

**KEBIJAKAN PENYELENGGARAAN PERJALANAN HAJI INDONESIA
TAHUN 1945-2000 M**

TESIS

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat
Memperoleh Gelar Magister dalam Program Studi Dirasah Islamiyah



Oleh:
Rina Farihatul Jannah
NIM: F5.2.9.16.197

**PASCA SARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL
SURABAYA**

2018

**KEBIJAKAN PENYELENGGARAAN PERJALANAN HAJI INDONESIA
TAHUN 1945-2000 M**

TESIS

**Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat
Memperoleh Gelar Magister dalam Program Studi Dirasah Islamiyah**

Oleh:

Rina Farihatul Jannah

NIM: F5.2.9.16.197

**PASCA SARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL
SURABAYA**

2018

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya:

Nama : Rina Farihatul Jannah
NIM : F5.2.9.16.197
Program : Magister (S-2)
Institusi : Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

Dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa TESIS ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian dan karya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 20 April 2018

Saya yang menyatakan



Rina Farihatul Jannah

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Tesis Rina Farihatul Jannah ini telah disetujui

Tanggal 20 April 2018

Oleh
Pembimbing



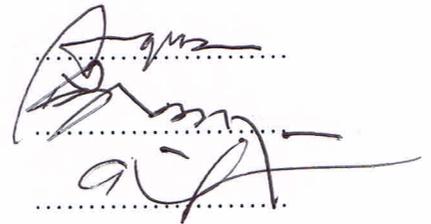
Dr. Ahmad Nur Fuad, M.A.
NIP. 19641111993031002

PENGESAHAN TIM PENGUJI

Tesis Rina Farihatul Jannah ini telah diuji
pada tanggal 8 Mei 2018

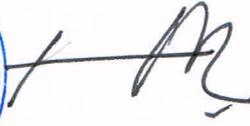
Tim Penguji:

1. Dr. Agus Aditoni, M.Ag. (Ketua)
2. Prof. Dr. KH. Ali Maschan Moesa, M.Si. (Penguji)
3. Dr. Ahmad Nur Fuad, M.A. (Penguji)



Surabaya, 8 Mei 2018
Direktur




Prof. Dr. H. Husein Aziz, M.Ag.
NIP. 195601031985031002



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Rina Farihatul Jannah
NIM : F5.2.9.16.197
Fakultas/Jurusan : Dirasah Islamiyah
E-mail address : rynafag94@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Sekripsi Tesis Desertasi Lain-lain (.....)

yang berjudul :

Kebijakan Penyelenggaraan Perjalanan
Haji Indonesia Tahun 1995-2000 M

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara **fulltext** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 12 Juli 2018

Penulis

(Rina Farihatul Jannah)
nama terang dan tanda tangan

mengancam selama perjalanan ke tanah suci, resiko jamaah haji dijual sebagai budak dan bahaya menjadi korban pencurian atau dililit hutang. Selain itu, Witlox juga sedikit menyinggung berbagai penyakit yang mengancam para jamaah haji. Artikel ketiga, ditulis oleh Kees van Dijk yang membahas tentang perbaikan posisi jamaah haji sejak tahun seribu Sembilan ratus dua puluhan. Juga membahas haji di masa orde lama dan orde baru. Terutama aspek-aspek organisator ibadah haji. Artikel keempat, ditulis oleh Martin van Bruinessen yang membahas sejumlah fungsi religius, sosial dan politik dari ibadah haji serta melukiskan perubahan-perubahan yang terjadi selama akhir abad dua puluh dalam fungsi tersebut. Bruinessen beranggapan bahwa bila dahulu ibadah haji penting dalam proses islamisasi di Indonesia dan orang pergi ke Mekkah untuk memperoleh pengetahuan agama, maka ibadah haji dewasa ini, di samping nilai keimanan, terutama memberi status sosial kepada para jamaah.

2. Deliar Noer, *Administrasi Islam di Indonesia*, yang terbit tahun 1983. Buku ini membahas keadaan departemen-departemen atau institusi-institusi keislaman di Indonesia pasca kemerdekaan. Seperti Departemen Agama, pesantren, madrasah (baik negeri atau swasta), pengadilan agama, majelis ulama dan hukum islam. Karya Noer ini juga membahas tentang penyelenggaraan haji pasca kemerdekaan Indonesia, di mulai dari Orde Lama di bawah kepemimpinan Soekarno hingga masa Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto. Namun, dalam pembahasannya tentang penyelenggaraan haji, Noer lebih banyak

Undang Nomor 13 tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang anti monopoli.

6. M. Shaleh Putuhena, *Historiografi Haji Indonesia*, yang terbit tahun 2007. Tulisan M. Shaleh Putuhena menjelaskan mengenai pelaksanaan ibadah haji umat Islam di Indonesia sejak terbentuknya komunitas muslim di wilayah Nusantara hingga pertengahan pertama abad XX, faktor-faktor antesenden haji Indonesia, berbagai kegiatan jamaah haji di tanah Hijaz dan problematika kepulangan jamaah haji ke Indonesia, manajemen haji di Indonesia dan di tanah Hijaz. Selain itu, Putuhena juga memaparkan tentang berbagai pengaruh haji di Indonesia, baik pengaruh haji terhadap politik maupun pengaruh politik terhadap kebijakan haji, khususnya pertengahan pertama abad XX. Selain pengaruh haji terhadap politik, Putuhena juga menyinggung persoalan ekonomi dan keagamaan yang mempengaruhi pelaksanaan haji.
7. M. Dien Majid, *Berhaji Di Masa Kolonial*, yang terbit pada tahun 2008. Tulisan M. Dien Majid menjelaskan tentang berbagai kendala yang dihadapi umat Islam di Indonesia untuk pergi ke tanah suci di saat negara ini dijajah oleh Belanda. Buku ini juga dijelaskan perkembangan pelayaran yang digunakan oleh jamaah haji Indonesia sebelum dan sesudah pembukaan Suez dan berbagai fasilitas yang diperoleh jamaah haji di dalam kapal milik pemerintah kolonial Belanda. Di dalam buku ini dijelaskan tentang kebijakan-kebijakan pemerintah kolonial Belanda terhadap penyelenggaraan perjalanan haji. Namun, fokus kajian dari buku

dan pemulangan ibadah haji, sarana pemondokan, penginapan dan segala kegiatan yang berhubungan dengan penyelenggaraan perjalanan haji.⁶⁷

Untuk memantapkan kedudukan PHI, pada tanggal 13 April 1954 dikeluarkan surat penetapan Menteri Agama (KH. Masykur) No. 9 tahun 1954. Dalam surat tersebut, pemerintah menetapkan yayasan PHI sebagai satu-satunya lembaga (swasta) yang mempunyai kredibilitas dan sesuai untuk menangani penyelenggaraan perjalanan haji.⁶⁸ Pemerintah mengakui kinerja yang telah dicapai oleh PHI selama ini dalam menyelenggarakan perjalanan haji. PHI telah membuktikan kepada pemerintah berhasil memperbaiki sistem penyelenggaraan perjalanan haji di Indonesia.

Sejak dikeluarnya surat penetapan Menteri Agama tahun 1954, peranan dan kedudukan PHI sangat berpengaruh dalam penyelenggaraan perjalanan haji. Hal ini disebabkan tugas PHI yang bergerak di bidang teknik operasional dalam penyelenggaraan urusan haji. Administrasi urusan haji di luar negeri juga dipercayakan kepada PHI (perwakilan Jeddah) sehingga pada waktu itu seolah-olah terkesan ada dua kepengurusan (Kementerian Agama dan PHI) dalam menangani urusan haji. Apalagi sejak berdirinya, PHI mendapat dukungan penuh dari pemerintah. Dampaknya, PHI seolah-olah dianggap sebagai lembaga semi pemerintah dan merupakan bagian dari Kementerian Agama.⁶⁹

⁶⁷ Sumuran Harahap dan Mursidi Mr, *Lintasan Sejarah Perjalanan Jemaah Haji Indonesia*, 68-69.

⁶⁸ Moch Nur Ichwan, "Governing Hajj: Politics of Islamic Pilgrimage Services in Indonesia Prior to Reformasi Era", 130.

⁶⁹ Anggapan bahwa PHI sebagai lembaga semi pemerintah atau bagian dari Kementerian Agama pada masa itu sangat wajar. Sebab, yang menjabat sebagai menteri-menteri agama pada masa itu adalah tokoh-tokoh yang merintis berdirinya PHI. Sehingga antara PHI dengan Kementerian

wilayah yang berhasil dikuasainya dengan menggunakan kapal-kapal Kongsi Tiga.⁷⁷ Pemerintah Indonesia baru bisa menyelenggarakan perjalanan haji pada tahun 1950, itu pun dengan menggunakan kapal Kongsi Tiga.

Pada 1952 didirikan perusahaan pelayaran bernama PT. Pelayaran Muslim Indonesia (PT. MUSI). PT. MUSI ini mendapat dukungan dari pemerintah dan merupakan satu-satunya perusahaan yang menjadi panitia penyelenggaraan perjalanan haji Indonesia.⁷⁸ PT. MUSI diberi tanggung jawab sebagai petugas operasional yang mengkoordinasi maskapai-maskapai pelayaran pengangkutan jamaah haji dan mencarter kapal haji.⁷⁹ Selama 10 tahun berkiprah, PT. MUSI tidak memiliki kapal sendiri untuk mengangkut jamaah haji. Oleh karena itu, PT. MUSI harus mencarter dari perusahaan kapal swasta, baik domestik maupun maskapai asing,⁸⁰ seperti menggunakan kapal Kongsi Tiga, Inaco, Pelni dan Jakarta Lloyd untuk mengangkut jamaah haji Indonesia.

Seiring bertambahnya jumlah pendaftar haji pasca perang kemerdekaan, pada 1953 pemerintah memberikan pilihan kepada umat Islam untuk pergi haji menggunakan kapal laut atau pesawat terbang. Penggunaan

⁷⁷ Pada masa itu masih terjadi perang kemerdekaan dan Belanda ingin kembali menguasai kembali wilayah Indonesia. Di beberapa wilayah yang berhasil dikuasainya Belanda memberangkatkan umat Islam pergi berhaji dengan kapal Kongsi Tiganya untuk menarik simpati umat Islam. Selain itu, motif bisnis juga menjadi alasan kuat pemerintah Belanda menyelenggarakan pengangkutan haji. Sebab selama ini bisnis pengangkutan jamaah haji merupakan bisnis yang menjanjikan keuntungan.

⁷⁸ Achmad Nizam dan Alatief Hanan, *Manajemen Haji: Studi Kasus dan Telaah Implementasi Knowledge Worker*, 28.

⁷⁹ Lihat Keputusan Menteri Agama No. 8 tahun 1956 yang menunjuk PT. MUSI selaku operator yang bertugas mengurus dan menyelenggarakan teknis angkutan jamaah haji atas nama Kementerian Agama. Lihat pula Sumuran Harahap dan Mursidi Mr, *Lintasan Sejarah Perjalanan Jemaah Haji Indonesia*, 111.

⁸⁰ Deliar Noer, *Administrasi Islam di Indonesia*, 105.

Persediaan air dan kebersihan di dalam kapal juga mulai diperhatikan. Kapal-kapal milik Kongsi Tiga juga umumnya sudah menyiapkan cukup tempat untuk orang-orang yang sakit dan tempat tidur dalam ruangan. Kapal Tydarus juga menyediakan 48 tempat tidur lengkap dengan matras dan ruangan-ruangan kecil yang masing-masing berisi 6 tempat tidur, sehingga mudah digunakan untuk tempat orang sakit, isolasi dan sebagainya.⁸⁹

Sejak dikeluarkannya Peraturan Presiden No. 3 tahun 1960 tentang penyelenggaraan urusan haji, yang disusul dengan Ketetapan MPRS RI tahun 1960, pemerintah mengambil alih seluruh perhubungan dan angkutan baik di darat, laut, dan udara.⁹⁰ Maka pada 1962, PT. MUSI dibubarkan oleh pemerintah dan diganti dengan didirikannya PT. Arafat tahun 1964. PT. Arafat didirikan berdasarkan Akta Notaris tanggal 1 Desember 1964 No. 21, yang kemudian diubah dengan akta Notaris tanggal 19 Februari 1965. Kedua akta Notaris dibuat di hadapan orang yang sama, yaitu Notaris Soeleman Ardjasasmita, Menteri Kehakiman No. JA.5/20/22 tanggal 24 Februari 1965 dan didaftarkan pada kantor Panitera Pengadilan Negeri Istimewa Jakarta No. 524 tanggal 9 Maret 1965. Pengesahan akta tersebut diumumkan dalam Nerita Negara RI No. 64 tahun 1965. Adapun tujuan didirikannya PT. Arafat adalah untuk menyelenggarakan pengangkutan jamaah haji laut dan membantu

⁸⁹ Sumuran Harahap dan Mursidi Mr, *Lintasan Sejarah Perjalanan Jemaah Haji Indonesia*, 110.

⁹⁰ Lihat PP RI No. 3 Tahun 1960 tentang Penyelenggaraan Urusan Haji pasal 2, poin g-j, lihat pula Ketetapan MPRS RI No. II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Cemesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 pasal 6, poin 4.

yang dikeluarkan oleh pemerintah Orde Lama bertujuan untuk memperbaiki penyelenggaraan perjalanan haji yang selama ini masih menggunakan ordonansi haji buatan pemerintah Belanda. Selain itu, kebijakan haji yang dikeluarkan oleh pemerintah Orde Lama juga merespon keadaan sosial, ekonomi masyarakat Islam pada waktu itu.

Selama masa Orde Lama terdapat dua perusahaan yang menyediakan layanan pengangkutan haji haji, yaitu PT. MUSI dan PT. Arafat. PT. MUSI pada masa hanya bertindak sebagai agen dan pencarter kapal haji, sedangkan PT. Arafat pada masanya sudah mampu membeli kapal haji sendiri meskipun modalnya berasal dari colon jamaah haji. Pada 1953, umat Islam Indonesia juga sudah mulai menggunakan pesawat terbang untuk pergi berhaji, meskipun hanya sampai tahun 1959. Dengan demikian, adanya penggunaan pesawat terbang untuk pergi haji dan sudah adanya kapal haji sendiri yang dibeli oleh umat Islam merupakan wujud kemajuan dalam bidang transportasi penyelenggaraan perjalanan haji di Indonesia.

Mulai 1970 biaya ONH ditetapkan oleh Presiden berdasarkan kriteria penggunaan transportasi melalui Keputusan Presiden RI No. 11 tahun 1970. Besarnya biaya ONH kapal laut sebesar Rp. 336.000, sedangkan biaya ONH pesawat terbang sebesar Rp. 380.000. Adanya penurunan biaya ONH dipicu oleh semakin baiknya kondisi ekonomi masyarakat Indonesia pada waktu itu.²¹ Sejak 1966-1968 pemerintah melakukan kebijakan stabilitas ekonomi. Tindakan ini dilakukan untuk menekan inflasi dan mengurangi volume uang. Tujuan dari stabilitas ekonomi (Repelita I) adalah untuk meningkatkan taraf hidup rakyat dan sekaligus meletakkan dasar-dasar pembangunan dalam tahapan berikutnya, sedangkan sasaran yang hendak dicapai adalah di bidang pangan, sandang, perbaikan prasarana, perumahan rakyat, perluasan lapangan kerja, dan kesejahteraan rohani. Dengan adanya Repelita I, iklim ekonomi Indonesia semakin naik dan membaiknya ekonomi masyarakat berdampak pada penyelenggaraan haji.²²

Pada tanggal 10 Februari 1970, atas petunjuk Presiden dalam sidang kabinet terbatas dibentuk suatu lembaga/badan yang menangani masalah penerangan haji. Lembaga tersebut bernama Badan Koordinasi Penerangan Haji (Bakopen Haji). Bakopen Haji lahir dalam rangka memberi penerangan (sosialisasi) tentang haji kepada masyarakat agar tidak menjadi korban penipuan atau pemerasan oknum-oknum yang mencari keuntungan dalam

²¹ Lihat Keputusan Presiden RI No. 11 tahun 1970, tentang perpanjangan waktu penyetoran uang dimuka untuk musim haji tahun 1970/1971 sampai dengan bulan Juli tahun 1970. Dalam Keppres RI ini dijelaskan tentang biaya yang harus disetorkan oleh calon jamaah haji dari bulan Februari-Juli, yang rata-rata tiap bulannya mengalami kenaikan sebesar Rp. 3.000-5.000.

²² Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia VI* (Jakarta: Balai Pustaka, 2010), 578.

penyelenggaraan urusan haji, baik di tanah air, dalam perjalanan haji, maupun selama berada di Arab Saudi. Tugas utama Bakopen Haji adalah memberi penerangan khusus kepada calon jamaah haji. Sehubungan dengan tugas Bakopen Haji, diterbitkan buku tentang pokok-pokok perjanjian penyelenggaraan urusan haji 1970/1971. Buku ini dipakai sebagai pegangan haji bagi juru penerangan pemerintah maupun juru penerangan agama. Buku tersebut juga diberikan kepada petugas haji daerah tingkat I dan II.²³

Dalam kaitannya dengan usaha-usaha peningkatan di bidang pelayanan ibadah haji, diadakan pula peningkatan dan pemantapan dalam susunan organisasi penyelenggaraan urusan haji. Maka untuk itu, ditetapkan susunan organisasi Dirjen Urusan Haji yang terdiri dari Sekretariat Dirjen Urusan Haji yang membawahi beberapa bagian dan Dirjen Urusan Haji yang dibagi menjadi dua direktorat, yaitu direktorat pembinaan dan direktorat penyelenggaraan.²⁴ Dengan adanya perubahan susunan organisasi penyelenggaraan haji pada Dirjen Urusan Haji, organisasi penyelenggaraan urusan haji di daerah juga mengalami perubahan. Organisasi penyelenggaraan urusan haji di daerah berubah dari Dinas Urusan Haji menjadi Inspeksi Urusan Haji (baik untuk daerah tingkat I maupun tingkat II).²⁵ Namun, dalam

²³ Sebenarnya hadirnya Bakopen Haji adalah untuk mensukseskan kebijakan haji (Keppres No. 22 tahun 1969 dan Inpres No. 6 tahun 1969). Bakopen memberikan informasi kepada masyarakat untuk tidak menggunakan atau ikut badan/lembaga swasta yang menyelenggarakan perjalanan haji (angkutan haji), ini terbukti Bakopen hanya berjalan beberapa tahun saja. Lihat Sumuran Harahap dan Mursidi Mr, *Lintasan Sejarah Perjalanan Jemaah Haji Indonesia*, 245-246.

²⁴ Lihat Keputusan Menteri Agama RI No. 269 tahun 1970, yang kemudian disempurnakan dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Agama RI No. 11 tahun 1971. Lihat pula Sumuran Harahap dan Mursidi Mr, *Lintasan Sejarah Perjalanan Jemaah Haji Indonesia*, 232-233.

²⁵ Lihat Keputusan Menteri Agama RI No. 51 tahun 1971.

mengurangi kelelahan dan mempersingkat waktu perjalanan.³³ Umumnya masyarakat masih trauma dengan jatuhnya pesawat haji Martin Air di Kolombo. Oleh karena itu, pemerintah masih tetap mengadakan perjalanan haji dengan menggunakan kapal laut. Untuk biaya ONH menggunakan pesawat terbang sebesar Rp. 690.000 sedangkan menggunakan kapal laut sebesar Rp. 795.000.³⁴ Biaya ONH kapal laut lebih mahal dari pada pesawat terbang dipicu banyaknya kapal haji PT. Arafat yang sering rusak sehingga butuh perawatan lebih, di samping itu kondisi keuangan PT. Arafat juga mulai pailit. Jumlah jamaah haji dengan kapal laut ditetapkan sebanyak 16.500 orang, sedangkan mereka yang tidak tertampung dalam kapal laut dapat menggunakan pesawat udara.³⁵

Biaya ONH dengan kapal laut terus mengalami kenaikan. Mulai 1975-1976, ONH kapal laut melebihi ONH pesawat terbang, dimana ONH pesawat terbang pada tahun 1976 hanya sebesar Rp. 890.000 sedangkan ONH kapal laut melambung sebesar Rp. 925.000.³⁶ Hal inilah yang nantinya menjadi pertimbangan pemerintah untuk meniadakan penyelenggaraan perjalanan haji dengan kapal laut. Dalam penyelenggaraan haji 1976-1977 tidak tercatat adanya perbaikan fasilitas yang berhubungan dengan penyelenggaraan haji. Kecuali beberapa masalah yang merupakan kejadian rutin yang berhubungan

³³ Achmad Nizam dan Alatief Hanan, *Manajemen Haji: Studi Kasus dan Telaah Implementasi Knowledge Worker*, 37.

³⁴ Biaya pembayaran ONH dapat dilakukan dari bulan April-Juli, yang rata-rata tiap bulan kenaikan sebesar Rp. 4.000 untuk kapal laut, sedangkan untuk pesawat terbang rata-rata naik sebesar Rp. 3.000-6.000 tiap bulan. Pembayaran dan pendaftaran terakhir ditutup tanggal 15 Juni 1975. Lihat Keputusan Presiden RI No. 12 tahun 1975, pasal 1-4.

³⁵ Keputusan Presiden RI No. 12 tahun 1975, pasal 5.

³⁶ Kaksim, "Berhaji Pada Masa Orde Baru di Sumatera Barat 1966-1998", 97.

jatuh di Bandara Internasional Katunayake Kolombo. Akibat peristiwa jatuhnya pesawat haji yang kedua kalinya ini, banyak pemimpin Muslim dan anggota legislatif yang mengusulkan kepada pemerintah untuk kembali menggunakan kapal laut untuk mengangkut jamaah haji sebab dirasa lebih aman. Namun, pemerintah tetap kokoh pada pendiriannya untuk menggunakan pesawat terbang.

Pada 1978 terjadi perubahan susunan organisasi dan tata kerja Departemen Agama. Dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden RI No. 30 tahun 1978 tentang perubahan Keputusan Presiden No. 44 dan 45 tahun 1974, berimbas kepada susunan organisasi dan tata kerja Departemen Agama pusat, termasuk Direktorat Jenderal Urusan Haji mengalami perubahan. Maka untuk menindak lanjuti keputusan presiden tersebut, Menteri Agama mengeluarkan keputusan No. 6 tahun 1979 yang menyatakan bahwa Direktorat Jenderal Urusan Haji digabung dengan Direktorat Jenderal Bimas Islam sehingga menjadi Direktorat Jenderal Bimas Islam dan Urusan Haji (Dirjen BIUH). Direktorat ini terdiri atas 4 direktorat dan 1 sekretariat direktorat jenderal yaitu Direktorat Urusan Agama Islam, Direktorat Penerangan Agama Islam, Direktorat Pembinaan Urusan Haji, dan Direktorat Penyelenggaraan Urusan Haji. Dengan perubahan ini, tugas-tugas teknis operasional pembinaan dan penyelenggaraan urusan haji dipegang oleh dua direktorat saja.³⁹ Namun, adanya reorganisasi pada organisasi penyelenggaraan haji pusat tidak mempengaruhi proses penyelenggaraan haji baik di pusat maupun di daerah.

³⁹ Yusuf A. Hasan, *Birokrasi Haji: Penyelenggaraan Ibadah Haji Pemerintah Orde baru (1966-1998)*, (Yogyakarta: Samudra Biru, 2017), 43.

setiap tahun terus meningkat,⁵⁹ akan tetapi jumlah peminat haji plus semakin bertambah. Pemerintah bahkan harus membatasi hanya boleh memberangkatkan calon jamaah haji plus maksimal 1.000 orang.⁶⁰

Penyelenggaraan perjalanan haji plus berkaitan erat dengan penyelenggaraan perjalanan umrah. Umumnya pemerintah menunjuk penyelenggara perjalanan umrah sebagai badan/lembaga penyelenggara perjalanan haji plus. Hal ini bisa dilihat dari Keputusan Menteri Agama RI No. 280 tahun 1991 yang menetapkan 23 badan/lembaga penyelenggara perjalanan umrah, termasuk 13 badan/lembaga yang terlibat sebagai penyelenggara perjalanan haji plus. Dengan diberinya kesempatan badan/lembaga penyelenggara perjalanan umrah sebagai penyelenggara perjalanan haji plus, mendorong semakin banyak badan/lembaga penyelenggara perjalanan umrah yang berdiri. Untuk mengatur penyelenggara perjalanan umrah oleh badan/lembaga swasta, pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Agama RI No. 288 tahun 1996 tentang penetapan biro perjalanan umum sebagai penyelenggara perjalanan umrah. Dalam keputusan ini ditetapkan bahwa penyelenggara perjalanan umrah berkewajiban menunjuk seorang atau beberapa orang yang beragama Islam untuk menjadi pimpinan rombongan, menyelenggarakan perjalanan umrah di luar musim haji, membuat rencana penyelenggaraan perjalanan umrah yang diketahui dan dilegalisir Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji, melaporkan kedatangan

⁵⁹ Misalnya tarif ONH plus tahun 1995 minimal \$. 4.500 dan maksimal \$. 9.000, naik di tahun 1996 menjadi minimal \$. 5.000 dan maksimal \$. 9.000.

⁶⁰ Keputusan Menteri Agama RI No. 400 tahun 1994 dan Keputusan Menteri Agama RI No. 16 tahun 1996.

memberi penawaran yang lebih rendah. Dampak positif dari adanya kompetitor angkutan haji adalah dapat menekan biaya ONH serendah mungkin. Selain itu, dengan adanya ketentuan dari Pemerintah Arab Saudi bahwa pemulangan jamaah haji dilakukan oleh perusahaan penerbangan Arab Saudi, sedangkan untuk pemberangkatan calon jamaah haji dilakukan oleh perusahaan angkutan nasional juga dapat menjadi salah satu faktor untuk menekan biaya ONH.⁸¹

Untuk penyelenggaraan perjalanan haji plus dilakukan dengan menggunakan angkutan penerbangan reguler. Hal ini sesuai dengan ketentuan Keputusan Menteri Agama RI No. 376 tahun 1998 dan Keputusan Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No. D/193 tahun 1998. Dalam keputusan tersebut dijelaskan bahwa pemberangkatan dan pemulangan jamaah haji plus menggunakan angkutan penerbangan reguler (bukan angkutan haji). Selain itu, dalam keputusan tersebut juga dijelaskan bahwa masa menyelenggarakan perjalanan haji plus paling lama 25 hari dengan biaya serendah-rendahnya \$ 6.000 dan setinggi-tingginya \$ 8.500.⁸² Untuk penyelenggaraan perjalanan umrah dan haji plus tetap berada di bawah bimbingan dan pengawasan Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji. Memang selama beberapa tahun terakhir, penyelenggaraan haji plus (haji khusus) banyak diminati oleh masyarakat sebab daftar tunggunya tidak terlalu lama jika dibandingkan dengan haji

⁸¹ Achmad Nizam dan Alatief Hanan, *Manajemen Haji: Studi Kasus dan Telaah Implementasi Knowledge Worker*, 48.

⁸² Yusuf A. Hasan, *Birokrasi Haji: Penyelenggaraan Ibadah Haji Pemerintah Orde baru (1966-1998)*, 57.

dan pembinaan secara optimal. Masalah yang timbul akibat sistem dan prosedur yang terlalu rumit diharapkan dapat diubah dengan sistem dan prosedur yang mudah diterima dan dipahami oleh masyarakat.⁸⁴ Momentum Reformasi juga diharapkan dapat memberi ruang dan kebijakan yang jelas tentang penyelenggaraan perjalanan haji. Pasalnya selama ini belum ada payung hukum yang kuat, yang menjelaskan tentang penyelenggaraan perjalanan haji di Indonesia. Selama ini kebijakan tentang penyelenggaraan urusan haji hanya dikeluarkan oleh Presiden RI dan Menteri Agama. Meskipun kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah melalui Presiden RI dan Menteri Agama sudah cukup berhasil dalam mengatur penyelenggaraan urusan haji, namun masyarakat tetap menuntut adanya undang-undang haji untuk menjamin hak-hak jamaah haji dan memberi kepastian kepada pemerintah dalam penyelenggaraan perjalanan haji.⁸⁵

Untuk menjamin dan meningkatkan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan terhadap jamaah haji, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 17 tahun 1999 tentang penyelenggaraan ibadah haji. Undang-undang ini merupakan undang-undang haji pertama yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia sejak Indonesia merdeka di tahun 1945. Dalam undang-undang tersebut dipaparkan secara lengkap tentang penyelenggaraan ibadah haji. Di mulai dari organisasi penyelenggara haji, biaya haji, pendaftaran haji, kesehatan haji, transportasi, keimigrasian, akomodasi, umrah, haji khusus (haji

⁸⁴ A. Chunaini Saleh, *Penyelenggaraan Haji Era Reformasi: Analisis Internal Kebijakan Publik Departemen Agama* (Jakarta: Pustaka Alvabet, 2008), 50.

⁸⁵ Achmad Nizam dan Alatief Hanan, *Manajemen Haji: Studi Kasus dan Telaah Implementasi Knowledge Worker*, 52.

plus), barang bawaan, denda dan lain-lain yang berhubungan dengan kegiatan penyelenggaraan ibadah haji.⁸⁶

Dalam undang-undang tersebut dijelaskan bahwa penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional dan menjadi tanggung jawab pemerintah di bawah koordinasi Menteri Agama. Dalam melaksanakan tugasnya, Menteri Agama melakukan koordinasi dan bekerja sama dengan departemen/instansi lain yang terkait dengan penyelenggaraan ibadah haji. Adapun penyelenggara ibadah haji adalah pemerintah (haji reguler) dan masyarakat (haji khusus/ONH Plus).⁸⁷ Ketentuan tentang penyelenggara haji khusus (nama-nama lembaga swasta) ditetapkan oleh Menteri Agama.⁸⁸ Dengan demikian, sejak dikeluarkannya undang-undang haji ini secara resmi ada dua penyelenggara haji di Indonesia. *Pertama*, pemerintah sebagai penyelenggara haji reguler. *Kedua*, badan/lembaga swasta (biro travel haji dan umrah) sebagai penyelenggara haji plus (haji khusus).

Penyelenggaraan perjalanan umrah juga dijelaskan secara detail dalam undang-undang haji. Sudah dijelaskan di atas bahwa penyelenggaraan perjalanan umrah berkaitan erat dengan penyelenggaraan perjalanan haji, baik haji reguler maupun haji plus (haji khusus). Oleh karena itu, pemerintah memberi payung hukum tentang penyelenggaraan ibadah umrah, termasuk

⁸⁶ Lihat Undang-Undang RI No. 17 tahun 1999, bab III, pasal 6.

⁸⁷ Undang-Undang RI No. 17 tahun 1999

⁸⁸ Lihat Undang-Undang RI No. 17 tahun 1999, bab XII, pasal 23-24. Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa penyelenggara haji khusus harus memenuhi ketentuan seperti: *Pertama*, hanya menerima pendaftar dan melayani jamaah haji yang menggunakan paspor haji. *Kedua*, menyediakan petugas haji dan kesehatan. *Ketiga*, melaporkan kedatangan dan kepulangan jamaah haji khusus kepada perwakilan pemerintah Indonesia di Arab Saudi. *Keempat*, memberangkatkan dan memulangkan jamaah haji khusus sesuai dengan ketentuan penyelenggaraan perjalanan haji khusus. Ketentuan tentang penyelenggaraan haji plus diatur lebih lanjut dengan keputusan Menteri Agama. Di dalam pasal ini juga dijelaskan tentang sanksi.

menyelenggarakan di musim haji tahun ini dapat menyelenggarakan haji di musim berikutnya.

D. Transportasi Haji

Pada masa Orde Baru, Menteri perhubungan mengkoordinasikan dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan transportasi haji, sedangkan transportasi haji disediakan dan diatur penyelenggaraannya oleh Departemen Perhubungan. Untuk pelaksanaannya dilakukan oleh PT. Arafat yang merupakan perusahaan warisan dari pemerintahan Orde Lama. PT. Arafat merupakan perusahaan pelayaran yang didirikan pada 1964, yang sekaligus merupakan wujud dari cita-cita umat Islam yang sejak masa kolonial Belanda berjuang untuk memperoleh otonomi dalam pengangkutan jamaah haji. Untuk pengangkutan jamaah haji dengan pesawat terbang dilakukan oleh PT. Garuda Indonesia. Sejak 1967 pesawat terbang mulai dioperasikan kembali untuk mengangkut jamaah haji Indonesia. Pesawat terbang pernah dioperasikan untuk mengangkut jamaah haji pada 1953, namun pada 1960 pesawat terbang tidak dioperasikan lagi untuk mengangkut jamaah haji Indonesia.

Penggunaan kapal laut sebagai media transportasi jamaah haji sejak masa awal Orde Baru sering mengalami kendala. Pada musim haji 1967/1968, kapal haji Ambulombo, Mei Abeto dan Pasifik Abeto milik PT. Arafat mengalami kerusakan. Kerusakan kapal haji Ambulombo terjadi di pelabuhan Massawa, sedangkan kapal Mei Abeto mengalami kerusakan di perairan Indonesia saat pelayaran kembali dari Jeddah ke Indonesia. Kapal Pasifik Abeto kandas di Pulau Maskali Bank dekat pelabuhan Jibuti. Rusaknya dua

pemerintah untuk menghapus penggunaan kapal laut dalam pengangkutan jamaah haji dilandasi oleh pertimbangan antara lain: *Pertama*, memandang bahwa PT. Arafat sebagai satu-satunya perusahaan pengangkutan jamaah haji laut sudah tidak memiliki kemampuan lagi untuk menyelenggarakan angkutan jamaah haji. *Kedua*, tidak ada perusahaan angkutan kapal laut yang sanggup menyelenggarakan angkutan haji. *Ketiga*, biaya ONH pesawat terbang lebih murah dari pada kapal laut.¹⁴⁴

Dengan ditiadakannya angkutan haji kapal laut tidak mengurangi minat umat Islam Indonesia untuk pergi melaksanakan ibadah haji. Setiap tahun jumlah pendaftar calon haji semakin tinggi. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah meniadahkan angkutan kapal haji dapat diterima oleh masyarakat. Akan tetapi, persoalan angkutan haji ini tetap menjadi persoalan yang selalu timbul di setiap penyelenggaraan haji, baik dengan kapal laut maupun pesawat udara. Terbukti pada 1978, yang merupakan awal diadakan angkutan haji dengan pesawat terbang secara resmi, terjadi keterlambatan kedatangan pesawat yang dicarter dari luar negeri sehingga mengacaukan jadwal penerbangan. Presiden Soeharto bahkan sampai memerintahkan PT. Garuda menarik beberapa pesawatnya dari penerbangan reguler untuk pengangkutan jamaah haji sebelum lapangan terbang di Jeddah ditutup.¹⁴⁵ Selain itu, terjadi ketidاكلancaran penyiapan dokumen perjalanan haji dari Dirjen Urusan Haji. Pada waktu pemulangan jamaah haji juga terjadi

¹⁴⁴ Achmad Nizam dan Alatief Hanan, *Manajemen Haji: Studi Kasus dan Telaah Implementasi Knowledge Worker*, 39.

¹⁴⁵ Sumuran Harahap dan Mursidi Mr, *Lintasan Sejarah Perjalanan Jemaah Haji Indonesia*, 279-280.

wewenang oleh pemerintah untuk bekerja sama dengan perusahaan penerbangan udara nasional lainnya. Dengan demikian, PT. Garuda merupakan perusahaan penerbangan tunggal yang mengangkut jamaah haji.

Transportasi merupakan komponen utama dalam penetapan biaya ONH. Penetapan PT. Garuda Indonesia sebagai satu-satunya angkutan haji nasional menyebabkan tidak adanya nilai tawar dalam penetapan tarif angkutan haji. Sejak 1979 hingga tumbanganya Orde Baru, angkutan haji dimonopoli oleh PT. Garuda Indonesia. Baru pada tahun 1998, pemerintah menghapus monopoli angkutan jamaah haji dengan mengeluarkan Keputusan Presiden RI No. 119 tahun 1998.

Dibukanya kesempatan bagi perusahaan angkutan selain PT. Garuda Indonesia, untuk berpartisipasi dalam angkutan jamaah haji merupakan dampak dari mahalnya biaya ONH pada waktu itu. Monopoli yang selama ini dilakukan PT. Garuda Indonesia membuat biaya ONH melambung tinggi, sebab tidak adanya kompetisi harga. Dengan dibukanya kesempatan kepada perusahaan penerbangan lain diharapkan dapat menekan biaya tarif angkutan haji dan menurunkan biaya ONH. Mulai musim haji 1999, pelaksanaan angkutan haji mengikutsertakan perusahaan asing, yaitu perusahaan penerbangan Arab Saudi Airlines. Sebenarnya ada ketentuan dari Pemerintah Arab Saudi bahwa pemulangan jamaah haji dilakukan oleh perusahaan penerbangan Arab Saudi. Apabila tidak menggunakan perusahaan

pergantian organisasi penyelenggaraan perjalanan haji. Hal ini diakibatkan pergantian kabinet yang berdampak pada tata kerja Menteri Agama dan Departemen Agama. *Keempat*, kebijakan terkait transportasi haji, kesehatan, akomodasi dan konsumsi masih menggunakan kebijakan ordonansi haji yang digunakan pada masa kolonial Belanda. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi lahirnya kebijakan haji pada masa Orde Lama ini diantaranya adalah: *Pertama*, faktor politik cukup dominan dalam mempengaruhi kebijakan haji pada masa Orde Lama, seperti sering terjadinya pergantian organisasi penyelenggaraan perjalanan haji dipengaruhi oleh kondisi politik yang terjadi pada masa itu. Selain itu, PPHI/PHI (lembaga swasta) dibekukan pemerintah juga akibat pertimbangan politik sebab banyak tokoh-tokoh PHI yang menjadi anggota Masyumi. *Kedua*, kondisi sosial juga turut mempengaruhi penyelenggaraan haji pada masa itu, seperti di tahun pertama (1950) pemerintah RIS menyelenggarakan perjalanan haji, jumlah masyarakat yang mendaftar cukup banyak sehingga pemerintah membatasi jumlah calon jamaah haji. *Ketiga*, situasi ekonomi juga mempengaruhi kebijakan penyelenggaraan haji, misalnya pemerintah menetapkan kuota haji salah satunya karena pemerintah Indonesia pada waktu itu kekurangan valuta asing (devisa) untuk memberangkatkan rombongan jamaah haji yang jumlahnya cukup banyak. Sedangkan kekurangan dari penyelenggaraan haji pada masa Orde Lama yaitu: *Pertama*, ada kesan dualisme penyelenggaraan haji antara pemerintah dan pihak swasta (PPHI/PHI).

operasional dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji. Pada tahun 1979, Direktorat Jenderal Urusan Haji digabung dengan Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam sehingga menjadi Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji. Oleh sebab itu, segala kegiatan yang berhubungan dengan penyelenggaraan urusan haji menjadi tanggung jawab Menteri Agama, sedangkan pelaksanaan kegiatan penyelenggaraan urusan haji dilaksanakan oleh Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji. Ada beberapa ciri-ciri yang melekat pada penyelenggaraan perjalanan haji di masa Orde Baru: *Pertama*, pemerintah memegang kendali atas penyelenggaraan perjalanan haji (monopoli haji). *Kedua*, sering terjadi perubahan susunan organisasi dan tata kerja Departemen Agama. *Ketiga*, diperkenalkan kembali haji Berdikari dan haji ONH Plus atau haji khusus. *Keempat*, adanya pembaharuan tata kerja dan organisasi TPhi/TKHI sebagai ganti dari MPHI/RKHI. *Kelima*, diadakan pengelompokan jamaah haji dan misi haji yang diketuai oleh Menteri Agama RI atau Menteri Agama menunjuk seorang Amirul Haj setiap musim haji. *Keenam*, pemerintah mengeluarkan kebijakan tersendiri tentang penyelenggaraan perjalanan umrah. *Ketujuh*, biaya ONH ditetapkan oleh Presiden. Berikut faktor-faktor yang mempengaruhi lahirnya kebijakan haji pada masa Orde Baru ini diantaranya adalah: *Pertama*, faktor politik merupakan faktor dominan dalam mempengaruhi lahirnya kebijakan haji pada masa Orde Baru. Hampir setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Orde Baru

dipengaruhi oleh faktor politik yang terjadi pada masa itu, seperti perubahan sistem pemerintahan pasca berakhirnya Orde Lama berdampak pada penyelenggaraan perjalanan haji, yaitu Departemen Urusan Haji berubah menjadi Direktorat Jenderal Urusan Haji di bawah lingkungan dan koordinasi Departemen Agama. Selain itu, sering terjadinya perubahan susunan organisasi dan tata kerja Departemen Agama juga dipengaruhi oleh keadaan politik. *Kedua*, faktor sosial juga turut mempengaruhi kebijakan haji, seperti jumlah kuota yang ditetapkan pemerintah terbatas sedangkan jumlah pendaftar haji setiap tahun semakin bertambah banyak sehingga pemerintah memperkenalkan kembali haji Berdikari (berdiri di atas kaki sendiri). Selain itu, lahirnya Keputusan Presiden RI No. 22 tahun 1969 dan Instruksi Presiden RI No. 6 tahun 1969 juga akibat kondisi sosial pada waktu itu, dimana muncul kasus-kasus penyelewengan penyelenggaraan perjalanan haji sebagai akibat ikut sertanya lembaga/badan swasta yang beberapa di antaranya tidak profesional dan tidak bertanggung jawab, serta banyaknya protes dari para calon jamaah kepada pemerintah akibat masalah tersebut. *Ketiga*, faktor ekonomi juga merupakan faktor pendorong umat Islam Indonesia untuk pergi haji dan juga berdampak pada penyelenggaraan perjalanan haji, seperti adanya penurunan biaya ONH pada tahun 1970 yang dipicu oleh semakin baiknya kondisi ekonomi masyarakat Indonesia pada waktu itu juga berdampak pada jumlah pendaftar haji pada musim haji tahun tersebut. Lahirnya kebijakan penyelenggaraan ONH Plus atau haji khusus juga

dilatarbelakangi oleh banyak di antara calon jamaah haji yang secara ekonomi menengah keatas dan berkeinginan memperoleh pelayanan yang bersifat plus. Sedangkan kelemahan dari pemerintah Orde Baru dalam menyelenggarakan perjalanan haji adalah: *Pertama*, dengan adanya monopoli haji oleh pemerintah maka calon jamaah haji mau tidak mau harus menggunakan fasilitas yang disediakan oleh pemerintah dalam menjalankan ibadah haji. *Kedua*, calon jamaah haji sering kesulitan dalam kepengurusan dokumen persyaratan haji akibat sering terjadi perubahan susunan organisasi dan tata kerja Departemen Agama. *Ketiga*, pemeriksaan kesehatan masih terdapat kurang telitian sehingga masih banyak calon jamaah haji yang seharusnya tidak cukup mampu untuk pergi berhaji lolos dari pemeriksaan, seperti masih ditemukan wanita hamil tua yang ikut berhaji, jamaah haji yang usianya sudah terlalu tua dan kesehatannya kurang baik, mengidap penyakit kronis, TBC dan lain-lain. *Keempat*, kapal haji sering terjadi kerusakan dan keterlambatan, begitu pula dengan pesawat terbang yang mengangkut jamaah haji juga sering terjadi keterlambatan baik saat pemberangkatan maupun pemulangan jamaah haji. *Kelima*, pemberian konsumsi tidak berjalan dengan teratur dan lancar. Selain itu, fasilitas pemondokan juga banyak yang tidak layak. Namun, secara umum fasilitas transportasi, kesehatan, konsumsi dan pemondokan bagi jamaah haji pada masa Orde Baru ini lebih baik dibandingkan pada masa Orde Lama.

3. Di Masa Reformasi (Periode B.J. Habibie), ada dua penyelenggaraan haji di Indonesia. *Pertama*, pemerintah sebagai penyelenggara haji reguler. *Kedua*, badan/lembaga swasta (biro travel haji dan umrah) sebagai penyelenggara haji plus (haji khusus) namun tetap berada di bawah bimbingan dan pengawasan pemerintah. Ada beberapa ciri-ciri yang melekat pada penyelenggaraan perjalanan haji di masa Reformasi: *Pertama*, pemerintah memberi kesempatan terbatas kepada pihak swasta dalam membantu penyelenggaraan perjalanan haji. *Kedua*, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 17 tahun 1999 tentang penyelenggaraan ibadah haji yang merupakan undang-undang haji pertama yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia sejak Indonesia merdeka di tahun 1945. *Ketiga*, penyelenggaraan perjalanan haji secara teknis operasional lebih transparan dan tertata. *Keempat*, pemerintah mengadopsi dan mengembangkan Sistem Komputerisasi Haji Terpadu (SISKOHAT) yang lebih modern dengan sistem *on line* dan *real time*. *Kelima*, transportasi haji hanya menggunakan moda transportasi udara saja (pesawat terbang). *Keenam*, adanya bimbingan manasik haji yang dilakukan oleh lembaga/badan swasta. *Ketujuh*, fasilitas akomodasi dan konsumsi bagi jamaah haji, baik di tanah air maupun di Arab Saudi menggunakan sistem sewa dan tender. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi lahirnya kebijakan haji pada masa Reformasi diantaranya adalah: *Pertama*, kondisi politik pada masa Reformasi mengharuskan adanya perubahan dan kepastian dalam berbagai hal termasuk dalam

penyelenggaraan haji di Indonesia, sehingga pemerintah era Reformasi mengeluarkan Undang-Undang No. 17 tahun 1999 tentang penyelenggaraan ibadah haji. Kebijakan tersebut secara substansi merupakan kemajuan di bidang penyelenggaraan perjalanan haji di Indonesia. *Kedua*, kondisi sosial masyarakat pada masa itu juga turut mempengaruhi kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, seperti kebijakan penyelenggaraan perjalanan haji dan umrah yang dikeluarkan oleh pemerintah Orde Baru dianggap sudah tidak sesuai dengan kondisi masyarakat dan perkembangan zaman sehingga pemerintah Reformasi mengeluarkan undang-undang haji sebagai pedoman dalam penyelenggaraan perjalanan ibadah haji maupun umrah. *Ketiga*, kondisi ekonomi pada masa Reformasi membuat pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden RI No. 119 tahun 1998, yang menghapus monopoli angkutan jamaah haji yang selama ini dipegang oleh PT. Garuda Indonesia. Lahirnya Keputusan Presiden RI ini dilatarbelakangi oleh tingginya biaya ONH tahun 1999, dimana ekonomi negara masih belum stabil akibat terjadinya krisis moneter dan kekacauan politik. Sedangkan kelemahan dari pemerintah Reformasi (era B.J. Habibie) dalam menyelenggarakan perjalanan haji adalah: *Pertama*, angkutan haji ke Arab Saudi tetap dipegang oleh PT. Garuda Indonesia. *Kedua*, masih ditemukan fasilitas akomodasi bagi jamaah haji yang tidak layak meskipun sudah menggunakan sistem sewa dan tender. *Ketiga*, meskipun pelayanan konsumsi bagi jamaah haji menggunakan sistem katering

namun masih saja ditemukan beberapa masalah seperti soal antrean pembagian konsumsi yang panjang akibat kekurangan tenaga pelayan, cita rasa makanan yang tidak sesuai dengan selera jamaah haji Indonesia atau tidak sesuai kontrak, kandungan gizi, keterlambatan pengiriman, hingga kasus makanan yang belum matang dan basi. *Keempat*, masih ditemukan kasus jamaah haji yang secara medis sudah tidak bisa direkomendasikan untuk melaksanakan ibadah haji ke tanah suci namun mereka lolos dari pemeriksaan kesehatan. Secara keseluruhan penyelenggaraan haji pada masa Reformasi lebih tertata dengan baik dan transparan dibandingkan dengan masa Orde Baru.

B. Saran

Ibadah haji adalah rukun Islam yang kelima, yang wajib hukumnya bagi yang mampu secara materi maupun fisik. Dalam penulisan tesis terkait kebijakan penyelenggaraan perjalanan haji Indonesia ini, terbatas pada pembahasan penyelenggaraan perjalanan haji di masa Orde Lama hingga masa awal reformasi (periode B.J. Habibie), kebijakan-kebijakan haji dan sedikit membahas tentang badan/lembaga swasta yang terlibat dalam penyelenggaraan perjalanan haji. Untuk itu pada bagian akhir ini, sebagai saran akan bermanfaat bagi perkembangan selanjutnya, yaitu:

1. Diharapkan kepada perpustakaan pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya agar lebih memperbanyak literatur sejarah, khususnya sejarah umat Islam Indonesia.

2. Diharapkan kepada perpustakaan Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya untuk memperbanyak dan melengkapi berbagai literatur sejarah, terutama sejarah yang berkaitan dengan sejarah haji di Indonesia dan kebijakan politik haji di Indonesia.
3. Diharapkan kepada peneliti selanjutnya agar lebih memperdalam lagi penelitiannya tentang kebijakan penyelenggaraan perjalanan haji Indonesia sejak masa kemerdekaan hingga awal masa reformasi untuk menyempurnakan lagi hasil penelitian ini.

Dengan mengucapkan syukur *alhamdulillah rabilalamin* penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Penulis menyadari sepenuhnya, tulisan ini belum bisa dikatakan sempurna. Walaupun secara maksimal telah diupayakan kesempurnaannya, namun masih banyak kekurangan, kelemahan, dan banyak celah yang masih perlu disempurnakan. Oleh karena itu, penulis tidak menutup mata dan telinga untuk mendengar dan menerima tegur sapa atau kritik dan saran yang membangun demi perbaikan dan kesempurnaan hasil penelitian ini.

Tiada seorang pun yang sukses tanpa bantuan orang lain dan tiada seorang pun sukses tanpa membutuhkan orang lain. Untuk itu penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah bersedia membantu dan memberikan semangat demi terselesaikannya penulisan penelitian ini. Mudah-mudahan amal baik semuanya memperoleh balasan dari Allah SWT.

- _____ Keputusan Presiden RI Tahun 1981 No. 53.
- _____ Keputusan Presiden RI Tahun 1983 No. 63.
- _____ Keputusan Presiden RI Tahun 1985 No. 7.
- _____ Keputusan Presiden RI Tahun 1986 No. 6.
- _____ Keputusan Presiden RI Tahun 1987 No. 2.
- _____ Keputusan Presiden RI Tahun 1995 No. 62.
- _____ Keputusan Presiden RI Tahun 1995 No. 63.
- _____ Keputusan Presiden RI Tahun 1995 No. 81.
- _____ Keputusan Presiden RI Tahun 1996 No. 35.
- _____ Keputusan Presiden RI Tahun 1996 No. 52.
- _____ Keputusan Presiden RI Tahun 1996 No. 57.
- _____ Keputusan Presiden RI Tahun 1997 No. 36.
- _____ Keputusan Presiden RI Tahun 1998 No. 119.
- _____ Keputusan Presiden RI Tahun 1998 No. 122.
- _____ Keputusan Presiden RI Tahun 1999 No. 96.
- _____ Ketetapan MPRS RI No. II/MPRS/1960.
- _____ Pengumuman Haji Dewan Urusan Haji Tahun 1964 No. 04.
- _____ Peraturan Presiden RI Tahun 1960 No. 3.
- _____ Peraturan Presiden RI Tahun 1994 No. 36.
- _____ Putusan BKMI No. 1/B.K.M.I/L.S.E./50.
- _____ *Staatblad van Nederlandsch-Indie* Tahun 1859 No. 42.
- _____ *Staatblad van Nederlandsch-Indie* Tahun 1872 No. 179.
- _____ *Staatblad van Nederlandsch-Indie* Tahun 1902 No. 318.
- _____ *Staatblad van Nederlandsch-Indie* Tahun 1911 No. 277.
- _____ *Staatblad van Nederlandsch-Indie* Tahun 1922 No. 698.

- Hugiono dan P. K. Poerwantana, *Pengantar Ilmu Sejarah*. Jakarta: PT Bina Aksara, 1987.
- Hurgronje, C. Snouck. *Kumpulan Karangan Snouck Hurgronje Jilid VIII*, Terj. Soedarso Soekarno. Jakarta: INIS, 1993.
- Ichwan, Moch Nur. "Governing Hajj: Politics of Islamic Pilgrimage Services in Indonesia Prior to Reformasi Era", *Al-Jāmi'ah*, Vol. 46, No. 1. 2008.
- Jannah, Rina Farihatul. "Kebijakan Ordonansi Haji Pada Masa Kolonial Belanda di Indonesia Tahun 1869-1932 M", Skripsi, UIN Sunan Ampel Fakultas Adab dan Humaniora, Surabaya, 2016.
- Jenkins, William. *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. London: Martin Robertson, 1978.
- Kaksim, "Berhaji Pada Masa Orde Baru di Sumatera Barat 1966-1998", *Jurnal Pelangi*, Vol. 3, No. 2. 2011.
- Kartodirdjo, Sartono. *Pengantar Sejarah Indonesia Baru: 1500-1900 Dari Emporium Sampai Imperium Jilid I*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1993.
- Kemdikbud. *Metode Sejarah*. Jakarta: Kemdikbud, 2017.
- Kraft, Michael dan Scott R. Furlong, *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternative*. USA: CQ Press, 2005.
- Kuntowijoyo. *Pengantar Ilmu Sejarah*. Yogyakarta: Yayasan Bentang Budaya, 1995.
- Kurasawa, Aiko. *Mobilitas dan Kontrol: Studi tentang Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa 1942-1945*, terj. Hermawan Sulistyono. Jakarta: PT Gramedia, 1994.
- Lapindus, Ira M. *Sejarah Sosial Ummat Islam*. Terj. Ghufron A. Mas'adi. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2000.
- Luckman, Awaluddin. "Penyelenggaraan Haji di Indonesia dalam Kaitannya dengan Undang-Undang Mengenai Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat", Tesis, Universitas Indonesia Fakultas Hukum, Bogor, 2010.
- Ma'arif, Ahmad Syafi'i. *Islam dalam Bingkai Keindonesiaan dan Kemanusiaan: Sebuah Refleksi Sejarah*. Bandung: Mizan, 2009.
- Majid, M. Dien. *Berhaji di Masa Kolonial*. Jakarta: CV Sejahtera, 2008.

- Mufrodi, Ali. *Haji Indonesia Dalam Perspektif Historis*, disampaikan dalam peresmian Jabatan Guru Besar Sejarah Kebudayaan Islam pada Fakultas Adab IAIN Sunan Ampel Surabaya, 2003.
- Nizam, Achmad dan Alatief Hanan, *Manajemen Haji: Studi Kasus dan Telaah Implementasi Knowledge Worker*. Jakarta: Zikrul Hakim, 2003.
- Noer, Deliar. *Administrasi Islam di Indonesia*. Jakarta: CV Rajawali, 1983.
- Nuri, Muhammad. "Pragmatisme Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia", *Salam: Jurnal Filsafat dan Budaya Hukum*, Vol. 9, No. 1. 2014.
- Okotorino, Nino. *Dalam Cengkraman Dai Nippon*. Jakarta: Elex Media Komputindo, 2013.
- Poesponegoro, Marwati Djoened dan Nugroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia IV*. Jakarta: Balai Pustaka, 2010.
- Putuhena, M. Shaleh. *Historiografi Haji Indonesia*. Yogyakarta: LkiS, 2007.
- Rinardi, Haryono. "Dari RIS Menjadi Negara RI: Perubahan Bentuk Negara Indonesia Pada Tahun 1950", *MOZAIK: Jurnal Ilmu Humaniora*, Vol. 12, No. 2. 2012.
- Rosidi, Ajip. *Sjafruddin Prawiranegara Lebih Takut Kepada Allah SWT*. Jakarta: Inti Indayu Press, 1986.
- Saleh, A. Chunaini. *Penyelenggaraan Haji Era Reformasi: Analisis Internal Kebijakan Publik Departemen Agama*. Jakarta: Pustaka Alvabet, 2008.
- Sholehuddin, Abi. "Jargon Politik Masa Demokrasi Terpimpin Tahun 1959-1965", *AVATARA: e-Jurnal Pendidikan Sejarah*, Vol. 3, No. 1. 2015.
- Steenbrink, Karel A. *Beberapa Aspek Tentang Islam di Indonesia Abad Ke-19*. Jakarta: Bulan Bintang, 1984.
- Suminto, Aqib. *Politik Islam Hindia Belanda*. Jakarta: LP3ES, 1985.
- Sunanto, Musyrifah. *Sejarah Peradaban Islam Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Susanto, Dwi. *Pengantar Ilmu Sejarah*. Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014.
- Taqiyudin, Achmad dkk. *Antara Mekkah dan Madinah*. Jakarta: Penerbit Erlangga, 2009.
- Tim Penyusun MKD IAIN Sunan Ampel. *Merevitalisasi Pendidikan Pancasila Sebagai Pemandu Reformasi*. Surabaya: IAIN Sunan Ampel Press, 2012.

