

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Ibadah haji adalah rukun Islam kelima. Secara bahasa haji mempunyai makna (*al-qashdu*) ialah berpergian ke *baitullah*. Sedangkan menurut istilah, haji bermakna mendatangi *baitullah* guna melakukan amal ibadah haji yang dilakukan pada waktu yang telah ditentukan. Ibadah haji diwajibkan bagi mereka yang mampu secara fisik, biaya, dan keamanan.²

Sementara itu, dalam penyelenggaraan ibadah haji terdapat beberapa unsur pokok yang harus diperhatikan, 1) calon jamaah haji, 2) pembiayaan ibadah haji, 3) administrasi pelaksanaan haji, 4) sarana transportasi dalam pelaksanaan haji, 5) hubungan suatu Negara dengan Negara Saudi Arabia, 6) organisasi pelaksanaan ibadah haji. Unsur-unsur tersebut merupakan suatu unsur yang saling menguatkan satu sama lain.³

Sebagai sarana utama dalam kesuksesan pelaksanaan ibadah haji sesuai dengan beberapa unsur di atas, belum sepenuhnya dilaksanakan dan menemui beberapa problematika di lapangan. Hal ini bisa ditemukan dalam beberapa kelemahan dalam pelayanan, pembinaan, dan perlindungan terhadap jamaah haji. Padahal guna mewujudkan dan menunaikan ibadah haji, para jamaah harus merogoh biaya yang lumayan

² Pusti Lestari, Dadang Kuswana, Yuliani, "Strategi Pelayanan Prima Kelompok Bimbingan Ibadah Haji terhadap Calon Jamaah dalam Meningkatkan Bimbingan Kualitas Ibadah Haji", *Tadbir: Jurnal Manajemen Dakwah*, Volume 1, Nomor 3, 2016, hlm. 259.

³ A. Rosadi, *Sejarah, Perkembangan, dan Pengelolaan Ibadah Haji di Indonesia*, (Bandung: CV. Arvino Raya, 2010), hlm. 10.

besar. Sementara pelayanan yang diperoleh jamaah belum sebanding dengan biaya yang dikeluarkan. Sehingga berakibat buruk pada pelaksanaan ibadah haji. Salah satu akibatnya adalah para jamaah haji tidak dapat melaksanakan secara nyaman. Kelemahan-kelemahan lain yang menyelimuti penyelenggaraan ibadah haji yang dilaksanakan oleh Pemerintah antara lain adalah:

Pertama, kelemahan dalam aspek regulasi, yaitu: (1) setelah beberapa tahun pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008, masih ada beberapa peraturan pelaksana Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 yang belum dibentuk. Peraturan pelaksanaan tersebut antara lain: pertama, peraturan pelaksana terkait Penyelenggaraan BPIH, sesuai ketentuan Pasal 21 ayat 3 diatur dengan Peraturan Menteri; kedua, ketentuan mengenai pengembalian dan jumlah BPIH yang dikembalikan, sesuai dengan ketentuan Pasal 24 ayat 2 diatur dengan Peraturan Menteri; ketiga, ketentuan mengenai prosedur dan persyaratan pendaftaran, sesuai dengan ketentuan Pasal 26 ayat 2 diatur dengan Peraturan Menteri; Keempat, Ketentuan mengenai pembiayaan transportasi daerah, sesuai dengan ketentuan Pasal 35 ayat 2 ditetapkan dengan Peraturan Daerah; (2) untuk melakukan optimalisasi dana setoran awal Biaya Penyelenggaraan Ibadah haji (BPIH) Pemerintah menempatkan dana setoran awal BPIH itu dalam bentuk SBSN (Surat Berharga Syari'ah), namun penempatan itu tidak memiliki dasar hukum yang kuat; (3) ketentuan kriteria dan ketentuan mengenai alokasi sisa porsi skala nasional belum ditemukan; (4)

pengaturan terhadap sumber pendanaan untuk mengatur sumber pendanaan dalam semua item kegiatan operasional penyelenggaraan ibadah haji belum ditemukan; (5) belum adanya standar komponen *indirect cost* dalam BPIH; (6) belum ada dasar pemberian honor bagi petugas haji non kloter; (7) tidak ada kejelasan komponen, waktu penyetoran, dan format laporan sisa biaya operasional Penyelenggaraan Ibadah haji yang disetor ke DAU (Dana Abadi Ummat),⁴ (8) belum adanya pasal Penerapan Sanksi bagi Kementerian Agama RI sebagai pelaksana Penyelenggara Ibadah haji atas berbagai penyimpangan pelaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji yang dilakukan oleh pihak Kementerian Agama sendiri.

Kedua, adanya kelemahan dalam unsur kebijakan, terutama kebijakan dalam hal pelayanan transportasi, pemondokan, dan catering jamaah haji.

Ketiga, kelemahan dalam kelembagaan seperti: (1) adanya kelemahan yang disebabkan oleh perangkapan fungsi Kementerian Agama sebagai operator, regulator, dan pengawasan dalam pelaksanaan ibadah haji. Perangkapan tugas dan fungsi ini menimbulkan berbagai bentuk kelemahan dalam pertanggungjawaban, pelaksanaan, dan pengawasan; (2) kepanitian pelaksanaan ibadah haji masih bersifat *ad hoc*, padahal dalam pelaksanaan ibadah haji berlangsung setiap tahun dan bersifat regular dengan waktu yang telah diketahui sebelumnya. Dengan adanya sistem *ad*

⁴ Komisi Pemberantasan Korupsi RI, "Laporan Hasil Kajian Akhir Sistem Penyelenggaraan Ibadah Haji pada Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah," (Jakarta, 2010), hlm. 102-106

hoc ini akan menimbulkan pergantian kepemimpinan dan akan mengurangi kredibilitas dan profesionalitas dalam pelaksanaan ibadah haji;⁵ (3) tidak adanya kode etik pelayanan publik dalam pelaksanaan ibadah haji; (4) tidak adanya lembaga pengawasan independen dalam pelaksanaan ibadah haji sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 12 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2008 yang mengatur tentang pembentukan Komisi Pengawasan Haji Independen KPHI; (5) tidak ada kesesuaian antara fungsi dan tugas yang diemban oleh beberapa unit kerja pada Ditjen PHU; (6) terjadinya penyebaran tugas pokok dan fungsi pengadaan pada masing-masing sub direktorat; contoh: (a) buku manasik haji oleh Subdirektorat Bimbingan Jemaah (b) Gelang identitas oleh Subdirektorat Penyiapan Dokumen Haji; (c) Dokumen haji oleh Sub Direktorat Penyiapan Dokumen Haji; (d) Asuransi oleh Subdirektorat Perjalanan; (e) Angkutan Darat oleh Subdirektorat Perjalanan; (f) Peralatan IT siskohat oleh Subdirektorat Pendaftaran Jemaah; (g) Pemeliharaan Siskohat oleh Subdirektorat Pendaftaran Jemaah. (7), adanya ketidakseimbangan antara struktur organisasi dan kewenangan yang dimiliki oleh penyelenggara ibadah haji; (8) adanya ketidaksesuaian organisasi PPIH dengan kondisi di lapangan.⁶

Keempat, kelemahan dalam aspek Penyelenggaraan keuangan haji sebagaimana disampaikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam forum Rapat Dengar Pendapat dengan Komisi VIII DPR RI pada

⁵ Tim Pengawas Penyelenggaraan Ibadah Haji Indonesia, "Laporan Tim Pengawas Penyelenggaraan Ibadah Haji Indonesia Tahun 2005," (Jakarta: Sekretariat Komisi VIII DPR RI, 2005), hlm. 4.

⁶ *Ibid.*, hlm. 106-110.

tanggal 21 Februari 2012 bahwa UU NO. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji terdapat banyak celah hukum dan kelemahan antara lain terkait Penyelenggaraan keuangan haji sehingga berpotensi menimbulkan penyimpangan antara lain terkait dengan: Biaya penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH); Badan Pengelola Dana Abadi Umat (BP DAU), Pengadaan barang dan jasa.

Pelaksanaan ibadah haji bersifat massal dan berlangsung dalam jangka waktu yang terbatas. Oleh karena itu, Penyelenggara ibadah haji memerlukan suatu sistem dan manajemen yang baik agar lebih tertib dan lancar sesuai dengan tuntutan agama, sehingga dengan mudah dapat diperoleh haji mabrur.

Haji Mabrur sangat terkait dengan tingkah laku seseorang yang telah menyelesaikan ibadah haji karena kemabruran itu sendiri adalah aplikasi dari berbagai nilai hikmah keutamaan ibadah Haji. Pemerintah sebagai fasilitator dan motivator bertanggungjawab bukan hanya dalam pelayanan dan pembinaan sebelum dan saat pelaksanaan ibadah haji, melainkan tidak kala pentingnya adalah pembinaan sesudah pelaksanaan haji, untuk mendorong dan memberdayakan kemabruran haji yang telah diraih oleh setiap jamaah haji.

Peran Kementerian Agama terhadap Kelompok Bimbingan Ibadah Haji (KBIH) sangat diperlukan, bukan oleh para jamaah haji melainkan juga Kementerian Agama berdasarkan UU Nomor 17/1999 tentang “Penyelenggaraan Ibadah Haji”, pembinaan terhadap jamaah haji mutlak

dilakukan. Hal ini untuk mewujudkan kemandirian jamaah haji dalam melaksanakan ibadah haji sejak pendaftaran hingga pelaksanaan ibadah haji. Untuk membina dan membimbing jamaah haji ini, penyelenggara haji dalam hal ini Kementerian Agama harus melibatkan unsur masyarakat ditambah dengan jumlah jamaah haji mengalami peningkatan pada tiap tahunnya, sementara jumlah petugas yang ada di tiap-tiap Kelompok Bimbingan Ibadah Haji (KBIH) terbatas.⁷

Dengan demikian, peningkatan peran yang dimaksudkan dan ingin diperoleh bagi Kementerian Agama dalam hal ini adalah peningkatan peran dalam wewenang yang lebih luas sebagai penyelenggara perjalanan haji dan umrah dalam memberi hasil atau manfaat terhadap kualitas beragama dari para jamaah yang khusus dibimbingnya.

Salah satu langkah yang dilakukan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan ibadah haji adalah dengan mengadakan sertifikasi pembimbing haji atau Muthawif. Sertifikasi pedoman haji dan umrah adalah proses pemberian sertifikat pedoman dari lembaga yang berwenang bagi mereka yang melayani sebagai panduan haji di KBIHU, Kementerian Agama, dan IPHI. Tujuan utama dari pelaksanaan sertifikasi ini adalah untuk menciptakan panduan haji yang lebih profesional dan efisien.

Dari berbagai uraian diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Implementasi Kebijakan Sertifikasi Pembimbing

⁷Eva Kurniawaty, *Sistem Informasi KBIH Menggunakan JSP (Kelompok Bimbingan Ibadah Haji)*, (Surabaya: Institut Teknologi Sepuluh Nopember, 2010), hlm. 1.

Jamaah Haji Dan Umrah Dalam Undang-undang nomor 8 Tahun 2019
Perspektif Muthawif KBIHU Di Kabupaten Blitar.”

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Prosedur Pelaksanaan Sertifikasi Pembimbing Haji Perspektif Muthawif KBIHU Di Kabupaten Blitar?
2. Bagaimana Implementasi Kebijakan Sertifikasi Pembimbing Jamaah Haji Dan Umrah Dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2019 Perspektif Muthawif Pada KBIHU Di Kabupaten Blitar?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk Mendeskripsikan Prosedur Pelaksanaan Sertifikasi Pembimbing Haji Perspektif Muthawif Di KBIHU Di Kabupaten Blitar.
2. Untuk Mendeskripsikan Implementasi Kebijakan Sertifikasi Pembimbing Haji Dan Umrah Dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2019 Perspektif Muthawif Pada KBIHU Di Kabupaten Blitar.

D. Kegunaan Penelitian

1. Aspek Teoritis

Dari segi akademik, penelitian ini memberikan sumbangan pemikiran kepada khalayak umum tentang pentingnya sertifikasi pembimbing Haji.

2. Aspek Praktis

Memberikan pemahaman kepada masyarakat akan pentingnya pembimbing haji yang sudah sertifikasi.

3. Aspek rekomendasi

Memberikan rekomendasi kepada pemerintah akan evaluasi Undang-undang Nomor 8 Tahun 2019.

E. Penegasan Istilah

Agar tidak terjadi kesalahan penafsiran dalam memahami istilah yang dipakai dalam penelitian ini, maka perlu adanya penegasan dalam istilah yang digunakan yaitu sebagai berikut:

1. Penegasan konseptual

Judul skripsi ini adalah “Implementasi kebijakan Sertifikasi Pembimbing Haji dalam undang-undang nomor 8 tahun 2019 perspektif muthawif Di KBIHU Kabupaten Blitar”. Maka peneliti akan memberikan penegasan konseptual sebagai berikut:

a. Implementasi

Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap sempurna.⁸

b. Kebijakan

⁸ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2000).

Kebijakan atau policy berkaitan dengan perencanaan, pengambilan dan perumusan keputusan, pelaksanaan keputusan, dan evaluasi terhadap dampak dari pelaksanaan keputusan tersebut terhadap orang-orang banyak yang menjadi sasaran kebijakan (kelompok target). Kebijakan merupakan sebuah alat atau instrumen untuk mengatur penduduk dari atas ke bawah.⁹

c. Sertifikasi Pembimbing Haji

Sertifikasi pembimbing haji merupakan sebuah upaya pemberian sertifikat bagi pembimbing haji yang bertugas pada KBIHU, IPHI, dan Pegawai Kementerian Agama. Penerbitan sertifikat pembimbing haji ini sebagai bukti formal dalam menciptakan pembimbing haji yang profesional.¹⁰

d. Muthawif

Muthawif adalah orang yang memimpin dan membimbing ibadah haji dan umrah. Muthawif memiliki peran yang sangat penting dalam pelaksanaan ibadah haji dan umroh, peran muthawif disini tidak hanya sebagai pembimbing perjalanan ibadah saja, tetapi juga menyangkut dengan semua kegiatan yang berkaitan dengan ibadah umroh dari awal pelaksanaan ibadah umroh sampai dengan selesai.¹¹

2. Penegasan operasional

⁹ Amri Marzali, *Antropologi dan Kebijakan Publik*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), hlm. 20.

¹⁰ Kementerian Agama RI, *Buku Pintar Penyelenggaraan Ibadah Haji*, (Jakarta: 2012).

¹¹ Ir Fahmi Ambar & dr.Arum Harjanti, *Buku Pintar Calon Haji*, Cet.2 (Jakarta:Gema Insanpress, 1997), hlm. 98

Berdasarkan penegasan konseptual diatas maka secara operasional yang dimaksud dengan “Implementasi kebijakan Sertifikasi Pembimbing Haji dalam undang-undang nomor 8 tahun 2019 perspektif muthawif di KBIHU Kabupaten Blitar” adalah guna mengetahui pelaksanaan dan implementasi kebijakan terkait dengan sertifikasi pembimbing haji yang diatur dalam undang-undang nomor 8 tahun 2019 perspektif muthawif pada KBIHU Kabupaten Blitar.

F. Sistematika Pembahasan

Guna mendapat gambaran yang jelas, sistematis dan menyeluruh dalam penyusunan skripsi ini, maka dapat dilihat dari sistematika penulisan dari VI bab yang terdiri dari beberapa pokok bahasan dan sub pokok bahasan. Adapun sistematika pembahasan dalam penelitian ini sebagaimana berikut:

Bab I: Pendahuluan, merupakan bab yang pertama dalam penulisan karya ilmiah ini, agar tujuan dari penelitian benar-benar tercapai, oleh karena itu, di bab I ini kami sajikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, penegasan istilah dan sistematika pembahasan.

Bab II: berisi tentang tinjauan pustaka. Dalam mengawali bab ini dipaparkan tentang objek penelitian, yang dijadikan sebagai *the art of theory*. Dalam hal ini, objek kajian yang dibahas adalah kajian tentang

implementasi. Juga konsep-konsep kebijakan, penerapan kebijakan hingga dampak kebijakan, dan tinjauan tentang sertifikasi pembimbing haji. Di mulai dari definisi hingga teori-teori, sehingga teori teori tentang hal tersebut dapat dijelaskan secara rinci. Dilanjutkan dengan penelitian terdahulu untuk memposisikan penelitian ini.

Bab III: bab ini membahas metode penelitian. Didalamnya terdapat jenis penelitian, kehadiran peneliti, lokasi penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, pengecekan keabsahan data, dan tahapan-tahapan penelitian.

Bab IV: bab ini, membahas tentang paparan data dan temuan penelitian yaitu potret pelaksanaan kebijakan sertifikasi pembimbing ibadah haji dan umrah dalam undang-undang nomor 8 tahun 2019 perspektif muthawif Di KBIHU Kabupaten Blitar. Mulai dari pelaksanaan hingga implementasinya.

Bab V: Merupakan pembahasan, yaitu paparan data dan temuan penelitian dianalisis menggunakan kajian-kajian kritis yang relevan.

Bab VI: Merupakan bab terakhir dalam penelitian ini, berisi tentang simpulan hasil penelitian ini secara keseluruhan, yang isinya adalah menjawab dari rumusan masalah yang telah ditentukan dalam bab I. Selanjutnya implikasi teoritik juga dibahas untuk melihat posisi teori berdasarkan temuan penelitian, serta keterbatasan penelitian dari aspek akademis maupun non akademis. Selain itu juga dibahas tentang saran ditujukan bagi penulis dan masyarakat pada umumnya.