**BAB I**

**PENDAHULUAN**

**1.1. Latar Belakang Penelitian**

Indonesia sebagai suatu negara yang tengah membangun *(nation building)* senantiasa melakukan berbagai ikhtiar menuju masyarakat yang adil dan makmur. Selain itu, Indonesia juga berada pada era transisi, yang memerlukan upaya transformasi edukasi terhadap berbagai aspek yang harus dilakukan secara akseleratif dalam rangka mengejar berbagai ketertinggalan dan menyelesaikan masalah lainnya yang sangat kompleks dan dinamis. Fenomena ini menjadi *conditio sine quanon* dalam merespon berbagai perkembangan sosial dan pemerintahan untuk melakukan perubahan sistemik dan strukturterhadap sistem penyelenggaraan negara dan bangsa. Sebab disadari bahwa dalam konteks perubahan yang demikian cepat, diperlukan pembangunan bangsa secara bertahap, terprogram dan integratif, karena tantangan ke depan semakin kompleks yang menuntut kecepatan dan ketepatan sasaran atau tujuan serta profesionalisme pengabdian para pelakunya sehingga peran pemerintahan sebagai pelayan publik baik sektor pembangunan, jasa dan lain-lain menyangkut kehidupan sosial kebangsaan, kemasyarakatan dan sosial keagamaan.

Manusia dalam aktivitas sehari-hari membutuhkan pelayanan. Bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia, sejak lahir hingga melakukan aktivitas sehari-harinya baik kehidupan sosial maupun kehidupan ritual keagamaan seperti pelayanan ibadah haji.

1

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagai landasan yuridis penyelenggaraan ibadah haji mengemukakan bahwa, penyelenggaraan ibadah haji adalah rangkaian kegiatan pengelolaan pelaksanaan ibadah haji yang meliputi pembinaan, pelayanan dan perlindungan jemaah haji.

Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2008 di atas mengemukakan tentang kewajiban pemerintah sebagai berikut:

Pemerintah berkewajiban untuk melakukan pembinaan, pelayanan dan perlindungan dengan menyediakan layanan administrasi, bimbingan, ibadah haji, akomodasi, transportasi, pelayanan kesehatan, keamanan dan hal-hal lain yang diperlukan oleh jemaah haji.

Pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2008 jo. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Menjadi Undang-Undang, mengemukakan secara eksplisit tentang hak jemaah haji. Secara terperinci Pasal 7 tersebut mengemukakan sebagai berikut:

Jemaah haji berhak memperoleh pembinaan, pelayanan dan perlindungan dalam menjalankan ibadah haji yang meliputi :

1. pembimbingan manasik haji dan/atau materi lainnya, baik di tanah air, diperjalanan maupun di Arab Saudi;
2. pelayanan akomodasi, konsumsi, transportasi dan pelayanan kesehatan yang memadai, baik di tanah air, selama di perjalanan, maupun di Arab Saudi;
3. perlindungan sebagai Warga Negara Indonesia;
4. penggunaan paspor biasa dan dokumen lainnya yang diperlukan untuk pelaksanaan ibadah haji; dan
5. pemberian kenyamanan transportasi dan pemondokan selama di tanah air, di Arab Saudi dan saat kepulangan ke tanah air.

Ketentuan dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana dikemukakan di atas ternyata mengedepankan aspek pelayanan dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan haji di Indonesia baik menyangkut pelayanan akomodasi, konsumsi, transportasi maupun kesehatan, sejak di tanah air, selama di perjalanan, maupun di Arab Saudi karena di sadari bahwa, apabila pelayanan dilakukan secara optimal oleh pemerintah atau birokrat maka pelaksanaan kegiatan haji akan semakin baik dan berkualitas.

Pelayanan haji akan berkualitas harus mengedapankan prinsip pelayanan sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik jo. Keputusan Menpan Nomor 25/KEP/M.PAN/2004 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, menegaskan bahwa dalam rangka memberikan pelayanan yang berkualitas yang diberikan pemerintah atau birokrat kepada masyarakat harus memegang prinsip: “kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakukan, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok tertentu, ketepatan waktu, kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan". (Pasal 4 UU Nomor 25 Tahun 2009).

Sinambela (2008:4) mengemukakan pendapatnya berkaitan dengan pelayanan publik sebagai berikut:

Manusia setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan tersebut seringkali tidak sesuai dengan harapan karena secara emperik pelayanan publik yang terjadi selama ini masih bercirikan: berbelit-belit, lambat, mahal dan melelahkan. Kecenderungan seperti ini terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang "melayani" bukan yang dilayani.

Pandangan di atas memberikan isyarat agar birokrat harus bersifat melayani bukan sebaliknya untuk minta dilayani, berbelit dan sejenisnya. Karena itu, birokrat dalam melaksanakan tugasnya harus dapat mengejawantahkan tugas dan fungsinya secara optimal. Untuk mencapai ini maka diperlukan upaya reformasi pelayanan publik dengan mengembalikan atau memposisikan pelayan dan yang dilayani pada pengertian yang sesungguhnya. Pelayanan yang seharusnya ditujukan pada masyarakat umum terkadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat terhadap negara, meskipun negara berdiri sesungguhnya adalah untuk kepentingan masyarakat yang mendirikannya. Artinya, birokrat sejatinya harus memberikan pelayanan terbaiknya kepada masyarakat.

Osborn & Plastrik terjemahan Ramelan (1999:322-323) mengemukakan:

Pemerintahan (birokrat) sebagaimana diharapkan di atas merupakan pemerintahan milik masyarakat, yakni pemerintahan (birokrat) yang mengalihkan wewenang kontrol yang dimilikinya kepada masyarakat. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi. Dengan adanya kontrol dari masyarakat pelayanan publik akan lebih baik karena mereka akan memiliki komitmen yang lebih baik, lebih peduli, dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah. Pelayanan yang diberikan oleh birokrasi ditafsirkan sebagai kewajiban bukan hak karena akan dapat menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan dapat merancang model pelayanan yang lebih kreatif serta lebih efesien.

Pendapat di atas menegaskan bahwa, pemerintah merupakan milik masyarakat karena itu ia merupakan pelayan masyarakat. Karena itu masyarakat memiliki hak untuk mengontrol pemerintah, sebaliknya juga pemerintah berhak mengontrol masyarakat, sehingga keduanya terjalin hubungan yang saling berkaitan dan menguntungkan.

Kotler terjemahan Susanto (2000:49) menjelaskan tentang pelayanan itu sendiri sebagai:

Kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Karena itu, pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik dan menyediakan kepuasan pelanggan.

Pandangan di atas menunjukkan bahwa, kepuasan pelanggan merupakan *output* dari sebuah pelayanan yang berkualitas dan sebuah pelayanan yang prima tercermin dalam beberapa aspek, seperti yang dikemukakan Denhardt & Denhardt dalam Islamy (2006:45) yakni “*convenience, security, reliability personal attention, problem solving approach, fairness, fiscal responsibility, dan citizen influence”.*

Sejalan dengan itu, Lewis & Booms dalam Tjiptono dan Candra (2003:67) mengemukakan bahwa, "Kualitas pelayanan sebagai ukuran baik tingkat layanan yang diberikan mampu sesuai dengan harapan pelanggan". Sedangkan Tjiptono sendiri mengemukakan, "Kualitas pelayanan adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan".

Kedua pandangan di atas memperlihatkan bahwa, kepuasan, tingkat keunggulan dan memenuhi harapan pelanggan merupakan pengejawantahan terhadap pelayanan berkualitas yang diberikan oleh pemberi pelayanan. Dan kepuasan pelanggan juga harus diimplementasikan pada semua instansi publik termasuk Kementerian Agama.

Kantor Kementerian Agama yang ada di Wilayah Bandung Raya sebagai suatu instansi vertikal yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat memiliki tugas pokok dan fungsi perumusan kebijakan teknis dibidang pelayanan dan bimbingan kehidupan beragama di Kabupaten / Kota; Pembinaan, pelayanan dan bimbingan dibidang bimbingan masyarakat Islam, pelayanan haji dan umrah, pengembangan zakat dan wakaf, pendidikan agama dan keagamaan, pondok pesantren, pendidikan agama Islam pada masyarakat dan pemberdayaan masjid, urusan agama, pendidikan agama, bimbingan masyarakat beragama. Pengkoordinasian perencanaan, pengendalian, dan pengawasan program; Pelaksanaan hubungan dengan pemerintah daerah, instansi terkait, dan lembaga masyarakat dalam rangka pelaksanaan tugas Kementerian Agama Kabupaten/Kota, dan Pembinaan Kerukunan Umat Beragama.

Melaksanakan tugas pokok dan fungsi lembaga sebagaimana dikemukakan di atas, khususnya dalam pembinaan, bimbingan, dan pelayanan haji, diperlukan evaluasi program atau kebijakan dan peningkatan kinerja dalam upaya kualitas pelayanan di bidang haji di Wilayah Bandung Raya.

Pelayanan haji secara berkualitas sangat bergantung pada kualitas dan kuantitas aparatur yang bertugas untuk melakukan pelayanan serta jumlah masyarakat yang dilayani. Berkaitan dengan inilah maka Organisasi Konferensi Islam (OKI) sebagai lembaga yang diberikan kewenangan untuk menetapkan jumlah kuota haji masing-masing negara menentukan rumus satu permil. Dalam konteks ini maka Indonesia mendapat jatah sejumlah 211.000 orang. Dari jumlah tersebut pemerintah Indonesia membaginya menjadi dua golongan yaitu kuota khusus dan kuota reguler. Kuota khusus sejumlah 17.000 orang dan kuota haji reguler sebanyak 194.000 orang. Dari jumlah haji reguler di atas Jawa Barat mendapatkan kuota nasional sebanyak 37.620 orang. Jumlah kuota nasional yang didapat Provinsi Jawa Barat kemudian melalui Peraturan Gubernur Jawa Barat ditetapkan Kuota Provinsi dengan merincinya kedalam masing-masing Kabupoaten/Kota sesuai dengan rumus dan kesepakatan yang dilaksanakan pada proses penentuan kuota sebelum ditetapkan melalui Keputusan Gubernur Jawa Barat. Untuk Wilayah Bandung Raya pada tahun 2013 ini mendapatkan sejumlah 7.066 orang, dengan rincian; Kota Bandung 2.121 orang, Kabupaten Bandung 2.503 orang, Kota Cimahi 498 orang, Kabupaten Bandung Barat 1.102 orang dan Kabupaten Sumedang 842 orang.

Kuota haji di atas bukan hanya mengikuti rumus nasional akan tetapi melalui kuota provinsi yang ditetapkan melalui Keputusan Gubernur pada setiap tahun berjalan. Kuota ini merupakan respon terhadap azas pemerataan dan keadilan sehingga kualitas pelayanan yang dilaksanakan oleh aparatur Kementerian Agama di daerah yang bersangkutan lebiha baik sesuai dengan standar dan prosedur yang berlaku.

Penelitian awal yang dilakukan di Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota di Wilayah Bandung Raya ditemukan bahwa kualitas pelayanan masih rendah. Hal ini dapat dilihat pada indikator-indikator sebagai berikut :

1. Tranparansi dalampelayanan belum optimal, padahal tingkat pendidikan aparatur bidang haji di Wilayah Bandung Raya cukup memadai. Sebagai besar aparatur seksi penyelenggara haji berpendidikan sarjana, bahkan beberapa di antaranya telah lulus magister. Selain itu regulasi tentang transparansi telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan.
2. Akuntabilitas aparatur dalam memberikan pelayanan belum optimal, padahal mereka telah diberikan pendidikan dan pelatihan sebelum diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil, bahkan mereka telah ditugaskan sesuai dengan job dan memiliki standar operasional prosedur dalam pelayanan haji di Wilayah Bandung Raya.
3. Kesamaan hak di mana pelayanan yang diberikan oleh pegawai atau aparatur bidang haji masih variatif atau cenderung diskriminatif di Wilayah Bandung Raya. Sebagai contoh, apabila yang datang masyarakat yang memiliki status sosial tinggi dengan cepat dan ramah dilayani, sebaliknya apabila orang yang datang untuk meminta pelayanan adalah orang yang tidak memiliki jabatan atau tidak memiliki status sosial yang tinggi cenderung kurang respek.

Masalah di atas, diduga disebabkan oleh kurang berkualitasnya pelayanan haji yang disebabkan oleh faktor Evaluasi Kebijakan Kuota Haji Provinsi di Wilayah Bandung Raya belum dijalankan sebagaimana mestinya.

Berdasarkan hal-hal yang dikemukakan di atas, peneliti merasa perlu melakukan penelitian lebih lanjut secara komprehensif dan kritis, dalam sebuah penelitian ilmiah dengan judul : **“Pengaruh Evaluasi Kebijakan Kuota Haji Provinsi Terhadap Kualitas Pelayanan Haji di Wilayah Bandung Raya”.**

**1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, yang dijadikan pernyataan masalah *(problem statement)* dalam penelitian ini adalah pelayanan haji di Wilayah Bandung Raya belum optimal. Hal ini diduga disebabkan oleh evaluasi kebijakan kuota haji provinsi belum dijalankan dengan baik. Dari pernyataan masalah tersebut, dapat diidentifikasi pertanyaan masalah *(problem question)* sebagai berikut:

1. Berapa besar pengaruh evaluasi kebijakan kuota haji provinsi terhadap kualitas pelayanan haji di Wilayah Bandung Raya.
2. Berapa besar pengaruh evaluasi kebijakan kuota haji provinsi melalui dimensi efektivitas *(efectiveness),* efesiensi *(effeciency),* kecukupan *(adequacy),* pemerataan *(equity),* responsivitas *(responsiveness), dan* ketepatan *(appropriateness)* terhadap kualitas pelayanan haji di Wilayah Bandung Raya.

**1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Mengkaji dan menganalisis besarnya pengaruh evaluasi kebijakan kuota haji provinsi terhadap kualitas pelayanan haji di Wilayah Bandung Raya.
2. Menemukan konsep baru tentang evaluasi kebijakan dalam rangka kualitas pelayanan haji di Wilayah Bandung Raya.

**1.4. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian dalam disertasi ini sebagai berikut:

1. *Kegunaan teoritis,* penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu administrasi publik, khususnya bagi pengembangan kebijakan publik menyangkut evaluasi kebijakan dan kualitas pelayanan.
2. *Kegunaan praktis,* diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dan sebagai salah satu bahan pertimbangan dalam memberikan alternatif pemecahan masalah sehingga dapat dijadikan input dalam kualitas pelayanan haji di Wilayah Bandung Raya.