

## TINJAUAN SOSIOLOGI HUKUM TERHADAP PASAL 1 AYAT (1) UNDANG-UNDANG NO. 13 TAHUN 2008 TENTANG PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI

Nashih Muhammad

Institut Islam Nahdlatul Ulama (INISNU) Temanggung  
Jl. Suwandi Suwardi KM.1, Srimpibaru, Madureso, Temanggung, Jawa Tengah 56229  
E-mail: Nashih1987@gmail.com

### Abstract

*Hajj is an obligation for all Muslims who are able to carry it out. Muslims in Indonesia have been recorded since the Dutch government had performed the pilgrimage until after Indonesia's independence. However, the government's presence in seeking every citizen who performs the pilgrimage at the beginning of the independence period is still very minimal. Pilgrimage is a complex worship because it involves many things in it. Starting from the education of Hajj rituals, travel services, accommodation involving two countries. It was only in 2008, 63 years after Indonesia's independence, that a law was issued that provides legal certainty and protection for pilgrims in Indonesia. What is the background of the birth of Law no. 13 of 2008 in terms of the sociology of law?. This research is a qualitative research that is descriptive-analytical with a literature review method. The result of this research is the emergence of Law no. 13 of 2008 can be understood as a social phenomenon of the Indonesian Muslim community.*

**Keywords:** Hajj, Law no. 13 of 2008, Sociology of Law, Social Symptoms

### Abstrak

Haji merupakan kewajiban bagi seluruh umat Islam yang mampu melaksanakannya. Umat Islam di Indonesia tercatat mulai pemerintahan Belanda sudah melaksanakan ibadah haji sampai setelah Indonesia merdeka. Namun kehadiran pemerintah dalam mengupayakan setiap warganya yang menjalankan ibadah haji di awal masa kemerdekaan masih sangat minim. Padahal ibadah haji merupakan ibadah yang kompleks karena melibatkan banyak hal di dalamnya. Mulai dari pendidikan manasik haji, pelayanan perjalanan, akomodasi yang melibatkan dua Negara. Baru tahun 2008, 63 tahun setelah Indonesia merdeka, lahir Undang-undang yang memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi jamaah haji di Indonesia. Bagaimana latar belakang lahirnya Undang-undang No. 13 Tahun 2008 ditinjau dari sosiologi hukum?. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif-analisis dengan metode kajian pustaka. Hasil dari penelitian ini adalah kemunculan UU No. 13 Tahun 2008 dapat difahami sebagai gejala sosial masyarakat muslim Indonesia.

**Kata kunci:** Haji, UU No. 13 Tahun 2008, Sosiologi Hukum, Gejala Sosial

### Pendahuluan

Bagi orang Islam, menunaikan ibadah haji adalah karunia khusus. Haji dalam struktur syari'at Islam termasuk bagian dari ibadah.<sup>1</sup> kenikmatan dan bahkan kebanggaan tersendiri. Berangkat ke tanah suci ibaratnya berangkat menemui seseorang yang telah lama dirindukan. Luapan kerinduan yang mendalam diiringi bara iman yang menggejalak, meringankan langkah seorang muslim menuju keridhoan Ilahi yang rahman.

Fenomena tingginya angka jama'ah haji karena kesadaran tinggi di kalangan muslim Indonesia untuk melaksanakan ibadah haji membuat pemerintah membentuk suatu undang-undang tentang penyelenggaraan ibadah haji No. 13 Tahun 2008. Secara tegas pasal 1 ayat (1) menegaskan bahwa ibadah haji merupakan kewajiban sekali seumur hidup bagi setiap muslim yang mampu. Artinya undang-undang ini

sepakat dengan syariat Islam bahwa haji adalah wajib. Ketika undang-undang mewajibkan sesuatu pastinya memunculkan konsekuensi yang harus dilakukan oleh pemerintah.

Sudah barang tentu perjalanan haji dan mereka yang disebut haji itu telah berpengaruh terhadap masyarakat Indonesia. Di sisi lain, masyarakat turut serta mempengaruhi perjalanan haji. Untuk lebih memahami pengaruh timbal balik antara perjalanan haji, peraturan haji dan orang haji dengan masyarakat, diperlukan kajian dengan pendekatan empirik.<sup>2</sup> Bagaimanakah undang-undang ini jika ditinjau dari sosiologi hukum?

### Hasil Dan Pembahasan

#### 1. Pengertian Haji

Kata Haji merupakan bentuk masdar dari kata kerja *hajja* - *yahjju* ( *حَجَّ* ) yang

<sup>1</sup> M. Shaleh Putuhena, *Historiografi Haji Indonesia*, (Yogyakarta: LKiS, 2007), hlm. 1

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm. 2

mempunyai beberapa arti, antara lain *القصد*<sup>3</sup>, *القدم*, *الكف*<sup>4</sup>. Akan tetapi kata-kata haji telah biasa digunakan untuk pengertian menyengaja ke Makkah untuk ibadah<sup>5</sup>.

Menurut Imam Jauhari lafadz *hijju* (dibaca dengan kasroh *حج*) merupakan qira'ah A'masy<sup>6</sup>, mempunyai arti *المرة الواحدة* berbeda jika dibaca *hajja* (dibaca kasroh *حج*) merupakan qira'ah 'Asim<sup>7</sup>. Perubahan itu merupakan perubahan yang sia-sia, karena secara qiyas adalah dengan fathah.<sup>8</sup> Jadi bentuknya di samping sebagai isim juga sebagai masdar.

Sedangkan pengertian haji secara terminologi agama, di kalangan ulama terdapat beberapa pengertian yang intinya adalah tergolong sama. Imam al-Kastalani memberi pengertian bahwa haji adalah ibadah yang mewajibkan wukuf di Arafah pada malam 10 Zulhijjah, tawaf di Baitullah bagi orang-orang yang suci dengan posisi Ka'bah sebelah kiri sebanyak tujuh kali.

Haji Ismail M. Syah berkata bahwa pengertian haji adalah kepergian (kedatangan) menuju ke Makkah pada bulan-bulan tertentu yakni tanggal 10, 11, 12, dan 13 Zulhijjah<sup>9</sup>, untuk melaksanakan bentuk-bentuk ibadah tertentu karena Allah SWT. Di samping itu menghindari larangan - larangan haji seperti melaksanakan akad nikah (semasa *ihra*), membunuh binatang, bertengkar, dll.<sup>10</sup>

Mustafa Muhammad Imarah member pengertian bahwa haji adalah menyengaja pergi ke Baitullah untuk beribadah yang bersifat khusus dengan melaksanakan rukum-rukun dan wajib haji.<sup>11</sup> Sehingga dapat disimpulkan bahwa

haji adalah menyengaja (dengan niat ikhlas) pergi mengunjungi *Baitullah* di Makkah *al-Mukarramah* untuk melaksanakan ibadah kepada Allah pada waktu tertentu dan dengan cara tertentu pula, dalam rangka memenuhi perintah Allah dan mengharapkan ridha-Nya.<sup>12</sup>

Melalui ibadah haji, ketika memakai pakaian *ihra*, pikiran imajinasi kita membayangkan suatu saat akan mengenakan kain kafan, dan mau tidak mau pasti terjadi. Dengan demikian kaum muslimin dilatih secara sadar untuk mengakui bahwa dunia ini hanya tempat sementara saja. Karena ketika hari perpisahan itu tiba (mati), sedangkan kita belum siap, maka penyesalanlah akibatnya. Jadi ibadah haji adalah metode yang luar biasa, yang menyentuh kesadaran eksistensial, bahwa dunia ini adalah tempat *indekost*. Ketika kita bicara *indekost*, terbayang ada yang baik, penuh tanggungjawab, tapi ada yang merusak dan tidak tanggungjawab.<sup>13</sup>

Esensi ritual haji adalah evolusi eksistensial manusia menuju Allah. Haji adalah drama simbolik dari filsafat penciptaan anak cucu Adam. Dalam drama simbolik itu. Allah sebagai sutradara. Tema yang diproyeksikan adalah aksi (*movement*) dengan karakter perilaku dari tokoh-tokoh utamanya; Adam, Ibrahim, Hajar dan Iblis. Settingnya adalah *Masjid al-Hara*, *Mas'a*, *'Arofah*, *Masyar* dan *Mina*. Simbol-simbonya adalah Ka'bah, Safa dan Marwah, siang dan malam, terbit dan terbenamnya matahari, berhala-berhala dan pengorbanan, pakaian dan berbagai fashion adalah *ihra*, *hjalq* dan *taqsi*. Sedangkan aktor utamanya adalah manusia itu sendiri.<sup>14</sup>

## 2. Dalil Haji

<sup>3</sup> Ahmad Warson Munawwir, *Kamus al-Munawwir Arab-Indonesia*, (Surabaya: Pustaka Progresif, 1997), hlm. 237.

<sup>4</sup> Louis al-Ma'luf, *al-Munjid fi al-Lughoh wa al-A'la'mi*, (Beiru>t: Di>n al-Masyrik, 1987), hlm. 118.

<sup>5</sup> Abu Yahya Zakaria al-Ansja>ri, *Fath al-Wahha>b*, (Semarang: Toha Putra, t.t.), I: 134.

<sup>6</sup> Jala>luddi>n Abdurrahjma>n bin Abu Bakar as-Suyu>tji>, *ad-Durru al-Manshu>r fi at-Tafsi>r al-Ma'tsu>r*, (Beiru>t: Da>r al-Fikr, 1983), IV: 102.

<sup>7</sup> *Ibid*.

<sup>8</sup> Ibnu al-Abbas Syiha>buddin Ahjmad ibn Muhjammad alQastjala>ni>, *al-Irsya>d as-Sa>ri> li Syarhi S{hahjijih} al-Bukha>ri>*, (Bairu>t: Da>r al-Fikr, t.t.), III: 91.

<sup>9</sup> Depag RI, *al- Quran dan Terjemahannya*, (Semarang: CV. Alwah, 1993), hlm. 378.

<sup>10</sup> Haji Ismail Muhammad Syah, dkk., *Filsafat Hukum Islam*, (Jakarta: Bumi Aksara dan Dirjen Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Depag, 1992), hlm. 2001-2002.

<sup>11</sup> Mustjafa Muhjammad Ima>rah, *Jawa>hir al-Bukha>ri wa Syarh al-Qastjala>ni>*, (Bairu>t: Da>r al-Fikr, 1994), hlm. 114.

<sup>12</sup> *Ensiklopedi Islam di Indonesia*, (Jakarta: Depag RI, 1997), hlm. 334

<sup>13</sup> Komaruddin Hidayat, dari Pondok Indah ke Makkah *al-Mukarramah*, pengantar dalam Nurhulis Madjid "Perjalan Religius Umrah dan Haji", (Jakarta: Paramadina, 1997), hlm. XV.

<sup>14</sup> Ali Syari'ati, *Menjadi Manusia Haji*, alih bahasa A. Benzadnia, M.D. dan Najla Denny, (Yogyakarta: Mujadalah, 2003), hlm. 15-16.

*Fuqaha*> telah sepakat bahwa ibadah haji hukumnya *fardhu 'ain* atas setiap orang mukallaf yang telah mencukupi syarat-syaratnya dan diwajibkan hanya sekali seumur hidup.<sup>15</sup> Ini didasarkan pada firman Allah yang berbunyi:

وَلِلَّهِ عَلَى النَّاسِ حِجُّ الْبَيْتِ مَنِ اسْتَطَاعَ إِلَيْهِ سَبِيلًا<sup>16</sup>

Ayat ini menyatakan kewajiban berhaji, karena ungkapan al-Qur'an, "*walilla>hi 'ala> ana>si*" (kewajiban manusia terhadap Allah), merupakan bentuk *إلزام / ilza>m* (keharusan) dan *إيجاب / i>ja>b* (kewajiban). Bahkan al-Quran sendiri menegaskan kewajiban tersebut dengan syarat yang kuat dalam firman Allah: "*Barang siapa yang mengingkarinya, maka sesungguhnya Allah maka kaya dari semesta alam.*" Dalam ayat ini Allah menyatakan kewajiban sebagai kekufuran. Jadi orang yang meninggalkan haji termasuk berbuat kufur.<sup>17</sup>

*Asba>b an-nuzu>l* dari ayat tersebut dijelaskan bahwa 'Abd bin Hamid dan al-Baihaqi telah meriwayatkan hadis dari mujahid beliau telah menyatakan ketika turun ayat..... *ومن يتنقى وغير الإسلام*, maka para pemeluk agama berkata: kami adalah seorang muslim, maka turunlah ayat ini. Kemudian Nabi Muhammad mengatakan orang-orang muslim melaksanakan haji sedang orang musyrik meninggalkannya.<sup>18</sup>

Dan juga hadis dari Abu Hurairah ra. :

يَأْيُهَا النَّاسُ إِنَّ اللَّهَ كَتَبَ عَلَيْكُمْ الْحِجَّ فَحُجُّوا، فَقَالَ رَجُلٌ: أَكَلَّ عَامٌ يَا رَسُولَ اللَّهِ؟ فَسَكَتَ حَتَّى قَالَهَا ثَلَاثًا ثُمَّ قَالَ رَسُولُ اللَّهِ لَوْ قُلْتَ نَعَمْ لَوَجِبْتَ وَ لَمَّا اسْتَطَعْتُمْ ثُمَّ قَالَ: ذَرُونِي مَا تَرَكْتُمْ فَإِنَّمَا أَهْلَكَ مِنْ كَانَ قَبْلَكُمْ كَثْرَةَ سَوَأِهِمْ وَ اخْتِلَافَهُمْ عَلَى أَنْبِيَائِهِمْ فَإِذَا أَمَرْتُمْ بِشَيْءٍ فَأَتُوا مِنْهُ مَا اسْتَطَعْتُمْ وَإِذَا نَهَيْتُمْ عَنْ شَيْءٍ فَدَعُوهُ. {رواه احمد و مسلم و النسائي}<sup>19</sup>

Hadis di atas menunjukkan tugasnya sebagai penegas dan penguat hukum yang telah disyariatkan di dalam al-Quran. Nabi Muhammad menegaskan dan memerintah bagi

seluruh manusia untuk melakukan haji sebab Allah telah mewajibkannya. Namun ketika ditanya oleh seseorang tentang apakah haji dilakukan disetiap tahun, nabi Muhammad hanya terdiam tanpa menjawab. Hal ini bermaksud apabila nabi menjawab iya, maka beliau takut akan membebani umatnya dengan melaksanakan haji setiap tahun karena wajib melaksanakannya setiap tahun sekali.

### 3. Sejarah Legislasi Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.<sup>20</sup>

Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji merupakan RUU usul inisiatif DPR. Rancangan undang-undang ini diusulkan oleh 36 (tiga puluh enam) orang anggota DPR (terdiri dari 18 (delapan belas) orang FKP, 8 (delapan) FPP, 6 (enam) FABRI, dan 4 (empat) FPDI). RUU tersebut disampaikan dengan surat Nomor 08/LEGNAS/KESRA/XII/1998 tanggal 18 Desember 1998 kepada Pimpinan DPR dalam rapat paripurna 5 Januari 1999.<sup>21</sup>

Pada tanggal 7 Januari 1999, para pengusul RUU memberikan penjelasan dalam rapat Badan Musyawarah. Dalam penjelasan itu dikatakan antara lain bahwa DPR mengalami krisis citra karena dianggap kurang peka terhadap aspirasi rakyat sehingga uncul, antara lain kritik terhadap tidak adanya RUU usul inisiatif selama hampir 25 (dua puluh lima) tahun terakhir.<sup>22</sup> Salah satu upaya untuk memperbaiki citra DPR adalah mengoptimalkan penggunaan haknya di bidang perundang-undangan.<sup>23</sup> Sehubungan dengan itu, DPR menyampaikan RUU inisiatif, yaitu Rancangan Undang-Undang tentang Ratifikasi Konvensi Anti Penyiksaan, Rancangan Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli, Rancangan Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen, dan Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.<sup>24</sup> Usulan pengusul RUU didukung oleh kelompok kerja Program Legislasi

<sup>15</sup> H. Ahmad Abd. Madjid, *Seluk Beluk Ibadah Haji dan Umrah*, (Surabaya: Mutiara Ilmu, t.t.), hlm. 19.

<sup>16</sup> Ali Imra>n (3): 97.

<sup>17</sup> Mutawakkil Ramli, *Mari Memabrurkan Haji, Kajian dari Berbagai Madzhab Islam*, alih bahasa Azuma Gibran Haryarachma Muhammad, (Bekasi: Gugus Press, 2002), hlm. 12

<sup>18</sup> Jalaluddin Abdurrahman ...., *ibid.* IV: 640.

<sup>19</sup> Muslim ibn al-Hajjaj, *al-Musna>n ash-Sha>lih*, (Istambul: al-Amirah, 1330), IV: 102

<sup>20</sup> Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005), hlm. 404-410.

<sup>21</sup> Penjelasan Tim Pengusul Mengenai Usul RUU Inisiatif tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, tanggal 7 Januari 1999, hlm. 3.

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 1.

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 2.

<sup>24</sup> *Ibid.*

Nasional<sup>25</sup> (Untuk mewujudkan tekad mengajukan RUU sebagai usul inisiatif DPR, salah satu haknya yang jarang digunakan selama masa Orde Baru, Pimpinan Dewan telah membentuk satu kelompok kerja Program Legislasi Nasional Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia<sup>26</sup>).

Sebelumnya, peraturan perundang-undangan tentang penyelenggaraan ibadah haji adalah *Pelgrims Ordonnantie* 1922, berikut perubahan dan tambahannya, *Pelgrims Verordening* 1938, Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 1960 tentang Penyelenggaraan Haji, Keputusan Presiden Nomor 112 Tahun 1964 tentang Penyelenggaraan Bidang Haji secara Interdepartemental, Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 1969 tentang Penyelenggaraan Bidang Haji oleh Pemerintah, Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1981 tentang Penyelenggaraan Bidang Haji, Keputusan Presiden Nomor 62 Tahun 1995 tentang Penyelenggaraan Bidang Haji.<sup>27</sup> Sebelum tahun 1960, ibadah haji dilaksanakan secara mandiri tanpa keterlibatan pemerintah. Perjalanan ibadah haji secara bersama-sama yang dikoordinasikan oleh pemerintah sebagai penanggung jawab mulai dilaksanakan tahun 1960 dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 1960 tentang Penyelenggaraan Haji dan Keputusan Presiden Nomor 112 Tahun 1964 tentang Penyelenggaraan Bidang Haji Secara Interdepartemental.<sup>28</sup>

Pada tanggal 11 Januari 1999 pengusul RUU memberikan penjelasan pada rapat paripurna DPR-RI. Pada tanggal 4 Februari 1999, fraksi-fraksi memberikan tanggapan atas RUU tersebut pada rapat paripurna DPR-RI.

Terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji:

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm. 5.

<sup>26</sup> Keterangan Pengusul di Hadapan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengenai Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, tanggal 11 Januari 1999, hlm. 3.

<sup>27</sup> Penjelasan Tim Pengusul Mengenai Usul RUU Inisiatif tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, tanggal 7 Januari 1999, hlm. 7; Keterangan Pengusul di Hadapan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengenai Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, tanggal 11 Januari 1999, hlm. 7 - 8.

<sup>28</sup> Penjelasan Tim Pengusul Mengenai Usul RUU Inisiatif tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, tanggal 7

*Fraksi PDI menyambut baik, karena di satu sisi, jumlah umat Islam yang menunaikan ibadah haji dan umrah meningkat pesat tahun ketahun, di sisi yang lain pelayanan dan perlindungan untuk mereka yang akan menunaikan ibadah haji maupun umrah belum cukup memadai. Di samping itu, menjadi tugas pemerintah untuk melayani dan melindungi warga negara menjalankan ibadah menurut agamanya, dalam undang-undang ibadah haji untuk umat Islam.*<sup>29</sup>

Fraksi PDI juga menyatakan:

*Fraksi PDI meyakini tidak hanya umat Islam yang merasa gembira dan bahagia dengan diajukannya rancangan undang-undang yang mengatur mengenai pemberian kesempatan, pelayanan, dan perlindungan terhadap pelaksanaan ibadah haji, namun umat beragama lain pun akan merasakan yang sama. Karena memang demikianlah semestinya tugas dan kewajiban pemerintah untuk pelayanan umat beragama dalam melaksanakan ibadahnya. Fraksi PDI yakin umat beragama lain kiranya akan menjadi lega dan gembira lupa, karena apabila Rancangan Undang-Undang Usul inisiatif ini disetujui dewan dan pemerintah menjadi undang-undang, maka harus pula menjadi pegangan pemerintah untuk memberlakukan yang sama, yaitu memberikan kesempatan pelayanan dan perlindungan terhadap umat agama yang lain untuk dapat melaksanakan ibadahnya secara aman, lancar, tertib tanpa mendapat gangguan dari mana pun dan dari siapa pun juga*<sup>30</sup>.

Fraksi PDI menyatakan: “Kita semua sudah sepaham bahwa penyelenggaraan ibadah

Januari 1999, hlm. 4; Keterangan Pengusul di Hadapan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Mengenai Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, tanggal 11 Januari 1999, hlm. 6.

<sup>29</sup> Tanggapan Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Terhadap Usul Inisiatif Rancangan Undang-Undang Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam Rapat Paripurna Dewan pada tanggal 4 Februari 1999, hlm.1.

<sup>30</sup> Tanggapan Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Terhadap Usul Inisiatif Rancangan Undang-Undang Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam Rapat Paripurna Dewan pada tanggal 4 Februari 1999, hlm. 5.

haji merupakan tugas nasional,”<sup>31</sup> sehingga setelah mengikuti pembahasan, Fraksi PDI menyatakan dapat menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji ditetapkan menjadi Undang-Undang. Hanya saja, sebelumnya, Fraksi PDI mengusulkan perubahan judul menjadi Undang-Undang tentang Pelayanan Pelaksanaan Ibadah Haji, agar dengan demikian akan terhindar kemungkinan kesalahan tafsir bahwa negara mengatur ibadah suatu agama, yang menjadi kompetensi umat pemeluk agama yang bersangkutan.<sup>32</sup>

Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP) menyatakan menyambut gembira RUU yang sarat nilai-nilai religius yang diusulkan oleh beberapa orang anggota dewan yang menunjukkan kepekaan terhadap aspirasi yang berkembang di masyarakat, khususnya umat Islam.<sup>33</sup> Menurut FPP, sejak tahun 1979 FPP telah mengusulkan kepada pemerintah untuk mengatur segala urusan yang berkaitan dengan penyelenggaraan ibadah haji dalam suatu undang-undang, hanya saja keinginan FPP tersebut ibarat kapal membentur tebalnya cadas, selalu kandas karena pemerintah menganggap hal itu bukanlah prioritas. Pada 1995, FPP berhasil merumuskan Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Urusan Haji dan kemudian berusaha mengajak fraksi-fraksi lain untuk bersama-sama memprakarsai lahirnya RUU tersebut sebagai usul inisiatif DPR-RI. Akan tetapi, keinginan FPP tinggal menjadi harapan karena fraksi-fraksi lain tidak memberikan tanggapan sebagaimana diharapkan. Titik terang baru tampak dalam Sidang Istimewa MPR Tahun 1998, ketika FPP bersama fraksi-fraksi lain berhasil memperjuangkan perlunya peningkatan penyelenggaraan ibadah haji diatur dengan

undang-undang menjadi salah satu agenda dalam Tap MPR Nomor X/MPR/1998.<sup>34</sup>

Fraksi ABRI menyatakan bahwa Rancangan Undang-Undang Inisiatif tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji:

*Sangat aspiratif sebab penyelenggaraan ibadah haji selain mempunyai dimensi yang sangat luas karena menjangkau dan memperjuangkan kepentingan semua lapisan dan golongan masyarakat terutama umat Islam serta bernuansa internasional, juga bermaksud meningkatkan pelayanan serta perlindungan bagi para jamaah haji.*<sup>35</sup>

Oleh karena itu, Fraksi ABRI dapat menerima usul Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang diajukan oleh para pengusul menjadi RUU usul inisiatif DPR-RI untuk selanjutnya dibahas bersama pemerintah.

Fraksi Karya Pembangunan juga mendukung RUU tersebut dan menyatakan bahwa pengaturan penyelenggaraan ibadah haji dalam dimensi fikih berhubungan dengan kaidah *ma>la> yatimmu al-wa>jib illa bihi> fahuwa wa>jibun* yang merupakan *mas>lah>ah ‘a>mmah*.<sup>36</sup>

Dalam tanggapannya atas Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji itu, pemerintah menyatakan menyambut baik. Menurut pemerintah, peningkatan peraturan perundang-undangan tentang penyelenggaraan ibadah haji menjadi undang-undang diharapkan dapat lebih meningkatkan perlindungan kepada masyarakat yang melakukan ibadah haji.<sup>37</sup> Menurut pemerintah, sejalan dengan prinsip persamaan kedudukan sebagai warga negara, tidak perlu memasukkan peraturan yang bersifat khusus dalam undang-undang. Jika pengaturan yang

<sup>31</sup> Pendapat Akhir Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji tanggal 15 April 1999, hlm. 2.

<sup>32</sup> Tanggapan Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Terhadap Usul Inisiatif Rancangan Undang-Undang Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam Rapat Paripurna Dewan pada tanggal 4 Februari 1999, hlm. 3.

<sup>33</sup> Tanggapan Fraksi Persatuan Pembangunan DPR RI atas usul Inisiatif Rancangan Undang-Undang Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam Rapat Paripurna Dewan pada tanggal 4 Februari 1999, hlm. 3.

<sup>34</sup> Pendapat Akhir Fraksi Partai Persatuan Pembangunan DPR-RI Terhadap Rancangan Undang-

Undang tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, tanggal 15 April 1999, hlm. 1-2.

<sup>35</sup> Pendapat Fraksi ABRI DPR-RI Terhadap Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, tanggal 4 Februari 1999, hlm. 1.

<sup>36</sup> Tanggapan Fraksi Karya Pembangunan atas usul inisiatif Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, hlm. 3.

<sup>37</sup> Tanggapan Pemerintah Terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Usul Inisiatif DPR-RI, tanggal 22 Februari 1999, hlm. 3.

bersifat khusus itu diperlukan, pengaturannya dapat dilakukan oleh menteri yang sewaktu-waktu dapat diperbaharui. Di samping itu, pemerintah mengusulkan agar judul RUU dilengkapi menjadi Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah.<sup>38</sup>

Dalam jawabannya atas tanggapan pemerintah, Komisi VII DPR menyampaikan beberapa hal, antara lain:

- 1) Dalam RDPU dengan organisasi Islam (PBNU, Muhammadiyah), Komisi VII mendapat masukan antara lain agar anggaran yang diperuntukkan bagi petugas haji seyogyanya tidak dibebankan kepada BPIH yang dibayarkan oleh jama'ah, namun hendaknya disediakan oleh pemerintah.<sup>39</sup>
- 2) Judul RUU tidak mencantumkan umrah karena titik berat undang-undang adalah mengatur penyelenggaraan ibadah haji sedang umrah bisa dilakukan setiap saat, baik rombongan maupun perorangan.<sup>40</sup>
- 3) DPR sependapat dengan pemerintah untuk menghilangkan diskriminasi berdasarkan prinsip persamaan kedudukan sebagai warga negara, hanya saja ada aspirasi sebagian masyarakat yang membutuhkan pelayanan secara khusus, itulah sebabnya dalam RUU diatur menyelenggarakan ibadah haji khusus.<sup>41</sup>

DPR menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang berisi tiga puluh pasal itu untuk disahkan untuk menjadi undang-undang pada tanggal 15 April 1999. Selanjutnya, ia disahkan pada tanggal 3 Mei 1999 dan diundangkan pada tanggal 3 Mei

1999 menjadi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji LN 1999 Nomor 53 TLN Nomor 3832. Pada perjalannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 telah diamandemen dan diganti dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2008. Perubahan ini terjadi sebab dalam konsideran huruf d yang berbunyi:

*“Bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan tuntutan masyarakat sehingga perlu diganti dengan undang-undang yang baru.”*

Undang-undang No. 13 Tahun 2008 telah mengalami perubahan dengan diedarkannya undang-undang No. 2 Tahun 2009. Perubahan itu terjadi khususnya pada pasal 1 angka 11 yang kemudian dihapus dan ketentuan pasal 7 huruf d diubah. Demikian juga pasal 32 dan pasal 40 huruf a. Adapun perubahan itu hanya pada penggunaan paspor haji. Yang pada undang-undang No. 13 Tahun 2008 paspor haji merupakan paspor khusus untuk haji, maka pada undang-undang No. 2 Tahun 2009 paspor haji adalah paspor biasa.

#### 4. Tinjauan Sosiologi Hukum

Seorang sosiolog hukum Soerjono Soekanto berpendapat bahwa sosiologi hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan yang secara analitis dan empiris mempelajari hubungan timbal balik antara hukum dengan gejala-gejala sosial lainnya. Maksudnya sejauh mana hukum itu mempengaruhi tingkah laku sosial dan pengaruh tingkah laku sosial terhadap pembentukan hukum.<sup>42</sup>

Manusia mempunyai banyak sekali kebutuhan. Bahkan jika dibandingkan dengan makhluk lain, manusia adalah merupakan makhluk yang memiliki kebutuhan yang sangat kompleks. Tidak saja kebutuhan lahiriah, tetapi juga kebutuhan bathiniah. Mulai dari kebutuhan

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 14.

<sup>39</sup> Jawaban Komisi VII DPR-RI Terhadap Tanggapan Pemerintah atas Usul Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Mengenai RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji pada Rapat Paripurna DPR-RI tanggal 4 Maret 1999, hlm. 5.

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 7.

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm. 8.

<sup>42</sup> Sudirman Tebba, *Sosiologi Hukum Islam*, (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm. 1.

soal pernafasan sampai kepada cara-cara menyelenggarakan kematian tanpa terkecuali menyelenggarakan ibadah haji. Persoalan adalah ketika seseorang memerlukan kebutuhan lain dalam hubungan kemasyarakatan misal dalam peristiwa pertukaran kebutuhan itu orang mulai mempersoalkan bagaimana kegiatan itu dilakukan agar berjalan dengan baik. tidak merugikan masing-masing atau salah satu pihak. Ada kepastian rasa aman. Bagaimana cara menentukan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang timbul. Pada tingkatan ini orang mulai membicarakan kebutuhan baru. Kebutuhan akan kepastian hukum, kebutuhan akan keadilan. Inilah yang kemudian hukum sebagai gejala sosial.<sup>43</sup>

Pelaksanaan ibadah haji bukan merupakan proses yang sederhana, melainkan suatu kegiatan yang sangat kompleks sebab terkait dengan banyak orang dan badan usaha. Padahal setiap tahunnya, sekitar 230.000 warga Indonesia melaksanakan ibadah haji. Jumlah yang cukup besar bagi sebuah negara yang mengirimkan warganya ke negara asing. Padahal negara memiliki tanggungjawab akan jaminan keselamatan dan kenyamanan perjalanan bagi warganya sehingga para jama'ah bisa melaksanakan ibadahnya dengan baik. Bagaimana alat transportasi yang akan membawa para jama'ah haji dari Indonesia ke Arab Saudi, dari Jeddah ke Makah, dari Makah ke Arafah, dari Arafah ke Muzdalifah, dari Muzdalifah ke Mina, dari Mina ke Makah dan dari Makah ke Madina dan kembali lagi ke Indonesia. Ini baru masalah transportasi, belum lagi konsumsi selama haji, pemondokan di Makah dan Madinah, pembinaan dan pembimbingan jama'ah haji dan sebagainya. Di sinilah letak timbulnya undang-undang tentang penyelenggaraan ibadah haji akibat adanya proses sosial.

Kewajiban melaksanakan ibadah haji bagi yang mampu sebagai syarat terpenuhinya rukun Islam yang lima ternyata menjadi perhatian pemerintah. Dalam pasal 1 ayat (1) secara jelas menyebutkan bahwa:

*“Ibadah Haji adalah rukun Islam kelima yang merupakan kewajiban sekali seumur hidup bagi*

*setiap orang Islam yang mampu menunaikannya.”<sup>44</sup>*

Pasal ini merupakan bentuk penegasan undang-undang sebagai alat hukum negara terhadap hukum Islam yang berada dan berkembang dalam masyarakat. Sebagai konsekuensi logis dari sikap yang diambil negara terhadap haji bahwa haji adalah kewajiban maka dalam pelaksanaannya negara berusaha untuk memfasilitasi segala kebutuhan ibadah haji. Mulai dari pembinaan berupa pembimbingan selama berada di Indonesia dengan memberikan pengetahuan seputar haji dan umrah hingga di Arab Saudi. Pelayanan akomodasi, transportasi, konsumsi, dan pelayanan kesehatan yang memadai baik di tanah air, diperjalanan hingga di Arab Saudi. Perlindungan sebagai warga negara.

Bahwa dalam kenyataannya masih banyak kekurangan dalam tugasnya melakukan penyelenggaraan ibadah haji itu memang dibenarkan adanya. Mulai dari keterlambatan pesawat, masalah transportasi jama'ah selama di Arab Saudi, pemondokan yang jauh dari masjidil haram, konsumsi yang terlambat datang hingga membuat sebagian jama'ah haji Indonesia resah seperti yang terjadi pada tahun 2006.

Namun di luar itu semua upaya pemerintah Indonesia untuk melayani tamu Allah sudah baik terbukti dengan penghargaan negara-negara asing seperti Pakistan terhadap peran pemerintah Indonesia dalam menangani jama'ah haji meskipun tetap ada kekurangan. Pembinaan dalam rangka menghadirkan pelayan kelas wahid cukup masih bisa dimaklumi. Karena dari kesalahan-kesalahan itu pemerintah Indonesia kemudian berbenah dan memperbaiki diri.

Kasus ibadah haji ini secara sosiologi hukum dapat dipahami sebagai gejala sosial. Artinya kegiatan haji yang sudah menjadi kesadaran masyarakat muslim Indonesia telah mengakar kuat bahkan menjadi budaya yang terus berkembang. Kemudian sebagai bentuk sensitivitas pemerintah melihat fenomena haji yang terjadi di masyarakat yang semakin hari semakin meningkat jumlah jama'ahnya, memaksa pemerintah untuk membuat suatu undang-undang penyelenggaraan ibadah haji

<sup>43</sup> OK. Chairuddin, *Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Sinar Garafika, 1991), hlm. 86-87.

<sup>44</sup> Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

demikian memastikan warganya dapat melaksanakan ibadah haji dengan aman, nyaman dan penuh kekhusyuan

## Kesimpulan

Haji menurut bahasa adalah menuju sesuatu dan menurut istilah adalah sengaja berkunjung ke Baitil Haram untuk mengagungkannya dengan melakukan perbuatan-perbuatan tertentu. Haji hukumnya wajib bagi yang mampu dan menjadi rukun Islam yang kelima. Pensyariaan haji sudah dimulai semenjak Nabi Adam. Beberapa nabi lainnya seperti Nuh, Hud, Shaleh dan Syu'aib dikabarkan juga pernah melaksanakan haji ke Baitullah hingga masa Nabi Ibrahim. Bagi muslim Nusantara, ibadah haji dimulai pada abad XVI hingga sekarang dengan jumlah jama'ah tertinggi di dunia yaitu sekitar 230.000. Pemerintah kemudian membuat undang-undang No. 13 Tahun 2008 tentang penyelenggaraan ibadah haji dengan landasan pasal 1 ayat (1) bahwa setiap muslim wajib melaksanakan ibadah haji sekali seumur hidup bagi yang mampu.

Tinjauan sosiologi hukum terhadap undang-undang No. 13 Tahun 2008 tentang penyelenggaraan ibadah haji dengan landasan pasal 1 ayat (1) adalah praktek ibadah haji sesuai pasal 1 ayat (1) telah menjadi fenomena yang merebak di tengah masyarakat, sehingga hukum ini sebagai gejala sosial. Artinya kewajiban haji telah mempengaruhi tingkah laku masyarakat Indonesia khususnya penganut agama Islam. Semangat menjalankan kewajiban agama menjadi etos perilaku masyarakat sehingga angka jamaah haji di Indonesia terus meningkat.

## Daftar Pustaka

- Ans}a>ri, Abu Yah}ya Zakaria al-, *Fath} al-Wahha>b*, Semarang: Toha Putra, t.t.
- Asqala>ni>, Al-, *Kita>b al-H{ajj wa al-'Umroh*, Beirut>t: Da>r al-Bala>ghah, 1985.
- Azra>qi, Abi> al-Wa>lid Muh}ammad bin Abdulla>h bin Ah}mad al-, *Akhba>r Makkah*, Makkah: Da>r as-Saqa>fah, 1983.
- Chairuddin, OK., *Sosiologi Hukum*, Jakarta: Sinar Garafika, 1991.
- Depag RI, *al-Quran dan Terjemahannya*, Semarang: CV. Alwah, 1993.
- Djazuli, A., *Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis*, Jakarta: Kencana PMG, 2006.
- Ensiklopedi Islam di Indonesia*, Jakarta: Depag RI, 1997.
- Ensiklopedi Mini, "Sejarah dan Kebudayaan Islam"*, Jakarta: Logos Wacana Ilmu, t.t.
- Habsyi, Muhammad Bagir al-, *Fiqh Praktis Menurut al-Quran, as-Sunnah dan Pendapat Para Ulama-Ulama*, Bandung: Mizan, 1999.
- Hajjaj, Muslim ibn al-, *al-Musna>n ash-Sha>lih*, Istanbul: al-Amirah, 1330.
- Hidayat, Komaruddin, dari Pondok Indah ke Makkah al-Mukarramah, pengantar dalam Nurcholis Madjid "Perjalan Religius Umrah dan Haji", Jakarta: Paramadina, 1997.
- Ima>rah, Must}afa Muh}ammad, *Jawa>hir al-Bukha>ri wa Syarh al-Qast}ala>ni>*, Bairu>t: Da>r al-Fikr, 1994.
- Kholla>f, Abdul al-Waha>b al-, *Ilmu Us}u>l al-Fiqh*, t.t.: al-Haramain, 2004.
- Ma'luf, Louis al-, *al-Munjid fi> al-Lughoh wa al-A'la>mi*, Beirut>t: Di>n al-Masyrik, 1987.
- Madjid, Ahmad Abd., *Seluk Beluk Ibadah Haji dan Umrah*, Surabaya: Mutiara Ilmu, t.t.
- Madjid, Nurcholis, *Pintu-Pintu Menuju Tuhan*, Jakarta: Paramadina, 1999.
- Matdawam, M. Noor, *Pelaksanaan Ibadah Haji dan Umrah*, Yogyakarta: Yayasan "Bina Karir" LP5BIP, 1986.
- Munawwir, Ahmad Warson, *Kamus al-Munawwir Arab-Indonesia*, Surabaya: Pustaka Progresif, 1997.
- Putuhena, M. Shaleh, *Historiografi Haji Indonesia*, Yogyakarta: LKiS, 2007.
- Qast}ala>ni, Ibnu al-Abbas Syiha>buddin Ah}mad ibn Muh}ammad al- >, *al-Irsya>d as-Sa>ri> li Syarh}i S{hah}ih} al-Bukha>ri>*, Bairu>t: Da>r al-Fikr, t.t.
- Ramli, Mutawakkil, *Mari Memabrurkan Haji, Kajian dari Berbagai Madzhab Islam*, alih bahasa Azuma Gibran Haryarachma Muhammad, Bekasi: Gugus Press, 2002.
- Su>yu>t}ji, Jala>luddi>n Abdurrah}ma>n bin Abu Bakar as-, *ad-Durru al-Mans}u>r fi> at-Tafsi>r al-Ma'tsu>r*, Beirut>t: Da>r al-Fikr, 1983.

- Syah, Haji Ismail Muhammad, dkk., *Filsafat Hukum Islam*, Jakarta: Bumi Aksara dan Dirjen Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Depag, 1992.
- Syari'ati, Ali, *Menjadi Manusia Haji*, alih bahasa A. Benzadnia, M.D. dan Najla Denny, Yogyakarta: Mujadalah, 2003.
- Tebba, Sudirman, *Sosiologi Hukum Islam*, Yogyakarta: UII Press, 2003.
- Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.
- Syihab, Umar, *Hukum Islam dan Transformasi Pemikiran*, Semarang: Dina Utama, 1990.
- Hanafi, A., *Pengantar dan Sejarah Hukum Islam*, Jakarta: Bulan Bintang, 1984.
- Audah, Ja'ser, *al-Maqasid Untuk Pemula*, alih bahasa oleh Ali Abdelmon'im, Yogyakarta: Suka Press, 2013