

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Ibadah Haji adalah sebuah fenomena keagamaan yang luar biasa, peristiwa akbar yang ditunjukkan oleh sang Pencipta kepada seluruh hambanya dalam ibadah haji tidak ada perbedaan antara kasta dan suku bangsa, tidak ada diskriminasi jenis kelamin, bahkan perbedaan warna kulit. Ibadah haji merupakan rukun islam yang kelima yang dilaksanakan disebuah tanah yang suci dimana Allah SWT memberikan sebuah tempat bagi orang-orang yang muslim untuk melaksanakan tawaf dan beribadah yang lainnya.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji menyebutkan bahwa Penyelenggaraan ibadah haji bertujuan untuk memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan yang sebaik-baiknya melalui sistem dan manajemen penyelenggaraan yang baik agar pelaksanaan ibadah haji dapat berjalan dengan amanah, tertib, lancar, dan nyaman sesuai dengan tuntunan agama serta jemaah haji dapat melaksanakan ibadah secara mandiri sehingga di peroleh haji mabrur.

Sementara dalam Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia No 10 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja kementerian Agama, disebutkan bahwa tugas Kementerian Agama adalah menyelenggarakan urusan di bidang keagamaan dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam

menyelenggarakan pemerintahan negara, salah satu dari bidang keagamaan tersebut adalah penyelenggaraan ibadah haji.

Pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji berkaitan dengan berbagai aspek teknis dan non teknis yang berada di bawah tanggung jawab Kementerian Agama dan kementerian lain, seperti kementerian Luar Negeri, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Keimigrasian), Kementerian Kesehatan dan Kementerian Perhubungan.

Adapun dalam pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji mulai tatacara pendaftaran, penentuan kuota, manasik haji, penentuan keberangkatan sampai waktu pelaksanaan ibadah haji, menurut Kasi Haji dan Umroh Kemenag Kota Bandung setiap tahun selalu diadakan evaluasi untuk perbaikan untuk perbaikan tahun berikutnya. Tetapi pada kenyataannya masalah yang sama selalu muncul kembali sehingga ada kemungkinan baik dari sistem yang berubah atau sumber daya manusianya yang masih perlu ditingkatkan.

Penyelenggaraan pelaksanaan ibadah haji telah lama menjadi suatu isu penting yang banyak mengundang perhatian masyarakat. Perhatian tersebut terutama berkisaran pada penyelenggaraan yang dinilai kurang optimal. Tumbuhnya kritik atas pelaksanaan haji bukan tanpa alasan, kasus-kasus yang berkaitan dengan proses pelaksanaan dan penyelenggaraan haji dewasa ini memunculkan kritik tajam yang tidak hanya mempertanyakan tingkat profesional pengelolaan, tapi juga mendorong lahirnya berbagai pandangan

yang menghendaki perubahan pola penyelenggaraan pelaksanaan ibadah haji yang selama ini menjadi kewenangan Departemen Agama.

Salah satu contoh permasalahan yang sering kali terjadi dan ini permasalahan yang dianggap tidak efektif salah satunya adalah dalam tatacara pendaftaran haji. Berdasarkan Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 6 Tahun 2010 tentang Prosedur dan Persyaratan Pendaftaran Jemaah Haji yang masih belum berhasil untuk menciptakan pendaftaran haji yang lebih efektif efisien, dan praktis sesuai dengan alur pendaftaran haji Reguler sesuai PMA No. 29 tahun 2015 tentang perubahan atas PMA No. 14 tahun 2012, masalah yang terdeteksi di dapat dicermati dari hal-hal sebagai berikut :

- a. Calon Jemaah haji membuka tabungan haji pada Bank Penerima Setoran (BPS) yang telah ditunjuk oleh pemerintah sebesar minimal Rp. 25.000.000-(duapuluh lima juta rupiah) harus masuk pada saat pendaftaran awal sedangkan pemberangkatan belum jelas harus menunggu hingga rentang waktu 15 tahun. Sedangkan secara ekonomi uang Rp. 25.000.000 dapat di golankan untuk modal usaha samapai saat ini belum ada transfasasinya.
- b. Menyiapkan Persyaratan pendaftaran seperti Copy KK, KTP, pas foto, keterangan domisili, copy akte lahir/surat nikah/ijazah, kemudian datang kekantor kementrian agama sesuai domisili untuk mengisi formulir Surat Pendaftaran Pergi Haji (SPPH), sidik jari dll.

- c. Setelah menerima SPPH kembali ke Bank untuk penyetoran tabungan haji ke rekening Kementerian Agama.
- d. Calon jemaah haji akan menerima bukti Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) awal sebanyak 5 lembar.
- e. BPIH awal tersebut kemudian dibawa lagi ke kementerian Agama untuk diregister. (<https://kemenag.go.id>)

Hasil survey awal menunjukkan bahwa prosedur tersebut masih belum efektif, efisien dan praktis. Dimana peraturan ini juga sering dikeluhkan oleh calon jemaah haji kepada Staf Haji Kemenag Kota Bandung atas peraturan sebagaimana di atas.

Masalah yang paling dikeluhkan dan selalu dipertanyakan oleh jemaah haji adalah keterbukaan mengenai uang administrasi yang harus masuk lebih awal. Sedang dari sisi ekonomi uang administrasi yang masuk lebih awal bisa digunakan sebagai modal dalam perputaran uang, sedangkan pemberangkatan belum pasti dan harus menunggu antrian dengan rentang waktu maksima 15 tahun menunggu antrian. Belum tau selama ini uang administrasi yang harus masuk di awal itu dipergunakan untuk apa belum ada transparansi mengenai hal tersebut.

Begitu halnya dalam penentuan kuota jemaah haji. Sebenarnya dalam penentuan kuota haji sudah ada rujukan secara internasional yaitu jumlah penduduk (islam) daerah setempat dengan skla perbandingan 1:1.000. Namun pada kenyataanya permasalahan penentuan kuota provinsi, kab/kota selalu

timbul setiap tahun. Hal ini terjadi karena adanya perubahan penduduk muslim tiap daerah. Perbedaan kuota antara satu daerah dengan daerah lain menyebabkan masa tunggu jemaah haji berbeda. Disisi lain jemaah haji yang diluar kota bandung juga ingin bergabung, dengan berbagai alasan.

Penyelenggaraan ibadah haji dari tahun ke tahun terus mengalami perkembangan dengan segudang permasalahan. Keadaan tersebut menunjukkan bahwa dengan banyaknya antusias calon jemaah haji dari berbagai kalangan dan lapisan masyarakat, dari berbagai latar belakang, maka dengan demikian kebutuhan dan tujuan yang berbeda-beda, menimbulkan masalah tuntutan pelayanan yang bervariasi dikarenakan kebijakan pemerintah dalam penyelenggaraan ibadah haji yang belum memihak kepada jemaah sepenuhnya. Pemerintah menangkap aspirasi yang berkembang dan menyadari akan kebutuhan warga negara yang akan menunaikan ibadah haji sebagaimana ditegaskan dalam undang-undang No. 8 tahun 2019 pasal 1 baik yang menyangkut fasilitas, biaya, transportasi, kesehatan dan lainnya dengan ditambahnya PMA No. 29 tahun 2015 tentang penyelenggaraan pelaksanaan haji, mulai dari masalah biaya penyelenggaraan ibadah haji (BPIH). Kebijakan baik ditanah air samapai kebijakan penyeleggaraan di tanah suci.

Kebijakan penyelenggaraan ibadah haji sebenarnya setiap tahun selalu diupayakan agar lebih baik. Upaya perbaikan meliputi: penggunaan *waiting list* guna menjamin kepastian keberangkatan calon jemaah haji; mempersingkat jarak tempuh melalui penerbangan langsung Jakarta-Madinah (sebelumnya

melalui Jeddah), sehingga lebih efisien dan mengurangi beban fisik dan psikologis para jemaah haji.

Sebagaimana dalam UU No. 8 tahun 2019 dan Peraturan Menteri Agama RI nomor 14 tahun 2012 dan nomor 29 tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Haji. Adapun kenyataan yang lain dalam penyelenggaraan ibadah haji menurut Jemaah haji tahun 2019 masih belum memuaskan sesuai dengan harapan. Seperti :

- a. Perlunya ada perbaikan kebijakan yang lebih baik dalam aspek di indonesia dan arab saudi untuk pembinaan, pelayanan, dan perlindungan.
- b. Adanya perbaikan kebijakan tentang kondisi pemondokan, baik di indonesia (asrama haji Bekasi) dan pemondokan di Mekah dan Madinah.
- c. Perlunya kebijakan perbaikan fasilitas pelayanan pendukung di Arab Saudi (transportasi dan kesehatan).
- d. Perlunya kejelasan kebijakan bagi jemaah dalam hal tambahan biaya yang dibebankan kepada jemaah haji selain biaya ONH.
- e. Perlunya adanya kebijakan spesifik seperti kurikulum mansik haji dari Kementerian Agama untuk bisa dipahami oleh jemaah pada pelaksanaan ibadah haji.
- f. Pentingnya kebijakan khusus Peran TPPI, TPIH, TPKIH, TPHD dengan KBIH dalam pelayanan ibadah haji.

Adapun untuk meningkatkan lembaga penyelenggaraan ibadah haji yang di koordinatori oleh Kementerian Agama RI dilakukan pelatihan manajemen kepada pengelola lembaga, bantuan sarana dan prasarana, *serta block grant* untuk kegiatan operasional, akan tetapi tidak secara langsung diberikan kepada jemaah atau yang mewakilinya seperti karom dan karu secara umum.

Sedangkan janji Menteri Agama RI saat ini menyatakan akan meningkatkan kualitas pelayanan haji, bahkan, pelayanan yang diberikan kepada jemaah haji akan mengalami peningkatan. Penyelenggaraan haji di indonesia khususnya di kota bandung akan berjalan dengan baik apabila dikelola oleh sebuah lembaga yang kuat dan diusung dengan sumber daya manusia yang jujur, amanah, bertanggung jawab, dan berorientasi pada pemberian pelayanan terbaik serta perlindungan kepada jemaah haji. Hanya dengan cara itulah jemaah haji indonesia dapat terhindar dari permainan tangan-tangan kotor.

Namun demikian, masih didapat berbagai kelemahan, kekurangan yang dianggap belum berhasil pada item tertentu dalam penyelenggaraan ibadah haji yang diamati peneliti. Berdasarkan informasi awal, menurut ketua KBIH Pusdai Jabar yang bermuara pada implementasi kebijakan tentang penyelenggaraan ibadah haji, yang masih :

- a. Belum transparannya penggunaan dana ibadah haji.
- b. Kurangnya respon terhadap berbagai implementasi non pemerintah :IPHI, KBIH, MUI yang mengontrol pelaksanaan haji, keluhan para jemaah.

- c. Serta kurangnya pengawasan dan terlalu lamanya jangka rentang waktu menunggu antrian pemberangkatan, sedangkan daftar harus di awal sertata uang administrasi harus masuk di awal.

Memperhatikan berbagai masalah di atas penulis menemukan bahwa dalam penerapan kebijakan penyelenggaraan ibadah haji yang mempertimbangkan unsur-unsur profesional, transparansi belum berjalan dengan efektif. Maka bagi penulis persoalan-persoalan tersebut menarik untuk diteliti dengan tujuan bahwa penyelenggaraan ibadah haji harus di lakukan dengan keterbukaan, efektif, efisien serta dilakukan dengan baik karena menyangkut dengan persoalan ibadah.

1.2. Fokus Penelitian

Berdasarkan latar belakang penelitian ini maka fokus penelitiannya adalah Implementasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji Pada Kementerian Agama Kota Bandung Tahun 2019. Sedangkan sub fokusnya adalah bagaimana Implementasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji Di Kota Bandung berjalan secara efektif, efisien serta optimal. Dalam konteks ini, peneliti akan merujuk pada teori *George C. Edward III* (dalam Agustino, 2008:149-154) yang dikenal dengan model implementasi kebijakan publik dengan *Direct and Indirerect Impact on Implementation*. Dalam pendekatan teori ini terdapat empat variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu : komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi.

1.3. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan di atas, maka dapat ditetapkan suatu masalah pokok penelitian yaitu, Bagaimana Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji Pada Kementerian Agama Kota Bandung Tahun 2019 ?

1.4. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini berdasarkan identifikasi masalah yang telah ditetapkan adalah Mendeskripsikan dan menganalisis Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji Pada Kementerian Agama Kota Bandung Tahun 2019.

1.5. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian tersebut, maka penelitian ini di harapkan memiliki manfaat sebagai berikut :

1. Bagi ilmu pengetahuan/Kegunaan Teoritis

Sebagai salah satu kontribusi pemikiran ilmiah dan bahan referensi bagi peneliti lainnya dalam melengkapi kajian yang mengarah pada pengembangan ilmu pengetahuan terutama ilmu administrasi publik dan kebijakan publik khususnya berkaitan dengan Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji Di Kota Bandung.

2. Bagi instansi terkait/kegunaan praktis

Sebagai bahan masukan atau sumbangan pemikiran bagi pihak pemerintah dalam hal ini Departemen Agama Kota Bandung agar kedepannya penyelenggaraan Ibadah Haji lebih efektif, efisien dan transparasi.