departemen Luar Negeri sebagai Wakil Ketua;
 - c. Departemen Keuangan sebagai anggota;
 - d. Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah sebagai anggota;
 - e. Departemen Kesehatan sebagai anggota;
 - f. Departemen Kehakiman sebagai anggota;
 - g. Departemen Sosial sebagai anggota;
 - h. Departemen Perhubungan Darat & P.T.T. sebagai anggota;
 - i. Departemen Perhubungan Laut sebagai anggota;
 - j. Departemen Perhubungan Udara sebagai anggota;
 - k. Lembaga Alat-alat Pembayaran Luar Negeri sebagai anggota; dan
 - l. Departemen Agama (selainnya tersebut pada huruf a diatas) sebagai Panitera.
- (2) Ketua, Wakil Ketua, anggota dan Panitera PANUHAD diangkat oleh Menteri Pertama atas usul Menteri (Muda) yang bersangkutan.

Pasal 7

Hal-hal lain mengenai PANUHAD diatur bersama oleh Menteri Muda Agama dan Menteri Luar Negeri.

Pasal 8

Segala biaya untuk PANUHAD dibebankan kepada Anggaran Departemen Agama.

Pasal 9

Peraturan ini dapat disebut "Peraturan Penyelenggaraan Urusan Haji" dan mulai berlaku pada hari diundangkan. Agar supaya setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Presiden ini dengan penempatan dalam Lembaran-Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan Di Jakarta,
Pada Tanggal 9 Februari 1960
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
Ttd.
SOEKARNO

Diundangkan Di Jakarta,
Pada Tanggal 9 Februari 1960
MENTERI MUDA KEHAKIMAN REPUBLIK INDONESIA,
Ttd.
SAHARDJO

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1960 NOMOR 18

PENJELASAN
PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 3 TAHUN 1960
TENTANG
PENYELENGGARAAN URUSAN HAJI

PENJELASAN UMUM

Urusan Haji merupakan kompleks berbagai-bagai urusan yang diselenggarakan oleh beberapa Departemen dalam kerja-sama dan bertujuan menjamin keselamatan dan kesejahteraan, serta memberikan service dan pimpinan/perlindungan kepada jemaah haji selama dalam perjalanan menunaikan ibadah haji. Dasar-dasar pikiran dalam urusan haji adalah:

- a. Menitikberatkan rasa dan pengertian bahwa umat Islam dalam melaksanakan segala sesuatu yang bertalian dengan ibadah haji diurus oleh Pemerintah;
- b. Menitikberatkan rasa dan pengertian bahwa para alim-ulama dan para guru agama Islam tidak dapat dipisahkan dari umat Islam yang akan menunaikan ibadah haji dalam memahamkan ilmu manasik haji sebagai syarat mutlak yang menuju ke arah sahnya haji;
- c. Mempertinggi taraf kecerdasan dan kehidupan jemaah haji dalam perjalanan sebagai bangsa dari Negara yang telah merdeka dalam garis-garis yang tidak bertentangan dengan agama Islam.

Ad. a. Menyimpang dari Hukum Laut yang diatur dalam Buku II dari Kitab Hukum Perniagaan (Wetboek van Koophandel), urusan pengangkutan orang-orang yang pergi ke Mekkah untuk menunaikan ibadah haji diatur dengan "Pelgrimsordonnantie", yang termaktub dalam Staatsblad 1922 Nomor 698, sebagaimana telah diubah dan ditambah yang terakhir dengan Staatsblad 1947 Nomor 50.

Pelgrimsordonnantie tersebut menetapkan syarat-syarat khusus mengenai pengaturan ruangan-ruangan (geladak), mengenai persediaan dan pemberian makanan, air, pengobatan dan perawatan, serta mengenai perlengkapan dan lain-lain guna keselamatan dan kesejahteraan jemaah haji; kesemuanya itu dibebankan pada pemilik kapal, pengusaha kapal, kaptennya, serta pengangkut (bevrachter), dan memerlukan sedikit pengawasan jika pengangkutan itu dilakukan oleh pengusaha kapal yang bonafide.

Yang minta penuh perhatian Pemerintah adalah peranan "Pelgrimsagent", yang menurut "Pelgrimsordonnantie" ialah orang atau badan hukum berkedudukan atau mempunyai perwakilan di Indonesia, yang dengan ijin dari "Directeur van Scheepvaart" (sekarang dikuasakan kepada Departemen Agama) langsung atau tidak langsung menjual atau menyuruh menjual ticket (plaatsbewijs) kepada orang yang akan pergi haji untuk perjalanannya dari Indonesia ke suatu pelabuhan di Laut Merah, Teluk Aden atau Laut Arab, dan pulangnyanya ke pelabuhan pemberangkatan.

"Pelgrimsagent" pada hakikatnya mempunyai fungsi sebagai makelar atau pemborong kapal atau sebagian dari kapal yang oleh pemilik dan pengusaha kapal telah disiapkan sebagai kapal haji, dan sebelum mendapat ijin harus menyeteroan uang borg kepada Pemerintah lebih dulu, sebagai jaminan agar ia memenuhi kewajiban-kewajibannya dalam soal keuangan terhadap jemaah haji. Kewajiban-kewajibannya yang terpenting ialah pemulangan jemaah haji yang ketinggalan di Saudi Arabia atau dikarantina.

Kewajiban "Pelgrimsagent" menurut "Pelgrimsordonnantie" hanya sedikit, akan tetapi peranannya diluar itu meminta kebijaksanaan, pengawasan dan kewaspadaan Pemerintah untuk mencegah kejadian-kejadian yang tidak diinginkan, misalnya pemungutan biaya yang terlalu tinggi atau pemerasan/penipuan oleh berbagai pihak.

Diluar tugas/urusan "Pelgrimsagent" yang berdasarkan "Pelgrimsordonnantie" diselenggarakan juga urusan-urusan perjalanan dan penginapan mereka secara berkelompok didarat dan diberikan service bagi mereka; menurut pengalaman masih perlu senantiasa diusahakan penambahan perbaikan-perbaikan disamping

pimpinan, bimbingan, pengawasan dan perlindungan guna mengatasi kesulitan-kesulitan baik diperantauan maupun di dalam negeri, misalnya berhubung dengan kesulitan penginapan di kota pelabuhan, pemeriksaan dipelabuhan, perjalanan kereta api dan sebagainya. Yang demikian itu berlaku juga bagi mereka yang melakukan perjalanannya dengan menumpang pesawat terbang.

Hingga tahun ini tugas "Pelgrimsagent" dan segala urusan-urusan lain itu, yang tidak masuk tugas Pemerintah, dibebankan pada Yayasan Perjalanan Haji Indonesia, yang oleh Kementrian Agama sejak tahun 1954 diakui sebagai satu-satunya badan yang menyelenggarakan urusan haji dibawah pengawasan dan perlindungan Kementrian/Departemen Agama.

Berhubung dengan perkembangan-perkembangan dalam urusan haji ini serta untuk menyesuikannya dengan keadaan ketatanegaraan setelah Undang-undang Dasar 1945 berlaku lagi, maka pengakuan Yayasan Perjalanan Haji Indonesia sebagai satu-satunya badan penyelenggara perjalanan haji itu telah dilepaskan mulai 1 September 1959 sedang pekerjaannya akan dilakukan oleh Pemerintah sendiri, i.e. Departemen Agama, dengan bekerja sama dengan lain-lain Departemen yang bersangkutan.

Memang terasa perlu "Pelgrimsordonnantie" tersebut ditinjau kembali dan diganti dengan peraturan baru, serta diadakan peraturan tersendiri mengenai soal-soal lain dari urusan haji (diluar urusan-urusan yang dimaksud oleh "Pelgrimsordonnantie"), akan tetapi untuk itu diperlukan waktu, penyelidikan dan pengalaman yang luas. Sementara itu diadakan Peraturan Presiden ini untuk mengusahakan secepat-lekasnya perubahan-perubahan dan perbaikan-perbaikan dalam soal urusan haji yang sangat mendesak, untuk dilaksanakan dalam musim haji yang akan datang-

Ad b. Berhubung dengan besarnya jumlah orang yang berangkat memenuhi ibadah haji, sedang karena keadaan devisa jumlah calon yang dapat diberangkatkan perlu dibatasi, maka sudah sepatutnyalah jika disamping mengingat syarat-syarat badaniah dan lain-lain, pengutamaan diberikan kepada mereka yang sudah cukup memahami ilmu manasik haji dan cukup kecakapannya untuk melaksanakannya. Kepada mereka yang masih belum mencukupi syarat itu akan diharuskan memahamkannya lebih dulu.

Ad c. Disamping syarat-syarat tersebut pada ad b akan diusahakan pula mengutamakan mereka yang dalam perjalanan beberapa mungkin dapat memenuhi atau mendekati nilai, bahwa mereka itu di negara asing dipandang sebagai wakil atau contoh bangsa Indonesia, sehingga mereka perlu dapat menunjukkan suatu kecerdasan dan tingkat kehidupan yang menjunjung tinggi kehormatan bangsanya.

Tingkatan kehidupan yang menjunjung tinggi kehormatan bangsa ini harus dicapai pula dengan perlakuan yang layak bagi manusia selama ada diperjalanan.

PENJELASAN PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Sesuai dengan jiwa dan semangat Undang-undang Dasar 1945, maka urusan haji perlu diselenggarakan oleh Pemerintah sendiri dengan pengertian bahwa yang bertanggung jawab kepada Presiden dalam hal ini ialah:

- a. Menteri Muda Agama, sepanjang pekerjaannya diselenggarakan di dalam negeri;
- b. Menteri Luar Negeri, sepanjang pekerjaannya diselenggarakan diluar negeri.

Karena Urusan haji menyangkut kompetensi Departemen-departemen lain, maka Menteri Muda Agama dan Menteri Luar Negeri dengan sendirinya meminta pertimbangan dalam hal ini kepada Menteri-menteri (Muda) lain.

Pasal 2

- (1) Perincian dari sektor-sektor urusan haji ini dibuat guna mendapat pemandangan serta menetapkan

dengan mudah sektor-sektor manakah yang akan diselesaikan oleh Pemerintah sendiri dan sektor-sektor manakah yang dapat diserahkan kepada badan-badan resmi atau partikelir jika dipandang perlu untuk diselesaikan dibawah pengawasan Pemerintah. Urusan-urusan yang termaksud diatur dan diselenggarakan oleh Menteri Muda Agama bersama-sama dengan Menteri-menteri (Muda) lain, diantaranya dengan yang memimpin Departemen-departemen tersebut pada pasal 6, dan lain-lain instansi. Untuk itu dapaatlah diadakan keputusan-keputusan bersama dan sebagainya oleh Menteri Muda Agama dengan Menteri (Muda) atau Menteri-menteri (Muda) lain yang bersangkutan. Misalnya, soal pengangkatan dengan kapal/pesawat udara diatur oleh Menteri Muda Agama bersama-sama dengan Menteri Muda Luar Negeri, Menteri Muda Perhubungan Laut/Udara dan Menteri Muda Kesehatan.

Selain itu Departemen-departemen dapat memberi pertimbangan-pertimbangannya kepada Menteri Muda Agama melalui Panuhad tersebut pada pasal 4.

- (2) Seperti dikatakan bagi Menteri Muda Agama pada ayat (1), maka Menteri Luar Negeri pun mengatur dan menyelenggarakan urusan-urusan yang masuk kompetensinya bersama-sama dengan Menteri (Muda) atau Menteri-menteri (Muda) lain dan untuk itu mengadakan keputusan-keputusan bersama dan lain-lain sebagainya.

Untuk itu Menteri Luar Negeri juga dapat meminta dan menerima pertimbangan-pertimbangan dari Panuhad tersebut pada pasal 4.

- (3) Penyelenggaraan tugas "Pelgrimsagent" menurut "Pelgrimsordonnantie" sesuai dengan politik Pemerintah Hindia Belanda dulu diserahkan kepada inisiatif partikelir, akan tetapi dalam rangka undang-undang Dasar 1945 tidak dapat dilepaskan dari campur tangan Pemerintah yang lebih dari pada pengawasan saja.

Pasal 3

- (1) Lihatlah penjelasan atas pasal 2 ayat (3).

Penyelenggaraan tugas "Pelgrimsagent" oleh Pemerintah menurut sifatnya (pemeliharaan keselamatan, kesejahteraan dan kepentingan-kepentingan lain dari jemaah haji serta pemberian bimbingan dan perlindungan tidak dapat dianggap sebagai pekerjaan dari suatu perlindungan tidak dapat dianggap sebagai pekerjaan dari suatu perusahaan dalam arti kata sepenuhnya menurut "Indonesische Bedrijvenwet" (Staatsblad 1927 Nomor 419), akan, tetapi merupakan usaha sosial.

Oleh karena keuangannya perjalanan haji merupakan keuangan fihak ketiga dan perlu dijaga supaya pemakaiannya dapat berjalan lancar, maka pengurusannya diselenggarakan diluar saluran keuangan Pemerintah (luar Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) oleh bendaharawan yang khusus ditunjuk untuk itu.

- (2) Agar supaya tidak memberatkan beban keuangan Pemerintah, sudah selayaknya harus dapat dipungut uang administrasi guna menutup biaya-biaya dari tata-usaha urusan-urusan yang semula diselenggarakan oleh badan-badan partikelir, dan ongkos pengawasan, misalnya biaya perjalanan para pengawas selama perjalanan.

Yang dimaksud dengan "lain-lain biaya yang berdasarkan ketentuan-ketentuan dari Pelgrimsordonnantie menjadi hak Pelgrims-agent" ialah antara lain:

- a. uang persediaan untuk memulangkan jemaah haji yang oleh kapalnya ditinggalkan dikarantina.
- b. reduksi yang diperoleh dari pengusaha kapal atau pemborong lain karena ada tempat-tempat yang tidak diisi.
- c. persediaan guna menjamin risiko-risiko, ongkos perkara dan sebagainya.

Lebih uang biaya perjalanan haji sudah tentu harus dibayarkan kembali kepada yang bersangkutan, termasuk juga uang titipan dari jemaah haji guna diterimakan kembali pada waktu tiba kembali dipelabuhan untuk

keperluan-keperluan pada ketika itu atau untuk perjalanan pulang selanjutnya.

Pasal 4

Dalam menyelenggarakan urusan haji hingga kini senantiasa dihadapi kesulitan-kesulitan, yang sebagian terbesar berkisar di sekitar soal-soal sebagai berikut:

- 1) kompetensi masing-masing Departemen dalam urusan haji;
- 2) keputusan tenaga pelaksana yang cakap;
- 3) tingkat pendidikan jemaah haji yang tidak sama;
- 4) sifat komersial yang diberikan kepada perjalanan haji.

Berhubung dengan itu maka dipandang perlu agar kepada Menteri Muda Agama dan Menteri Luar Negeri untuk menyelenggarakan urusan haji pada umumnya dan untuk memecahkan masalah-masalah seperti tersebut diatas pada khususnya diperbantukan suatu Panitia Negara Urusan Haji (Panuhad) sebagai penasehat, yang terdiri dari wakil instansi-instansi yang bersangkutan.

Kepada Panuhad dapat pula diberikan tugas-tugas tertentu seperti misalnya:

1. Mengadakan tinjauan secara luas dan mendalam tentang segala sesuatu mengenai urusan haji;
2. Merancang Undang-undang dan lain-lain peraturan baru tentang urusan haji yang sesuai dengan keadaan yang sebenarnya.

Pasal 5

Dalam menyelenggarakan urusan haji hingga kini senantiasa dihadapi kesulitan-kesulitan, yang sebagian terbesar berkisar di sekitar soal-soal sebagai berikut :

- 1) kompetensi masing-masing Departemen dalam urusan haji;
- 2) keputusan tenaga pelaksana yang cakap;
- 3) tingkat pendidikan jemaah haji yang tidak sama;
- 4) sifat komersial yang diberikan kepada perjalanan haji.

Berhubung dengan itu maka dipandang perlu agar kepada Menteri Muda Agama dan Menteri Luar Negeri untuk menyelenggarakan urusan haji pada umumnya dan untuk memecahkan masalah-masalah seperti tersebut diatas pada khususnya diperbantukan suatu Panitia Negara Urusan Haji (Panuhad) sebagai penasehat, yang terdiri dari wakil instansi-instansi yang bersangkutan.

Kepada Panuhad dapat pula diberikan tugas-tugas tertentu seperti misalnya:

1. Mengadakan tinjauan secara luas dan mendalam tentang segala sesuatu mengenai urusan haji;
2. Merancang Undang-undang dan lain-lain peraturan baru tentang urusan haji yang sesuai dengan keadaan yang sebenarnya.

Pasal 6

Dalam menyelenggarakan urusan haji hingga kini senantiasa dihadapi kesulitan-kesulitan, yang sebagian terbesar berkisar di sekitar soal-soal sebagai berikut:

- 1) kompetensi masing-masing Departemen dalam urusan haji;

- 2) keputusan tenaga pelaksana yang cakap;
- 3) tingkat pendidikan jemaah haji yang tidak sama;
- 4) sifat komersil yang diberikan kepada perjalanan haji.

Berhubung dengan itu maka dipandang perlu agar kepada Menteri Muda Agama dan Menteri Luar Negeri untuk menyelenggarakan urusan haji pada umumnya dan untuk memecahkan masalah-masalah seperti tersebut diatas pada khususnya diperbantukan suatu Panitia Negara Urusan Haji (Panuhad) sebagai penasehat, yang terdiri dari wakil instansi-instansi yang bersangkutan.

Kepada Panuhad dapat pula diberikan tugas-tugas tertentu seperti misalnya:

1. Mengadakan tinjauan secara luas dan mendalam tentang segala sesuatu mengenai urusan haji;
2. Merancang Undang-undang dan lain-lain peraturan baru tentang urusan haji yang sesuai dengan keadaan yang sebenarnya.

Pasal 7

Dalam menyelenggarakan urusan haji hingga kini senantiasa dihadapi kesulitan-kesulitan, yang sebagian terbesar berkisar di sekitar soal-soal sebagai berikut:

- 1) kompetensi masing-masing Departemen dalam urusan haji;
- 2) keputusan tenaga pelaksana yang cakap;
- 3) tingkat pendidikan jemaah haji yang tidak sama;
- 4) sifat komersil yang diberikan kepada perjalanan haji.

Berhubung dengan itu maka dipandang perlu agar kepada Menteri Muda Agama dan Menteri Luar Negeri untuk menyelenggarakan urusan haji pada umumnya dan untuk memecahkan masalah-masalah seperti tersebut diatas pada khususnya diperbantukan suatu Panitia Negara Urusan Haji (Panuhad) sebagai penasehat, yang terdiri dari wakil instansi-instansi yang bersangkutan.

Kepada Panuhad dapat pula diberikan tugas-tugas tertentu seperti misalnya:

1. Mengadakan tinjauan secara luas dan mendalam tentang segala sesuatu mengenai urusan haji;
2. Merancang Undang-undang dan lain-lain peraturan baru tentang urusan haji yang sesuai dengan keadaan yang sebenarnya.

Pasal 8

Dalam menyelenggarakan urusan haji hingga kini senantiasa dihadapi kesulitan-kesulitan, yang sebagian terbesar berkisar di sekitar soal-soal sebagai berikut:

- 1) kompetensi masing-masing Departemen dalam urusan haji;
- 2) keputusan tenaga pelaksana yang cakap;
- 3) tingkat pendidikan jemaah haji yang tidak sama;
- 4) sifat komersil yang diberikan kepada perjalanan haji.

Berhubung dengan itu maka dipandang perlu agar kepada Menteri Muda Agama dan Menteri Luar Negeri untuk menyelenggarakan urusan haji pada umumnya dan untuk memecahkan masalah-masalah seperti tersebut diatas pada khususnya diperbantukan suatu Panitia Negara Urusan Haji (Panuhad) sebagai penasehat, yang terdiri dari wakil instansi-instansi yang bersangkutan.

Kepada Panuhad dapat pula diberikan tugas-tugas tertentu seperti misalnya:

1. Mengadakan tinjauan secara luas dan mendalam tentang segala sesuatu mengenai urusan haji;
2. Merancang Undang-undang dan lain-lain peraturan baru tentang urusan haji yang sesuai dengan keadaan yang sebenarnya.

Pasal 9

Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA NOMOR 1939

LAMPIRAN 2

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 17 TAHUN 1999
TENTANG
PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI**



UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 17 TAHUN 1999
TENTANG
PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

- a. bahwa negara Republik Indonesia menjamin kemerdekaan warga negaranya untuk beribadah menurut agamanya masing-masing;
- b. bahwa ibadah haji merupakan rukun Islam kelima yang wajib dilaksanakan oleh setiap orang Islam yang mampu menunaikannya;
- c. bahwa upaya penyempurnaan sistem dan manajemen penyelenggaraan ibadah haji perlu terus ditingkatkan agar pelaksanaan ibadah haji berjalan aman, tertib, dan lancar sesuai dengan tuntutan agama;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, b, dan c perlu dibentuk Undang-undang tentang Penyelenggaraan ibadah Haji.

Mengingat :

1. Pasal 5 ayat (1), Pasal 21 ayat (1), Pasal 29 Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor X/MPR/199a tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam rangka Penyclamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara;
3. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3037);
4. Undang-undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian (Lembaran Ncgara Tahun 1992 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3474);
5. Undang-undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3480);
6. Undang-undang Nomor 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3481);
7. Undang-undang Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3493);
8. Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 100, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3495).

Dengan persetujuan
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

Memutuskan:

Menetapkan :

UNDANG-UNDANG TENTANG PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI.

BAB I KETENTUAN UMUM Pasal 1

Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan:

1. Warga negara adalah warga negara Republik Indonesia;
 2. Pemerintah adalah Pemerintah Republik Indonesia;
 3. Ibadah haji adalah rukun Islam kelima yang merupakan kewajiban bagi setiap orang Islam yang mampu menunaikannya;
 4. Penyelenggaraan ibadah haji adalah rangkaian kegiatan yang meliputi pembinaan, pelayanan, dan perlindungan pelaksanaan ibadah haji;
-
- a. ditingkat pusat oleh Menteri;
 - b. ditingkat daerah oleh gubernur/kepala daerah tingkat I untuk tingkat propinsi dan bupati/walikota/nadaya daerah tingkat II untuk tingkat kabupaten/kotamadya;
 - c. di Arab Saudi oleh Kepala Perwakilan Republik Indonesia.

Pasal 8

- (1) Menteri dapat membentuk panitia penyelenggara ibadah haji di tingkat pusat, di tingkat daerah, dan di Arab Saudi sesuai dengan kebutuhan.
- (2) Dalam rangka Penyelenggaraan ibadah haji, Menteri menunjuk petugas operasional yang menyertai jumlah haji, yang terdiri atas:
 - a. Tim Pembimbing ibadah Haji Indonesia, yang disingkat TPIHI,
 - b. Tim Kesehatan Haji Indonesia, yang disingkat TKHI;
 - c. Tim Pemandu Haji Indonesia, yang disingkat TPHI

BAB IV BIAYA PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI Pasal 9

- (1) Besarnya BPIH ditetapkan oleh Presiden atas usul Menteri setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- (2) BPIH sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan untuk keperluan penyelenggaraan ibadah haji.
- (3) Pengadministrasian BPIH diatur dengan keputusan Menteri.

Pasal 10

- (1) Pembayaran BPIH dilakukan kepada rekening Menteri melalui bank-bank pemerintah dan/atau bank swasta yang ditunjuk oleh Menteri setelah mendapat pertimbangan Gubernur Bank Indonesia.
- (2) Penerimaan pembayaran BPIH sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan ketentuan kuota yang telah ditetapkan.
- (3) Pengembalian BPIH diberikan kepada calon jemaah haji dalam hal:
 - a. meninggal dunia sebelum berangkat menunaikan ibadah haji;
 - b. batasi keberangkatannya karena alasan kesehatan atau alasan lain yang sah.
- (4) Tata cara pengembalian dan jumlah BPIH yang dikembalikan diatur melalui keputusan Menteri.

Pasal 11

- (1) Dalam rangka pengelolaan Dana Abadi Umat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 butir 16 secara lebih berdaya guna dan berhasil guna untuk kemaslahatan umat, Pemerintah membentuk Badan Pengelola Dana Abadi Umat yang diketuai oleh Menteri.
- (2) Badan Pengelola Dana Abadi Umat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Dewan Pengawas dan Dewan Pelaksana, yang keanggotaannya ditetapkan oleh Presiden atas usul Menteri.
- (3) Badan Pengelola Dana Abadi Umat mempunyai tugas pokok:
 - a. merencanakan, mengorganisasikan, mengelola dana memanfaatkan dana abadi umat;
 - b. menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya, setiap tahun kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas Badan Pengelola Dana Abadi Umat ditetapkan oleh Menteri.

BAB V PENDAFTARAN Pasal 12

- (1) Setiap warga negara yang akan menunaikan ibadah haji diwajibkan untuk mendaftarkan diri kepada instansi yang ditunjuk oleh Menteri.
- (2) Tata cara dan persyaratan serta jangka waktu pendaftaran pada setiap musim haji ditetapkan oleh Menteri.

Pasal 13

Pengaturan warga negara di luar negeri yang hendak menunaikan ibadah haji diatur lebih lanjut dengan keputusan Menteri.

Pasal 14

- (1) Dalam rangka pengaturan kuota nasional, Menteri menetapkan kuota untuk setiap propinsi dengan memperhatikan prinsip keadilan dan proporsional.
- (2) Gubernur Kepala Daerah tingkat I selaku koordinator menetapkan kuota untuk kabupaten/kotamadya.
- (3) Dalam hal kuota nasional tidak terpenuhi pada hari penutupan pendaftaran, Menteri dapat memperpanjang masa pendaftaran dengan menggunakan kuota bebas secara nasional.

BAB VI
PEMBINAAN
Pasal 15

- (1) Menteri berkewajiban menetapkan pola dan tata cara pembinaan calon jemaah haji dan jemaah haji.
- (2) Menteri berkewajiban menerbitkan pedoman manasik dan panduan perjalanan ibadah haji.
- (3) Pembinaan dilakukan demi keselamatan, kelancaran, ketertiban, dan kesejahteraan jemaah haji serta demi kesempurnaan ibadah haji tanpa memungut biaya tambahan di luar BPIH yang telah ditetapkan.

BAB VII
KESEHATAN
Pasal 16

- (1) Pembinaan dan Pelayanan kesehatan haji, baik pada saat persiapan maupun pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji, dilakukan oleh Menteri yang ruang lingkup, tugas dan tanggungjawabnya meliputi bidang kesehatan.
- (2) Pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut oleh Menteri yang ruang lingkup tugas dan tanggungjawabnya meliputi bidang kesehatan.

BAB VIII
KEIMIGRASIAN
Pasal 17

- (1) Setiap warga negara yang akan menunaikan ibadah haji menggunakan paspor hijau yang dikeluarkan oleh Menteri.
- (2) Menteri dapat menunjuk pejabat untuk dan/atau atas namanya menandatangani paspor haji.

Pasal 18

Menteri yang ruang lingkup tugas dan tanggungjawabnya meliputi bidang Perhubungan mengkoordinasikan dan bertanggungjawab terhadap pelaksanaan penyelenggaraan transportasi jemaah haji yang meliputi pemberangkatan dari tempat pembarkasi ke Arab Saudi dan pemulangan ke tempat embarkasi asal di Indonesia.

Pasal 19

Pelaksanaan transportasi jemaah haji di Arab Saudi di bawah koordinasi dan tanggung jawab Menteri.

Pasal 20

Penunjukan pelaksana transportasi jemaah haji dilakukan oleh Menteri dengan memperhatikan keselamatan, efisiensi, dan kenyamanan.

BAB X
BARANG BAWAAN
Pasal 21

- (1) Jemaah haji dapat membawa barang bawaan ke luar negeri dan/atau dari luar negeri sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- (2) Pemeriksaan atas barang bawaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Menteri yang ruang lingkup tugas dan tanggungjawabnya meliputi bidang ketiangan.

BAB XI
AKOMODASI
Pasal 22

- (1) Menteri berkewajiban menyediakan akomodasi bagi jemaah haji tanpa biaya tambahan di luar BPHI.
- (2) Pengadaan akomodasi bagi jemaah haji dilakukan dengan memperhatikan syarat-syarat kesehatan, kenyamanan, kemudahan, dan keamanan jemaah haji beserta, barang bawanya.

BAB XII
PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI KHUSUS
Pasal 23

- (1) Dalam upaya meningkatkan penyelenggaraan ibadah haji bagi masyarakat yang membutuhkan pelayanan khusus, dapat diselenggarakan pelayanan ibadah haji khusus pelayanan khusus, dapat diselenggarakan pelayanan ibadah haji khusus
- (2) Penyelenggaraan ibadah Haji Khusus ditetapkan oleh Menteri.

Pasal 24

- (1) Penyelenggara ibadah Haji Khusus wajib memenuhi ketentuan sebagai berikut:
 - a. hanya menerima pendaftaran dan melayani calon jemaah haji yang menggunakan paspor haji;
 - b. menyediakan petugas pembimbing ibadah dan kesehatan;
 - c. melapor kepada Perwakilan Republik Indonesia di Arab Saudi pada saat datang di Arab Saudi dan pada saat akan kembali ke Indonesia;
 - d. memberangkatkan dan memulangkan jemaahnya sesuai dengan ketentuan penyelenggaraan ibadah haji khusus dan perjanjian yang disepakati kedua, belah pihak meliputi hak dan kewajiban masing-masing.
- (2) Ketentuan tentang penyelenggaraan ibadah haji khusus diatur lebih lanjut dengan keputusan Menteri.
- (3) Penyelenggara ibadah Haji Khusus yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikenakan sanksi administratif berupa:
 - a. peringatan;
 - b. pencabutan izin penyelenggara;
 - c. pencabutan izin usaha.

BAB XIII

PENYELENGGARAAN PERJALANAN
IBADAH UMRAH.
Pasal 25

- (1) Perjalanan ibadah umrah dapat dilakukan secara perseorangan atau rombongan.
- (2) Perjalanan ibadah umrah dapat:
 - a. diurus sendiri; atau
 - b. diuruskan oleh penyelenggara perjalanan ibadah umrah.
- (3) Penyelenggara perjalanan ibadah umrah adalah masyarakat dan ditetapkan oleh Menteri.

Pasal 26

- (1) Penyelenggara perjalanan ibadah umrah wajib:
 - a. menyediakan petugas pembimbing ibadah dan kesehatan;
 - b. melapor kepada Perwakilan Republik Indonesia di Arab Saudi pada saat datang di Arab Saudi dan pada saat akan kembali ke Indonesia;
 - c. memberangkatkan dan memulangkan jemaahnya sesuai dengan ketentuan perjalanan ibadah umrah dan perjanjian yang disepakati kedua belah pihak meliputi hak dan kewajiban masing-masing.
- (2) Ketentuan tentang penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah diatur lebih lanjut dengan keputusan Menteri.
- (3) Penyelenggara perjalanan ibadah umrah yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikenai sanksi administratif berupa:
 - a. peringatan;
 - b. pencabutan izin penyelenggara;
 - e. pencabutan izin usaha.

BAB XIV
KETENTUAN PIDANA
Pasal 27

- (1) Barangsiapa yang dengan sengaja bertindak sebagai penerima pembayaran BPIH sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1) dan/atau bertindak sebagai penerima Pendaftaran calon haji sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1), padahal dia tidak berhak untuk itu, diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (2) Barangsiapa, yang dengan sengaja bertindak sebagai penyelenggara perjalanan ibadah umrah dengan mengumpulkan dan/atau memberangkatkan jemaah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (3), padahal dia tidak berhak untuk itu, diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Pasal 28

- (1) Penyelenggara ibadah haji khusus yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) diancam dengan pidana penjara paling lama enam tahun dan/atau denda paling banyak Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah).

- (2) Penyelenggara perjalanan ibadah.umrah yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1) diancam dengan pidana penjara paling lama enam tahun dan/atau denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

BAB XV
KETENTUAN PERALIHAN
Pasal 29

- (1) Hal-hal yang belum diatur dalam undang-undang ini akan ditetapan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.
- (2) Dengan berlakunya undang-undang ini, segala ketentuan mengenai penyelenggaraan ibadah haji dan penyelenggaraan ibadah umrah yang bertentangan dengan undang-undang ini dinyatakan tidak berlaku.
- (3) Pada saat mulai berlakunya undang-undang ini, Ordonansi Haji (Pelgrims Ordonnantic Staatsblaad Tahun 1922 Nomor 698) termasuk segala perubahan dan tambahannya dinyatakan tidak berlaku.

BAB XVI
KETENTUAN PENUTUP
Pasal 30

Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 3 Mei 1999
MENTERI NEGARA SEKRETARIS NEGARA
REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

AKBAR TANDJUNG

Disahkan di Jakarta
pada tanggal 3 Mei 1999

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

BACHARUDDIN JUSUF HABIBIE

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1999 NOMOR 53

PENJELASAN
A. T A S
UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 17 TAHUN 1999
TENTANG
PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI

I. UMUM

Ibadah haji merupakan rukun Islam kelima yang wajib dilaksanakan oleh umat Islam yang memenuhi kriteria istitha'ah, antara lain mampu secara materi, fisik, dan mental. Bagi bangsa Indonesia, penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional karena di samping menyangkut kesejahteraan lahir-batin jemaah haji, juga menyangkut nama baik dan martabat bangsa Indonesia di luar negeri, khususnya di Arab Saudi mengingat pelaksanaannya bersifat massal dan berlangsung dalam jangka waktu yang terbatas, penyelenggaraan ibadah haji memerlukan manajemen yang baik agar tertib, aman dan lancar.

Peningkatan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan terhadap jemaah haji diupayakan melalui penyempurnaan sistem dan manajemen penyelenggaraan ibadah haji. Penyempurnaan sistem dan manajemen tersebut dimaksudkan agar calon jemaah haji/jemaah haji lebih siap dan mandiri dalam menunaikan ibadah haji sesuai dengan tuntunan agama, sehingga diperoleh haji mabrur. Upaya peningkatan dan penyempurnaan tersebut dilaksanakan dari tahun ke tahun agar tidak terulang kembali kesalahan dan/atau kekurangan yang terjadi pada masa-masa sebelumnya.

Untuk tercapainya maksud tersebut, diperlukan suasana yang kondusif bagi warga yang akan melaksanakan ibadah haji. Suasana kondusif tersebut dapat dicapai apabila pihak penyelenggara ibadah haji mampu memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan kepada calon jemaah haji dan jemaah haji. Pembinaan meliputi pembimbingan, penyuluhan, dan penerangan, pelayanan meliputi pelayanan administrasi, transportasi, kesehatan, dan akomodasi. Perlindungan meliputi perlindungan keselamatan dan keamanan, perlindungan memperoleh kesempatan untuk menunaikan ibadah haji, serta penetapan BPHI yang terjangkau oleh calon jemaah haji. Sehubungan dengan itu, penyelenggara ibadah haji berkewajiban melaksanakan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan secara baik dengan menyediakan fasilitas dan kemudahan yang diperlukan calon jemaah haji/jemaah haji.

Mengingat penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional dan menyangkut martabat serta nama, baik bangsa, kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan ibadah haji merupakan tanggung jawab Pemerintah. Keikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan ibadah haji merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem dan manajemen penyelenggaraan ibadah haji.

Berkaitan erat dengan penyelenggaraan ibadah haji adalah penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah. Mengingat minat masyarakat untuk menunaikan ibadah umrah cukup besar serta dalam rangka untuk memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan kepada calon jemaah umrah dan/atau jemaah umrah, maka undang-undang ini juga mengatur penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah.

Selama ini peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan ibadah haji sebagaimana tercantum dalam Pelgrims Ordormantic 1922, termasuk perubahan serta tambahannya, dan Pelgrims Vcrordcing tahun 1938, dan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelenggaraan ibadah haji dan penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah, antara lain:

1. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1960 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji;
2. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 1964 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji secara Interdepartemental;
3. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1969 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji oleh Pemerintah;
4. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 1981 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji;
5. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 1983 tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah;
6. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 1995 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji;
7. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 1996 tentang Penyelenggaraan Perjalanan ibadah Umrah; sudah tidak sesuai lagi dengan situasi dan kondisi serta kebutuhan bangsa Indonesia. Oleh karena itu, untuk menjamin kualitas pembinaan, pelayanan Dan perlindungan yang merupakan kebutuhan mendasar dalam penyelenggaraan ibadah haji dan peraturan perundang-undangan yang berlaku selama, ini perlu disesuaikan dan ditingkatkan mcnjadi undang-undang. Dengan demikian, Undang-undang tentang Penyelenggaraan ibadah Haji sudah saatnya untuk diwujudkan.

II. PENJELASAN PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas

Pasal 2

Pelaksanaan hak untuk menunaikan ibadah haji didasarkan pada prinsip keadilan dan pemerataan yang diatur lebih lanjut dengan keputusan Menteri.

Pasal 3

Cukup jelas

Pasal 4

Cukup jelas

Pasal 5

Cukup jelas

Pasal 6

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Pemerintah dapat membentuk Badan Penyelenggara Ibadah Haji sesuai dengan kebutuhan.

Cukup jelas

Ayat (4)

Cukup jelas

Pasal 7

Cukup jelas

Pasal 8

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Huruf a

Cukup jelas

Huruf b

Penunjukan Tim Kesehatan Haji Indonesia dilakukan oleh Menteri atas usul menteri yang ruang lingkup tugas dan tanggungjawabnya meliputi bidang kesehatan.

Huruf c

Cukup jelas

Pasal 9

Ayat (1)

Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dilaksanakan setiap Tahun oleh komisi di dalam DPR-RI yang membidangi agama.

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 10

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan Menteri pada rekening Menteri adalah menteri sebagai lembaga, yang dalam pelaksanaannya. Menteri dapat menunjuk pejabat di lingkungan tugas dan wewenangnya bertindak untuk dan/atau atas namanya.

Pertimbangan oleh Gubernur Bank Indonesia dimaksudkan dalam rangka Memberikan jaminan keamanan BPIH yang disetorkan oleh calon jemaah haji pada bank-bank pemerintah dan/atau bank swasta nasional yang ditunjuk sehingga dapat memberikan kepastian keberangkatan bagi calon jemaah haji.

Ayat (2)

Yang dimaksud kuota adalah kuota nasional yang merupakan batas maksimal jumlah jemaah haji Indonesia pada tahun yang bersangkutan.

Ayat (3)

Huruf a

Yang dimaksud dengan meninggal dunia sebelum berangkat menunaikan ibadah Haji adalah meninggal dunia sebelum bertolak dari tempat embarkasi menuju Arab Saudi.

Huruf b

Apabila dalam pemeriksaan kesehatan yang dilakukan pada saat akan berangkat,

Ternyata calon jemaah haji menderita, suatu penyakit yang diperkirakan dapat mengganggu pelaksanaan ibadah haji atau sedang dalam keadaan hamil, batal keberangkatannya.

Yang dimaksud dengan batal karena alasan lain yang sah diantaranya karena Mengundurkan diri, memberikan identitas palsu, dan/atau dicekal.

Ayat (4)
Cukup jelas

Pasal 11

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan pengelolaan Dana Abadi Umat secara lebih berdaya guna, dan berhasil guna untuk kemaslahatan umat adalah segala sesuatu yang dapat menunjang kemajuan dan/atau kesejahteraan umat, antara lain di bidang pendidikan dan dakwah, kesehatan, sosial, ekonomi, pembangunan sarana dan prasarana ibadah, serta penyelenggaraan ibadah haji.

Ayat (2)

Susunan keanggotaan Badan Pengelola Dana Abadi Umat terdiri atas unsur pemerintah dan masyarakat.

Susunan keanggotaan Dewan Pengawas terdiri atas unsur masyarakat dan pemerintah.

Susunan keanggotaan Dewan Pelaksana terdiri atas unsur pemerintah.

Menteri perlu mendengarkan pertimbangan lembaga atau organisasi Islam dalam mengusulkan susunan keanggotaan. Badan Pengelola Dana Abadi Umat.

Ayat (3)

Huruf a
Cukup jelas

Huruf b

Yang dimaksud dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada ayat ini adalah komisi di dalam DPR-RI yang membidangi agama.

Ayat (4)

Cukup jelas

Pasal 12

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 13

Cukup jelas

Pasal 14

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan kuota nasional adalah jumlah maksimal warga negara yang dapat mendaftarkan diri untuk menunaikan ibadah haji pada tahun yang bersangkutan.

Yang dimaksud dengan kuota propinsi adalah jumlah maksimal penduduk pada

suatu propinsi yang dapat mendaftarkan diri untuk menunaikan ibadah haji pada tahun yang bersangkutan.

Yang dimaksud dengan prinsip keadilan dan proporsional dalam menetapkan kuota propinsi adalah prinsip penetapan kuota oleh Menteri dengan memperhatikan jumlah pendaftar pada tahun-tahun sebelumnya dan jumlah penduduk pada setiap propinsi.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan kuota kabupaten/kotamadya adalah jumlah maksimal Penduduk pada suatu kabupatce/kotamadya yang dapat mendaftarkan diri untuk menunaikan ibadah haji pada tahun yang bersangkutan.

Dalam menetapkan kuota kabupaten/kotamadya, gubernur/kepala daerah tingkat I. memperhatikan prinsip keadilan dan proporsional, yaitu memperhatikan jumlah pendaftar pada tahun-tahun sebelumnya dan jumlah penduduk pada setiap kabupaten/ kotamadya.

Ayat (3)

Yang dimaksud pendaftaran dengan menggunakan kuota bebas secara nasional adalah pendaftaran yang tidak terikat lagi pada ketentuan kuota propinsi dan/atau kabupaten/kotamadya.dalam hal kuota nasional belum terpenuhi.

Pasal 15

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 16

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 17

Ayat (1)

Paspor haji merupakan dokumen resmi negara yang dikeluarkan oleh Menteri bagi warga negara yang berada di wilayah Indonesia dan berlaku untuk menunaikan, ibadah haji.

Penggunaan paspor selain paspor haji dimungkinkan bagi warga negara yang Akan menunaikan ibadah haji dan penggunaan paspor tersebut selanjutnya diatur oleh Menteri dengan tetap memperhatikan kuota nasional.

Warga negara Indonesia yang menetap di luar negeri dalam menunaikan ibadah haji menggunakan paspor sclain paspor haji.

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 18

Cukup jelas

Pasal 19
Cukup jelas

Pasal 20
Cukup jelas

Pasal 21
Ayat (1)
cukup jelas

Pasal 22
Ayat (1)
Yang dimaksud dengan tanpa biaya tambahan di luar BPIH adalah tanpa biaya Tambahan yang dikenakan kepada jemaah haji untuk akomodasi karena biaya tersebut sudah termasuk di dalam perhitungan komponen BPIH.
Ayat (2)
Cukup jelas

Pasal 23
Ayat (1)
Cukup jelas
Ayat (2)
Cukup jelas

Pasal 24
Ayat (1)
Cukup jelas
Ayat (2)
Cukup jelas
Ayat (3)
Cukup jelas

Pasal 25
Ayat (1)
Cukup jelas
Ayat (2)
Cukup jelas
Ayat (3)
Cukup jelas

Pasal 26
Ayat (1)
Huruf a
Cukup jelas

Huruf b
Laporan itu dimaksudkan agar Perwakilan Republik Indonesia di Arab Saudi dapat mengetahui dan mengawasi penyelenggara perjalanan ibadah umrah sehingga jemaah umrah terlindungi dari tindakan penyelenggara perjalanan umrah yang tidak bertanggung jawab.

Huruf c
Cukup jelas
Ayat (2)
Cukup jelas
Ayat (3)
Cukup jelas

Pasal 27
Cukup jelas

Pasal 28

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan penyelenggara ibadah haji khusus adalah penanggungjawab, pengurus dan/atau pemilik penyelenggara ibadah haji khusus.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan penyelenggara perjalanan umrah adalah pengurus dan/atau pemilik penyelenggara perjalanan ibadah umrah.

Pasal 29

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 30

Cukup jelas

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA NOMOR 3832

TENTANG PENULIS



YUSUF A. HASAN lahir di Ngawi, 26 Februari 1958. Sekolah Dasar diselesaikan di kota tersebut (1971) lalu melanjutkan ke Pendidikan Guru Agama (PGA) di kota yang sama. Sejak 1975 menjadi santri di Madrasah Muallimin Muhammadiyah Yogyakarta sampai 1979. Menempuh S1 di Fakultas Tarbiyah Jurusan Pendidikan Bahasa Arab IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta (lulus 1988), dan S2 di Magister Studi Islam UMS Solo dengan mengambil konsentrasi Sosial-Budaya Islam (lulus terbaik tahun 2000) dengan tesis Birokrasi Penyelenggaraan Ibadah Haji (1966-1998).

Dunia jurnalistik digelutinya sejak 1979 sebagai redaktur Majalah Pelajar Kuntum dan redaktur Majalah

Mahasiswa ARENA IAIN Sunan Kalijaga. Pernah aktif pada Jurnal INOVASI UMY, dan menjabat Wakil Redaksi Jurnal Ilmiah MUKADDIMAH Kopertais Wilayah III DIY. Kini tercatat sebagai redaktur Majalah Suara Muhammadiyah, dan Anggota PWI Pusat bernomor 13.00.7323.96. Pengalaman organisasi antara lain pernah menjabat Sekretaris Badan Pengkajian dan Penelitian Pimpinan Pusat Muhammadiyah, dan kini ia Sekretaris Majelis Tabligh Khusus PP Muhammadiyah.

Pengalamannya di bidang pendidikan dimulai dengan menjadi dosen di Sekolah Tinggi Ilmu Tarbiyah Ngawi (1983-1989), dan guru di SMA Muhammadiyah I Yogyakarta (1985-1990). Saat ini selain mengajar di beberapa PTS, ia berstatus dosen tetap pada Fakultas Agama Islam UMY semenjak 1987. Beberapa karya ilmiahnya antara lain *Islam dan Kebudayaan Indonesia (Pembentukan, Pengembangan, dan Pewarisan Kebudayaan Islam)*; *M. Natsir dan Sumbangannya bagi Modernisasi Politik Tanah Air*; *Disiplin dan Hukuman dalam Filsafat Michel Foucault*; *Ilmu Sosial Profetik, Refleksi atas Pemikiran Kuntowijoyo*; *Respon Islam atas Masalah-masalah Kontemporer*.