

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang masalah

Ibadah haji adalah sebuah fenomena keagamaan yang luar biasa, peristiwa akbar yang ditunjukkan oleh Sang Pencipta kepada seluruh hamba-Nya. 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 di sebuah tanah yang suci dimana Allah SWT memberikan sebuah tempat bagi orang-orang muslim untuk melaksanakan tawaf dan beribadah lainnya.

Praktek ibadah haji di Indonesia sendiri sudah di mulai sejak abad ke-12 pada saat pedagang Muslim dari Arab, Persia dan Anak Benua India datang ke nusantara untuk kepentingan perdagangan sekaligus penyebaran agama Islam di nusantara. Kemudian pada abad selanjutnya, yakni pada abad ke-14 dan ke 15 jumlah jamaah haji di Indonesia mengalami peningkatan ketika pada saat itu hubungan ekonomi, politik dan sosial keagamaan antar negara Muslim Timur Tengan dengan nusantara semakin meningkat.

Awal kemerdekaan Indonesia, Penyelenggaraan ibadah haji di laksanakan oleh pemerintah yang di koordinasikan oleh kementrian agama dan di atur dalam ketentuan dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 3 tahun 1960 sebagai kebijakan pertama yang mengatur tentang penyelenggaraan ibadah haji. Namun, dengan dikeluarkannya kebijakan tersebut, pihak swasta tetap diberi kesempatan

untuk mengurus pelaksanaan ibadah haji melalui yayasan yang dibentuk oleh organisasi keagamaan.

Penyelenggaraan pelaksanaan ibadah haji telah lama menjadi satu isu penting yang banyak mengundang perhatian masyarakat. Perhatian tersebut terutama berkisar pada masalah 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 profesionalisme pengelola, tapi juga mendorong lahirnya berbagai pandangan yang menghendaki perubahan pola penyelenggaraan pelaksanaan ibadah haji yang selama ini menjadi kewenangan Departemen Agama.

Sebagian respon masyarakat mengesampingkan aspek lain dari haji, yaitu perangkat perundang-undangan yang jarang tersosialisasi dengan baik. Banyak permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan ibadah haji akibat sosialisasi kebijakan pemerintah yang kurang baik.

Setiap penyelenggaraan sebuah kegiatan dibutuhkan sistem evaluasi. Evaluasi adalah sebuah proses penilaian, dimana terjadinya sebuah pengukuran terhadap efektifitas rencana dalam sebuah program yang pada hasil akhirnya akan dijadikan tolak ukur keberhasilan dan dijadikan rancangan atau standarisasi untuk melakukan sebuah kegiatan yang selanjutnya. Dimana Evaluasi Kebijakan sangatlah berpengaruh terhadap upaya untuk menghasilkan informasi tentang nilai-nilai yang telah tercapai dari kinerja kebijakan tertentu.

Evaluasi Kebijakan publik (public policy evaluation) dalam studi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (public policy process). Evaluasi kebijakan merupakan kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Oleh karena itu, evaluasi merupakan pemberian nilai atas sesuatu “fenomena” di dalamnya terkandung pertimbangan nilai (value judgment) tertentu.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 menjelaskan bahwa kebijakan dan pelaksanaan dalam penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional dan menjadi tanggung jawab pemerintah (pasal 8 ayat 2). Atas dasar itu maka pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan dengan menyediakan fasilitas, kemudahan, keamanan, dan kenyamanan yang diperlukan setiap warga negara (Umat Islam) yang akan menunaikan ibadah haji.

Pemerintah sebagai penyelenggara ibadah haji berkewajiban mengelola dan melaksanakan penyelenggaraan ibadah haji. Pelaksana penyelenggaraan ibadah haji berkewajiban menyiapkan dan menyediakan segala hal yang terkait dengan pelaksanaan ibadah haji sebagai berikut :

- a) Penetapan BPIH
- b) Pembinaan Ibadah Haji
- c) Penyediaan akomodasi yang layak
- d) Penyediaan transportasi
- e) Penyediaan konsumsi
- f) Pelayanan kesehatan

g) Pelayanan administrasi dan dokumen.

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

- a) Pembimbingan manasik haji dan/atau materi lainnya, baik di tanah air, di perjalanan, maupun di Arab Saudi.
- b) Pelayanan Akomodasi, Konsumsi, Transportasi, dan Pelayanan Kesehatan yang memadai, baik di tanah air, selama perjalanan, maupun di Arab Saudi.
- c) Perlindungan sebagai Warga Negara Indonesia
- d) Penggunaan paspor haji dan dokumen lainnya yang diperlukan untuk pelaksanaan ibadah haji.
- e) Pemberiaan kenyamanan Transportasi dan pemondokan selama di tanah air, di Arab Saudi, dan saat kepulangan ke tanah air.

Memenuhi keinginan tersebut maka pemerintah berupaya untuk menyempurnakan dan meningkatkan pelayanan pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji sesuai dengan kebutuhan dan diselaraskan dengan perkembangan sosial budaya, ekonomi, politik, dan aspirasi masyarakat yang variatif sehingga dapat memberikan kontribusi yang signifikan terhadap kepentingan negara dan masyarakat serta tidak meninggalkan akuntabilitas publik.

Mengingat pelaksana haji bersifat massal, berlangsung dalam jangka waktu panjang (kontinyu/ terus-menerus) dan penyelenggaraan haji memerlukan manajemen yang baik serta melibatkan urusan publik, maka pemerintah harus

mampu mempertanggung jawabkan secara transparan kepada publik (masyarakat). Maka dari itu, pemerintah dalam hal ini Kementerian Agama Pusat memberikan kewenangan kepada Kementerian Agama Kabupaten/Kota untuk mengurus pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji diwilayahnya, salah satu di antaranya adalah di Kota Bandung. Penyelenggaraan ibadah haji di Kota Bandung sudah dilaksanakan secara kontinyu dan melibatkan unit-unit kerja terkait intern departemen, antar departemen, anggota masyarakat dan para pelaksana haji lainnya.

Kementerian agama kota Bandung memiliki Visi dan Misi yang bisa membuat tujuan kementerian agama kota Bandung lebih terarah sesuai dengan aturan yang ada. Adapun visinya adalah terwujudnya masyarakat Kota Bandung yang taat beragama, rukun, cerdas, mandiri dan bermartabat. Untuk mengimplementasikan Visi yang telah ditetapkan, maka Misi Kementerian Agama Kantor Kota Bandung adalah meningkatkan Penghayatan, Pendalaman spiritual dan etika keagamaan melalui, peningkatkan kualitas kehidupan beragama, meningkatkan kualitas kerukunan umat beragama, meningkatkan kualitas Raudhatul Athfal, Madrasah, Pendidikan Agama dan Keagamaan, meningkatkan mutu pelayanan haji, mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Namun seiring perjalanannya, masih sering ditemukan masalah yang menyelimuti pelaksanaan ibadah haji di kota Bandung, salah satunya yaitu, masalah pada pelayanan administrasi dan dokumen pembuatan paspor haji, tidak

lengkapya adminstrasi calon jamaah sehingga mengakibatkan keterlambatan dalam pengiriman ke proses imigrasi.

Berdasarkan hasil penjajagan yang peneliti lakukan di Kantor Wilayah Kementerian Agama Kota Bandung timbul beberapa masalah yang sama dari kurun waktu 2010-2015 yaitu masalah pada Dokumen dan Administrasi dalam penyelenggaraan ibadah haji, adapun masalah nya yaitu yang pertama pada pelunasan biaya penyelenggaraan ibadah haji (BPIH) yang dari tahun 2010 waktu pelunasan BPIH yang tidak lama membuat administrasi dan dokumen calon jamaah haji yang tidak lengkap sedikit menghambat porses selanjutnya ke kantor wilayah kementerian agama provinsi jawa barat, kemudian masalah tersebut berlarut hingga tahun 2012.

Kemudian masalah yang kedua yaitu pada pembuatan paspor calon jamaah haji dari tahun 2010-2015, ketidak lengkapnya administrasi, persyaratan pembuatan paspor dari calon jamaah haji yang terkadang memperlambat proses pengiriman administrasi ke imigrasi. Kendala lainnya yaitu datang dari ketidak hadiran jamaah pada saat pembuatan paspor seperti yang sudah di jadwalkan karna berbagai alasan sehingga mereka harus datang kembali pada saat jadwal ulang untuk jamaah haji kota bandung.

Terkait dengan uraian latar belakang di atas, peneliti kemuadian merasa tertarik untuk mengkaji dan membahas lebih lanjut tentang permasalahan tersebut, menuangkannya dalam bentuk usulan penelitian yang berjudul :

**“Evaluasi Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umroh Kantor
Wilayah Kementerian Agama Kota Bandung Tahun 2010-2015 (Studi
Kasus pengelolaan Administrasi dan Dokumen Perjalanan Haji dan
Umroh)”**

B. Fokus Penelitian

Penelitian ini difokuskan kepada proses penyelenggaraan Ibadah Haji Kantor Wilayah Kementerian Agama Kota Bandung yang masih tidak luput dari berbagai masalah seperti yang telah tertulis pada latar belakang masalah dan fokus di tahun 2010-2015 agar data bersifat terkini. Adapun rumusan permasalahannya sebagai berikut :

1. Bagaimanakah evaluasi penyelenggaraan ibadah haji pada tahun 2010-2015 yang di lakukan oleh kementerian agama kota Bandung.
2. Apakah ada peningkatan atau penurunan didalamnya, terutama pada sistem evaluasi untuk masalah dokumen dan administrasi yang ada dalam penyelenggaraan ibadah haji (PIH).

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian :
 - a) Mengetahui dan menganalisa evaluasi kebijakan penyelenggaraan haji di kota Bandung tahun 2010-2015 apakah sudah berjalan efektif atau belum.
 - b) Menganalisa aspek-aspek yang menghambat dalam evaluasi kebijakan penyelenggaraan ibadah haji di kota Bandung tahun 2010-2015

- c) Mengetahui upaya-upaya yang dilakukan oleh kementerian agama kota Bandung dalam mengatasi hambatan-hambatan tersebut.

2. Manfaat Penelitian

- a) Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu administrasi negara, khususnya menyangkut Evaluasi kebijakan penyelenggaraan ibadah haji kota Bandung tahun 2010-2015.
- b) Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan alternatif pemikiran atau pertimbangan bagi para pengambil keputusan (decisionmaker) terutama dalam memecahkan masalah serupa dan dapat menjadi bahan referensi bagi penelitian akademis sejenis di masa mendatang.

D. Kerangka Pemikiran

Selanjutnya untuk memecahkan permasalahan, peneliti menggunakan kerangka berpikir yang dapat dijadikan landasan berupa teori, dalil dan pendapat dari para ahli yang kebenarannya tidak diragukan yang berhubungan dengan permasalahan yang sedang di bahas yaitu Evaluasi Kebijakan. Berdasarkan uraian yang telah di kemukakan, peneliti mengajukan landasan teori dalam pembahasan yang akan di teliti.

Pengertian Evaluasi menurut **Dunn** (2003:608) :

Evaluasi adalah mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program.

Evaluasi Kebijakan menurut **Anderson** yang dikutip oleh **Suyatna (2009:60)** mengatakan :

policy evaluation can be briefly defined as the appraisal or assessment of policy, including its content, implementation and impact.

Evaluasi kebijakan secara singkat dapat diartikan sebagai penilaian atau pengukuran kebijakan, termasuk isi, implementasi dan dampaknya.

Defenisi Evaluasi Kebijakan menurut **Monang Sitorus (2012:153)**:

Evaluasi Kebijakan adalah merupakan proses untuk mempelajari konsekuensi dari suatu kebijakan serta mengumpulakn informasi sebagai bahan pertimbangan bagi kebijakan-kebijakan selanjutnya.

Menurut **Laster dan Stewart** yang di kutip oleh **Agustinus (2006:175)** menyatakan pendapat bahwa :

Evaluasi di tujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan.

Evaluasi Kebijakan menurut **William N Dunn (2003 :608)** mengatatakan :

Berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai-nilai atau manfaat-manfaat hasil kebijkan. Ketika ia bernilai dan bermanfaat bagi penilaian atas penyelesaian masalah, maka hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan dan sasaran bagi evaluator, secara khusus, dan pengguna lainnya secara umum. Hal ini bernilai dan bermanfaat manakala fungsi evaluasi kebijakan memang terpenuhi secara baik. Untuk menilai keberhasilan suatu kebijakan perlu dikembangkan

beberapa indikator, kerana penggunaan indikator yang tunggal akan membahayakan dalam arti hasil penilaian dapat bias dari yang sesungguhnya.

Terdapat indikator atau kriteria evaluasi yang di kembangkan oleh

William N. Dunn (2013), mencakup enam indikator sebagai berikut :

1. **Efektivitas**, penilaian terhadap efektivitas ditujukan untuk menjawab ketepatan waktu pencapaian hasil/tujuan. Parameternya adalah ketepatan waktu.
2. **Efisiensi**, penilaian terhadap efisiensi ditujukan untuk menjawab pengorbanan yang minim (usaha minimal) untuk mencapai hasil maksimal. Parameternya adalah biaya, keuntungan dan manfaat.
3. **Adequacy/Kecukupan**, penilaian terhadap adequacy ditujukan untuk melihat sejauh mana tingkat pencapaian hasil dapat memecahkan masalah.
4. **Equity/Pemerataan**, penilaian terhadap equity ditujukan untuk melihat manfaat dan biaya dari kegiatan terdistribusi secara proporsional dan merata untuk aktor-aktor yang terlibat.
5. **Responsiveness/Responsivitas**, penilaian terhadap Responsiveness ditujukan untuk mengetahui hasil rencana/kegiatan/kebijaksanaan sesuai dengan preferensi/keinginan dari target group.
6. **Appropriateness/Ketepatan**, penilaian terhadap ketepatan ditujukan untuk mengetahui hasil yang diinginkan benar-benar berguna, bernilai, dan efisien kepada target group.

Secara sederhana, evaluasi pelaksanaan kebijakan publik merupakan salah satu dari kegiatan evaluasi lainnya, yang memiliki pengaruh yang cukup besar dalam pencapaian kinerja program atau kebijakan terhadap tujuan-tujuan yang telah di tetapkan. Evaluasi terhadap hasil implementasi kebijakan dilakukan untuk melihat pengaruh atau dampak kebijakan, dan sejauh mana kebijakan mampu mengurangi atau mengatasi masalah. Sehingga jelas, yang menjadi fokus utama evaluasi implementasi kebijakan publik adalah dampak atau efek yang ditimbulkan dari sebuah kebijakan.

Evaluasi memiliki sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode analisis kebijakan lainnya, **Dunn** (2003:608) menyatakan beberapa sifat evaluasi, yaitu :

1. **Fokus Nilai**, evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program, dan bukan sekedar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi dan tidak terantisipasi. Karena ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat selalu dipertanyakan, evaluasi mencakup prosedur untuk mengevaluasi tujuan-tujuan dan sasaran itu sendiri.
2. **Interpendensi Fakta-Nilai**, tuntutan evaluasi tergantung baik “fakta” maupun “nilai”. Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat; untuk menyatakan demikian, harus didukung oleh bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu. Oleh karena itu, pemantauan merupakan persyaratan bagi evaluasi.
3. **Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau**, tuntutan evaluasi, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (ex post). Rekomendasi yang juga mencakup premis-premis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan (ex ante).
4. **Dualitas Nilai**, nilai-nilai yang mendasar tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada (misalnya, kesehatan) dapat dianggap sebagai intrinsik (diperlukan bagi dirinya) ataupun ekstrinsik (diperlukan karena hal itu mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan lain). Nilai-nilai sering ditata didalam suatu hirarki yang merefleksikan kepentingan relatif dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran.

Dunn (2003:613-619) menyatakan bahwa ada beberapa pendekatan evaluasi kebijakan guna menghasilkan penilaian yang baik. Pendekatan-pendekatan tersebut antara lain :

1. **Evaluasi Semu**
2. **Evaluasi formal**
3. **Evaluasi keputusan teoritis**

Ernest R. House (1980) yang di kutip oleh **Riant Nugroho D.** (2003:197-198) membuat taksonomi evaluasi yang cukup berbeda, yang membagi model evaluasi menjadi :

1. **Model sistem**, dengan indikator utama adalah efisiensi.
2. **Model perilaku**, dengan indikator utama adalah produktivitas dan akuntabilitas.
3. **Model formulasi keputusan**, dengan indikator utama adalah keefektifan dan keterjagaan kualitas.
4. **Model tujuan-bebas (goal free)**, dengan indikator utama adalah pilihan pengguna dan mafaat sosial.
5. **Model keritisan seni (art criticism)**, dengan indikator utama adalah standar yang semakin baik dan kesadaran yang semakin meningkat.
6. **Model review profesional**, dengan indikator utama adalah penerimaan profesional.
7. **Model kuasi-legal (quasi-legal)**, dengan indikator utama adalah resolusi.
8. **Model studi kasus**, dengan indikator utama adalah pemahaman atas diversitas.

Dampak dari kebijakan mempunyai beberapa dimensi dan semuanya harus diperhatikan dalam membicarakan evaluasi.

Menurut **Winarno** (2002:171-174) setidaknya ada lima dimensi yang harus dibahas dalam memperhitungkan dampak dari sebuah kebijakan. Dimensi-dimensi tersebut meliputi:

1. Dampak kebijakan pada masalah-masalah publik dan dampak kebijakan pada orang-orang yang terlibat.
2. Kebijakan mungkin mempunyai dampak pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok diluar sasaran atau tujuan kebijakan.
3. Kebijakan mungkin akan mempunyai dampak pada keadaan-keadaan sekarang dan yang akan datang.
4. Evaluasi juga menyangkut unsur yang lain yakni biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan publik.
5. Biaya-biaya tidak langsung yang ditanggung oleh masyarakat atau beberapa anggota masyarakat akibat adanya kebijakan

E. Lokasi dan Lamanya Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi pada Penyelenggaraan Ibadah Haji di Kementerian Agama Kota Bandung, Jl. Soekarno-Hatta No 498 Bandung.

2. Lamanya Penelitian

Lamanya Penelitian dan penulisan ini dilaksanakan selama kurang lebih 6 bulan, yaitu dimulai pada bulan Oktober 2015 sampai dengan Mei 2016.