



Analysis of the Implementation of Law Number 8 of 2019 in the 2024 Hajj Quota Corruption Case

Analisis Implementasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 dalam Kasus Korupsi Kuota Haji 2024

Ashyfa Prasasti

Universitas Syahid Jakarta, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Ashyfa Prasasti

✉ ashyfaprasastii@gmail.com

History:

Submitted: 20-11-2025

Revised: 19-01-2026

Accepted: 17-02-2026

Keyword:

Corruption, Discretionary Power, Institutional Oversight, Regulatory Loopholes, Good Governance.

Kata Kunci:

Korupsi, Diskresi, Pengawasan Institusional, Celah Regulasi, Tata Kelola Baik.

Abstract

This article examines the implementation of Law No. 8 of 2019 on Hajj and Umrah in the context of the 2024 Hajj quota corruption scandal. Employing a normative-empirical juridical approach, it analyzes statutory provisions, legislative intent, and empirical data from official reports and KPK investigations. The study identifies three critical vulnerabilities: discretionary ambiguity in ministerial quota allocation, institutional conflicts of interest undermining internal oversight, and procedural manipulations in payment deadlines that enabled market-based resale of Hajj slots. Findings reveal that these systemic failures facilitated a structured corruption network, resulting in state losses exceeding IDR 1 trillion and eroding public trust in Hajj governance. The article argues that Law No. 8/2019, despite its ideals of transparency, accountability, and justice, contains regulatory loopholes that were exploited. It concludes with targeted recommendations for legal amendment, institutional restructuring to separate regulatory and operational functions, and establishment of an independent supervisory commission to safeguard Hajj administration integrity.

Abstrak

Artikel ini menelaah implementasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Haji dan Umrah dalam skandal korupsi kuota Haji 2024. Dengan pendekatan yuridis normatif-empiris, penelitian mengkaji ketentuan undang-undang, maksud legislatif, dan data empiris dari laporan resmi serta investigasi KPK. Studi mengidentifikasi tiga titik rawan utama: ambiguitas diskresi dalam alokasi kuota, konflik kepentingan institusional yang melemahkan pengawasan internal, serta manipulasi prosedur pelunasan yang memicu peredaran gelap slot Haji. Temuan menunjukkan kegagalan sistemik ini memfasilitasi jaringan korupsi terstruktur, menyebabkan kerugian negara melebihi Rp 1 triliun dan merusak kepercayaan publik terhadap tata kelola Haji. Artikel berargumen bahwa UU No. 8/2019, meski menekankan transparansi, akuntabilitas, dan keadilan, mengandung celah regulasi yang disalahgunakan. Kesimpulannya mencakup rekomendasi amendemen hukum, restrukturisasi kelembagaan untuk memisahkan fungsi regulasi dan operasional, serta pembentukan komisi pengawas independen guna menjaga integritas penyelenggaraan Haji.



Copyright: © 2025 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY SA).

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Ibadah haji menempati posisi yang sangat fundamental dalam kehidupan sosial-keagamaan masyarakat Muslim di Indonesia. Sebagai rukun Islam kelima, pelaksanaannya merupakan kewajiban bagi setiap Muslim yang memiliki kemampuan (*istitha'ah*), sebuah amanat yang tertuang dalam Al-Qur'an [1]. Di Indonesia, negara dengan populasi Muslim terbesar di dunia, ibadah haji bukan hanya sekadar ritual keagamaan individu, melainkan telah menjadi sebuah agenda nasional berskala masif yang melibatkan mobilisasi ratusan ribu warga negara setiap tahunnya. Tingginya animo masyarakat untuk menunaikan ibadah ini tercermin dari daftar tunggu keberangkatan haji reguler yang dapat mencapai puluhan tahun, sebuah fenomena yang menggarisbawahi betapa krusialnya peran negara dalam mengelola dan memfasilitasi hak beribadah warganya [2].

Dalam konteks ini, peran negara tidak bersifat pasif. Konstitusi mengamanatkan negara untuk menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Amanat ini diterjemahkan menjadi kewajiban hukum bagi pemerintah untuk menyelenggarakan ibadah haji secara teratur, aman, dan adil. Penyelenggaraan haji oleh negara, oleh karena itu, adalah bentuk pelayanan publik yang memiliki dimensi sakral, di mana negara bertindak sebagai fasilitator untuk memastikan warganya dapat menjalankan salah satu pilar agamanya dengan khusyuk dan terjamin hak-haknya.

Menyadari kompleksitas dan kerawanan dalam penyelenggaraan haji, pemerintah dan legislatif melakukan reformasi kerangka hukum melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah. Undang-undang ini lahir sebagai respons atas berbagai permasalahan yang selama ini melekat pada tata kelola haji, menggantikan legislasi sebelumnya seperti UU No. 13 Tahun 2008. Semangat utama dari UU No. 8 Tahun 2019 adalah untuk menciptakan sebuah ekosistem penyelenggaraan haji yang profesional dan berintegritas.

Secara eksplisit, undang-undang ini bertujuan untuk memberikan "pembinaan, pelayanan, dan perlindungan" bagi jemaah haji dan umrah. Lebih jauh, tujuan tersebut dijabarkan dalam upaya mewujudkan penyelenggaraan yang berkualitas, akuntabel, dan berlandaskan prinsip keadilan untuk memberikan kesempatan yang sama kepada setiap warga negara [1]. Dengan demikian, UU No. 8 Tahun 2019 dapat dipandang sebagai

sebuah instrumen hukum yang idealis, dirancang untuk membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, akuntabel, dan terpercaya dalam salah satu sektor pelayanan publik yang paling sensitif dan diawasi oleh masyarakat luas.

Ironisnya, di bawah payung hukum yang baru dan progresif ini, terjadi salah satu skandal korupsi terbesar dalam sejarah penyelenggaraan haji Indonesia. Pada tahun 2025, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) secara resmi menaikkan status penyelidikan kasus dugaan korupsi dalam penentuan kuota dan penyelenggaraan ibadah haji periode 2023–2024 ke tahap penyidikan. Skandal ini mengguncang publik karena tidak hanya melibatkan kerugian negara yang ditaksir mencapai lebih dari Rp 1 triliun, tetapi juga diduga melibatkan pejabat-pejabat di level tertinggi Kementerian Agama, termasuk mantan Menteri Agama periode tersebut, Yaqut Cholil Qoumas [3].

Kasus ini menjadi sebuah anomali yang tajam dan paradoksal. Sebuah kerangka hukum yang dirancang untuk menjamin akuntabilitas dan keadilan justru gagal mencegah terjadinya praktik korupsi yang sistemik dan terstruktur. Fenomena ini memunculkan pertanyaan riset yang fundamental: Bagaimana mungkin korupsi dalam skala masif terkait alokasi kuota haji dapat terjadi di bawah implementasi UU No. 8 Tahun 2019, sebuah undang-undang yang secara spesifik dirancang untuk mencegah hal tersebut? Kasus ini, dengan demikian, berfungsi sebagai uji tuntas (*litmus test*) yang brutal terhadap efektivitas dan integritas kerangka hukum penyelenggaraan haji di Indonesia [4].

Artikel ini mengajukan tesis bahwa skandal korupsi kuota haji 2024 bukanlah sekadar cerminan dari kegagalan penegakan hukum atau keserakahan individu, melainkan merupakan manifestasi dari kegagalan implementasi hukum yang lebih dalam dan sistemik. Kegagalan ini bersumber dari titik-titik rawan kritis dalam UU No. 8 Tahun 2019 dan praktiknya di lapangan. Tiga titik rawan utama yang akan dianalisis adalah: pertama, adanya ambiguitas dalam pasal-pasal yang mengatur kewenangan diskresioner menteri, terutama dalam situasi luar biasa seperti penanganan kuota tambahan, yang menciptakan "ruang hampa diskresi" (*discretionary void*) yang rentan disalahgunakan. Kedua, mekanisme pengawasan yang diamanatkan oleh undang-undang terbukti ilusi dan tidak efektif karena cacat struktural, yakni adanya konflik kepentingan institusional di mana Kementerian Agama berperan ganda sebagai regulator, operator, sekaligus pengawas internal. Ketiga, skandal ini menunjukkan runtuhnya prinsip-prinsip fundamental tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam praktik penyelenggaraan haji.

Untuk membuktikan tesis ini, analisis akan dimulai dengan memaparkan kerangka hukum dan tata kelola ideal penyelenggaraan haji berdasarkan UU No. 8 Tahun 2019 dan teori administrasi publik. Selanjutnya, artikel ini akan membedah anatomi kasus korupsi kuota haji 2024 secara mendetail, termasuk kronologi dan modus operandinya. Puncaknya, analisis yuridis akan dilakukan untuk mengidentifikasi secara presisi titik-titik kegagalan implementasi UU No. 8 Tahun 2019 yang dieksploitasi dalam skandal tersebut. Artikel ini akan ditutup dengan serangkaian rekomendasi reformasi legislatif dan institusional yang komprehensif untuk mencegah terulangnya tragedi serupa di masa depan.

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang dan fenomena korupsi kuota haji 2024 di bawah payung UU No. 8 Tahun 2019, maka penelitian ini merumuskan masalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana ambiguitas ketentuan diskresi dalam UU No. 8/2019 menciptakan ruang hampa yang memungkinkan penyalahgunaan kewenangan penentuan kuota haji?
- b. Mengapa mekanisme pengawasan yang diamanatkan oleh UU No. 8/2019 tidak efektif dalam mencegah korupsi sistemik pada proses alokasi kuota haji?
- c. Sejauh mana pelaksanaan prinsip *good governance* dalam penyelenggaraan ibadah haji gagal ditegakkan, sehingga meruntuhkan transparansi, akuntabilitas, dan supremasi hukum di tingkat operasional?

3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode yuridis normatif dan empiris untuk menganalisis implementasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 dalam kasus korupsi kuota haji 2024. Tahap pertama adalah studi dokumen, meliputi kajian peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, laporan investigasi, dan materi legislasi terkait Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019. Selanjutnya dilakukan wawancara mendalam dengan pihak berwenang, yaitu aparat penegak hukum, pejabat Kementerian Agama, serta narasumber dari Lembaga Pengawas Haji dan Umrah untuk memperoleh data empiris tentang pelaksanaan kebijakan dan kendala operasional di lapangan. Data yang terkumpul kemudian dianalisis secara deskriptif-kritis menggunakan teknik content analysis untuk mengidentifikasi kesesuaian praktik dengan ketentuan hukum, hambatan implementasi, serta pola koruptif yang muncul. Hasil analisis ini diintegrasikan untuk merumuskan rekomendasi perbaikan pelaksanaan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 dalam tata kelola kuota haji [5].

B. PEMBAHASAN

1. Kerangka Hukum dan Tata Kelola Ideal Penyelenggaraan Ibadah Haji

Untuk dapat menganalisis kegagalan implementasi, penting untuk terlebih dahulu membangun tolok ukur atau standar ideal mengenai bagaimana penyelenggaraan ibadah haji seharusnya dikelola. Tolok ukur ini dibangun dari dua pilar: prinsip-prinsip universal tata kelola pemerintahan yang baik dalam pelayanan publik dan analisis normatif terhadap amanat yang terkandung dalam UU No. 8 Tahun 2019 itu sendiri.

Penyelenggaraan ibadah haji pada hakikatnya adalah sebuah bentuk pelayanan publik. Oleh karena itu, keberhasilannya harus diukur berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Studi Dewi (2014) anti-korupsi secara konsisten mengidentifikasi beberapa prinsip kunci yang menjadi prasyarat bagi pelayanan publik yang bersih dan efektif [6]. Prinsip-prinsip ini meliputi:

- a. **Transparansi (Keterbukaan):** Seluruh proses pengambilan kebijakan, alokasi sumber daya (termasuk kuota), dan pelaksanaan layanan harus dapat diakses dan diketahui oleh publik. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi, yang memungkinkan masyarakat untuk melakukan pengawasan dan mencegah terjadinya kesepakatan-kesepakatan di ruang tertutup yang merugikan kepentingan umum.
- b. **Akuntabilitas (Pertanggungjawaban):** Setiap pejabat dan lembaga publik harus dapat mempertanggungjawabkan setiap keputusan dan tindakannya kepada publik dan lembaga pengawas. Akuntabilitas menuntut adanya standar kinerja yang jelas, mekanisme pelaporan yang teratur, dan konsekuensi bagi kegagalan atau penyimpangan.
- c. **Supremasi Hukum (*Rule of Law*):** Penyelenggaraan negara harus didasarkan pada aturan hukum yang jelas, adil, dan ditegakkan tanpa pandang bulu, bukan atas dasar kehendak atau kepentingan sewenang-wenang dari penguasa. Prinsip ini menjadi benteng utama dalam membatasi kekuasaan diskresioner agar tidak berubah menjadi absolutisme.
- d. **Partisipasi dan Responsivitas:** Sistem pelayanan publik harus membuka ruang bagi partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan dan harus tanggap (*responsive*) terhadap kebutuhan, keluhan, dan aspirasi dari para penerima layanan, dalam hal ini adalah para calon jemaah haji.

Kegagalan dalam menerapkan prinsip-prinsip ini akan membuka pintu bagi terjadinya maladministrasi, yang didefinisikan sebagai perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang seharusnya, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Bentuk-bentuk maladministrasi ini sangat beragam, mulai dari penundaan berlarut, penyimpangan prosedur, penyalahgunaan wewenang, hingga permintaan imbalan atau korupsi. Kerangka *good governance* ini menjadi standar ideal untuk menilai praktik penyelenggaraan haji di Indonesia.

UU No. 8 Tahun 2019 secara normatif telah mengadopsi banyak dari prinsip-prinsip *good governance* di atas. Analisis terhadap teks dan semangat undang-undang ini menunjukkan adanya kerangka kerja ideal yang dirancang untuk melindungi jemaah dan memastikan integritas penyelenggaraan.

Undang-undang ini secara tegas meletakkan tanggung jawab penuh penyelenggaraan ibadah haji di pundak pemerintah. Pasal 21 ayat (1) menyatakan, "Pemerintah bertanggung jawab atas penyelenggaraan ibadah haji". Tanggung jawab ini dikoordinasikan oleh Menteri Agama, yang mencakup seluruh spektrum kegiatan, mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, hingga evaluasi. Penegasan ini penting karena menempatkan Menteri Agama sebagai penanggung jawab utama yang secara hierarkis akuntabel atas baik buruknya penyelenggaraan haji.

Prinsip keadilan menjadi ruh utama dalam pengelolaan kuota haji. Undang-undang ini mengamanatkan agar penyelenggaraan haji didasarkan pada "prinsip keadilan untuk memberikan kesempatan yang sama kepada setiap warga negara Islam di Indonesia". Meskipun teks lengkap undang-undang tidak tersedia dalam materi riset, rujukan terhadap praktik dan diskusi seputar hukum ini secara konsisten menyebutkan bahwa kuota haji nasional dibagi secara proporsional, yakni 92% untuk haji reguler (yang memiliki masa tunggu panjang) dan 8% untuk haji khusus (yang dikelola oleh Penyelenggara Ibadah Haji Khusus/PIHK) [3]. Norma proporsionalitas ini adalah manifestasi konkret dari prinsip keadilan, yang bertujuan untuk melindungi hak mayoritas calon jemaah yang telah mendaftar dan menunggu giliran selama bertahun-tahun.

UU No. 8 Tahun 2019 juga mengamanatkan adanya fungsi pengawasan. Penyelenggaraan haji harus mencakup kegiatan "pengawasan, evaluasi, dan pelaporan hasil evaluasi". Tujuannya adalah untuk mewujudkan penyelenggaraan yang berkualitas

dan akuntabel. Namun, secara historis, salah satu kelemahan terbesar dalam tata kelola haji adalah tidak adanya lembaga pengawas independen. Pengawasan yang diatur dalam undang-undang cenderung bersifat internal di dalam struktur pemerintahan itu sendiri, yang menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai objektivitas dan efektivitasnya dalam mendeteksi atau mencegah penyimpangan di tingkat tertinggi.

Tabel berikut merangkum ketentuan dan prinsip-prinsip kunci dalam UU No. 8 Tahun 2019 yang relevan dengan analisis kasus korupsi kuota haji.

Tabel 1. Ketentuan dan Prinsip Kunci UU No. 8/2019 Terkait Kuota, Pengawasan, dan Tanggung Jawab

Area Regulasi	Prinsip / Norma Kunci dalam UU No. 8/2019	Tujuan yang Dinyatakan
Tanggung Jawab Penyelenggaraan	Pemerintah, dikoordinasi oleh Menteri Agama, bertanggung jawab penuh atas seluruh aspek penyelenggaraan ibadah haji.	Mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih, akuntabel, dan terpercaya.
Alokasi Kuota Haji	Kuota Nasional dibagi secara proporsional berdasarkan prinsip keadilan: 92% untuk Haji Reguler dan 8% untuk Haji Khusus.	Menerapkan prinsip keadilan dan memberikan kesempatan yang sama bagi seluruh warga negara Muslim.
Pengawasan	Pemerintah wajib menyelenggarakan fungsi pengawasan, evaluasi, dan pelaporan atas seluruh proses penyelenggaraan haji.	Menjamin penyelenggaraan yang berkualitas, akuntabel, dan sesuai dengan peraturan.
Perlindungan Jemaah	Negara berkewajiban memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan hukum kepada jemaah haji.	Memastikan jemaah dapat menunaikan ibadahnya sesuai syariat, dengan aman dan terjamin hak-haknya.

Dengan membandingkan kerangka ideal ini baik dari prinsip *good governance* maupun amanat UU No. 8 Tahun 2019 dengan realitas yang terungkap dalam kasus korupsi kuota haji 2024, kita dapat mulai memetakan di mana dan mengapa implementasi hukum tersebut mengalami kegagalan fatal.

2. Studi Kasus: Anatomi Korupsi Kuota Haji 2024

Skandal korupsi kuota haji 2024 bukanlah sebuah peristiwa tunggal, melainkan sebuah proses sistemik yang melibatkan serangkaian keputusan dan tindakan yang terstruktur. Untuk memahaminya, perlu dilakukan dekonstruksi terhadap kronologi pengungkapan kasus dan modus operandi yang digunakan oleh para pelaku.

Jejak awal skandal ini dapat dilacak dari temuan Panitia Khusus (Pansus) Angket Haji DPR RI pada tahun 2024. Pansus tersebut mengidentifikasi sejumlah kejanggalan dalam penyelenggaraan haji, khususnya terkait kebijakan pembagian kuota tambahan yang dinilai tidak transparan dan berpotensi merugikan jemaah haji reguler. Meskipun kerja Pansus berakhir antiklimaks seiring dengan berakhirnya masa jabatan DPR, temuannya menjadi pemicu bagi aparat penegak hukum untuk melakukan pendalaman.

Momentum kunci terjadi pada tahun 2025 ketika KPK mengambil alih penyelidikan. Pada 7 Agustus 2025, KPK memanggil dan meminta keterangan dari mantan Menteri Agama, Yaqut Cholil Qoumas, menandakan keseriusan lembaga antirasuah dalam mengusut kasus ini. Hanya dua hari berselang, pada 9 Agustus 2025, KPK secara resmi mengumumkan peningkatan status kasus dari tahap penyelidikan ke penyidikan, sebuah langkah yang mengonfirmasi bahwa KPK telah menemukan bukti permulaan yang cukup adanya tindak pidana korupsi.

Langkah-langkah penegakan hukum pun berjalan cepat. Pada 11 Agustus 2025, KPK mengumumkan taksiran awal kerugian keuangan negara yang mencapai angka fantastis, yakni lebih dari Rp 1 triliun. Pada hari yang sama, untuk kepentingan penyidikan, KPK menerbitkan surat perintah pencegahan bepergian ke luar negeri terhadap tiga orang, salah satunya adalah Yaqut Cholil Qoumas. Rangkaian tindakan ini mencapai puncaknya pada 15 Agustus 2025, ketika tim penyidik KPK melakukan penggeledahan di beberapa lokasi, termasuk kediaman pribadi Yaqut Cholil Qoumas di Jakarta Timur. Seiring berjalannya penyidikan, KPK juga memeriksa berbagai pihak lain yang diduga terkait, mulai dari pejabat di lingkungan Kementerian Agama, pemilik biro perjalanan haji, hingga staf yang terafiliasi dengan Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PBNU).

Tabel 2. Kronologi Investigasi Kasus Korupsi Kuota Haji 2024

Tanggal (2024-2025)	Peristiwa Kunci	Aktor/ Lembaga Terlibat
2024	Pansus Angket Haji DPR RI mengungkap kejanggalan awal terkait alokasi kuota tambahan.	DPR RI
7 Agustus 2025	KPK meminta keterangan mantan Menteri Agama Yaqut Cholil Qoumas dalam tahap penyelidikan.	KPK, Yaqut Cholil Qoumas
9 Agustus 2025	KPK secara resmi menaikkan status kasus ke tahap penyidikan, mengonfirmasi adanya dugaan tindak pidana korupsi.	KPK
11 Agustus 2025	KPK mengumumkan taksiran kerugian negara >Rp 1 triliun dan menerbitkan surat pencegahan ke luar negeri untuk Yaqut dan pihak lain.	KPK, BPK
September 2025	KPK mulai mengungkap modus operandi, termasuk skema "mepet pelunasan" dan aliran dana berjenjang dari biro travel ke pejabat.	KPK
15 Agustus 2025	Tim penyidik KPK melakukan penggeledahan di kediaman Yaqut Cholil Qoumas dan lokasi lainnya.	KPK

Berdasarkan hasil penyidikan awal yang diungkapkan KPK, modus operandi korupsi ini menunjukkan tingkat kecanggihan yang melampaui praktik suap konvensional. Para pelaku tidak sekadar mencuri uang negara, tetapi secara aktif merekayasa sistem dan prosedur administrasi untuk menciptakan pasar gelap kuota haji.

Titik pusat dari skandal ini adalah pengelolaan kuota haji tambahan sebanyak 20.000 jemaah yang diberikan oleh Pemerintah Arab Saudi. Alih-alih mendistribusikan kuota tambahan ini sesuai dengan prinsip proporsionalitas 92:8 yang diatur dalam semangat undang-undang, Kementerian Agama di bawah kepemimpinan Yaqut Cholil Qoumas memutuskan untuk membaginya rata, 50:50, antara haji reguler (10.000) dan haji khusus (10.000).⁹ Keputusan ini secara fundamental menyimpang dari norma keadilan yang menjadi landasan UU No. 8 Tahun 2019. Pengamat haji bahkan menyebut tindakan ini sebagai bentuk "perampasan" dan "kezaliman" terhadap hak jutaan jemaah haji reguler yang telah mengantre selama puluhan tahun, karena kuota yang seharusnya menjadi milik mereka dialihkan ke jalur haji khusus yang lebih cepat dan mahal.

Manipulasi tidak berhenti pada alokasi kuota. KPK juga mengendus adanya "trik jahat" dalam proses pelunasan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (Bipih). Modusnya adalah dengan sengaja menetapkan tenggat waktu pelunasan yang sangat singkat dan tidak realistis, misalnya hanya lima hari. Desain prosedur yang demikian hampir pasti akan menyebabkan banyak calon jemaah haji yang sah gagal melakukan pelunasan tepat waktu karena berbagai kendala teknis atau finansial. Kegagalan pelunasan ini secara otomatis menciptakan "kursi kosong" atau sisa kuota. Sisa kuota inilah yang kemudian menjadi komoditas yang diperjualbelikan secara ilegal kepada calon jemaah lain yang bersedia membayar harga premium untuk bisa berangkat haji tanpa antre. Menurut Masyarakat Anti-Korupsi Indonesia (MAKI), harga satu kursi "jalur pintas" ini bisa mencapai Rp 750 juta, jauh melampaui biaya haji Furoda (non-kuota) sekalipun.

Korupsi ini diduga dilakukan secara terstruktur dan sistemik. KPK mengindikasikan adanya aliran dana dari sekitar 100 biro perjalanan haji yang menerima jatah kuota khusus.²⁴ Uang tersebut tidak diserahkan secara langsung, melainkan mengalir secara berjenjang melalui berbagai perantara. Perantara ini bisa berupa kerabat, staf ahli, atau orang-orang kepercayaan oknum pejabat di Kementerian Agama. Aliran dana ini pada akhirnya diduga bermuara pada "pucuk pimpinan" di kementerian. Plt. Deputi Penindakan dan Eksekusi KPK, Asep Guntur Rahayu, memberikan isyarat kuat bahwa pucuk pimpinan yang dimaksud adalah menteri, dengan menyatakan, "Kalau di kementerian, ujungnya ya menteri" [3]. Hal ini menunjukkan adanya sebuah jaringan korupsi yang terorganisir, di mana kebijakan yang menguntungkan pihak tertentu (biro travel) ditukar dengan imbalan finansial yang mengalir ke atas secara hierarkis.

Analisis terhadap modus operandi ini mengungkapkan sebuah pola yang mengkhawatirkan. Para pelaku menunjukkan pemahaman yang mendalam terhadap prosedur administrasi penyelenggaraan haji. Mereka tidak hanya melakukan korupsi secara pasif, tetapi secara aktif "meretas sistem". Mereka memanipulasi dua tuas birokrasi yang berbeda kebijakan alokasi kuota dan prosedur teknis pelunasan untuk secara sengaja menciptakan sebuah produk ilegal baru: slot haji instan yang dapat diperjualbelikan di pasar gelap. Ini menandakan sebuah level pembusukan institusional yang lebih dalam, di mana mekanisme yang seharusnya menjamin ketertiban dan keadilan justru diubah menjadi mesin penghasil keuntungan haram. Upaya pemberantasan korupsi di masa depan tidak cukup hanya dengan mengaudit keuangan, tetapi juga harus menguji integritas setiap prosedur dan aturan administrasi yang ada.

3. Analisis Yuridis: Titik Rawan Kegagalan Implementasi UU No. 8/2019

Terungkapnya skandal korupsi kuota haji 2024 secara telanjang memperlihatkan adanya jurang yang dalam antara idealisme hukum dalam UU No. 8 Tahun 2019 dan realitas implementasinya. Analisis yuridis yang mendalam dapat mengidentifikasi titik-titik rawan spesifik dalam undang-undang dan sistem tata kelola yang dieksploitasi oleh para pelaku.

Pembelaan implisit atas kebijakan pembagian kuota tambahan 50:50 kemungkinan besar akan berargumen bahwa tindakan tersebut merupakan bagian dari kewenangan diskresioner menteri. Dalam hukum administrasi negara, diskresi (*freies Ermessen*) memang diakui sebagai kewenangan pejabat pemerintahan untuk mengambil keputusan dalam situasi di mana undang-undang tidak memberikan aturan yang spesifik atau kaku [7]. Namun, kewenangan diskresi ini bukanlah tanpa batas. Ia terikat oleh dua prinsip fundamental: tujuan dari undang-undang yang memberikan kewenangan tersebut (*doelmatigheid*) dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*), seperti asas kepentingan umum, asas keadilan, dan asas larangan bertindak sewenang-wenang [6].

Dalam kasus kuota haji 2024, keputusan untuk membagi kuota tambahan secara 50:50 dapat dianalisis sebagai tindakan yang melampaui batas-batas diskresi yang sah dan masuk ke dalam kategori penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*). Pertama, keputusan tersebut secara terang-terangan bertentangan dengan tujuan dan semangat UU No. 8 Tahun 2019, yaitu mewujudkan keadilan dan memberikan kesempatan yang sama. Mengalihkan 10.000 kuota yang seharusnya menjadi hak jemaah reguler yang telah menunggu puluhan tahun kepada jemaah khusus yang notabene memiliki jalur lebih cepat adalah tindakan yang secara substantif tidak adil dan diskriminatif.

Kedua, tidak ada justifikasi atau pertimbangan rasional yang dapat diterima publik untuk mendukung kebijakan tersebut. Mengapa rasio 50:50 dipilih? Apa urgensinya? Ketiadaan transparansi dan dasar argumentasi yang kuat mengindikasikan bahwa keputusan tersebut tidak didasarkan pada kepentingan umum, melainkan pada kepentingan kelompok tertentu. Tindakan menggunakan wewenang untuk tujuan lain di luar yang telah digariskan oleh undang-undang adalah esensi dari *détournement de pouvoir*. Dengan demikian, dari perspektif hukum administrasi, kebijakan alokasi kuota

tambahan ini bukanlah pelaksanaan diskresi yang sah, melainkan sebuah bentuk maladministrasi berat yang berimplikasi pidana [8].

Salah satu pertanyaan paling mendasar dari skandal ini adalah mengapa mekanisme pengawasan internal gagal total? Jawabannya terletak pada cacat struktural yang telah lama menjadi borok dalam tata kelola haji Indonesia: konflik kepentingan institusional. UU No. 8 Tahun 2019 memang mengamanatkan adanya pengawasan, tetapi tidak secara tegas menyelesaikan masalah fundamental di mana Kementerian Agama memegang tiga peran sekaligus: sebagai regulator (pembuat kebijakan), operator (pelaksana), dan sekaligus pengawas (melalui Inspektorat Jenderal) [9].

Struktur seperti ini menciptakan ilusi pengawasan. Sangat tidak realistis untuk mengharapkan sebuah lembaga dapat mengawasi dirinya sendiri secara objektif dan efektif, terutama ketika menyangkut kebijakan yang diputuskan oleh pimpinan tertingginya. Indonesia Corruption Watch (ICW) secara tepat menyoroti "minimnya pengawasan" sebagai celah utama yang membuka pintu korupsi [10]. Analisis historis juga menunjukkan bahwa monopoli peran yang dipegang oleh Kementerian Agama ini merupakan akar dari berbagai kasus korupsi haji yang terjadi berulang kali. Selama tidak ada badan pengawas yang benar-benar independen, memiliki kewenangan investigatif, dan terpisah dari struktur Kementerian Agama, maka pengawasan yang diamanatkan oleh undang-undang hanya akan menjadi macan kertas.

Analisis yang lebih mendalam terhadap teks hukum menunjukkan adanya kelemahan dalam desain UU No. 8 Tahun 2019 itu sendiri, yaitu adanya celah regulasi (*regulatory loophole*). Meskipun undang-undang dan praktiknya telah menetapkan norma proporsionalitas 92:8 untuk kuota haji reguler tahunan, tampaknya undang-undang tersebut tidak secara eksplisit dan preskriptif mengatur mekanisme alokasi untuk kuota tambahan yang bersifat insidental atau di luar kuota normal [11].

Kekosongan atau ambiguitas hukum inilah yang menciptakan "ruang hampa diskresi" yang dieksploitasi oleh Menteri Agama. Ketika dihadapkan pada situasi yang tidak diatur secara rinci oleh undang-undang, pejabat memiliki ruang yang lebih luas untuk bertindak. Dalam lingkungan yang akuntabilitasnya rendah dan pengawasannya lemah, ruang diskresi yang luas ini menjadi sangat rentan untuk disalahgunakan demi keuntungan pribadi atau kelompok. Ini adalah sebuah pelajaran pahit dalam perancangan peraturan perundang-undangan (*legal drafting*): sebuah undang-undang yang baik tidak hanya menetapkan prinsip-prinsip umum, tetapi juga harus mampu mengantisipasi

skenario-skenario khusus dan berisiko tinggi, serta menyediakan aturan main yang jelas untuk membatasi potensi penyalahgunaan wewenang dalam skenario tersebut. Kegagalan UU No. 8 Tahun 2019 untuk melakukan hal ini merupakan salah satu faktor penyebab utama terjadinya skandal ini.

Runtuhnya Tata Kelola: Analisis Komprehensif Kegagalan Prinsip *Good Governance*
Jika dipetakan kembali ke kerangka *good governance* yang telah dibahas sebelumnya, kasus korupsi kuota haji 2024 menunjukkan kegagalan yang komprehensif dan multidimensional [12]:

- a. Kegagalan Transparansi: Keputusan alokasi kuota tambahan 50:50 dibuat secara tertutup, tanpa konsultasi publik yang memadai dan tanpa publikasi justifikasi yang logis. Skema "mepet pelunasan" juga merupakan bentuk manipulasi prosedur yang tidak transparan.
- b. Kegagalan Akuntabilitas: Pimpinan tertinggi lembaga yang seharusnya paling akuntabel justru diduga menjadi pusat dari skandal. Mekanisme akuntabilitas internal lumpuh total, sehingga membutuhkan intervensi dari kekuatan eksternal (DPR dan KPK) untuk membongkar kasus ini.
- c. Kegagalan Supremasi Hukum: Prinsip keadilan dan proporsionalitas yang menjadi jiwa dari UU No. 8 Tahun 2019 secara sengaja diabaikan melalui penggunaan wewenang diskresi yang sewenang-wenang. Hukum tunduk pada kehendak penguasa, bukan sebaliknya.
- d. Kegagalan Keadilan dan Kesetaraan (*Equity*): Hak ratusan ribu jemaah haji reguler yang telah patuh pada sistem antrean selama bertahun-tahun secara nyata dirampas dan dialihkan kepada segelintir pihak yang mampu membayar lebih. Ini adalah bentuk ketidakadilan yang paling nyata dalam pelayanan publik.

Secara keseluruhan, kasus ini adalah sebuah contoh sempurna dari maladministrasi sistemik, di mana seluruh pilar tata kelola pemerintahan yang baik runtuh, membuka jalan bagi terjadinya korupsi dalam skala yang merusak kepercayaan publik secara fundamental.

4. Arah Reformasi Tata Kelola Haji Indonesia

Skandal korupsi kuota haji 2024 harus menjadi titik balik, sebuah momentum yang tidak boleh disia-siakan untuk melakukan reformasi yang fundamental dan komprehensif. Perbaikan yang bersifat tambal sulam atau inkremental terbukti tidak lagi

memadai. Diperlukan langkah-langkah reformasi yang berani di tiga level: legislatif, institusional, dan pengawasan.

Kelemahan dan celah dalam UU No. 8 Tahun 2019 harus segera ditangani melalui proses amendemen yang terarah dan presisi. Beberapa perubahan krusial yang perlu dilakukan adalah:

- a. **Eliminasi Ambiguitas Diskresi Kuota:** Amendemen harus secara eksplisit dan tidak multitafsir mengatur mekanisme alokasi untuk semua jenis kuota haji, baik itu kuota reguler tahunan, kuota tambahan, maupun kuota dalam bentuk lainnya. Pasal yang direvisi harus menetapkan formula proporsionalitas yang baku (misalnya, tetap mempertahankan rasio 92:8 atau formula lain yang adil) yang berlaku universal. Klausul ini akan secara efektif menutup "ruang hampa diskresi" yang telah dieksploitasi dan menegaskan kembali supremasi hukum di atas kewenangan menteri.
- b. **Penguatan Sanksi Pidana dan Administratif:** Ketentuan sanksi dalam undang-undang harus diperberat untuk menciptakan efek jera yang maksimal. Bagi pejabat publik yang terbukti melakukan korupsi terkait haji, sanksi tidak hanya berupa pidana penjara dan denda, tetapi harus mencakup pidana tambahan berupa pencabutan hak politik dan larangan seumur hidup untuk menduduki jabatan publik. Bagi Penyelenggara Ibadah Haji Khusus (PIHK) atau biro travel yang terlibat, sanksi administratif harus mencakup pencabutan izin usaha secara permanen, bukan hanya pembekuan sementara.
- c. **Mandat Transparansi Digital:** Undang-undang perlu memuat bab baru yang mewajibkan implementasi transparansi berbasis teknologi. Pemerintah harus diwajibkan untuk membangun dan mengelola portal data haji terpadu yang dapat diakses oleh publik secara *real-time*. Portal ini harus memuat informasi detail mengenai alokasi kuota nasional, daftar PIHK penerima kuota haji khusus beserta jumlah kuota yang diterima, dasar pertimbangan alokasi, dan data pelunasan Biph. Keterbukaan radikal seperti ini akan memberdayakan publik dan media sebagai pengawas eksternal yang efektif.

Reformasi paling fundamental dan mendesak adalah merombak struktur kelembagaan penyelenggaraan haji. Sejarah telah membuktikan bahwa model di mana Kementerian Agama memonopoli peran sebagai regulator dan operator adalah resep bagi

bencana korupsi yang berulang. Konflik kepentingan yang melekat pada model ini harus diakhiri. Oleh karena itu, direkomendasikan:

- a. Pemisahan Tegas Fungsi Regulator dan Operator: Fungsi penyelenggaraan (operasional) ibadah haji harus dipisahkan dari Kementerian Agama. Ini dapat diwujudkan dengan membentuk sebuah Badan Otonom Penyelenggara Haji yang bersifat independen, bisa dalam bentuk Lembaga Pemerintah Nonkementerian (LPNK) atau badan hukum publik lain yang diatur undang-undang. Badan ini akan bertanggung jawab penuh atas seluruh aspek teknis dan operasional penyelenggaraan haji, mulai dari pendaftaran, transportasi, akomodasi, hingga bimbingan manasik.
- b. Reposisi Peran Kementerian Agama: Dengan dipisahkannya fungsi operasional, Kementerian Agama dapat fokus pada peran sejatinya sebagai regulator. Tugasnya meliputi perumusan kebijakan nasional penyelenggaraan haji, melakukan negosiasi diplomatik dengan Pemerintah Arab Saudi untuk mendapatkan kuota nasional, menetapkan standar pelayanan minimum, serta melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap kinerja Badan Otonom Penyelenggara Haji. Reposisi ini sejalan dengan wacana pembentukan Kementerian Haji tersendiri, yang esensinya adalah menciptakan fokus dan akuntabilitas yang lebih tajam.

Pengawasan yang efektif harus bersifat eksternal, independen, dan memiliki "gigi". Untuk itu, perlu dilakukan:

- a. Pembentukan Komisi Pengawas Haji Independen: Mengaktifkan kembali amanat pembentukan Komisi Pengawas Haji yang independen, sebagaimana pernah diwacanakan dalam undang-undang sebelumnya. Komisi ini harus memiliki kewenangan investigatif, dapat memanggil paksa pihak-pihak terkait, dan memberikan rekomendasi yang bersifat mengikat kepada Presiden dan DPR. Anggotanya harus terdiri dari tokoh-tokoh masyarakat yang memiliki integritas tinggi dan tidak terafiliasi dengan pemerintah maupun industri perjalanan haji.
- b. Peran Preventif Permanen bagi KPK dan BPK: Mengubah paradigma pengawasan dari reaktif menjadi preventif. KPK dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) harus dilibatkan secara permanen sejak tahap perencanaan anggaran, penetapan Bupih, hingga proses pengadaan barang dan jasa untuk

penyelenggaraan haji. Kehadiran lembaga-lembaga ini sejak awal diharapkan dapat menutup celah-celah korupsi sebelum terjadi, bukan hanya menindak setelah kerugian negara timbul.

C. KESIMPULAN

Skandal korupsi kuota haji 2024 adalah sebuah peringatan keras bahwa sistem tata kelola haji di Indonesia sedang sakit parah. Ia merupakan bukti nyata bahwa UU No. 8 Tahun 2019, meskipun memiliki niat baik, gagal diimplementasikan karena kelemahan struktural dalam desain hukum dan kelembagaannya. Kasus ini bukan hanya soal kerugian finansial negara, tetapi juga soal pengkhianatan terhadap amanah publik, perampasan hak beribadah jutaan warga negara, dan pencorengan citra sebuah pelayanan yang bernilai sakral.

Memulihkan kepercayaan publik dan memastikan keadilan bagi para calon jemaah haji menuntut lebih dari sekadar penindakan hukum terhadap para pelaku. Diperlukan sebuah keberanian politik untuk melakukan reformasi yang fundamental: merevisi undang-undang untuk menghilangkan ambiguitas dan memperkuat sanksi, merombak total struktur kelembagaan dengan memisahkan fungsi regulator dan operator, serta membangun mekanisme pengawasan eksternal yang independen dan kuat. Hanya dengan langkah-langkah transformatif inilah negara dapat benar-benar menjalankan mandat sucinya untuk melayani "tamuk-tamuk Allah" dengan integritas, keadilan, dan profesionalisme.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Viera Inesya Puteri and Hana Pertiwi, "Tanggung Jawab Afi Tour Travel Haji dan Umrah pada Penundaan Keberangkatan Jamaah dalam Persepektif Hukum Ekonomi Syariah," *J. Sharia Leg. Sci.*, vol. 3, no. 2, pp. 128-139, Aug. 2025, doi: 10.61994/jsls.v3i2.1204.
- [2] A. Fadli and S. Caniigo, "Sinkronisasi Pasal 41 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Menurut Siyasa Dusturiyah Dalam Perlindungan Warga Negara Indonesia," *JISRAH J. Integr. Ilmu Syariah*, vol. 3, no. 3, pp. 431-443, Dec. 2022, doi: 10.31958/jisrah.v3i3.8375.
- [3] A. Tarigan, "Populer, Menag diduga terima dana korupsi dan penarikan Rp200 triliun," *Antara News*. [Online]. Available: <https://www.antarane.ws.com/berita/5101109/populer-menag-diduga-terima-dana-korupsi-dan-penarikan-rp200-triliun>
- [4] F. Anshary, "On the question of Islam and the more-than-world city," *Dialogues Hum. Geogr.*, Nov. 2024, doi: 10.1177/20438206241299914.
- [5] R. H. Soemitro, *Metode Penelitian Hukum, Metodologi Penelitian Ilmu Sosial, (Dengan*

- Orientasi Penelitian Bidang Hukum*). Pelatihan Metodologi Ilmu Sosial, Bagian Hukum dan Masyarakat FH Undip, 1999.
- [6] D. A. S. Dewi, "Analisis Yuridis Pelayanan Publik Yang Baik Sebagai Sarana Mewujudkan Good Governance Dalam Konsep Welfare State," *Negara Huk. Membangun Huk. untuk Keadilan dan Kesejaht.*, vol. 5, no. 2, pp. 169–188, 2014, doi: 10.22212/jnh.v5i2.239.
- [7] S. A. Putri, A. Triono, and K. Kasmawati, "Diskresi Pejabat Administrasi Dalam Pelayanan Publik Terhadap Batasan Dan Pengawasan Diskresi," *Lex Strict. J. Ilmu Huk.*, vol. 4, no. 1, pp. 33–42, 2025, doi: 10.46839/lexstricta.v4i1.1427.
- [8] M. A. Zakiruddin, "Dynamics of Hajj financial management regulation in efforts to good governance," *J. Ilm. MIZANI Wacana Hukum, Ekon. dan Keagamaan*, vol. 8, no. 2, pp. 195–208, Dec. 2021, doi: 10.29300/mzn.v8i2.5387.
- [9] Burhanudin, "The System of Cost Management of Hajj According to the Perspective Positive Law in Indonesia," *J. IUS Kaji. Huk. dan Keadilan*, vol. 2, no. 1, pp. 124–141, 2014, doi: 10.12345/ius.v2i4.161.
- [10] M. R. Muzzaki, "ICW Soroti Minimnya Pengawasan dalam Pembagian Kuota Haji 2024," *Tempo*. [Online]. Available: https://www.tempo.co/hukum/icw-soroti-minimnya-pengawasan-dalam-pembagian-kuota-haji-2024-2069202#google_vignette
- [11] A. M. Fahham, "Penyelenggaraan Ibadah Haji: Masalah dan Penanganannya," *Kaji. Menjembatani Teor. dan Persoalan Masy. dalam Perumusan Kebijak.*, vol. 20, no. 3, pp. 201–218, 2015, doi: 10.22212/kajian.v20i3.625.
- [12] S. Rongiyati, "Analisis Yuridis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Pada Instansi Pemerintah Penyelenggara Layanan Umum," *Negara Huk. Membangun Huk. untuk Keadilan dan Kesejaht.*, vol. 2, no. 1, pp. 1–27, 2011, doi: 10.22212/jnh.v2i1.191.