

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Haji adalah rukun (tiang agama) Islam yang kelima setelah syahadat, shalat, zakat dan puasa, menunaikan ibadah haji adalah bentuk ritual tahunan yang dilaksanakan kaum muslimin sedunia yang mampu (material, fisik, dan keilmuan) dengan berkunjung dan melaksanakan beberapa kegiatan di beberapa tempat di arab saudi pada suatu waktu yang dikenal sebagai musim haji (bulan Dzulhijah).

Antusiasme masyarakat Indonesia untuk menunaikan ibadah haji sangat tinggi. Sementara itu, kuota haji Indonesia sangat terbatas, hingga 2018 hanya 221.000 pertahun. Akibatnya, daftar antrian (*waiting list*) jamaah haji Indonesia terus memanjang.

Warga Kota Bandung, yang ingin menunaikan ibadah haji harus lebih bersabar. Pasalnya, daftar tunggu haji di ibu kota Jawa Barat ini sudah cukup banyak, yakni hingga 10-20 tahun.

Tabel 1.1
Jumlah Waiting List Tahun 2012-2019 Keberangkatan Haji Reguler Kota Bandung

No	Tahun	Jumlah Waiting List	Kuota Berangkat
1	2019	22.176	2.464
2	2020	19.712	2.464
3	2021	17.248	2.464
4	2022	14.784	2.464
5	2023	12.32	2.464
6	2024	9.856	2.464

7	2025	7.392	2.464
8	2026	4.928	2.464
9	2027	2.464	2.464

(Sumber : Kantor Kementerian Agama Kota Bandung Tahun 2019)

Lamanya daftar tunggu ini karena jumlah pendaftar haji terus bertambah setiap harinya. Dari pendaftar tahun 2012 sampai 2019 jumlah daftar antrian di Kota Bandung mencapai 22.176 orang. Dalam setahun, jumlah yang mendaftar mencapai 7.000 orang dan setiap tahun terdapat pendaftar yang telah menunaikan ibadah haji mendaftar kembali untuk ibadah haji kedua kalinya atau seterusnya. Sedangkan kuota per tahun Kota Bandung hanya 1.731 orang.

Tabel 1.2

Pembatalan No Validasi (karena sudah pernah haji)

No	Tahun	Jumlah Pendaftar
1	2015	62
2	2016	53
3	2017	46

(Sumber : Kantor Kementerian Agama Kota Bandung Tahun 2019)

Lamanya daftar tunggu ini bisa terus bertambah karena pendaftaran tak dibatasi. Sejak 10 tahun lalu, jumlah pendaftar lebih besar dari kuota. Setiap warga Negara yang beragama Islam berhak untuk menunaikan ibadah haji, seharusnya dimaknai bagi umat Islam yang belum beribadah haji agar dapat mengurangi kuota antrian haji.

Tabel 1.3
Kuota Haji dalam 20 Tahun Terakhir

TAHUN	JUMLAH KUOTA
1994	101.071
1995	101.532
1996	200.094
1997	211.000
1998	118.495
1999	119.206
2000	117.274
2001	120.944
2002	147.320
2003	147.400
2004	147.741
2005	147.820
2006	149.499
2007	149.206
2008	149.206
2009	149.886
2010	149.200
2011	149.886
2012	149.200
2013	134.547
2014	134.407
2015	134.905
2016	148.900
2017	217.000

(Sumber : Kantor Kementerian Agama Kota Bandung Tahun 2019)

Agar antrian jamaah tidak semakin memanjang, Kementerian Agama mengeluarkan kebijakan bahwa pengisian kuota haji benar-benar diprioritaskan untuk jamaah yang belum pernah berhaji. Dari sekian banyak Problematika penyelenggaraan haji tentang semakin meningkatnya keinginan berhaji masyarakat muslim di Indonesia, tetapi di sisi lain kuota haji Indonesia tidak mengalami peningkatan, sehingga kemudian muncullah kebijakan pemerintah tentang pembatasan pendaftaran haji, melalui peraturan Menteri Agama Nomor 29 Tahun 2015.

Menteri Agama Lukman Hakim Saifuddin, menjelaskan bahwa Kementerian Agama telah menerbitkan Peraturan Menteri Agama (PMA) No 29 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler yang mengatur bahwa orang yang sudah berhaji dan ingin mendaftar lagi, baru diberi kesempatan paling cepat sepuluh tahun kemudian. Mulai sekarang akan diberlakukan bagi setiap calon jamaah yang mendaftar dan sudah

berhaji, maka paling cepat bisa berhaji (lagi) sepuluh tahun kemudian. Kebijakan ini dalam rangka untuk memprioritaskan bagi yang belum berhaji. Tapi tidak menutup pintu sama sekali bagi yang sudah. Karena diberi peluang setelah sepuluh tahun, Namun demikian, pembatasan mendaftar setelah sepuluh tahun itu, tidak berlaku bagi pembimbing ibadah.

Pasal 3 ayat (4) Jamaah haji yang pernah menunaikan ibadah haji dapat melakukan pendaftaran haji setelah 10 (sepuluh) tahun sejak menunaikan ibadah haji yang terakhir.

Ayat (5)-nya berbunyi Ketentuan pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak berlaku bagi pembimbing.

Ayat (6) ditegaskan bahwa Ketentuan lebih lanjut pendaftaran bagi pembimbing sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan oleh Direktur Jenderal.

Sebenarnya wacana pembatasan haji cukup sekali sudah digulirkan lebih kurang 10 (sepuluh) tahun yang silam, hal ini mengingat bahwa Negara Indonesia adalah muslim terbesar di dunia dimana animo masyarakat untuk melaksanakan ibadah haji sangat besar, bahkan ada prestise tersendiri di sebagian suku-suku tertentu bagi orang yang melakukan ibadah haji. Pembatasan haji cukup sekali pada dasarnya adalah untuk memberikan kesempatan bagi orang yang belum pernah sama sekali melaksanakan ibadah haji karena terbentur dengan kuota haji dan lamanya masa menunggu giliran (*waiting list*) yang berkisar 10-20 tahun akibat membludaknya jamaah calon haji per tahunnya. Ibadah haji yang dilakukan memang bisa dilakukan dengan dua cara yaitu regular dan paket haji khusus. Penyelenggaraan Ibadah haji telah lama menjadibagian

dari tugas negara berlandaskan pada Undang-undang RI Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU.

Jika kebijakan pembatasan ibadah haji ini diterapkan maka tentu saja akan ada permasalahan yang terjadi mengingat ibadah haji adalah hak individu seorang muslim/muslimah dalam beribadah, lalu Apakah kebijakan pemerintah dalam membatasi ibadah haji seseorang melanggar hak individual seseorang dalam beribadah.

Mengacu pada uraian di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai **“Implementasi Kebijakan Peraturan Menteri Agama Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Haji Reguler di Kota Bandung”**.

B. Fokus/Pembatasan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, fokus masalah penelitian ini adalah implementasi kebijakan dalam pembatasan pendaftaran haji di Kota Bandung.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang terdapat dalam latar belakang permasalahan di atas, maka permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini, yaitu: Bagaimana implementasi kebijakan Peraturan Menteri Agama Nomor 29 Tahun 2015 tentang penyelenggaraan haji reguler di Kota Bandung (studi kasus pembatasan pendaftaran haji)?

D. Maksud Dan Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi kebijakan Peraturan Menteri Agama Nomor 29 Tahun 2015 tentang penyelenggaraan haji regular di Kota Bandung (studi kasus pembatasan pendaftaran haji).

E. Manfaat Dan Kegunaan

Adapun kegunaan yang diharapkan dari penelitian ini meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Untuk mengembangkan teori tentang administrasi publik khususnya tentang implementasi kebijakan Peraturan Menteri Agama Nomor 29 Tahun 2015 tentang penyelenggaraan haji regular di Kota Bandung (studi kasus pembatasan pendaftaran haji).

2. Secara Praktis

a. Bagi Peneliti

Mengembangkan wawasan, terutama bagi peneliti, dalam rangka menerapkan hasil-hasil studi implementasi kebijakan penyelenggaraan haji di kota Bandung (studi kasus pembatasan pendaftaran haji) menjadi lebih baik.

b. Bagi Instansi

Bagi instansi terkait dijadikan sebagai bahan masukan dan menambah referensi mengenai implementasi kebijakan penyelenggaraan haji di kota Bandung (studi kasus pembatasan pendaftaran haji).

c. Bagi Umum

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan ilmu pengetahuan dan informasi bagi pihak yang berkepentingan dengan masalah yang diteliti oleh peneliti.

d. Bagi Peneliti Selanjutnya

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan acuan untuk studi-studi lanjutan para peneliti dalam melakukan penelitian pada bidang yang sama secara lebih mendalam.

F. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran penelitian ini dimulai karena adanya permasalahan lamanya antrian pendaftaran calon jamaah haji di Kota Bandung, lamanya daftar tunggu ini karena jumlah pendaftar haji terus bertambah setiap harinya. Untuk itu, agar antrian jamaah tidak semakin memanjang, Kementerian Agama mengeluarkan kebijakan bahwa pengisian kuota haji benar-benar diprioritaskan untuk jamaah yang belum pernah berhaji. Menteri Agama Lukman Hakim Saifuddin, menjelaskan bahwa Kementerian Agama telah menerbitkan Peraturan Menteri Agama (PMA) No 29 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler yang mengatur bahwa orang yang sudah berhaji dan ingin mendaftar lagi, baru diberi kesempatan paling cepat sepuluh tahun kemudian. Namun demikian, pembatasan mendaftar setelah sepuluh tahun itu, tidak berlaku bagi pembimbing ibadah. Ketentuan tentang hal ini, lanjut Menag, akan diatur lebih lanjut oleh Dirjen Penyelenggaraan Haji dan Umrah.

Pasal 3 ayat (4) Jamaah haji yang pernah menunaikan ibadah haji dapat melakukan pendaftaran haji setelah 10 (sepuluh) tahun sejak menunaikan ibadah haji yang terakhir.

Ayat (5) Ketentuan pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak berlaku bagi pembimbing.

Ayat (6) ditegaskan bahwa Ketentuan lebih lanjut pendaftaran bagi pembimbing sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan oleh Direktur Jenderal.

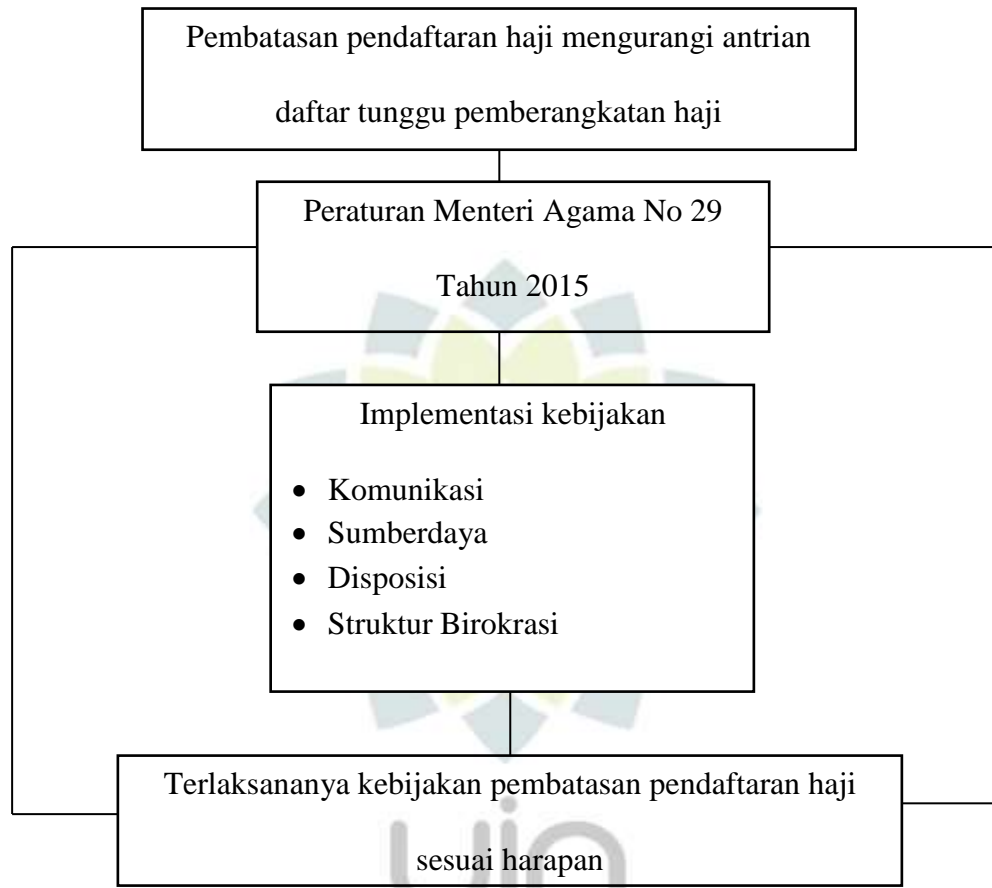
Atas dasar permasalahan yang telah disebutkan diatas, maka peneliti memutuskan untuk melakukan penelitian tentang implementasi kebijakan penyelenggaraan haji di Kota Bandung (studi kasus pembatasan pendaftaran haji).

Penelitian ini akan berlandaskan pada Peraturan Menteri Agama (PMA) No 29 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler Selain berlandaskan pada PMA tersebut, penelitian ini berlandaskan pada teori implementasi kebijakan oleh George. C Edwards sebagaimana dikutip dalam buku Agustino (2012:149), mengatakan bahwa, yaitu:

“Terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu (1) Komunikasi (2) Sumberdaya (3) Disposisi dan (4) Struktur birokrasi..”

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi kebijakan penyelenggaraan haji di Kota Bandung (studi kasus pembatasan pendaftaran haji). Dari uraian di atas, maka kerangka pemikiran dari penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1.1
Kerangka Pemikiran



G. Proposisi

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka proposisi dari penelitian ini memperjelas Peraturan Menteri Agama Nomer 29 Tahun 2015 tentang penyelenggaraan ibadah haji regular di Kota Bandung akan efektif bila sesuai dengan konsep komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.