

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Kerajaan arab saudi (*Kingdom Of Saudi Arabia/Al-Mamlakah Al-Arabiyah As-Saudiah*) adalah sebuah negara yang terletak di timur tengah. Kerajaan ini yang berdasarkan hukum Islam dan Raja berperan sebagai pemimpin Politik, Agama (Imam), Eksekutif, dan Pembuat undang-undang. Negara ini tidak mempunyai undang-undang Dasar, karena hukumnya memakai hukum Islam.

Semenanjung Arab merupakan semenanjung Barat Daya Asia, sebuah semenanjung terbesar dalam peta dunia. Wilayahnya, dengan luas 1.745.900 km<sup>2</sup>, dengan luas daratan sekitar 1.014.900 km<sup>2</sup>. Jazirah Arab berbentuk memanjang, Batas-batas jazirah Arab yaitu Sebelah timur teluk persia dan uni emirat arab, sebelah barat berbatasan dengan laut merah dan teluk aqaba, sebelah utara berbatasan dengan yordania, iraq dan kuwait sedangkan sebelah selatan berbatasan dengan oman dan yaman. Mata uang resmi kerajaan arab Saudi adalah Riyal (SR). Jumlah penduduknya adalah 25 juta jiwa yang terkonsentrasi di tiga propinsi yaitu Makkah 25,6%; Riyadh 24,1%; dan Wilayah Timur 14,8%.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup><http://www.erasuslim.com/berita/dunia-islam/haji-dan-umroh-tulang-punggung-perekonomian-saudi.html>. 21 Oktober 2015. 11.05 WIB

Musim haji di Arab Saudi tahun 1436 Hijriah ini dirundung murung. Setelah badai, hujan lebat, lalu mesin derek ambruk di Masjidil Haram, dunia Islam dikejutkan dengan tragedi besar di Mina yang menyebabkan 1.107 anggota jemaah meninggal. Ketika anggota jemaah haji dari berbagai negara berdatangan ke Arab Saudi awal September 2015, negeri itu dilanda badai besar dan hujan lebat. Diduga akibat cuaca ekstrem itu 12 September, mesin derek (*crane*) ambruk di Masjidil Haram, Mekkah. Sebanyak 111 anggota jemaah meninggal dan 331 luka-luka, termasuk di antaranya 11 anggota jemaah asal Indonesia meninggal dan 42 luka-luka.

Tak lama berselang pada puncak haji, 24 September, terjadi insiden saling desak di Mina. Saat hari kejadian dilaporkan, sebanyak 717 anggota jemaah meninggal. Tetapi seiring identifikasi jenazah, jumlah itu terus bertambah. Terakhir, Senin (28/9) siang waktu Arab Saudi, tercatat 1.107 anggota jemaah meninggal. Di antara mereka, terdapat 42 anggota jemaah asal Indonesia dan 4 warga Indonesia yang bermukim di Arab Saudi. Jumlah itu diperkirakan akan bertambah. Jumpa pers Kementerian Agama (Kemenag) pada Senin pukul 14.30 waktu Mekkah, menyebutkan, Pemerintah Arab Saudi merilis sekurangnya 1.107 foto jenazah korban tragedi Mina. Ternyata masih ada 5 kontainer berisi jenazah yang belum dibuka oleh petugas negara setempat.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> [http://print.kompas.com/baca/2015/09/29/Tragedi-Mina%2c-Pelajaran-untuk-Semua?utm\\_source=bacajuga](http://print.kompas.com/baca/2015/09/29/Tragedi-Mina%2c-Pelajaran-untuk-Semua?utm_source=bacajuga)

Tragedi itu juga mengingatkan kita pada peristiwa serupa sebelumnya. Dalam catatan Litbang *Kompas*, sejak tahun 1975 sampai 2015, setidaknya terjadi 10 kali insiden di Mina, yaitu tahun 1990, 1994, 1995, 1997, 1998, 2001, 2003, 2004, 2006, dan 2015. Jika jumlah semua korban diakumulasikan, maka total lebih dari 3.938 anggota jemaah meninggal dalam semua insiden itu. Sejauh ini, insiden Mina tahun 1990 adalah kecelakaan dengan korban terbesar, yaitu 1.426 jemaah. Namun, jumlah korban dalam tragedi terakhir pada 2015 ini juga berpotensi mendekati angka itu. Selain 1.107 korban yang telah tercatat, masih ada 5 kontainer berisi jenazah yang belum dibuka.

Negara-negara asal anggota jemaah haji tentu kaget, sedih, dan prihatin atas tragedi ini. Tahun 2015 ini, sekitar 2 juta anggota jemaah dari berbagai negara di dunia berdatangan ke Arab Saudi untuk menunaikan ibadah haji, salah satu rukun Islam. Namun, setiba di Tanah Suci, ternyata sebagian dari mereka justru meninggal dalam kecelakaan saat menjalankan ritual melempar jumrah di Mina.

Kita apresiasi berbagai perbaikan yang telah dilakukan Pemerintah Arab Saudi untuk memaksimalkan pelayanan bagi anggota jemaah haji, seperti perluasan Masjidil Haram, pembangunan tujuh lantai jalur untuk melempar jumrah, atau penyiapan kereta cepat Makkah-Jeddah-Madinah. Ke depan, pemerintah setempat diharapkan lebih ketat dalam memastikan keselamatan jemaah. Ritual melempar jumrah di Mina harus benar-benar diatur, diawasi, dan dikontrol ketat sehingga semua kelompok jemaah dari setiap negara bisa

beribadah sesuai waktu, tempat, dan jalurnya. Begitu pula wukuf di Arafah, menginap di Muzdalifah, dan tawaf di Masjidil Haram.

Para petugas haji Arab Saudi diminta lebih komunikatif, rambu-rambu diperjelas, peta disebar sehingga lebih mudah dipahami jemaah. Para petugas diharapkan bisa menemani jemaah di titik-titik penting sehingga mengurangi mereka yang tersesat, kebingungan, sekaligus mencegah terjadi desak-desakan di kawasan yang padat. Pemerintah Indonesia, khususnya Kemenag, diminta untuk meningkatkan kemampuan para petugas haji di Arab Saudi. Mereka hendaknya sungguh-sungguh dapat mengatur seluruh jemaah agar mematuhi semua jadwal dan kegiatan yang telah disiapkan. Untuk itu, diperlukan sistem komunikasi yang efektif antara pengurus di daerah kerja (daker), sektor, kelompok bimbingan ibadah haji (KBIH), ketua kelompok terbang (kloter), serta anggota jemaah. Dengan sistem komunikasi berbasis teknologi terkini, semua pergerakan dan kegiatan anggota jemaah dipantau dan diawasi sehingga dapat dipastikan berjalan dengan aman dan nyaman.

Kegiatan manasik haji Tanah Air tak hanya berisi pelatihan untuk menjalankan ritual haji, melainkan mengembangkan disiplin bagi calon jemaah haji atas aturan keselamatan saat berada di Arab Saudi. Pastikan bahwa semua anggota jemaah yang berangkat adalah sehat secara jasmani dan rohani, mampu menjaga diri, dan mematuhi semua ketentuan keselamatan haji. Para anggota jemaah haji juga diharapkan menyiapkan diri, baik secara fisik, mental, dan pengetahuan. Kesehatan lahir dan batin tak bisa ditawar-tawar. Begitu pula

pengetahuan tentang seluk-beluk ritual ibadah haji. Penting pula untuk terus bergabung dengan kloter, berdisiplin dan mematuhi aturan dan jadwal kegiatan, serta menyiapkan alat komunikasi yang bisa dihubungi saat di Arab Saudi.

Lebih dari itu, tragedi Mina hendaknya dijadikan momentum untuk membenahi aspek-aspek lain dari penyelenggaraan ibadah haji. Kemenag diharapkan serius memperbaiki pelayanan kepada anggota jemaah, mulai dari pendaftaran, setoran awal dana haji, pengurusan visa, transportasi, pemondokan, katering, dan bimbingan selama menjalani semua tahapan ibadah. Semua itu untuk memastikan para anggota jemaah dapat menjalankan ibadah dengan nyaman, aman, dan khusyuk. Kita tak ingin tragedi Mina terulang lagi pada masa mendatang. Jumlah 3.938 syuhada haji dalam 10 kali kecelakaan di Mina sejak 1990 sampai 2015 adalah pelajaran keras bagi kita semua, terutama para pemangku kepentingan haji. Kita semua harus bekerja lebih keras menyiapkan perjalanan rukun kelima Islam itu dengan mengutamakan keselamatan. Keikhlasan para anggota jemaah dalam beribadah seyogianya diimbangi dengan sistem yang benar, sumber daya petugas yang profesional, dan infrastruktur yang baik.

## B. Rumusan Masalah

Dari gambaran yang dapat di tangkap dari bagian latar belakang permasalahan terkait kebijakan arab saudi dalam mengelola haji dan umroh , maka dapat di rumuskan sebagai berikut : **bagaimana kebijakan Arab Saudi dalam pengelolaan haji dan umroh?**

## C. Kerangka Teori

Kerangka teori adalah bagian yang terdiri dari uraian-uraian terkait teori yang ada di dalam penelitian<sup>3</sup>. Dalam penelitian, teori digunakan untuk mendukung dan memecahkan masalah yang muncul. Koentjaraningrat menyatakan bahwa, teori sebagai serangkaian asumsi konsep, konstruk definisi proposi dengan cara merumuskan hubungan antar konsep<sup>4</sup>. Kerlinger menambahkan bahwa teori adalah seperangkat konstruk (konsep), definisi dan proposisi yang berfungsi untuk melihat fenomena secara sistematis, melalui spesifikasi hubungan antar variabel, sehingga dapat berguna untuk menjelaskan dan meramalkan fenomena<sup>5</sup>.

Untuk menganalisis skripsi ini, maka salah satu teori yang digunakan yakni teori kerjasama internasional. Kerjasama dapat dibedakan dalam berbagai

---

<sup>3</sup> Sugiyono. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: ALFABET. (2005). Hlm 14

<sup>4</sup> Koenjaraningrat, *Metode – metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia. Hlm. 86.

<sup>5</sup> Sugiyono. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: ALFABET. (2005). Hlm 14

bentuk mulai dari kerangka kerjasama multilateral maupun kerjasama bilateral. Hubungan bilateral dan multilateral sebagai suatu konsep dalam hubungan internasional memiliki makna yang lebih kompleks dan lebih beragam serta mengandung sejumlah pengertian yang berkaitan dengan dinamika hubungan internasional itu sendiri. Konsep hubungan bilateral dan multilateral ini digunakan untuk memperkuat kerjasama antara dua Negara atau lebih dengan menggunakan pengaruhnya sehingga dapat mencapai tujuan nasionalnya.

Hubungan bilateral dan multilateral dalam hubungan internasional selalu berada dalam dua konteks, yaitu kerjasama dan konflik. Kedua konteks hubungan internasional ini berubah dari waktu ke waktu sesuai dengan dinamika hubungan internasional itu sendiri. Pola interaksi hubungan bilateral dan multilateral dalam konteks kerjasama diidentifikasi dengan bentuk kerjasama bilateral dan juga multilateral. Kerjasama bilateral juga multilateral dapat pula diartikan dengan adanya kepentingan yang mendasari kesepakatan antar Negara atau lebih untuk berinteraksi dalam suatu bidang tertentu dengan cara dan tujuan yang telah di sepakati bersama. Dalam hal ini adalah Pengelolaan haji dan umroh yang dilakukan oleh arab saudi, Dalam kerangka pemahaman Holsti dijelaskan bahwa terbentuknya suatu kerjasama berdasar pada kebanyakan kasus, sejumlah pemerintah saling mendekati dengan penyelesaian yang diusulkan atau membahas masalah, mengemukakan bukti-bukti teknis untuk menyetujui satu penyelesaian atau lainnya dan mengakhiri perundingan dengan perjanjian atau

pengertian tertentu yang memuaskan kedua belah pihak. Proses ini di sebut kerjasama.<sup>6</sup>

Kebijakan luar negeri merupakan strategi atau rencana tindakan yang dibentuk oleh para pembuat keputusan suatu Negara dalam menghadapi Negara lain atau unit politik internasional lainnya yang dikendalikan untuk mencapai tujuan nasional spesifik yang di tuangkan dalam kepentingan nasional.<sup>7</sup>

Kebijakan spesifik yang dimaksud dapat berupa kebijakan yang bersifat kerjasama bilateral atau multilateral dalam hal ini kebijakan yang dikeluarkan pemerintah Arab Saudi dalam pengelolaan ibadah haji dan umroh. Namun, kebijakan spesifik tersebut juga dapat berupa paksaan yang harus diterima oleh Negara lain dalam hal ini kebijakan pembatasan kuota jumlah jemaah haji dan umroh oleh pemerintah Arab Saudi. Hal tersebut di lakukan sebagai upaya untuk mempertahankan kepentingan nasionalnya, serta melindungi kepentingan negaranya.

## **a. Kebijakan**

### **1) Definisi Kebijakan**

Islamy, (1997), menyatakan bahwa kata kebijakan secara etimologis berasal dari bahasa Inggris yaitu dari kata *policy* sedangkan kebijaksanaan berasal dari kata *Wisdom*. Dalam konstek tersebut penulis

---

<sup>6</sup>K. J. Holsti. 1998. *Politik Internasional: Kerangka Untuk Analisis* , Erlangga, Jakarta, hal.209

<sup>7</sup>T. May rudy. 2002. *Study Strategis : Dalam Transformasi Sistem Internasional Pasca Perang Dingin*, Refika Aditama, hlm.27



berpandangan bahwa istilah kebijakan berbeda dengan istilah kebijaksanaan. Hal tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih lanjut, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya termasuk konteks politik karena pada hakikatnya proses pembuatan kebijakan itu sesungguhnya merupakan sebuah proses politik.

Hoogerwerf dalam Sjahrir menyatakan bahwa pada hakekatnya pengertian kebijakan adalah

*“Semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah”*.<sup>8</sup>

Anderson (1978,33), memberikan rumusan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu

Melengkapi uraian tersebut, akan peneliti kemukakan beberapa pengertian kebijakan dari beberapa para ahli yang mengetahui dan memahami tentang kajian kebijakan, yaitu Lasswell dan Kaplan sebagai mana dikutip oleh Irfan Islamy dalam bukunya yang berjudul *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara* mengartikan bahwa kebijakan

---

<sup>8</sup> Sjahrir. *Kebijaksanaan Negara: Konsistensi dan Implementasi*. Jakarta: LP3ES, 1988. Hlm 66

Sebagai “suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai, dan tindakan-tindakan yang terarah” (Islamy, 1997 : 14)

Berdasarkan pendapat di atas, bahwa kebijakan merupakan program pencapaian tujuan, nilai, serta tindakan yang terarah.

Adapun pengertian dari Hoogerwerf memberikan definisi tentang kebijakan sebagai berikut :

*“Kebijakan dapat dilukiskan sebagai suatu usaha untuk mencapai sasaran tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah. Kebijakan adalah upaya untuk memecahkan, mengurangi, atau mencegah suatu masalah dengan cara tertentu yaitu tindakan yang terarah”.*

Kleijn (1986) memberikan definisi kebijakan sebagai berikut : “suatu tindakan secara sadar dan sistematis, dengan menggunakan sarana-sarana yang cocok, dengan tujuan politik yang jelas sebagai sasaran, yang dijalankan langkah demi langkah”.

Makna kebijakan di atas, berupa tindakan yang dilakukan langkah demi langkah menunjukkan tindakan yang berpola, hal itu sejalan dengan pandangan Wahab yang menegaskan bahwa :

*“Policy itu adalah suatu tindakan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu”.*<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Abdul Wahab, Solichin (2001). *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Penerbit Bumi Aksara. Hlm 67

Adanya Kriteria-kriteria kebijakan menurut Dunn (1999) yaitu:

- a. Penyusunan agenda adalah perumusan masalah yang dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah.
- b. Formulasi kebijakan adalah peramalan dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif.
- c. Adopsi kebijakan adalah rekomendasi membuahkan pengetahuan yang relevan tentang kebijakan , tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya dimasa mendatang telah diestimasikan melalui peramalan.
- d. Implementasi kebijakan adalah pemantauan (monitoring) menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya.
- e. Penilaian kebijakan adalah evaluasi membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan.<sup>10</sup>

Berdasarkan pendapat diatas bahwa kriteria-kriteria yang dijadikan landasan dalam suatu kebijakan yaitu : Penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, penilaian kebijakan.

---

<sup>10</sup> Dunn, WN. 2001, *Pengantar Analisis Kebijakan public*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, hlm 166

Kebijakan yang diambil oleh daerah dalam hal ini Peraturan Daerah tentang Retribusi Pasar melibatkan banyak dinas-dinas daerah yang melaksanakan masing-masing fungsi dinasnya, sehingga retribusi pasar tersebut berjalan sesuai yang telah ditetapkan. Anderson mengemukakan Kebijakan sebagai berikut : “kebijakan adalah perilaku dari sejumlah aktor pejabat, kelompok instansi pemerintah atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu”<sup>11</sup>. Sejalan dengan rumusan tersebut Friedrich mengemukakan kebijakan sebagai berikut :

Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. (dalam Wahab, 1997 : 3)

Sementara itu, masih pendapat Wahab. Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara yang mengutip dari Jenkins merumuskan kebijaksanaan negara sebagai :

*A set interrelated decisions taken by the political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should in principle, be within the power of these actors to achieve”* (dalam Wahab, 1997 : 4 )

---

<sup>11</sup> Ibid,,,,, Wahab, hlm 2

Udoji mendefinisikan kebijaksanaan negara, sebagai berikut :

*“Suatu tindakan yang bersanksi yang mengarah pada suatu tindakan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat”*. (dalam Wahab, 1997 : 5)

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas, kebijakan (*policy*) adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah dengan menggunakan serangkaian tindakan yang berpola atau usaha yang dilakukan baik oleh perorangan maupun kelompok dengan menggunakan sarana-sarana yang cocok dilaksanakan selangkah demi selangkah untuk mencapai tujuan tertentu serta berpengaruh terhadap orang banyak<sup>12</sup>.

Kemudian berkaitan dengan istilah publik peneliti berpandangan bahwa kata publik sesungguhnya memiliki dimensi pengertian yang sangat bearagam. Kata tersebut misalnya secara sosiologis kata publik dapat diterjemahkan sebagai masyarakat yang mengandung arti sistem sosial dimana manusia hidup dan tinggal secara bersama-sama, kemudian dalam hal masyarakat tersebut terdapat norma-norma atau nilai-nilai tertentu yang mengikat atau membatasi kehidupan masyarakatnya<sup>13</sup>.

Kaitannya dengan konsep kebijakan publik, peneliti akan mencoba memaparkan beberapa teori kebijakan publik dengan mengambil rujukan

---

<sup>12</sup> Ibid Wahab,,,,, Hlm 5

<sup>13</sup> Ibid Wahab,,,,, Hlm 5

pendapat dari beberapa ahli, misalnya Anderson sebagaimana dikutip oleh Irfan Islamy dalam bukunya yang berjudul *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara* memberikan definisi kebijakan publik sebagai berikut :

Kebijakan Publik adalah kebijakan-kebijakan yang dibangun badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, dimana implikasi dari kebijakan itu adalah (1). Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan. (2). Kebijakan publik berisi tentang tindakan-tindakan pemerintah. (3). Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan. (4). Kebijakan publik yang diambil bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau yang bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu. (5). Kebijakan publik setidaknya-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat dan memaksa.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Islamy, M. Irfan. (1997). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika. Hlm 29

Sedangkan menurut Nugroho dalam bukunya yang berjudul Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi menterjemahkan “kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan”.<sup>15</sup>

Jika cita-cita bangsa Indonesia adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan pancasila dan UUD 1945, maka kebijakan publik adalah seluruh sarana dan prasarana untuk mencapai tempat tujuan tersebut. Sementara itu David Easton, sebagaimana dikutip oleh Irfan Islamy masih dalam buku yang berjudul *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara* menterjemahkan kebijakan publik sebagai ”pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat”<sup>16</sup>.

## 2) Pengertian Implementasi Kebijakan

Secara etimologis kata implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu “*to implement*”. Dalam kamus besar *Webster*, *to implement* berarti “*to provide the means for carryng out*” (menyediakan sarana bagi pelaksanaan sesuatu); dan “*to partical effect*”(untuk menimbulkan efek atau dampak). Sesuatu yang dilaksanakan untuk menimbulkan efek atau dampak itu dapat

---

<sup>15</sup> Nugroho, Riant. 2003, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Jakarta. Elex Media Komputindo, hlm 51

<sup>16</sup> Islamy, M. Irfan. (1997). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika. Hlm 37

berupa Undang-undang, peraturan, keputusan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintahan dalam kehidupan kenegaraan<sup>17</sup>.

Sementara itu Mazmanian dan Sabatier sebagaimana dikutip oleh Solichin Abdul Wahab melihat “implementasi Sebagai pelaksanaan berbagai keputusan, baik berasal dari legislatif, eksekutif, maupun yudikatif.”<sup>18</sup>

Meter dan Horn merumuskan proses implementasi ini sebagai berikut :

*“Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”*<sup>19</sup>.

Pendapat yang senada lebih tegas lagi dikemukakan oleh seorang pakar dari Afrika, yakni Udoji mengemukakan :

*“pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan akan sekedar berupa impian atau rencana*

---

<sup>17</sup> Abdul Wahab, Solichin (2001). *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Penerbit Bumi Aksara. Hlm 19

<sup>18</sup> Abdul Wahab, Solichin (2001). *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Penerbit Bumi Aksara. Hlm 21

<sup>19</sup> Ibid,,,,,, Hlm. 65



*bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan”<sup>20</sup>.*

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas, bahwa implementasi sebagai pelaksanaan berbagai keputusan yang menyediakan sarana dalam pelaksanaan serta dapat menimbulkan efek atau dampak dan adanya tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu maupun pejabat yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah digariskan. Pelaksanaan kebijakan sesuatu yang penting bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan (Silalahi, 1989).

Salah satu langkah dan aspek yang sangat penting dalam proses kebijakan adalah pelaksanaan atau implementasi kebijakan, sehingga berhasil atau tidaknya suatu kebijakan dibuat dapat terlihat apabila kebijakan itu telah dilaksanakan, dalam hal ini Silalahi (1989 :148-149) menyebutkan :

Berdasarkan pendapat di atas, bahwa Jika suatu kebijaksanaan telah diputuskan kebijaksanaan itu tidak berhasil dan terwujud bilamana tidak dilaksanakan. Pelaksanaan kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijaksanaan dirumuskan. Tanpa suatu pelaksanaan maka suatu kebijaksanaan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka. Oleh karena itulah pelaksanaan kebijaksanaan merupakan kedudukan yang penting didalam kebijaksanaan negara

---

<sup>20</sup> Ibid,,,,,, Hlm. 49

Tindakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam mengarahkan pencapaian tujuan telah ditetapkan dalam keputusan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Mazmama dan Sabastien mengemukakan : “implementasi kebijakan adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan (dalam Wahab, 1997 : 65).

Syaukany, (2002 : 126) mengemukakan bahwa penerapan kebijakan merupakan salah satu tahapan dalam merealisasikan kebijakan, dan melalui penerapan kebijakan dapat ditentukan berhasil tidaknya suatu tujuan kebijakan. Tahapan penting dalam mencapai tujuan menurut Syaukany dalam bukunya *Otonomi dalam Negara Kesatuan* adalah :

- a. Menyiapkan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut dari sebuah Undang-undang muncul sebuah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Daerah dan lain-lain.
- b. Menyiapkan sumber daya, guna menggerakkan kegiatan implementasi termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan dan tentu saja penetapan siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut.
- c. Bagaimana mengantarkan kebijakan tersebut secara kongkret ke masyarakat (Gafar dalam Syaukany, 2002 : 126).

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas, bahwa pelaksanaan kebijakan memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan dan melalui penerapan kebijakan dapat ditentukan berhasil tidaknya suatu tujuan kebijakan.

Sejalan dengan pendapat tersebut, Winardi mendefinisikan target sebagai sasaran yang hendak dicapai oleh suatu organisasi sesuai dengan rencana atau program yang telah ditetapkan (Winardi, 1992 : 126). Untuk keberhasilan target Winardi masih dalam bukunya yang berjudul Dasar-dasar Manajemen Moderen. Menjelaskan beberapa kriteria atau ukuran sebagai berikut : (1). Hasil yang dicapai, (2). Waktu yang diperlukan. (Winardi, 1992 :127)

Pelaksanaan kebijakan tentu didukung pemahaman yang baik terhadap kebijakan yang telah dilaksanakan. Pemahaman yang didukung dengan penerapan yang baik kebijakan memfokuskan pada birokrasi dimana menurut Jones sebagai berikut :

Tiga aktivitas utama dalam penerapan kebijakan adalah :

- a. Interpretasi, yaitu merupakan aktivitas yang menerjemahkan makna program kedalam peraturan yang adapat diterima dan dapat dijalankan.
- b. Organisasi, yaitu merupakan unit atau wadah untuk menempatkan program kedalam dampak.
- c. Aplikasi, yaitu berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayanan upah dan lain-lain.

(dalam Sulaeman, 2005)

Riant Nugroho mengatakan implementasi kebijakan yaitu implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (Nugroho, 2003 : 158). Sejalan dengan pendapat Nugroho yaitu Suryaningrat mengemukakan tentang pengertian pelaksanaan kebijakan sebagai berikut :

Pelaksanaan kebijakan adalah upaya untuk mencapai tujuan yang sudah ditentukan dengan mempergunakan sarana dan menurut urutan waktu tertentu. Pelaksanaan kebijakan dapat pula dirumuskan sebagai penggunaan sarana yang telah dipilih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan terlebih dahulu. (Suryaningrat, 1988 : 102)

Berdasarkan pada pendapat-pendapat di atas, bahwa pelaksanaan kebijakan haruslah dilaksanakan dalam suatu usaha, tindakan aktivitas dengan menggunakan sarana-sarana yang telah dipilih menurut urutan waktu.

### **3) Syarat-Syarat Pelaksanaan Kebijakan**

Implementasi atau pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu bagian dari proses kebijakan. Hoogerwerf (1990 : 47) merumuskan pelaksanaan kebijakan sebagai berikut : “penggunaan sarana-sarana yang dipilih untuk tujuan-tujuan yang dipilih dan pada urutan waktu yang dipilih”. Pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu tahap yang sulit karena terlibat

banyak pihak atau aktor yang kemungkinan berbeda kepentingan dan aspirasinya. Untuk mengetahui sejauhmana suatu pelaksanaan kebijakan pemerintah itu mencapai tujuannya (efektif) maka perlu dicarikan faktor penyebab yang mempengaruhi atau menentukan berhasil tidaknya suatu pelaksanaan kebijakan, yang oleh Islamy (1998 : 98) disebut syarat-syarat pelaksanaan kebijakan, syarat-syarat tersebut ada 4 (empat) macam yaitu :

a. Isi kebijakan:

Isi kebijakan yang akan dilaksanakan dapat mempersulit pelaksanaannya dengan berbagai cara, pertama-tama samarnya isi kebijakan yaitu tidak terperincinya tujuan-tujuan, sarana-sarana, dan penetapan prioritas program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada.

b. Informasi kebijakan:

Pelaksanaan suatu kebijakan memperkirakan atau yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu untuk dapat memainkan perannya dengan baik.

c. Dukungan kebijakan:

Pelaksanaan suatu kebijakan akan sangat dipersulit jika para pelaksana tidak cukup dukungan untuk kebijakan, karena disini terkait kepentingan pribadi dan tujuan pelaksana, juga pengharapan-pengharapan tentang efektifitas sarana yang dipilih, keunggulan situasi masalah, latar belakang histories, tradisi dan kebiasaan rutin serta pendapat mengenai cara bagaimana pelaksanaan diorganisasi.

d. Pembagian potensi kebijakan:

Mencakup tingkat diferensiasi tugas dan wewenang, masalah koordinasi, terutama jika kepentingan terwakili sangat berlainan, timbulnya masalah pengawasan ataupun timbulnya pergeseran tujuan, struktur organisasi pelaksana kebijakan, bila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas, atau ditandai pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.

(Islamy, 1992 : 98).

Berdasarkan penjelasan di atas dapat terlihat bahwa syarat-syarat pelaksanaan kebijakan merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan dalam upaya menghindari kegagalan-kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan. Sehingga pelaksana kebijakan dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Diplomasi digambarkan sebagai kebijaksanaan dalam hubungan luar negeri yang lambat laun berkembang secara berkesinambungan dalam perjalanan sejarah menjadi suatu metode dalam menangani masalah-masalah internasional yang rumit dan keras, yaitu antara lain persaingan yang terus menerus terjadi antar negara untuk mencapai tujuan-tujuan nasional dan internasional mereka masing-masing. Dengan demikian fungsi diplomasi ialah untuk mendamaikan kepentingan-kepentingan negara yang majemuk itu atau paling tidak untuk mensejajarkannya. Suatu negara yang melakukan suatu kekeliruan dalam mengevaluasi kekuatan, kelemahan, aspirasi tujuan dan sebagainya dari suatu

negara lain, dapat mengarah pada kesalahan besar dalam pembentukan kebijakan politik luar negeri. Dan kesalahan-kesalahan penilaian, perkiraan, dan evaluasi tersebut dapat dihindarkan hanya dengan bantuan diplomasi.

Berkaitan dengan kondisi tersebut, Morgenthau dalam bukunya *Politik Antarbangsa* menjelaskan ada empat tugas diplomasi<sup>21</sup>, yaitu :

1. Diplomasi harus menetapkan tujuan-tujuannya berdasarkan kekuatan yang sesungguhnya dan cakap yang tersedia untuk mencapai tujuan-tujuan ini
2. Diplomasi harus menilai tujuan-tujuan negara lain dan kekuatan yang sesungguhnya dan cakap yang tersedia untuk mencapai tujuan-tujuan ini.
3. Diplomasi harus menetapkan seberapa jauh tujuan-tujuan yang berbeda ini cocok satu sama lain.
4. Diplomasi harus menggunakan sarana-sarana yang cocok untuk mencapai tujuan-tujuannya.

Kegagalan dan kekeliruan dalam salah satu tugas tersebut, dapat membahayakan keberhasilan politik luar negeri dan berdampak pada perdamaian dunia. Karena itu dalam melaksanakan politik luar negerinya. Suatu negara harus cerdas dan tetap menggunakan cara-cara damai untuk membandingkan tujuan-tujuan dan kepentingan-kepentingan negara lain dengan tujuan-tujuan dan kepentingannya sendiri. Menggunakan diplomasi tersebut sebagai cara damai, karena untuk meminimalkan pertentangan dan perbedaan serta mengupayakan

---

<sup>21</sup> Hans J. Morgenthau, 1991, *Politik Antar Bangsa*, terj. A.M Fatwa, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hal 296.

kesesuaian-kesesuaian dalam proses pencapaian kepentingan nasional, negara-negara mengirimkan utusannya untuk berunding dalam suatu pertemuan yang bermartabat, tanpa menggunakan kekerasan dimana senjata yang dimiliki utusan murni hanya kemampuannya bernegosiasi.

Seperti yang dikemukakan oleh Satow adalah :

*Diplomacy is the application of tact and intelligence in the conduct of foreign relations between governments of independent states.*<sup>22</sup> (Diplomasi merupakan penerapan kebijaksanaan dan kecerdasan dalam pelaksanaan hubungan luar negeri antar Pemerintah diantara negara-negara yang berdaulat)

Bentuk-bentuk perundingan itu sendiri berbeda-beda, dewasa ini kegiatan diplomasi semakin beragam bentuknya, ada yang dilakukan secara resmi di dalam ruangan tertutup, namun ada juga yang dilakukan diluar ruangan, misalnya dalam kegiatan berolahraga dimana delegasi-delegasi mengadakan kegiatan olahraga (seperti golf dan tennis) dalam rangka untuk menjalin keakraban secara individu, sehingga perundingan bias berjalan lancar namun tetap santai, bahkan kadang-kadang melalui kegiatan ini kepentingan-kepentingan tersebut bisa tersampaikan secara tidak langsung, bahkan diplomasi seperti ini diakui lebih efektif. Selain kegiatan olahraga, proses diplomasi juga bisa dilakukan dalam kegiatan-kegiatan kebudayaan, seperti pertunjukan kesenian, untuk menunjukkan

---

<sup>22</sup> Ernest Satow, 1957, *A guide to Diplomatic Practice*, London : Long Maus, hal 1, dikutip oleh Jusuf Badri , 2001, *Kilat Diplomasi Pengertian dan Ruang Lingkup*, Jakarta : Restu Agung,hal 16



citra yang positif terhadap negara lain agar saat menegosiasikan kepentingan tidak terlalu alot karena adanya unsur kepercayaan dari pihak negara lain.

#### **D. Hipotesa**

Berdasarkan uraian singkat diatas tentang kebijakan arab Saudi dalam pengelolaan haji dan umroh dan berdasarkan kerangka teori yang di gunakan maka dapat di ambil hipotesanya bahwa :

bentuk kebijakan yang dilakukan Arab Saudi dalam pengelolaan haji dan umroh terdiri dari 3 diantaranya, kebijakan arab saudi dengan negara muslim, organisasi islam internasional dalam hal ini OKI dan media. Kebijakan diplomasi yang dilakukan ini semata demi meningkatkan kualitas dalam pengelolaan / penyelenggaraan ibadah haji dan umroh.

#### **E. Jangkauan Penelitian**

Untuk membatasi kompleksifitas permasalahan tentang kebijakan arab saudi dalam mengelola haji dan umroh , maka diperlukan suatu periodisasi penelitian. dalam hal ini penelitian yang penulis lakukan dibatasi dari tahun 2009 awal sampai dengan 2015 akhir, hal ini dilakukan guna mengurangi pembiasan permasalahan. namun tidak menutup kemungkinan penulis akan merujuk sumber-sumber pada tahun sebelumnya guna menambah refrensi penulis untuk mendukung perkembangan dan penjelasan ini.

## **F. Metode Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dalam penulisan ini yaitu studi kepustakaan dengan cara pengumpulan data dari berbagai sumber yang ada untuk mendukung penelitian tersebut. Adapun yang penulis lakukan adalah:

1. Mengumpulkan referensi yang terkait dengan penelitian penulis.
2. Membuka website dan mencari data tambahan di internet.

## **G. Sistematika Penulisan**

Dalam penulisan sistematika penulisan skripsi ini maka disusun sebagai berikut:

### **BAB 1 Pendahuluan**

Bab ini menjelaskan tentang: latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka teori, hipotesa, jangkauan penelitian , metode penelitian, dan sistematika penulisan.

### **BAB II: Sejarah Tentang Haji Dan Umroh**

Pada bab ini menjelaskan tentang definisi haji dan umroh , sejarah penyelenggaraan haji dan umroh hingga proses renovasi ka'abah .

**BAB III: Problematika Haji Dan Umroh**

Pada bab ini menjelaskan problematika pelayanan haji dan umroh seperti peristiwa mina, keterlambatan visa, masalah kesehatan dan kritik terhadap problem yang ada.

**BAB IV: kebijakan arab saudi dalam mengelola haji dan umrah .**

Bab ini menjelaskan tentang kebijakan yang dilakukan arab saudi sebagai pengelola haji serta umroh melalui kebijakan diplomasi ke negara muslim, organisasi islam internasional dalam hal ini OKI dan juga media. Selain itu kebijakan pendukung lainnya penamahan hari berhaji dan umroh, mengubah arsitektur, juga peningkatan SDM dan SOP.

**BAB V: Kesimpulan saran**

Bab ini berisi kesimpulan dan saran tentang penelitian yang berkaitan kebijakan arab saudi dalam mengelola haji dan umroh.