

**REKONSTRUKSI KEBIJAKAN
PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI
DALAM KONTEKS PERLINDUNGAN HUKUM
TERHADAP KEPENTINGAN JAMAAH HAJI**



Disertasi

Diajukan untuk Memenuhi Syarat-Syarat Mencapai Gelar Doktor
pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang

Disusun Oleh :

M. Hudi Asrori S
NIM : B5A 003013

Program Doktor Ilmu Hukum
Universitas Diponegoro
Semarang
2011

Lembar Pengesahan

**REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PENYELENGGARAAN
IBADAH HAJI DALAM KONTEKS PERLINDUNGAN
HUKUM TERHADAP KEPENTINGAN JAMAAH HAJI**

Disertasi

Diajukan untuk Memenuhi Syarat-Syarat Mencapai Gelar Doktor
pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang

Disusun Oleh :

M. Hudi Asrori S
NIM : B5A 003013

Promotor

Co. Promotor

Prof.Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, SH.,MS.

Prof. Abdullah Kelib, SH.

Mengetahui
Ketua Program Doktor Ilmu Hukum

Prof.Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, SH., MS.
NIP. 195110211976032001

SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : M. Hudi Asrori S
NIM : B5A 003013
Alamat : Jl. Kadipaten Lor No. 19a, RT/RW. 22/06, Kraton, Yogyakarta
Asal Instansi: Fakultas Hukum, UNS, Surakarta

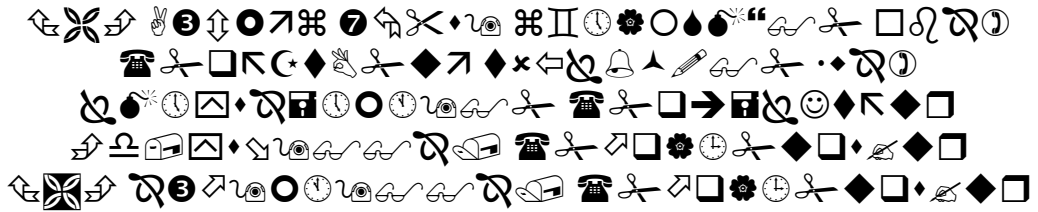
Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (doktor), baik di Universitas Diponegoro maupun di perguruan tinggi lain.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Promotor.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang, dan judul buku aslinya dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang, Maret 2011
Yang membuat pernyataan,

M. Hudi Asrori S
NIM: B5A 003013

MOTTO



Sesungguhnya manusia itu benar-benar dalam kerugian,
kecuali orang-orang yang beriman dan mengerjakan amal saleh
dan nasehat menasehati supaya mentaati kebenaran
dan nasehat menasehati supaya menetaapi kesabaran.

(Qur'an, Surat 103, Al-'Ashr : 2 dan 3)

Nyawiji, Greget, Sengguh, Tangguh lan Ora Mingkuh
(Pangeran Mangkubumi/Sri Sultan Hamengku Buwana I)

*Lir, ilir, tandure wis sumilir
Tak ijo royo-royo tak sengguh temanten anyar
Cah angon-Cah angon penekno blimbing kuwi
Lunyu-lnyu peneken kanggo basuh dodotiro
Dodotiro-dodotiro kamumitir bedhahing pinggir
Domono rumatono kanggo sowan mengko sore
Mumpung padhang rembulane, mumpung jembar kalangane
Yo, surako....., surak, hoooorreeee.*

PERSEMBAHAN

Untuk keluarga :

*Disertasi ini dipersembahkan untuk ayahanda & Ibunda
H. Muh Djalal Sayuti (alm) dan Hj. R.Ngt. Siti Mardhiyah (almh),
Ayahanda dan Ibunda mertua Drs. H. Sukiman (alm) dan Ibu Hj. Murtini.
Istri tercinta Hj. R.Ngt. Niken Subekti Budi Utami, SH., MSi,
serta anak-anak tersayang R. Fitrawan Pradanakusuma
R. Harya Bima Pratitakusuma, dan
R.Rr. Nareswara Kuswardanti*

Untuk Tim Penguji :

Sekar Sinom Logondang, Sl.Mnyr.

I

*Katur Profesor Sudharto
Prof Sunarso lan Prof Anies
Sesepuh ing Undip nyata
Profesor Esmi Warassih
Lan Prof Abdullah Kelib
Kekalih promotor tuhu
Mring Prof Achmad Gunaryo
Lan Profesor Achmad Rofiq
Kekalihnyo, wegig sarjana ulama*

II

*Jangkep panguji sedaya
Mring Profesor Yusriyadi
Profesor Arief Hidayat
Prof Yos Johan Utama sih
Lan Profesor Suteki
Pangembaning ilmu hukum
Gung panuwun katurna
Sampun paring ilmutami*

Muga Allah, Dadyo jariyah lan swarga

ABSTRAK

Kebijakan penyelenggaraan ibadah haji di dalam UU No. 13 Tahun 2008 belum memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap kepentingan jamaah haji. Kebijakan dalam hukum positif berlaku asas *iedereen wordt geacht de wet te kennen*. Substansi suatu peraturan sering tidak lengkap, tidak jelas, tidak mengatur atau mengatur tidak sesuai dengan keadilan masyarakat. Permasalahannya, mengapa kebijakan penyelenggaraan ibadah haji belum dapat memberikan jaminan perlindungan hukum kepentingan jamaah haji, bagaimana kebijakan penyelenggaraan ibadah haji memberikan jaminan perlindungan hukum kepentingan jamaah haji, dan bagaimana rekonstruksi kebijakan penyelenggaraan ibadah haji yang dapat memberikan perlindungan hukum kepentingan jamaah haji. Penelitian bertujuan untuk menemukan argumentasi dan bukti-bukti mengapa kebijakan penyelenggaraan ibadah haji belum dapat memberikan perlindungan hukum terhadap kepentingan jamaah haji dan upaya untuk merekonstruksi kebijakan itu. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran alternatif mengenai kebijakan penyelenggaraan ibadah haji.

Paradigma *qualitative-constructivism* dengan pendekatan *socio legal* digunakan untuk mengkaji *law as relative and contextual consensus* dan *law as experiential realities*. Metode hermeneutik dan fenomenologis digunakan untuk mengumpulkan, mereduksi, memverifikasi dan menyajikan data. Terhadap fenomena temuan penelitian digunakan teori mikro yaitu Teori Kebijakan Publik, Teori Hukum Progresif dan Teori Interaksionalis Simbolik. Analisis fenomena makro digunakan Teori Bekerjanya Hukum dan Sibernetik. Tujuan akhir adalah konstruksi baru mengenai kebijakan penyelenggaraan ibadah haji dalam konteks perlindungan hukum kepentingan jamaah haji.

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

Kata kunci : Kebijakan Publik, Penyelenggaraan Ibadah Haji, Sosio Legal, Rekonstruksi.

ABSTRACT

The policy of the hajj implementation in Act No. 13 of 2008 have not provided guarantees legal protection against the interest of Hajj pilgrims. Policy in positive law applies the principle *iedereen wordt geacht de wet te kennen*. The substance of a regulation are often incomplete, unclear, doesn't regulate or not regulate in accordance with community justice. The problems are, why the policy of the hajj implementation can not provided guarantees legal protection against the interest of hajj pilgrims, and how the reconstruction of the hajj implementation which can provide legal protection to the interest of hajj pilgrims. The research aims to find the arguments and evidence why the policy of Hajj implementation can not give legal protection to the interests of hajj pilgrims and the attempt to reconstruct the policy. The results of the research are expected to contribute alternative ideas about policy of the hajj implementation.

The qualitative-constructivism paradigm with *socio* legal approach used to assess law as relative and contextual consensus and law as experiential realities. Hermeneutic and phenomenological methods used to collect, reduce, verify and present the data. To the phenomenon of research findings, used the micro theory, they are theory of Public Policy, Progressive Legal Theory and the Symbolic Interactionism theory. Analysis of macro phenomena used the Legal Work and Cybernetic Theory. The final goal is a new construction of policy of the hajj implementation in the context of the legal protection to the interest of hajj pilgrims.

The results of the research showed that, the substances of the policy of hajj implementation have not given guarantees legal protection against the interest of hajj pilgrims, such as : hajj organizers have a strong hegemony because it serves as the regulator as well as operators that may affect the legal protection of the interests of hajj pilgrims; legal protection of hajj pilgrims has formal legal character so it doesn't give full legal protection to the interest of hajj pilgrims in the financial sector, the rituals of hajj, the bureaucracy public participation and security; new construction on the policy of hajj implementation in the context of the legal protection to the interests of hajj pilgrims include regulatory and institutional holistically. Based on this conclusion it is recommended that the President reviewed the implementation of the policy of hajj implementation, especially in terms of separation of regulator and operator functions.

Keywords: Public Policy, Hajj Implementation, Socio Legal, Reconstruction.

RINGKASAN

1. Pendahuluan

Ibadah haji bagi umat Islam merupakan kewajiban utama kelima dari Rukun Islam dan wajib dikerjakan sekali seumur hidup bagi setiap Muslim yang termasuk dalam kategori dewasa dan berakal, dan mempunyai kemampuan untuk melaksanakannya. Perintah melaksanakan ibadah haji secara dogmatis merupakan perintah yang bersifat mutlak dari Allah Subhanahu wa ta'ala yang ditentukan di dalam Al-Qur'an. Syarat kemampuan tersebut berkaitan dengan sifat khusus ibadah haji itu sendiri, yaitu hanya dapat dilaksanakan dalam waktu dan tempat yang telah ditentukan yaitu di Makkah al Mukaromah, Saudi Arabia, pada setiap bulan Dzulhijah (bulan ke sebelas tahun hijriah), dengan melaksanakan prosesi ibadah *wukuf* di Arafah, *mabit* dan melempar Jumrah di Mina, dan *thawaf ifadhah* di Masjidil Haram.

Kebijakan penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia dituangkan di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Tujuan penyelenggaraan ibadah haji adalah untuk memberikan pembinaan, pelayanan dan perlindungan yang sebaik-baiknya melalui sistem dan manajemen penyelenggaraan yang baik agar pelaksanaan ibadah haji dapat berjalan dengan aman, tertib, lancar dan nyaman sesuai dengan tuntunan agama serta jamaah haji dapat melaksanakan ibadah secara mandiri sehingga memperoleh haji *mabrur*.

Jama'ah Haji Indonesia setiap tahun menunjukkan peningkatan yang signifikan, sehingga diperlukan suatu kebijakan pemerintah sesuai kuota yang ditentukan oleh pemerintah Saudi Arabia. Kepentingan Jamaah Haji dilindungi oleh peraturan perundang-undangan. Namun demikian, ada kalanya undang-undang itu tidak lengkap atau tidak jelas. Meskipun tidak lengkap atau tidak jelas suatu undang-undang harus dilaksanakan. Berpijak pada kajian hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan terhadap kenyataan sosial, maka perlu dikaji fenomena yang timbul dari hukum negara tersebut.

Permasalahannya adalah 1) mengapa kebijakan penyelenggaraan ibadah haji belum dapat memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap kepentingan

jamaah haji; 2) bagaimana kebijakan penyelenggaraan ibadah haji memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap kepentingan jamaah haji; dan 3) bagaimana rekonstruksi baru kebijakan penyelenggaraan ibadah haji yang dapat memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap kepentingan jamaah haji?

2. Pola Pikir Penelitian

Kajian dan analisis dilandasi konsep bahwa hukum adalah kesepakatan baik tertulis maupun tidak tertulis. Paradigma *constructivism* dengan pendekatan *socio legal* digunakan untuk mengkaji *law as relative and contextual consensus* dan *law as experiential realities*. Metode hermeneutik dan fenomenologis digunakan untuk mengumpulkan, mereduksi, memverifikasi dan menyajikan data. Terhadap fenomena temuan penelitian digunakan teori mikro yaitu Teori Kebijakan Publik David Easton dan Wayne Parsons. Teori Hukum Progresif Satjipto Rahardjo, Teori Interaksionalisme Simbolik Blummer. Analisis fenomena makro digunakan Teori Bekerjanya Hukum dalam masyarakat Cambliens dan Seidman, serta Sibernetik. Tujuan akhir adalah konstruksi baru mengenai kebijakan penyelenggaraan ibadah haji dalam konteks perlindungan hukum kepentingan jamaah haji.

3. Hasil Penelitian

Meskipun tidak dinyatakan secara tegas, namun di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tersirat kehendak Negara Republik Indonesia adalah negara hukum. Konsekwensi dari suatu negara hukum adalah semua kebijakan yang menyangkut tata kehidupan bernegara dan berbangsa dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga yang diberi wewenang untuk itu oleh Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang (UU) No.10 Tahun 2004.

Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Arti yang terkandung di dalam pasal tersebut adalah pemerintah mempunyai tanggung jawab terhadap jaminan perlindungan dan

pemenuhan hak asasi manusia, dalam hal pelaksanaan ibadah sebagaimana yang dituntunkan agamanya. Ditegaskan di dalam Pasal 28E ayat (2), bahwa setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya, dan ketentuan Pasal 28 I ayat (4), bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara terutama pemerintah.

Dari ketentuan di atas diketahui bahwa kehidupan beribadah sesuai tuntunan agamanya merupakan hak asasi manusia bagi setiap warga negara yang harus dijamin perlindungannya oleh negara. Bagi warga negara Indonesia yang beragama Islam, salah satunya adalah perlindungan terhadap pelaksanaan beribadah haji.

Kebijakan penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia yang dituangkan di dalam peraturan perundang-undangan telah dilakukan sejak tahun 1922. Secara berurutan, Staatsblad Tahun 1922 Nomor 698, tentang Pelgrims Ordonnantie, Pelgrims Verordening Tahun 1938, Keputusan Presiden No. 22 Tahun 1969, Instruksi Presiden No. 6 Tahun 1969, Keputusan Presiden No. 53 Tahun 1981, Keputusan Presiden No. 62 Tahun 1995 jo. Keputusan Presiden No. 81 Tahun 1995 junto Keputusan Presiden No. 119 Tahun 1998, Undang-Undang No. 17 Tahun 1999, dan terakhir UU No. 13 Tahun 2008. Pengaturan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri Agama No. 371 Tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Haji dan Umroh, dan Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji No. D/377 Tahun 2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyelenggaraan Haji dan Umroh.

Kebijakan mengenai penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia, menurut UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah haji, menjadi tanggung jawab pemerintah. Penjelasan UU No. 13 Tahun 2008 dilandasi pertimbangan bahwa, penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional karena di samping menyangkut kesejahteraan lahir dan batin Jamaah Haji, juga menyangkut nama baik dan martabat Bangsa Indonesia di luar negeri, khususnya Saudi Arabia. Sistem penyelenggaraan ibadah haji, menurut UU No.13 Tahun 2008, bersifat sentralistik dan memberikan kewenangan penuh dan sangat luas ruang lingkupnya

kepada Menteri Agama sebagai penanggung jawab penyelenggaraan ibadah haji secara nasional.

Pengaturan menurut hukum negara dari suatu negara hukum, yang berbentuk legal formal dan bersifat positivistik, menunjukkan bahwa hukum negara melahirkan suatu sistem penyelenggaraan kenegaraan, salah satunya dalam bidang pemerintahan, khususnya mengenai penyelenggaraan ibadah haji oleh Kementerian Agama. Implikasi kebijakan penyelenggaraan ibadah haji belum sepenuhnya dapat memberikan perlindungan hukum kepada obyek hukumnya yaitu kepentingan jamaah haji.

Beberapa aspek yang terkait dengan kebijakan penyelenggaraan ibadah haji meliputi beberapa bidang, diantaranya bidang keuangan, bidang ibadah dan bidang perlindungan kepentingan jamaah haji. Dalam hal perlindungan kepentingan jamaah haji, meliputi layanan birokrasi, peran serta masyarakat di dalam bimbingan ibadah haji, keamanan dan keselamatan Jamaah Haji pada saat berada di tanah suci.

Sistem pendaftaran haji diatur dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 15 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah beberapa ketentuannya dengan Peraturan Menteri Agama Nomor 1 Tahun 2008. Pasal 2 ayat 2 Peraturan Menteri Agama Nomor 15 Tahun 2008 menentukan bahwa pendaftaran dilakukan setiap hari kerja sepanjang tahun. Ditentukan di dalam pasal 10 ayat (11) Nomor porsi diberikan kepada setiap calon jamaah haji yang telah membayar setoran awal BPIH sebesar Rp. 20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah). Selanjutnya menurut Pasal 3 ayat (2) jumlah tabungan yang telah memperoleh porsi sebagaimana tersebut dalam ayat (2) dinyatakan sah setelah ditransfer ke rekening Menteri Agama di Bank Penerima Setoran Biaya Perjalanan Ibadah Haji (BPS-BPIH) dan telah terdaftar pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota domisili.

Besaran setoran awal pendaftaran pergi haji Rp.20.000.000,00 tersebut, pada tanggal 3 Mei 2010 dinaikkan menjadi Rp.25.000.000,00, dengan pertimbangan untuk mengurangi laju peningkatan jumlah calon jamaah haji.

Isu menarik yang menyertai pengelolaan dana penyelenggaraan ibadah haji yang berasal dari setoran awal pendaftaran calon jamaah haji, yaitu :

1. Bagi penyelenggara haji (Kementerian Agama) dihadapkan pada masalah akuntabilitas pengelolaan dana awal pendaftaran calon haji sebesar Rp.25.000.000,00 perorang untuk rentang waktu sejak waktu masuk porsi haji di Siskohat sampai waktu keberangkatan yang bersangkutan.
2. Bagaimana hukum kepemilikan dana awal pendaftaran calon haji tersebut, yaitu milik calon jamaah yang bersangkutan atau milik pemerintah selaku penyelenggara ibadah haji. Status kepemilikan setoran awal pendaftaran haji ini menjadi sangat penting berkaitan dengan mekanisme dari sistem pendaftaran sepanjang tahun tersebut merupakan proses administrasi ataukah sudah merupakan perjanjian hukum yang saling mengikat. Secara perdata, kedua-duanya, baik merupakan proses administrasi maupun perjanjian hukum yang mengikat akan menimbulkan permasalahan hukum yang mempunyai akibat hukum, terutama menyangkut hak dan kewajiban.
3. UU No. 13 Tahun 2008 memberi kewenangan untuk melakukan efisiensi di dalam penyelenggaraan haji, yang ditampung dalam Dana Abadi Umat (DAU). Jumlah dana yang berasal dari efisiensi penyelenggaraan ibadah haji, yang ditampung dalam DAU adalah sangat besar. Sampai saat ini belum bisa digunakan, karena belum ada peraturan pemerintah yang mengatur mengenai pengelolaan DAU, dan sudah dibekukan sejak bulan Mei tahun 2005. Kebijakan untuk melakukan efisiensi di dalam penyelenggaraan ibadah haji mengandung kesenjangan hukum di bidang hukum negara maupun hukum agama. Di bidang hukum agama, meskipun DAU untuk kepentingan umat, bagaimana faktor keikhlasan Jamaah Haji yang bersangkutan. Sangat penting untuk dijadikan pemikiran adalah ikrar dan keikhlasan Jamaah Haji sebatas pada pembiayaan perjalanan ibadah hajinya. Di bidang hukum negara, hasil penelitian menunjukkan tidak ada suatu klausulapun yang dinyatakan oleh Jamaah Haji mengenai kesepakatan pemanfaatan sisa biaya penyelenggaraan ibadah haji, dan tidak ada satu klausulapun yang menyatakan bahwa di dalam penyelenggaraan ibadah haji akan dilakukan efisiensi. Dengan demikian kebijakan efisiensi yang dilakukan di dalam penyelenggaraan ibadah haji yang

kemudian ditampung di dalam Dana Abadi Umat adalah melanggar hukum negara maupun hukum agama.

4. Pada perkembangannya, para Calon Jamaah Haji dapat menjadi komoditas bisnis perbankan dengan tawaran sistem talangan haji. Dalam hal ini calon jamaah haji mendapatkan fasilitas pinjaman dana sebesar Rp.25.000.000,00 untuk dapat mendaftarkan pergi haji sehingga segera mendapat porsi haji. Dengan kata lain, bisnis perbankan menangkap kesempatan pasar yang bagus untuk memperluas nasabah, dengan memberikan talangan dana haji untuk memenuhi keinginan calon jamaah haji segera mendapatkan porsi haji agar tidak terlalu jauh dalam daftar tunggu.

Tata cara beribadah di dalam Agama Islam, termasuk di dalamnya tata cara beribadah haji, dikenal adanya pranata yang disebut dengan rukun, wajib dan sunnah. Kesempurnaan seseorang dalam melaksanakan ibadah diukur dari kelengkapan pelaksanaan pranata dari ketiga unsur tersebut.

Rukun haji meliputi hal-hal sebagai berikut *ihram* dari *miqat*, *wukuf* di Arafah, *thawaf ifadah*, *syai'i*, *tahalul*, dan tertib. Wajib haji terdiri atas *ihram* dari *miqat*, *mabit* di Muzdalifah, *mabit* di Mina, melontar *jumrah Aqabah* pada tanggal dzulhijjah, *melempar jumrah Ula*, *Wustha* dan *Aqabah* pada tanggal 11, 12 dan 13 dzulhijjah, serta *thawaf wada'*.

Dalam kaitannya dengan Ihram dan Miqat. Ihram adalah niat untuk memulai haji atau umrah. Ihram wajib dikerjakan di Miqat, yaitu batas-batas tempat dan waktu yang telah ditentukan oleh Nabi Muhammad SAW, yaitu Miqat Zamani (batas waktu), batas waktu untuk Ihram haji adalah mulai bulan syawal sampai tanggal 10 bulan Zulhijjah, dan Miqat Makani (batas tempat), batas-batas tempat untuk melakukan ihram itu adalah sebagai berikut (1) bagi orang yang bertempat tinggal di tanah haram (Makkah), ihram haji batas tempat ihram di rumah tinggalnya masing-masing. (2) bagi orang-orang yang datang dari luar tanah haram terdapat 5 tempat yang telah ditentukan oleh Nabi Muhammad SAW, yaitu Zulhulaifah (Bair Ali), Juhfah (Rabiq), Qarnul-Manazil, Yalamlam, Zatu-Irqin. Bagi Jamaah Haji Indonesia miqat berada di Qarnul-Manazil, suatu tempat dalam jarak kira-kira 15 menit sebelum pesawat terbang mendarat di Bandara

King Abdul Aziz Airport, Jeddah. Namun kini pemerintah Indonesia menetapkan miqat berada di Bandara King Abdul Aziz Airport, Jeddah. Dalam pemahaman ini sebenarnya telah melewati batas miqat, sehingga telah melakukan pelanggaran wajib haji dan harus membayar Dam atau denda.

Hal yang demikian juga terjadi pada manasik haji dalam hal tarwiyah dan mabit di Muzdalifah. Pengertian tarwiyah adalah tinggal di Mina pada tanggal 8 Dzulhijjah, atau sehari sebelum wukuf di Arafah, dengan melakukan shalat Dzuhur, Ashar, Maghrib, Isya' dan Shubuh, pada waktunya dengan cara qashar tanpa dijama', terkecuali Shubuh dan Maghrib. Dari pengamatan langsung maupun kajian pustaka diperoleh adanya perbedaan yang prinsip, terutama mengenai tarwiyah dan mabit di Muzdalifah sampai saat Subuh. Rasulullah SAW di dalam berhaji melaksanakan tarwiyah, sedangkan Pemerintah Indonesia c.q. Kementerian Agama, menetapkan tidak melaksanakan tarwiyah tetapi dari Makkah langsung menuju Arafah untuk melaksanakan wukuf.

Perbedaan itu juga terdapat dalam hal mabit (menginap) di Muzdalifah pada malam hari setelah selesai melaksanakan wukuf, yaitu Rasulullah SAW di dalam melaksanakan ibadah haji dengan mabit sampai fajar dan melaksanakan shalat shubuh di Muzdalifah, sedangkan Pemerintah Indonesia c.q. Departemen Agama, menetapkan mabit di Muzdalifah cukup sampai melewati tengah malam (tidak sampai shalat shubuh di Muzdalifah).

Dari uraian mengenai manasik ibadah haji di atas dapat dijelaskan bahwa, memang Rasulullah SAW tidak menetapkan dengan tegas tata cara manasik ibadah haji mana yang sunah, tetapi hadits mengatakan "ikutilah cara-caraku (Nabi) berhaji". Dengan demikian bagi Jamaah Haji tentu menginginkan kesempurnaan ibadah hajinya, setidaknya, mendekati prosesi yang telah dikerjakan Nabi Muhammad SAW.

Bagi Jama'ah Haji mempunyai hak yang dilindungi oleh hukum dan Hak Asasi Manusia. Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Jamaah Haji mempunyai hak untuk melaksanakan ibadah secara sempurna sesuai dengan tuntunan Rasulullah SAW, dan untuk itu menjadi kewajiban penyelenggara haji untuk memberikan fasilitas dan kemudahan pelaksanaan ibadah haji tersebut. Peneliti

melihat ada ketidaksesuaian di dalam pelaksanaan manasik ibadah haji oleh Jamaah Haji Indonesia karena keputusan Pemerintah Indonesia tersebut. Padahal penyelenggara haji di Makkah (Maktab) tidak menutup kesempatan untuk itu, artinya memberi kesempatan kepada Jamaah haji yang akan melaksanakan Tarwiyah, Mabit di Muzdalifah sampai subuh, meskipun dengan syarat harus minta ijin dulu dan tidak disediakan akomodasi kecuali transportasi.

Terhadap fenomena ini, diperoleh data berupa pendapat yang beragam dari para informan yang terdiri dari Ulama, Pengurus Kelompok Bimbingan Ibadah Haji, tokoh masyarakat Muslim, dan Jamaah Haji. Secara garis besar beberapa pendapat tersebut dapat dibagi ke dalam dua kelompok yaitu **pertama**, bahwa manasik ibadah haji sebaiknya dilakukan seperti halnya tuntunan Rasulullah. Ironis, bahwasanya dianjurkan memperbanyak ibadah sunnah selama berada di Madinah dan di Makkah, tetapi justru tidak diberikan fasilitas pelaksanaan sunnah yang berkaitan langsung dengan ibadah haji itu sendiri. **Kedua**, bahwa program yang ditetapkan pemerintah selaku penyelenggara haji tentu sudah dipertimbangan dengan sebaik-baiknya, oleh karenanya diikuti sehingga tidak mengalami kesulitan yang akhirnya dapat merugikan jamaah haji itu sendiri.

Dari uraian di atas nampak bahwasanya terdapat pemaksaan dari pemerintah kepada Jamaah Haji untuk melaksanakan manasik haji sesuai dengan kebijakannya, bukan didasarkan pada keseluruhan manasik haji yang diajarkan oleh Rasulullah SAW.

Pola pikir dimaksudkan demikian untuk memberikan kontribusi pemikiran alternatif terhadap fenomena yang terjadi di dalam penyelenggaraan ibadah haji, baik kepada pejabat yang berwenang maupun masyarakat, arti pentingnya deregulasi terhadap sistem yang selama ini diterapkan.

Sejak Pemerintah Republik Indonesia c.q. Kementerian Agama menerapkan kebijakan pendaftaran haji melalui sepanjang tahun, pada tahun 2006, pada tahun 2010 ini kurang lebih 816.000 orang sudah mendaftarkan diri sebagai Calon Jamaah Haji, sehingga termasuk dalam *waiting list*, dengan rentang waktu pelaksanaan 5 tahun ke depan. Kebijakan sistem pendaftaran sepanjang tahun

tersebut menimbulkan beberapa dampak yang kurang begitu positif baik bagi penyelenggara ibadah haji maupun bagi calon jamaah, diantaranya :

- i. pendaftar antar daerah. Sebagai akibat panjangnya daftar tunggu keberangkatan ibadah haji, lebih kurang 7 tahun, banyak jamaah haji mencoba melakukan pendaftaran di daerah lain yang daftar tunggunya relatif pendek. Hal ini menimbulkan dampak buruk bagi calon jamaah haji pada suatu daerah, karena bersaing dengan calon jamaah luar daerah yang mendaftar melalui daerahnya. Akibatnya terhadap suatu daerah, provinsi ataupun kabupaten/kota, dengan kuota besar namun calon jamaah haji yang mendaftarkan sedikit mestinya daftar tunggu menjadi pendek. Namun karena banyak pendaftar calon jamaah haji dari luar daerah maka meskipun di daerah tersebut jumlah pendaftar calon jamaah haji setempat sedikit tetapi daftar tunggu keberangkatannya lama. Permasalahan pokok dalam hal ini adalah bagaimana calon jamaah haji dari luar daerah tersebut memiliki Kartu Tanda Penduduk setempat sebagai syarat pendaftaran calon jamaah haji. Pada kenyataannya calon jamaah haji yang bersangkutan juga tidak bertempat tinggal di daerah tempat pendaftaran, tetapi tetap bertempat tinggal di daerah asalnya. Hal ini menyangkut penyelesaian masalah lintas kementerian karena penyelenggaraan haji berada di dalam kewenangan Kementerian Agama sedangkan kependudukan dengan bukti Kartu Tanda Penduduk berada di dalam kewenangan Kementerian Dalam Negeri.
- ii. Mutasi antar daerah. Secara psikologis bangsa Indonesia mempunyai karakteristik kedekatan kekerabatan, baik berdasarkan hubungan darah ataupun hubungan pergaulan. Hal tersebut tidak mempengaruhi letak tempat tinggal di antara mereka satu dengan yang lain, baik karena jarak yang jauh ataupun dibatasi oleh letak geografis maupun wilayah hukum pemerintahan. Dalam pelaksanaan ibadah haji diantara mereka mempunyai keinginan untuk dapat pergi ibadah haji bersama-sama dengan kerabatnya yang mendaftarkan dan bertempat tinggal di daerah lain. Dalam hal ini diperlukan upaya administrasi yang disebut dengan mutasi antar daerah, yaitu kepindahan dari daerah tempat calon jamaah haji mendaftarkan diri ke daerah lain tempat yang bersangkutan

berkeinginan untuk pemberangkatan. Pemerintah dalam hal ini Kementerian Agama menentukan bahwa mutasi antar daerah hanya diperbolehkan dalam hal mutasi antar provinsi dan terbatas pada kepentingan suami atau istri dan anak-anak yang harus dibuktikan dengan surat nikah dan kartu keluarga. Hal ini banyak menimbulkan kekecewaan sebagian calon jamaah haji. .

Penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional dan menyangkut martabat serta nama baik bangsa, kegiatan penyelenggaraan ibadah haji menjadi tanggung jawab Pemerintah. Namun, partisipasi masyarakat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem dan manajemen penyelenggaraan ibadah haji. Partisipasi masyarakat tersebut direpresentasikan dalam penyelenggaraan ibadah haji khusus dan bimbingan ibadah haji yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Untuk terlaksananya partisipasi masyarakat dengan baik, diperlukan pengaturan, pengawasan, dan pengendalian dalam rangka memberikan perlindungan kepada jamaah haji.

Dalam rangka pembinaan dan bimbingan ibadah haji, Pasal 7 huruf a menyatakan, bahwa Jamaah Haji berhak memperoleh pembinaan, pelayanan, dan perlindungan dalam menjalankan Ibadah Haji, pembimbingan manasik haji dan/atau materi lainnya, baik di tanah air, di perjalanan, maupun di Arab Saudi.

Pasal 29 ayat (1) huruf a menyatakan, bahwa dalam rangka Pembinaan Ibadah Haji, Menteri menetapkan mekanisme dan prosedur Pembinaan Ibadah Haji; dan pedoman pembinaan, tuntunan manasik, dan panduan perjalanan Ibadah Haji. Selanjutnya pada ayat (2) dinyatakan, bahwa pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan tanpa memungut biaya tambahan dari Jamaah Haji di luar BPIH yang telah ditetapkan. Partisipasi masyarakat dalam bimbingan ibadah haji ditentukan di dalam Pasal 30 ayat (1), bahwa dalam rangka Pembinaan Ibadah Haji, masyarakat dapat memberikan bimbingan Ibadah Haji, baik dilakukan secara perseorangan maupun dengan membentuk kelompok bimbingan. Pada ayat (2) dinyatakan, bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai bimbingan Ibadah Haji oleh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri. Implikasi terhadap ketentuan ini terdapat tarik ulur dalam hal pembimbingan kepada jamaah haji, yaitu di satu sisi pemerintah memberikan

kesempatan kepada masyarakat dalam pembimbingan calon jamaah haji, di sisi lain pemerintah memberikan peranan Kantor Urusan Agama (KUA) untuk melakukan pembimbingan ibadah haji kepada jamaah haji dengan program mandiri, yaitu dengan orientasi kemampuan melaksanakan ibadah haji sendiri tanpa pendampingan selain dari pembimbing yang sudah ditentukan oleh pemerintah. Dari kebijakan ini nampak bahwa terdapat dualisme program pembimbingan ibadah haji, dengan mengurangi kesempatan masyarakat untuk melakukan pembimbingan sebagaimana ditentukan oleh undang-undang. Pada dasarnya peran serta masyarakat di dalam pembimbingan ibadah haji merupakan satu sistem di dalam penyelenggaraan ibadah, sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 8 ayat (4) Pelaksanaan dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh Pemerintah dan/atau masyarakat.

Tidak dapat dihindari dan merupakan fenomena sungguh-sungguh terjadi bahwasanya, di tanah haram Makkah al Mukarramah maupun Madinah al Munawarah, banyak terjadi kejahatan-kejahatan baik dalam bentuk perampasan, pencopetan ataupun penipuan. Tidak didapatkan data secara pasti mengenai siapa dan berasal dari negara mana para pelaku kejahatan tersebut.

Bagi Jamaah Haji Indonesia belum mempunyai jaminan perlindungan yang memadai terhadap aksi kejahatan tersebut, karena berbagai sebab, diantaranya tidak ada kewenangan hukum bagi aparat keamanan Indonesia yang dikirim ke Saudi Arabia untuk melakukan operasi keamanan, meskipun hanya terhadap Jamaah Haji Indonesia. Aparat keamanan Kerajaan Arab Saudi memang bersiaga, namun kesulitan bahasa dan komunikasi menjadi hambatan.

Kejahatan-kejahatan tersebut sangat merugikan para jamaah haji, karena kehilangan harta ataupun uang bekal untuk biaya hidup selama melaksanakan ibadah haji. Lebih dari itu kejahatan-kejahatan tersebut dapat menimbulkan rasa tidak nyaman, khawatir, saling curiga bahkan takut selama berada melaksanakan ibadah haji di Makkah al Mukarramah dan Madinah al Munawarah.

Dalam hal mengantisipasi dan menghadapi tindak kejahatan tidak menutup kemungkinan akan terjadi tindak kekerasan oleh jamaah haji terhadap pelaku

kejahatan, misalnya pemukulan atau pengeroyokan, dalam upaya mengantisipasi tindak kejahatan sebagaimana kadang kala terjadi di negara sendiri, Indonesia. Permasalahan ini memerlukan kebijakan tersendiri mengingat, seandainya terjadi, tindak kekerasan itu dilakukan di dalam yuridiksi negara lain, Saudi Arabia, yang berbeda hukumnya. Para jamaah haji yang melakukan tindak kekerasan dalam upaya melakukan pembelaan terhadap tindak kejahatan terhadap dirinya oleh orang lain justru akan mengalami kesulitan di bidang peradilan dan hukum yang berlaku di Kerajaan Saudi Arabia.

Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa regulasi akan menjadi pedoman perilaku bagi semua warga negara yang terlibat di dalamnya. Suatu regulasi mempunyai karakter legalistik dan formalistik, artinya dibuat oleh lembaga negara yang mempunyai kewenangan berdasarkan hukum negara, dan mempunyai kekuatan mengikat semua warga negara sesuai dengan bunyi ketentuan di dalamnya. Ketidaksesuaian terhadap bunyi ketentuan suatu regulasi merupakan pelanggaran yang diancam dengan sanksi yang telah ditentukan di dalam regulasi itu sendiri. Oleh karena itu regulasi seyogyanya tidak saja memenuhi syarat legal-formal saja tetapi harus memperhatikan faktor-faktor lain yang dapat mempengaruhi efektifitas berlakunya suatu regulasi. Faktor-faktor yang mempunyai potensi mempengaruhi dan terpengaruh di dalam penyelenggaraan ibadah haji, baik secara langsung maupun tidak langsung adalah agamis, sosiologis, psikologis dan ekonomis

Untuk dapat memberikan landasan pemikiran yang komprehensif mengenai regulasi penyelenggaraan haji di Indonesia perlu kiranya memperhatikan data maupun teori yang dikemukakan pada uraian selanjutnya.

Di dalam penyelenggaraan ibadah haji peranan pemerintah tidak hanya dalam hal pengendalian baik langsung ataupun tidak langsung, tetapi juga melakukan operasi langsung sebagaimana ditentukan di dalam UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Haji. Kemudian diatur lebih lanjut dengan Keputusan Menteri Agama No. 371 Tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Haji dan Umroh, dan Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji No. D/377 Tahun 2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan

Penyelenggaraan Haji dan Umroh. Dalam posisi yang demikian pemerintah c.q. Kementerian Agama berperan ganda atau *wayuh fungsi* yaitu bertindak selaku regulator yaitu pihak yang berwenang mengeluarkan kebijakan, baik sistem maupun manajemen, dalam bentuk peraturan perundang-undangan, dan sekaligus bertindak selaku operator yaitu melaksanakan secara langsung sistem dan manajemen penyelenggaraan haji.

Inilah permasalahan pokok di dalam sistem hukum di Indonesia. Hukum positif mengenai penyelenggaraan haji merupakan salah satu bidang di dalam sistem hukum di Indonesia. Hukum positif adalah kesemuanya kaedah hukum yang kita cita-citakan supaya memberi akibat peristiwa-peristiwa dalam suatu pergaulan hidup yang tertentu. Kajian lebih lanjut adalah mengenai konsistensi dari hukum positif penyelenggaraan haji untuk mengetahui ada tidaknya pertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya di dalam sistem hukum di Indonesia.

Secara normatif UU No. 13 Tahun 2008 berasas *iedereen wordt geacht de wet te kennen*, mempunyai kekuatan berlaku dan mengikat semua warga negara yang terlibat di dalam penyelenggaraan ibadah haji, baik penyelenggara ibadah haji maupun jamaah haji. Secara material di dalam UU No. 13 Tahun 2008 terdapat ketentuan yang dapat menimbulkan *negatif interpretatif*, yang dapat dijadikan dasar hukum bagi suatu penyimpangan atau pelanggaran sehingga mempunyai aspek legalitas, misalnya mengenai Dana Abadi Umat, hak kemilikan uang pendaftaran calon jamaah haji dalam status *waiting list* dan pertanggungjawabannya.

Hegemoni pemerintah selaku regulator dan operator, serta inkonsistensi kebijakan terhadap penyelenggaraan haji reguler dan khusus (plus), memerlukan monitoring yang proporsional. Monitoring terhadap kinerja pemerintah dalam hal penyelenggaraan haji dilaksanakan dengan metode yuridis normatif.

Inkonsistensi dari hukum positif merupakan konsekuensi dari eksistensinya di dalam suatu sistem hukum. Tradisi berpikir rasional dan atomistic (dengan cara memecah dan memilah-milah), yang selanjutnya berkembang dengan melihat alam sebagai suatu institusi yang sistematis, mekanistik, linier dan

deterministik. Pemikiran Cartesian-Newtonian inilah yang kemudian mengilhami kaum positivis yang menghendaki agar hukum modern pun harus dipahami, digarap dan diselenggarakan secara sistematis, logis dan rasional. Senantiasa ada hubungan erat antara institusi hukum dengan perkembangan organisasi masyarakatnya. Hubungan itu secara teoritis dideskripsikan sebagai bentuk-bentuk penginstitutionalan hukum, yang dimulai dari bentuknya yang paling sederhana sampai ke bentuk yang rumit, sesuai dengan perkembangan masyarakatnya.

Hakikat hukum terletak pada unsur perintah. Hukum adalah perintah penguasa. Hukum dipandang sebagai sistem yang tetap, logis dan tertutup. Dikatakan sebagai sistem “tertutup” karena hanya pihak penguasa sajalah yang dapat menentukan apa yang diperbolehkan dan apa yang tidak diperbolehkan. Penguasa, dengan kekuasaannya dapat memberlakukan hukum dengan cara menakut-nakuti dan mengarahkan tingkah laku seseorang ke arah yang diinginkannya.

Senyalemen mengenai hal itu dapat dicermati dengan ilustrasi tipologi kekuasaan dan hukum masa Orde baru menyatakan, bahwa apa yang merupakan hukum adalah apa yang dimau oleh kekuasaan politik dan penguasaan demi kepentingan yang diinginkannya. Tipe hukumnya pun bersifat represif yang menghendaki tingkat kepatuhan warga yang mendekati mutlak (*submissive compliance*). Hukum merupakan alat legitimasi bagi program-program atau tujuan-tujuan lembaga eksekutif dan lebih mencerminkan kehendak mereka yang memiliki kekuasaan.

Di samping itu kritik yang paling sederhana dari hukum positif adalah terdapat banyak kekurangan pengaturannya, dengan kata lain tidak ada yang sempurna. Tidak jarang dijumpai keadaan bahwa, peraturan perundang-undangan tidak lengkap, tidak jelas, tidak mengatur atau mengatur tetapi tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat.

Pada hakikatnya perlindungan hak dan kepentingan Jamaah Haji dimaksudkan dalam rangka penegakan hukum, karena di dalamnya terdapat konsep penyelenggaraan ibadah haji secara tertib sehingga tercipta keadilan,

kepastian hukum dan kemanfaatan sosial bagi para Jamaah Haji. Bahwasanya hukum mengandung ide atau konsep-konsep yang abstrak, yang meliputi keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan sosial, harus diwujudkan dalam kenyataan. Proses perwujudan ide yang abstrak ke dalam kenyataan sesungguhnya merupakan proses penegakan hukum. Penegakan hukum perlindungan konsumen, diwujudkan dengan suatu undang-undang yang sangat diperlukan sebagai dasar perwujudan ide di dalam kenyataan. Secara analogis di dalam penyelenggaraan ibadah haji, kedudukan hukum jamaah haji dan pemerintah sebagai penyelenggaraan ibadah haji, seperti halnya konsumen dan produsen. Perlunya undang-undang perlindungan konsumen karena lemahnya posisi konsumen dibandingkan posisi produsen karena dari proses awal sampai hasil produksi tanpa campur tangan konsumen sedikitpun.

Mewujudkan ide yang abstrak ke dalam kenyataan, selain merupakan penegakan hukum, menurut penulis juga merupakan tanggung jawab terhadap fenomena sosial yang menyangkut keanekaragaman bentuk hubungan sosial yang signifikan. Secara sosiologis pada dasarnya hukum yang di dalamnya terkandung ide dasar yang abstrak merupakan sebagian dari alat pengaturan hubungan sosial. Dengan demikian kajian hukum dan sosiologi sama-sama diperlukan di dalam membahas masalah yang diungkapkan dalam penelitian ini. Artinya tidak cukup hanya mengkaji peraturan perundang-undangan tetapi juga perlu mengkaji kenyataan di dalam masyarakat. Sebagai disiplin intelektual dan bentuk-bentuk praktek profesional, hukum dan sosiologi adalah sama dalam *scope* meskipun secara menyeluruh mereka saling bertentangan dalam metode dan tujuan. Sebagai suatu disiplin, hukum menyangkut uraian seni praktis pemerintah melalui peraturan-peraturan, sedangkan sosiologi menyangkut penelitian ilmiah tentang fenomena sosial, dan kepentingannya bersifat menjelaskan (eksplanasi) dan mendeskripsikan (deskriptif).

Berpijak pada kajian hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan terhadap kenyataan sosial, Berdasarkan teori Positivisme Legal bahwa, hukum sering dikatakan mempunyai *double-faceted characters* yang dapat diungkapkan dengan berbagai cara, yaitu hukum terdiri dari ketentuan-ketentuan (proposisi

yang seharusnya cara subjek legal berperilaku), dan pada waktu yang sama hukum merupakan suatu fenomena sosial yang hanya ada seandainya ketentuan perilaku sebenarnya mempunyai beberapa efek terhadap cara orang-orang berfikir dan berperilaku. Lebih lanjut dikatakan bahwa apa yang dianggap keadilan atau ketidakadilan, kebijaksanaan atau efisiensi, signifikansi atau politik hukum bukan merupakan dasar untuk memahami hukum selama peraturan-peraturan hukum dapat dinyatakan dengan jelas. Hanya ketika data hukum sulit untuk dipahami, ketika peraturan-peraturan tidak jelas atau aplikasinya terhadap suatu kasus baru menimbulkan keraguan, unsur-unsur sosio legal sangat diperlukan.

Untuk itulah kiranya diperlukan pemikiran yang lebih tepat untuk menyelesaikan permasalahan hukum. Secara yuridis formal penyelenggaraan haji di Indonesia telah diatur dengan Undang-Undang No. 13 tahun 2008, namun demikian di dalam pelaksanaannya terdapat beberapa masalah yang tidak dapat diselesaikan berdasarkan undang-undang yang berlaku, sehingga peraturan perundang-undangan tersebut tidak sepenuhnya dapat memenuhi perlindungan hukum terhadap jamaah haji, sehingga memerlukan paradigma lain yang lebih didasarkan pada sisi tingkah laku manusianya.

4. Kesimpulan

Berdasarkan analisis hasil penelitian dan pembahasan tersebut di atas, dapat dinyatakan bahwa kebijakan penyelenggaraan ibadah haji belum sepenuhnya dapat memberikan perlindungan hukum terhadap kepentingan jamaah haji sebagai akibat kedudukan penyelenggara ibadah haji berfungsi ganda yaitu sebagai regulator dan operator.

Kesimpulan ini didasarkan pada beberapa alasan sebagai berikut :

1. Dasar : Pada konsiderans “Mengingat” UU No.13 Tahun 2008, ketentuan Pasal 29 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan Pasal 28I ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 belum dijadikan dasar kebijakan penyelenggaraan ibadah haji secara menyeluruh. Implikasi terhadap ketentuan bahwa Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat

menurut agamanya dan kepercayaannya, yaitu dalam hal pelaksanaan ibadah sunnah belum mendapat fasilitas dari negara. Kebijakan mengenai setoran awal pendaftaran ibadah haji sebesar Rp.25.000.000,00 yang akan mengendap selama lebih dari tujuh tahun, dari saat pendaftaran sampai dengan saat keberangkatannya, tanpa adanya perhitungan jasa kemanfaatan dari dana setoran awal pendaftaran ibadah haji tersebut, memberikan beban berat bagi calon jamaah haji untuk melaksanakan ibadah haji.

2. Subyek : Negara Republik Indonesia, diwakili oleh pemerintah dan rakyat. Peranan Negara direduksi menjadi pemerintah saja, dibuktikan dengan peranan ganda dari pemerintah selaku penanggung jawab penyelenggara ibadah haji yaitu sebagai regulator dan operator. Kedudukan pemerintah sebagai personifikasi dari Negara menyebabkan hubungan rakyat dan pemerintah bersifat subordinasi. Dalam kedudukan subordinasi ini terjadinya pemaksaan dan keterpaksaan antara pemerintah dan calon jamaah haji tidak dapat dihindari.
3. Tujuan : Mulai bergeser dari pelaksana layanan publik ke arah pemegang hegemoni kewenangan. Hal ini nampak pada pengelolaan keuangan dari sistem pendaftaran calon jamaah haji sepanjang tahun dan pengelolaan Dana Abadi Umat. Demikian juga pelaksanaan ibadah haji dibatasi pada petunjuk teknis yang ditetapkan pemerintah, padahal terdapat pluralitas beribadah bagi Umat Islam berdasarkan madzab yang dianutnya, yaitu dalam hal pelaksanaan ibadah sunnah. Pelaksanaan sunnah di dalam ibadah haji, meskipun tidak dilarang tetapi tidak mendapat fasilitas dari pemerintah, sehingga ditanggung sendiri oleh jamaah haji.
4. Substansi :
 - (1) Peran ganda pemerintah sebagai regulator dan operator mengaburkan fungsi pengawasan dan akuntabilitas terhadap penyelenggaraan ibadah haji. Peran ganda ini menyebabkan pengawasan dan akuntabilitas dilakukan oleh dirinya sendiri, misalnya pembentukan Komisi Pengawas Ibadah Haji (KPIH) yang dimaksudkan untuk mengawasi penyelenggaraan ibadah haji

dibentuk oleh pemerintah sendiri. Dengan demikian KPIH tersebut dibentuk sendiri untuk mengawasi dirinya sendiri.

- (2) Hegemoni kewenangan di dalam penyelenggaraan ibadah haji melahirkan kebijakan yang membatasi peran serta masyarakat di dalam penyelenggaraan ibadah. Secara vertikal berdasar struktural kelembagaan pada penyelenggara ibadah haji dipaksakan untuk membatasi peran serta masyarakat tersebut, dengan cara membentuk organisasi kemasyarakatan yang diberi tugas melaksanakan fungsi pembinaan jamaah haji dan membatasi ruang lingkup dan gerak lembaga masyarakat yang bergerak di bidang penyelenggaraan ibadah haji.
- (3) Kebijakan mengenai layanan birokrasi berdasarkan batas wilayah kerja lembaga vertikal dari pemerintah dan sistem keberangkatan berdasar urutan daftar calon jamaah haji menimbulkan kesulitan bagi calon jamaah haji yang akan berangkat ibadah haji bersama dengan walinya (baca: muhrim) sendiri, karena belum memiliki dana setoran awal pendaftaran pergi haji dalam waktu bersamaan.
- (4) Akomodasi dan transportasi jamaah haji menjadi rutinitas tahunan di dalam penyelenggaraan ibadah haji. Namun demikian ketidakpastian mengenai akomodasi dan transportasi inipun juga menjadi problematika tahunan yang selalu menyertainya. Pengalaman keberangkatan seorang jamaah haji setiap tahun keberangkatannya akan selalu berbeda, artinya berapa kali seseorang berangkat ibadah haji akan mendapatkan pengalaman yang berbeda sesuai dengan jumlah keberangkatannya.
- (5) Ketentuan mengenai Dana Abadi Umat membawa konsekuensi pada implikasinya. Dana Abadi Umat berasal dari upaya efisiensi biaya penyelenggaraan ibadah haji. Beberapa masalah yang menyertai di dalam ketentuan ini, antara lain, atas dasar hak hukum apa yang dimiliki penyelenggara ibadah haji untuk melakukan efisiensi, mengapa dan untuk tujuan apa dilakukan efisiensi. dan apa dampak dari efisiensi yang telah dilakukan. Permasalahan yang lebih mendasar akibat dari ketentuan DAU ini adalah milik siapa dana hasil efisiensi tersebut.

- (6) Layanan keamanan jamaah haji selama berada di Saudi Arabia kurang memberikan jaminan keselamatan, sebagai akibat semakin banyaknya tindak kejahatan yang mengancam harta milik jamaah haji.

Dari kesimpulan berdasarkan beberapa alasan tersebut di atas, maka diperlukan konstruksi baru mengenai kebijakan penyelenggaraan ibadah haji yang dapat memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap kepentingan jamaah haji. Konstruksi baru tersebut adalah sebagai berikut :

**Konstruksi Baru Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji Dalam Konteks
Perlindungan Hukum Terhadap kepentingan Jamaah Haji**

No.	Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji
1.	Dasar : Jaminan perlindungan melaksanakan ibadah sesuai keyakinan dan kepercayaannya, Pasal 29 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (2) dan Pasal 28I ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2.	Subyek : Negara Republik Indonesia (Pemerintah c.q. Kementerian Agama dan Rakyat/Jamaah Haji. Kepentingan jamaah haji dan peran serta masyarakat di dalam penyelenggaraan ibadah haji.
3.	Tujuan : Pemenuhan kepentingan jamaah haji di dalam melaksanakan ibadah haji. Mengevaluasi hegemoni kewenangan penyelenggaraan ibadah haji, merekonstruksi lembaga penyelenggara dengan cara memisahkan fungsi regulator dan operator.
4.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Peran ganda pemerintah sebagai regulator dan operator dipisahkan. 2) Kebijakan yang membatasi peran serta masyarakat di dalam penyelenggaraan ibadah haji diubah menjadi pendayagunaan peran serta masyarakat dengan memasukkan ke dalam sistem penyelenggaraan ibadah haji. 3) Kebijakan mengenai layanan birokrasi dengan memperhatikan kepentingan pribadi jamaah haji secara proporsional, terutama yang berkaitan dengan hubungan mahrim meskipun berbeda tempat tinggal maupun tahun pendaftaran. 4) Permasalahan akomodasi dan transportasi jamaah haji selama berada di Arab Saudi merupakan hal yang tidak mudah, karena begitu besarnya jumlah jamaah haji Indonesia dan persaingan dengan jamaah haji dari negara lain. Upaya mengenai hal ini dengan cara lebih mengintensifkan sistem pemesanan hotel dan alat angkut secara periodik, serta upaya melalui MoU dengan pemerintah kerajaan Saudi Arabia. 5) Pengelolaan finansial baik dana setoran awal pendaftaran awal maupun dana abadi umat ditinjau kembali dengan memperhatikan hak-hak calon jamaah haji. Hal-hal yang perlu diperhatikan adalah hak kepemilikan dana setoran awal dan dana abadi umat, hak-hak yang melekat pada kepemilikan dana-dana tersebut, serta penggunaan dana dan kemafataannya.

Konsekuensi : Negara sebagai penjamin perlindungan terlaksananya ibadah bagi setiap bangsanya, termasuk dalam hal ibadah haji. Penanggung jawab penyelenggara ibadah haji yang mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan dan regulasi dipegang oleh negara melalui pemerintah/kementerian agama. Penanggung jawab operasional penyelenggaraan ibadah haji dipegang oleh negara melalui lembaga negara yang dibentuk untuk itu.

5. Rekomendasi

Untuk dapat mewujudkan konstruksi baru kebijakan penyelenggaraan ibadah haji, maka direkomendasikan agar Presiden Republik Indonesia sebagai Kepala Negara mengkaji ulang kebijakan penyelenggaraan ibadah haji yang dituangkan di dalam UU No. 13 Tahun 2008 beserta peraturan pelaksanaannya. Pengkajian lebih ditekankan pada substansi kebijakan yang berkaitan dengan perlindungan terhadap kepentingan jamaah haji, yang meliputi :

- 1) lembaga penyelenggara dipisahkan antara regulator dan operator
- 2) manajemen finansial yang menyangkut hak kepemilikan setoran awal dan Dana Abadi Umat serta kemanfaatannya
- 3) kesempurnaan pelaksanaan ibadah haji yang terdiri dari rukun, wajib dan sunnah
- 4) layanan birokrasi yang menyangkut kuota dan pengelompokan jamaah haji (regu/rombongan) yang bersifat kedaerahan.
- 5) fasilitas transportasi dan akomodasi
- 6) peran serta masyarakat di dalam bimbingan dan pendampingan jamaah haji
- 7) penanganan keamanan selama melaksanakan ibadah haji di Saudi Arabia.

Proses awal dari konstruksi tersebut adalah adanya niat dari Presiden selaku Kepala Negara untuk memperbaiki penyelenggaraan ibadah haji dengan mengambil kebijakan berdasarkan kepentingan hukum dan rasa keadilan sosial. Seyogyanya Presiden Republik Indonesia berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, Majelis Ulama Indonesia, para pemimpin organisasi Islam dan para ahli hukum (perdata) Islam/umum untuk memperbaiki kebijakan penyelenggara ibadah.

SUMMARY

1. Introduction

Hajj for Muslims is the main duty of the five Pillars of Islam and must be done once in a lifetime for every Muslim who falls into the category adult and sensible, and has the ability to implement. The command to implement Hajj dogmatically is an absolute command of Allah Subhanahu wa ta'ala specified in the Al-Qur'an. Terms ability is related to the specific nature of the hajj itself, which can only be implemented in time and place specified in Makkah al Mukaromah , Saudi Arabia, in every month Dzulhijah (the 11th month of Hijra), with carrying out religious procession standing at Arafat, mabit and throw Jumrah in Mina, and thawaf ifadhah at the Masjidil Haram.

The policy of hajj implementation in Indonesia poured in Act No. 13 of 2008 on the Implementation of hajj. The purpose of the Hajj implementation is to provide guidance, care and protection as well as possible through the implementation of system and good management so the implementation of Hajj can run safe, orderly, smooth and comfortable in accordance with the guidance of religion and hajj pilgrims can carry out independently so that obtaining hajj mabrur. Indonesian hajj pilgrims shows a significant improvement every year, so it needs a government policy based on quotas set by government of Saudi Arabia. The interest of hajj pilgrims are protected by legislation. However, there are times the law was incomplete or unclear. Although incomplete or unclear, a law have to be implemented. Based on the study of law in the form of legislation against social reality, it is necessary to study the phenomena arising from the law of that country. The problems are 1) why the policy of the hajj implementation can not give guarantees legal protection against the interest of hajj pilgrims; 2) how the policy of the hajj implementation to guarantee legal protection of the interests of hajj pilgrims; and 3) how the new construction of the policy of Hajj implementation which can guarantee the legal protection of the interests of hajj pilgrims?

2. The mindset of the research

Assessment and analysis based on the concept that the law is an agreement, both written and unwritten. The *constructivism* paradigm with *socio legal* approach used to assess *law as relative and contextual consensus* and *law as experiential realities*. Hermeneutic and phenomenological methods used to collect, reduce, verify and present the data. To the phenomenon of research findings, used the micro theory, they are theory of Public Policy David Easton and Wayne Parsons, Progressive Legal Theory Satjipto Rahardjo, and Symbolic Interactionism theory Blummer. Analysis of macro phenomena used the Legal Work Chambliss and Seidman, and Cybernetic Theory. The final goal is a new construction of policy of the hajj implementation in the context of the legal protection to the interest of hajj pilgrims.

3. The results of the research

Although not explicitly stated, but at the preamble of constitution 1945 implied the will of the Republic of Indonesia is a state law. The consequences of a state law is that all policies relating to governance of nation and state set forth in the form of legislation made by the institution that is authorized for it by the Constitution of 1945, as set forth in the Act No. 10 of 2004.

Article 28D paragraph (1) of the Constitution 1945, that every person is entitled to recognition, guarantees, protection and legal certainty of fair and equal treatment before the law. Meaning contained in these articles is that the government has a responsibility to guarantee the protection and fulfillment of human rights, in terms of implementation of worship as their religion guidance. Affirmed in Article 28E Paragraph (2), that every person has the right to freedom of belief to believe, express thoughts and attitudes, according to their conscience, and the provisions of Article 28 I paragraph (4), that the protection, advancement, upholding, and fulfillment of human rights human beings are the responsibility of the state, especially the government.

From the above provisions in mind that the life of worship according to their religious guidance is a human right for every citizen should be guaranteed

protection by the state. For Indonesian citizens who are Muslim, one of which is protection against the implementation of hajj. The policy of hajj implementation in Indonesia, set forth in the legislation have been conducted since 1922. Sequentially, Staatsblad 1922 Number 698, about Pelgrims Ordinance, Pelgrims Verordening In 1938, Presidential Decree No. 22 of 1969, Presidential Instruction No. 6 of 1969, Presidential Decree No. 53 of 1981, Presidential Decree No. 62 of 1995 jo. Presidential Decree No. 81 of 1995 junto Presidential Decree No. 119 of 1998, Act. 17 of 1999, and recent Act no. 13 of 2008. Further regulation by the Minister of Religious No. 371 of 2002 on the Implementation of Hajj and Umrah, and the decision of the Director General of the Islamic Society and Implementation Guidance No. Hajj. D/377 of 2002 on Guidelines on Implementation of Hajj and Umrah.

Policies regarding the hajj implementation in Indonesia, according to Act no. 13 Year 2008 on Implementation of Hajj, become the government's responsibility. Explanation of Act . 13 Year 2008 based on the consideration that, the organization of the Hajj is a national task because in addition to physical and spiritual well-being related to hajj pilgrims, also involves the good name and dignity of the Indonesian people in foreign countries, especially Saudi Arabia. System of the Hajj, according to Act No. 13 of 2008, is centralized and give full authority and the very broad scope to the Minister of Religious Affairs in charge of organizing a national pilgrimage.

Arrangements under the state law of a state law, the legal form of formal and positivistic character, showing that state law gave birth to a system of state administration, one of them in the field of governance, particularly regarding the implementation of the pilgrimage by the Ministry of Religious Affairs. Implications of the policy of hajj implementation has not been fully able to provide legal protection to its legal object i.e. the interests of hajj pilgrims.

Some aspects related to policy of the hajj implementation includes several fields, including finance, the field of worship and protection of the interests of hajj pilgrims. In terms of protecting the interests of hajj pilgrims, including service

bureaucracy, community participation in the hajj guidance, security and safety at the time of hajj pilgrims in the holy land.

Hajj registration system provided for in Regulation of the Minister of Religious Affairs No. 15 of 2006, as amended several of its provisions by Regulation of the Minister of Religious Affairs No. 1 of 2008. Article 2 paragraph 2 of Regulation of the Minister of Religious Affairs No. 15 of 2008 determines that the registration is performed every working day throughout the year. Specified in Article 10 paragraph (11) the number of portion given to each prospective pilgrims who have paid the initial deposit BPIH Rp. 20.000.000,00 (twenty million rupiahs). Furthermore according to Article 3 paragraph (2) the amount of savings that have obtained the portion mentioned in subsection (2) declared valid after transferred to the account of the Minister of Religious Affairs at Bank Deposit Recipient Hajj Travel Costs (BPS-BPIH) and has been listed on the Ministry of Religious Affairs District Offices / City of domicile. The amount of initial deposit hajj registration Rp.20.000.000, 00, on May 3, 2010 increased to Rp.25.000.000, 00, with consideration to reduce the rate of increase in the number of pilgrims.

Interesting issues that accompany the Hajj operation of fund management from the initial deposit of prospective pilgrims registration are :

1. For organizers of Hajj (the Ministry of Religious Affairs), faced with the problem of accountability in managing start-up funds for Rp.25.000.000,00 pilgrim registration per person for the period from the time entry portion of the pilgrimage in Siskohat until departure time in question.
2. How the legal ownership of the funds early pilgrim registration, that is owned by the prospective pilgrims or owned by the government as the organizer of the pilgrimage. Ownership status of the initial deposit registration has become very important related to the mechanism of year-round registration system is an administrative process or already is a mutually binding legal agreement. In civil law, both, either is an administrative process as well as a binding legal agreement will create legal issues that have legal consequences, especially regarding the rights and obligations.

3. Act no. 13 Year 2008 gives the authority to make efficiencies in the organization of the Hajj, which are accommodated within the Ummah Endowment Fund (Dana Abadi Umat). The amount of funds derived from the efficiency of the Hajj, which is accommodated in the Ummah Endowment Fund is very big. Up to now it could not be used, because there are no government regulations on the management of Ummah Endowment Fund, and have been frozen since May of 2005. Policies to make efficiencies in the implementation of hajj contains legal gaps in the field of state law and religious law. In the field of religious law, although the Ummah Endowment Fund is for the interests of the people, how hajj pilgrims sincerity factor concerned. It is important to be thinking that the pledge and sincerity of the hajj pilgrims is limited to their financing of pilgrimage journey. In the field of state law, the results showed there was none clause expressed by the hajj pilgrims regarding the using of the remaining costs of the implementation of the agreement pilgrimage, and none clause which states that in the Hajj operation will be efficiency. Thus the efficiency of policies undertaken in the Hajj implementation which is then accommodated within the Ummah Endowment Fund is a violation of state law and religious law.
4. In its development, the prospective pilgrims can be a commodity business with a banking system bailout haji bids. In this case, prospective pilgrims get a loan fund of Rp.25.000.000,00 to be able to register the hajj pilgrimage so soon get a share of pilgrimage. In other words, the banking business capture a good market opportunity to expand the customer, by providing bridging funds to meet the wishes Hajj pilgrims soon get a share of pilgrimage for not too much on a waiting list.

The procedure of worship in Islam, including the procedures for pilgrimage worship, known to the institution called the pillars, obligatory and sunnah. The perfection of human in conducting worship is measured from the completeness of the implementation of the three elements regulation.

Pillars of Hajj includes such things as the following from ihram from miqat, wukuf at Arafat, thawaf Ifadah, sya'i, tahalul, and orderly. Mandatory

pilgrimage consists of ihram from miqat, mabit in Muzdalifah, mabit in Mina, throwing jumrah Aqabah on the date of Dzulhijjah, throwing jumrah Ula, Wustha and Aqabah on 11, 12 and 13 Dzulhijjah, and thawaf wada'.

In relation with Ihram and Miqat. Ihram is the intention to start the Hajj or Umrah. Ihram must be done in Miqat, the boundaries of place and time designated by the Prophet Muhammad SAW, they are Miqat Zamani (deadline), the deadline for Hajj Ihram is to begin months until 10 months syawal Zulhijjah, and Miqat Makani (the place limits), the limits of the place to do it is as follows Ihram (1) for persons who reside in the land of haram (Makkah), hajj ihram ihram place limits on each of their home. 2) for people who come from outside the land of haram (Makkah), there are 5 places that have been determined by the Prophet Muhammad SAW, they are Zulhulaifah (Biir Ali), Juhfah (Rabiq), Qarnul-Manazil, Yalamlam, Zattu-Irqin. For Indonesian hajj pilgrims miqat in Qarnul-Manazil, a place within a distance of approximately 15 minutes before the aircraft landed at King Abdul Aziz International Airport, Jeddah. But now the government of Indonesia set miqat at King Abdul Aziz International Airport, Jeddah. In this understanding, has actually crossed the line miqat, so has violated mandatory hajj and must pay dam or a fine.

Such things also happen in the rituals of pilgrimage in terms Tarwiyah and mabit in Muzdalifah. The understanding of Tarwiyah is staying in Mina on the 8th of Dzulhijjah, or the day before the standing at Arafat, by making dzuhur prayer, Asr, Maghrib, Isha 'and Fajr, in time with the way qashar without jama', except for Fajr and Maghrib. From direct observation and literature review found a difference of principle, especially regarding Tarwiyah and mabit in Muzdalifah until dawn. Prophet Muhammad SAW in the pilgrimage implement Tarwiyah, while the Government of Indonesia c.q. Ministry of Religious Affairs, set to does not do Tarwiyah but from Makkah directly to Arafat to implement wukuf.

Differences are also found in the case mabit (stay) at Muzdalifah at night after completed the wukuf, the Prophet Muhammad SAW in the pilgrimage with mabit until dawn and perform Fajr prayer in Muzdalifah, while the Government of Indonesia cq Ministry of Religious Affairs, set in Muzdalifah mabit enough to

pass through the middle of the night (not to pray Fajr in Muzdalifah). From the description about the rituals of hajj above can be explained that ,indeed the Prophet Muhammad SAW did not specify clearly the procedures which the Hajj rituals of traditions ,but the hadith says " follow my ways (the Prophet)pilgrimage ". Thus for the hajj pilgrims certainly want perfection, at least, approached the procession who had done by the Prophet Muhammad SAW.

For Hajj pilgrims have rights protected by law and Human Rights. According to the Constitution of 1945 hajj pilgrims have the right to practice their religion in accordance with the guidance perfectly Rasululloh SAW, and for there to be obligations of the Hajj to provide facilities and ease of implementation of the hajj. Researchers saw there are discrepancies in the implementation of the Hajj rituals by Indonesian hajj pilgrims because of the decision of the Indonesian Government. Though organizers of the pilgrimage in Mecca (Maktab) does not close the opportunity for that, it means providing opportunities for Hajj pilgrims who will perform Tarwiyah, Mabit in Muzdalifah until dawn, although the terms have to ask permission first, and accommodation is not provided unless transportation.

Against this phenomenon, obtained data in the form of diverse opinions from the informants consisted of Ulema, Management of Hajj Guidance Group, Muslim community leaders, and Hajj Pilgrims. Broadly speaking, some opinions can be divided into two groups: **first**, that the rituals of Hajj should be performed as well as guidance of Prophet Muhammad SAW. Ironic, people are recommended to increase the Sunnah of worship during their stay in Medina and in Mecca, but they were not given the facilities to implement Sunnah which directly related to the pilgrimage itself. **Second**, that the program established by the government as the organizer of the pilgrimage would have been considered the best way , therefore followed by the hajj pilgrims so they did not experience difficulties that could disadvantage the hajj pilgrims themselves.

From the above description,seems there is coercion by the government to Hajj pilgrims to perform Hajj rituals in accordance with its policies, not based on the whole rituals of Hajj is taught by the Prophet Muhammad SAW .

This mindset is intended to contribute alternative ideas to the phenomenon that occurred in the hajj implementation, either to the local authorities and communities, the importance of deregulation of the system that had been applied.

Since the Government of the Republic of Indonesia c.q. Ministry of Religious implementing Pilgrimage registration policies through all year, in 2006, the year 2010 was approximately 816,000 people have registered as a candidate for Hajj pilgrims, thus included in the waiting list, with a 5-year implementation period ahead. Policies of year-round registration system is causing some less positive effects both for the organizers of the pilgrimage as well as for prospective hajj pilgrims, including:

1. Inter-regional registries. As a result of long waiting lists pilgrimage departure, more or less 7 years, many prospective pilgrims tried to do the registration in other areas which are relatively short waiting list. This could cause adverse effects to prospective pilgrims in the area, because they compete with prospective pilgrims outside the area who sign up through their area. As a result for a region, province or district / city, with a large quota but less pilgrims who register should be a short waiting list. But, because of many prospective applicants pilgrims from outside area, despite the number of local hajj pilgrims registrants in the area is only a little, pilgrims departure become long waiting lists. A primary issue in this case is how prospective hajj pilgrims from outside area has a local identity cards as a condition of hajj pilgrims registration. In fact prospective hajj pilgrims in question also does not reside in the area where they registrate, but still reside in the area of their origin. This is about solving cross-ministerial problems because of organizing pilgrimage is the authority of the Ministry of Religious Affairs, while the population with proof of identity cards is the authority of the Ministry of Interior.
2. Inter-regional mutation. Psychologically, the Indonesian nation has the characteristics of the closeness of kinship, whether by blood relationship or association relationships. It does not affect the location of residence among them one with another, either because of distance or limited by geographical location and jurisdiction of government. In the implementation of the

pilgrimage, they have a desire to go on pilgrimage together with their relatives who are registered and living in other regions. In this case the administrative effort required which called the mutation among the regions, it is the movement from the area where pilgrims apply to other areas where the concerned wishes to departure. Government, in this case the Ministry of Religious Affairs determines that the mutation among the areas is only allowed in the case of inter-provincial movement and limited to the interests of husband or wife and children who must be evidenced by a marriage and family card. This causes a lot of dissappointments for some prospective pilgrims .

Since the implementation of the Hajj is a national duty and concern the dignity and good name of the nation, organizing activities of the pilgrimage become the responsibility of the Government. However, public participation is an inseparable part of system management and operation of the pilgrimage. Public participation is represented in the implementation of special hajj and pilgrimage guidance that grow and develop in society. For the implementation of community participation can be well implemented, it needs arrangements, supervision, and control in order to provide protection to hajj pilgrims.

In the framework of coaching and guidance pilgrimage, Article 7 letter a state that Hajj pilgrims are entitled to assistance, services, and protection in carrying Hajj, the pilgrimage rituals coaching and / or other materials, whether in the homeland, the journey, and in the Saudi Arabia.

Article 29 paragraph (1) letter a claim, that in the framework of Hajj Guidance, Minister establish mechanisms and procedures for Hajj Guidance; and guidelines for coaching, guidance rituals, and pilgrimage travel guides. Furthermore, in paragraph (2) stated, that the guidance referred to in paragraph (1) performed without additional charge of Hajj pilgrims outside a predetermined BPIH. Public participation in the Hajj Guidance provided for in Article 30 paragraph (1), that in the framework of the Hajj guidance, the community can provide guidance Pilgrimage, whether done individually or by forming groups of guidance. In paragraph (2) stated that further provisions regarding Hajj guidance by the public as referred to in paragraph (1) regulated by Regulation of the

Minister. The implication of this provision contained in this tug guiding the hajj pilgrims, is on the one hand the government provides the opportunity for the community in guiding pilgrims, on the other hand the government provides the role to the Office of Religious Affairs (KUA) to perform the hajj guidance to the hajj pilgrims with an independent program, i.e. with orientation of capability to perform pilgrimage themselves without assistance other than the supervisor who has been determined by the government. From this policy appears that there is a dualism of pilgrimage coaching program, by reducing the community opportunities to do the coaching as provided by law. Basically, the role of the community in guiding the pilgrimage is one system in the organization of worship, as provided for in Article 8 paragraph (4) Implementation of the Hajj Operation referred to in paragraph (1) and paragraph (2) conducted by the Government and / or the public.

It is unavoidable and is a phenomenon that really happen in Makkah al Mukarramah and Madinah al Munawarah, many crimes occur either in the form of deprivation, robbery or fraud. There were no data for certain about who and where the perpetrators of these crimes come from.

Indonesian Hajj pilgrims does not have a guarantee of adequate protection against acts of crime, for various reasons, one of them is there is no legal authority for the Indonesian security forces sent to Saudi Arabia to perform the security operation, although only against Indonesian Hajj Pilgrims. Kingdom of Saudi Arabia security forces are on alert, but the difficulties of language and communication become the obstacles.

These crimes are extremely detrimental to the hajj pilgrims, the loss of property or the provision of money for living expenses during the pilgrimage. More than that, these crimes can cause discomfort, worry, suspicion and even fear whilst pilgrimage in Makkah al Mukarramah and Madinah al Munawarah.

In order to anticipate and deal with crime, it is possible to be occurred by hajj pilgrims violence against perpetrators of crimes, such as licking or beating, in an effort to anticipate crime as sometimes happens in our own country, Indonesia. This problem requires a special policy, considering, in case the violence was carried out within the jurisdiction of other countries, Saudi Arabia, which has

different law. The hajj pilgrims who perform acts of violence in an attempt to defend against the crime against them by other people will have difficulty in the field of justice and the laws of the Kingdom of Saudi Arabia.

As already described above that the regulation will be a code of conduct for all citizens who engage in it. A regulation has the legalistic and formalistik character, it means made by state agencies that have authority under state law, and have the binding force of all citizens in accordance with the sound of the provisions in it. Incompatibility of the provisions of a regulation is an offense punishable by sanctions that have been specified in the regulation itself. Therefore, regulation should not only adequate the criteria of legal-formal, but must consider other factors that may affect the effectiveness of the enactment of a regulation. The factors that have potential to affect and be affected in the organization of the pilgrimage, either directly or indirectly, are religious, sociological, psychological and economical.

To be able to provide a comprehensive basis for thinking about regulatory organization of the pilgrimage in Indonesia it would need to pay attention to data and theory presented in the next description.

In the organization of the pilgrimage, the government's role not only in terms of control, whether directly or indirectly, but also conduct direct operations as provided for in Act no. 13 Year 2008 on Implementation of Hajj. Then be further regulated by Decree of the Minister of Religion No. 371 of 2002 on the Implementation of Hajj and Umrah, and the decision of the Director General of the Islamic Society Guidance and Hajj Implementation No. D/377 of 2002 on Guidelines on Implementation of Hajj and Umrah. In this position, the government c.q. Ministry of Religious Affairs has dual role or *wayuh fungsi*, i.e. as the regulator, which means the authorities to issued a policy, both systems and management, in the form of legislation, and at once acts as the operator, i.e. carrying out direct management system and operation of pilgrimage.

This is the main problems in the legal system in Indonesia. Positive law on the organization of Hajj is one of the fields in the legal system in Indonesia. Positive law is the rule of law which we all aspire to give a result of events in a

particular social life. Further study is about the consistency of positive law of Hajj implementation to determine whether there is contradiction with other legislations within the legal system in Indonesia.

Normatively, Act. 13 Year 2008 applies principle *geacht iedereen wordt de wet te kennen*, has a valid and binding force of all citizens who are involved in hajj implementation, both organizers of the pilgrimage and hajj pilgrims. The material in the Act no. 13 Year 2008 contained provisions that could lead to negative interpretative, which can be used as legal basis for any irregularities or violations that have a legal aspect, for example concerning the Ummah Endowment Fund, the ownership rights of registration fee of hajj pilgrims in waiting list status and the responsibilities.

Government's hegemony as regulator and operator, and the inconsistency of the policy on the implementation of regular and special Hajj (plus), requires proportional monitoring . Monitoring to government performance in terms of Hajj implementation is carried out with normative methods.

Inconsistency of positive law is a consequence of their existence within a legal system. The tradition to rational thinking and atomistic (by breaking and sorting), which was developed by looking at nature as an institution in a systematic, mechanistic, linear and deterministic. This Cartesian-Newtonian thought, later inspired the positivists who wants a modern law must also be understood, cultivated and maintained in a systematic, logical and rational. Always there is a close relationship between legal institutions with the development of community organizations. Those relationship is theoretically described as institutionalization legal forms, starting from its simplest form into complex shapes, in accordance with the development community.

The essence of law lies in the command element. Law is commands of the ruler. The law is seen as a permanent system, logical and closed. Said to be a "closed" system because only the ruling can determine what is allowed and what is not allowed. Authority, with powers to enforce the law in a way to scare and directs someone's behavior toward what they want.

Allegations about it can be observed with illustrations of typology of power and the law of the New Order states, that what is legal is what political power and dominance want for the sake of their interest. The type of the law has repressive character which requires level of compliance of citizens who approached the absolute (*submissive compliance*). Law is a tool of legitimacy for programs or goals of the executive branch and more reflecting the will of those who have power.

In addition, the simplest criticism of positive law is there are many drawbacks to the settings, in other words, there is nothing perfect. Often found circumstances that, legislation is incomplete, unclear, not set or set but not in accordance with the development needs of the community.

Especially, the protection of the rights and interests of Hajj pilgrims are intended in the framework of law enforcement, because in it there is the concept of organizing the Hajj in an orderly manner so as to create justice, legal certainty and social benefits for the Hajj pilgrims. The law contains ideas or abstract concepts, which include justice, legal certainty, and social benefits, should be realized in reality. The process of embodiment of an abstract idea into a reality is a process of law enforcement. Enforcement of consumer protection law, embodied with a statute that is necessary as the basis for the realization of ideas in reality. Analogically in the Hajj implementation, hajj pilgrims legal position and the government as the organization of the pilgrimage, as well as consumers and producers. The need for consumer protection laws because of the weak position of consumers than producers position because of from the initial process until the production without any interference from consumer.

Embodying an abstract idea into a reality, beside is the law enforcement, according to the author is also the responsibility of the social phenomenon that involves diverse forms of social relations is significant. Sociologically, basically the law which contains the abstract basic idea is a part of tool of arrangement of social relations. Thus, legal studies and sociology are both needed in discussing the problems revealed in this study. It means that is not enough just to review the legislation but also need to examine the reality in the community. As an

intellectual discipline and forms of professional practice, law and sociology are the same in scope even though overall they contradict each other in their methods and objectives. As a discipline, the law concerning the description of the practical art of government through regulations, while the sociology concerning scientific research and social phenomenon, and its importance is explained (explanation) and describe (descriptive).

Based on the study of law in the form of legislation against social reality, based on the Legal Positivism theory, law is often said to have double-faceted characters that can be expressed in many ways, i.e. the law consists of the provisions of (a proposition that should be the subject of legal ways to behave), and at the same time the law is a social phenomenon that exists only if the provisions of behavior actually has some effect on the way people think and behave. Further said that what is considered justice or injustice, wisdom or efficiency, significance or political law is not the basis for understanding the law as long as the rules of law can be clearly stated. Only when the legal data is difficult to understand, when the regulations are unclear or the application of a new case raises doubts, socio-legal elements are needed.

For that, a more precise idea is required to resolve legal issues. Formal juridically, organization of the pilgrimage in Indonesia has been governed by Act No. 13 of 2008, however, in practice there are some problems that can not be resolved under the applicable laws, so the legislation was not fully able to adequate the legal protection of hajj pilgrims, so it requires another paradigm that is based more on the side of human behavior.

4. Conclusions

Based on the analysis and discussion of research results mentioned above, can be stated that the policy of Hajj implementation is not fully able to provide legal protection to the interests of the pilgrims as a result of the dual function of hajj organizers i.e. as a regulator and an operator.

This conclusion is based on several reasons as follows:

1. Basic: In considerans "Remembering" Act No. 13 of 2008, provisions of Article

29 paragraph (2), Article 28D paragraph (1), Article 28E Paragraph (2) and Article 28I paragraph (4) of the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 has not made as the basic of the policy of hajj implementation as a whole. The implications of the provisions that the State guarantees freedom of each citizen to embrace their religious and to worship according to their religion or belief, namely in terms of implementation of Sunnah have not got the facilities from the State. Policy on initial deposit for the Hajj registration in the amount of Rp.25.000.000,00 which will settle for more than seven years, from the time of registration until the time of their departure, without any calculation of service benefits from initial deposit of Hajj registration, giving a heavy burden for hajj pilgrims to perform Hajj.

2. Subject: Republic of Indonesia, represented by the government and people. Role of the State is reduced to only the government, evidenced by the dual role of government as the person in charge of organizing the pilgrimage i.e. as a regulator and operator. The position of the government as the personification of the State caused the relations between people and government has the subordinated nature. In this subordinate position, the coercion and compulsion between the government and prospective pilgrims can not be avoided.
3. Objective: Begin to shift from the commissioning of public services to the holders of hegemonic powers. This is evident in the financial management of the system of registration of prospective pilgrims throughout the year and management of Ummah Endowment funds. Similarly, the implementation of the pilgrimage is limited to the technical guidelines established by the government, although there are a plurality of worship for Muslims based on the embraced madzab, namely in terms of implementation of Sunnah. Implementation of the Sunnah in the pilgrimage, although not banned, but do not get facilities from the government, thus borne by the hajj pilgrims themselves.
4. Substance:
 - 1) Government's dual role as regulator and operator obscures the oversight and accountability of the conduct of the pilgrimage. This dual role led to oversight and accountability made by itself, for example the establishment

of commission of Hajj supervision (KPIH) intended to oversee the implementation of the pilgrimage was established by the government itself. Thus KPIH was formed to oversee their own self.

- 2) Hegemonic authority in the organization of the Hajj give birth the policy that limits public participation in the organization of worship. Vertically, based on institutional structure on hajj organizers be forced to limit the role of the community, by forming community organizations which are tasked with carrying out functions of pilgrims guidance and limited the scope and movement of public institutions engaged in organizing the pilgrimage.
- 3) Policy on service bureaucracy based on boundaries of operation of vertical institutions of the government and the departure of the system based on sequential list of pilgrims caused difficulties for hajj pilgrims who will go along with their own guardian hajj (read: Muhrim), because they do not have initial deposit for Hajj registration in the same time.
- 4) Accommodation and transport pilgrims become an annual routine in the organization of the pilgrimage. However, uncertainties about accommodations and transportation is also become an annual problem that always accompany it. Experience of the departure of hajj pilgrims every year will always be different, it means how many times a person leave the pilgrimage will get a different experience according to the number of the departure.
- 5) Provisions concerning the Ummah Endowment Funds bring consequences on the implications. Ummah Endowment Funds come from cost-efficiency efforts of hajj implementation. Some issues that came within this provision are on the basis of what legal rights held hajj organizers for efficiency, why and for what purpose do efficiency, and what the impact of efficiency that has been done. More fundamental problems because of the provisions of Ummah Endowment Funds is who owns the proceeds of such efficiency.
- 6) Hajj pilgrims security services while in Saudi Arabia failed to give

assurance of salvation, as a result of the increasing number of crimes that threaten the property of pilgrims.

From the conclusions based on some of the reasons stated above, it would require new construction on the Hajj policy implementation that can guarantee the legal protection of the interests of pilgrims. New construction is as follows:

New Construction Of The Policy Of Hajj Implementation In The Context Of
Legal Protection To The Interest Of Hajj Pilgrims

No.	The Policy of Hajj Implementation
1	Base: Collateral protection to practice religion worship according to conviction and belief, Article 29 paragraph (2), Article 28D paragraph (1), Article 28E Paragraph (2) and Article 28I paragraph (4) of the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945
2	Subject: Republic of Indonesia (the Government c.q. Ministry of Religion and the People / Hajj pilgrims. The interests of pilgrims and public participation in the organization of the pilgrimage.
3	Objective: The Fulfillment of interest in carrying pilgrims on hajj. Evaluating the hegemony authority on hajj implementation, reconstruct the organizing agencies by separating the functions of regulator and operator.
4	<ol style="list-style-type: none"> 1) Government's dual role as regulator and operator are separated. 2) The policy which limits public participation in the organization of the pilgrimage turned into efficient use of public participation by entering it into a system of hajj implementation 3) Policy on service bureaucracy pay attention to the personal interests of hajj pilgrims proportionally, especially those which dealing with mahrim relationship though live in different residence and different year of registration. 4) Problems of accommodation and transport pilgrims during their stay in Saudi Arabia is not an easy thing, because once the large number of Indonesian hajj pilgrims and competition with hajj pilgrims from other countries. The efforts on this matter by way of further intensify hotelreservation system and periodically conveyances, and through the MoU with the government of the Kingdom of Saudi Arabia. 5) Financial management both the initial deposit of registration and ummah endowment funds reviewed with attention to the rights of pilgrims. The things that need to be considered is the right of ownership of initial deposit and ummah endowment funds, the rights attached to ownership of these funds, as well as the use of funds and their expedience.

Consequences: State as guarantor of the implementation of protection of worship for every nation, including in terms of the pilgrimage. the Responsible person for the Hajj organizers who has the authority to issue policies and regulations held by the state through government / Ministry of Religious Affairs. the Responsible person for operational of hajj implementation is held by the state through a state institution established for that purpose.

5. Recommendations

In order to realize the new construction of the policy of hajj implementation, it is recommended that the President of the Republic of Indonesia as Head of State to review the implementation of the Hajj policy as outlined in the Act no. 13 Year 2008 along with its implementing regulations. Assessment with more emphasis on the substance of policies which related to the protection of the interests of hajj pilgrims, which includes:

- 1) organizing agencies are separated between the regulator and operators:
- 2) financial management related to the ownership rights of initial deposits and the Ummah Endowment Fund and their expediency
- 3) perfection of Hajj procedure which is consist of pillars, obligatory and sunnah
- 4) service bureaucracy involving quotas and grouping pilgrims (squad / entourage) which is regionalism.
- 5) transportation and accommodation facilities
- 6) community participation in the guidance and assistance hajj pilgrims
- 7) handling of security during the pilgrimage in Saudi Arabia

The first process of construction is the intention of the President as Head of State to improve the implementation of the pilgrimage by taking a policy based on the legal interest and a sense of social justice. President of the Republic of Indonesia should consult with the House of Representatives, the Indonesian Ulema Council, the leaders of Islamic organizations and legal experts (civil) Islam / public to improve the policy of hajj implementation.

PENGANTAR

Segala puja dan puji syukur dipanjatkan ke hadirat Allah Subhanahu wa ta'ala, atas limpahan rahmat, taufiq dan hidayah NYA. Semoga shalawat dan salam selalu dicurahkan kepada Nabi Muhammad Shalallahu'alaihi wa salam, para istri dan keluarga, serta para shahabat dan semua pengikut yang selalu melaksanakan sunah-sunahnya.

Hanya atas ridlo dan petunjuk Allah semata, penulisan Disertasi berjudul : “Rekonstruksi Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji Dalam Konteks Perlindungan Hukum Terhadap Kepentingan Jamaah Haji (Perspektif Sosio Legal)” ini dapat diselesaikan sebagaimana mestinya.

Penulisan Disertasi ini dimaksudkan untuk memenuhi syarat-syarat memperoleh derajat akademik Doktor dalam Ilmu Hukum, pada Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang. Pembahasan didasarkan pada paradigma konstruktifisme, untuk menganalisis data/informasi yang diperoleh dari hasil penelitian mengenai penyelenggaraan haji di Indonesia. Fokus permasalahan pada kebijakan penyelenggaraan ibadah haji oleh pemerintah dan perlindungan hukum terhadap kepentingan jamaah haji.

Ucapan terima kasih disampaikan kepada Yth. Rektor/Ketua Senat Universitas Diponegoro, Prof. Sudharto Prawata Hadi, MES., Ph.D., yang telah memimpin ujian disertasi ini. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada para mantan Rektor Universitas Diponegoro, Yth. Prof. Ir. Eko Budiharjo, Ph.D. dan Prof.Dr. dr. Susilo Wibowo, Sp.And. Lebih dari itu ucapan terim kasih

disampaikan atas kesediaannya menerima penulis sebagai salah satu warga keluarga besar Universitas Diponegoro.

Kepada Sekretaris Senat Universitas Diponegoro, Prof.Dr. Sunarso, MS., diucapkan banyak terima atas pemberian kemudahan di dalam proses administrasi dan semua fasilitas, terutama, di dalam penyelenggaraan ujian disertasi ini sejak awal hingga selesai.

Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Yth. Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, Prof.Dr. dr. Anies, MKes., PKK., dan mantan Pj. Direktur Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Prof.Dr. dr. Ign. Riwanto, Sp.BD., serta para Asisten Direktur beserta seluruh staf Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, Semarang, yang telah memberi kesempatan untuk menimba ilmu pada Program Doktor Ilmu Hukum dengan segala fasilitasnya.

Kepada Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Prof.Dr. Yos Johan Utama, SH., MHum., serta mantan Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Prof.Dr. Arief Hidayat, SH., MS., diucapkan terima kasih atas tersedianya berbagai fasilitas yang ada di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro sehingga penulis dapat mengikuti dan menyelesaikan studi mengenai ilmu hukum hingga selesai.

Demikian juga kepada Yth. Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Prof.Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, SH., MS., para wakil ketua beserta semua staf administrasi Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang, yang telah memberikan banyak fasilitas dan

kemudahan kepada saya selama menempuh ilmu sebagai peserta Program Doktor Ilmu Hukum.

Dengan selesainya penulisan disertasi ini, penulis mengucapkan banyak terima kasih yang tak terhingga kepada Yth. Ibu Prof. Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, SH.,MS. selaku promotor, yang dengan kesabaran beliau meluangkan waktu untuk membimbing penulis menjelajahi ranah ilmu pengetahuan yang sebenar-benar ilmu, sehingga dapat dihasilkan tulisan ini. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Prof. Abdullah Kelib, S.H., selaku co. Promotor. Kepada beliau berdua jazakumullahu khoiron jaza atas segala kesabaran beliau mengarahkan, membimbing dan ‘menunggu’ selesainya tulisan Disertasi ini. Demikian juga ucapan terima kasih disampaikan kepada Prof.Dr. Suteki, SH., MHum., yang telah dengan ikhlas memberi *shadaqah* ilmu dan ‘telaten’ membenahi penulisan ini sehingga menghasilkan Disertasi menjadi lebih baik. Do’a penulis panjatkan ke hadirat Ilahi Rabbi, semoga beliau bertiga mendapatkan jariah dengan pahala yang tak terputuskan, *Allahumma innanas aluka ‘ilmanafi’a, wa rizqan wa syi’an, wa syifaa an minqulidain wasaqomiin. birakhmatika ya arhama rahimiin.*

Kepada Rektor Universitas Sebelas Maret, Prof.Dr. dr. H. Syamsul Hadi, Sp.S beserta seluruh civitas akademika Universitas Sebelas Maret Surakarta, demikian juga kepada Yth. Dekan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Bapak H. Muh Yamin, SH., MHum beserta civitas akademika Fakultas Hukum, yang telah memberikan ijin dan kesempatan kepada saya untuk mengikuti studi lanjut Strata Tiga, dan memberikan bantuan biaya pendidikan dan lain sebagainya.

Dalam kesempatan ini penulis juga memohon maaf yang sebesar-besarnya, karena satu dan lain hal, lebih tepatnya banyak hal, tidak dapat menyelesaikan studi ini tepat pada waktunya.

Kehadapan Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengkubuwana Senapati Ing Ngalaga Ngabdurrahman Sayidin Panatagama Kalifatullah Ingkang Jumeneng Kaping Sadasa, penulis mengucapkan banyak terima kasih atas pemberian do'a restu di dalam mengikuti studi ini hingga dapat diselesaikan.

Demikian juga kepada G.B.P.H. H. Jayakusuma, K.R.T. H. Jatiningrat, S.H., K.P.H. Darmadipura, K.P.H. Winatakusuma, K.R.T. Wasesawinata, dan K.R.T. H. Maryasawasita, B.A., penulis mengucapkan terima kasih atas pemberian tambahan dorongan semangat untuk segera menyelesaikan studi ini.

Kepada istri tercinta, R.Ngt. Hj. Niken Subekti Budi Utami, SH., MSi., serta anak-anak tersayang R. Fitrawan Pradanakusuma, R. Harya Bima Pratitakusuma, dan R.Rr. Nareswara Kuswardanti, yang dengan suka dan duka terpaksa saya ajak serta dalam bahtera kehidupan untuk mengarungi samodra ilmu pengetahuan, meskipun kadang dihadang derainya gelombang besar. Alhamdulillah rabbil'alamin, samodra telah kita arungi dengan selamat, dan ini adalah keberhasilan kita semua.

Kepada Bapak & Ibu tercinta Allahuyarkhamhu H.R. Muh Djalal Sayuti dan Allahuyarkhamha Ibu Hj. R.Ngt. Siti Mardhiyah, beserta keluarga Allahuyarkhamhu Kangmas H.R. Muh Nawawi Sayuti, SH, keluarga Kangmas H.R. Muh Harowi Sayuti, SSos, keluarga Kangmas R. Muh Dahlan Sayuti, B.A.,

Allahuyarkhamhu Adimas R. Muh Bukhori Sayuti. Demikian juga kepada Bapak & Ibu mertua Allahuyarkhamhu Drs. H. Sukiman dan Ibu Hj. Murtini, beserta keluarga Adimas Ir. H. Heru Budi Setiawan, Adimas H. Nugroho Nurtyasanto, SH., MHum., dan Adimas H. Bobby Satyo Nugroho.

Ucapan terima kasih diucapkan kepada keluarga Paklik Drs. H. Yasir Mashud dan keluarga Paklik Ir. H.M. Munawir Ghozali, keluarga Paklik H. Sunarto Yudonarpodo, SH., LL.M., keluarga Bapak H. R. Sudjiman, BA, yang semuanya menjadi satu bagian tak terpisahkan di dalam penyelesaian studi ini. Dorongan semangat dan doa restu beliau semua merupakan kontribusi spiritual yang sangat besar ditengah kegalauan selama menyelesaikan studi ini.

Kepada keluarga Nyai Kanjeng Raden Tumenggung Puspitarukmi (Ibu Amik Sumindriyatmi, SH) dan Bapak Sutaryo, penulis mengucapkan banyak terima kasih dan rasa hormat yang tulus atas bimbingan sejak penulis menjadi asisten dosen sampai dengan sekarang. Nasehat dan bimbingan Nyai Kanjeng betul-betul dapat memberikan aspirasi semangat dalam menuntut ilmu dan mengembangkannya.

Kepada Yth. Prof.Dr. H. Adi Sulistyono, SH., MHum., mantan dekan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, terima kasih tak terhingga kepada Mas Adi yang telah membukakan pintu untuk memasuki kawasan ilmu hukum yang lebih luas.

Kepada Ibu Ambar Budi Sulistyowati, SH., MHum dan semua rekan-rekan Dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, khususnya pada Bagian Hukum Perdata/Dagang, diucapkan terima kasih atas kerja sama,

dukungan dalam bentuk apapun, dengan harapan semoga tetap dalam kebersamaan yang kompak sehingga terwujud sinergi untuk pengembangan ilmu hukum perdata/dagang di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.

Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Ibu Lina Sutadi Ginting, SH beserta semua rekan-rekan staf tata usaha/administrasi Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, atas semua bantuan dan dukungan semangat dalam menyelesaikan studi lanjut S3 ini terutama yang menyangkut kebutuhan administrasi.

Kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah banyak memberikan bantuan baik moril maupun materiil sehingga dapat memperlancar pelaksanaan proses studi dan penulisan disertasi ini, sejak awal hingga selesai diucapkan banyak terima kasih yang tak terhingga. Ucapan terima kasih ini disertai do'a Jaazakallahu khairan jaaza, Jaazakallahu khairan katsira. Semoga menjadi amal saleh bagi Bapak-Ibu semua yang mendapatkan limpahan pahala dari Allah SWT.

Penulis menyadari bahwa penulisan Disertasi ini masih terdapat banyak kekurangan, bahkan mungkin kesalahan. Oleh karena itu sangat mengharapkan saran dan kritik yang bersifat membangun dari semua pihak, yang akan sangat berarti bagi pengembangan ilmu pengetahuan di kemudian hari.

Akhirnya, semoga Disertasi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak.

Semarang, Maret 2011

Penulis,

M. Hudi Asori S

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
SURAT PERNYATAAN	iii
MOTTO	iv
PERSEMBAHAN.....	v
ABSTRAK	vi
<i>ABSTRACT</i>	vii
RINGKASAN	viii
<i>SUMMARY</i>	xxviii
PENGANTAR	xlvi
DAFTAR ISI	lii
GLOSSARY	lvii
DAFTAR TABEL	lxiii
DAFTAR RAGAAN	lxiv
BAB I : PENDAHULUAN	1
1. Latar Belakang Masalah	1
1.1. Fokus Studi	24
1.2. Rumusan Masalah	25
2. Tujuan dan Kontribusi	26
2.1. Tujuan	26
2.2. Kontribusi	27
2.2.1. Secara Teoritik	27
2.2.2. Secara Praktis	27
3. Kerangka Pemikiran/ Teoritik	28
4. Metode Penelitian	42
4.1. Paradigma Penelitian	42
4.2. Jenis Penelitian	42
4.3. Sumber Data	43

4.4. Teknik Pengumpulan Data	44
4.5. Teknik Analisis Data	46
4.6. Validasi Data	47
5. Sistematika Penulisan	48
6. Orisinalitas Penelitian	50
BAB II : KEBIJAKAN PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI DAN	
PERAN PEMERINTAH DALAM MENJAMIN	
PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KEPENTINGAN	
JAMAAH HAJI	
1. Peran Negara Dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji	55
1.1. Indonesia Sebagai Negara Kesejahteraan dan Peranannya Dalam	
Mengatur Kehidupan Beragama	55
1.2. Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Perlindungan Hukum	
Terhadap Kepentingan Jamaah Haji	76
1.3. Hak, Kewajiban dan Tanggung Jawab Para Pihak Pada	
Penyelenggaraan Ibadah Haji Dalam Perspektif Nilai Keadilan	
Sosial	99
2. Dinamika Penyelenggaraan Ibadah Haji Dalam Konteks Perlindungan	
Hukum Terhadap Kepentingan Jamaah Haji	106
2.1. Periodisasi Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia	108
2.1.1. Penyelenggaraan Ibadah Haji Sebelum Kemerdekaan dan	
Perlindungan Hukum Terhadap Kepentingan Jamaah Haji	108
2.1.2. Penyelenggaraan Ibadah Haji Setelah Kemerdekaan dan	
Perlindungan Hukum Terhadap Kepentingan Jamaah Haji	110
3. Relasi antara Hukum, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Kepentingan	
Jamaah Haji Dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji	120
3.1. Hubungan Sibernetika antara Kepentingan Agama (Jamaah Haji),	
Pertimbangan Ekonomi dan Kebijakan Pemerintah	120

3.2. Pemaknaan Terhadap Ibadah Haji dan Interaksi Para Pihak Dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji serta Implikasi Terhadap Perlindungan Hukum Kepentingan Jamaah Haji	122
BAB III : INKONSISTENSI KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI DAN DAMPAKNYA PADA PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KEPENTINGAN JAMAAH HAJI	140
1. Deskripsi Inkonsistensi Kebijakan Pemerintah Terhadap Nilai Keadilan Sosial Dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji	140
1.1. Inkonsistensi Regulasi Pemenuhan Hak, Kewajiban dan Tanggung Jawab Pemerintah Sebagai Regulator dan Operator Penyelenggaraan Ibadah Haji	140
1.2. Dampak Inkonsistensi Kebijakan Pemerintah Pada Perlindungan Hukum Terhadap Kepentingan Jamaah Haji	150
1.2.1. Dampak Inkonsistensi Terhadap Perlindungan Kepentingan di Bidang Hukum	150
1.2.2. Dampak Inkonsistensi Terhadap Perlindungan Kepentingan di Bidang Ibadah	156
1.2.3. Dampak Inkonsistensi Terhadap Perlindungan Kepentingan di Bidang Finansial, Akomodasi dan keamanan	166
2. Urgensi Rekonstruksi Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji	171
2.1. Nilai Keadilan Formal dan Nilai Keadilan Sosial	171
2.2. Nilai Keadilan Terhadap Pluralitas Pelaksanaan Ibadah Haji	202
2.3. Nilai Pelaksanaan Prosesi Ibadah Haji Secara Lengkap	204
BAB IV : KONSTRUKSI BARU KEBIJAKAN PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI BERBASIS NILAI KEADILAN SOSIAL	208
1. Konstruksi Regulasi, Kelembagaan dan Layanan Publik	208
1.1. Konstruksi Regulasi	208
1.1.1. Regulasi Dalam Perspektif Sosio Legal	237

1.1.2. Regulasi (substansi) Secara Holistik	265
1.2. Konstruksi Kelembagaan (Struktur)	273
1.2.1. Fungsi Regulator dan Operator	273
1.2.2. Pemisahan Fungsi Regulator dan Fungsi Operator	277
1.3. Konstruksi Layanan Publik (Cultur)	279
1.3.1. Managemen Berbasis Kompetensi	279
1.3.2. Pendayagunaan Lembaga Penyelenggara Ibadah Haji dan Peran Serta Masyarakat Sebagai Sinergi Layanan Publik	280
2. Konstruksi Kebijakan Penyelenggaraan Haji Ideal dan Obyektif	284
2.1. Konstruksi Ideal	289
2.2. Konstruksi Obyektif	290
 BAB V : PENUTUP	 292
1. Simpulan	292
1.1. Beberapa Faktor Yang Menyebabkan Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji Belum Mampu Memberikan Perlindungan Hukum Terhadap Kepentingan Jamaah Haji	292
1.2. Dampak Kebijakan Penyelenggaran Ibadah Haji Terhadap Perlindungan Hukum Terhadap Kepentingan Jamaah haji.....	293
1.3. Konstruksi Baru Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji Yang Mampu Memberikan Perlindungan Hukum Terhadap Kepentingan Jamaah Haji	296
2. Implikasi Studi	298
2.1. Implikasi Teoretik	298
2.1.1. Perubahan Paradigma Penyelenggaraan Ibadah Haji	298
2.1.2. Penyelenggaraan Ibadah Haji Secara Holisitik	300
2.2. Implikasi Praktis	303
2.2.1. Perubahan Regulasi	303
2.2.2. Perubahan Kelembagaan	304
2.2.3. Kepentingan	305

DAFTAR PUSTAKA	309
INDEKS	337

GLOSARRY

A.

- Abyaar Ali : Sering disebut dengan nama Bier Ali, yaitu suatu tempat berupa masjid, yang merupakan tempat Miqat bagi Jamaah Haji dan/atau Umroh yang pergi ke Makkah dari arah Madinah. Terletak 12 kilometer dari arah Madinah.
- Aqabah : Salah satu dari tiga Jamarat yang letaknya paling dekat dengan Masjid al Haram.
- Arafah : Suatu padang luas dan terbuka tempat para jamaah haji melakukan Wukuf, pada tanggal 9 Zulhijah.
- Arbain : Melakukan shalat wajib dengan berjamaah di Masjid sebanyak 40 kali, berturut-turut tanpa terputus dan tidak tertinggal takbiratul ihram. (Ada dua hadits mengenai hal ini, yang satu menyatakan bertempat di Masjid Nabawi Madinah, yang satu menyatakan di semua masjid).
- Armina : Suatu istilah umum jamaah Indonesia yang dimaksudkan sebagai rangkaian prosesi manasik ibadah haji yang melewati tempat-tempat Arafah, Muzdalifah, Makkah dan Mina.

B.

- Babbus Salam : Salah satu pintu pada Masjid al Haram maupun Masjid Nabawi, yang diseyogyakan dilewati pada saat pertama kali memasuki ke dua masjid tersebut.
- Baitullah : Rumah Allah, yang dimaksudkan adalah Masjid al Haram.
- Bier Ali : Sebutan lain dari Abyaar Ali.

D.

- Dam : Denda yang dikenakan bagi pelanggar ketentuan haji atau umrah, dengan cara menyembelih binatang ternak atau membayar fidyah.

F.

- Fenomena : Suatu kenyataan/gejala yang ada atau terjadi pada sesuatu hal.
- Fenomenologi : Ilmu yang mempelajari mengenai gejala atau fakta, dengan metode kualitatif.
- Fidyah : Pembayaran denda terhadap pelanggar ketentuan-ketentuan beribadah dengan cara membayar shadaqah, memberi makan fakir miskin atau dengan berpuasa.

H

- Hadats : Keadaan tidak suci karena terkena najis.
- Hadyu : Binatang ternak yang halal, seperti unta, kambing, atau lembu.
- Hajar Aswad : Batu hitam yang melekat di sudut tenggara Ka'bah.

Haji	: Rukun Islam kelima dengan cara melaksanakan manasik haji baik berupa rukun dan wajib haji. Lebih baik lagi juga melaksanakan sunnah-sunnahnya. Haji mempunyai jenis Tamatu', Qiran dan Ifrad.
Haji Ifrad	: Melaksanakan ibadah haji dan umroh, dengan cara dipisahkan yaitu manasik haji, tahalul, dan umrah.
Haji Qiran	: Melaksanakan ibadah haji dan umroh secara bersamaan.
Haji Tamatu'	: Melaksanakan ibadah haji dan umroh dengan cara dipisahkan, yaitu ibadah umroh, tahalul, dan manasik haji. Haji Tamatu' sering diartikan dengan haji bersenang-senang.
Halal	: Hal-hal yang diperbolehkan menurut hukum agama Islam.
Haram	: Hal-hal yang dilarang oleh hukum agama. Bagi yang melakukannya berdosa dan diancam dengan hukuman.
Hijir Ismail	: Salah satu bagian dari bangunan Ka'bah, berada disisi luar sebelah utara, berbentuk setengah lingkaran. Tempat makam Nabi Ismail AS dan ibundanya Siti Hajar.
Hira	: Sebuah gua di Gunung/Jabal Nur, terletak 5 kilometer di sebelah utara Kota Makkah, tempat Nabi Muhammad SAW menerima wahyu pertama, yaitu Surat Al-Alaq, ayat 1-5.

I

Ifadhah	: Salah satu rukun ibadah haji, dengan cara thawaf dan sya'i dan diakhiri dengan tahalul awal.
Ifrad	: Salah satu cara melaksanakan ibadah haji, dengan mendahulukan haji baru kemudian umroh.
Ihram	: Pakaian yang wajib dikenakan bagi orang yang akan melaksanakan ibadah haji dan/atau umroh. Bagi laki-laki dengan mengenakan dua lembar kain tidak berjahit.
Istitho'ah	: Kemampuan untuk melaksanakan perintah ibadah. Di dalam ibadah haji, kemampuan secara fisik, psikhis dan mencukupi biaya perjalanan dan kebutuhan hidup selama melaksanakan ibadah haji.
Istiqomah	: Sikap berserah diri kepada Allah, atas segala perbuatan yang dilakukannya semata-mata karena dan atas kehendak Allah SWT semata.

J.

Jumrah	: Tempat melempar 7 buah kerikil pada sebuah tugu/tembok yang terletak wilayah Mina, sebagai salah satu wajib haji.
Jamarat	: Merupakan kata jamak dari jumrah yang terdiri dari 3 tempat pelemparan jumrah, yaitu Aqabah, Ula dan Wustho.
Junub	: Keadaan badan tidak suci karena melakukan hubungan badan antara suami istri.

K

- Ka'bah** : Suatu bangunan berbentuk persegi empat dan berada di dalam masjid Al-Haram, berfungsi sebagai pusat arah umat Islam melakukan shalat.
- Konstruktivisme** : Salah satu paradigma yang termasuk kelompok paradigma non positivistik. Paradigma ini berontologi realitas majemuk dan beragam serta bersifat relativisme. Pemahaman tentang suatu realitas merupakan produk interaksi antara peneliti dengan objek yang diteliti melalui investigasi dengan metode hermeneutik dan dialektis. Aspek Nilai etika dan pilihan moral merupakan bagian inheren dalam paradigma ini. Tujuan penelitian berparadigma konstruktivisme adalah melakukan rekonstruksi sosial secara dialektis diantara peneliti dengan aktor sosial, kebijakan yang diteliti.

L.

- Labbaika hajan** : Ucapan berniat untuk haji, yang berarti “aku penuhi panggilan untuk haji”.
- Labbaika Umratan** : Ucapan berniat untuk umrah, yang berarti “aku penuhi panggilan untuk umrah”

M

- Mabit** : Berdiam atau bermalam pada suatu tempat dan waktu yang telah ditentukan dalam rangkaian manasik haji.
- Maqam Ibrahim** : Batu pijakan Nabi Ibrahim ketika membangun Ka'bah.
- Manasik** : Prosesi dari ritual ibadah haji, dimulai dari berniat Ihram di Miqat, Wukuf di Arafah, Mabit di Muzdalifah, sampai dengan tahalul.
- Masy'aril Haram** : Sebutan lain bagi Muzdalifah yang ada di dalam Al-Qur'an.
- Masy'a** : Tempat melakukan Sya'i, dari bukit Safa sampai Marwa, berada di sisi timur masjid Al-Haram
- Miqat** : Tempat atau waktu untuk melakukan niat Ihram, karena akan melakukan niat haji atau umroh.
- Miqat Makani** : Melakukan niat Ihram berdasarkan tempat yang ditentukan oleh Nabi Muhammad SAW, yaitu Abyaar Ali, Qurnul Manazil, Ji'ronah dan Tan'im dan tempat-tempat lain segaris dengan tempat-tempat tersebut.
- Multazam** : Tempat di sisi sebelah timur Ka'bah, dengan batas antara hajar aswad dan pintu Ka'bah, dan di belakang Maqam Ibrahim.
- Muzdalifah** : Suatu tempat berupa padang luas, untuk mabit pada malam hari bagi Jamaah Haji setelah Wukuf di Arafah dan sebelum melempar Jumrah Aqabah.

N.

- Nafar** : Kepergian/perjalanan dari suatu tempat

- Nafar awal : Istilah di dalam manasik haji, yang menunjukkan bahwa jamaah haji pergi dari Mina pada tanggal 12 Dzulhijah menuju ke Makkah, lebih awal satu hari dari yang dilakukan oleh Nabi Muhammad SAW
- Nafar tsani : Istilah di dalam manasik haji, yang menunjukkan bahwa jamaah haji pergi dari Mina pada tanggal 13 Dzulhijah menuju ke Makkah, sebagaimana dilakukan Nabi Muhammad SAW.
- Najis : Kotoran yang berasal dari hal-hal yang ditentukan di dalam agama.

P

- Paradigma : Suatu sistem filosofis utama, induk atau ‘payung’ yang meliputi ontologi, epistemologi, dan metodologi tertentu yang tidak dapat begitu saja dipertukarkan dengan ontologi, epistemologi dan metodologi dari paradigma lainnya. Paradigma mempresentasikan suatu sistem atau *set of belief* dasar tertentu berkenaan dengan prinsip-prinsip utama atau pertama, yang mengikatkan penganut atau penggunanya pada worldview tertentu berikut cara bagaimana ‘dunia’ harus dipahami dan dipelajari, serta yang mengarahkan tindakan atau perilaku pengguna tersebut.

Q

- Qiran : Melaksanakan ibadah haji dan Umrah secara bersamaan.
- Qasar : Memendekan bilangan rakaat Shalat Dzuhur, Ashar dan Isya’ menjadi 2 rakaat.
- Qudum : Thawaf kedatangan, yaitu melakukan thawaf pada saat pertama kali datang di masjid Al-Haram.

R

- Rafadz : Berkata kotor dan tidak bermanfaat
- Ramal : Berlari-lari kecil, bagi laki-laki, 3 kali putaran pertama pada saat melakukan thawaf qudum, atau berlari-lari kecil diantara lampu hijau pada saat melakukan Sya’i.
- Rekosntruksi : Rekonstruksi berasal dari kata *reconstruction* yang diberi pengertian tentang penyusunan kembali, pembangunan kembali atau menata ulang dan dapat juga diberi pengertian reorganisasi. Pengertian rekonstruksi (*reconstruction*) adalah sebagai “*the act or process of rebuilding, re-creating, or reorganizing something*” (*Black’s Law Dictionary*). Rekonstruksi kebijakan penyelenggaraan ibadah haji dihasilkan dari kegiatan untuk mempertemukan konstruksi-konstruksi yang bersifat ideal dan “existing” yang dapat ditelusuri pada tiga domein bekerjanya hukum di dalam masyarakat, yaitu domein lembaga pembuat

peraturan perundang-undangan (*Law Making Institutions*), dan domein Lembaga-lembaga pemegang peran (*Role Occupant*) berdasarkan teori bekerjanya hukum Chambliss-Siedman. Rekonstruksi kebijakan penyelenggaraan ibadah haji berarti upaya untuk membangun konstruksi baru dengan berbekal pada konstruksi ideal dan konstruksi “existing” tentang dasar, tujuan dan isi penyelenggaraan ibadah haji.

Rukun haji : Suatu ketentuan di dalam ibadah haji yang harus dilakukan sendiri dan tidak boleh diwakilkan, apabila tidak dilakukan akan berakibat ibadah hajinya tidak sah.

S

Safar : Perjalanan

Sunnah : Suatu ketentuan di dalam beribadah yang apabila dikerjakan akan memperoleh pahala dan apabila ditinggalkan tidak berakibat apa-apa terhadap ibadahnya.

Sya’i : Melakukan manasik di dalam haji atau umroh dengan cara berjalan kaki-kaki dari bukit Safa sampai bukit Marwa dan sebaliknya sebanyak 7 kali perjalanan.

T

Tahalul : Suatu perbuatan untuk menghilangkan larang-larangan selama Ihram, dengan cara mencukur rambut atau melakukan thawaf ifadhah pada saat ibadah haji.

Talang emas : Jalan air di atas Ka’bah, yang berada di atas hijir Ismail dan dibuat dari bahan emas, berguna untuk membuang luapan air yang ada di atas ka’bah.

Talbiyah : Suatu pujian-pujian kepada Allah SWT pada saat haji dan umroh, yang berbunyi “Labbaik Allahumma labbaik, labbaika laa syarikalaaka labbaik, innalhamda, wanikmata lakawalmulk, laa syarikalak.

Tamatu’ : Melaksanakan ibadah haji, dengan cara memisahkan ibadah haji dan umrah dengan tahalul.

Tarwiyah : Berhenti atau diam/tinggal di Mina, satu hari sebelum melaksanakan Wukuf, dengan cara melaksanakan shalat wajib 5 waktu diqasar dan tidak dijamak.

Thawaf : Melakukan ibadah dengan cara berjalan kaki mengelilingi Ka’bah sebanyak 7 kali putaran, dalam keadaan suci dari hadats, dimulai dan berakhir di hajar aswad.

U

Udzur : Suatu keadaan ketidakmampuan manusia disebabkan karena keadaan fisik atau psikhis, salah satu diantaranya karena usia tua.

W

- Wada'** : Thawaf yang dilakukan pada saat akan meninggalkan masjid Al-Haram.
- Wajib haji** : Ketentuan di dalam ibadah haji yang harus dilakukan, namun apabila ada penyebab yang dibolehkan oleh hukum agama sehingga tidak dapat melaksanakannya, maka dapat digantikan atau ditunda.
- Wukuf** : Rukun Haji yang apabila ditinggalkan tidak sah hajinya, yaitu tinggal di Padang Arafah pada tanggal 9 Dzulhijah, sejak matahari tergelincir ke barat sampai tenggelamnya matahari, dengan melakukan ibadah shalat dhuhur dan ashar dengan cara dijamak dan diqasar, serta mendengarkan khutbah wukuf.

Z

- Zam-zam** : Air suci bagi umat Islam yang berasal dari mata air yang ditemukan pertama kali oleh Siti Hajar istri Nabi Ibrahim dan ibunda Nabi Ismail AS, di dekat Ka'bah. Mata air ini tidak pernah kering, bahkan melimpah sepanjang masa, meskipun berada di tanah pegunungan tandus dan setiap saat diambil untuk dimanfaatkan dan dibawa pulang oleh jamaah haji & umroh ke negara masing-masing di seluruh dunia.
- Ziarah** : Dalam bahasa sehari-hari berarti berkunjung. Di dalam rangkaian ibadah haji dan umrah, ziarah berarti berkunjung ke Masjid Al-Haram dan Masjid Nabawi, serta tempat-tempat yang telah ditentukan di dalam manasik haji & umrah maupun tempat-tempat lain yang bersejarah.

DAFTAR TABEL

	halaman
Tabel 1 : Matrik Teori Untuk Analisis Permasalahan	40
Tabel 2 : Matrik Buku/Penelitian Tentang Ibadah Haji	52
Tabel 3 : Besaran BPIH Sistem Zona Dalam 5 Tahun terakhir, 2003- 2007	229
Tabel 4 : Besaran BPIH Sistem Embarkasi Tahun 2008-2010	230
Tabel 5 : Biaya Selain BPIH	231

DAFTAR RAGAAN

	halaman
1. Kerangka Pikir dan Landasan Teori	39
2. Model Black Box Eastonian	78
3. Transformasi Sosial Dalam Proses Pembuatan Produk Hukum	79