

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1 Latar Belakang**

Hubungan bilateral antara Indonesia dan Arab Saudi sudah berlangsung dalam kurun waktu yang cukup lama, Arab Saudi merupakan negara tujuan ibadah haji dan umrah bagi para pemeluk agama Islam di seluruh dunia termasuk negara Indonesia. Tidak terlepas dari latar belakang negara Indonesia yang mayoritas warga neganya beragama Islam meskipun secara resmi bukan negara Islam. Hubungan diplomatik Indonesia–Arab Saudi secara resmi telah terjalin sangat lama yaitu diperkirakan sejak abad pertama hijriyah. Dimulai dari hubungan dagang antara pedagang Arab yang berdagang sekaligus juga menyiarkan agama Islam yang memberikan banyak pengaruh terhadap penduduk Indonesia untuk memeluk Islam (Shaleh,2007,hal 22)

Kunjungan ibadah baik haji maupun umrah ke Arab Saudi menjadi salah satu cara Indonesia menjalin kerjasama bilateral antara Indonesia dan Arab Saudi. Pada tahun 1948, setelah Indonesia merdeka K.H Moh. Adnan sebagai delegasi Indonesia bertemu dengan Raja Arab Saudi, Ibnu Saud. Sejak saat itu penyelenggaraan haji Indonesia resmi dilakukan oleh Pemerintah Republik Indonesia. Sejak tahun 1952 pemerintah RI melalui menteri agama membentuk perusahaan pelayaran Muslim untuk memfasilitasi transportasi umat Islam yang akan melakukan ibadah haji. Adanya keinginan akan peningkatan hubungan kedua negara ini dibuktikan dengan pembentukan Sidang Komisi Bersama yang berfungsi sebagai forum bilateral untuk membahas berbagai masalah yang berkaitan dengan perkembangan terakhir antara kedua negara, salah satu pertemuan yang di gelar yaitu pada 30-31 Agustus 2008, dimana delegasi dari kedua negara sahabat sepakat untuk lebih meningkatkan kerjasama dalam ketenagakerjaan, perlindungan hak-hak pekerja migran, ekonomi dan perdagangan, pelaksanaan haji dan umroh, hibah dan wakaf, imigrasi, kesehatan, pariwisata, penerbangan, dan sektor energi (Kementerian Agama RI ,2010).

Mayoritas warga negara Indonesia adalah memeluk agama Islam dan menunaikan haji (bila mampu) adalah salah satu rukun islam yang ada di agama Islam, hal tersebut menjadi salah satu alasan yang kuat bagi mereka yang beragama Islam untuk melakukan ibadah haji. Penyelenggaraan ibadah haji tidak akan sukses tanpa adanya peran dari pemerintah dan Negara yang bersangkutan. Hingga saat ini masih banyak masyarakat yang tidak mengetahui apakah peran dari negara itu sendiri dalam penyelenggaraan ibadah haji. Pemerintah Indonesia telah menetapkan bahwa penyelenggaraan ibadah haji adalah salah satu tugas nasional, hal tersebut dikarenakan banyaknya warga Indonesia yang beragama Islam ingin menunaikan ibadah haji dan kegiatan tersebut melibatkan instansi atau lembaga pemerintah baik dalam negeri maupun luar negeri. Adanya batas kuota atau jumlah jamaah yang telah ditetapkan oleh pemerintah Arab Saudi, dan berkaitan dengan berbagai aspek seperti bimbingan, transportasi, kesehatan, akomodasi dan keamanan. Pemerintah Indonesia setiap tahun telah berupaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan ibadah haji yang merupakan tuntutan reformasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan tata kelola pemerintahan yang baik.

Penyelenggaraan ibadah haji adalah rangkaian kegiatan pengelolaan pelaksanaan ibadah haji yang meliputi pembinaan, pelayanan, dan perlindungan jemaah haji, berdasarkan Undang – Undang Nomor 13 tahun 2008 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang – Undang Nomor 34 tahun 2009 bahwa yang menjadi penanggungjawab dan pelaksana penyelenggaraan ibadah haji adalah pemerintah dalam hal ini Kementrian Agama dengan dibantu oleh instansi terkait. Penyelenggaran ibadah haji haruslah dilaksanakan berdasarkan asas keadilan, profesionalitas dan akuntabilitas dengan prinsip nirlaba namun fakta yang terjadi penyelenggaraan ibadah haji setiap tahunnya selalu menimbulkan masalah “laten” yang tak kunjung ditemukan solusi efektifnya sejauh ini. Problematika yang selalu muncul adalah mulai dari pendaftaran haji, biaya haji, akomodasi dan transportasi jamaah haji, pengelolaan dana haji atau Dana Abadi Ummat (DAU) hingga gagalnya sejumlah calon jamaah haji plus berangkat ke tanah suci, hal ini tentu menimbulkan pertanyaan dari masyarakat luas tentang standar pelayanan haji di Indonesia.

Ada beberapa indikator penyelenggaraan ibadah haji yang perlu dicermati, pertama, manajemen penyelenggaraan ibadah haji bahwa selama ini aspek kelembagaan, pengelolaan keuangan, peningkatan sarana dan prasarana dalam memberikan pelayanan kepada jamaah haji masih belum efektif. Undang – Undang tentang penyelenggaraan ibadah haji belum tegas memisahkan antara fungsi regulator, operator dan evaluator, selama ini tiga fungsi tersebut masih dimonopoli oleh Kementerian Agama sehingga ketika fungsi – fungsi tersebut terpusat di satu titik maka peluang *abuse of power* menjadi lebih besar bahkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengklasifikasi terdapat 48 titik lemah penyelenggaraan ibadah haji antara lain regulasi, kelembagaan, tata laksana dan manajemen sumber daya manusia sehingga menempatkan Kementerian Agama sebagai salah satu kementerian dengan indeks integrasi terendah (versi KPK tahun 2011) oleh karena itu munculnya gagasan untuk pemisahan antara regulator, operator, dan evaluator dalam revisi Undang – Undang tentang penyelenggaraan ibadah haji, merupakan respons positif dan rasional bagi upaya perbaikan sistem penyelenggaraan haji yang lebih baik, profesional dan akuntabel.

Kuota jamaah haji yang diberikan oleh Kerajaan Saudi Arabia kepada Indonesia ternyata tidak mampu mengakomodir jumlah calon jamaah haji yang ingin berangkat ke tanah suci, hal ini berimbas semakin membengkaknya daftar tunggu (*waiting list*) calon jamaah haji Indonesia yang kini mencapai sekitar 1,9 juta orang sementara kuota haji Indonesia setiap tahunnya hanya berkisar 210.000 orang. Selain disebabkan animo tinggi umat islam untuk menunaikan ibadah haji Kementerian Agama mensinyalir praktik Dana Talangan Haji (DTH) yang diberikan oleh pihak perbankan baik itu Bank Konvensional maupun Bank Syariah menjadi pemicu panjangnya daftar antrean tunggu calon jamaah haji, dengan Dana Talangan Haji yang diberikan oleh bank maka seseorang dapat mendaftar untuk mendapatkan nomor porsi atau seat calon jamaah haji melalui bantuan pinjaman dana dari Bank yang kemudian diangsur dalam kurun waktu tertentu.

Selain itu Dana Talangan Haji tersebut dianggap mereduksi syarat istita'ah atau kemampuan secara finansial sebagai salah satu syarat seseorang menunaikan

ibadah haji sehingga Kementerian Agama berencana mempertimbangkan aturan yang melarang penggunaan Dana Talangan Haji. Rencana larangan tersebut sebagai solusi untuk mengurai daftar tunggu calon jamaah haji mendapat reaksi dari Majelis Ulama Indonesia (MUI), melalui komisi fatwa MUI berpendapat Dana Talangan Haji itu dibenarkan sesuai dengan fatwa Dewan Syariah Nasional (DSN) No.29/DSN-MUI/VI/2002 tentang Pembiayaan Pengurusan Haji Lembaga Keuangan Syariah dan fatwa (DSN) No.19/DSN-MUI/MUI/IV/2001 tentang Al Qardh Dana Talangan Haji sehingga tidak melanggar dari perspektif hukum syariah karena Dana Talangan Haji juga diberikan kepada mereka yang memiliki kemampuan dan memiliki aset tidak dalam bentuk tunai serta dinilai memiliki sumber pelunasan Dana Talangan Haji yang jelas. Silang pendapat antara Majelis Ulama Indonesia (MUI) dengan Kementerian Agama tentang Dana Talangan Haji sesungguhnya tidak akan berdampak signifikan untuk mencari solusi terhadap keluhan calon jamaah haji yang ingin mendaftar haji, seharusnya Kementerian Agama lebih fokus membenahi sistem pelayanan pendaftaran Haji karena selama ini calon jamaah haji harus melewati berbagai pintu atau instansi dalam pengurusan dokumen pendaftaran haji sehingga kedepan diharapkan bisa diterapkan “*one roof system*” untuk lebih mengefisienkan prosedur pendaftaran haji.

Permasalahan pelayanan haji pada bagian administrasi yaitu sistem pengelolaan keuangan haji dan pengurusan visa, setiap tahun Pemerintah menentukan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) yang meliputi biaya penerbangan, biaya pemondokan di Makkah dan Madinah serta *living cost* jamaah haji, sebelumnya setiap calon jamaah haji harus menyetor awal dana tabungan haji ke Bank untuk mendapatkan porsi atau seat kemudian melunasi sesuai besaran BPIH ketika jamaah haji tersebut berangkat. Tabungan Haji dari setoran awal calon jamaah haji ini yang kini mencapai 40 triliun rupiah dengan bunga rata – rata 1 triliun rupiah yang dikelola oleh Kementerian Agama dipergunakan untuk mensubsidi kebutuhan jamaah haji yang berangkat lebih dahulu namun praktek ini minim sandaran hukumnya karena penggunaan bunga dari tabungan jamaah haji juga tanpa persetujuan calon jamaah haji yang belum berangkat serta besarnya bunga tabungan haji berpotensi rawan

penyimpangan dan penyelewengan seperti yang disinyalir oleh Komisi Pemberantasan Korupsi. Selain bunga tabungan haji hal yang paling disoroti adalah tentang pengelolaan Dana Abadi Ummat (DAU) yaitu sejumlah dana yang diperoleh dari hasil pengembangan Dana Abadi Ummat dan/atau sisa biaya operasional penyelenggaraan Ibadah Haji serta sumber halal yang tidak mengikat. (Rahman, 2013)

Pada pelayanan kesehatan, terdapat permasalahan kurang terintegrasinya manajemen pelayanan kesehatan dengan manajemen operasional PPIH Arab Saudi. Pelayanan kesehatan kurang proaktif mengikuti dinamika operasional di lapangan yang membutuhkan kecepatan pelayanan di pos-pos terdepan. Jamaah haji yang risti mencapai 60,9 persen ditambah cuaca yang sangat panas mengakibatkan peningkatan jumlah jamaah haji yang sakit dan meninggal dunia. Angka kematian meningkat tajam hingga dua kali lipat dibanding tahun lalu (termasuk korban tragedi Mina dan musibah jatuhnya crane di Mekkah).

Persoalan lainnya adalah belum berfungsinya sebagian pos kesehatan satelit yang digelar di sektor-sektor Daker Mekkah. Sementara itu pemeriksaan kelayakan kesehatan jamaah haji sebelum berangkat masih belum ketat, sehingga banyak jamaah yang tidak layak dari aspek kesehatan (tidak *isthithaah*) dapat berangkat haji.

Sejak diberlakukannya *e-hajj* oleh pemerintah Arab Saudi, jamaah haji Indonesia mendapati permasalahan baru yaitu mengalami keterlambatan pengurusan visa haji oleh Kementerian Agama yang berujung banyaknya jamaah haji yang gagal berangkat di karenakan belum mendapatkan visa haji. Kurangnya sosialisasi untuk diberlakukannya *e-hajj* oleh pemerintah Arab Saudi di Indonesia, sangat berdampak pada calo jamaah haji. Selain lamanya pihak kedutaan Arab Saudi mengeluarkan visa para calon jamaah haji, pemerintah pun kurang tanggap dalam menghadapi kebijakan Arab Saudi ini untuk mengurus visa para jamaah haji.

Sementara itu, masalah utama yang selalu dihadapi jamaah haji Indonesia, yakni pemondokan, transportasi, dan katering. Meski persoalan itu terjadi dari tahun ke tahun, tetapi tak kunjung ada solusi yang bersifat komprehensif. Pada transportasi,

dari pihak penerbangan Indonesia sering mengalami keterlambatan, jam-jam penerbangan yang tidak pasti membuat banyak para calon jamaah merasa dirugikan. Permasalahan terkait penginapan atau pemondokan juga sering dijumpai oleh para calon jamaah, para calon jamaah haji yang mendaftar secara reguler biasanya mendapatkan penginapan yang cukup jauh dari masjid (hingga 4 km dari masjid), hal tersebut membuat para calon jamaah haji yang mendapatkan penginapan jauh dari masjid memilih untuk kembali ke penginapan pada malam hari.

Dalam upaya meningkatkan penyelenggaraan Ibadah Haji, pemerintah Indonesia mengacu pada tiga asas sebagai dasar dari penyelenggaraan Ibadah Haji. Pertama adalah “asas profesionalisme” yang telah di laksanakan oleh pemerintah Indonesia yaitu dengan pengelolaan ibadah haji yang di kelola secara profesional dengan jalan mempertimbangkan dan memilih calon penyelenggara haji sesuai dengan kemampuan dan keahlian yang di dimiliki oleh setiap individu tersebut. Kedua “asas akuntabilitas dengan prinsip nirbala” yang telah di jalankan oleh pemerintah Indonesia yaitu penyelenggaraan ibadah haji yang di kelola secara akuntabel dengan mengedepankan kepentingan jamaah haji dengan prinsip nirbala yang berarti bahwa penyelenggaraan ibadah haji di lakukan secara terbuka dan dapat di pertanggung jawabkan secara etik dan hukum dengan prinsip tidak mencari keuntungan. Dan terakhir “asas keadilan” yang telah di jalankan oleh pemerintah Indonesia yaitu penyelenggaraan ibadah haji yang berpegang pada kebenaran, tidak berat sebelah, tidak memihak dan tidak sewenang-wenang dalam penyelenggaraan ibadah haji. (Kementerian Agama RI, 2010)

Setiap tahunnya para jamaah di dunia yang ingin melakukan kegiatan rohani ibadah haji selalu mengalami peningkatan, termasuk warga muslim di negara Indonesia. Adanya batasan kuota yang diberikan oleh pemerintah Arab Saudi menjadi sebuah hambatan bagi pemerintah Indonesia. Hal tersebut dikarenakan banyak kuota jamaah Indonesia yang ingin melakukan ibadah haji setiap tahunnya. Pemerintah Arab Saudi juga sempat mengurangi kuota jamaah haji pada tahun 2013 setelah pada tahun 2012 memberikan kuota tambahan jamaah haji untuk Indonesia hal tersebut dikarenakan keterlambatan penyelesaian proyek pembangunan atau

rehabilitasi Masjidil Haram. Keterlambatan proyek pembangunan sarana ibadah haji tersebut menjadi sebuah hambatan bagi pemerintah Indonesia karena sangat berdampak kepada kuota jamaah haji yang mengalami pengurangan kuota sebanyak 20% dari tahun sebelumnya. Pengurangan kuota tersebut juga sangat berpengaruh kepada para calon jamaah haji Indonesia yang sudah mendaftar untuk melaksanakan ibadah haji namun karena pengurangan kuota tersebut banyak jamaah haji yang menjadi *waiting list* untuk berangkat melakukan ibadah haji.

Banyaknya jamaah haji Indonesia yang menjadi *waiting list* mengakibatkan para calon jamaah haji yang ingin mendaftar haji harus menunggu lama untuk melakukan ibadah haji dan deretan calon jamaah haji yang *waiting list* menjadi semakin bertambah. Dalam hal ini, peran pemerintah Indonesia sangat penting dan dibutuhkan untuk menyelesaikan segala hambatan yang ada karena ini merupakan salah satu tugas nasional. Pemerintah Indonesia harus melakukan diplomasi kepada Pemerintah Arab Saudi terkait dengan penambahan kuota jamaah haji dari Indonesia untuk melakukan ibadah haji, mengingat Indonesia dan Arab Saudi melakukan kerjasama bilateral dalam berbagai aspek termasuk mengenai kunjungan ibadah haji. Berikut ini dapat kita lihat tentang jumlah jamaah haji di Indonesia.

**Tabel 1.1 Jumlah Kuota Haji Indonesia Periode 2011-2016**

Tahun	Jumlah
2011	211.000 Jamaah
2012	221.000 Jamaah
2013	168.800 Jamaah
2014	168.800 Jamaah
2015	168.800 Jamaah
2016	168.800 Jamaah

Sumber: Kementerian Agama RI (2016)

Dari tabel tersebut dapat kita lihat dalam kurun waktu 6 tahun dari tahun 2011 hingga tahun 2016 jumlah kota jamaah haji Indonesia mengalami penambahan dan pengurangan. Pada tahun 2011, kuota jamaah haji Indonesia sebanyak 211.000 jamaah dan di tahun 2012 mengalami penambahan kuota jamaah yang diberikan atas kebijakan pemerintahan Arab Saudi sebanyak 10.000 jamaah. Adanya proyek pembangunan atau rehabilitasi Masjidil Haram yang menjadi salah satu destinasi wisata ibadah haji, pada tahun 2013 hingga 2016 pemerintah Arab Saudi mengeluarkan kebijakan untuk mengurangi kuota jamaah haji sebanyak 20% menjadi 168.800 jamaah.

Adanya pengurangan kuota haji juga membawa permasalahan baru untuk Indonesia, seperti yang terjadi pada tahun 2016 sebanyak 177 warga negara Indonesia yang tertahan di kantor Imigrasi Filipina yang disebabkan adanya penggunaan visa Filipina secara *illegal* dengan tujuan untuk menggunakan atau mengisi kuota jamaah haji Filipina yang tidak digunakan secara optimal oleh warga negara Filipina.

## **I.2 Rumusan Masalah**

Dari latar belakang yang sudah diuraikan sebelumnya, dapat diketahui bahwa dalam penyelenggaraan atau pelayanan ibadah haji dapat dikatakan belum maksimal, hal tersebut dikarenakan adanya berbagai macam problematika penyelenggaraan dan pelayanan ibadah haji yang dihadapi. Melihat berbagai macam problematika penyelenggaraan dan pelayanan ibadah haji tersebut, munculah pertanyaan bagi penulis **“Bagaimana Kerjasama Bilateral Indonesia – Arab Saudi dalam Meningkatkan Pelayanan Ibadah Haji Periode 2012-2016?”**

## **I.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah :

- a. Memahami latar belakang kerjasama bilateral Indonesia – Arab Saudi dalam penyelenggaraan dan pelayanan haji

- b. Mengetahui problematika penyelenggaraan dan pelayanan ibadah haji
- c. Menganalisis upaya peningkatan kerjasama Indonesia – Arab Saudi terkait pelayanan ibadah haji

#### **I.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini memiliki manfaat praktis dan akademis :

- a. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan studi hubungan internasional mengenai penyelenggaraan dan pelayanan haji di Indonesia

- b. Manfaat Akademis

Penelitian ini memberikan suatu informasi, data dalam jurusan Ilmu Hubungan Internasional untuk memperkaya wawasan mengenai peran Indonesia dalam meningkatkan pelayanan ibadah haji dan dapat digunakan sebagai salah satu referensi mahasiswa hubungan internasional dalam melengkapi karya tulisnya.

#### **I.5 Tinjauan Pustaka**

Untuk menjawab rumusan permasalahan penelitian ini, peneliti melakukan tinjauan terhadap karya akademis atau penelitian yang memiliki kemiripan atau berhubungan dengan penelitian ini. Adapun beberapa tulisan yang dijadikan tinjauan bagi penulis antara lain, yaitu:

*Pertama*, dikaji dari penelitian buku “Manajemen Pelayanan Haji di Indonesia” karya Imam Syaukani (2009). Buku ini menjelaskan bahwa dalam melayani jamaah haji pemerintah memberikan pelayanan dalam hal pelayanan umum, administrasi, ibadah, dan kesehatan. Pelayanan umum antara lain mengenai pengasramaan jamaah haji, transportasi, pelayanan ibadah antara lain bimbingan manasik haji, hal-hal yang berkaitan dengan ibadah (shalat di pesawat, tayammum di

pesawat, shalat jama' dan qashar), pelayanan administrasi menyangkut pendaftaran, paspor, panggilan masuk asrama dan pelayanan kesehatan meliputi pemeriksaan kesehatan, biaya pemeriksaan kesehatan dan penyerahan kartu kesehatan. Sesuai dengan uraian tersebut maka dalam penelitian Manajemen Pelayanan Haji di Indonesia ini, kajian dibatasi pada hal-hal sebagai berikut: organisasi pelayanan haji pada masing-masing strata aparat Departemen Agama, pelaksanaan pelayanan dan pengawasan atasan terhadap pelaksanaan aparat di bawahnya. Untuk melancarkan fungsi-fungsi tersebut akan dilihat pula tenaga, anggaran, sarana dan prasarana yang tersedia dalam pelayanan tersebut. Sedangkan pelayanan yang dikaji menyangkut pelayanan administrasi, pelayanan umum, pelayanan ibadah dan pelayanan kesehatan.

Keterkaitan buku ini dengan penelitian yang penulis lakukan yaitu sebagai bahan penelitian yang membahas mengenai pelayanan haji di Indonesia. Jika buku ini lebih menjelaskan pelayanan haji di Indonesia per embarkasi provinsi yang termasuk dalam penyelenggaraan dan pelayanan di Indonesia, penelitian penulis lebih membahas mengenai pelayanan haji secara global tidak hanya di Indonesia namun di Arab Saudi juga.

*Kedua*, referensi yang menjadi bahan rujukan untuk membantu dalam penelitian bersumber dari skripsi hasil karya Munawir Ahmad yang berjudul "Hubungan Bilateral Indonesia – Arab Saudi Dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji (Periode 2005 – 2010)" mengenai peran negara dalam penyelenggaraan ibadah haji, mengetahui bentuk kebijakan antara Indonesia dengan Arab Saudi dalam penyelenggaraan ibadah haji, serta mengetahui hambatan dan prospek antara Indonesia dengan Arab Saudi dalam penyelenggaraan ibadah haji. Skripsi ini menunjukkan bagaimana bentuk peran pemerintah Indonesia dan Arab Saudi dalam penyelenggaraan ibadah haji sehingga penyelenggaraan ibadah haji dapat berjalan lancar serta meminimalisir hingga menghilangkan masalah-masalah dalam penyelenggaraan ibadah haji yang menjadi masalah tiap tahunnya seperti masalah pemondokan, angkutan, makanan jamaah haji, dan lain-lain. Skripsi ini juga menunjukkan bagaimana bentuk kebijakan dari pemerintah Indonesia yang dituangkan dalam Undang – undang Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang – Undang serta Peraturan Presiden Republik Indonesia, dan juga menunjukkan apa saja hambatan yang dihadapi pemerintah Indonesia serta prospek yang dapat membawa keuntungan bagi Indonesia.

Adanya keterkaitan skripsi ini dengan penelitian penulis yaitu dengan adanya persamaan penelitian yaitu mengenai pembahasan penyelenggaraan ibadah haji, peran Indonesia dalam penyelenggaraan ibadah haji. Sedangkan pada penelitian penulis yang sedang dilakukan ini lebih membahas mengenai masalah-masalah yang sering dijumpai dalam pelaksanaan ibadah haji, tidak hanya membahas peran negara Indonesia namun juga membahas peran negara penyelenggaraan haji yaitu Arab Saudi, hubungan kerjasama antara kedua negara tersebut dan bagaimana mengimplementasikan kerjasama bilateral dari kedua negara tersebut.

*Ketiga*, referensi yang menjadi bahan rujukan yang membantu penelitian penulis yaitu bersumber dari artikel dari Arif Rahman yang berjudul Problematika Penyelenggaraan Ibadah Haji pada tahun 2013 mengenai segala problematika dalam penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia seperti sistem pendaftaran, kuota haji, pelayanan, administrasi dan segala sesuatu yang termasuk dalam *service excellent* yang tidak diberikan secara maksimal oleh pemerintah, sehingga segala permasalahan tersebut muncul dalam penyelenggaraan dan pelaksanaan ibadah haji yang ada di Indonesia.

Keterkaitan artikel ini dengan penelitian penulis yaitu memiliki persamaan dalam membahas tentang problematika-problematika yang dihadapi dalam pelaksanaan ibadah haji, namun perbedaannya selain membahas problematika yang ada penelitian ini juga membahas tentang upaya dari pemerintah dari kerjasama bilateralnya dengan Arab Saudi untuk meningkatkan pelayanan ibadah haji terlebih pada periode yang diusung oleh penulis dalam penelitian ini.

## I.6 Kerangka Teori

Untuk membahas mengenai Implementasi Kerjasama Bilateral Indonesia – Arab Saudi dalam Meningkatkan Pelayanan Ibadah Haji Perode 2012-2016, digunakan Teori Kerjasama Bilateral dan Diplomasi Bilateral.

### I.6.1 Kerjasama Bilateral

Perkembangan globalisasi saat ini mendorong negara-negara untuk semakin meningkatkan kerjasama karena tingginya tuntutan pasar serta tingginya resiko keamanan pada pertahanan negara. Meningkatnya interdependensi dalam bidang ekonomi, social dan kerusakan lingkungan serta masalah-masalah domestic lainnya tidak bias secara efektif diatasi oleh satu negara sehingga mendorong negara untuk melakukan kerjasama internasional dengan negara lainnya baik secara bilateral maupun multilateral. Kerjasama dilakukan berdasarkan kepentingan nasional suatu negara.

Dua elemen penting yang mendasari kerjasama adalah setiap negara atau aktor mempunyai tujuan yang sama serta dari hasil kerjasama tersebut tiap negara atau aktor yang terlibat mengharapkan keuntungan . suatu negara jika mengalami kesulitan produksi didalam negeri atau keterbatasan serta kemampuan yang dimiliki negara tersebut maka negara tersebut akan cenderung untuk mencari teman atau negara lain untuk diajak bekerjasama untuk mencapai tujuan negara tersebut dan juga untuk meningkatkan efisiensi yang berkaitan dengan pengurangan biaya, bias juga karena adanya masalah-masalah yang mengancam keamanan bersama, dan juga mengurangi kerugian *negative* yang diakibatkan oleh tindakan-tindakan individual yang berdampak pada negara lain.

Dalam kerangka hubungan internasional banyak negara yang melakukan kerjasama secara bilateral dan tidak berdasarkan letak geografis namun seringkali kerjasama dilakukan cenderung pada kesamaan politik ekonomi maupun budaya. Kerjasama Bilateral biasanya hanya melibatkan perusahaan atau industri swasta.

Elemen-elemen dalam kerjasama bilateral seperti perdagangan dan investasi serta pertukaran budaya.

Menurut K.J Holtsi (1993, hlm. 652-653) , kerjasama merupakan:

- a) Hubungan antara aktor satu dengan yang lainnya yang saling bertemu untuk menghasilkan sesuatu yang kemudian dipromosikan dan mencapai suatu kesepakatan.
- b) Pandangan atau harapan suatu negara bahwa kebijakan yang diputuskan oleh negara lainnya akan membantu negara itu untuk mencapai kepentingan dan nilai-nilainya.
- c) Persetujuan atau masalah tertentu antara dua negara atau lebih dalam rangka memanfaatkan persamaan kepentingan atau benturan kepentingan.
- d) Transaksi antar negara untuk memenuhi persetujuan mereka.

Definisi ini nampaknya dapat diaplikasikan pada suatu kasus kolaborasi dimana dua kepentingan saling bertemu sedemikian rupa sehingga tidak ada pertentangan dalam pelaksanaannya. Kerjasama dapat terjadi dalam konteks yang berbeda. Hubungan yang paling kolaboratif terjadi pada dua pemerintah yang memiliki kepentingan dan masalah yang sama.

Menurut T. May Rudi (2002, hlm. 5), dalam bukunya yang berjudul Studi Strategis, dalam transformasi sistem internasional pasca perang dingin, kerjasama bilateral adalah sebuah kerjasama yang terbentuk dari berbagai komitmen individu untuk mencapai kesejahteraan secara kolektif yang merupakan hasil dari adanya kepentingan.

Perjanjian bilateral bersifat khusus (*treaty contract*) karena hanya mengatur hal-hal yang menyangkut kepentingan kedua negara saja. Oleh karena itu, perjanjian bilateral bersifat tertutup. Kerjasama dapat berlangsung dalam berbagai konteks yang berbeda. Kebanyakan hubungan dan interaksi yang berbentuk kerjasama terjadi diantara dua pemerintah yang memiliki kepentingan atau menghadapi masalah serupa secara bersamaan. Bentuk kerjasama lainnya dilakukan antara negara yang bernaung

dalam organisasi dan kelembagaan internasional. Beberapa organisasi seperti Persrikata Bangsa-Bangsa (PBB) menetapkan bahwa kerjasama yang berlangsung diantara negara anggota organisasi tersebut dilakukan atas dasar pengakuan kedaulatan nasional masing-masing negara.

Kerjasama yang dilakukan agar pemerintah dua negara yang berdaulat dalam rangkamencari penyelesaian bersama terhadap suatu masalah yang menyangkut kedua negara tersebut melalui perundingan, perjanjian, dan lain sebagainya disebut sebagai kerjasama bilateral. Kerjasama bilateral merupakan suatu bentuk hubungan dua negara yang saling mempengaruhi atau terjadinya hubungan timbal balik yang dimanifestasikan dalam bentuk kerjasama. Dalam menjalin hubungan tersebut Indonesia senantiasa mempromosikan bentuk kehidupan masyarakat yang menjunjung tinggi nilai-nilai saling menghormati, tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain, penolakan penggunaan kekerasan serta konsultasi dan mengutamakan konsensus dalam proses pengambilan keputusan. (Kementerian Luar Negeri, 2015)

### **I.6.2 Diplomasi Bilateral**

Diplomasi memiliki kaitan yang erat dengan politik kebijakan luar negeri, karena diplomasi merupakan implementasi dari kebijakan luar negeri yang dilakukan oleh pejabat-pejabat resmi yang terlatih. Dibanyak negara, kebijakan luar negeri yang dirancang dan di formulasikan oleh Menteri luar negeri dan staf Departemen luar negeri. Pelaksanaan diplomasi bilateral dan multilateral serta kegiatan sehari-hari dilaksanakan oleh para diplomat dan perwakilan-perwakilan yang ditempatkan di luar negeri dan di dalam organisas-organisasi internasional. (Djelantik, 2008, hlm.13) Bilateralisme mengacu pada hubungan politik dan budaya yang melibatkan dua negara. Sampai saat ini, kebanyakan diplomasi internasional dibalkukan secara bilateral. Contohnya, penandatanganan perjanjian (traktat), tukar menukar Duta Besar, kunjungan kenegaraan. (Djelantik, 2008, hlm 82).

Lebih jauh lagi, sistem saling terkait satu sama lain; kejadian di satu wilayah akan berpengaruh kepada wilayah lainnya. Perubahan-perubahan dalam hubungan

antara dua negara akan mengarah pada perubahan didalam kebijakan luar negeri negara lain. Keberhasilan atau kegagalan diplomasi akan tergantung tidak hanya manajemen hubungan internasional yang dilakukan oleh para diplomat yang ditempatkan diluar negeri. Pengaruh diplomasi terhadap kebijakan luar negeri di negara-negara yang sedang berkembang yang menganut sistem pemerintah yang trepusa, eksekutif pusat yang kuat, birokrasi yang relatif lemah dan dasar pembentukan kebijakan yang sempit. Kepala negara lebih senang melakukan negosiasi secara langsung atau melakukan diplomasi personal.

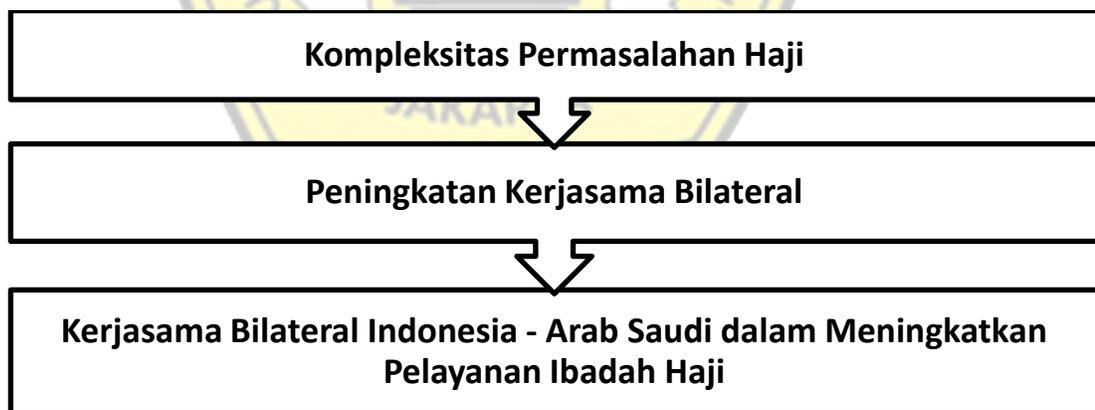
Dalam diplomasi bilateral konsep utama yang digunakan adalah sebuah negara akan mengejar kepentingan nasionalnya demi mendapatkan keuntungan yang maksimal dan cara satu-satunya adalah dengan membuat hubungan baik dan bekerpanjangan antar negara. Sebagian besar transaksi dan interaksi antar negara dalam sistem internasional sekarang bersifat rutin dan hampir bebas dari konflik. Berbagai jenis maslaah nasional, regional, atau global yang bermunculan memerlukan perhatian lebih dari satu negara. Dalam kebanyakan kasus yang terjadi, pemerintah saling berhubungan dengan mengajukan *alternative* pemecahan, perundingan, atau pembicaraan mengenai masalah yang dihadapi, mengemukakan berbagai teknis untuk menompang pemecahan masalh tertentu dan mengakhiri perundingan dengan suatu perjanjian atau saling pengertian yang memuaskan semua pihak.

Diplomasi berkaitan erat dengan proses kebijakan luar negeri termasuk pada waktu perumusan, pelaksanaan dan evaluasi dari perumusan dan pelaksanaannya. Dalam hal-hal tertentu pengertian diplomasi sama dengan politik luar negeri namun secara spesifik dapat dibedakan dimana diplomasi berkaitan dengan cara-cara mekanisme, sedangkan politik luar negeri menyangkut maksud dan tujuan. Kebijakan luar negeri menyangkut substansi dan isi dari hubungan luar negeri, sedangkan diplomasi mengenai maslaah metodologi untuk melaksanakan politik luar negeri. Konsep diplomasi juga menjadi salah satu cara untuk melaksanakan penyelesaian masalah pelanggaran hak asasi manusia. R.P. Barston (1997, hlm. 1) menyimpulkan bahwa :

Diplomasi memberi masukan, membentuk dan merupakan implementasi dari kebijakan luar negeri. Diplomasi pada level internasional adalah member masukan kepada usaha perdamaian dalam menyelesaikan pertikaian antara negara-negara dan actor-aktor lain. Diplomasi berkaitan dengan manajemen hubungan antar negara dan juga antar actor-aktorlainnya. Jadi, secara tidak langsung diplomasi juga merupakan elemen yang digunakan untuk mengimplementasikan kebijakan luar negeri.

Terdapat berbagai macam diplomasi, yakni: diplomasi bilateral, diplomasi multilateral dan diplomasi komersial , diplomasi kebudayaan, diplomasi sumber daya dan lingkungan. Untuk penelitian ini penulis mengunaka diplomasi bilateral karena terkait dengan permasalahan antara dua negara, yaitu Indonesia dan Arab Saudi. Diplomasi bilateral adalah diplomasi yang terjadi antara dua negara melalui berbagai macam sarana, seperti; pertemuan dan atau perundingan yang dilakukan oleh kedua kepala negara atau pemerintahan pada saat kunjungan resmi atau kunjungan kerja, antara menteri luar negeri atau menteri-menteri lain yang terkait dengan subyek pembicaraan dari kedua negara pada saat saling kunjungan atau di forum khusus yang di bentuk kedua negara. Para pelaku diplomasi bilateral selain kepala negara atau pemerintahan dan para menteri, dapat juga dilakukan oleh para pejabat senior atau diplomat yang ditunjuk oleh kedua negara.

### **I.7 Alur Pemikiran**



### **I.8 Asumsi**

Dalam melakukan penelitian ini, peneliti menggunakan beberapa asumsi dasar sebagai berikut :

- a. Permasalahan yang muncul dalam kerjasama Indonesia dan Arab Saudi terkait pelayanan haji
- b. Kerjasama bilateral Indonesia – Arab Saudi diharapkan adanya peningkatan dalam penyelenggaraan dan pelayanan ibadah haji.
- c. Pengupayaan kedua negara dengan melakukan diplomasi guna untuk meningkatkan kerjasama bilateral Indonesia – Arab Saudi dalam meningkatkan pelayanan haji.

## **I.9 Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif eksplanatif, penulis berupaya menjelaskan mengenai kerjasama Indonesia dan Arab Saudi terkait penyelenggaraan dan pelayanan ibadah haji dan upaya peningkatan kerjasama dalam pelayanan ibadah haji.

### **1.9.1 Teknik Pengumpulan Data**

#### **1. Teknik Pengumpulan Data Primer**

Teknik pengumpulan data primer diperoleh dengan menggunakan data-data resmi, laporan-laporan atau MoU dari pemerintah Indonesia dan Arab Saudi, dan dengan melakukan wawancara dengan lembaga atau instansi terkait penelitian.

#### **2. Teknik Pengumpulan Data Sekunder**

Teknik pengumpulan data sekunder diperoleh dari studi pustaka (*library research*) dengan bahan pustaka berupa buku, bulletin, surat kabar, serta media internet untuk memperoleh data yang lengkap, akurat, dan relevan.

Dalam menganalisis data, penulis menggunakan teori sebagai panduan dalam mengintegrasikan data-data yang penulis kumpulkan sebagai referensi. Data-data atau fakta yang dikumpulkan akan disaring untuk disesuaikan dengan indikator-

indikator yang diturunkan dari konsep-konsep yang ada didalam teori yang digunakan.

### **I.10 Sistematika Penulisan**

Dalam upaya memberikan pemahaman mengenai isi dari penelitian secara menyeluruh, maka penelitian ini dibagi menjadi 4 bab yang terdiri dari bab dan sub-bab yang saling berkaitan satu sama lain. Bab-bab tersebut adalah :

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisikan sub-bab latar belakang permasalahan Penyelenggaraan dan Pelayanan Ibadah Haji di kedua negara yaitu Indonesia dan Arab Saudi. Selain itu, bab ini juga berisikan permasalahan pokok, tujuan serta manfaat penelitian. Sub-bab lainnya adalah kerangka pemikiran yang berisikan tinjauan pustaka dan kerangka teori. Sub-bab terakhir dalam bab ini adalah metodologi penelitian dan sistematika penulisan.

#### **BAB II KOMPLEKSITAS PERMASALAHAN PELAYANAN HAJI DI INDONESIA**

Bab ini berisikan mengenai sejarah penyelenggaraan haji di Indonesia dan penjelasan kompleksitas permasalahan-permasalahan penyelenggaraan dan pelayanan ibadah haji yang ada di Indonesia.

#### **BAB III UPAYA PENINGKATAN KERJASAMA BILATERAL INDONESIA – ARAB SAUDI DALAM MENINGKATKAN PELAYANAN IBADAH HAJI**

Bab ini berisikan tentang penjelasan Kerjasama Bilateral Indonesia – Arab Saudi terkait ibadah haji, dan membahas upaya-upaya yang dilakukan untuk meningkatkan pelayanan ibadah haji dari Kerjasama Bilateral Indonesia – Arab Saudi dalam Meningkatkan Pelayanan Ibadah Haji.

## **BAB IV PENUTUP**

Bab ini berisikan mengenai kesimpulan dari penelitian yang dilakukan oleh penulis terkait Kerjasama Bilateral Indonesia – Arab Saudi dalam Meningkatkan Pelayanan Haji dan mencantumkan saran-saran yang diberikan oleh penulis.

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **LAMPIRAN**

