

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Permasalahan

Konstitusi Indonesia, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disingkat menjadi UUD 1945) menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, demikian bunyi Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 dalam amandemen ke tiga. Para pendiri Negara telah memilih suatu paradigma bernegara yang tidak hanya mengacu pada tradisi hukum barat, melainkan juga berakar pada tradisi asli Bangsa Indonesia. Paradigma bernegara itu dirumuskan dalam memadukan secara paripurna lima prinsip bernegara, yakni Ketuhanan (*theism*), kemanusiaan (*humanisme*), kebangsaan (*nasionalisme*), kerakyatan (demokrasi), dan keadilan sosial (*sosialism*) ke dalam suatu konsep Pancasila. Kelima prinsip Pancasila itu mengandung nilai universal, tetapi juga memiliki basis partikularitas pada tradisi bangsa Indonesia.¹

Pancasila dalam konteks pengertian dasar negara sering pula di istilahkan sebagai dasar falsafah Negara, *philosophische grondslag*, ideologi Negara, dan *staatsidee*. Dalam konteks ini Pancasila digunakan sebagai dasar pengelolaan pemerintahan Negara, atau dengan kata lain dipergunakan sebagai dasar untuk mengatur penyelenggaraan Negara.²

¹ Fajlurrahman Jurdi, *Teori Negara Hukum*, (Malang: Setara Perss, 2016), hlm. 72

² Prof Dr. Bintan R Saragih, *Percikan Pemikiran Hukum, Ketatanegaraan, dan Kebijakan Publik*, (Jakarta : Wildan Akademika dan Universitas Ekasakti Press, 2010), hlm. 31.

Paradigma Negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan sebab pada akhirnya hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan Negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.³ Jimly Asshiddiqie, menegaskan bahwa Negara hukum yang bertopang pada sistem demokrasi pada pokoknya mengidealkan suatu mekanisme bahwa Negara hukum itu haruslah demokratis, dan Negara demokratis itu haruslah didasarkan atas hukum.⁴ Menurutnya, dalam perspektif yang bersifat horizontal gagasan demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*) mengandung 4 (empat) prinsip pokok, yaitu:⁵

- (1) Adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama;
- (2) Pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas;
- (3) Adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama; dan
- (4) Adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan aturan yang ditaati bersama dalam konteks kehidupan bernegara, di mana terkait pula dimensi-dimensi kekuasaan yang bersifat vertical antara institusi Negara dengan warga negara.

Negara hukum digunakan untuk menyatakan bahwa Indonesia adalah Negara yang menempatkan hukum sebagai acuan tertinggi dalam penyelenggaraan Negara dan pemerintah (supremasi hukum).⁶

³ Dr. H. Sarja, *Negara Hukum Teori dan praktik*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2016), hlm. 32.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Demokrasi dan Nomokrasi; Prasyarat menuju Indonesia Baru, Kapita Selekta Teori Hukum, (Kumpulan Teori Terbesar)*, (Jakarta: FH UI, 2000), hlm. 33.

⁵ *Ibid.*, hlm. 141-144.

⁶ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Sistem Ketata Negara Republik Indonesia Menurut UUD 1945*, (Bandung: Universitas Pajajaran, 1994), hlm. 18.

Negara modern adalah personifikasi dari tata hukum.⁷ Artinya, Negara dalam segala aktivitasnya senantiasa didasarkan pada hukum. Negara dalam konteks ini lazim disebut sebagai Negara hukum. Dalam perkembangan pemikiran mengenai Negara hukum, dikenal dengan dua kelompok Negara hukum yakni Negara hukum formal dan Negara hukum materiil. Negara hukum materiil dikenal dengan istilah *Welfare State* atau Negara kesejahteraan.⁸

Di Indonesia, konsep Negara Kesejahteraan merujuk kepada implementasi kesejahteraan sosial, dimana Negara menjamin kesejahteraan sosial bagi seluruh warga Negara Indonesia dan tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjadi konstitusi Negara. Untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia bukanlah hal yang mudah, karena Indonesia merupakan Negara kepulauan dengan keragaman budaya, suku, adat istiadat dan juga keyakinan beragama.

Dalam publikasi yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik Indonesia, jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2019 tercatat mencapai 268.074.600 (dua ratus enam puluh delapan juta tujuh puluh empat ribu enam ratus) jiwa,⁹ dan untuk memberikan jaminan sosial kepada lebih dari 268 (dua ratus enam puluh delapan) juta masyarakat Indonesia bukanlah persoalan yang mudah. Oleh karena itu pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Pokok-

⁷ Soemardi, *Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, (Bandung: Bee Media Indonesia, 2010), hlm. 225.

⁸ Ibid.

⁹ Badan Pusat Statistik Indonesia, *Statistik Indonesia 2020, Penyediaan Data untuk Perancangan Pembangunan*. (Jakarta: Badan Pusat Statistik Indonesia, 2020), hlm. 89

Pokok Kesejahteraan Sosial, jo Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, dimana keseluruhan undang-undang tersebut dibuat sebagai pedoman bagi pemerintah maupun masyarakat dalam melaksanakan kesejahteraan sosial.

Definisi mengenai kesejahteraan sosial di Indonesia dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 1, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial¹⁰ (untuk selanjutnya akan disingkat menjadi UU 11/2009 tentang Kesejahteraan Sosial). Dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Pelaksanaan dan pengawasan kesejahteraan sosial adalah oleh Kementerian Sosial Republik Indonesia.

Berdasarkan definisi mengenai kesejahteraan sosial, terpenuhinya kebutuhan sosial dalam hal spiritual juga merupakan tanggung jawab Negara, sehingga Negara perlu untuk mengatur pelaksanaan ibadah dalam suatu peraturan perundang-undang dan terhadap pelaksanaannya perlu mendapat perlindungan, jaminan keamanan dan kenyamanan.

Indonesia sebagai Negara Hukum berita-cita mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya, hal ini tertuang dalam UU 11/2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Dalam Pasal 4 Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa Negara bertanggung

¹⁰ Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009. Lembaran Negara Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4967*

jawab atas penyelenggaraan kesejahteraan sosial, dimana kesejahteraan sosial adalah suatu kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

Selain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pancasila adalah sumber hukum dari hukum Nasional Indonesia sebagaimana telah dijelaskan diatas. Dalam hukum Nasional Indonesia yang berdasarkan Pancasila, berlaku hukum Agama dan toleransi antar umat beragama dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara menyangkut keyakinan agama, ibadah agama, dan hukum agama. Negara menjamin kebebasan bagi tiap individu warga negaranya untuk dapat melaksanakan ibadah dan memeluk agama yang dipercayainya tanpa suatu paksaan apapun, merupakan upaya pemerintah Indonesia untuk memenuhi kebutuhan spiritual dalam mewujudkan kesejahteraan sosial warga negaranya, hal itu tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, Pasal 28E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (“UUD 1945”), yang mengatur bahwa:

“Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.”

lebih lanjut, dalam Pasal 28E ayat (2) UUD 1945 juga menyatakan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan. Selain itu dalam Pasal 28 I ayat (1) UUD 1945 juga diakui bahwa hak untuk beragama merupakan hak asasi manusia.

Untuk mewujudkan perlindungan dalam kebebasan beragama yang merupakan hak asasi manusia, maka pemerintah mengaturnya dalam Pasal 29 Ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduknya untuk memeluk dan beribadah sesuai agama yang dipercayainya

Sebagai Negara yang berdaulat, keseriusan pemerintah dalam memberikan perlindungan kepada masyarakatnya untuk melaksanakan ibadah sesuai dengan apa yang mereka percayai tidak hanya tercermin dalam Pasal-Pasal UUD 1945 sebagaimana tersebut diatas, namun juga diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (untuk selanjutnya akan disingkat menjadi UU 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia).¹¹ Dalam Undang-Undang itu diatur mengenai hak untuk memeluk agama dengan pengaturan sebagai berikut:

Pasal 4

Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun.

Ketentuan selanjutnya diatur dalam Pasal 22 Ayat 2 sebagai berikut:

Pasal 22

Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

¹¹ Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak asasi Manusia. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, Lembaran Negara Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886*

Pasal 4 dan Pasal 22 dalam UU 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia dengan jelas menegaskan bahwa setiap orang berhak untuk kebebasan pribadi, hak beragama, memeluk dan beribadat menurut agama yang dipercayanya, sebagaimana diterapkan di Indonesia seiring dengan pandangan Negara-negara di dunia yang peduli akan perlindungan hak asasi setiap individu dalam menjalani kehidupan dan beragama yang tertuang dalam beberapa instrument international seperti *Universal Declaration of Human, Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief*¹² dan *ASEAN Human Right Declarations*.¹³

Dalam *Universal Declaration of Human* tentang hak kebebasan beragama diatur dalam *article 18* (delapan belas)¹⁴ yang mengatur tentang perlindungan hak personal untuk dapat beribadah sesuai dengan kepercayaannya dan tidak bisa dipaksa oleh siapapun ataupun dibeda-bedakan berdasarkan agama. Lebih lanjut, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang diadopsi oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1948, dalam Pasal 18 menyatakan :

“setiap orang berhak atas kebebasan berfikir, berkeyakinan dan beragama; hak ini termasuk kebebasan untuk mengubah agama atau kepercayaannya, dan kebebasan baik sendirian di dalam komunitas

¹² Pasal 6 *Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief*, 25 November 1981

¹³ Pasal 22 *ASEAN Human Rights Declaration*, 2012

¹⁴ *Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief, and freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief in teaching, practice, worship and observance.* Dalam terjemahan bebas :Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, hati nurani dan agama; hak ini termasuk kebebasan untuk mengubah agama atau keyakinannya, dan kebebasan, baik sendiri atau dalam komunitas dengan orang lain dan di depan umum atau pribadi, untuk mewujudkan agama atau keyakinannya dalam mengajar, berlatih, beribadah dan bertaqwa.

dengan orang lain dan di depan umum atau pribadi, untuk mewujudkan agama atau keyakinan dalam mengajar, praktik, ibadah dan ketaatan”.

Di Indonesia penerapan perlindungan pelaksanaan ibadah dan toleransi beragama sudah ada sejak lama dan menjadi ciri keberagaman kerukunan bangsa. Penduduk Indonesia hidup berdampingan dalam bermasyarakat antar pemeluk agama. Tempat-tempat peribadatan dibangun saling berdekatan seperti Masjid Istiqlal dan Gereja Katedral menunjukkan toleransi yang tinggi antar umat beragama di Indonesia.

Dalam memberikan kebebasan beragama bagi tiap-tiap individu dan menjamin toleransi antar agama dalam masyarakat, Pemerintah Indonesia mengakui 6 (enam) agama sebagai agama yang dapat dianut oleh tiap individu, agama tersebut adalah Islam, Kristen Protestan, Katolik, Hindu, Buddha, dan Kong Hu Chu. Pemerintah tidak membeda-bedakan tiap agama yang ada di Indonesia sebagaimana Agama Kong Hu Cu disahkan sebagai agama yang diakui di Indonesia tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 2000 tentang Pencabutan Instruksi Presiden Nomor 14 Tahun 1967 tentang Agama.¹⁵

Konsep kebebasan beragama yang selama ini tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, seiring dengan pertumbuhan penduduk di Indonesia, hal tersebut dapat dilihat dari data statistik yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik

¹⁵Agama Kong Hu Cu disahkan sebagai agama yang diakui di Indonesia tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 2000 tentang Pencabutan Instruksi Presiden Nomor 14 Tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan dan Adat Istiadat Cina, yang ditetapkan oleh Presiden Republik Indonesia pada saat itu yaitu Bapak Abdurrahman Wahid kemudian diperkuat dengan Surat Keputusan (SK) Menteri Agama Republik Indonesia Nomor MA/12/2006 yang menyatakan bahwa pemerintah mengakui keberadaan agama Kong Hu Cu di Indonesia

(untuk selanjutnya disingkat menjadi BPS) dalam satu dekade yaitu pada tahun 2000 dengan 2010 sebagai berikut.¹⁶

Tabel 1.1.
Persentase Jumlah Pemeluk Agama di Indonesia berdasarkan Agama yang Dianut

AGAMA	2000	2010
Islam	177.528.772 (88,22 %)	207.176.162 (87,18 %)
Protestan	11.820.075 (5,87 %)	16.528.513 (6,96 %)
Katolik	6.134.902 (3,05 %)	6.907.873 (2,91 %)
Hindu	3.651.939 (1,81 %)	4.021.116 (1,69 %)
Buddha	1.694.682 (0,84 %)	1.703.254 (0,72 %)
Kong Hu Cu	-	117.091 (0,05 %)
Lain-lain	411.629 (0,20 %)	299.617 (0,13 %)
Tidak Menjawab	-	139.582 (0,06 %)
Tidak Ditanya	-	757.118 (0,32 %)
Total	201.241.999 (100 %)	237.641.326 (100 %)

Data : Badan Pusat Statistik

Dari data statistik tersebut dapat dilihat bahwa agama Islam merupakan agama dengan jumlah penganut terbanyak di Indonesia, yaitu sebanyak 87,18% (delapan puluh tujuh koma delapan belas persen) dari jumlah penduduk Indonesia. Pertumbuhan jumlah penduduk muslim tidak hanya terjadi di Indonesia, tapi juga

¹⁶ “*Persentase Populasi Agama berdasarkan Sensus Penduduk 2010*”, diakses dari website resmi Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, www.bps.go.id pada hari Senin, tanggal 7 Mei 2018.

di negara maju seperti Amerika Serikat (untuk selanjutnya akan disingkat menjadi AS), sebagaimana dilansir dari *CNN News* yang dimuat di situsnya pada 11 Januari 2018,¹⁷ dinyatakan bahwa jumlah populasi muslim di AS meningkat, tercatat pada tahun 2007 jumlah penduduk muslim sebanyak 2.35 (dua koma tiga lima) juta orang muslim, dan pada tahun 2017 terjadi peningkatan menjadi 2.45 (dua koma empat lima) juta orang muslim.

Berdasarkan data riset dari *Pew Research Study*, Indonesia menempati urutan pertama sebagai Negara dengan populasi muslim terbanyak di dunia yaitu sebanyak 209 (dua ratus Sembilan) juta orang Muslim atau setara dengan 13% (tiga belas persen) dari total umat muslim dunia, di urutan kedua adalah India dengan jumlah 176 (seratus tujuh puluh enam) juta orang muslim atau setara dengan 11% (sebelas persen) umat muslim di dunia, dan di urutan ketiga adalah Pakistan yaitu sebanyak 167 (seratus enam puluh tujuh) juta orang muslim atau setara dengan 10% (sepuluh persen) umat muslim di dunia.¹⁸

Islam sebagaimana agama lainnya mengajarkan berbagai amalan dan pengetahuan untuk membimbing para pemeluknya menuju jalan kebaikan dalam menjalani kehidupan mereka baik di dunia maupun untuk bekal kelak di akhirat. Tuntunan utama bagi umat Islam dalam menjalani kehidupan diatur dalam Al-

¹⁷ “*Muslim Population*”, <https://edition.cnn.com/2018/01/10/politics/muslim-population-growth-second-religious-group-trnd/index.html>, diakses pada hari Rabu, tanggal 9 Mei 2018, Pukul 15.30 wib.

¹⁸ “*Muslims, The Future of The World Religions: Populations Growth Projections, 2010 – 2050*” <http://www.pewforum.org/2015/04/02/muslims/>, diakses pada hari Rabu, tanggal 9 Mei 2018, Pukul 15.50 wib.

Qur'an¹⁹ yang merupakan kitab suci bagi seluruh umat Islam di dunia. Di dalam Al-Qur'an diatur ajaran dan prinsip-prinsip hidup sesuai dengan syariat Islam, diantaranya yaitu ajaran mengenai Rukun Iman²⁰ dan Rukun Islam.²¹

Dalam Rukun Islam yang ke-lima diwajibkan bagi umat Islam untuk menjalankan Ibadah Haji²² bila mampu.²³ Berdasarkan ajaran agama Islam yang tertuang dalam rukun islam tersebut, umat muslim berkeinginan melaksanakan ibadah haji untuk melengkapi amalan ibadahnya dan memenuhi kebutuhan

¹⁹ Pengertian Al-Qur'an dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia : **Alquran**/*Al-qur-an/n* kitab suci umat Islam yang berisi firman Allah yang diturunkan kepada Nabi Muhammad SAW. dengan perantaraan malaikat Jibril untuk dibaca, dipahami, dan diamalkan sebagai petunjuk atau pedoman hidup bagi umat manusia.

²⁰Rukun Iman (bahasa Arab: أركان الإيمان) yaitu **pi la keim nan** dalam Islam yang harus dimiliki seorang muslim. Jumlahnya ada enam. Enam rukun iman ini didasarkan dari ayat-ayat Al-Qur'an dan Hadits Jibril yang terdapat dalam kitab Shahih Bukhari dan Shahih Muslim yang diriwayatkan dari Umar bin Khathab. Adapun isi rukun Iman sebagai berikut:

1. Iman Kepada Allah
2. Iman Kepada Malaikat-Malaikat Allah
3. Iman Kepada Kitab-kitab Allah
4. Iman Kepada Rasul-Rasul Allah
5. Iman Kepada Hari Akhir
6. Iman kepada Qada dan Qadar, yaitu Takdir Baik dan Buruk

²¹ Dalam ajaran Islam diajarkan mengenai "Rukun Islam", dimana seorang yang telah menyatakan dirinya muslim (beragama islam) haruslah mengerti dan menjalankan pokok-pokok ke-islaman atau yang disebut dengan rukun islam yang lima. Adapun isi Rukun Islam sebagai berikut:

Rukun Islam

1. Mengucap dua kalimat syahadat.
2. Menunaikan sholat lima waktu dalam sehari semalam.
3. Mengeluarkan zakat.
4. Berpuasa pada bulan Ramadhan.
5. Melaksanakan haji bagi mereka yang mampu.

²² Pengertian Ibadah Haji berdasarkan Pasal (1) angka (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019: Ibadah haji adalah rukun Islam kelima bagi orang Islam yang mampu untuk melaksanakan serangkaian ibadah tertentu di Baitullah, masyair, serta tempat, waktu dan syarat tertentu.

²³ Dikatakan bila mampu dalam rukun Islam tersebut, karena untuk menjalankan Ibadah haji dibutuhkan biaya yang cukup besar. Di Indonesia sendiri kendala dalam pelaksanaan ibadah haji selain biaya yang cukup besar, proses perizinan yang panjang, waktu tunggu keberangkatan yang lama, dan kesehatan fisik yang prima karena Ibadah haji hanya bisa dilaksanakan di Mekah Arab Saudi (Uni Emirats Arab) selama 40 (empat puluh) hari bagi jemaah haji reguler.

spiritualnya. Namun demikian, ibadah haji merupakan ibadah yang pelaksanaannya melibatkan berbagai pihak. Peran individu calon jemaah haji maupun peran pemerintah sangatlah penting agar ibadah haji dapat dilaksanakan dengan baik.

Indonesia merupakan Negara dengan mayoritas penduduk muslim sebagaimana telah dijelaskan di atas, dengan kebutuhan untuk melaksanakan ibadah haji yang tinggi, oleh karena itu perlu untuk di ketahui beberapa hal utama terkait pelaksanaan ibadah haji yang dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu persiapan individu, peraturan pemerintah, hubungan bilateral Indonesia dan Arab Saudi, yang dijelaskan sebagai berikut:

(1) Persiapan Individu

Persiapan individu disini adalah berbagai persiapan yang harus dilakukan oleh calon jemaah haji²⁴ sebelum calon jemaah haji tersebut dapat melaksanakan ibadah haji. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler, pada Pasal 3 dijelaskan bahwa syarat pendaftaran haji adalah Calon Jemaah Haji membayar setoran awal Biaya Pelaksanaan Ibadah Haji (untuk selanjutnya disingkat menjadi BPIH) ke rekening Badan Pengelola Keuangan Haji (untuk selanjutnya disingkat menjadi BPKH) sebesar Rp.25.000.000,00,- (dua puluh lima juta Rupiah) melalui BPS BPI²⁵ untuk mendapatkan Nomor Validasi.²⁶

²⁴ Pasal (4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah: Setiap warga Negara Indonesia yang beragama Islam dapat mendaftar sebagai Jemaah Haji dengan membayar setoran awal dan menyerahkan salinan dokumen kependudukan yang sah.

²⁵ BPS BPI adalah singkatan dari Bank Penerima Setoran Biaya Perjalanan Ibadah Haji, yaitu bank umum syariah dan/atau unit usaha syariah yang ditunjuk oleh Badan Pengelola Keuangan Haji.

²⁶ Nomor Validasi adalah nomor bukti transaksi setoran awal BPIH yang diterbitkan oleh Kementerian Agama.

Pendaftaran haji dilakukan di Kantor Kementerian Agama sesuai dengan domisili calon jemaah haji disesuaikan dengan data pada Kartu Tanda Penduduk (untuk selanjutnya disingkat menjadi KTP).²⁷ Setelah calon jemaah haji melaksanakan pembayaran BPIH dan mendapat nomor validasi, maka diterbitkan Nomor Porsi yaitu nomor urut pendaftaran yang diterbitkan oleh Kementerian Agama bagi jemaah haji yang mendaftar. Dari nomor porsi tersebut, calon jemaah masuk ke dalam daftar tunggu, yaitu daftar Jemaah Haji yang telah mendaftar dan mendapatkan nomor porsi dan menunggu keberangkatan menunaikan Ibadah Haji.

Kendala utama dalam tahap ini adalah beragamnya tingkat kemampuan ekonomi masyarakat di Indonesia. Bagi sebagian orang yang memiliki kemampuan ekonomi, maka BPIH²⁸ sebesar Rp.25.000.000,- (dua puluh lima ribu Rupiah) tidak menjadi kendala, namun bagi masyarakat dengan keterbatasan ekonomi, maka perlu untuk menabung cukup lama agar dapat mendaftar haji. Selain besarnya BPIH yang ditentukan oleh Pemerintah, masa tunggu pelaksanaan ibadah haji juga menjadi kendala yang harus dihadapi. sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agama bahwa masa tunggu keberangkatan haji berbeda-beda di setiap wilayah Indonesia. Sebagaimana dapat dilihat dari table berikut ini :²⁹

²⁷ Kartu Tanda Penduduk (KTP) adalah dalah identitas resmi seorang penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh instansi pelaksana yang berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kartu ini wajib dimiliki Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA) yang memiliki Izin Tinggal Tetap (ITAP) yang sudah berumur 17 tahun atau sudah pernah kawin atau telah kawin.

²⁸ BPIH adalah Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji, merupakan biaya yang ditetapkan oleh pemerintah untuk pelaksanaan ibadah haji regular

²⁹ Instagram Kementerian Agama @kemenag_ri, <https://nasional.kompas.com/read/2019/02/12/14250341/kemenag-rilis-lamanya-antrean-haji-Indonesia-sulsel-mencapai-39-tahun>. Diakses pada hari pada 17 Juni 2019, Pukul 13.05 wib

Tabel 1.2.
Lama antrean jemaah Haji Indonesia (rata-rata per Provinsi)

NO	PROVINSI	RATA-RATA MASA TUNGGU HAJI
1	Aceh	24 tahun
2	Sumatera Utara	15 tahun
3	Riau	18 tahun
4	Kepri	15 tahun
5	Jambi	24 tahun
6	Sumatera Barat	18 tahun
7	Bengkulu	24 tahun
8	Sumatera Selatan	16 tahun
9	Babel	18 tahun
10	Lampung	16 tahun
11	Jakarta	19 tahun
12	Banten	19 tahun
13	Jawa Barat	20 tahun
14	Jawa Tengah	22 tahun
15	Jawa Timur	24 tahun
16	Yogyakarta	23 tahun
17	Bali	20 tahun
18	NTB	26 tahun
19	NTT	17 tahun
20	Kalimantan Barat	17 tahun
21	Kalimantan Tengah	19 tahun
22	Kalimantan Selatan	29 tahun
23	Kalimantan Timur	28 tahun
24	Sulawesi Barat	30 tahun
25	Sulawesi Tengah	16 tahun
26	Gorontalo	11 tahun
27	Sulawesi Utara	11 tahun
28	Sulawesi Tenggara	19 tahun
29	Sulawesi Selatan	39 tahun
30	Maluku Utara	18 tahun
31	Maluku	11 tahun
32	Papua Barat	18 tahun
33	Papua	18 tahun

Data : Publikasi Kementerian Agama Republik Indonesia pada Februari 2019

Dari tabel tersebut dapat dilihat bahwa pada tahun 2019, masa tunggu keberangkatan haji di Indonesia bervariasi antara 11 (sebelas) tahun sampai dengan 39 (tiga puluh sembilan) tahun, masa tunggu tersebut merupakan masa tunggu yang sangat lama yang harus dilewati oleh seseorang dalam ikhtiarnya melaksanakan ibadah. Sebagaimana penantian terpanjang harus dilewati oleh calon jemaah haji dari Sulawesi Selatan yang harus menunggu selama 39 (tiga puluh sembilan) untuk dapat melaksanakan ibadah haji di tanah suci.

Dalam kurun waktu 39 (tiga puluh Sembilan) tahun tersebut tentu saja banyak perubahan yang dialami seseorang seperti bertambah usia, penurunan kesehatan maupun keadaan ekonomi. Hal ini tentu saja menjadi kondisi yang tidak mudah bagi calon jemaah haji. Pada provinsi lain di Indonesia, masa tunggu haji tersingkat adalah 11 tahun yaitu di Provinsi Gorontalo, Sulawesi Utara dan Maluku.

(2) Peraturan Pemerintah

Pelaksanaan ibadah haji merupakan pelaksanaan ibadah yang tidak lepas dari campur tangan pemerintah dalam penyelenggaraannya. Hal ini dikarenakan pemerintah bertanggung jawab untuk memastikan pelaksanaan ibadah berjalan lancar, tertib dan aman sesuai dengan syariat Islam.

Peraturan perundang-undangan tentang pelaksanaan ibadah haji di Indonesia telah melewati beberapa kali perubahan dan pengantian, perubahan tersebut ditetapkan oleh pemerintah untuk mengakomodir jemaah haji sesuai dengan dinamika dan kebutuhan hukum masyarakat mengenai pelaksanaan ibadah haji yang terus berubah seiring dengan perkembangan zaman.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji³⁰ merupakan Undang-Undang pertama yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk mengatur pelaksanaan ibadah haji. Undang-undang tersebut berlaku selama 9 (Sembilan) tahun, dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji³¹ (untuk selanjutnya akan disingkat menjadi UU 13/2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji).

Satu tahun kemudian setelah UU 13/2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji diundangkan, pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2009 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Menjadi Undang-Undang.³² (untuk selanjutnya akan disingkat menjadi UU 2/2009 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji)

Setelah 10 (sepuluh) tahun berlakunya UU 13/2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, Dewan Perwakilan Rakyat (untuk selanjutnya akan disingkat menjadi DPR) merampungkan RUU Penyelenggaraan Ibadah Haji dan di sahkan oleh Presiden Republik Indonesia ke tujuh, Bapak Ir. Joko Widodo, pada tanggal 26 April 2019, dan di Undangkan pada 29 April 2019 dalam Undang-Undang Nomor

³⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji*. UU Nomor 17 Tahun 1999, LN Nomor 53, TLN Nomor 3832

³¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji*. UU Nomor 13 Tahun 2008, LN Nomor 60, TLN Nomor 4845

³² Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2009 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Menjadi Undang-Undang*. UU Nomor 34 Tahun 2009, LN Nomor 142, TLN Nomor 5036

8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah.³³ (untuk selanjutnya akan disingkat menjadi UU 8/2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah).

Pada saat penulisan disertasi ini penulis mengalami transisi perubahan undang-undang yaitu dari Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah. Sehingga penulisan disertasi ini mengalami revisi dan mengikuti ketentuan sebagaimana Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah.

Pelaksanaan ibadah haji Indonesia adalah di bawah tanggung jawab Kementerian Agama, dan diimplementasikan dalam berbagai Peraturan Menteri Agama diantaranya :

- a) Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler Jo Peraturan Menteri Agama Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler
- b) Keputusan Menteri Agama Nomor 29 Tahun 2019 tentang Penetapan Kuota Haji Tahun 1440 H / 2019 M
- c) Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Agama Nomor 23 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus Jo Peraturan Menteri

³³ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah. UU Nomor 8 Tahun 2019, LN Nomor 75, TLN Nomor 6338*

Agama Nomor 23 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus

- d) Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah
- e) Keputusan Menteri Agama Nomor 221 Tahun 2018 Tentang Biaya Penyelenggaraan Ibadah Umrah Referensi
- f) Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 229 Tahun 2018 Tentang Moratorium Pemberian izin Baru Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah

Selain sebagai pelaksana dan melakukan pengawasan dalam pelaksanaan ibadah haji, Kementerian Agama juga menetapkan pembagian kuota haji yang ditentukan berdasarkan perhitungan kuota per-provinsi dibatasi 1/1.000 (1 per mil) dari jumlah Muslim di suatu daerah. Sebagaimana di ungkapkan Kepala Biro Hubungan Masyarakat, Data, dan Informasi Kemenag bapak Mastuki.³⁴ lebih lanjut, Mastuki menjelaskan bahwa jumlah pendaftar setiap tahunnya melampaui kuota haji yang diberikan Pemerintah Arab Saudi. Pada tahun 2018, ada kuota sebanyak 204.000 (dua ratus empat ribu) jemaah reguler, 17.000 (tujuh belas ribu) untuk Jemaah haji khusus, jadi total ada 221.000 (dua ratus dua puluh satu ribu) jemaah.³⁵

³⁴ “Kemenag Rilis Lamanya Antrean Haji Indonesia, Sulsel Mencapai 39 Tahun”, <https://nasional.kompas.com/read/2019/02/12/14250341/kemenag-rilis-lamanya-antrean-haji-Indonesia-sulsel-mencapai-39-tahun>. Diakses pada hari Minggu, tanggal 17 Juni 2019, Pukul 13.05 wib.

³⁵ *Ibid.*

Kuota haji yang diberikan oleh pemerintah Arab Saudi pada tahun 2018 sebanyak 221.000 (dua ratus dua puluh satu ribu) kuota tersebut masih belum mengakomodir tingginya jumlah pendaftaran haji pada tahun 2018 yang mencapai 600.000 (enam ratus ribu) orang. Perihal kuota haji inilah yang menjadi salah satu penyebab panjangnya antrean keberangkatan haji, yang mengakibatkan masa tunggu keberangkatan haji mencapai puluhan tahun, dan memberikan permasalahan tersendiri bagi masyarakat di Indonesia.

Selain lamanya waktu tunggu keberangkatan haji karena terbatasnya kuota haji yang diberikan oleh pemerintah Arab Saudi, fasilitas kesehatan, akomodasi tempat tinggal, transportasi konsumsi, serta asuransi merupakan hal-hal yang perlu menjadi perhatian pemerintah. Pelaksanaan ibadah haji merupakan ibadah yang hanya dapat dilakukan satu kali dalam satu tahun dan diikuti oleh seluruh umat muslim di dunia, sehingga perlu adanya perhatian khusus dari pemerintah sehingga seluruh proses ibadah dapat dijalankan dengan baik.

(3) Hubungan Bilateral

Hubungan bilateral³⁶ antara pemerintah Indonesia dan pemerintah Arab Saudi merupakan kunci utama pelaksanaan ibadah haji, hal ini dikarenakan pelaksanaan ibadah haji dan umrah hanya dapat dilakukan di tanah suci Mekah³⁷

³⁶ Hubungan bilateral adalah jenis hubungan yang melibatkan dua pihak. Biasanya digunakan untuk menyebut hubungan yang melibatkan hanya dua negara, khususnya suatu hubungan politik, budaya dan ekonomi di antara 2 Negara. Kebanyakan hubungan internasional dilakukan secara bilateral.

³⁷ **Mekah** (Bahasa Arab: مَكَّة) adalah kota suci bagi kaum muslimin dan merupakan tempat kelahiran Islam dan Nabi Muhammad Saw yang terletak di semenanjung Arab. *Bakkah*, *Balad al-Haram*, *Balad al-Amin* dan *Umm al-Qura* adalah di antara nama-nama lain kota suci ini.

yang merupakan wilayah pemerintahan Arab Saudi.³⁸

Berbagai hal menjadi pertimbangan bagi pemerintah Arab Saudi dalam memberikan kuota haji bagi tiap-tiap Negara di dunia. Salah satu faktor penentu pemberian kuota haji adalah hubungan antara Negara tersebut dengan pemerintah Arab Saudi. Sebagaimana yang terjadi antara Iran dengan pemerintah Arab Saudi, melalui Menteri Luar Negeri Arab Saudi, Adel al-Jubeir, mengumumkan bahwa Saudi memutuskan hubungan diplomatik dengan Iran pada Minggu 3 Januari 2019.

Pemutusan hubungan diplomatic tersebut dilakukan oleh pemerintah Arab Saudi setelah demonstran Iran menyerbu kedutaan besar Saudi di Teheran. Orang-orang berunjuk rasa di kantor kedutaan Saudi di ibu kota Iran tersebut untuk memprotes pelaksanaan hukuman mati terhadap ulama Syiah terkemuka oleh pemerintah Saudi, Nimr al-Nimr, hari Sabtu 2 Januari 2016, yang dikatakan terlibat kasus terorisme. Selain membekukan hubungan diplomatik dengan Teheran, Menlu Adel al-Jubeir juga memerintahkan semua diplomat Iran untuk meninggalkan Saudi dalam 48 jam.³⁹

Kota ini menjadi kiblat kaum muslimin lantaran Ka'bah berada di dalamnya dan setiap tahunnya jutaan umat muslimin mengunjungi kota ini guna melaksanakan ritual ibadah haji serta menziarahi tempat-tempat suci kota Mekah.

³⁸ Wilayah Arab Saudi terbagi atas 13 Provinsi, yaitu :

- | | |
|-------------------------------|------------|
| 1) Bahah | 8) 'Asir |
| 2) Hududusy Syamaliyah | 9) Ha'il |
| 3) Jauf | 10) Jizan |
| 4) Madinah | 11) Mekah |
| 5) Qasim | 12) Najran |
| 6) Riyadh | 13) Tabuk |
| 7) Syarqiyah (Provinsi Timur) | |

³⁹ “Arab Saudi memutuskan hubungan diplomatik dengan Iran”, https://www.bbc.com/Indonesia/dunia/2016/01/160103_dunia_saudi_iran_diplomatik, diakses pada hari Senin, tanggal 17 Juni 2019, pukul 16.30 wib.

Setelah diputusnya hubungan diplomatik antara pemerintah Arab Saudi dan Iran, berakibat bagi calon jemaah haji Iran yang tidak dapat berangkat ke Mekah untuk melaksanakan ibadah haji. Kondisi ini dipicu oleh ketegangan diplomatik yang terjadi antara kedua negara. Pada bulan Maret 2017, Iran dan Arab Saudi mencapai kesepakatan untuk memungkinkan Iran untuk kembali berpartisipasi dalam ibadah haji tahunan ke Mekah. Kementerian Haji Kerajaan Saudi dan Iran membuat kesepakatan baru. Terutama mengenai pengaturan bagi Iran untuk berpartisipasi dalam haji. Warga Iran mulai mendapatkan kuota haji pada Agustus 2017, kuota diberikan kepada 85.000 warga Iran yang untuk berhaji.⁴⁰

Pada tahun 2018, ketegangan bilateral terjadi antara pemerintah Arab Saudi dengan pemerintah Qatar. Arab Saudi, UEA, Bahrain, Mesir dan sekutu-sekutunya memutus hubungan dengan Qatar pada 5 Juni 2017.⁴¹ Negara-negara itu mengusir warga negara Qatar, membekukan hubungan diplomatik, menutup satu-satunya perbatasan darat Qatar, menutup ruang angkasa mereka, dan menghentikan relasi dagang. Hal tersebut tentu saja mengakibatkan warga Negara Qatar tidak dapat melakukan ibadah di tanah suci.

Pemerintah Qatar menyebut kesempatan bagi warganya untuk menjalankan ibadah haji tahun ini telah tertutup. Doha pun kembali menyalahkan pemerintah Arab Saudi atas kegagalan tersebut. Pemerintah Qatar mengatakan warganya tidak

⁴⁰ “Iran Cabut Larangan Warganya Berhaji ke Arab Saudi”, <https://www.suara.com/news/2017/03/18/053000/iran-cabut-larangan-warganya-berhaji-ke-arab-saudi>, diakses pada hari Senin, tanggal 17 Juni 2019, pukul 17.10 wib.

⁴¹ “Qatar dan Arab Saudi terlibat pertempuran di dunia maya”. Diakses dari BBC News <https://www.bbc.com/Indonesia/dunia-44345683>, diunduh pada 17 Juni 2019 pukul 17.35 wib.

dapat ambil bagian dalam ibadah tahunan ke Arab Saudi itu karena kedua negara masih terlibat perselisihan diplomatic, pendaftaran jemaah dari Qatar tetap tertutup dan warga tidak dapat memperoleh visa karena tidak adanya misi diplomatik di Saudi.⁴² lebih lanjut, pejabat Qatar mengatakan, penutupan perbatasan serta ketiadaan penerbangan langsung antara kedua negara secara efektif berarti tidak ada warga Qatar yang dapat melakukan perjalanan haji.

Sedangkan disisi lain, otoritas Arab Saudi mengatakan, siap menyambut kedatangan para jemaah haji asal Qatar. Di bawah sistem kuota yang diberikan oleh pemerintah Saudi kepada negara-negara asal jemaah haji, seharusnya ada sekitar 1.200 (seribu dua ratus) warga Qatar yang dapat melakukan perjalanan haji tahun ini. Menteri Haji dan Umrah, Muhammad Saleh Benten, pekan lalu menegaskan, pihak kerajaan memastikan bakal memudahkan warga Qatar yang ingin menjalankan rukum Islam kelima.

Warga Qatar, lanjut Benten, dapat mendaftarkan rincian dan melengkapi dokumen mereka di Bandara Internasional King Abdul Aziz di Jeddah. Sedangkan untuk penerbangan, mereka dapat menggunakan maskapai apa pun kecuali Qatar Airways, yang masih dilarang untuk terbang ke Saudi. Otoritas Saudi justru menuduh pemerintah Qatar yang mempersulit warganya sendiri dengan memblokir situs website yang dibuat khusus untuk memfasilitasi jemaah haji asal negara teluk itu.⁴³

⁴² “*Qatar Sebut Warganya Gagal Ikuti Musim Haji Tahun Ini*”, diakses dari Kompas.com <https://internasional.kompas.com/read/2018/08/20/06160001/qatar-sebut-warganya-gagal-ikuti-musim-haji-tahun-ini>, diunduh pada 17 Juni 2019, pukul 17.45 wib.

⁴³ *Ibid.*

Dari ketegangan politik tersebut antara Arab Saudi dan Qatar, yang paling dirugikan dalam pelaksanaan ibadah haji adalah calon jemaah haji asal Qatar yang tidak memiliki kepastian keberangkatan dan keamanan. Sehingga dapat mengakibatkan kecemasan dan tidak khusyuk dalam melaksanakan seluruh tahapan ibadah haji.

Di Indonesia pemberian kuota haji berlaku sebagaimana di Negara lain, yaitu ditetapkan jumlahnya oleh pemerintah Arab Saudi dan pembagiannya alokasi kuotanya diatur oleh Kementerian Agama. Jumlah kuota haji Indonesia bergerak secara fluktuatif tergantung kepada kebijakan pemerintah Arab Saudi saat itu. Jumlah kuota haji yang diberikan oleh pemerintah Arab Saudi dari tahun 2010 - 2019, hal ini dapat dilihat dari Grafik berikut ini:

Grafik. 1.1.
Kuota Haji Indonesia 2010 - 2019



Data : Kementerian Agama dalam Putusan Menteri Agama yang ditetapkan mengenai kuota haji Indonesia tahun 2010 – 2019

Dari data tersebut dapat dilihat bahwa terjadi penurunan kuota pada tahun 2014 sampai dengan 2016, hal ini dikarenakan adanya proses revitalisasi kawasan Masjidil Haram. Pada tahun 2017 kuota haji kembali ditambahkan sebesar 53.000 (lima puluh tiga ribu) kuota, jumlah tersebut sama dengan kuota haji yang diberikan pada tahun 2011. Pada bulan April 2019, President Joko Widodo melaksanakan ibadah umrah sekaligus bertemu dengan Raja Arab Saudi Raja Salman bin Abdulaziz Al Saud, dalam kunjungan tersebut, Raja Salman memberikan tambahan kuota haji sebesar 10.000 (sepuluh ribu) kuota. Hal ini menggambarkan pentingnya menjaga hubungan baik antar negara.

Walaupun ibadah haji merupakan hak setiap Muslim dan merupakan kegiatan spiritual keagamaan antar individu dengan penciptanya Allah SWT, namun demikian pelaksanaannya tidak terlepas dari keterlibatan Negara. Peran serta negara sangat penting, karena hubungan bilateral yang dijalin antara pemerintah Indonesia dengan pemerintah Arab Saudi, menentukan besarnya kuota haji yang diberikan oleh pemerintahan Arab Saudi. Dengan berbagai pertimbangan, pemerintah Arab Saudi dapat memberikan tambahan kuota atau mengurangi kuota haji dan pemberian kuota haji tersebut merupakan hak mutlak pemerintah Arab Saudi.

Melihat pentingnya hubungan bilateral antara Indonesia dan Arab Saudi dalam pelaksanaan ibadah haji bagi jemaah haji Indonesia, maka Indonesia harus selalu menjaga hubungan baiknya dengan pemerintah Arab Saudi agar kuota yang diberikan dapat mengakomodir kebutuhan kuota jemaah haji Indonesia.

Lamanya masa tunggu keberangkatan bagi calon jemaah haji Indonesia sebagaimana telah dijelaskan, menjadikan pelaksanaan ibadah umrah menjadi alternatif pelaksanaan ibadah ke tanah suci. Meskipun kedua ibadah tersebut sama-sama dilaksanakan di tanah suci Mekah, namun demikian pelaksanaan ibadah haji maupun umrah mempunyai perbedaan yang mendasar dan juga dengan waktu pelaksanaan yang berbeda. Adapun pokok-pokok perbedaan antara ibadah haji dan ibadah umrah dapat diringkas sebagai berikut.⁴⁴

Tabel 1.3.
Pokok-Pokok Perbedaan antara Ibadah Haji dan Ibadah Umrah

NO	HAJI	UMRAH
1	Dilaksanakan pada bulan Syawal, Dzulqaidah, Dzulhijjah.	Dilaksanakan kapan saja kecuali pada waktu yang di makruhkan, Arofah (9 Dzulhijjah), hari nahar (10 Dzulhijjah), hari tasyrik (11, 12, 13 Dzulhijjah)
2	Wuquf di Padang Arofah (9 Dzulhijjah saat masuk duhur sampai terbit fajar tanggal 10 Dzulhijjah)	Tidak ada wuquf di Arofah
3	Singgah di Muzdalifah	Tidak singgah di Muzdalifah
4	Melontar jumrah	Tidak melontar jumrah
5	Haji hukumnya wajib	Umrah hukumnya sunnah muakkad
6	Bermalam di Mina selama hari tasyrik (11, 12, 13 Dzulhijjah)	Tidak bermalam di Mina
7	Dalam ibadah Haji miqat bagi orang Mekah adalah tanah haram	Miqat umrah untuk semua orang adalah halal
8	Harus membayar Dam, jika melanggar manasik Haji (wajib)	Membayar Dam (Hukumnya Wajib dan Sunnah)
9	Haji mendapat gelar Haji	Umroh tidak mendapat gelar
10	Haji dilakukan tidak hanya di Mekah, tetapi juga Wuquf di arofah dan jumroh di Mina	Umrah hanya dilakukan di Masjidil Haram dan di Mekah yaitu dengan melaksanakan tawaf dan sa'i.

Data: Buku Tata Cara Haji dan Umrah yang Benar oleh H. Mochamad Saleh, 2015

⁴⁴ H. Mochamad Saleh dan Shanti Wahyuni, *Tatacara Haji dan Umrah yang Benar*, (Yogyakarta: Ragam Media, 2015), hlm. 30-1, 55-56.

Dari tabel diatas, dilihat dengan jelas perbedaan pelaksanaan ibadah haji maupun ibadah umrah. Pelaksanaan ibadah umrah tidak melaksanakan wukuf di Padang Arafah pada tanggal 10 Dzulhijjah dan tidak mendapatkan gelar Haji⁴⁵ atau Hajjah⁴⁶.

Ibadah umrah menjadi alternative pelaksanaan ibadah yang diminati oleh mayoritas umat muslim karena dapat dilaksanakan sewaktu-waktu sepanjang tahun, baik di dalam bulan haji atau sebelum, maupun sesudahnya dan juga tidak tergantung pada kuota haji yang diberikan oleh pemerintah Arab Saudi, sehingga tidak perlu menunggu lama sebagaimana pelaksanaan ibadah haji.

Pelaksanaan ibadah Haji dan Umrah sendiri diatur di Al-Qur'an dalam Surat Al-Baqarah ayat 158 dan ayat 196. Adapun ayat Al-Qur'an tentang umrah tersebut adalah sebagai berikut:

Dijelaskan dalam Surat Al-Baqarah Ayat 158

إِنَّ الصَّفَا وَالْمَرْوَةَ مِن شَعَائِرِ اللَّهِ فَمَنْ حَجَّ الْبَيْتَ أَوْ اعْتَمَرَ فَلَا جُنَاحَ عَلَيْهِ أَن يَطَّوَّفَ بِهِمَا وَمَن تَطَوَّعَ خَيْرًا فَإِنَّ اللَّهَ شَاكِرٌ عَلِيمٌ

Artinya:

Sesungguhnya Shafaa dan Marwa adalah sebahagian dari syi'ar Allah. Maka Barangsiapa yang beribadah haji ke Baitullah atau ber-'umrah, Maka tidak ada dosa baginya mengerjakan sa'i antara keduanya. dan

⁴⁵ Gelar Haji kepada jemaah haji laki-laki yang telah menyelesaikan seluruh proses dalam pelaksanaan ibadah haji.

⁴⁶ Gelar Hajjah diberikan kepada jemaah haji perempuan yang telah menyelesaikan seluruh proses dalam pelaksanaan ibadah haji.

Barangsiapa yang mengerjakan suatu kebajikan dengan kerelaan hati, Maka Sesungguhnya Allah Maha Mensyukuri kebaikan lagi Maha mengetahui.

Ayat Al-Qur'an Tentang Umrah Dalam Surat Al-Baqarah Ayat 196 :

وَأَتِمُّوا الْحَجَّ وَالْعُمْرَةَ لِلَّهِ فَإِنْ أُحْصِرْتُمْ فَمَا اسْتَيْسَرَ مِنَ الْهَدْيِ وَلَا تَحْلِقُوا رُءُوسَكُمْ حَتَّىٰ يَبْلُغَ الْهَدْيُ مَحَلَّهُ فَمَنْ كَانَ مِنْكُمْ مَّرِيضًا أَوْ بِهِ أَذًى مِّن رَّأْسِهِ فَفِدْيَةٌ مِّن صِيَامٍ أَوْ صَدَقَةٍ أَوْ نُسُكٍ فَإِذَا أَمِنْتُمْ مِّن تَمَنَعٍ بِالْعُمْرَةِ إِلَى الْحَجِّ فَمَا اسْتَيْسَرَ مِنَ الْهَدْيِ فَمَنْ لَّمْ يَجِدْ فَصِيَامٌ ثَلَاثَةَ أَيَّامٍ فِي الْحَجِّ وَسَبْعَةً إِذَا رَجَعْتُمْ تِلْكَ عَشْرَةٌ كَامِلَةٌ ذَلِكَ لِمَنْ لَّمْ يَكُنْ أَهْلُهُ حَاضِرِي الْمَسْجِدِ الْحَرَامِ وَاتَّقُوا اللَّهَ وَأَعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ ﴿١٩٦﴾

Artinya:

Dan sempurnakanlah ibadah haji dan 'umrah karena Allah. jika kamu terkepung (terhalang oleh musuh atau karena sakit), Maka (sembelihlah) korban yang mudah didapat, dan jangan kamu mencukur kepalamu, sebelum korban sampai di tempat penyembelihannya. jika ada di antaramu yang sakit atau ada gangguan di kepalanya (lalu ia bercukur), Maka wajiblah atasnya berfid-yah, Yaitu: berpuasa atau bersedekah atau berkorban. apabila kamu telah (merasa) aman, Maka bagi siapa yang ingin mengerjakan 'umrah sebelum haji (di dalam bulan haji), (wajiblah ia menyembelih) korban yang mudah didapat. tetapi jika ia tidak menemukan (binatang korban atau tidak mampu), Maka wajib berpuasa tiga hari dalam masa haji dan tujuh hari (lagi) apabila kamu telah pulang kembali. Itulah sepuluh (hari) yang sempurna. demikian itu (kewajiban membayar fidyah) bagi orang-orang yang keluarganya tidak berada (di sekitar) Masjidil Haram (orang-orang yang bukan penduduk kota Mekah). dan bertakwalah kepada Allah dan ketahuilah bahwa Allah sangat keras siksaan-Nya.

Kedua ayat Al-Quran tersebut memberikan arahan bahwa melaksanakan ibadah haji dan umrah penting untuk dilaksanakan karena Allah. Terdapat dua pandangan mengenai pelaksanaan ibadah umrah,⁴⁷ kalangan ahli fiqih menyepakati legalitas umroh dari segi syara' dan ia wajib bagi orang yang disyariatkan untuk menyempurnakannya. Namun mereka berbeda pendapat mengenai hukumnya dari segi wajib dan tidaknya ke dalam dua arus pendapat. Pendapat pertama, umrah disebut *sunnah mu'akkadah*. Ini adalah pendapat Ibnu Mas'ud, Imam Abu Hanifah, Imam Malik, Imam Asy-Syafi'i, Imam Ahmad menurut salah satu versi pendapat, juga Abu Tsaur dan kalangan mazhab Zaidiyah. Pendapat mereka didasarkan atas sabda Nabi SAW tatkala ditanya tentang umroh, apakah ia wajib atau tidak? Beliau menjawab, "Tidak. Namun jika kalian umroh, maka itu lebih baik." Alasan lain, umroh adalah *nask* (ibadah) yang pelaksanaannya tidak ditentukan waktu, maka ia pun tidak wajib sebagaimana halnya thawaf mujarrad.

Pandangan kedua, umrah disebut sebagai ibadah wajib, terutama bagi orang-orang yang diwajibkan haji. pendapat ini dianut oleh Imam Asy-Syafi'i menurut versi yang paling sahih di antara kedua pendapatnya, Imam Ahmad menurut versi lain, Ibnu Hazm, sebagian ulama mazhab Maliki, kalangan mazhab Imamiyyah, Asy-Sya'bi, dan Ats-Tsauri. pendapat ini juga merupakan pendapat mayoritas ulama dari kalangan sahabat dan lainnya, dan mereka bersepakat bahwa pelaksanaannya hanya sekali seumur hidup sebagaimana halnya haji.

⁴⁷ Saripudin, "Umrah dan Zairah ke Makam Rasulullah SAW", diakses dari https://caridokumen.com/download/jurusan-syariah-prodi-hukum-keluarga-islam-sekolah-tinggi-agama-islam-negeri-stain-pekalongan-5a449a8eb7d7bc7b7a71ec0d_pdf, pada hari Kamis, tanggal 10 Mei 2018, Pukul 21.05 wib.

Dalam melaksanakan ibadah umrah ada syarat-syarat yang harus dipenuhi dimana syarat-syarat untuk melakukan umrah pada dasarnya sama dengan ibadah haji. Di antaranya syarat-syarat tersebut adalah: ⁴⁸

1) Beragama Islam

Beragama islam merupakan syarat mutlak yang pertama dalam kegiatan ibadah umroh. Orang non-muslim tidak akan sah dalam melaksanakan haji atau umrah. Jika dia berkunjung ke tanah suci bahkan mengikuti ibadah haji atau umrah seperti thawaf dan sa'i maka perjalanan haji atau umrahnya hanya sebatas melancong atau berwisata saja.

2) Baligh

Anak kecil tidak diwajibkan berhaji atau pun umroh, baik yang sudah mumayyiz maupun yang belum. Kalau sebelum mumayyiz ia naik haji atau umroh maka sah, tetapi pelaksanaan haji atau umroh yang sebelum mumayyiz itu merupakan sunnah dan kewajiban melaksanakan haji atau pun umroh tidak gugur. Setelah baligh dan bisa atau mampu, ia wajib melaksanakan haji atau pun umroh lagi, menurut kesepakatan ulama mazhab.

3) Berakal Sehat

Orang gila sebenarnya tidak mempunyai beban atau bukan seorang mukallaf. Kalau dia naik haji atau umroh dan dapat melaksanakan kewajiban yang dilakukan oleh orang yang berakal, maka haji atau

⁴⁸ Admin Oase, "Ibadah Umrah: Pengertian, Hukum, Syarat, Rukun dan Proses Ibadah Umrah", diakses dari <http://oaseislam.com/ibadah-umroh/>, pada tanggal 27 Mei 2018, Pukul 20.00 wib.

umrohnya itu tidak diberi pahala dari kewajiban itu, sekalipun pada waktu itu akal sehatnya sedang datang kepadanya. Tapi kalau gilanya itu musiman dan bisa sadar (sembuh) sekitar pelaksanaan haji atau umroh, sampai melaksanakan kewajiban dan syarat-syaratnya dengan sempurna, maka dia wajib melaksanakannya. Tapi kalau diperkirakan waktu sadarnya itu tidak cukup untuk melaksanakan semua kegiatan-kegiatan haji atau umroh, maka kewajiban itu gugur.

4) Merdeka

Maksud dari merdeka ini adalah tidak berstatus sebagai budak (hamba sahaya di masa Rasulullah Saw yang di masa modern ini hampir tidak ditemukan di dunia). Istilah merdeka juga bisa diartikan bebas dari tanggungan utang dan tanggungan nafkah keluarga yang ditinggalkan.

5) Istitaah / Mampu

Para ulama mazhab sepakat menetapkan bisa atau mampu itu merupakan syarat kewajiban haji maupun umroh.

Jumlah jemaah umrah Indonesia meningkat setiap tahunnya, sebagaimana dikatakan oleh Direktur Utama BNI Syariah, Abdullah Firman Wibowo, dalam acara pelepasan jemaah program umrah di Tangerang, Jumat malam, 5 Januari 2018. Pada tahun 2017, jumlah jemaah umrah Indonesia mencapai lebih dari 875.000 (delapan ratus tujuh puluh lima ribu) jemaah atau mengalami peningkatan

25 persen dari tahun lalu dan diprediksi akan terus meningkat di tahun yang akan datang.⁴⁹

Tingginya animo masyarakat untuk melaksanakan ibadah umrah membuka peluang usaha bagi perusahaan Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umrah (untuk selanjutnya disingkat menjadi “PPIU”). Berkembang pesatnya perusahaan PPIU disatu sisi memberikan kemudahan akomodasi bagi masyarakat untuk memilih biro perjalanan umrah dan paket umrah yang diinginkan, namun, disisi lain tidak jarang masyarakat yang tergiur dengan berbagai tawaran PPIU tidak jelas legalitasnya.

Pada tahun 2017 masyarakat Indonesia dikejutkan dengan berita mengenai kasus penipuan yang terjadi kepada puluhan ribu calon jamaah umrah yang telah membayar biaya paket perjalanan umrah kepada PPIU PT. First Anugrah Karya Wisata yang dikenal dengan nama First Travel.⁵⁰

First Travel mengawali usahanya dari sebuah bisnis biro perjalanan wisata, di bawah bendera CV. First Karya Utama yang didirikan pada tanggal 1 Juli 2009 oleh pasangan suami istri Andika Surachman sebagai Direktur Utama dan Anniesa Hasibuan sebagai Komisaris Utama. Setelah beberapa tahun menjalani usaha sebagai biro perjalanan wisata, pada tahun 2011 mereka mendirikan PT. First Anugrah Karya Wisata⁵¹ (untuk selanjutnya disebut sebagai “First Travel”) dan

⁴⁹ Apriyani, “*BNI Syariah Lepas 217 Jemaah Haji Tahap Pertama 2018*”, diakses dari <http://infobanknews.com/73930-2/>, pada hari Kamis, tanggal 10 Mei 2018, Pukul 14.45 wib.

⁵⁰ Ady Anugrahadi, “*First Travel Kasus Penipuan jemaah yang Menghebohkan*” diakses dari <https://www.liputan6.com/news/read/3543003/first-travel-kasus-penipuan-jemaah-yang-menghebohkan>, pada hari Kamis, tanggal 7 Juni 2018, Pukul 16.50 wib.

⁵¹ Cheppy A Muchlis, “*Inilah Kisah Anniesa – Andika Membangun First Travel*” diakses dari <https://nasional.kontan.co.id/news/inilah-kisah-anniesa-andika-membangun-first-travel>, pada hari Kamis, tanggal 7 Juni 2018, pukul 17.20 wib

mengembangkan usahanya dibidang Umrah dengan mengajukan perizinan untuk menjadi PPIU. Biro perjalanan wisata dapat menjadi PPIU dengan memenuhi persyaratan untuk mendapatkan izin operasional dari Kementerian Agama sebagaimana tertuang dalam Pasal 5 ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Agama Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah sebagai berikut:

Pasal 5

- (1) Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah dilaksanakan oleh biro perjalanan wisata yang memiliki izin operasional sebagai PPIU
- (2) Untuk memiliki izin operasional sebagai PPIU sebagaimana dimaksud pada ayat (1), biro perjalanan wisata harus memenuhi persyaratan:
 - a. memiliki akta notaris pendirian perseroan terbatas dan/atau perubahannya sebagai biro perjalanan wisata yang memiliki salah satu kegiatan usahanya di bidang keagamaan/perjalanan ibadah yang telah mendapat pengesahan dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
 - b. pemilik saham, komisaris, dan direksi yang tercantum dalam akta notaris perseroan terbatas merupakan warga negara Indonesia yang beragama Islam;
 - c. pemilik saham, komisaris, dan direksi tidak pernah atau sedang dikenai sanksi atas pelanggaran Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah;
 - d. memiliki kantor pelayanan yang dibuktikan dengan surat keterangan domisili perusahaan dari pemerintah daerah dan melampirkan bukti kepemilikan atau sewa menyewa paling singkat 4 (empat) tahun yang dibuktikan dengan pengesahan atau legalisasi dari Notaris;
 - e. memiliki tanda daftar usaha pariwisata;
 - f. telah beroperasi paling singkat 2 (dua) tahun sebagai biro perjalanan wisata yang dibuktikan dengan laporan kegiatan usaha;
 - g. memiliki sertifikat usaha jasa perjalanan wisata dengan kategori biro perjalanan wisata yang masih berlaku;

- h. memiliki kemampuan teknis untuk menyelenggarakan perjalanan Ibadah Umrah yang meliputi kemampuan sumber daya manusia, manajemen, serta sarana dan prasarana;
- i. memiliki laporan keuangan perusahaan 2 (dua) tahun terakhir dan telah di audit akuntan publik yang terdaftar di Kementerian Keuangan dengan opini wajar tanpa pengecualian;
- j. melampirkan surat keterangan fiskal dan fotokopi nomor pokok wajib pajak atas nama perusahaan dan pimpinan perusahaan;
- k. memiliki surat rekomendasi asli dari Kantor Wilayah dengan masa berlaku 3 (tiga) bulan; dan
- l. menyerahkan jaminan dalam bentuk deposito/ bank garansi atas nama biro perjalanan wisata yang diterbitkan oleh bank syariah dan/atau bank umum nasional yang memiliki layanan syariah dengan masa berlaku 4 (empat) tahun.

Setelah melalui proses pengurusan perizinan, pada tahun 2013 First Travel terdaftar sebagai PPIU di Kementerian Agama sejak mendapatkan izin usaha melalui Keputusan Dirjen PHU Nomor: D/746 Tahun 2013. Izin tersebut sempat diperpanjang dengan keluarnya Keputusan Menteri Agama Nomor 723 Tahun 2016.⁵²

Permasalahan penyelenggaraan ibadah umrah ini mulai menjadi perhatian Kementerian Agama ketika First Travel gagal memberangkatkan ratusan calon jemaah umrah yang dijanjikan akan diberangkatkan pada 28 Maret 2017 oleh pihak First Travel.⁵³ Kejadian serupa juga terjadi pada tanggal 22 Mei 2017, saat itu 600 (enam ratus) orang calon jemaah umrah asal Jawa Timur mengadu ke DPR karena

⁵² Kontri, “Kemenag Cabut Izin First Travel sebagai PPIU” diakses dari <https://kemenag.go.id/berita/read/505159/kemenag-cabut-izin-first-travel-sebagai-ppiu>, pada hari Jumat, tanggal 8 Juni 2018, pukul 16.05 wib.

⁵³ Rizky Andwika, “First Travel, kasus penipuan paling menghebohkan di 2017”, diakses dari <https://www.merdeka.com/peristiwa/first-travel-kasus-penipuan-paling-menghebohkan-di-2017.html>, pada hari Jumat, tanggal 08 Juni 2018, pukul 17.30 wib.

tidak jelas nasibnya kapan akan diberangkatkan ke tanah suci setelah 4 (empat) hari menunggu di Jakarta tanpa ada kepastian.⁵⁴ Keluhan masyarakat datang dari berbagai daerah di seluruh Indonesia mengenai kewajiban first travel untuk memberangkatkan calon jemaah umrah namun tidak kunjung dilaksanakan.

Sebagai PPIU yang baru mendapatkan izin usaha dari Kementerian Agama pada tahun 2013, kemajuan usaha PT. First Travel sangatlah pesat, ditahun 2013 pada tahun pertamanya dalam menjalankan bisnis perjalanan wisata, First Travel telah berhasil mendapatkan 14.700 (empat belas ribu tujuh ratus) orang calon jemaah yang memilih jasa First Travel.⁵⁵ Hal tersebut merupakan pencapaian yang sangat besar ditengah persaingan usaha antar perusahaan biro perjalanan wisata yang ada di Indonesia.

Daya tarik utama yang ditawarkan oleh First Travel sehingga dapat meyakinkan masyarakat untuk mempercayakan perjalanan religinya kepada perusahaan tersebut adalah dengan menawarkan biaya umrah murah yang jauh lebih rendah dari rekomendasi biaya umrah yang ditetapkan oleh Kementerian Agama. Biaya umrah murah ini tentu saja dapat menarik minat masyarakat. Kisaran harga promosi⁵⁶ yang ditawarkan oleh First Travel bervariasi dan fasilitas yang ditawarkan pun beragam, hal tersebut dapat dilihat dari gambar brosur berikut ini:

⁵⁴ Sigit Kurniawan, "*Kronologi Tumbangnya First Travel*", diakses dari <https://kumparan.com/@kumparannews/kronologi-tumbangnya-first-travel>, pada hari Sabtu, tanggal 9 Juni 2018, Pukul 10.00 wib

⁵⁵ Coki Lubis, "*Problem dibalik kasus First Travel*", diakses dari <http://telusur.metrotvnews.com/news-telusur/0k8jjj0N-problem-di-balik-kasus-first-travel>, pada hari Selasa, tanggal 3 Juli 2018, Pukul 21.00 wib.

⁵⁶ Promosi adalah kegiatan pengenalan atau penyebarluasan informasi suatu barang dan/atau jasa untuk menarik minat beli konsumen terhadap barang dan/atau jasa yang akan dan sedang diperdagangkan.

Gambar 1.1 :
Brosur Promosi PPIU First Travel

No.	Brosur First Travel mengenai Biaya Umrah yang ditawarkan	Keterangan
1	 <p>FIRST TRAVEL CABANG MALANG (ZIN UMROH 0.740 TAHUN 2013)</p> <p>Promo Umroh 2016-2017 (9 HARI) Pemberangkatan Desember 2016 s/d Mei 2017</p> <p>Hanya dengan Rp 14.900.000,-</p> <p>Hotel</p> <ul style="list-style-type: none"> MAKKAH (4 Hari) <ul style="list-style-type: none"> Al Saraya Ayyad Al Saraya Iman Olayam Makkah MADINAH (5 Hari) <ul style="list-style-type: none"> Fayroz Season Jawharat Fayroz Paling Jauh ±300 m dari Masjid <p>Fasilitas</p> <ul style="list-style-type: none"> Pesawat Emirates, Qatar & Etihad Koper/Tas Kabin/ Tas Pasport Kain Ihrom/ Barga (Makna Atas) Saragam Buku Manasik Air Zam-zam 5 lt. <p>Sudah Termasuk</p> <ul style="list-style-type: none"> Visa Umroh Airport Tax Handling Asuransi selama ibadah Haji dan Umroh Tiket Pesawat PP (Internasional) Makan 5 x sehari Ziarah Makkah dan Madinah Transportasi dan Akomodasi di tanah suci <p>KANTOR : Jl. Ki Ageng Gribig Kav. 5 Reko Madyopuro Square Telp. 0341 - 3921011 Malang - Jatim firsttravelcabmalang@yahoo.com www.ftrmalang.blogspot.com</p> <p>HUBUNGI : H. ANDRI (081357829190) H. RONY (08123144545) H. IRWAN (08123199267)</p> <p><i>Sahabat Setia Menemani Perjalanan Hadiah Anda</i></p>	<p>Periode keberangkatan bulan Desember 2016 sampai dengan Mei 2017 First Travel menawarkan biaya umrah sebesar Rp. 14.900.000,- (empat belas juta Sembilan ratus ribu rupiah)</p>
2	 <p>FIRST TRAVEL</p> <p>UMROH PROMO 2018 www.firsttravel.co.id</p> <p>Rp 13,5 JUTA (+PPN 1%) DP 5JT *April Des 2018</p> <p>UMROH PROMO 9Hari 2018 13,5JT (+ppn 1%) Special April Desember 2018 (FEE/CashBack 1JT) ADMIN FT pin Bbm: D9E50149 Email : Adminpromo@firsttravel.co.id</p>	<p>Periode keberangkatan bulan April 2018 sampai dengan Desember 2018 First Travel menawarkan biaya umrah sebesar Rp. 13.500.000,- (tiga belas juta lima ratus ribu rupiah)</p>

Sumber: brosur diakses melalui website First Travel di firsttravel.co.id, dan Facebook First Travel

Pada brosur tersebut dapat dilihat bahwa harga paket pelaksanaan umrah yang ditawarkan oleh First Travel lebih murah dari rata-rata biaya umrah yang ditawarkan oleh PPIU lain, sebagaimana pada tahun 2016 Asosiasi Muslim Penyelenggara Haji dan Umroh Republik Indonesia (Amphuri) menyatakan bahwa standar minimal biaya perjalanan umroh adalah \$ 1.700 USD (Seribu tujuh ratus Dollar Amerika Serikat), atau setara dengan 22,3 juta Rupiah.⁵⁷ Hal serupa mengenai referensi biaya Umrah juga telah diatur oleh Kementerian Agama, penetapan ini tertuang dalam Keputusan Menteri Agama No. 221 tahun 2018 tentang Biaya Penyelenggaraan Ibadah Umrah Referensi yang ditetapkan pada tanggal 13 April 2018. Dalam keputusan Menteri Agama tersebut ditetapkan bahwa besaran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Umrah (selanjutnya disingkat menjadi BPIU) adalah sebesar Rp. 20.000.000,- (dua puluh juta rupiah), diatur lebih lanjut bahwa PPIU yang menetapkan BPIU dibawah referensi, maka PPIU wajib melaporkan secara tertulis kepada Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah sebelum penjualan paket umrah kepada jemaah.⁵⁸

Bila dibandingkan perbedaan kisaran harga paket umrah yang ditawarkan oleh PPIU First Travel dengan BPIU referensi pemerintah, antara Rp.4.000.000,- (empat juta rupiah) sampai Rp.6.000.000,- (enam juta rupiah). Perbedaan selisih biaya tersebut merupakan nominal yang cukup besar bagi sebagian masyarakat

⁵⁷ “Berencana Umroh Ke Tanah Suci? Ini Perkiraan Biayanya”, diakses dari <https://swara.tunaiku.com/finansial/berencana-umroh-ke-tanah-suci-ini-perkiraan-biayanya>, pada hari Rabu, tanggal 4 Juli 2018, Pukul 08.00 wib.

⁵⁸ Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 221 tahun 2018 tentang Biaya Penyelenggaraan Ibadah Umrah Referensi.

Indonesia, sehingga promosi umrah yang ditawarkan oleh First Travel menjadi daya tarik bagi calon jemaah untuk menggunakan jasa First Travel.

Pada dasarnya Biro Perjalanan Wisata yang sudah mendapatkan izin untuk beroperasi menjadi PPIU dapat menawarkan jasa untuk menyelenggarakan ibadah umrah melalui promosi maupun iklan untuk menarik masyarakat membeli jasa yang mereka tawarkan, selama promosi yang dilakukan tidak melanggar ketentuan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.⁵⁹ (untuk selanjutnya disingkat menjadi UU 8/1999 Perlindungan Konsumen) Tawaran menggiurkan yang diberikan oleh PPIU seperti biaya perjalan umrah yang lebih murah, sistem pembayaran yang fleksibel, atau diskon menjadi salah satu daya tarik bagi masyarakat dalam memilih PPIU, namun, tidak sedikit⁶⁰ kejadian di masyarakat dimana mereka sebagai konsumen pengguna jasa mendapatkan perlakuan tidak baik dari PPIU, seperti tindakan Wanprestasi atas kontrak perjalanan umrah.

Bentuk Wanprestasi yang sering terjadi adalah tidak memberangkatkan calon jemaah selaku konsumen sesuai dengan tanggal keberangkatan yang dijanjikan oleh PPIU. Selain itu, akomodasi tempat tinggal yang disediakan tidak layak huni atau tidak sesuai dengan yang dijanjikan. Lebih dari itu, ada PPIU yang tidak memberangkatkan calon jemaah umrah dengan berbagai alasan. Akibatnya, calon jemaah umrah sebagai konsumen yang telah melakukan pembayaran

⁵⁹ Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. UU Nomor 8 Tahun 1999, LN Nomor 42, TLN Nomor 3821*

⁶⁰ Elza Astari Retaduari, “*Jeritan Hati Korban Penipuan Biro Umrah ke Pemerintah*”, diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-3954119/jeritan-hati-korban-penipuan-biro-umrah-ke-pemerintah>, pada hari Rabu, tanggal 20 Juni 2018, Pukul 21.00 wib.

mengalami kerugian materi yang cukup besar. Walaupun sudah diatur dalam UU Perlindungan Konsumen, di mana dalam Pasal 10 dan Pasal 12 diatur bahwa:

Pasal 10

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan atau membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai:

- a. harga atau tarif suatu barang dan/atau jasa;
- b. kegunaan suatu barang dan/atau jasa;
- c. kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atas suatu barang dan/atau jasa;
- d. tawaran potongan harga atau hadiah menarik yang ditawarkan;
- e. bahaya penggunaan barang dan/atau jasa.

Pasal 12

Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan suatu barang dan/atau jasa dengan harga atau tarif khusus dalam waktu dan jumlah tertentu, jika pelaku usaha tersebut tidak bermaksud untuk melaksanakannya sesuai dengan waktu dan jumlah yang ditawarkan, dipromosikan, atau diiklankan.

Dalam pasal tersebut diatas telah diatur dengan jelas batasan promosi yang tidak boleh dilakukan dimana para pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan atau membuat pernyataan yang tidak benar. Namun, dalam kenyataannya masih banyak PPIU yang melakukan promosi yang tidak sesuai dengan apa yang mereka berikan kepada konsumen calon jemaah umrah termasuk kasus First Travel, yang merugikan 63.310 (enam puluh tiga ribu tiga ratus sepuluh)⁶¹ calon jemaah umrah yang tidak diberangkatkan dan, total kerugian sebesar Rp. 905.000.000.000,- (Sembilan ratus lima miliar rupiah), jumlah korban

⁶¹ berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Depok Nomor 83/Pid.B/2018/PN.Dpk, dibacakan dalam agenda sidang putusan tanggal 30 Mei 2018

serta kerugian materiil tersebut merupakan jumlah yang sangat besar dan merupakan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen.

PPIU First Travel bukanlah satu-satunya PPIU yang terbukti telah melakukan tindakan pidana, kenyataannya di Indonesia penipuan terhadap calon jemaah umrah masih kerap terjadi, Peristiwa penipuan terhadap calon jemaah umrah terus berulang setiap tahunnya, dan diantara berbagai kasus-kasus penipuan dalam berbagai jumlah kerugian, terdapat 2 (dua) kasus dengan jumlah kerugian yang sangat besar yaitu kasus PT. First Anugrah Karya Wisata (First Travel) dan juga kasus PT. Amanah Bersama Ummat (Abu Tours) yang akan dianalisis lebih lanjut dalam Bab IV penelitian ini, namun demikian kasus penipuan juga terjadi setiap tahunnya dengan beragam jumlah kerugian sebagaimana dapat dilihat dari ringkasan kasus penipuan yang terjadi di Indonesia dalam table berikut ini :

Tabel 1.4.
Kasus Penipuan Calon jemaah Umrah di Indonesia

PPIU	Tahun	Jumlah Korban / Jumlah Kerugian	Cara Penipuan
PT. Lintas Utama Sukses (Linus) Muhammad Nasa.⁶²	2014	- 2.600 (dua ribu enam ratus) orang - Rp.2.700.000.000,- (dua miliar tujuh ratus juta rupiah)	Penipuan Agen Travel fiktif dengan dokumen ilegal. Menawarkan harga umrah Rp. 10.500.000,- (sepuluh juta lima ratus ribu rupiah) /orang. Tidak memberangkatkan calon jemaah.
PT. Baitullah Baturaja Dino Suteja.⁶³	2015	- Rp. 1.700.000.000,- (satu miliar tujuh ratus juta rupiah)	Menghimpun dana calon jemaah umrah sebesar Rp. 29.700.000,- (dau puluh sembilan juta tujuh ratus ribu rupiah) /orang namun tidak memberangkatkan calon jemaah yang sudah dikumpulkan di Asram Haji Palembang,

⁶² Andi Saputra, "Kasus First Travel bukan Pertama, ini Daftar Penipuan jemaah Umrah" diakses dari website Detik News, <https://news.detik.com/berita/d-3606502/kasus-first-travel-bukan-pertama-ini-daftar-penipuan-jemaah-umrah>, pada hari Selasa, 9 Mei 2018, pukul 18.25 wib.

⁶³ *Ibid.*

			sehingga calon jemaah harus dipulangkan.
PT. Panda Harum Sakinah (PHS) Euis Widaningsih, Ulfah Saeba Nur dan Swi Supriyono. ⁶⁴	2016	- 149 (seratus empat puluh Sembilan) Orang - Rp.1.200.000.000,- (satu miliar dua ratus juta rupiah)	Menjanjikan korban dengan program Tabarru, yaitu konsep multilevel marketing. Setiap peserta memungkinkan para jemaah bisa berangkat umrah dengan cara dicicil atau sistem gotong royong. Artinya, setiap peserta bisa mengajak jemaah lain untuk sama-sama membantu pemberangkatan dengan total biaya yang harus dicicil adalah Rp. 7.500.000,- (tujuh juta lima ratus ribu rupiah) /orang.
PT. First Anugerah Karya Wisata (First Travel) ⁶⁵ Andika Surachman dan Anniesa Desvitasari Hasibuan	2017	- 63.310 (enam puluh tiga ribu tiga ratus sepuluh) Orang - Rp. 905.333.000.000,- (sembilan ratus lima puluh tiga juta rupiah)	Merekrut agent di seluruh wilayah Indonesia dan menjanjikan bonus bila berhasil membawa calon jemaah, menggunakan public figure sebagai promosi, memberlakukan harga promo paket umrah Rp.14.300.000,- (empat belas juta tiga ratus ribu rupiah) /orang
PT. Amanah Bersama Ummat (Abu Tours) Hamzah Mamba ⁶⁶	2018	- 96.976 (Sembilan puluh enam ribu Sembilan ratus tujuh puluh enam) Orang - Rp.1.200.000.000.000 (satu triliun dua ratus miliar rupiah)	Memberikan program promo umrah Rp. 12.000.000,- (dua belas juta rupiah) – Rp. 16.000.000,- (enam belas juta rupiah)/orang, namun calon jemaah yang sudah melakukan pembayaran tidak diberangkatkan

Data : Putusan Pengadilan dan liputan media mengenai kasus-kasus penipuan calon jemaah umrah

⁶⁴ Mukhlis Dinillah, “Penipuan Ratusan jemaah Umrah Senilai Rp. 1,2 M Disidangkan di PN Bandung” diakses dari website Detik News <https://news.detik.com/jawabarat/3325744/penipuan-ratusan-jemaah-umroh-senilai-rp-12-m-disidangkan-di-pn-bandung>, pada hari Senin, tanggal 07 Mei 2018, pukul 09.20 wib.

⁶⁵ **Putusan Nomor : 83/Pid.B/2018/PN.Dpk**, Terdakwa 1 adalah Andika Surachman sebagai Direktur Utama PT. First Anugerah Karya Wisata, Terdakwa 2 adalah Anniesa Desvitasari Hasibuan adalah Direktur PT. First Anugerah Karya Wisata (First Travel)

⁶⁶ **Putusan Nomor : 1235/Pid. B/09/2018/PN.Makassar**, Terdakwa Muhammad Hamzah Mamba, Direktur Utama PT. Amanah Bersama Umat (Abu Tour)

Dari data tersebut dapat dilihat bahwa masyarakat rentan menjadi korban penipuan PPIU dan juga lemahnya perlindungan terhadap calon jemaah umrah sangat memprihatinkan, karena pelaku tidak hanya mengambil keuntungan dari para korban namun juga menjadikan agama sebagai media penipuan.

Penipuan yang dilakukan oleh para PPIU ini sendiri tidak lepas dari berbagai aspek yang memungkinkan adanya celah untuk dilakukannya tindakan keji tersebut seperti minimnya pengetahuan masyarakat,⁶⁷ rendahnya taraf ekonomi masyarakat yang mengakibatkan mudah tergiur dengan berbagai promosi yang ditawarkan oleh PPIU, kurangnya pengawasan pemerintah,⁶⁸ tidak transparannya mekanisme perlindungan calon jemaah sebagai konsumen, tidak jelasnya sistem hukum yang diterapkan sebagai upaya hukum untuk mencegah terjadinya penipuan yang terus-menerus, dan lain sebagainya sehingga penipuan yang terjadi seperti tidak bisa dihindari. Dari berbagai hal tersebut dapat dilihat urgensi dari pentingnya melakukan penelitian untuk mengetahui sejauh mana perlindungan terhadap calon jemaah umrah dalam penerapan kebijakan hukum dan penyelenggaraan ibadah umrah di Indonesia agar dapat ditemukan upaya hukum yang tepat untuk memberikan keadilan dan perlindungan bagi seluruh masyarakat Indonesia, khususnya mayoritas penduduk muslim dan calon jemaah umrah.

⁶⁷ Fajar Anjungroso, “*Jadi Korban Penipuan First Travel, Bagus Berinisiatif Bikin Marketplace Khusus Biro Umrah*”, diakses dari website Tribun News <http://www.tribunnews.com/bisnis/2018/11/23/jadi-korban-penipuan-first-travel-bagus-berinisiatif-bikin-marketplace-khusus-biro-umrah?page=2>. Pada hari hari Jumat, tanggal 1 Juni 2018, pukul 08.00 wib.

⁶⁸ Henny Rachma Sari “*Penipuan berkedok travel umrah bukti lemahnya pengawasan Kemenag*”, diakses dari <https://www.merdeka.com/peristiwa/penipuan-berkedok-travel-umrah-bukti-lemahnya-pengawasan-kemenag.html>, pada hari Minggu, tanggal 3 Juni 2018, Pukul 13.00 wib.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan apa yang telah diuraikan dalam latar belakang permasalahan tersebut di atas, diajukan rumusan masalah sebagai berikut :

- 1) Bagaimana pengaturan penyelenggaraan ibadah umrah di Indonesia ?
- 2) Bagaimana implementasi peraturan tentang penyelenggaraan Ibadah Umrah di Indonesia berikut kendala dan penyimpangannya ?
- 3) Bagaimana pengaturan penyelenggaraan ibadah umrah yang ideal bagi masyarakat Indonesia ?

1.3. Tujuan Penelitian

Setiap penelitian memerlukan suatu tujuan penelitian yang dapat memberikan arah dan gambaran yang jelas pada penelitian yang dilakukan sehingga didapatkan hasil yang baik dan terarah. Berdasarkan uraian latar belakang dan permasalahan tersebut, maka yang menjadi tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk mengkaji sejauh mana landasan pengaturan dan dasar kebijakan penyelenggaraan ibadah umrah di Indonesia.
- 2) Mengevaluasi implementasi peraturan tentang penyelenggaraan Ibadah Umrah di Indonesia berikut kendala dan penyimpangannya.
- 3) Merumuskan pengaturan penyelenggaraan ibadah umrah yang ideal bagi masyarakat Indonesia

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penerapan hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.4.1. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat umum, penyelenggara perjalanan ibadah umrah, penegak hukum, praktisi hukum dan lembaga pemerintahan terkait perlindungan hukum terhadap calon jemaah umrah dalam penyelenggaraan ibadah umrah.

1.4.2. Manfaat Teoritis

- 1) Hasil penelitian ini ditujukan untuk menemukan solusi dari permasalahan terkait penyelenggaraan ibadah umrah dalam hal perlindungan terhadap calon jemaah umrah yang selama ini sering menjadi pihak yang dirugikan.
- 2) Dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan hukum pada umumnya dan Kementerian Agama pada khususnya, juga dalam memperkaya literature hukum yang terkait dengan penyelenggaraan ibadah umrah.
- 3) Penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi masyarakat pada umumnya dan calon jemaah umrah pada khususnya, serta pihak-pihak yang merasa dirugikan.

1.5. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian adalah pencarian informasi terkait originalitas terhadap penelitian yang dilakukan oleh peneliti guna untuk menghindari terjadinya pengulangan kajian yang telah dilakukan sebelumnya. Berdasarkan penelusuran data sekunder yang dilakukan, diketahui bahwa tidak terdapat disertasi dengan judul dan pembahasan yang sama seperti disertasi yang disusun oleh peneliti untuk memperoleh gelar doktor hukum di Universitas Pelita Harapan. Dengan demikian keaslian disertasi ini dapat dipertanggungjawabkan, karena telah sesuai dengan aturan-aturan keilmuan, kejujuran, rasional, objektif dan terbuka.

Sepanjang penelusuran yang dilakukan oleh peneliti, terdapat 3 (tiga) penelitian dalam bentuk disertasi dibidang hukum yang berhubungan dengan kebijakan penyelenggaraan ibadah umrah, yaitu sebagai berikut:

- 1) Penelitian hukum berupa Disertasi dari Umar Yahya di tahun 2011, mahasiswa strata tiga (S3) Jurusan Hukum Islam pada Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar, dengan judul “Ketaatan Berhaji di Kabupaten Sidenreng Rappang (Studi Analisis Kesenjangan Pemahaman dan Pelaksanaannya)” Penelitian yang dilakukan oleh Umar Yahya dalam disertasinya menfokuskan pada analisis terjadinya kesenjangan pemahaman ketaatan berhaji dan pengaruhnya terhadap pelaksanaan ibadah haji di Kabupaten Sidenreng Rappang, gambaran pemahaman dan ketaatan berhaji, faktor - faktor yang memengaruhi kesenjangan pemahaman dan ketaatan berhaji dan strategi yang dilakukan oleh penyelenggara haji dalam

meningkatkan pemahaman dan ketaatan berhaji di Kabupaten Sidenreng Rappang.

- 2) Penelitian hukum berupa Disertasi dari Abdillah di tahun 2017, Mahasiswa mahasiswa strata tiga (S3) Jurusan Hukum Islam pada Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar, dengan judul “Analisis Sistem Terhadap Regulasi Penyelenggaraan Ibadah Umrah di Indonesia.” Penelitian yang dilakukan oleh Abdillah dalam disertasinya menfokuskan pada regulasi yang terkait dengan umrah khususnya terhadap Peraturan Menteri Agama no. 18 Tahun 2015 tentang penyelenggaraan umrah dengan teori sistem sebagai metode analisis.
- 3) Penelitian hukum berupa Disertasi dari Tahir Musa Luthfi Yazid di tahun 2021, Mahasiswa Jurusan Hukum Universitas Mataram, dengan judul “Tanggungjawab Konstitusional Negara Dalam Melindungi Hak Keagamaan Warga Negara” Penelitian yang dilakukan oleh Tahir Musa Luthfi Yazid dalam disertasinya menfokuskan pada regulasi yang terkait dengan konstitusi sebagai sebuah perjanjian atau nobel agreement antara rakyat dengan negara. Rakyat memberikan kuasa kepada negara agar hak-haknya dilindungi (mandat konstitusi) namun negara tidak memproteksi hak-hak jamaah umroh yang gagal berangkat yang jumlahnya mencapai ratusan ribu orang. Penulis menitik beratkan pada penerapan Pasal 86 UU Haji dan Umroh, dimana berdasarkan pasal tersebut presiden mengeluarkan penetapan

presiden atau keputusan presiden untuk menetapkan bahwa kegagalan umroh masif yang mencapai ratusan ribu jamaah itu sebagai keadaan darurat dan luar biasa. Atas dasar itu pemerintah memberangkatkan para jamaah yang gagal berangkat umroh.

Dengan belum adanya penelitian hukum sejenis yang mengangkat isu mengenai kebijakan hukum dan perlindungan calon jemaah umrah di Indonesia, sehingga menjadi kesempatan bagi peneliti untuk melakukan penelitian demi menemukan solusi terkait permasalahan yang dirumuskan dan menjadikan penelitian ini sebagai Disertasi. Perlunya isu tersebut untuk diteliti karena relevansinya pada perlindungan dan kepastian hukum bagi calon jemaah umrah dalam hal ini adalah masyarakat muslim di Indonesia

1.6. Sistematika Penelitian

Sistematika Penelitian berfungsi untuk memberikan gambaran yang jelas dan komprehensif mengenai isi penulisan. Rencana sistematika penulisan didalam disertasi ini akan meliputi kerangka penulisan sebagai berikut :

BAB I. PENDAHULUAN

Bab ini merupakan gambaran isi dari bab-bab selanjutnya, yang saling berkaitan untuk mendukung tema pokok dari disertasi ini, berisi mengenai Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian dan Sistematika Penelitian.

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini diuraikan mengenai landasan teori yang digunakan untuk menganalisa hasil penelitian, serta landasan konsep yang digunakan sesuai dengan undang-undang.

BAB III. METODE PENELITIAN

Dalam bab ini penulis menguraikan tentang metode penelitian yang digunakan untuk menjawab permasalahan pada topik yang penulis bahas, dimana uraian tersebut dijelaskan melalui beberapa sub bab seperti jenis penelitian, objek penelitian serta sifat analisis penelitian.

BAB IV. ANALISIS DAN PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

Dalam bab ini akan dipaparkan hasil penelitian dan analisis terhadap rumusan masalah yang diteliti, yaitu mengenai: pengaturan penyelenggaraan ibadah umrah di Indonesia, implementasi peraturan tentang penyelenggaraan ibadah umrah di Indonesia berikut kendala dan penyimpangannya, serta pengaturan penyelenggaraan ibadah umrah yang ideal bagi masyarakat Indonesia. Bab ini juga merupakan inti pembahasan dari pada isu hukum yang menjadi pokok permasalahan utama pada disertasi ini.

BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN

Mengemukakan substansi penting terkait penelitian yang dirangkum dari Bab I hingga Bab II dalam kesimpulan dan saran