

NASKAH AKADEMIK

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN KARANGANYAR
TENTANG PELAYANAN JEMAAH HAJI
DI KABUPATEN KARANGANYAR**



Disiapkan oleh:

Bagian KESRA Setda Kabupaten Karanganyar

**PEMERINTAH KABUPATEN KARANGANYAR
SEKRETARIAT DAERAH
BAGIAN KESEJAHTERAAN RAKYAT
2018**

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas limpahan rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan kegiatan penyusunan Laporan: Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pelayanan Jemaah Haji Di Kabupaten Karanganyar.

Ibadah Haji merupakan hak asasi setiap anggota masyarakat yang beragama Islam. Selanjutnya dalam rangka meningkatkan pelayanan bagi jemaah haji agar dalam penyelenggaraan ibadah haji di Kabupaten Karanganyar dapat berjalan aman, nyaman, tertib, lancar dan tepat waktu, perlu pengaturan tentang penyelenggaraan ibadah haji di daerah. Pemerintah Daerah memiliki tanggung jawab memberikan pelayanan penyelenggaraan perjalanan Ibadah Haji secara aman, tertib dan lancar.

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Menjadi Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Nopmor 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, disebutkan bahwa penyelenggaraan ibadah haji tingkat Kabupaten dikoordinasi oleh Bupati, dan pelayanan transportasi jemaah haji dari Daerah ke embarkasi dan dari debarkasi ke Daerah yang menjadi tanggung-jawab Pemerintah Daerah. Untuk memberikan dasar dalam melaksanakan tanggung-jawab tersebut perlu dibentuk Peraturan

Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pelayanan Ibadah Haji Di Kabupaten Karanganyar.

Selanjutnya guna mewujudkan sebuah Peraturan Daerah yang baik maka perlu dilakukan kajian hukum dalam bentuk Naskah Akademik. Untuk kepentingan inilah penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pelayanan Ibadah Haji Di Kabupaten Karanganyar dilakukan.

Atas selesainya penyusunan laporan ini, tidak lupa penyusun mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyiapan sampai penyelesaian laporan ini.

Penyusun sadar bahwa Laporan ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu saran, kritik, masukan guna penyempurnaannya sangat dibutuhkan. Akhirnya kami berharap semoga karya sederhana bermanfaat bagi institusi yang memerlukannya.

Karanganyar, 6 Juni 2018

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

	<i>Halaman</i>
HALAMAN JUDUL	i
PERSONALIA TIM	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I : PENDAHULUAN	I-1
A. Latar Belakang	I-1
B. Identifikasi Masalah	I-9
C. Maksud, Tujuan dan Target	I-11
D. Kegunaan	I-12
E. Metode Penelitian	I-12
BAB II : LANDASAN TEORI	II-1
A. Kerangka Teori	II-1
1. Tinjauan tentang Pemerintahan Daerah	II-1
2. Tinjauan tentang Ibadah Haji	II-7
3. Kebijakan Pemerintah dalam Pelaksanaan Haji dan Umrah	II-9
B. Kajian Terhadap Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terkait Penyusunan Norma.....	II-16
C. Kajian Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Jemaah Haji Kabupaten Karanganyar dan Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat	II-19
1. Gambaran Umum Daerah Kabupaten Karanganyar	II-19
2. Gambaran Pelayanan Jemaah Haji Di Kabupaten Karanganyar	II-21

3.	Permasalahan dan Urgensi Pengaturan Pelayanan Jemaah Haji Di Kabupaten Karanganyar oleh Pemerintah Daerah	II-25
D.	Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Baru Yang Akan diatur dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Keuangan Daerah	II-27
BAB III	: EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	III-1
A.	UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945	III-2
B.	UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia	III-3
C.	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji menjadi Undang-Undang	III-4
D.	UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	III-8
E.	UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015	III-12
F.	Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji	III-15
G.	Peraturan Menteri Agama No 14 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan	

	Peraturan Menteri Agama No 20 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Agama No 14 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler	III-17
	H. Peraturan Menteri Kesehatan No 15 Tahun 2016 tentang Istithaah Kesehatan Jemaah Haji	III-18
BAB IV	: LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	IV-1
	A. Landasan Filosofis	IV-1
	B. Landasan Sosiologis	IV-3
	C. Landasan Yuridis	IV-5
BAB V	: JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	V-1
	A. Jangkauan dan Arah Pengaturan dalam Peraturan	V-1
	B. Ketentuan Umum	V-2
	C. Materi Muatan Yang Diatur Dalam Peraturan Daerah	V-4
	D. Ketentuan Sanksi	V-13
	E. Ketentuan Penutup	V-14
	F. Rancangan Penjelasan	V-14
BAB VI	: P E N U T U P	VI-1
	A. Kesimpulan	VI-1
	B. Saran/Rekomendasi	VI-2

LAMPIRAN-LAMPIRAN

1. Daftar Kepustakaan
2. Draf Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pelayanan Jemaah Haji Di Kabupaten Karanganyar.
3. Bahan Presentasi.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia sebagaimana diidealkan dan dicitakan oleh *the founding fathers* adalah sebagai Negara Kesejahteraan (*Welfare Staat*). Negara kesejahteraan adalah suatu negara yang memiliki tujuan mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya. Hal ini sesuai dengan apa yang tercantum dalam Alinea ke 4 (empat) Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang berbunyi sebagai berikut:

".....untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".

Negara Indonesia juga merupakan negara hukum. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yaitu: "*Negara Indonesia adalah negara hukum*". Dalam negara Hukum, hukum hendaknya dapat dipahami dan dikembangkan sebagai satu kesatuan sistem. Apalagi,

negara hendak dipahami sebagai suatu konsep hukum, yaitu sebagai Negara Hukum. Dalam hukum sebagai suatu kesatuan sistem terdapat (1) elemen kelembagaan (elemen institusional), (2) elemen kaedah aturan (elemen instrumental), dan (3) elemen perilaku para subjek hukum yang menyangkut hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu (elemen subjektif dan kultural). Ketiga elemen sistem hukum itu mencakup (a) kegiatan pembuatan hukum (*law making*), (b) kegiatan pelaksanaan atau penerapan hukum (*law administering*), dan (c) kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*).

Supremasi hukum dikenal juga dengan "*the rule of law*" yang diartikan sebagai "*the governance not by man but by law*", pemerintahan oleh hukum, bukan oleh manusia; bukan hukumnya yang memerintah, karena hukum itu hanyalah kaedah atau pedoman dan sekaligus sarana atau alat, tetapi harus ada manusianya yang menjalankan dan melaksanakannya secara konsisten berdasarkan hukum, dan tidak sekehendak atau sewenang-wenang.

Gagasan negara hukum (*konstitusionalisme*) tersebut, maka negara perlu campur tangan karena hal itu menjadi kewajiban negara untuk menjamin hak setiap orang terutama yang dinyatakan sebagai hak asasi manusia.

Hak asasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng. Menurut definisi Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati,

dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Oleh karena itu, segala hal yang dinyatakan sebagai Hak asasi Manusia harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapapun.

Berdasarkan Bab XI tentang Hak Asasi Manusia dalam Pasal 28E ayat (1) UUD 1945 (Amandemen Kesatu) dinyatakan bahwa: Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali. (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya. Selanjutnya Bab XI tentang Agama dalam Pasal 29 dinyatakan bahwa: (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Bahkan sebelum amandemen kesatu UUD 1945, sesungguhnya Negara Indonesia pada tahun 1999 telah mengundang, Undang-Undang No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Menurut ketentuan Pasal 2 UU No 39 Tahun 1999 tersebut dinyatakan bahwa: Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan

demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kecerdasan serta keadilan. Selanjutnya dalam Pasal 8 UU yang sama dinyatakan bahwa: Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab Pemerintah.

Kebebasan memeluk Agama merupakan salah satu Hak Asasi Manusia. Hal ini tercermin dalam Pasal 22 ayat (1) dan (2) UU No 39 Tahun 1999. Berdasarkan Pasal tersebut dinyatakan bahwa: Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Urusan Agama merupakan salah satu Urusan pemerintahan absolut, disamping urusan politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; dan moneter dan fiskal nasional. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 10 ayat (2) UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa: Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat:

- a. melaksanakan sendiri; atau
- b. melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Ibadah haji merupakan rukun Islam yang kelima. Melaksanakan ibadah haji wajib hukumnya bagi setiap muslim laki-laki (muslimin) dan perempuan (muslimah) yang mempunyai kemampuan finansial dan fisik. Bagi

muslimin dan muslimah yang memiliki kemampuan dalam melakukan ibadah haji sekali seumur hidup. Ibadah haji didefinisikan menuju *Baitullah* dan mengerjakan amalan-amalan ibadah haji, mulai dari bulan Syawal sampai sepuluh hari pertama bulan Dzulhijjah (Deden Hafidz Usman, 2014: hlm 9-10).

Diantara rukun haji yang harus dilakukan yaitu; (a) *ihram* adalah niat memulai mengerjakan ibadah haji dan memakai pakain ihram (bagi laki-laki wajib memakai dua helai kain yang tidak berjahit dan dianjurkan berwarna putih), sedangkan perempuan memakai pakain yang menutup aurat; (b) *wukuf* di Arafah yaitu berdiam diri di Arafah pada waktu tergelincir sampai terbenam matahari dan dianjurkan memperbanyak zikir kepada Allah; (c) *thawaf* adalah mengelilingi Ka'bah sebanyak tujuh putaran; (d) *sa'i* yaitu berjalan dari Shafa ke bukit Marwah sebanyak 7 kali; (e) *tahallul* adalah mencukur rambut minimal 3(tiga) helai; (f) tertib adalah melakukan kelima rukun haji tersebut secara berurutan (Ibid, hal: 12-13).

Kata haji berasal dari bahasa arab "*Hajj*" yang berarti datang atau berkunjung. Dalam Islam maknanya "melakukan ibadah haji", yaitu datang ke Baitullah dan melakukan ibadah-ibadah tertentu di sana, dimulai dari berpakaian *ihram*, lalu berdiam (*wuquf*) di Arafah, dilanjutkan dengan melontar *jumrah* di Mina, *tawaf*, kemudian *sa'i*, dan di akhiri dengan mencukur rambut (*tahallul*) (Departemen Agama RI, 2009: 293). Selain ibadah haji, umat Islam juga diwajibkan pula mengerjakan ibadah 'umrah, yaitu mengerjakan ibadah yang sebagaimana ibadah haji hanya tanpa melakukan *wuquf*,

melempar *jumrah* dan bermalam di Mina, sehingga disebut juga haji kecil. Jadi ibadah haji dan umrah merupakan sebuah rangkaian ibadah.

Ibadah haji memiliki beberapa keunikan. *Pertama*, ibadah ini hanya bisa dilaksanakan di tempat dan pada masa yang telah ditentukan. *Kedua*, jika syahadat merupakan ibadah lisan, puasa merupakan ibadah fisik, zakat merupakan ibadah harta, dan *ṣalat* merupakan ibadah gerakan fisik dan lisan, tetapi ibadah haji merupakan gabungan dari berbagai ibadah tersebut, yaitu mencakup ibadah harta, gerakan fisik dan lisan. *Ketiga*, ibadah haji banyak mengandung simbol-simbol yang setiap jama'ah haji sebaiknya mampu menangkap simbol-simbol tersebut sehingga ia mampu menangkap esensi pelaksanaan ibadah haji. *Keempat*, ibadah ini banyak mengandung unsur-unsur pendidikan yang akan membawa seorang muslim ke arah kesempurnaan iman dalam rangka pembentukan pribadi muslim seutuhnya. *Kelima*, ibadah haji dapat menumbuhkan rasa kecintaan kepada Rasulullah saw, dan para sahabat beliau, karena tempat-tempat yang dikunjungi dalam pelaksanaan ibadah haji adalah tempat-tempat yang menjadi awal pertumbuhan Islam (Ibid).

Di Indonesia penyelenggaraan Ibadah Haji diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Menjadi Undang-Undang. Undang-Undang ini

selanjutnya ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Menjadi Undang-Undang dan Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, disebutkan bahwa penyelenggaraan ibadah Haji tingkat kota dikoordinasi oleh Bupati, dan pelayanan transportasi Jemaah haji dari Daerah ke embarkasi dan dari debarkasi ke Daerah menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah.

Sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa, Negara Indonesia mengemban tanggung jawab moral dan hukum untuk menjunjung tinggi dan melaksanakan Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia yang ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta berbagai instrumen internasional lainnya mengenai hak asasi manusia yang telah diterima oleh negara Republik Indonesia. Hal ini dipertegas dalam Pasal 71 UU No 39 Tahun 1999, yang menyatakan bahwa: Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum

internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia.

Selanjutnya guna mewujudkan kemerdekaan untuk beribadah Haji merupakan hak asasi setiap anggota masyarakat yang beragama Islam, Pemerintah Daerah memiliki tanggung jawab memberikan pelayanan penyelenggaraan Ibadah Haji secara aman, tertib, lancar dan sehat, serta melaksanakan ketentuan dalam Pasal 35 UU Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Menjadi Undang-Undang dan Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, maka diperlukan Peraturan Daerah tentang Pelayanan Jemaah Haji Di Kabupaten Karanganyar. Peraturan Daerah ini juga dimaksudkan akan menjadi *solusi* atas permasalahan di daerah (*local problem solving*) terkait upaya peningkatan pelayanan bagi Jemaah Haji Kabupaten Karanganyar agar dapat berjalan aman, nyaman, tertib, lancar dan sehat, perlu pengaturan tentang pelayanan Jemaah Haji di Daerah.

Untuk mewujudkan sebuah Peraturan Daerah yang ideal maka dilakukanlah kegiatan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pelayanan Jemaah Haji Di Kabupaten Karanganyar.

Atas dasar pemikiran tersebut di atas maka Pemerintah Kabupaten Karanganyar melalui Bagian Kesejahteraan Sekretariat Daerah Kabupaten Karanganyar melaksanakan kegiatan berupa Penyusunan Naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah tentang Pelayanan Jemaah Haji Di Kabupaten Karanganyar.

B. Identifikasi Masalah

Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan mengatur salah satunya diwujudkan dalam pembentukan atau penetapan Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah. Peraturan daerah hakekatnya adalah kebijakan publik untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan. Peraturan daerah dibentuk selaras atau dalam kerangka mewujudkan tujuan otonomi daerah. Selanjutnya sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 14 UU No 12 Tahun 2011, Pasal 236 UU No 23 Tahun 2014 dan Pasa 4 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri No 80 Tahun 2015, disebutkan bahwa Peraturan Daerah memuat materi muatan:

- a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan

b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam rangka penyelenggaraan ibadah Haji, Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar memiliki kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Menjadi Undang-Undang dan Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Dalam rangka melaksanakan kewenangan yang diberikan baik oleh Undang-undang dan Peraturan Pemerintah tersebut di atas, dan sekaligus menjadi atas permasalahan di daerah (*local problem solving*) terkait di bidang penyelenggaraan ibadah Haji, dipandang perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Pelayanan Jemaah Haji Di Kabupaten Karanganyar.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas maka perumusan masalah dalam penyusunan naskah akademik ini adalah:

1. Apakah pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pelayanan Jemaah Haji

Di Kabupaten Karanganyar memiliki landasan akademik sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

2. Bagaimana Pokok-pokok pengaturan yang perlu dirumuskan dalam draft Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pelayanan Jemaah Haji Di Kabupaten Karanganyar.

C. Maksud, Tujuan dan Target

1. Maksud Kegiatan

Kegiatan ini dimaksudkan untuk menyiapkan Naskah Akademik untuk memberikan arah, tinjauan akademis dan kerangka normatif sebagai bahan untuk penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pelayanan Jemaah Haji Di Kabupaten Karanganyar.

2. Tujuan Kegiatan

Tujuan yang diharapkan dari kegiatan Penyusunan Naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pelayanan Jemaah Haji Di Kabupaten Karanganyar adalah sebagai berikut:

- a. untuk mengetahui kelayakan secara akademik atas Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pelayanan Jemaah Haji Di Kabupaten Karanganyar;
- b. untuk mengetahui pokok-pokok pengaturan yang perlu dirumuskan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pelayanan

Jemaah Haji Di Kabupaten Karanganyar yang dapat diterima masyarakat serta dapat diberlakukan secara efektif dan efisien.

3. Target Kegiatan

Target dari kegiatan ini adalah tersusunnya Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pelayanan Jemaah Haji Di Kabupaten Karanganyar.

D. Kegunaan

Kegunaan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pelayanan Jemaah Haji Di Kabupaten Karanganyar sebagai dokumen resmi yang menyatu dengan konsep Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar berdasarkan prioritas Program Pembentukan Peraturan Daerah.

E. Metodologi Penulisan

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian, sehingga kegiatan penelitian dimaksud dilakukan dengan menggunakan metode penelitian tertentu yang berbasis pada metode penelitian hukum.

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah Metode pendekatan yuridis normatif. Metode pendekatan yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, dokumen hukum lainnya, hasil penelitian, hasil pengkajian, atau referensi lainnya. Metode yuridis normatif ini juga dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat dengan langkah-langkah strategis yang dilakukan meliputi:

- a. Menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan (*tinjauan legislasi*) yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman.
- b. Melakukan tinjauan akademis melalui diskusi dan melaksanakan pertemuan-pertemuan untuk mendapatkan masukan dari masyarakat dan pejabat terkait.
- c. Merumuskan dan mengkaji persoalan krusial dalam penyusunan Raperda sehingga memperoleh kesepakatan diantara *stakeholder* yang kepentingannya terkait dengan substansi pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pelayanan Jemaah Haji Di Kabupaten Karanganyar.
- d. Melakukan sosialisasi dalam rangka untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang pentingnya pengaturan mengenai Pelayanan Jemaah Haji Di Kabupaten Karanganyar.

- e. Menganalisa informasi dan aspirasi yang berkembang dari berbagai instansi/ lembaga terkait dan tokoh-tokoh masyarakat (*tinjauan teknis*), dan seluruh pihak yang berkepentingan dengan Penyelenggaraan dan Pelayanan Jemaah Haji Di Kabupaten Karanganyar.
- f. Merumuskan dan menyusun dalam bentuk deskriptif analisis serta menuangkannya dalam Naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Pelayanan Jemaah Haji Di Kabupaten Karanganyar.

2. Jenis dan Sumber Data

Sebagaimana dikemukakan bahwa pendekatan penelitian ini adalah yuridis normatif maka data utama yang digunakan adalah data sekunder. Data sekunder yaitu data digunakan untuk mendukung dan melengkapi data primer yang berhubungan dengan masalah penelitian. Menurut Soerjono Soekanto (1986) data sekunder digunakan dalam penelitian meliputi tiga bahan hukum yaitu :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer ialah bahan hukum yang menjadi dasar pedoman penelitian. Adapun yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- 1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji menjadi Undang-Undang;

- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji;
- 5) Peraturan Menteri Agama Nomor 14 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Agama Nomor 14 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler;
- 6) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 15 Tahun 2016 tentang Istithaan Kesehatan Jemaah Haji.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Adapun

yang digunakan dalam penelitian ini adalah jurnal, literatur, buku, internet, laporan penelitian dan sebagainya berkaitan Penyelenggaraan dan Pelayanan Jemaah Haji Di Kabupaten Karanganyar.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder (Soerjono Soekanto,1986:52). Bahan hukum tersier seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, dan Ensiklopedi.

Di samping itu guna melengkapi informasi dan memperkuat kesimpulan dalam kajian ini digunakan pula data primer. Data Primer yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber pertama. Data primer dalam penelitian ini diperoleh dari Pejabat yang terkait dengan Penyelenggaraan dan Pelayanan Jemaah Haji Di Kabupaten Karanganyar.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data dilakukan melalui 3 (tiga) cara sebagai berikut:

a. Studi kepustakaan,

Studi kepustakaan yaitu suatu bentuk pengumpulan data dengan cara membaca buku literatur, hasil penelitian terdahulu, dan membaca dokumen, peraturan perundang-undangan, Peraturan

Daerah Kabupaten Karanganyar yang berhubungan dengan obyek penelitian.

b. Wawancara

Wawancara merupakan proses tanya-jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan antara dua orang atau lebih bertatap muka mendengarkan secara langsung informasi-informasi atau keterangan-keterangan (Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, 2004: 83).

c. *Focus Group Discussion* (FGD)

FGD diselenggarakan untuk merumuskan dan menyelesaikan persoalan-persoalan krusial dalam penyusunan peraturan perundang-undangan sehingga memperoleh kesepakatan di antara *stakeholder* yang ada.

d. *Public Hearing* (Konsultasi Publik)

Public Hearing dilakukan untuk menyerap sebanyak-banyaknya masukan dari masyarakat dengan mendengarkan pendapat mereka.

4. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan proses mengumpulkan dan mengolah data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar, sehingga dengan analisis data akan menguraikan dan memecahkan masalah yang diteliti berdasarkan data yang diperoleh. Dalam penelitian ini digunakan teknik analisis kualitatif.

Model analisis kualitatif digunakan model analisis interaktif, yaitu model analisis yang memerlukan tiga komponen berupa reduksi data, sajian data, serta penarikan kesimpulan/verifikasi dengan menggunakan proses siklus (H.B. Sutopo, 1998:48). Dalam menggunakan analisis kualitatif, maka interpretasi terhadap apa yang ditentukan dan merumuskan kesimpulan akhir digunakan logika atau penalaran sistematis. Ada 3 (tiga) komponen pokok dalam tahapan analisa data, yaitu:

- a. *Data Reduction* merupakan proses seleksi, pemfokusan, penyederhanaan dan abstraksi data kasar yang ada dalam *field note*. Reduksi data dilakukan selama penelitian berlangsung, hasilnya data dapat disederhanakan dan ditransformasikan melalui seleksi, ringkasan serta penggolongan dalam suatu pola.
- b. *Data Display* adalah paduan organisasi informasi yang memungkinkan kesimpulan riset yang dilakukan, sehingga peneliti akan mudah memahami apa yang terjadi dan harus dilakukan.
- c. *Conclusion Drawing* adalah berawal dari pengumpulan data peneliti harus mengerti apa arti dari hal-hal yang ditelitinya, dengan cara pencatatan peraturan, pola-pola, pernyataan konfigurasi yang mapan dan arahan sebab akibat, sehingga memudahkan dalam pengambilan kesimpulan.

Tiga komponen analisis data di atas membentuk interaksi dengan proses pengumpulan yang berbentuk siklus (*diagram flow*) (HB Sutopo, 1998:37).