

## Dana Talangan Haji; Problem atau Solusi Jitu? (Studi Evaluasi Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji)

---

**Muhammad Rifa'at Adiakarti Farid**

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Jl. Brawijaya, Geblagan, Tamantirto, Kec. Kasihan, Bantul, DI Yogyakarta 55183

E-mail: [rifaatfarid@gmail.com](mailto:rifaatfarid@gmail.com)

### **Abstract**

*Haji Bailout Fund is a consumptive financing aimed at customers to meet the need for the initial deposit fee for the Hajj Pilgrimage Cost (BPIH) determined by the Ministry of Religion of the Republic of Indonesia through the Integrated Hajj Computerized System (SISKOHAT), to obtain the haji portion seat number using the Qard contract and Ijarah. The basis for the Government to issue Hajj Funding Fund financing products is based on the fatwa of the Sharia National Council (DSN) MUI No.29 / DSN-MUI / VI / 2002 dated June 26, 2002 concerning Financing for Hajj Arrangement by LKS (Sharia Financial Institutions). This research found that the garbage can method used only resolves various problems that are on the surface, not solving various other more complex problems. Among them are the problem of pilgrimage interest which is increasing every year is not accompanied by an improvement in the facilities for supporting Hajj; lodging, catering, passport and visa arrangements are often hampered by poor bureaucracy, the separation of operators and regulators in the implementation of hajj and the like. Overall the process of holding the pilgrimage from year to year increasingly shows significant changes.*

**Keywords:** *Garbage Can, Hajj Bailout Fund, Hajj Implementation.*

### **Abstrak**

*Dana Talangan Haji merupakan merupakan pembiayaan dalam bentuk konsumtif yang ditujukan kepada nasabah untuk memenuhi kebutuhan biaya setoran awal Biaya Penyelenggaraan Ibadah haji (BPIH) yang ditentukan oleh Kemenag RI melalui Sistem Komputerisasi Haji Terpadu (SISKOHAT), untuk mendapatkan nomor seat porsi haji dengan menggunakan akad Qard dan Ijarah. Dasar Pemerintah mengeluarkan produk pembiayaan Dana Talangan Haji ini adalah berdasarkan pada fatwa Dewan Syariah Nasional (DSN) MUI No.29/DSN-MUI/VI/2002 tanggal 26 Juni 2002 tentang Pembiayaan Pengurusan Haji oleh LKS (Lembaga Keuangan Syariah). Penelitian ini menemukan bahwa metode garbage can yang digunakan pun hanya menyelesaikan berbagai persoalan yang berada di permukaan, tidak menyelesaikan berbagai masalah yang lebih kompleks lainnya. Diantaranya adalah masalah animo haji yang semakin meningkat setiap tahunnya tidak dibarengi dengan perbaikan fasilitas penunjang haji; pemonjoran, katering, pengurusan paspor maupun visa yang seringkali terhambat oleh buruknya birokrasi, pemisahan operator maupun regulator dalam pelaksanaan haji dan semacamnya. Secara keseluruhan proses penyelenggaraan ibadah haji dari tahun ke tahun semakin menunjukkan perubahan yang signifikan.*

**Kata Kunci:** *Garbage Can, Dana Talangan Haji, Penyelenggaraan Ibadah Haji.*

## PENDAHULUAN

Di Indonesia menunaikan ibadah haji merupakan dambaan jutaan masyarakat, apalagi menunaikan ibadah haji tidak hanya sebagai pencapaian puncak spiritual seseorang dalam menjalankan agamanya namun juga sebagai salah satu bentuk simbol eksistensi seseorang di tengah lingkungan sosial dan masyarakat. Hal inilah yang mendorong semangat atau *ghirroh* umat Islam di Indonesia sangatlah tinggi sehingga disetiap penyelenggaraan ibadah haji tiap tahunnya, kontingen jamaah haji Indonesia adalah yang terbesar dari seluruh Negara, hal ini cukup beralasan mengingat Indonesia menempati negara urutan atas dengan populasi jumlah umat Islam tertinggi di dunia.

Penyelenggaraan ibadah haji adalah rangkaian kegiatan pengelolaan pelaksanaan ibadah haji yang meliputi pembinaan, pelayanan, dan perlindungan jama'ah haji, bahwa yang menjadi penanggungjawab dan pelaksana penyelenggaraan ibadah haji selama ini adalah Pemerintah dalam hal ini Kementerian Agama dengan dibantu oleh instansi terkait Penyelenggaraan 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.

Pembiayaan Dana Talangan Haji Perbankan Syariah merupakan pembiayaan dalam bentuk konsumtif yang ditujukan kepada nasabah untuk memenuhi kebutuhan biaya setoran awal Biaya Penyelenggaraan Ibadah haji (BPIH) yang ditentukan oleh Kemenag RI melalui Sistem Komputerisasi Haji Terpadu (SISKOHAT), untuk mendapatkan nomor *seat* porsi haji dengan menggunakan akad *Qard* dan *Ijarah*.

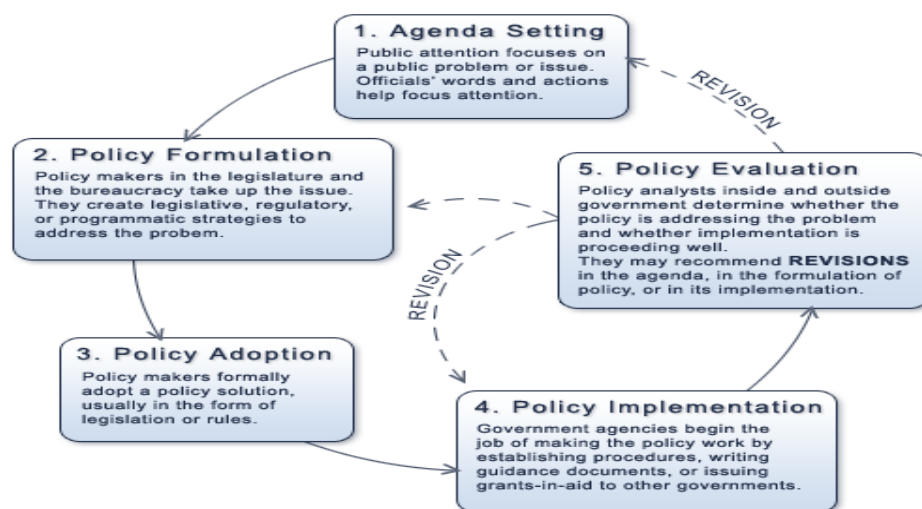
Sementara itu, tidak jauh berbeda dengan pengertian di atas, dalam website Bank Syariah Mandiri<sup>1</sup> disebutkan bahwa pembiayaan talangan haji adalah pinjaman (*Qard*) dari Bank Syariah kepada nasabah untuk menutupi kekurangan dana guna memperoleh kursi (*seat*) haji pada saat pelunasan BPIH (Biaya Perjalanan Ibadah haji). Dana talangan ini dijamin dengan deposit yang dimiliki nasabah. Nasabah kemudian wajib mengembalikan sejumlah uang yang dipinjam itu dalam jangka waktu tertentu. Atas jasa peminjaman dana talangan ini, Bank Syariah memperoleh imbalan (*fee/ujrah*) yang besarnya tidak didasarkan pada jumlah dana yang dipinjamkan. Tujuan dikeluarkannya produk ini adalah untuk memberikan kemudahan kepada

---

<sup>1</sup> [http:// www.syariahmandiri.co.id/category/.../pembiayaan-talangan-haji/](http://www.syariahmandiri.co.id/category/.../pembiayaan-talangan-haji/) diakses 17 Oktober 2018 pukul 21.00

nasabah/calon nasabah pembiayaan haji untuk mendapatkan porsi haji dengan persyaratan mudah dan proses lebih cepat.

Menurut William Dunn tahapan kebijakan publik meliputi, penyusunan agenda (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), legitimasi kebijakan (*policy adoption*), implementasi kebijakan (*policy implementation*) dan penilaian kebijakan (*policy evaluation*).<sup>2</sup> Tahapan seperti akan berulang kembali apabila dalam suatu tahapan dirasa kurang pas, sehingga proses revisi bisa terjadi dalam setiap tahapan.<sup>3</sup>



Gambar 1. Tahapan kebijakan publik

Penyusunan agenda kebijakan dana talangan haji pada mulanya diperuntukkan bagi masyarakat Indonesia yang ingin berhaji tetapi tidak mempunyai biaya untuk berangkat. Tetapi pada akhirnya, dana talangan haji ini menjadi *bad policy* (kebijakan yang buruk) dan dihentikan karena berbagai permasalahan yang ada seperti menyebabkan penambahan *waiting list*, *riba*, dan sebagainya. Perlu dicermati, bagaimana model pengambilan keputusan yang digunakan dalam memutuskan dana talangan haji sehingga menjadi sebuah keputusan yang buruk. Dalam diskursus kebijakan, ada beberapa model pengambilan keputusan seperti *rational comprehensive*, *mixed scanning* dan *garbage can*. Berikut akan penulis paparkan perbedaannya :

<sup>2</sup> William Dunn, "Pengantar Analisis Kebijakan Publik," cet. Ke-5 (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003) hlm 24

<sup>3</sup> [http://www.laits.utexas.edu/txp\\_media/html/bur/features/0303\\_01/policy.html](http://www.laits.utexas.edu/txp_media/html/bur/features/0303_01/policy.html) diakses 25 September 2018

Tabel 1. Perbedaan Analisis Kebijakan

<b>PENDEKATAN POINT PERBEDAAN</b>	<b><i>RATIONAL COMPREHENSIVE</i></b>	<b><i>MIXED-SCANNING</i></b>	<b><i>GARBAGE CAN</i></b>
Asumsi Ontologis	Setiap permasalahan memiliki solusi obyektif	Setiap permasalahan berada dalam konteks yang spesifik	Tidak ada solusi yang benar-benar objektif untuk setiap solusi karena permasalahan dan pengambilan keputusan selalu terjadi dalam konteks yang spesifik
Sikap terhadap konteks	Hampir sepenuhnya abai terhadap konteks	Memberikan perhatian kepada konteks sembari mengupayakan pengambilan keputusan dalam rasionalitas teknokratis yang bisa dimaksimalkan	Terlalu hirau dengan konteks, sehingga dalam pengambilan keputusan selalu mengacu pada pengalaman di masa lalu untuk situasi yang dianggap serupa
Logika proses	Tekhnokratis	Politis	Birokratis

Diantara ketiga model tersebut, model *mixed-scanning* berusaha mengambil jalan keluar dari kedua model lainnya. *Garbage can* melihat proses kebijakan sedikit sekali melibatkan proses yang rasional ilmiah. Proses kebijakan biasanya dilatarbelakangi oleh kebiasaan yang pernah dilakukan di masa sebelumnya ataupun di tempat lain.<sup>4</sup>

Model *rational-comprehensive* sebaliknya mendefinisikan pengambilan keputusan sebagai keputusan rasional, segala keputusan diambilkan berdasarkan data dan informasi yang ilmiah komprehensif.

<sup>4</sup> William Dunn, "Pengantar Analisis Kebijakan Publik," hlm 45

Model *mixed scanning* mencoba mengambil posisi di antaranya keduanya.<sup>5</sup> Model ini berusaha mengakui kenalaran manusia dan melihat proses kebijakan bukan hanya rasional efektif dan efisien, tetapi juga proses rasional politis, yang bisa saja mengakibatkan adanya tawar menawar antar berbagai kalangan maupun aktor yang terlibat.

Jika menggunakan metode *mixed scanning*, keputusan yang diambil akan menjadi lebih terurai, misal upaya penguatan rupiah terhadap dolar Amerika Serikat (karena menjadi acuan dunia) yang dapat berimbas pada turunnya ongkos naik haji, tidak memprivatisasi pelaksanaan haji sehingga dapat menjadikan daya saing yang kompetitif sehingga dapat berakibat meningkatnya mutu pelayanan haji dan upaya lain sebagainya.

Theodore Lowi berpendapat bahwa kebijakan menentukan dinamika politik. Hasil setiap kebijakan mendapat tanggapan khusus dari mereka yang terkena dampak. Dampak oleh kebijakan menentukan perdebatan politik dalam hal pengambilan keputusan serta pelaksanaannya. Persepsi hasil kebijakan adalah penting, pembuat kebijakan dalam posisinya mempengaruhi persepsi pada proses kebijakan.<sup>6</sup> Dalam karya ini penulis juga berasumsi bahwa model *garbage can* yang digunakan dalam metode pengambilan keputusan dana talangan haji adalah sebuah kebijakan yang buruk (*bad policy*) yang telah dikeluarkan oleh pembuat kebijakan di Indonesia.

## **METODE**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, yaitu penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena empiris secara holistik (menyeluruh) dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.<sup>7</sup>

Metode pengumpulan data menggunakan metode analisis dokumen. Analisis dokumen adalah metode pengumpulan data untuk mendapatkan informasi mengenai hal-hal atau *variabel* yang mungkin tidak didapatkan melalui wawancara atau observasi berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, prasasti, notulen rapat, agenda, catatan pengadilan dan sebagainya. Dokumen yang dikumpulkan dari penelitian ini berupa data rinci

---

<sup>5</sup> *Ibid* hlm 46

<sup>6</sup> Frank Fisher, dkk, "*Handbook Analisis Kebijakan Publik Teori, Politik dan Metode*", terj. Imam Baihaqie (Bandung: Nusa Media, 2015) hlm 153-154

<sup>7</sup> Tatang M. Arimin, "*Menyusun Rencana Penelitian*", (Jakarta: CV Rajawali, 1986), hlm

mengenai dana talangan haji, fatwa Majelis Ulama Indonesia maupun Peraturan Menteri Agama.

## **TITIK LEMAH PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI**

### **1. Kementerian Agama Masih Sebagai Regulator, Operator dan Evaluator**

Penyelenggaraan ibadah haji sesungguhnya sangat multidimensional. Banyak pihak yang terlibat dan banyak hal yang terkait di dalamnya. Untuk itu profesionalisme pelayanan ibadah haji menjadi sebuah keniscayaan bagi pemerintah sebagai otoritas tunggal penyelenggara ibadah haji. Ada beberapa indikator penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia yang perlu dicermati seperti 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. 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).<sup>8</sup>

Dalam pemberangkatan jamaah haji, memang ada pihak swasta yang terlibat. Tetapi pihak swasta/travel sering menyalahi prosedur yang telah ditetapkan. Selama ini Pemerintah hanya berjanji akan memberikan sanksi administratif terhadap Biro/Travel Haji yang menyalahi prosedur padahal sesuai ketentuan Pasal 46 UU No 13 Tahun 2008<sup>9</sup> hal tersebut dapat dikenakan pidana dengan ancaman 6 tahun penjara dan denda Rp 1 Miliar. Seperti banyak terjadi belakangan ini ada ribuan orang tertipu First Travel, SBL maupun biro travel/umrah yang menawarkan berangkat ke Tanah Suci dengan biaya yang murah. Penegakan hukum terhadap kasus penyalahgunaan Ibadah haji Plus ini perlu dilakukan untuk memberikan efek jera agar mampu melindungi calon jamaah haji dari praktek penipuan. Pada tahun

---

<sup>8</sup> Zainal Arifin Muchtar, *Mengelola Dana Abadi Ummat Mencegah Korupsi di Sektor Pengelolaan Haji* disampaikan dalam Seminar Sehari Kebijakan Penyelenggaraan Haji oleh Pemerintah dan Masalah Dana Talangan Haji Pada Perbankan Syariah Majelis Tarjih dan Tajdid PP Muhammadiyah di Yogyakarta 17 Maret 2012

<sup>9</sup> Ibid 46

2011. Komisi VIII DPR pernah mengusulkan pemisahan regulator dan operator dalam layanan haji dengan cara membentuk badan haji khusus, revisi undang-undang haji, audit anggaran oleh BPK dan audit kinerja oleh Ombudsman.<sup>10</sup> Hal ini terjadi karena Komisi VIII menemukan banyak permasalahan dari mulai nasi boks catering yang menyebabkan 71 jamaah mengalami diare, jarak pemondokan yang jauh 2,5 km dari Masjidil Haram.

## 2. Kuota Haji Tidak Sebanding Dengan Animo Masyarakat

Penyelenggaraan Ibadah haji dari tahun ke tahun mengalami perkembangan dengan segudang masalah kompleks. Jumlah umat Islam yang menunaikan Ibadah haji makin mengalami peningkatan. Sebagai gambaran, keberangkatan jamaah haji DIY dari jumlah yang berangkat menunaikan Ibadah haji setiap tahunnya yaitu tahun 2014 sebanyak 3270 orang, tahun 2015 sebanyak 3093 orang, tahun 2016 sebanyak 2477 orang, tahun 2017 sebanyak 2471.<sup>11</sup> Jika dilihat berdasarkan tabel pembagian wilayah kuota di bawah ini yang paling sedikit tahun 2017 adalah Kabupaten Kulonprogo dengan 214 dan Gunungkidul dengan 285.

Tabel 2. Jumlah Jamaah Haji DIY Berdasarkan Wilayah tahun 2017

No	Kabupaten/ Kota	Jenis Kelamin		Jumlah
		Laki-Laki	Perempuan	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1	Yogyakarta	186	217	403
2	Bantul	314	339	647
3	Kulonprogo	99	115	214
4	Gunungkidul	143	142	285
5	Sleman	452	470	922
	JUMLAH	1,194	1,277	2,477

Tabel 3. Jumlah Jamaah Haji DIY Tahun 2014– 2016

No	Tahun	Jenis Kelamin		Jumlah
		Laki-Laki	Perempuan	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1	2016	1,188	1,289	2,477
2	2015	1,465	1,628	3,093

<sup>10</sup> Nashih Nasrullah, *Mutu Penyelenggaraan Haji Dinilai Turun*, Republika 7 Desember 2011 hlm 12

<sup>11</sup> Data Bidang Penyelenggaraan Haji dan Umrah Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY tahun 2017

3	2014	1,613	1,657	3,270
4	Gunungkidul	143	142	285
5	Sleman	452	470	922
	JUMLAH	1,194	1,277	2,477

Pemerintah pada tahun Maret 2013<sup>12</sup> telah menghapus biaya talangan haji, sebagai upaya mengantisipasi lonjakan jemaah haji pada tahun-tahun mendatang setelah mengetahui permasalahan haji dalam beberapa tahun ini. Selain menyebabkan animo masyarakat untuk pergi haji melonjak, dana talangan haji juga menyebabkan produk likuiditas perbankan syariah mengalami seret. Penghapusan biaya talangan haji juga sebagai salah satu sosialisasi yang gencar dilakukan yaitu "Cukup satu kali berhaji". Untuk jamaah haji DIY tahun 2017, tercatat ada 47 jamaah yang pernah haji sebelumnya.<sup>13</sup> Sosialisasi ini dilakukan paling tidak, sebagai upaya untuk memangkas waktu tunggu jemaah haji yang setiap tahunnya semakin lama untuk diberangkatkan.

Banyaknya calon jemaah haji dari berbagai kalangan lapisan masyarakat dan dari berbagai latar belakang pekerjaan, maka dengan demikian tujuan dan kebutuhan yang berbeda-beda, menimbulkan masalah tuntutan pelayanan yang lebih bervariasi. Tetapi jumlah jamaah haji dari PNS masih mendominasi jika dibandingkan dengan pekerjaan lainnya.

Tabel 4. Jenis Pekerjaan Jamaah Haji DIY Tahun 2017

No	Kabupaten/ Kota	Jenis Pekerjaan									Jumlah
		PNS	TNI/ POLRI	Dagang	Tani	Swasta	IRT	Pel/MHS	BUMN/ BUMD	Lainnya	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
1	Yogyakarta	117	4	14	1	101	81	3	15	55	391
2	Bantul	225	8	36	40	164	72	2	6	94	647
3	Kulonprogo	119	2	8	25	31	18	2	3	57	265
4	Gunungkidul	102	2	40	22	16	27	-	1	52	262
5	Sleman	312	11	41	38	229	133	2	19	127	912
	<b>Jumlah</b>	<b>875</b>	<b>27</b>	<b>139</b>	<b>126</b>	<b>541</b>	<b>331</b>	<b>9</b>	<b>44</b>	<b>385</b>	<b>2,477</b>

Masalah yang sering terjadi keterlambatan visa haji, pada tahun 2017 masih terjadi 1.997 visa haji yang belum selesai sehingga membawa dampak

<sup>12</sup> <http://news.detik.com/berita/2509359/menag-kem-bali-ingatkan-dana-talangan-haji-oleh-perbankan-dilarang> diakses pada 8 November 2018

<sup>13</sup> Data Bidang Penyelenggaraan Haji dan Umrah Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY tahun 2017



kepada jemaah terjadi pengunduran waktu pemberangkatan atau pun tidak jadi berangkat haji.<sup>14</sup> Sistem pendaftaran calon jemaah haji juga perlu dicermati. Bahwa besarnya kuota jemaah haji yang diberikan oleh Kerajaan Saudi Arabia kepada Indonesia ternyata tidak mampu mengakomodir jumlah calon jemaah haji yang ingin berangkat ke tanah suci, hal ini berimbas semakin membengkaknya daftar tunggu (*waiting list*) calon jemaah haji Indonesia yang kini mencapai sekitar 1,9 juta orang sementara kuota haji Indonesia setiap tahunnya hanya berkisar 210.000 orang.<sup>15</sup> Untuk daftar tunggu jemaah haji DIY saja sampai tahun 2041.<sup>16</sup>

Tabel 5. Daftar Tunggu Jakarta, Jawa Tengah, Yogyakarta dan Jawa Timur

Daerah	Kuota 2017	Daftar Tunggu
DKI Jakarta	7991	2037
Jawa Tengah	30225	2041
D.I Yogyakarta	2471	2041
Jawa Timur	35034	2042

Selain disebabkan animo tinggi umat Islam untuk menunaikan ibadah haji Kementerian Agama menduga praktik Dana Talangan Haji yang diberikan oleh pihak perbankan menjadi pemicu panjangnya daftar antrian tunggu calon jemaah haji, dengan Dana Talangan Haji yang diberikan oleh Bank maka seseorang dapat mendaftar untuk mendapatkan nomor porsi atau *seat* calon jemaah haji melalui bantuan pinjaman dana kemudian diangsur dalam kurun waktu tertentu.<sup>17</sup> Dana Talangan Haji juga dianggap mereduksi syarat *istita'ah*<sup>18</sup> atau kemampuan secara finansial sebagai salah satu syarat seseorang menunaikan ibadah haji.

Judulnya disesuaikan dengan redaksi/deskripsi rumusan masalah yang dimaksud. Bagian ini berisi hasil penelitian dan pembahasan terkait dengan rumusan masalah pertama.. Pada hasil penelitian terlebih dahulu paparkan hasil penelitian yang telah diperoleh tanpa menyertakan deskripsi hasil pemikiran penulis atau tinjauan pustaka. Pada bagian pembahasan berisi

<sup>14</sup> Ibid

<sup>15</sup><https://joglosemar.co/2016/04/tahun-pemerintah-ubah-regulasi-penyelenggaraan-haji.html> diakses 17 Mei 2017 pukul 14.00

<sup>16</sup> <https://haji.kemenag.go.id/v3/basisdata/waiting-list> diakses 21 Oktober 2018 pukul 00.38

<sup>17</sup><http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt523aeba65def4/sistem-pembayaran-ibadah-haji-belum-transparan> diakses 16 Mei 2017 pukul 14.13

<sup>18</sup> Wawancara dengan Bapak Fuad Zain, Anggota Majelis Tarjih dan Tajdid Pimpinan Pusat Muhammadiyah pada 11 Oktober 2018

tentang penjelasan hasil penelitian dikaitkan dengan rumusan masalah dalam penelitian, interpretasi hasil penelitian, serta membandingkan atau mengaitkan hasil penelitian dengan teori yang dirujuk.

## **GARBAGE CAN SEBAGAI MODEL PENGAMBILAN KEPUTUSAN**

Sebagian besar praktek metode pengambilan keputusan kebijakan terjadi dalam situasi yang jauh dari gambaran ideal. Situasi riil pengambilan keputusan kebijakan seringkali menempatkan para pembuat keputusan dalam situasi dimana tidak seluruh alternatif keputusan bisa diketahui. Informasi yang lengkap tersedia dan bisa diakses dan aktor yang terlibat dalam proses tersebut memiliki tingkat kesepakatan yang rendah tentang tujuan dari pengambilan keputusan yang dilakukan.<sup>19</sup>

Dalam situasi seperti ini, tentunya pendekatan *rational comprehensive* tidak bisa dilakukan karena prasyaratnya untuk itu tidak terpenuhi. Jika tetap dipaksakan, hasil analisis yang dilakukan akan memiliki tingkat reliabilitas dan validitas yang rendah, karena sebagian besar pertimbangan hanya akan didasarkan asumsi.<sup>20</sup> Dalam model *garbage can* asumsi yang paling dasar adalah bahwa seluruh proses pengambilan keputusan terjadi dalam sebuah konteks kelembagaan tertentu. Konteks kelembagaan tersebut dapat mencakup nilai, norma, kebiasaan dan aturan-aturan yang tertulis maupun tidak tertulis, yang tereproduksi terus menerus dalam rutinitas keseharian.

Dalam kehidupan keseharian mengenai kehidupan beragama di masyarakat kita bisa melihat bagaimana Pemerintah dalam hal ini Kementerian Agama, LKS (Lembaga Keuangan Syariah) maupun calon jemaah haji menjalankan rutinitas dan saling berinteraksi satu dengan yang lain. LKS membutuhkan keberadaan jemaah haji sebagai nasabah, begitu pula sebaliknya. Jemaah haji memerlukan keberadaan Kementerian Agama sebagai representasi Pemerintah dalam bidang keagamaan, Kementerian Agama memerlukan adanya masyarakat sebagai perwujudan eksistensi keberadaan Pemerintah.

Dalam menjalankan rutinitas dan berinteraksi, masing-masing individu tersebut sedang menjalankan peran yang menghadirkan suatu tuntutan sikap dan pola perilaku tertentu. Kegagalan untuk memenuhi tuntutan tersebut akan membuat pihak yang gagal dipandang sebagai pihak yang telah membuat kesalahan, menyimpan atau minimal berlaku tidak lazim.

---

<sup>19</sup> March, J.Gdan Olsen, J.P, *A Garbage Can model of Organizational Choice*, Administrative Science Quarter 17 (1972) hal 1-25

<sup>20</sup> Purwo Santoso, *Modul Pembelajaran Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Fisipol UGM, 2010 hlm 121

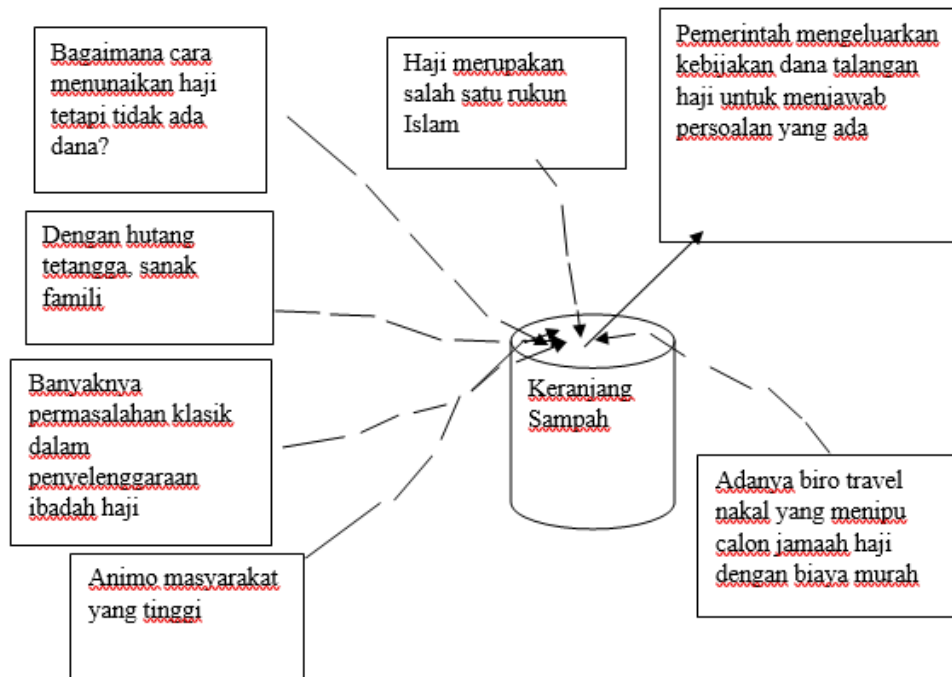
Contoh di atas menunjukkan bahwa individu-individu yang menjadi bagian dari individu yang terlibat dalam dana talangan haji dalam aktivitas dan interaksi kesehariannya, akan dibingkai oleh sebuah tatanan yang menjadi bagian dari sebuah lembaga. Tatanan ini menjadi bagian dari kesadaran rutinnnya sehingga dalam nalar masing-masing individu muncul gambaran tentang apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.<sup>21</sup>

Proses pelembagaan nilai dan norma kebiasaan itu muncul dalam bentuk dibuatnya peraturan tertulis. Namun peraturan tidak tertulis inilah yang membingkai sebagian besar perilaku manusia termasuk dalam proses pengambilan keputusan kebijakan. Realitasnya akan nampak jelas ketika seringkali ditemui ada calon jemaah haji yang mengajukan pertanyaan "Bagaimana cara saya menunaikan ibadah haji padahal saya tidak mempunyai uang yang cukup?." Padahal tidak ada aturan tertulis, yang boleh dirunut dari Al-Qur'an sampai aturan tingkat RT yang melarang seseorang untuk menanyakan cara untuk menunaikan ibadah haji. Namun calon jemaah haji sering merasa malu ketika bertanya kepada orang lain yang tau kondisi keuangannya mengenai prosedur persyaratan untuk mengajukan pembiayaan ibadah haji. Karena itu sebelum mengambil keputusan melakukan ibadah haji, calon jama'ah haji tersebut mencari informasi 'bagaimana hal itu biasa dan bisa dilakukan'.

Selain itu calon jemaah haji tersebut pasti juga akan mempertimbangkan alternatif cara yang lain untuk mencari informasi mengenai pembiayaan haji melalui media lain selain bertanya. Media lain ini juga merupakan alternatif pilihan bagi calon jemaah haji. Interaksi antara kebutuhan dan alternatif untuk mendapatkan informasi seputar pembiayaan haji ini akan menghadirkan *choice opportunity* (kesempatan-pilihan) bagi calon jemaah haji untuk mengambil keputusan dengan cara apa dan bagaimana dia bisa mengetahui informasi tersebut. Keputusan yang dihasilkan merupakan dinamika interaksi antara problem; yaitu kebutuhan untuk menunaikan salah satu rukun Islam, solusi; mencari informasi; partisipan; calon jemaah haji maupun pemberi layanan pembiayaan haji, dan *choice opportunity*.

---

<sup>21</sup> Ibid hlm 121



Gambar 2. Alur Pengambilan Keputusan *Garbage Can*

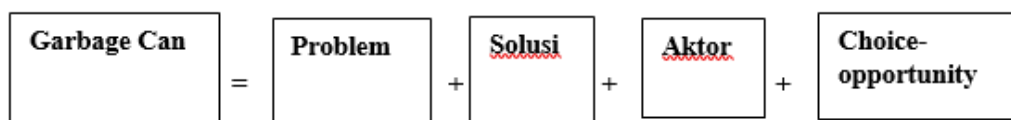
Dalam situasi seperti digambarkan di atas calon jemaah haji tidak sekedar mencocokkan problem, kebutuhan untuk menunaikan haji dengan solusi menabung sedikit demi sedikit atau dengan berhutang ke tetangga/sanak famili. Namun perilaku itu terjadi dalam sebuah konteks tertentu. Upaya mencocokkan itu baru dimulai dan relevan jika konteks kelembagaan di mana suatu keputusan harus diambil telah diketahui. Jika tidak ada konteks kelembagaan itu, maka model *garbage can* ini, bahkan proses pengambilan keputusan tersebut sama sekali tidak relevan.

Misalnya dalam kondisi dimana tidak terpikir adanya kebutuhan untuk mencari informasi mengenai menunaikan haji dengan keadaan tidak memiliki dana yang cukup dan tidak terpikir adanya cara yang dianggap lazim untuk menyelesaikan permasalahan tersebut maka keputusan untuk mengakses dana talangan haji menjadi kehilangan tujuan dan relevansinya.<sup>22</sup> Oleh karena itulah Pemerintah berusaha memecahkan permasalahan tersebut dengan memberlakukan pembiayaan ibadah haji melalui dana talangan haji.

Model *Garbage Can* melihat bahwa proses pengambilan keputusan adalah proses mencocokkan permasalahan, solusi, partisipan dan *choice-opportunity*. Hal ini bisa digambarkan dengan ilustrasi orang memasukkan sampah; berupa problem, berbagai alternatif solusi, serta energi yang dimiliki; ke dalam keranjang sampah; yaitu konteks kelembagaan yang ada, dan

<sup>22</sup> Ibid hlm 123

berharap bahwa rangkaian problem dan solusinya, yang sesuai dengan konteks kelembagaan dan energi yang dimiliki akan muncul dari keranjang sampah tersebut.



Gambar 3. Proses Pengambilan Keputusan Menurut *Garbage Can*

Konteks kelembagaan mempengaruhi perilaku aktor yang terlibat dalam pelayanan ibadah haji dengan cara membatasi pilihan-pilihan aktor tersebut. Namun pada saat bersamaan, konteks kelembagaan ini juga dapat menjalankan fungsinya sebagai dasar yang mempengaruhi perilaku aktor untuk mengambil perilaku dan tindakan tertentu yang kecil kemungkinan bisa dilakukan aktor diluar lembaga tersebut. Prinsip ini juga akan berlaku dalam proses pengambilan keputusan kebijakan.<sup>23</sup> Model *garbage can* memang secara spesifik melihat bahwa kebiasaan mempengaruhi proses pengambilan keputusan kebijakan secara signifikan. Dalam analisis yang mengedepan dimensi administratif dari proses pengambilan keputusan, model ini memang sering disebut sebagai mengarah pada konservatif.<sup>24</sup>

## PENUTUP

Dari uraian diatas, maka dapat disimpulkan terjadi banyak persoalan dalam penyelenggaraan ibadah haji. Metode *garbage can* yang digunakan pun hanya menyelesaikan berbagai persoalan yang berada di permukaan, tidak menyelesaikan berbagai masalah yang lebih kompleks lainnya. Diantaranya adalah masalah animo haji yang semakin meningkat setiap tahunnya tidak dibarengi dengan perbaikan fasilitas penunjang haji; pemondokan, katering, pengurusan paspor maupun visa yang seringkali terhambat oleh buruknya birokrasi, pemisahan operator maupun regulator dalam pelaksanaan haji dan sebagainya. Secara keseluruhan, proses penyelenggaraan ibadah haji dari tahun ke tahun semakin menunjukkan perubahan yang signifikan, tetapi masih ada berbagai persoalan yang harus segera diselesaikan sebagai upaya pelaksanaan dan implementasi kebijakan pelayanan prima negara kepada warga negara.

Penyelenggaraan haji adalah sebuah pelayanan publik yang bersifat multidimensional lintas sektor dengan pemimpinnya adalah Kementerian Agama. Dari tahun ke tahun, telah terjadi peningkatan mutu pelayanan, dana

<sup>23</sup> Ibid hlm 125

<sup>24</sup> Purwo Santoso, "Menembus Ortodoksi kajian Kebijakan Publik," Yogyakarta: Fisipol UGM, 2004 hlm 57

talangan haji ini merupakan terobosan baru dalam penyelenggaraan ibadah haji yang pada akhirnya dihentikan karena menimbulkan banyak permasalahan. Permasalahan yang paling terlihat adalah semakin tambah panjangnya daftar tunggu antrian haji hingga mencapai bertahun-tahun bahkan mencapai puluhan tahun.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Anonim, "Pemerintah Ubah Regulasi Penyelenggaraan Haji" dalam <http://joglosemar.co/2016/04/tahun-pemerintah-ubah-regulasi-penyelenggaraan-haji.html>
- \_\_\_\_\_, "Sistem Pembayaran Ibadah Haji Belum Transparan" dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt523aeba65def4/sistem-pembayaran-ibadah-haji-belum-transparan>
- Arimin M Tatang, 1986. "*Menyusun Rencana Penelitian*", (Jakarta: CV Rajawali)  
Data Bidang Penyelenggaraan Haji dan Umrah Kantor Wilayah Kementerian Agama DIY
- Dunn William, 2003. "*Pengantar Analisis Kebijakan Publik*," cet. Ke-5 (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press)
- Fisher Frank, dkk, 2015. "*Handbook Analisis Kebijakan Publik Teori, Politik dan Metode*", terj. Imam Baihaqie (Bandung: Nusa Media)
- J.G March dan Olsen, J.P, 1972. *A Garbage Can model of Organizational Choice*, (Administrative Science Quarter 17)
- Muchtar Arifin Zainal, *Mengelola Dana Abadi Ummat Mencegah Korupsi di Sektor Pengelolaan Haji* disampaikan dalam Seminar Sehari Kebijakan Penyelenggaraan Haji oleh Pemerintah dan Masalah Dana Talangan Haji pada Perbankan Syariah Majelis Tarjih dan Tajdid PP Muhammadiyah di Yogyakarta 17 Maret 2012
- Santoso Purwo, 2004. "*Menembus Ortodoksi Kajian Kebijakan Publik*," Yogyakarta: Fisipol UGM
- [www.haji.kemenag.go.id/v3/basisdata/waiting-list](http://www.haji.kemenag.go.id/v3/basisdata/waiting-list)
- [www.laits.utexas.edu/txp\\_media/html/bur/features/0303\\_01/policy.html](http://www.laits.utexas.edu/txp_media/html/bur/features/0303_01/policy.html)
- [www.syariahmandiri.co.id/category/.../pembiayaan-talangan-haji/](http://www.syariahmandiri.co.id/category/.../pembiayaan-talangan-haji/)