

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Ibadah haji adalah rukun Islam, wajib ditunaikan oleh setiap muslim yang mampu (*istiṭā'ah*) sekali dalam seumur. Ibadah haji merupakan ibadah istimewa bagi umat Islam karena pahala-pahala yang dijanjikan demikian besar. Selain itu ibadah haji dilakukan secara bersama dengan jemaah yang sangat besar dari ragam bangsa, di dekat Ka'bah, kiblat shalat umat Islam, di Makkah Mukarramah, tempat yang suci dan mustajab. Selain itu, di dalam ibadah haji, terkumpul banyak ibadah menjadi satu seperti thawaf, sai', wukuf dan menyembelih hewan kurban. Tak mengherankan jika hampir semua muslim memimpikan untuk bisa menunaikannya.

Ibadah haji berbeda dengan umrah dari tata cara dan waktunya. Ibadah umrah yang dapat dilaksanakan sepanjang tahun dan ibadah haji hanya bisa dilakukan di bulan-bulan khusus (*asyhur ma'lumat*). Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam al-Quran Surat al-Baqarah: 197 yang artinya, "*Haji (dilaksanakan) di dalam bulan-bulan yang telah jelas diketahui*". Bulan-bulan yang jelas diketahui dalam ayat ini adalah yang sudah diketahui masyarakat Arab secara turun temurun yaitu bulan Syawal, Dzul Qa'dah dan Dzul Hijjah. Artinya, pelaksanaan ihram haji hanya bisa dimulai sejak masuk bulan Syawal dan

puncaknya adalah di Hari Arafah yaitu tanggal 9 Dzul Hijjah lalu dilanjutkan hingga 13 Dzul Hijjah.¹

Bagi umat Islam Indonesia, pelaksanaan ibadah haji mengikuti aturan-aturan yang ditetapkan Pemerintah. Di awal kemerdekaan, Pemerintah Indonesia menyelenggarakan Ibadah Haji dengan melanjutkan apa yang telah dilakukan Pemerintah Kolonial Belanda. Berbagai peraturan disahkan pemerintah untuk menjadi panduan bagi pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji tersebut. Perbaikan demi perbaikan terus dilakukan.

Setelah memasuki era reformasi, telah lahir 3 (tiga) undang-undang yang masing-masing merespon problematika mutakhir dan penyelenggaran ibadah haji (sekaligus umrah). Ketiganya adalah Undang-undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, Undang-undang No. 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Undang-undang No. 8 Tahun 2019 Tentang Penyelenggraan Haji dan Umrah. Sejak Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 telah ditegaskan ditegaskan bahwa bahwa penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional dan menjadi tanggung jawab pemerintah. Hal ini disebabkan karena penyelenggaraan haji merupakan pelayanan terhadap masyarakat (umat Islam) yang cukup berat, banyak resiko, berada di negara lain, bersamaan dengan jemaah dari negara-negara lain dan hal-hal lain yang membuatnya sangat unik. Untuk itu, pemerintah berkewajiban memberikan

¹Muhammad al-Tahir Ibnu 'Asyūr, 1997, *Tafsīr at-Tahrīr wat-Tanwīr*, Dar Sahnun, Tunisia, juz 2, h. 226.

pelayanan di bidang administrasi dokumen, keuangan, keamanan dan perlindungan.²

Sudah sejak lama jemaah haji Indonesia sangat banyak jumlahnya. Pembatasan jumlah jemaah dilakukan pemerintah sejak tahun 1952 karena keterbatasan fasilitas yang disiapkan, khususnya kapal sebagai alat transportasi satu-satunya saat itu. Pembagian kuota haji (*quotum*) ditetapkan pemerintah pusat ke daerah-daerah berdasarkan minat masyarakat untuk menunaikan ibadah haji. Pendaftaran haji dapat dilakukan hanya dengan menyerahkan Kartu Tanda Penduduk (KTP). Dan selama kuota masih tersedia maka pendaftaran masih dapat dilakukan. Dan dilakukan pembayaran biaya Ongkos Naik Haji (ONH) langsung lunas di waktu yang telah ditetapkan. Jemaah yang telah mendaftar berarti dapat langsung berangkat di tahun yang sama.³

Setelah memasuki era pesawat sebagai angkutan jemaah haji disertai perbaikan fasilitas yang lain, pemerintah memberlakukan pendaftaran dengan menggunakan kuota bebas secara nasional. Dengan demikian, pendaftaran tidak terikat dengan ketentuan kuota provinsi dan kabupaten/kota. Namun karena tidak didukung sistem komputerisasi pendaftaran haji yang memadai, terjadi kelebihan jemaah yang besar di tahun 1995 dari kuota yang tersedia. Kelebihan tersebut tidak terprediksi hingga penutupan pendaftaran berakhir. Akibatnya, pemerintah menunda keberangkatan sebagian pendaftar haji.

²Ali Rokhmad, 2018, *Manajemen Perhajian Indonesia*, Cet. II, Kementerian Agama Republik Indonesia Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, h. 19.

³Ali Rokhmad, 2018, *Manajemen Perhajian Indonesia*, Cet. II, Kementerian Agama Republik Indonesia Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, h. 19.

Sejak peristiwa tersebut, pemerintah di tahun 1996 kembali memberlakukan pembagian kuota yang selanjutnya disebut porsi. Porsi disistribusikan secara proporsional untuk masing-masing provinsi berdasarkan perkembangan jumlah jemaah haji pada masing-masing provinsi dalam tiga tahun terakhir. Sistem pembagian porsi ini terbukti efektif dalam membantu perencanaan penyelenggaraan haji.⁴ Di tahun itu pula pemerintah mulai menggunakan sistem komputerisasi haji yang beroperasi secara online dan *real time* sehingga lebih mudah menentukan penutupan pendaftaran ketika kuota telah terpenuhi.⁵

Setelah Indonesia melewati krisis ekonomi pada tahun 1998, jumlah pendaftar haji naik tajam. Setiap penutupan pendaftaran, jumlah pendaftar haji yang tidak dapat berangkat di tahun yang sama semakin banyak. Seemetera itu akses teknologi untuk masyarakat masih belum merata di seluruh pelosok Indonesia, pemerintah dalam hal ini Kementerian Agama melalui Peraturan Menteri Agama (PMA) No. 1 Tahun 2006 memberlakukan sistem pendaftaran sepanjang tahun. Dengan prinsip Pendaftaran haji menganut sistem nomor urut pendaftaran dengan prinsip siapa yang cepat dia akan dilayani (*first come first served*). Secara teknis, pendaftaran dilayani setiap hari kerja di kantor Kementerian Agama kabupaten/kota, dilaksanakan secara online melalui Sistem Informasi dan Komputerisasi Haji Terpadu (Siskohat). Pendaftaran tidak ada batasan kapan pendaftaran ditutup dan tidak ada pembatasan berapa kuota yang

⁴Ali Rokhmad, 2018, *Manajemen Perhajian Indonesia*, Cet. II, Kementerian Agama Republik Indonesia Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, h. 31.

⁵Ali Rokhmad, 2018, *Manajemen Perhajian Indonesia*, Cet. II, Kementerian Agama Republik Indonesia Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, h. 30.

diterima. Kuota diterapkan untuk membatasi jemaah yang berangkat. Kebijakan pendaftaran seperti itu telah menyebabkan waktu tunggu untuk melaksanakan ibadah haji semakin panjang.

Tabel
Perkembangan Pendaftaran Haji⁶

Tahun	Kejadian/Tindakan	Keterangan
s.d. 1998	Pendaftaran haji cukup dengan syarat KTP	-
1999	Pendaftaran haji langsung bayar ONH lunas (kuota haji 202.000 hanya terserap 70.691)	Krisis moneter
2002	Pembatalan tambahan kuota dari Pemerintah Arab Saudi sebanyak 30.000	Jemaah sudah melunasi dan berangkat
2003	Pendaftaran haji harus menunjukkan buku tabungan Rp.5 juta	Pelunasan setelah keluar Keppres
2004	Banyak calon jemaah haji tidak dapat berangkat karena melebihi kuota	Lebih dari 30.000 jemaah
2006	Pendaftaran berlangsung sepanjang tahun dengan sistem nomor urut porsi. Prinsip keberangkatan <i>first come-first served</i> . Setoran awal Rp. 20 juta	Berdasar PMA No. 15 Tahun 2006
2010	Kenaikan setoran awal yaitu Rp. 25 juta untuk jemaah haji reguler dan USD 4000 sejak 1 Mei 2010	Berdasar PMA No. 6 Tahun 2010
2013	Kriteria Penggunaan Sisa Kuota Haji Nasional yaitu memprioritaskan daerah yang masa tunggu lama dan untuk lansia.	Berdasar PMA No. 11 Tahun 2010
2014	Pendaftaran tak terbatas umur dan bisa berkali-kali	Berdasar PMA No. 14 Tahun 2012
2015	Pendaftaran haji bagi yang pernah haji menunggu setelah 10 tahun sejak keberangkatan, minimal berumur 12 tahun dan saat pendaftaran tidak ada persyaratan kesehatan.	PMA No. 29 Tahun 2015 tentang Perubahan PMA No. 14 Tahun 2012

Meski kuota jemaah haji Indonesia saat ini, tahun 1441 H atau 2019 M adalah yang terbanyak yaitu 231.00, namun antrian calon jemaah haji Indonesia

⁶Ali Rokhmad, 2018, *Manajemen Perhajian Indonesia*, Cet. II, Kementerian Agama Republik Indonesia Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, h. 41-42

tetaplah panjang. Kementerian Agama pada tanggal 27 Agustus 2019 merilis berdasar data dari Sistem Informasi dan Komputerisasi Haji Terpadu (Siskohat), rata-rata antrian calon jemaah haji Indonesia adalah 20 tahun. Antrian haji paling pendek adalah 9 tahun atau keberangkatan tahun 2028 di tiga kabupaten, yaitu: Landak (Kalimantan Barat), Buru Selatan (Maluku), dan Kepulauan Sula (Maluku Utara). Sedang antrian terpanjang adalah 41 tahun atau keberangkatan tahun 2060 di Bantaeng, Sulawesi Selatan.⁷

Waktu tunggu ini terus bertambah dari tahun ke tahun, setidaknya dalam sepuluh tahun terakhir. Panjang antrian begitu cepat bertambah. Misalnya saja, waktu tunggu pendaftar haji di Provinsi Jawa Timur pada tahun 2010 adalah 8 tahun⁸ dan sekarang di tahun 2019 telah mencapai 20 tahun⁹.

Meningkatnya animo umat Islam untuk berhaji tidak bisa dilepaskan dari kesadaran keagamaan umat Islam di Indonesia yang terus meningkat, kemajuan taraf ekonomi umat Islam.¹⁰ Seiring kemajuan teknologi juga diiringi kemajuan fasilitas, pelayanan dan perlindungan yang disediakan baik saat perjalanan maupun selama di tanah suci juga mempunyai andil atas peningkatan animo berhaji. Sementara itu, biaya yang harus dikeluarkan jemaah haji saat ini tergolong sangat murah jika dibandingkan pada era dahulu.

⁷<https://haji.kemenag.go.id/v3/content/ini-perbandingan-antrean-dan-biaya-haji-di-negara-asean>. Diakses pada 14 September 2019, pukul 00.45 WIB.

⁸<https://nasional.kompas.com/read/2010/11/12/05045047/daftar.haji.kini.berangkat.8.tahun.lagi>. Diakses pada 3 Oktober 201, pukul 00.10 WIB.

⁹<https://www.jawapos.com/features/humaniora/28/04/2019/kuota-haji-bertambah-10-ribu-jatim-dapat-jatah-436-kursi/>. Diakses pada 3 Oktober 201, pukul 00.12 WIB.

¹⁰A. Chunani Saleh, 2008, *Penyelenggaraan Haji Era Reformasi*, Pustaka Alvabet, Jakarta, h. 39

Tidak dipungkiri pula, perubahan waktu tunggu begitu cepat; menjadi semakin panjang dalam setiap bulan dan dapat diketahui dengan mudah dan *real time*, menciptakan kecemasan dan kepanikan di sebagian masyarakat¹¹. Mereka takut tidak akan dapat berangkat atau hanya bisa berangkat saat usia mereka sudah sudah tua jika mereka harus menabung lebih dahulu sebelum mendaftar. Kondisi ini kemudian dimanfaatkan banyak lembaga keuangan untuk menyediakan paket “dana talangan” untuk mendapatkan porsi haji. Mereka tidak perlu menabung lebih dahulu baru kemudian mendaftar. Tetapi mendaftar lebih dahulu dengan berhutang “dana talangan”.

Antrian jemaah yang telah mendaftar haji yang semakin panjang perlu mendapatkan perhatian serius dari pemerintah untuk diambil langkah kebijakan yang tepat sesuai ketentuan dalam syariat Islam. Kuota haji yang diberikan Pemerintah Saudi Arabia kepada pemerintah Indonesia harus dikelola dengan baik; harus diberikan kepada mereka yang benar-benar berhak yaitu kepada mereka yang benar-benar wajib¹². Sistem pendaftaran, harus dapat memastikan bahwa yang berhak berangkat adalah mereka yang telah memenuhi kriteria kriteria *istiṭā’ah* baik aspek finansial maupun kesehatan, bukan mereka yang lebih dulu mendaftar apalagi dengan dana talangan.

Fakta semakin panjangnya antrian haji, mengasumsikan bahwa kebijakan pemerintah selama ini belum mampu mengurainya. Kebijakan pemerintah terkait pendaftaran hingga kriteria jemaah yang berhak berangkat perlu dikaji berdasar ketentuan-ketentuan ajaran Islam dalam hal ini hukum atau syariat Islam. Karena,

¹¹Ali Rokhmad, 2016, *Manajemen Haji*, Media Dakwah, Jakarta, h. 476.

¹²Ibid h. 477.

setiap tindakan yang dilakukan mukallaf mempunyai hukum syariatnya tak terkecuali kebijakan para pemegang kebijakan dan kekuasaan. Penggunaan hukum syariat dalam menilai sebuah kebijakan pemerintah sangat diperlukan. Hal ini didasari atas kewajiban yang terdapat dalam ajaran agama Islam itu sendiri; yaitu ketaatan kepada syariat Islam. Selain itu juga didasari kewajiban konstitusional mengingat negara Indonesia telah secara sadar mendasarkan dirinya kepada Pancasila dengan sila pertamanya Ketuhanan Yang Maha Esa. Lebih-lebih asas syariat telah ditegaskan Undang-undang No. 8 Tahun 2019, pasal 2, sebagai asas pertama dalam penyelenggaraan ibadah haji dan umrah.

Para ulama fiqih (mujtahid) dalam menilai sebuah kebijakan publik, telah memberikan panduan berupa kaedah-kaedah fiqih dan hukum-hukum (*furū'*) fiqih sebagai penerapannya yang semuanya digali dari sumber-sumber syariat. Kaedah-kaedah fiqih dan substansi hukum (*furū'*) inilah yang kemudian oleh peneliti disebut Fiqih Kebijakan Publik.

Dalam hal ini, peneliti yang selama ini aktif di dalam forum Bahtsul Masail di lingkungan Jam'iyah Nahdlatul Ulama dari tingkat ranting atau desa hingga nasional, menjadi tempat bertanya masyarakat terkait hukum Islam dan lebih-lebih menjadi mentor manasik serta pembimbing haji khusus yang dalam 9 tahun terakhir ini membimbing ibadah haji, peneliti mempunyai kewajiban untuk melakukan penelitian dalam tema pendaftaran haji ini. Untuk itu dengan mengucapkan *bismillahirrahmanirrahim*, peneliti memulai penelitian ini dan memberi nama penelitian ini dengan judul "Analisis Pengelolaan Kuota Haji Dalam Perspektif Fiqih Kebijakan Publik".

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah diuraikan tentang problematika sistem pendaftaran haji di Indonesia di atas, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini:

1. Bagaimana pengelolaan kuota haji di Indonesia?
2. Bagaimana kelemahan pengelolaan kuota haji di Indonesia menurut Fiqih Kebijakan Publik?
3. Apa solusi pengelolaan kuota haji di Indonesia menurut Fiqih Kebijakan Publik?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengelolaan kuota haji di Indonesia
2. Untuk mengetahui kelemahan pengelolaan kuota haji di Indonesia menurut Fiqih Kebijakan Publik.
3. Untuk mengetahui solusi kelemahan dalam pengelolaan kuota haji di Indonesia menurut Fiqih Kebijakan Publik.

Secara umum manfaat penelitian ini meliputi dua aspek, yaitu secara akademis dan secara praktis.

1. Hasil penelitian ini secara akademis dapat memberi manfaat kepada para peneliti lain dan para pemerhati hukum setidaknya dalam dua hal:

- a) untuk menambah khazanah ilmu hukum Islam (fiqih) dalam pengembangan Fiqih Kebijakan Publik sebagai sebuah teori
 - b) untuk menambah khazanah ilmu pengetahuan dalam kajian hukum tentang kebijakan pengelolaan kuota haji secara khusus dan tentang penyelenggaraan haji secara umum.
2. Hasil penelitian ini diharapkan secara praktis bermanfaat dalam hal menjadi bahan pertimbangan dan masukan kepada Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Kementerian Agama dalam penyusunan kebijakan-kebijakan baru dalam penyelenggaraan ibadah haji khususnya dalam pengelolaan kuota haji yang sesuai asas syariat dan mampu (1) meniadakan antrian haji yang semakin hari semakin bertambah, (2) menghilangkan penumpukan dana jemaah haji yang rawan penyimpangan dalam penggunaannya, (3) mencerahkan umat Islam untuk melihat ibadah haji sesuai proporsinya, tidak berlebihan dan sesuai kemampuan dan (4) mengikis budaya hutang untuk melakukan ibadah haji

D. Kerangka Konseptual

Berangkat dari judul penelitian ini maka berikut diuraikan Kerangka Konseptual dalam penelitian ini:

1. Analisis

Analisis di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mempunyai arti: penyelidikan terhadap suatu peristiwa (karangan, perbuatan, dan

sebagainya) untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya (sebab-musabab, duduk perkaranya, dan sebagainya); penjabaran sesudah dikaji sebaik-baiknya; pemecahan persoalan yang dimulai dengan dugaan akan kebenarannya.¹³

2. Pengelolaan Kuota Haji

Kuota Haji Kuota haji adalah batasan jumlah jemaah haji Indonesia yang diberikan oleh pemerintah Kerajaan Arab Saudi. Kuota jemaah haji Indonesia dituangkan dalam nota kesepahaman antara Menteri Agama RI dan Menteri Haji Kerajaan Arab Saudi tentang persiapan penyelenggaraan haji setiap menjelang tahun operasional haji.¹⁴ Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2012 menegaskan bahwa penetapan kuota haji didasarkan pada kebijakan Pemerintah Kerajaan Arab Saudi.

Sedang penetapan hitungan dasarnya merujuk ketetapan Organisasi Konferensi Islam dalam Konferensi Tingkat Tinggi ke-17 tahun 1986 di Amman, Yordania. Ketetepannya adalah setiap negara pengirim jemaah haji memperoleh kuota sebesar satu per mil (1/1.000) dari jumlah penduduknya. Pada saat itu, kuota jemaah haji nasional didasarkan atas data jumlah penduduk Indonesia di PBB, sehingga jumlahnya menjadi 211.000 orang. Sedangkan dalam perkembangannya terdapat pengurangan dan penambahan yang dilakukan Pemerintah Kerajaan Arab Saudi. Misalnya pengurangan kuota sebanyak 20 % disebabkan adanya proyek perluasan Masjidil Haram yang diberlakukan selama 4 (empat) musim haji,

¹³<https://kbbi.web.id/analisis>. Diakses pada 18 Nopember 2019, pukul 09.46 WIB.

¹⁴Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, *Op. cit.*, h. 73.

yaitu 2013 hingga 2016. Untuk kuota haji yang diberikan Pemerintah Arab Saudi di tahun 2019 atau 1441 H adalah yaitu 231.00. Ini adalah kuota terbanyak dalam sejarah perhajian di Indonesia.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, bahwa sejak reformasi, telah lahir 3 (tiga) undang-undang yang mengatur penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia. Yang terbaru adalah Undang-undang No. 8 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah. Oleh sebab itu, “pengelolaan kuota haji” yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kebijakan yang diambil berupa penetapan, pembagian dan pengisian kuota haji Indonesia yang diatur dalam UU No. 8 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah.

3. Fiqih Kebijakan Publik

Istilah di atas terangkai dari tiga kata, yaitu: fiqih, kebijakan dan publik. Kata fiqih menunjuk jenis (*genre*) dan kebijakan publik adalah *faṣl*. Maka istilah “Fiqih Kebijakan Publik” secara harfiah menunjuk kepada fiqih yang khusus berkaitan dengan kebijakan publik.

Untuk mendapatkan pemahaman yang lebih utuh, maka kita perlu memahami masing-masing kata dalam istilah Fiqih Kebijakan Publik. Fiqih bentuk *maṣḍar* yang berasal dari kata “*fiqh*” yang berakar dari *faqiha* atau *faquha* yang mempunyai arti memahami¹⁵. Imam Ibnu ‘Āsyūr mengutip 3 (tiga) makna Fiqh secara bahasa yaitu memahami sesuatu yang membutuhkan aktivitas berfikir, upaya mencapai pengetahuan berupa

¹⁵Ahmad bin Muhammad Al-Muqari Al-Fayyūmi, *Qamūs al-Miṣbāḥ al Munīr*. Dinamika Berkah Utama, h. 479.

kesimpulan-kesimpulan melalui pengetahuan atas hal-hal yang faktual dan pengetahuan atas hal-hal yang samar¹⁶. Kata dengan akar “*faqiha*” diungkapkan dalam Al-Qur'an sebanyak 20 kali; 19 kali dan menunjukkan arti mengetahui sesuatu dengan mendalam.

Kata Fiqih diapakai dalam istilah keilmuan Islam dalam tiga kelompok: (1) Ilmu Ushul Fiqih, (2) Ilmu Fiqih dan (3) Ilmu Qawaid Fiqih.

Ilmu Ushul Fiqih didefinisikan Zakariyya al-anshari sebagai berikut¹⁷:

أصول الفقه أدلة الفقه الإجمالية وطرق استفادة جزئياتها وحال مستفيديها

Artinya:

Ilmu yang membahas dalil-dalil general dalam fiqih, cara-cara menggunakan bagian-bagian dari dalil-dalil general tersebut dan kriteria orang (mujtahid) yang menggunakan dalil tersebut.

Dalil-dalil general yang dimaksud seperti kehujjahan hadis, ijma' dan qiyas, penunjukan kata perintah pada hukum wajib dan lain-lain. Dalil-dalil ini yang kemudian digunakan mujtahid sebagai metode penggalian hukum Islam (fiqih). Dengan menggunakan dalil “kata perintah menunjukkan hukum wajib”, seorang mujtahid menerapkannya dalam ayat Al-Quran dan hadis Nabi. Dalil-dalil general ini juga dikenal dengan Kedah-kaedah Ushuliyah.

¹⁶Muhammad Aṭ-Ṭahir Ibnu ‘Asyur, 1997, *Tafsīr at-Tahrīr wat-Tanwīr*, Dar Sahnun, Tunisia, juz 5, h. 133.

¹⁷Sahal Mahfudh, *Hāsiyah Ṭarīqatul Ḥuṣūl*, 2012, PP. Maslakul Huda, Pati, h. 9-11, dikutip dari Abū Zakariyya al-anṣārī, *Syarḥ Ghāyatul Wuṣūl*.

Ilmu Fiqih oleh didefinisikan secara lengkap para ulama. Berikut adalah definisi Imam Haramain (w. 478 H) dan diuraikan al-Haṭṭāb dalam syarahnya:¹⁸

هو معرفة الأحكام الشرعية التي طريقها الاجتهاد، كالعلم بأن النية في الوضوء واجبة، وأن الوتر مندوب وأن تبييت النية من الليل شرط في الصوم، وأن الزكاة واجبة في مال الصبي، وغير واجبة في الحلي المباح، وأن القتل بمثل يوجب القصاص، ونحو ذلك من مسائل الخلاف

Artinya:

Fiqih adalah pengetahuan tentang hukum-hukum syariat yang cara mengetahuinya adalah dengan ijtihad. Salah satunya pengetahuan bahwa niat dalam wudhu adalah wajib, witr (hukumnya) sunah, niat di malam hari merupakan syarat (sah) puasa di bulan Ramadhan, zakat (hukumnya) wajib pada harta anak kecil, tidak wajib (hukumnya) pada perhiasan yang diperbolehkan, dan membunuh dengan benda berat bisa menyebabkan qishas, serta contoh-contoh permasalahan khilaf lainnya.

Dari definisi ini dapat disimpulkan bahwa:

Pertama: Fiqih bukanlah “ilmu” dengan pengetahuan yang pasti atau *qaṭ’iy*, fiqh merupakan "ilmu" tentang hukum yang *ẓanni* atau perkiraan yang tidak pasti. Dan untuk mendapatkannya tidak secara *ḍaruri* atau aksiomatik melainkan harus dengan usaha yang sungguh-sungguh atau ijtihad yang dilakukan seorang mujtahid dalam menggali hukum.

¹⁸Muhammad bin Muhammad al-Haṭṭāb Al-Ra‘ini, 1993, *Qurrat al ‘ain*, Dar Ibnu Khuzaimah, Riyadl, h. 3.

Karenanya, fiqih berisi hukum-hukum yang khilafiyah. Pemahaman terhadap hukum syariat tersebut pun mengalami perubahan dan perkembangan sesuai dengan perubahan dan perkembangan situasi dan kondisi masyarakat (*mukallaḥfūn*) itu sendiri.

Kedua: Fiqh adalah pengetahuan tentang hukum syariat, bukan hukum aqliyah atau rasio juga bukan akidah atau kepercayaan.

Ketiga: Fiqih hanya terkait tindak laku lahiriyah (*'amaliyyah*) manusia bukan hukum syariat terkait amal-amal yang terdapat dalam hati (*a'māl qalbiyyah*) yang masuk dalam Ilmu Tashawwuf. Hukum Syariat lebih umum daripada Fiqih karena mencakup tindak (*af'āl*) baik yang lahiriyah maupun *qalbiyyah* dan memasukkan hukum-hukum yang diperoleh bukan melalui metode ijtihad.

Sementara itu, Hukum Syariat sebagaimana didefinisikan para ahli fiqih -diantaranya Zakariyya al-anshari al-Syafii- adalah¹⁹:

خطاب الشارع المتعلق بأفعال المكلفين بالإقتضاء أو التخيير أو الوضع

Artinya:

Ketentuan Allah (Syari') yang berhubungan dengan perbuatan mukallaḥf (subyek hukum), berupa perintah melakukan suatu perbuatan, pemilihan atau menentukan sesuatu sebagai syarat, sebab atau penghalang (māni') dari sebuah hukum.

¹⁹Sahal Mahfudh, *Op.cit.* h. 14-16.

Sementara kata “syariat” lebih umum lagi. Syariat mempunyai pengertian seluruh ajaran agama. Imam Ibnu ‘Āsyūr dalam tafsirnya menjelaskan:

الشريعة: الدين والملة المتبعة، مشتقة من الشرع وهو: جعل طريق للسير، وسمي النهج شرعا تسمية بالمصدر. وسميت شريعة الماء الذي يردده الناس شريعة لذلك، قال الراغب: استعير اسم الشريعة للطريقة الإلهية تشبيها بشريعة الماء قلت: ووجه الشبه ما في الماء من المنافع وهي الري والتطهير

Artinya:

Syari'at artinya agama dan millah yang diikuti manusia, berasal dari kata syar'u yang berarti membuat jalan untuk sebuah perjalanan. Kata “an-nahju” (jalan) juga disebut syar'u termasuk memberi nama sesuatu dengan mashdar (kata “jalan” diambil dari kata “membuat jalan”, pen.). al-Rāghib menjelaskan kata isim “Syariat” dipinjam (dalam istilah, pen.) untuk arti “Jalan Tuhan” karena menyamakannya dengan “jalan menuju sumber air”. Saya (Ibnu ‘Ayur, pen.) berkata: “titik persamaannya manfaat-manfaat yang terdapat di dalam air (dan jalan Tuhan, pen.) yaitu kesegaran dan pembersihan.

Dalam al-Quran kata “syariat” tersebut satu kali yaitu dalam Surat al-Jātsiyah: 18 dan kata “syir’ah” tersebut sekali dalam Surat al-Māidah: 48:

ثُمَّ جَعَلْنَاكَ عَلَىٰ شَرِيعةٍ مِّنَ الْأَمْرِ فَاتَّبِعْهَا وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَ الَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ

Artinya:

Kemudian Aku jadikan Engkau (Muhammad) mengikuti syariat (jalan) dari agama ini. Maka ikutilah (syariat itu) dan janganlah Engkau ikuti keinginan orang-orang yang tidak mengetahui.

وَأَنْزَلْنَا إِلَيْكَ الْكِتَابَ بِالْحَقِّ مُصَدِّقًا لِمَا بَيْنَ يَدَيْهِ مِنَ الْكِتَابِ وَمُهَيْمِنًا عَلَيْهِ فَاحْكُم بَيْنَهُمْ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَهُمْ عَمَّا جَاءَكَ مِنَ الْحَقِّ لِكُلِّ جَعَلْنَا مِنْكُمْ شِرْعَةً وَمِنْهَاجًا

Artinya:

Dan telah Aku menurunkan Kitab (al-Quran) untukmu (Muhammad) dengan membawa kebenaran, yang membenarkan semua kitab yang diturunkan sebelumnya dan menjaganya, maka putuslah perkara mereka menurut apa yang diturunkan oleh Allah dan janganlah Engkau mengikuti keinginan-keinginan mereka dengan meninggalkan kebenaran yang telah datang kepadamu. Untuk setiap umat diantara kamu kami berikan syir'ah (aturan) dan minhaj (jalan yang terang).

Dari penjelasan diatas, Syari'at mengandung pengertian lebih umum dari pada Fiqih dan Hukum Syariah. Syariah berarti jalan terang yang menuntun manusia pada keselamatan dan keseluruhan ajaran agama yang mencerahkan. Fiqih mencakup seluruh tindakan lahiriyah semua orang mukallaf dalam semua aspek kehidupannya. Di samping mencakup pembahasan tentang hubungan antara manusia dengan Tuhan-nya (ibadah), Fiqih juga membicarakan aspek hubungan antara sesama manusia secara luas (mu'amalah). Fiqih Ibadah juga dibagi-bagi sesuai tema yang lebih spesifik misalnya di dalam Fiqih Ibadah terdapat Fiqih Shiyam, Fiqih Zakat dan Fiqih Manasik dan lain sebagainya. Aspek

mu'amalah ini pun dapat dibagi-bagi lagi menjadi jinayah (pidana), munakahat (perkawinan), mawarit, Fiqih Siyasah (Fiqih Politik) dan lain-lain.

Sedangkan “Qawaid Fiqih” atau Kaedah Fiqih sesuai definisi Imam Tajuddin al-Subki adalah sebagaimana dikutip al-Fādāni²⁰:

القاعدة الأمر الكلي الذي ينطبق عليه جزئيات كثيرة تفهم أحكامها منها

Artinya:

Pernyataan umum (kulliyy) terkandung di dalamnya masalah-masalah yang parsial (juz'iy) yang dengannya dapat diketahui hukum masalah tersebut.

Kaedah-kaedah fiqih ini beragam dan bertingkat dalam keluasan cakupannya dan “kekuatannya.”²¹ Beberapa kaedah tergolong sangat luas cakupan; mencakup banyak masalah di banyak bab. Dan kaedah tersebut bukan saja untuk mengetahui hukum atas masalah-masalah yang darinya ditarik kaedah tersebut, melainkan keadah telah menjadi sumber hukum untuk masalah-masalah lain. Hal ini seperti kaedah:

اليقين لا يزال بالشك

Artinya:

*Keyakinan tidak dapat dihilangkan dengan keraguan.*²²

²⁰Abdullah bin Sulaiman al-Jarhazi al-Syafi'i, dalam Muhammad Yāsīn al-Fādāni, *al-Fawā'id Al-Janiyyah*, 1996, Darul Basyair Al-Islamiyyah, Beirut, juz 1, h. 87.

²¹Mustafā al-Zarqā, Kata Pengantar dalam Ahmad Alī al-Nadawi, *al-Qawā'id al-fiqhiyyah*, 1998, Darul Qalam, Beirut, h. 10-11.

²²Mustafā al-Zarqā, Kata Pengantar dalam Ahmad Alī al-Nadawi, *al-Qawā'id al-fiqhiyyah*, 1998, Darul Qalam, Beirut, h. 12.

Jika dihubungkan antar Ushul Fiqih (Kaedah Ushuliyah), Fiqih dan Kaedah Fiqih maka dapat dijelaskan sebagai berikut: Ushul Fiqih dijadikan metodologi untuk menggali (*istinbāt*) hukum dari al-Quran dan Hadis. Metodologi ushul fiqh yang menggunakan pola pikir deduktif menghasilkan hukum fiqh dengan ragam materi. Dari materi fiqh yang banyak itu kemudian oleh fuqaha' diteliti persamaanya dengan menggunakan pola pikir induktif, kemudian dikelompokkan dan tiap-tiap kelompok merupakan kumpulan dari masalah-masalah yang serupa akhirnya disimpulkan menjadi kaedah-kaedah fiqh selanjutnya kaedah-kaedah tadi dikritisi kembali dengan menggunakan banyak ayat dan banyak hadits terutama untuk dinilai kesesuaiannya dengan substansi ayat-ayat al-Quran dan Hadis. Apabila sudah dianggap sesuai dengan ayat al-Quran dan Hadis baru kaedah fiqh tadi menjadi kaedah fiqh yang mapan, apabila sudah menjadi kaedah yang mapan atau akurat maka ulama-ulama fiqh menggunakan kaedah tadi untuk menjawab tantangan perkembangan masyarakat, baik di bidang sosial, ekonomi, politik dan budaya.²³

Kebijakan, merujuk secara kebahasaan kepada Kamus Besar Bahasa Indonesia, diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

²³A. Jazuli, 2010, *Kaidah -kaidah Fikih*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, h..4.

Kebijaksanaan publik itu menurut beberapa ilmuwan dijelaskan dengan beragam definisi. Thomas R Dye sebagaimana dikutip Prof. Esmi Warassih mendefinisikan kebijakan publik sebagai *“is whatever government choose to do or not to do”* (apapaun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah sebagai perwujudan “tindakan” dan bukan sekedar pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu).

James E Anderson mengungkapkan bahwa kebijakan adalah *“a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern”* (Serangkaian tindakan yang memiliki tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Esmi Warassih menyimpulkan adanya kesamaan unsur yang harus dipenuhi dalam Kebijakan Publik yaitu, nilai, tujuan dan sarana. "Tujuan" dalam konteks ini diartikan sebagai *“een doel, dostemnde of doelstelling is een wens over een toekomstige situatie die man besloten heft te realiseren* (tujuan, sasaran atau sasaran gol adalah harapan tentang situasi masa depan yang telah diputuskan oleh manusia untuk direalisasikan).

Maka, secara ideal, suatu keadaan yang diinginkan akan tampak pada tujuan kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.²⁴

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atau tidak dilakukan yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

Maka dari semua paparan diatas, Fiqih Kebijakan Publik dapat dijelaskan sebagai serangkaian hukum hasil ijtihad ulama yang besumber dar Syariat Islam baik berupa kaedah fiqih maupun hukum fiqih (*furū'*) tentang tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atau tidak dilakukan yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik.

E. Kerangka Teori

Teori Hukum menurut JJH Bruggink, sebagaimana dikutip Gunarto terbagi dalam dua pengertian, yaitu:

- 1). Teori Hukum dalam arti luas, yaitu seluruh rangkaian dalam ilmu hukum

²⁴Esmi Warassih, 2011, *Pranata Hukum*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, h. 112-113.

- 2). Teori Hukum dalam arti sempit adalah merupakan keseluruhan pernyataan yang saling berkaitan dengan sistem konseptual aturan-aturan hukum dan putusan putusan pengadilan²⁵.

Teori hukum dalam arti sempit seperti yang dijelaskan oleh Briggink adalah suatu pernyataan konseptual yang memberikan penjelasan mengenai hubungan di antara peraturan-peraturan hukum dan putusan-putusan hukum. Teori ini berbicara secara spesifik mengenai hal-hal yang berkaitan dengan konsepsi-konsepsi hukum, prinsip-prinsip hukum, doktrin-doktrin hukum, dan kaedah-kaedah hukum.²⁶ Teori sebagai pisau analisis artinya teori tersebut digunakan untuk dijadikan panduan dalam melakukan analisis, dengan memberikan penilaian (preskripsi) terhadap temuan fakta yang ada sudah sesuai dengan teori atau tidak. Penggunaan teori semacam ini dilakukan dengan menggunakan logika deduktif.²⁷ Yaitu, bertolak dari proposisi umum yang kebenarannya telah diketahui atau diyakini dan berakhir pada kesimpulan atas fakta hukum yang lebih khusus.²⁸

Bertolak dari pengertian-pengertian diatas, dalam penelitian ini ada 3 (tiga) teori yang akan digunakan untuk untuk menjadi pisau analisis dalam mengkaji temuan fakta (*mahkūm 'alaih*) berupa kebijakan pengelolaan kuota haji di Indonesia. Pertama Teori Keadilan, Teori Maslahat (kemasalahatan) dan Teori Hak dan Kewajiban.

²⁵<https://profgunarto.files.wordpress.com/2012/12/mph-1.pdf>. Diakses tanggal 18 Nopember 2019, pukul 19.15 WIB.

²⁶<https://profgunarto.files.wordpress.com/2012/12/mph-1.pdf>. Diakses tanggal 18 Nopember 2019, pukul 19.15 WIB.

²⁷<https://profgunarto.files.wordpress.com/2012/12/mph-1.pdf>. Diakses tanggal 18 Nopember 2019, pukul 19.15 WIB.

²⁸Bambang Sunggono, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, h.11.

Teori Keadilan digunakan karena dalam pengelolaan kuota haji terdapat unsur pembagian yaitu kuota haji kepada calon jemaah haji yang harus dilakukan dengan prinsip keadilan. Pengelolaan kuota adalah bagian dari unsur-unsur dalam penyelenggaraan ibadah haji. Dan asas keadilan adalah salah satu asas dalam penyelenggaraan ibadah haji. Hal ini tertuang dengan jelas dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah pasal 2, bahwa penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah berasaskan: syariat, amanah, keadilan, kemaslahatan, kemanfaatan, keselamatan, kemanan, profesionalitas, trnasparansi dan akuntabilitas.

Keadilan menurut Aristoteles menekankan pada perimbangan atau proporsi. Menurutnya di dalam negara segala sesuatunya harus diarahkan pada cita-cita yang mulia yaitu kebaikan. Dan kebaikan itu harus terlihat lewat keadilan dan kebenaran. Penekanan perimbangan atau proporsi pada teori keadilan Aristoteles, dapat dilihat dari apa yang dirumuskannya bahwa kesamaan hak itu haruslah menyamakan diantara orang-orang yang sama²⁹. Sekaligus tidak menyamakan diantara orang-orang yang tidak sama. Maksudnya pada satu sisi memang benar bila dikatakan bahwa keadilan berarti juga kesamaan hak, namun pada sisi lain harus dipahami pula bahwa keadilan juga berarti ketidaksamaan hak. Jadi teori keadilan Aristoteles berdasar pada prinsip persamaan yang proporsional.

Aristoteles membedakan keadilan menjadi keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif adalah keadilan yang menuntut bahwa

²⁹J.H. Rapar, *Filsafat Politik Plato*, (Jakarta: Rajawali Press, 2019) hlm. 82 dalam Bahder Johan Nasution, *Kajian Filosofis Tentang Hukum Dan Keadilan Dari Pemikiran Klasik Sampai Pemikiran Modern*, Jurnal Yustisia, Vol. III, No. 2, Universitas Sebelas Maret, 2004.

setiap orang mendapatkan apa yang menjadi haknya, jadi sifatnya proporsional. Keadilan korektif adalah memberikan ukuran-ukuran untuk menjalankan hukum sehari-hari. Dalam menjalankan hukum sehari-hari, diperlukan standar-standar umum guna memperbaiki konsekuensi-konsekuensi dari suatu tindakan yang dilakukan orang dalam hubungannya antara seseorang dan orang lain. Sebagaimana pidana memperbaiki yang telah ditimbulkan oleh sebuah kejahatan. Standar ini harus diterapkan kepada semua orang tanpa melihat jenis-jenis orang. Semuanya harus tunduk kepada standar yang obyektif.³⁰

Keadilan distributif mengandaikan keadilan adalah jika setiap orang mendapatkan apa yang menjadi haknya secara proporsional. Jadi keadilan distributif berkenaan dengan penentuan hak dan pembagian hak yang adil, yang seharusnya diberikan oleh negara kepada warganya. Baik hak yang berupa benda yang tak bisa dibagi (*undivided goods*) yakni kemanfaatan bersama misalnya perlindungan, fasilitas publik baik yang bersifat administratif maupun fisik dan berbagai hak lain, di mana warga negara atau warga masyarakat dapat menikmati tanpa harus mengganggu hak orang lain dalam proses penikmatan tersebut. Selain itu juga benda yang habis dibagi (*divided goods*) yaitu hak-hak atau benda-benda yang dapat ditentukan dan dapat diberikan demi pemenuhan kebutuhan individu pada warga dan keluarganya, sepanjang negara mampu untuk memberikan apa yang dibutuhkan para warganya secara adil, atau dengan kata lain dimana terdapat keadilan distributif, maka keadaan tersebut akan mendekati dengan apa yang disebut keadaan dimana tercapainya keadilan sosial bagi masyarakat.

³⁰Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, 2000, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 258 .

Berbeda dengan keadilan sebagaimana penjabaran Aristoteles yang ditemukan dalam akal manusia, keadilan dalam Islam diujarkan dalam hati manusia. A.A. Qadri menjelaskan bahwa menurut Islam setiap orang berbuat sesuatu atas nama Tuhan sebagai tempat bermuaranya segala termasuk motivasi dan tindakan. Pelaksanaan keadilan dalam Islam bersumber dari wahyu al-Quran serta kedaulatan rakyat atau komunitas muslim yaitu umat.³¹

Dalam al-Quran, Allah memerintahkan untuk menjalankan prinsip keadilan di tengah manusia, “Allah memerintahkan kalian semua (segenap manusia) untuk menyampaikan amanat kepada pemiliknya dan jika kalian menghukumi diantara manusia, untuk menghukumi dengan adil.”. Ibnu ‘Āsyūr menjelaskan dalam tafsirnya bahwa kata adil secara kebahasaan artinya *taswiyah* yaitu persamaan atau menyamakan atau menjadikan sama. Kata “adil” dalam frasa “menghukumi dengan adil” berarti bersikap sama antara dua orang yang sedang berselisih, yang dalam bentuknya adalah mengembalikan hak yang diambil pihak yang zalim kepada yang dizalimi. Kemudian kata itu dalam penggunaan syar’i-nya mengalami perluasan yaitu menyerahkan hak kepada pemiliknya meskipun tidak terjadi perselisihan.

Keadilan yang berarti berlaku sama kepada semua manusia atau warga negara menjadi perintah penting dari Allah. Melanggar keadilan merupakan kezaliman yang terlarang. Keadilan ini menurut Ibnu ‘Āsyūr dibagi menjadi dua. Pertama, keadilan berarti menyamakan antar semua manusia atau warga negara di penentuan hak-hak yaitu penentuan hal-hal mana menjadi hak mereka yang

³¹A.A Qadri dalam Sukarno Aburaera et al., *Filsafat Hukum*, Jakarta, Kencana, 2013, h. 193.

berhak (*ta'yīn al-ḥuqūq*). Kedua, keadilan dalam pemberian hak-hak tersebut kepada mereka yang memiliki tanpa penundaan dengan menyediakan semua sarana agar mereka dapat menggunakan haknya (*tanfīz al-ḥuqūq*).³²

Teori kedua yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori kemaslahatan. Sama dengan keadilan, kemaslahatan juga menjadi salah satu asas penyelenggaraan ibadah haji yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2019. Kemaslahatan sebagai teori dalam hukum Islam didefinisikan oleh al-Rāzi sebagai sebagai semua jenis manfaat yang dituju oleh Allah (*al-syāri' al-ḥakīm*) kepada seluruh hamba-hambanya berupa perlindungan dalam agama, jiwa, harta, akal dan keturunan sesuai urutan yang khusus. Manfaat disini berarti kenikmatan (*laẓẓah*) beserta semua sebab-sebabnya dan menolak kerusakan beserta semua sebab-sebabnya. Atau dapat disimpulkan sebagai kenikmatan (*laẓẓah*) baik berupa mewujudkan ataupun melestarikan. Mewujudkan berarti dengan mendatangkan kenikmatan. Melestarikan berarti dengan menolak kerusakan.³³

Al-Ṣāṭibi menegaskan bahwa kemaslahatan yang dimaksud adalah kesatuan kemaslahatan dunia dan akherat³⁴ baik dalam bentuknya yang bersifat umum untuk semua atau mayoritas manusia maupun khusus untuk masing-masing individu manusia³⁵, atau bersifat pasti-abadi bersifat kuat-dominan

³²Muhammad Ibnu 'Asyur, *Tafsir at-tahrīr wa al-tanwīr*, Darus Sahnun, Tunisia, juz 4, h. 162.

³³Fakhruddin Muhammad al-rāzi, 2012, *al-Maḥṣūl*, ar-Risālah, Beirut, juz II, h. 263.

³⁴Ibrāhīm bin Mūsa al-Ṣāṭibi al-Andalūsi, 2004, *al-Muwāfaqāt*, Dārul Kutub al-‘Ilmiyyah, Beirut, juz I, h. 6.

³⁵Muhammad al-Ṭāhir Ibnu ‘Āsyūr, 1999, *Maqāṣid al-syarī‘ah*, Dār al-nafāis, Oman, h. 204.

(*ghālibah/rājihah*)³⁶. Kemaslahatan inilah yang menjadi tujuan ajaran Islam dan seluruh ajaran para utusan Allah. Muḥammad Abū Zahrah juga mengatakan bahwa tujuan hakiki hukum Islam adalah kemaslahatan. Tak satupun hukum yang disyari'atkan baik dalam al-Qur'an maupun sunnah melainkan di dalamnya terdapat kemaslahatan.³⁷

Lebih dari itu, kemaslahatan adalah teori dalam penemuan (*istinbāt*) hukum. Dalam hal-hal yang tidak ditemukan dalil secara khusus baik dari al-Quran dan Sunnah yang menjelaskannya, maka kemaslahatan harus menjadi tolak ukur menentukan hukumnya. Inilah yang disebut *maṣlaḥah mursalah* dengan syarat jenis kemaslahatan yang menjadi tolak ukur tidak ditemukan dalil khusus yang menolaknya. Hal ini didasari bahwa kemaslahatan adalah tujuan dari seluruh isi syariat.

Pengertian kemanfaatan ini tentu berbeda dengan apa yang dikehendaki dalam aliran Utilitarisme. Dalam aliran Utilitarisme kemanfaatan lebih dititikberatkan pada kebahagiaan (*happinnes*) sebagai ukurannya yaitu kebahagiaan yang dirasakan sebanyak-banyak individu dalam sebuah masyarakat atau negara. Suatu tindakan dibenarkan jika akibat-akibatnya telah memenuhi kepentingan, hak dan harapan sebanyak mungkin orang.³⁸ Kemaslahatan seperti ini dalam beberapa bentuk penerapannya sama dengan kemaslahatan dalam hukum Islam. Namun al-Būṭi menilai, kemaslahatan dalam Utilitarisme mempunyai perbedaan mendasar yaitu dalam tidak menyatunya kemaslahatan

³⁶Muhammad al-Ṭāhir Ibnu 'Āsyūr, 1999, *Maqāṣid al-syarī'ah*, Dār al-nafāis, Oman, h. 206.

³⁷Muḥammad Abū Zahrah, 1958, *Ushul al-Fiqh*, Dar al-Fikr al-'Arabi Cairo, h. 366.

³⁸Frans Magnis Suseno, 1987, *Etika Dasar*, Penerbit Kanisus, Jogjakarta, h. 125.

akherat yang bersumber dari ajaran para utusan Allah dan kebahagiaan sebagai ukuran kemanfaatan terlalu abstrak serta mudah jatuh dalam ukuran-ukuran materialistik yang bersifat duniawi saja.³⁹ Selain itu, pertimbangan kemaslahatan warga mayoritas dalam sebuah negara dapat terjebak dalam pengabaian kepentingan warga minoritas. Untuk itu oleh Frans Magnis Suseno, pemikiran Utilitarisme harus dilengkapi dengan mempertimbangkan prinsip keadilan.⁴⁰

Sedangkan teori ketiga dalam penelitian ini adalah Teori Hak dan Kewajiban. Hak di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dalam penggunaannya sebagai kata benda wewenang menurut hukum.⁴¹ Menurut K.Bertens, hak bisa diartikan sebagai tuntutan seseorang dan kelompok yang sah dan dapat dibenarkan menurut hukum. Jadi, hak adalah wewenang yang dimiliki individu atau kelompok untuk menuntut sesuatu yang dikehendakinya sesuai dengan kebenaran menurut hukum yang sah.

Dalam pemikiran moral dewasa ini, barangkali teori hak ini adalah pendekatan yang paling banyak dipakai untuk mengukur baik buruk suatu perbuatan. Hak didasarkan atas martabat manusia dan martabat semua manusia itu sama. Maka, teori hak pun sangat sesuai dengan sistem demokrasi dimana semua manusia dari berbagai lapisan kehidupan harus mempunyai hak untuk diperlakukan sama.

Sementara Kewajiban dalam tata bahasa Indonesia berasal dari kata dasar wajib yang artinya, harus; sudah semestinya. Kewajiban menurut KBBI adalah

³⁹Muhammad Sa'īd Ramaḍān al-Būṭi, 1973, *Ḍawābiṭ al-Maṣlaḥah*, Muassasah Arrisalah, Damascus, h. 24-30.

⁴⁰Frans Magnis Suseno, 1987, *Etika Dasar*, Penerbit Kanisus, Jogjakarta, h. 127.

⁴¹<https://kbbi.web.id/hak>. Diakses pada 30 Nopember 2019, pukul 23.30 WIB.

sesuatu yang diwajibkan, sesuatu yang harus dilaksanakan, keharusan, sesuatu yang harus dilaksanakan, atau juga tugas, dan hak tugas menurut hukum. Berikut jenis-jenis hak dan kewajiban:⁴²

1. Jenis-jenis Hak

- a. Hak legal dan hak moral. Hak legal adalah hak didasarkan atas hukum dalam salah satu bentuknya baik undang-undang, peraturan, hukum-hukum, atau dokumen legal lainnya. Hak moral adalah hak didasarkan atas prinsip etis saja.
- b. Hak khusus dan hak umum. Hak khusus merupakan hak yang timbul dalam suatu relasi khusus antara beberapa manusia atau karena fungsi khusus yang dimiliki oleh satu orang terhadap orang lain. Jadi, hak ini hanya dimiliki oleh satu atau beberapa manusia. Sedangkan hak umum diartikan sebagai hak yang dimiliki oleh semua manusia tanpa terkecuali bukan karena hubungan atau fungsi tertentu, melainkan semata-mata karena ia manusia. Hak ini lebih dikenal dengan istilah Hak Asasi Manusia.
- c. Hak positif dan hak negatif. Hak positif adalah suatu hak bersifat positif, jika saya berhak bahwa orang lain berbuat sesuatu untuk saya seperti hak atas pendidikan, pelayanan, dan kesehatan. Hak negatif terbagi menjadi dua, yaitu: hak aktif dan pasif. Hak negatif aktif adalah hak untuk berbuat atau tidak berbuat seperti orang kehendaki seperti seseorang mempunyai hak untuk pergi kemana saja yang ia suka atau mengatakan apa yang ia

⁴²<http://marthinsiraitstj.blogspot.com/2009/11/hak-dan-kewajiban.html>. Diakses pada 30 Nopember 2019, pukul 23.32 WIB.

inginkan. Hak-hak aktif ini bisa disebut hak kebebasan. Hak negatif pasif adalah hak untuk tidak diperlakukan orang lain dengan cara tertentu seperti hak dimana orang lain tidak mencampuri urusan pribadinya dan membongkar bahwa rahasianya. Hak-hak pasif ini bisa disebut hak keamanan.

- d. Hak Positif yaitu hak bersifat positif, yaitu hak seseorang berhak bahwa orang lain berbuat sesuatu untuknya seperti hak atas makanan, pendidikan, pelayanan, kesehatan, pekerjaan yang layak, dan lain-lain sebagai hak warga negara yang wajib dipenuhi oleh negara. Dan hak negatif adalah hak bebas untuk melakukan sesuatu atau memiliki sesuatu, dalam arti orang lain tidak boleh menghalangi untuk melakukan atau memiliki hal itu, seperti hak atas kehidupan, kesehatan, milik atau keamanan, dan lain-lain.
- e. Hak individual dan hak sosial. Hak individual adalah hak yang dimiliki oleh setiap individu. Dan hak sosial adalah hak yang dimiliki oleh anggota masyarakat bersama dengan anggota-anggota lain.

2. Jenis-jenis Kewajiban

- a. Kewajiban sempurna dan kewajiban tidak sempurna. Kewajiban sempurna berhubungan dengan hak orang lain, sedangkan kewajiban tidak sempurna tidak ada hubungannya dengan orang lain. Dalam kewajiban sempurna yang menjadi dasar dalamnya ialah keadilan. Seseorang berhak atau mempunyai kewajiban untuk melakukan sesuatu

yang sesuai dengan keadilan yang ada. Jika dalam kewajiban sempurna lebih mendasar adalah keadilan, maka kewajiban tidak sempurna memakai moral sebagai dasar seperti berbuat baik terhadap seseorang.

- b. Kewajiban secara umum adalah kewajiban yang harus dilakukan seseorang kepada pihak lain, baik individu, masyarakat maupun negara. Namun banyak pemikir yang ada kewajiban terhadap diri sendiri, yaitu kewajiban dimana seseorang memiliki hak atau kesempatan untuk bertanggungjawab atas hidupnya. Kewajiban terhadap diri sendiri ini juga dapat difahami sebagai kewajiban terhadap Tuhan yang telah memberi kehidupan untuknya.

Teori Hak dan Kewajiban ini digunakan dalam penelitian ini mengingat haji sebagai sebuah ibadah yang pelaksanaannya dijamin dalam konstitusi. Dalam pasal 29 ayat 2 Undang-undang Dasar 1945 tertuang, “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”. Namun di dalam pelaksanaannya, ibadah haji terkait dengan ketentuan syariat yang mengklasifikasikan seseorang apakah telah memenuhi syarat-wajib untuk melaksanakan ibadah haji atau tidak. Selain itu, kuota yang terbatas membuat penggunaan hak untuk melaksanakan ibadah haji juga menjadi terbatas. Ia terkait dengan orang lain yang mempunyai hak yang sama dalam menjalankan ibadah haji.

F. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah berupa rangkaian langkah yang dilakukan secara terencana dan sistematis untuk memperoleh pemecahan masalah atau jawaban terhadap pertanyaan tertentu. Penelitian juga sarana yang dipergunakan oleh manusia untuk memperkuat, membina serta mengembangkan ilmu pengetahuan.⁴³ Sementara itu, penelitian hukum mempunyai pengertian lebih khusus. Gunarto menjelaskannya sebagai proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum mempunyai tujuan untuk menghasilkan argumentasi, pengembangan dan kemajuan ilmu hukum sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Sehingga disimpulkan bahwa output penelitian hukum adalah adanya preskripsi berupa rekomendasi atau saran yang dapat atau mungkin diterapkan.⁴⁴

Untuk mendukung penelitian yang baik dan hasil yang akurat serta bisa dipertanggungjawabkan secara moral dan intelektual, maka diperlukan suatu metode penelitian. Teori yang berarti suatu sistem yang berisi proposisi-proposisi yang telah diuji kebenarannya, akan memberi arah kepada seorang peneliti untuk menjelaskan masalah yang sedang diteliti. Sedangkan untuk menerapkan suatu teori terhadap suatu permasalahan memerlukan metode khusus yang relevan dan membantu memecahkan permasalahan. Metode merupakan jalan yang berkaitan dengan cara kerja dalam mencapai suatu sasaran yang diperlukan bagi

⁴³Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, h. 3.

⁴⁴<https://www.slideshare.net/FredyBagusKusumaningYandi/penelitian-hukum-prof-h-gunarto-sh-se-akt-mhum>. Diakses pada 18 Nopember 2019, pukul 19.30 WIB.

penggunanya, sehingga dapat memahami obyek sasaran yang dikehendaki dalam upaya mencapai sasaran atau tujuan pemecahan masalah.⁴⁵

Dalam tesis ini, yang menjadi fokus penelitian adalah “Kebijakan Pengelolaan Kuota Haji” sebagai fakta hukum atau *mahkūm ‘alaih*. Fakta hukum yang disimpulkan secara induktif dari serangkain perundang-undangan ini selanjutnya akan dianalisis dalam perspektif Fiqih Kebijakan Publik yang peneliti memilih 3 (tiga) teori sebagai pisau analisi, yaitu Teori Keadilan, Teori Kemaslahatan dan Teori Hak dan Kewajiban.

Untuk menggambarkan (*tashawwur*) kebijakan pengelolaan kuota haji sebagai *mahkūm ‘alaih* peneliti menggunakan metode induktif (*istiqrā’i*) yaitu pengambilan kesimpulan yang umum (*kulli*) dari hal-hal yang khusus (*juz’i*). Dalam menelitinya dilakukan penelitian atas perundang-undangan yang ada sehingga disimpulkan hal-hal umum berupa kebijakan-kebijakan pengelolaan kuota haji yang diambil pemerintah.

Sementara itu dalam Hukum Ibadah Haji, penelitian dilakukan dengan menelaah dari kitab-kitab fiqh khususnya dalam Bab Haji lalu menarik kesimpulan-kesimpulan umum. Sedangkan dalam Fiqih Kebijakan Publik, penelitian dilakukan dengan meneliti materi substansi fiqh (*furū’*) tentang kebijakan publik dalam ragam tema atau bab fiqh. Lalu diteliti persamaannya, dikelompokkan dan diuji kesesuaiannya dengan pengertian-pengertian yang diambil ayat-ayat al-Quran dan Hadis terkait dengan kebijakan publik sehingga menghasilkan konsep-konsep umum atau kaedah fiqh. Penelitian juga dilakukan

⁴⁵Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, h. 6.

dengan menelaah kaedah-kaedah fiqh yang terkait kebijakan publik, mengungkapkan kandungannya dan menilai kesesuaiannya dengan ayat-ayat al-Quran dan Hadis. Hal ini sebagaimana berlaku dalam penelitian model Kaedah Fiqh. Apabila sudah dianggap sesuai, kemudian kaedah fiqh ini menjadi kaedah fiqh yang mapan yang dapat diaplikasikan.⁴⁶

1). Jenis Penelitian

Soejono Soekanto membagi macam-macam penelitian hukum dari berbagai sudut. Dari sudut sifatnya, penelitian hukum dibagi menjadi eksploratoris, deskriptif dan eksplanatoris. Dari sudut bentuknya dibagi menjadi diagnostik, preskripsi dan evaluatif. Dari sudut tujuannya dibagi menjadi *fact-finding*, *problem-identification* dan *problem-solution*.⁴⁷

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, maka jenis penelitian yang dipergunakan penelitian kualitatif ini adalah penelitian hukum normatif atau yuridis normatif. Dalam penelitian ini tidak mengenal data lapangan atau dengan kata lain disebut "*field research*" sehingga penelitian ini hanya fokus terhadap bahan-bahan hukum berupa, perundang-undangan, buku, kitab, kumpulan fatwa, majalah hukum, artikel hukum, dan dokumen-dokumen lainnya⁴⁸.

Metode penelitian ini juga deskriptif analitis yang artinya penelitian ini akan mendeskripsikan, membahas dan mengkritisi kebijakan pengelolaan kuota haji. Sekaligus perskripsi, sebab penelitian ini mempunyai output

⁴⁶A. Jazuli, 2010, *Kaidah -kaidah Fiqih*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, h..4.

⁴⁷Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, h. 51.

⁴⁸Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, h. 47.

berupa penilaian atas kebijakan pengelolaan kuota haji dengan menggunakan sebuah norma yang seharusnya atau seyogyanya.

2). Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian dilakukan agar peneliti mendapatkan informasi dari berbagai aspek untuk menemukan data-data yang akan dicari jawabannya. Penelitian ini menggunakan dua pendekatan yang berbeda:

- a) Dalam meneliti kebijakan pengelolaan kuota haji pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) atau pendekatan yuridis. Pendekatan perundang-undangan ini dilakukan untuk menelaah semua undang-undang dan regulasi lain yang berkaitan dengan penelitian yang akan diteliti. Pendekatan ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari dasar ontologis (dasar berupa alasan adanya), landasan filosofis, *ratio legis* yang terkandung dalam setiap perundang-undangan.⁴⁹ Sehingga diperoleh gambaran yang utuh tentang kebijakan pengelolaan kuota haji di Indonesia.
- b) Dalam meneliti “Fiqih Kebijakan Publik”, pendekatan penelitian yang digunakan adalah filosofis dan aplikatif (*taṭbīqi*). peneliti menilai bahwa model “Kaedah Fiqih” harus digunakan untuk membahas dan merumuskan “Fiqih Kebijakan Publik”. Pendekatan filosofis akan membuka jalan kepada peneliti untuk mengungkapkan tiga prinsip Fiqih Kebijakan Publik, yaitu keadilan, kemaslahatan dan Penetapan Hak dan Kewajiban. Dan pendekatan aplikatif (*taṭbīqi*) akan

⁴⁹Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, h. 142.

mengungkapkan substansi-substansi fiqih (*furū'*) yang menjadi aplikasi dari kaedah tersebut. Atas perihal tersebut, kaedah fiqih dapat diaplikasikan bagi penataan kehidupan manusia yang memiliki daya atur dan daya ikat bahkan daya paksa baik dalam wujud yang sempit dan konkret sebagaimana dalam peradilan (*qaḍā'*) dan transaksi (*'uqūd*), maupun dalam wujud yang luas dan abstrak sebagaimana dalam perundang-undangan (*qanūn*).⁵⁰

- c) Dalam meneliti Hukum Ibadah Haji pendekatan penelitian fiqih yang digunakan adalah pendekatan tematik dan perbandingan (*maudū' i-muqāran*). Yaitu meneliti substansi fiqih (*furū'*) dalam tema tertentu dalam hal ini dengan merangkai substansi fiqih (*furū'*) terkait dengan mengacu kepada empat madzhab fiqih, Syafi'i.

3). **Bahan Hukum**

Penelitian hukum normatif tidak mengenal data sehingga istilah yang digunakan yaitu bahan hukum yang diperoleh dari pustaka atau undang-undang itu sendiri bukan dari hasil data lapangan. Dalam pengumpulan bahan hukum penulis mengambil sumber-sumber yang berbentuk Undang-Undang, buku-buku yang terkait, artikel, majalah, dokumen-dokumen serta karya ilmiah lainnya.

Bahan hukum dalam penelitian ini dibagi menjadi tiga sumber bahan hukum yaitu data primer, sekunder dan tersier, Bahan hukum primer berupa produk perundang-undangan yang terkait pengelolaan Kuota Haji dan

⁵⁰Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, h. 120-121.

Quran, Hadis dan kitab-kitab induk dalam ilmu fiqih, kaedah fiqih dan fiqih siyasah. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah:

- a. Undang-undang No. 8 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Haji dan Umrah
- b. -undang Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji
- c. Keputusan Presiden No. 8 Tahun 2019 Tentang Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1440 H/2019 M
- d. *Al-Majmū'* karya Yahya bin Syaraf an-Nawawi al-Syafi'i.
- e. *Hidāyat al-Sālik Ilā al-Mazāhib al-Arba'ah Fī al-Manāsik* karya 'Izz al-Dīn bin Jamā'ah al-Kināni al-Syāfi'i
- f. *Al-Asybah wan-nazāir* karya Abdurrahman al-Suyuthi al-Syafi'i.
- g. *Qawā'id al-āhkām fī maṣālih al-nām* karya Izzuddin bin Abdissalam al-Syafi'i.
- h. *An-Nizām al-ijtimā'i fī al-islām* karya Muhammad al-Ṭāhir Ibnu 'Āsyūr
- i. *Maqāṣid al-syarī'ah* karya Muhammad al-Ṭāhir Ibnu 'Āsyūr

Bahan hukum yang kedua yaitu bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberi keterangan terhadap bahan hukum primer berupa buku jurnal hukum, buku-buku hukum, kitab-kitab tafsir al-Quran, syarah hadis, kumpulan fatwa, kitab-kitab fiqih kategori hasyiyah dan karya ilmiah lainnya yang terkait dengan topik penelitian tersebut serta berita-berita di media online yang bersinggungan sekaligus dapat

mengantarkan peneliti pada maksud bahan-bahan yang diperlukan dalam penelitian ini.

Bahan hukum yang ketiga yaitu tersier, bahan hukum tersier yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan makna terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia, *mausū'ah* dan lain-lain.

4). Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti adalah Metode Studi Kepustakaan (*library research*) dengan teknik dokumentasi yaitu mengambil data dari bahan hukum undang-undang, buku-buku, jurnal, kitab-kitab fiqih, artikel dokumen-dokumen serta karya ilmiah lainnya yang terkait dengan Kebijakan Pengelolaan Kuota Haji, Hukum Ibadah Haji dan Fiqih Kebijakan Publik, baik yang bersifat primer, sekunder maupun tersier.

5). Metode Pengelolaan Bahan Hukum

Agar bahan-bahan hukum diatas terstruktur secara baik, rapi, dan sistematis, maka pengolahan data dengan melalui beberapa tahapan menjadi sangat penting. Setelah data-data dari bahan hukum terkumpul lalu dilakukan pengolahan berupa pengeditan (*editing*) yaitu meneliti kelengkapannya, melengkapi data yang belum lengkap, membetulkan data yang keliru. Lalu dilakukan tahap pemilahan (*classifying*) yaitu menelaah bahan-bahan yang ada dan mengelompokkannya sesuai pola kategori dan satuan pembahasan. Ada 3 (tiga) kategori umum dalam penelitian ini,

yaitu Kebijakan Pengelolaan Kuota Haji, Hukum Ibadah Haji dan Fiqih Kebijakan Publik.

Setelah itu dilakukan penelaahan (*analysis*) dengan cara menganalisis isi perundang-undangan dan bahan-bahan hukum yang lain terkait pengelolaan kuota haji yang kemudian dijadikan sebagai dasar penarikan suatu kesimpulan tentang Kebijakan Pengelolaan Kuota Haji. Dilanjutkan penelaahan kitab-kitab fiqih dalam tema Ibadah Haji lebih khusus dalam bab syarat-wajib haji sehingga tersusun kesimpulan-kesimpulan secara tematik dan perbandingan madzhab. Selanjutnya menelaah ayat-ayat al-Quran, hadis, kitab-kitab qawaid fiqih, kitab-kitab substansi fiqih (*furū'*) dan kumpulan fatwa yang terkait kebijakan publik yang kemudian dijadikan sebagai dasar penarikan suatu kesimpulan tentang Fiqih Kebijakan Publik. Tahap penyimpulan (*concluding*) adalah tahap terakhir yang dilakukan dalam pengolahan bahan hukum dalam penelitian ini.

G. Sistematika Penulisan

Penelitian ini diuraikan dalam 4 (empat) bab:

Bab I: Pendahuluan, meliputi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan, Kegunaan, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II: Tinjauan Pustaka meliputi Tinjauan Umum Sejarah Kebijakan Pengelolaan Kuota Haji; Tinjauan Umum Kebijakan Pengelolaan

Kuota Haji yang terdiri dari Kebijakan Penetapan, Pembagian dan Pengisian Kuota Haji; Tinjauan Hukum-hukum Haji dan Kriteria Yang Wajib Haji (syarat-wajib) yang meliputi: Islam, Baligh, Akal dan *Istiṭā'ah* (Kesehatan dan Biaya); Tinjauan Umum Pembiayaan Penyelenggaraan Ibadah Haji; Tinjauan Umum Fiqih Kebijakan Publik yang meliputi Pengertian Fiqih Kebijakan Publik, Kaedah dalam Fiqih Kebijakan Publik yaitu Keadilan, Kemaslahatan dan Penentuan hak dan kewajiban, Penentuan Hak (*ta'yīn al-ḥuqūq*) dan Konsep “undian” (*qur'ah* atau *istihām*) untuk penentuan hak”.

Bab III: Hasil Penelitian dan Pembahasan tentang proses analisis Kebijakan Pengelolaan Kuota Haji untuk menemukan jawaban atas dengan 3 (tiga) rumusan masalah; Kebijakan Pengelolaan Kuota Haji, Kelemahan Kebijakan Pengelolaan Kuota Haji Menurut Fiqih Kebijakan Publik dan Solusi Kelemahan Kebijakan Pengelolaan Kuota Haji Menurut Fiqih Kebijakan Publik.

Bab IV: Penutup berisi Kesimpulan dan Saran.