

BAB II

SEJARAH PENYELENGGARAAN HAJI DI INDONESIA DARI MASA KE MASA (1990-2000)

A. Penyelenggaraan Haji Pada Akhir Masa Orde Baru (1990-1998)

Setelah lengsernya Presiden Soekarno karena terjadi peristiwa G30S/PKI, Indonesia mengalami kekacauan baik itu di bidang politik, ekonomi juga sosial sehingga kedudukan Soekarno digulingkan. Masa demokrasi terpimpin (orde lama) diakhiri dengan pemecatan Soekarno, dan Soeharto yang saat itu menjadi panglima tertinggi Angkatan Darat membawa Orde Baru. UUD 1945 dan Pancasila adalah dua elemen dari sistem lama yang dibangun saat ini dengan maksud untuk mengoreksi secara murni dan konsisten.²⁴ Membangun kembali sistem administrasi yang sebelumnya telah hancur adalah salah satu tugas pertama penguasa Orde Baru sebagai pembesar negara.

Perubahan ini juga berdampak pada perencanaan kunjungan haji. Melakukan ibadah haji merupakan sebuah kewajiban bagi umat Islam dianggap mampu secara finansial untuk melakukannya. Kementerian Agama sekarang memiliki pengawasan dan komando atas Direktorat Jenderal Urusan Haji, sebelumnya dikenal sebagai Departemen Urusan Haji.²⁵

²⁴ Tim Penyusun MKD IAIN Sunan Ampel, *Merevitalisasi Pendidikan Pancasila Sebagai Pemandu Reformasi* (Surabaya: IAIN Sunan Ampel Press, 2012), 212.

²⁵ Perubahan struktur organisasi merupakan dampak dari adanya penyederhanaan organisasi berdasarkan Keputusan Kabinet Ampera.

Selama ini, Dirjen Haji mengambil alih penyelenggaraan haji dan dilakukan perubahan proses operasional serta struktur organisasi Departemen Urusan Haji. Modifikasi tersebut meliputi biaya, pengaturan manajemen dan kerangka organisasi yang kemudian dirinci dalam Keputusan Dirjen Haji No. 105 Tahun 1966.²⁶

Semenjak saat itu, berbagai kebijakan dikeluarkan oleh pemerintah dikarenakan setiap tahun pendaftar haji semakin bertambah sedangkan jumlah kuota yang ditetapkan pemerintah terbatas, berbagai kebijakan pun juga hadir sesuai evaluasi penyelenggaraan haji setiap tahunnya, dikarenakan setiap tahun selalu ada hal yang harus dibenahi baik itu untuk penyelenggaraan haji tahun selanjutnya juga mengantisipasi setiap hal kejadian yang tak terduga.

Misalnya, kebijakan Haji Mandiri, yang mewajibkan jemaah haji untuk berdiri sendiri, diberlakukan pada tahun 1966. Orang-orang yang menunaikan haji dengan mata uang asing mereka sendiri dikenal sebagai haji mandiri. Sebagai hasil dari pelaksanaan keputusan Musyawarah Kerja Urusan Haji tanggal 13-15 September 1966, lahirlah kebijaksanaan Haji Mandiri.²⁷

²⁶ Achmad Nizam dan Alatief Hanan, *Manajemen Haji: Studi Kasus dan Telaah Implementasi Knowledge Worker* (Jakarta: Zikrul Hakim, 2003)

²⁷ Sumuran Harahap dan Mursidi Mr, *Lintasan Sejarah Perjalanan Jemaah Haji Indonesia* (Jakarta: Insan Cemerlang, Tanpa Tahun), 218

Setelah itu, kelompok organisasi perjalanan umrah lainnya didirikan, terutama pada tahun 1980-an. Belakangan, bisnis ini berkembang menjadi perencana perjalanan haji khusus (penyelenggara ONH Plus).²⁸

Pemerintah juga telah mengizinkan lembaga dan organisasi swasta untuk merencanakan haji. Hal ini berdasarkan Surat Keputusan No. 22 Tahun 1987 yang dikeluarkan oleh Menteri Agama Republik Indonesia yang mengatur tentang ONH (Biaya Haji) Plus tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Peraturan ini mewajibkan perusahaan perjalanan nirlaba atau bisnis lain yang telah memperoleh persetujuan pemerintah sebelumnya untuk mengimplementasikan ONH Plus. Upaya ini dilakukan oleh kelompok atau bisnis swasta sebagai bagian dari penyelenggara haji yang dikelola pemerintah. Disebut sub-sistem karena pemerintah tetap memiliki kewenangan atas pedoman perusahaan penyelenggara, kuota, dan pungutan ONH (Biaya Naik Haji) Plus.²⁹

ONH Plus atau Haji Plus didirikan karena banyak calon jemaah haji yang berasal dari kelas sosial ekonomi menengah ke atas dan menuntut fasilitas tingkat plus. Banyak dari mereka juga terkendala waktu akibat kesibukan mereka di bidang sosial, bisnis dan pemerintahan.³⁰

²⁸ ONH Plus adalah singkatan dari Ongkos Naik Haji khusus.

²⁹ Zubaedi "Analisis Problematika Manajemen Pelaksanaan Haji Indonesia: Restrukturisasi Model Pengelolaan Haji Menuju Manajemen Haji yang Modern"

³⁰ Yusuf A. Hasan, Birokrasi Haji: Penyelenggaraan Ibadah Haji Pemerintah Orde baru (1966-1998),39.

Pelibatan sektor komersial dalam persiapan ONH Plus ditujukan bagi calon jemaah haji yang memiliki uang lebih banyak namun waktu luangnya sedikit. Pembayaran yang diharapkan dilakukan oleh calon jemaah haji (Haji Plus) adalah dalam mata uang Dollar Amerika Serikat dengan tarif yang dapat diubah sesuai dengan kebutuhan penyelenggara haji plus, meskipun ada batasan tarif minimum dan maksimum dari Menteri Agama. Biaya haji seringkali dua kali lebih mahal dari biaya sehari-hari.³¹

Sebenarnya Haji Plus ini merupakan kelanjutan dari Haji Mandiri. Kecuali tahun 1968–1969, ketika dibatasi untuk perusahaan angkutan haji dan diselenggarakan oleh pihak swasta, Haji Mandiri umumnya diselenggarakan oleh pemerintah. Kontras utamanya adalah Haji Plus sepenuhnya dijalankan oleh operator swasta, dimulai dengan pengaturan perjalanan, akomodasi, dan kepulangan bagi jemaah. Meskipun Haji Plus dikelola oleh entitas nirlaba, pemerintah telah memberlakukan pembatasan terhadap kekuasaan mereka. Hal ini memungkinkan pemerintah untuk mengawasi bagaimana haji direncanakan oleh sektor swasta dan memastikan bahwa semuanya berjalan secara legal. Pemerintah mewajibkan penyelenggara Haji Plus untuk memberikan laporan yang menguraikan layanan yang mereka tawarkan, jadwal keberangkatan dan kedatangan mereka, keikutsertaan mereka dalam sholat, bagaimana mereka

³¹ Achmad Nizam dan Alatief Hanan, Manajemen Haji: Studi Kasus dan Telaah Implementasi Knowledge Worker

mengklasifikasikan biaya perjalanan mereka, dan hotel tempat mereka menginap. Laporan ini akan menjadi panduan bagi pemerintah untuk memutuskan apakah upaya organisasi swasta untuk menyelenggarakan Haji Plus sah atau tidak. Jika ada ketidaksepakatan atas eksekusi, pemerintah juga dapat menggunakan laporan ini untuk memperingatkan atau menghukum operator swasta.³²

Lebih dari 600 jemaah haji Indonesia kehilangan nyawa mereka dalam insiden mengerikan yang terjadi di Terowongan Muaisim Mina pada tahun 1990. Presiden Soeharto terpengaruh oleh pengalaman ini, dan dia menggunakannya sebagai inspirasi untuk merenungkan dan menyelesaikan haji pada tahun 1991. Perjalanan itu populer di kalangan politisi dan pejabat pemerintah terkena dampak ketidakhadiran Presiden Soeharto, keluarganya, dan sejumlah menteri.³³ Akibatnya, perjalanan haji menjadi lebih mahal bagi mereka yang berpenghasilan lebih dari kelas menengah. Meningkatnya jumlah badan dan lembaga organisasi haji plus dipengaruhi oleh semakin banyaknya jemaah haji plus yang berasal dari kalangan menengah ke atas. Hal ini memaksa pemerintah untuk memperketat aturan yang mengatur tentang haji plus. Untuk penyelenggaraan perjalanan haji ONH (Biaya Haji) plus, pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Agama Republik

³² Berikut adalah aturan yang diberikan pemerintah kepada pihak penyelenggara haji plus yaitu: Pemberangkatan jemaah haji plus hanya dilaksanakan hanya di embarkasi Jakarta saja, pihak penyelenggara haji plus harus melaporkan kedatangannya perwakilan pemerintah di Arab Saudi, selama di Arab Saudi pihak penyelenggara haji plus harus selalu melakukan koordinasi dengan Kepala Bidang Urusan Haji di Jeddah, pemulangan jemaah haji plus harus dilaporkan kepada Tim Pemulangan Haji di Jeddah dan harus menggunakan pesawat reguler. Ibid., 42

³³ Moch Nur Ichwan "Governing Hajj: Politics of Islamic Pilgrimage Services in Indonesia Prior to Reformasi Era"

Indonesia No. 245 Tahun 1991. Peraturan ini menjabarkan syarat-syarat pengajuan permohonan perencanaan perjalanan haji plus, persyaratan keberangkatan dan kepulangan jamaah haji plus, dan persyaratan perjalanan haji plus sebenarnya.³⁴ Menteri Agama Republik Indonesia menerbitkan Surat Keputusan No. 246 Tahun 1991 tentang Penggunaan ONH (Biaya Perjalanan Haji) dan Manajemen Perjalanan, yang meresmikan undang-undang ini. Haji dan perjalanan lainnya akan diselenggarakan pada tahun 1992 oleh 13 agen perjalanan terpisah yang akan didirikan sebagai hasil dari keputusan ini.³⁵

Sebenarnya, ketiga belas atau lebih biro perjalanan haji itu merupakan biro umrah pertama. Pada kenyataannya, ada beberapa masalah dengan perencanaan haji dan perjalanan. Karena banyak penyelenggara perjalanan yang tidak mampu menangani perjalanan Haji Plus, jamaah Haji Plus ditambah di pesawat reguler, yang menyebabkan masalah dengan layanan haji biasa. Ada juga bisnis haji dan perjalanan yang mengalihkan jemaahnya ke bisnis haji dan perjalanan yang berbeda.³⁶

Dalam upaya mencegah terulangnya masalah tersebut menyusul kesulitan perencanaan haji dan perjalanan pada tahun 1992, pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia No. 218 Tahun 1992 tentang perencanaan perjalanan haji plus perjalanan pada tahun

³⁴ Ibid

³⁵ Lihat Keputusan Menteri Agama RI No. 246 tahun 1991

³⁶ Pemerintah menetapkan bahwa penyelenggara perjalanan haji plus tidak diperbolehkan memasukan atau memutasi jamaah haji plus dari penyelenggara perjalanan haji plus satu ke penyelenggara perjalanan haji plus lain.

1993. Yang paling berat dari dua putusan, yang satu ini menanggukkan PT. Hak Utama Cahaya Makmur untuk merencanakan umrah dan haji plus kunjungan untuk jangka waktu enam bulan. Izin usaha yang dilanggar tidak dapat diperpanjang atau dibatalkan.³⁷ Karena PT. Kinerja Tiga Cahaya Utama Haji Plus Makmur tidak mengikuti upaya pemerintah untuk meningkatkan pelayanan penyelenggaraan ibadah haji, pembekuan ini penting (ada anomali).³⁸

Setiap tahun, pemerintah membentuk tim atau organisasi untuk mengelola penyelenggaraan haji dan haji lainnya. Agar selalu menawarkan haji plus ekskursi, pemerintah tidak memberikan hak paten kepada kelompok atau lembaga korporasi tertentu. Hal ini dilakukan untuk memberikan kesempatan kepada perusahaan dan institusi swasta lain untuk bergabung dan mendorong mereka yang berpartisipasi tahun sebelumnya untuk meningkatkan penawaran mereka. Kecenderungan ini disebabkan oleh semakin banyaknya organisasi dan badan swasta yang mempersiapkan umrah setiap tahunnya, sehingga memenuhi syarat untuk menyelenggarakan perjalanan haji plus. Misalnya, jumlah penyelenggara perjalanan haji plus bertambah dari 25 instansi atau lembaga pada tahun

³⁷ Moch Nur Ichwan "Governing Hajj: Politics of Islamic Pilgrimage Services in Indonesia Prior to Reformasi Era" -

³⁸ Lihat Keputusan Menteri Agama RI No. 238 A tahun 1994.

1995 menjadi 35 instansi atau lembaga pada tahun 1996 dengan PT. Tiga Utama Cahaya Makmur sebagai penyelenggara perjalanan haji plus³⁹

Perekonomian yang tumbuh di kawasan ini telah meningkatkan keinginan orang Indonesia untuk berwisata ke sana. Sudut pandang ini juga memperhitungkan bertambahnya jumlah organisasi/badan swasta yang aktif di industri haji Plus. Semakin banyak orang yang mengajukan Haji Plus bahkan jika ONH (Biaya Haji) naik.⁴⁰ Bahkan calon jemaah haji pun harus dibatasi oleh pihak berwenang tidak lebih dari 1.000 orang.⁴¹

Pengaturan perjalanan haji dan umrah sangat erat kaitannya satu sama lain. Biasanya, pemerintah menunjuk sebuah organisasi atau badan untuk menangani perencanaan perjalanan umrah selain haji. Hal ini diperjelas dengan Surat Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia No. 280 Tahun 1991, yang mencantumkan 23 lembaga/organisasi yang melakukan perjalanan umrah, 13 diantaranya juga menyelenggarakan haji plus eksekursi. Ini mendorong pertumbuhan lebih banyak kelompok-kelompok ini untuk memungkinkan organisasi dan institusi merencanakan haji Umrah selain haji dan haji lainnya. Pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia No. 288 Tahun 1996 tentang

³⁹ Lihat Keputusan Menteri Agama RI No. 400 tahun 1994 dan Keputusan Menteri Agama RI No.16 tahun 1996.

⁴⁰ Misalnya tarif ONH plus tahun 1995 minimal \$. 4.500 dan maksimal \$. 9.000, naik di tahun 1996 menjadi minimal \$. 5.000 dan maksimal \$. 9.000.

⁴¹ Keputusan Menteri Agama RI No. 400 tahun 1994 dan Keputusan Menteri Agama RI No. 16 tahun 1996.

Pendirian Biro Perjalanan Wisata Negara sebagai Penyelenggara Perjalanan Umrah guna mengatur penyelenggara Perjalanan Umrah oleh Badan/Lembaga Swasta. Menurut putusan ini, untuk penyelenggaraan perjalanan umrah di luar musim haji, penyelenggara perjalanan harus menunjuk satu atau lebih umat Islam untuk menjadi pemimpin rombongan, Rencanakan ibadah umrah Anda sesuai dengan jadwal yang telah disetujui oleh Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji. Laporan pertanggungjawaban harus diserahkan dalam waktu satu bulan sejak kedatangan rombongan umrah di Indonesia, dan uang jaminan yang memadai dan sesuai dengan hukum yang berlaku harus disediakan untuk setiap jemaah umrah. Persyaratan tersebut harus dikomunikasikan kepada KJRI Jeddah.⁴² Untuk penyelenggaraan perjalanan umrah berada di bawah bimbingan dan pengawasan Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji.

Persiapan perjalanan umrah dirangkai oleh pemerintah dengan Keputusan Presiden RI Nomor 57 Tahun 1996. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 1983 yang menjadi landasan perencanaan ibadah umrah juga diubah dengan keputusan ini. Aturan ini dikembangkan untuk melindungi calon jemaah dari penipuan dan memberikan pedoman yang lebih ketat untuk pengelolaan umrah umrah. Dalam putusan tersebut disebutkan bahwa dengan persetujuan Menteri Agama, majelis taklim, yayasan, kelompok dakwah, dan organisasi lainnya

⁴² Lihat Keputusan Menteri Agama RI No. 288 tahun 1996.

berhak menyelenggarakan umrah. Selain itu, perencana perjalanan umrah harus membuat rencana untuk mengatur perjalanan umrah, memberikan saran dan bantuan jemaah untuk perjalanan mereka, berangkat dan kembali sesuai jadwal, menawarkan penginapan dan transportasi, serta melindungi kesehatan dan keselamatan para pelancong umrah. Menurut aturan penyelenggaraan umrah, pemerintah Arab Saudi juga harus diberitahu tentang kedatangan rombongan umrah paling lambat tiga hari setelah kedatangan mereka. Selain itu, tujuh hari setelah mendarat di Indonesia, jemaah umrah wajib melapor kepada Menteri Agama atas keberhasilan pengurusan perjalanannya.⁴³

Pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden RI No. 62 Tahun 1995 dalam upaya mendorong kerjasama yang lebih luas dalam penyelenggaraan haji. Selain mengoreksi Keputusan Presiden RI Nomor 53 Tahun 1981, putusan ini menegaskan bahwa hanya pemerintah yang berhak mengawasi penyelenggaraan haji karena merupakan kewajiban warga negara. Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji bertanggung jawab untuk melaksanakan segala urusan yang berkaitan dengan penyelenggaraan haji, sedangkan Menteri Agama bertanggung jawab atas segala urusan lain yang terkait. Di setiap pelabuhan pemberangkatan haji, fatwa ini membentuk Panitia Pemberangkatan dan Kepulangan Jemaah Haji (P3H).⁴⁴ Mulai musim haji tahun 1996, Indonesia juga mengirimkan misi haji yang

⁴³ Lihat Keputusan Presiden RI No. 57 tahun 1996.

⁴⁴ Keputusan Presiden RI No. 62 tahun 1995.

dipimpin oleh menteri agama negara atau perwakilan yang ditunjuk sebagai Amirul Haji..⁴⁵

Untuk melengkapi dan memperjelas penanganan masalah haji berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 62 Tahun 1995. Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Keputusan Menteri Agama No. 462 A Tahun 1995. Tanggung jawab dan kewajiban penyelenggaraan haji - Masalah terkait di tingkat nasional dan daerah dijelaskan secara menyeluruh dalam putusan ini. Penunjukan, jumlah, tanggung jawab, dan aspek lain yang berkaitan dengan keberangkatan dan kepulauan jemaah juga dibahas dalam rangka pembentukan Panitia Keberangkatan dan Kepulauan Haji (P3H). Pilihan ini sekaligus memperjelas justifikasi pembentukan Panitia Penyelenggaraan Haji Pusat (POHP).⁴⁶

Penyelenggaraan urusan haji sebenarnya dilimpahkan kepada Kementerian Agama melalui Keputusan Presiden RI No. 62 Tahun 1995 dan Keputusan Menteri Agama RI No. 462A Tahun 1995. Badan, Lembaga, dan Organisasi terlibat dalam pengelolaan urusan terkait haji mendukung Kementerian Agama dalam melaksanakan kewajibannya. Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Luar Negeri, Kesehatan, Perhubungan,

⁴⁵ Amirul Haj merupakan ketua misi haji yang diangkat oleh Menteri Agama apabila Menteri Agama tidak menunaikan ibadah haji. Bila Menteri Agama menunaikan ibadah haji bertindak sebagai Amirul Haj. Jumlah Amirul Haj satu orang dan dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh Naib Amirul Haj bidang operasional dan Naib Amirul Haj bidang bimbingan ibadah. Tugas Amirul Haj adalah memimpin perutusan jamaah haji Indonesia di Arab Saudi. Lihat Yusuf A. Hasan, Birokrasi Haji: Penyelenggaraan Ibadah Haji Pemerintah Orde baru (1966-1998),⁴⁹

⁴⁶ Lihat Keputusan Menteri Agama RI No. 462 A tahun 1995.

Kehakiman, Keuangan, Kementerian Perdagangan, Kementerian Pertahanan dan Keamanan, Kementerian Penerangan, dan Bank Indonesia adalah beberapa divisi yang terlibat dalam perencanaan urusan haji.⁴⁷

Pada tahun 1995 terjadi peningkatan calon jemaah haji yang cukup besar. Batas internasional yang ditetapkan oleh pemerintah Arab Saudi telah terlampaui dengan jumlah jemaah yang berangkat. Akibatnya, banyak pehaji terpaksa menunda perjalanan mereka hingga tahun berikutnya. Anggota OKI dan menteri luar negeri bertemu di Amman, Yordania, pada tahun 1987 dan memutuskan bahwa tidak lebih dari 0,1% populasi setiap negara dapat melakukan perjalanan haji ke Arab Saudi. Saat itu, ada 231.000 calon jemaah haji Indonesia, tetapi OKI menetapkan batas hanya 195.000.⁴⁸

Pemerintah mengeluarkan Keppres RI No. 63 Tahun 1995 untuk membatasi jumlah calon jemaah haji musim haji 1996. Dalam putusan itu disebutkan bahwa topi haji tahun 1996 didasarkan pada jumlah kuota yang ditentukan. Umat Islam diberi kesempatan oleh pemerintah yang mengizinkan mereka untuk membayar biaya ONH sampai dengan tanggal 31 Desember 1995, dalam hal jumlah kuota yang dipersyaratkan tidak terpenuhi pada tanggal tersebut (batas terakhir pembayaran ONH).⁴⁹

⁴⁷ Ibid

⁴⁸ Achmad Nizam dan Alatief Hanan, Manajemen Haji: Studi Kasus dan Telaah Implementasi Knowledge Worker, 46.

⁴⁹ Lihat Keputusan Presiden RI No. 63 tahun 1995.

Dengan demikian, sistem kuota haji yang pernah dipergunakan pada masa Orde Lama digunakan kembali mulai tahun 1996.

Organisasi Pengelola Dana Haji Indonesia didirikan sebagai organisasi khusus oleh Menteri Agama pada tahun 1996. Dia adalah ketua korporasi. Terbentuknya organisasi ini telah memperbaiki pengelolaan dana haji. Badan pengelola dana ONH mengelola uang yang diterima dari calon jemaah haji melalui bank yang menawarkan rekening simpanan haji kepada penerima manfaat. Bank seperti Bank Rakyat Indonesia (BRI), Bank Negara Indonesia (BNI), Bank Tabungan Negara (BTN), Bank Bumi Daya (BBD), Bank Dagang Negara (BDN), Bank Ekspor-Impor (Bank Exim), dan Bank Indonesia Bank Pembangunan telah ditunjuk oleh pemerintah untuk mengumpulkan simpanan haji (BAPINDO).⁵⁰ Merencanakan dan melaksanakan pengelolaan ONH, mengawasi operasional pengelolaan ONH, merencanakan dan melaksanakan penggunaan hasil pengelolaan ONH, dan melaporkan kepada Presiden tentang pelaksanaan pengelolaan ONH adalah sebagian tanggung jawab utama Badan Pengelola Dana Haji Indonesia.⁵¹ Badan Pengelola Dana Haji Indonesia juga mewakili jemaah Indonesia sebagai pengelola dana yang mereka berikan untuk modal operasional Bank Muamalat Indonesia. Ia juga memutuskan bagaimana menggunakan kenaikan pendapatan dana ini untuk memajukan Islam dan Muslim.⁵² Padahal, dana dari Badan Pengelola Dana Haji Indonesia

⁵⁰ Yusuf A. Hasan, *Birokrasi Haji: Penyelenggaraan Ibadah Haji Pemerintah Orde baru (1966)*

⁵¹ Lihat Keputusan Presiden RI No. 35 tahun 1996.

⁵² Keputusan Presiden RI No. 52 tahun 1996.

digunakan untuk memajukan organisasi Islam, terutama yang terkait dengan Soeharto dan Partai Golkar, serta untuk membantu pertumbuhan populasi Muslim.⁵³

Pemerintah juga sedang mengevaluasi keseluruhan sistem pengelolaan haji dari sisi perencanaan, pendataan, operasional manajemen, sumber daya manusia, dan pengembangan teknologi informasi selain pembentukan Badan Pengelola Dana Haji Indonesia.⁵⁴ Pemerintah mengadopsi dan menciptakan Sistem Komputerisasi Haji Terpadu di bidang teknologi informasi (SISKOHAT). Cara ini digunakan pemerintah untuk memudahkan penentuan jumlah calon haji. Meskipun penerapan SISKOHAT di masyarakat memiliki kelebihan dan kekurangan, khususnya saat pendaftaran calon jemaah haji, cara ini awalnya tidak dapat digunakan secara efektif, namun lama kelamaan semakin dianggap biasa oleh masyarakat. PT. Garuda Indonesia dan sistem informasi perbankan mendukung sistem SISKOHAT.⁵⁵

Negara-negara Asia Tenggara terkena dampak krisis keuangan tahun 1997; awalnya, Malaysia, Thailand, Filipina, dan akhirnya Indonesia terpengaruh. Namun hingga mencapai Rp. 17.000/US\$, nilai tukar rupiah terus jatuh. Ketika krisis ekonomi semakin parah, perubahan sosial dan

⁵³ Moch Nur Ichwan "Governing Hajj: Politics of Islamic Pilgrimage Services in Indonesia Prior to Reformasi Era", 147.

⁵⁴ Achmad Nizam dan Alatief Hanan, Manajemen Haji: Studi Kasus dan Telaah Implementasi Knowledge Worker. 46.

⁵⁵ Moch Nur Ichwan "Governing Hajj: Politics of Islamic Pilgrimage Services in Indonesia Prior to Reformasi Era", 143.

politik terjadi.⁵⁶ Perencanaan ibadah haji dipengaruhi oleh krisis ekonomi saat ini. Biaya ONH meningkat sebesar Rp 1.254.000 dari Rp 7.551.000 pada tahun 1997 menjadi Rp 8.805.000 pada tahun 1998.⁵⁷ Biaya ONH ini terus mengalami kenaikan hingga tumbangnya masa Orde Baru yang kemudian diganti dengan lahirnya masa Reformasi.

B. Penyelenggaraan Haji Pada Awal Masa Reformasi (1998-2000)

Pada tanggal 21 Mei 1998, Presiden Soeharto secara resmi mengundurkan diri dari jabatannya sebagai pemimpin Republik Indonesia, menuju periode baru reformasi. B.J. Habibie yang sebelumnya menjadi wakil presiden Republik Indonesia akhirnya menjadi pemimpin negara tersebut.⁵⁸

Segera setelah pengunduran diri Suharto diumumkan, Presiden B.J. Habibie dilantik untuk menggantikannya. Karena rakyat Indonesia tidak menyambut baik pemilihan Habibie sebagai presiden pengganti Suharto, masa kepresidenannya hanya bertahan 18 bulan. Sejatinya, Indonesia saat itu sedang tidak stabil di berbagai daerah. Kekacauan terjadi di mana-mana

⁵⁶ Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia* VI

⁵⁷ Lihat Keputusan Presiden RI No. 36 tahun 1997.

⁵⁸ Musyrifah Sunanto, *Sejarah Peradaban Islam Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), 89

ketika pengunjung rasa dari berbagai penjuru Indonesia datang ke Jakarta dan mengambil alih kompleks DPR/MPR RI.

Perubahan signifikan terjadi akibat tumbangannya rezim Orde Baru dan terpilihnya B.J. Habibie sebagai presiden. Selama Reformasi, sejumlah penyesuaian dilakukan terhadap sistem politik, sosial, dan ekonomi. Ditjen Bimas Islam dan Urusan Haji terus mengawal aspek administrasi dan operasional haji. Untuk memudahkan pelaksanaan ibadah haji, dilakukan perubahan kebijakan di bidang transportasi. Terkait dengan angkutan jemaah haji, pemerintah mengeluarkan Keppres RI No. 119 Tahun 1998, yang secara substansial mengubah Keppres RI No. 62 dan 81 Tahun 1995. Pemerintah mengakhiri monopoli transportasi haji oleh PT. Garuda Indonesia dengan Keputusan Presiden RI No. 119 Tahun 1998. Pemerintah membuka kesempatan kepada maskapai alternatif untuk mengangkut jemaah haji dengan harga paling terjangkau dengan tetap menjunjung tinggi keselamatan dan keamanan.⁵⁹

Biaya yang cukup besar terkait dengan ONH 1999 menjadi pendorong dikeluarkannya Keppres RI No. 119 Tahun 1998. (Tugas Haji) Akibat krisis moneter dan gejolak politik saat itu, perekonomian negara masih belum stabil. Nilai rupiah masih cukup rendah. Harga ONH seringkali dipengaruhi oleh kurs mata uang asing dan keadaan perekonomian negara (Biaya Haji). Biaya ONH musim haji tahun 1999

⁵⁹ Lihat Keputusan Presiden RI No. 119 tahun 1998.

sebesar Rp 27.373.000 naik Rp 18.571.000 dari Rp 8.805.000 untuk ONH tahun 1998.⁶⁰ Karena harga transportasi haji saat ini sangat menentukan berapa biaya untuk mengatur transportasi haji, pemerintah memperluas pilihan bisnis lain yang dapat memberikan penawaran yang masuk akal.

Terciptanya perusahaan pengganti transportasi ke PT. Garuda Indonesia agar bisa ikut mengangkut jemaah haji yang direstui maskapai Saudi. Sekarang dengan semakin banyak pesaing, pemerintah dapat memilih bisnis mana yang dapat mengenakan biaya lebih rendah. Keuntungan dari persaingan di pasar transportasi haji adalah harga ONH dijaga serendah mungkin. Aturan yang ditetapkan oleh pemerintah Saudi, yang menurutnya hanya maskapai penerbangan Saudi yang diizinkan membawa jemaah dalam perjalanan keluar dan hanya perusahaan transportasi domestik yang diizinkan untuk mengangkut jemaah kembali, juga dapat membantu menurunkan biaya ONH.⁶¹

Baik haji maupun perjalanan dijadwalkan menggunakan perjalanan pesawat rutin. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang tertuang dalam Keputusan Menteri Agama RI Nomor 376 Tahun 1998 dan Keputusan Menteri Agama RI Nomor D/193 Tahun 1998 dari Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji. Putusan tersebut menetapkan bahwa perjalanan udara tradisional akan digunakan selama keberangkatan dan kepulangan jemaah

⁶⁰ Lihat Keputusan Presiden RI No. 122 tahun 1998.

⁶¹ Achmad Nizam dan Alatief Hanan, Manajemen Haji: Studi Kasus dan Telaah Implementasi Knowledge Worker, 48.

(bukan angkutan haji). Menurut peraturan, haji yang termasuk perjalanan hanya dapat direncanakan untuk maksimal 25 hari dan hanya dapat menelan biaya antara \$6.000 dan \$8.500.⁶² Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji terus mengawal dan memimpin persiapan perjalanan umrah dan haji+. Meski daftar tunggu Haji Plus (haji khusus) lebih pendek dari pada haji biasa (biasa), masyarakat telah menyatakan keinginan yang cukup besar untuk penyelenggaraannya selama beberapa tahun terakhir. Itu juga mendistribusikan sebagian dari kuotanya sendiri, dengan sebagian untuk orang-orang terpilih yang akan menunaikan ibadah haji.

Di era Reformasi, pemerintah mengambil langkah lebih dari sekadar membiarkan swasta merencanakan perjalanan dan ibadah haji. Kementerian juga menawarkan kesempatan kepada masyarakat umum untuk merencanakan instruksi manasik haji bagi calon jemaah haji. Menteri Agama Republik Indonesia mengeluarkan Surat Keputusan No. 390 A Tahun 1998 yang mengatur tentang tata cara pelaksanaan ibadah haji. Kementerian Agama telah memberikan kewenangan kepada Kelompok Penyuluhan Ibadah Haji (KBIH), sebuah organisasi sosial keagamaan Islam, untuk mengatur bimbingan haji sesuai dengan peraturan ini. Kekuasaan KBIH hanya dapat digunakan untuk membuat kebijakan haji; itu tidak dapat mengatur acara haji yang sebenarnya. Pasal-pasal berikut mengatur kewajiban KBIH: KBIH pertama-tama bertugas

⁶² Yusuf A. Hasan, Birokrasi Haji: Penyelenggaraan Ibadah Haji Pemerintah Orde baru (1966-1998), 57.

merencanakan arah manasik haji. Norma Kementerian Agama disebutkan dua kali dalam materi dan prosedur. Ketiga, patuhi dan tegakkan semua pedoman yang dikeluarkan pemerintah Arab Saudi. Keempat, buat perjanjian tertulis formal dengan jemaah yang menguraikan layanan khusus yang akan disediakan dan biaya di luar ONH. Poin keenam adalah rasa tempat. Keenam, membantu penyelesaian haji yang terorganisir dan efisien.⁶³

Pemerintah justru didorong untuk membenahi sistem pengelolaan jemaah haji di era Reformasi ini. Penyelenggaraan perjalanan haji akan fokus pada pemberian bantuan, perlindungan, dan arahan yang terbaik. Diyakini bahwa masalah yang disebabkan oleh sistem dan prosedur yang terlalu rumit dapat diselesaikan dengan menggantinya dengan yang mudah diterima dan dipahami oleh masyarakat umum.⁶⁴

Selain itu, upaya reformasi diharapkan memberi ruang dan pedoman yang jelas bagi penyelenggaraan ibadah haji. Penyebabnya adalah tidak adanya kerangka hukum yang menyeluruh yang menggambarkan bagaimana pelaksanaan ibadah haji di Indonesia. Sampai saat ini, baru Menteri Agama dan Presiden RI yang mengeluarkan pernyataan terkait kesulitan penyelenggaraan haji. Meskipun pemerintah cukup berhasil dalam mengatur penyelenggaraan urusan haji melalui kebijakan yang telah

⁶³ Lihat Keputusan Menteri Agama RI No. 390 A tahun 1998.

⁶⁴ A. Chunaini Saleh, *Penyelenggaraan Haji Era Reformasi: Analisis Internal Kebijakan Publik* Departemen Agama (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2008), 50.

dikeluarkannya melalui Presiden RI dan Menteri Agama, masyarakat tetap menyerukan adanya undang-undang haji untuk melindungi jemaah haji dan hak serta memberikan keamanan pemerintah ketika mengatur perjalanan haji.⁶⁵

Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 yang mengatur tentang penyelenggaraan ibadah haji guna menjaga dan meningkatkan pembinaan, pertolongan, dan perlindungan jemaah haji. Sejak memperoleh kemerdekaan pada tahun 1945, Indonesia belum menetapkan hukum haji sebelumnya. Tata cara ibadah haji secara khusus telah diatur dalam undang-undang. Persiapan haji yang dilakukan oleh penyelenggara, biaya haji, proses pendaftaran haji, persyaratan kesehatan haji, perjalanan, imigrasi, penginapan, umrah, haji khusus (Haji Plus), bagasi, denda, dan topik terkait lainnya dibahas.⁶⁶

Karena merupakan kepentingan nasional, undang-undang tersebut menunjuk Menteri Agama sebagai pejabat pemerintah utama yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan ibadah haji. Menteri Agama bekerja sama dan berkoordinasi dengan kementerian dan organisasi lain yang bergerak dalam penyelenggaraan ibadah haji sebagai bagian dari pelaksanaan tugasnya. Perencanaan ibadah haji menjadi tanggung jawab pemerintah (haji reguler) dan masyarakat (haji khusus/ONH Plus).⁶⁷

⁶⁵ Achmad Nizam dan Alatief Hanan, *Manajemen Haji: Studi Kasus dan Telaah Implementasi Knowledge Worker*

⁶⁶ Lihat Undang-Undang RI No. 17 tahun 1999, bab III, pasal 6.

⁶⁷ Undang-Undang RI No. 17 tahun 1999

Penyelenggara haji khusus harus mematuhi aturan yang ditetapkan Menteri Agama (nama lembaga swasta).⁶⁸ Akibatnya, Indonesia memiliki dua penyelenggara haji resmi sejak penerapan undang-undang ini. Karena pemerintah bertanggung jawab merencanakan haji tahunan, itu harus didahulukan. Kedua, Haji Plus diselenggarakan oleh organisasi swasta (agen perjalanan haji dan umrah) (haji khusus).

Undang-undang haji juga menentukan dengan sangat rinci bagaimana haji umrah harus dilakukan, persiapan ibadah umrah dan haji, baik haji reguler maupun haji versi plus (haji khusus). Oleh karena itu, pemerintah menawarkan kerangka hukum untuk salat Umrah, menguraikan tanggung jawab penyelenggara umrah dan hukuman atas pelanggaran tanggung jawab tersebut. Keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri Agama selanjutnya mengatur syarat-syarat yang berkaitan dengan pelaksanaan umrah.⁶⁹

Undang-undang yang mengatur umrah, haji reguler, dan haji luar biasa dicabut oleh UU No. 17 Tahun 1999, yang mengatur penyelenggaraan haji. Ditegaskan, regulasi resmi penyelenggaraan ibadah haji dan umrah

⁶⁸ Lihat Undang-Undang RI No. 17 tahun 1999, bab XII, pasal 23-24. Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa penyelenggara haji khusus harus memenuhi ketentuan seperti: Pertama, hanya menerima pendaftar dan melayani jamaah haji yang menggunakan paspor haji. Kedua, menyediakan petugas haji dan kesehatan. Ketiga, melaporkan kedatangan dan kepulangan jamaah haji khusus kepada perwakilan pemerintah Indonesia di Arab Saudi. Keempat, memberangkatkan dan memulangkan jamaah haji khusus sesuai dengan ketentuan penyelenggaraan perjalanan haji khusus. Ketentuan tentang penyelenggaraan haji plus diatur lebih lanjut dengan keputusan Menteri Agama. Di dalam pasal ini juga dijelaskan tentang sanksi.

⁶⁹ Undang-Undang RI No. 17 tahun 1999, bab XIII, pasal 25-26

sudah tidak sesuai lagi dengan konteks sosial dan sejarah. Untuk penyelenggaraan ibadah haji dan umrah, pemerintah mengeluarkan undang-undang haji.

Nidjam dan Hanan menegaskan, belum terlaksananya rencana haji ini karena sistem pengelolaan perjalanan haji yang terpisah antara administrasi kantor dan manajemen modern. Hukum haji dapat digunakan sebagai panduan untuk meningkatkan aspek teknis penyelenggaraan haji, termasuk bentuk organisasi dan prosedur kerja, sistem pendaftaran calon haji, biaya perjalanan untuk melakukan haji, pilihan penginapan untuk melakukan haji, peran konseling dan informasi, dan pemberdayaan sistem komputerisasi haji terpadu, pelayanan kesehatan, dan pelayanan publik (baik di Indonesia maupun di Arab Saudi), bertujuan untuk meningkatkan pengarahannya dan pengarahannya jemaah haji, pembentukan kepanitiaan penyelenggara haji, pembentukan kelompok bimbingan haji, dan perencanaan perjalanan haji khusus (tanah air dan Arab Saudi). Akibatnya, rencana ini merupakan perkembangan yang signifikan bagi industri pariwisata haji.⁷⁰ Menurut UU Haji, pemerintah diberi kesempatan untuk mengawasi setiap tahapan penyelenggaraan haji dengan sebaik-baiknya.

Undang-undang Haji tahun 1999 pemerintah juga berdampak pada bagaimana perjalanan haji ditangani mulai dari musim haji tahun 2000

⁷⁰ Achmad Nizam dan Alatief Hanan, *Manajemen Haji: Studi Kasus dan Telaah Implementasi Knowledge Worker*, 53.

hingga saat ini, ketika kegiatan haji secara teknis lebih terorganisir dan transparan. Misalnya, dijelaskan sepenuhnya bahwa membayar biaya perencanaan haji (BPIH, sebelumnya dikenal sebagai ONH) mencakup pembayaran transportasi pulang pergi untuk haji, biaya yang diperlukan di Arab Saudi, biaya hidup selama di sana, biaya operasional di negara tersebut, dan uang perbekalan dikirim kembali ke daerah. Sejak musim haji tahun 1999, terjadi peningkatan yang signifikan dalam perencanaan perjalanan haji terkait dengan transparansi biaya. Pemerintah belum pernah benar-benar membenarkan penggunaan biaya ONH.

Biaya perencanaan ibadah haji menurun sebagai akibat berkurangnya instabilitas keuangan dan inflasi berkat kuatnya pemulihan ekonomi (BPIH). Untuk musim haji tahun 2000, biaya pengurusan haji (BPIH) mengalami penurunan. BPIH senilai Rp 27.373.000 selama musim haji tahun 1999; sekarang bernilai Rp 17.758.000. Penyebab utama turunnya BPIH musim haji tahun 2000 adalah kebijakan angkutan haji yang tidak sepenuhnya berada di tangan satu maskapai penerbangan, dan pemulihan ekonomi.⁷¹

⁷¹ Lihat Keputusan Presiden RI No. 96 tahun 1999.