

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Ibadah haji sebagai rukun Islam kelima telah mengalami transformasi fundamental dari sekadar ritual keagamaan yang bersifat personal menjadi fenomena transnasional dengan kompleksitas politik, ekonomi, dan diplomatik yang tinggi. Haji merepresentasikan salah satu bentuk pergerakan manusia (*human mobility*) terbesar di dunia yang terjadi dalam durasi waktu singkat dan terkonsentrasi pada satu titik geografis tertentu. Fenomena ini menempatkan haji sebagai prioritas strategis nasional yang berkaitan erat dengan stabilitas domestik dan kewajiban konstitusional negara dalam memberikan perlindungan serta pelayanan maksimal bagi warga negara di luar negeri (Renta et al., 2023; Saputra, 2023).

Dalam perspektif Hubungan Internasional, pengelolaan haji melibatkan interaksi dinamis antara kedaulatan negara pengirim jemaah (*sending state*) dan negara penerima (*host state*), yang menuntut manajemen negosiasi yang kompleks (Saripudin & Juned, 2024). Interaksi ini menegaskan bahwa agama tidak lagi sekadar urusan privat, melainkan variabel krusial yang mempengaruhi kebijakan luar negeri dan hubungan bilateral antarnegara (Haynes, 2021).

Bagi Indonesia, haji memiliki landasan konstitusional yang kuat. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah mengamankan negara untuk memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan bagi warga negara yang menunaikan ibadah tersebut (Undang-

Undang Republik Indonesia, 2019). Kewajiban ini menempatkan pemerintah sebagai aktor utama yang bertanggung jawab terhadap keselamatan dan kenyamanan warga negaranya di luar negeri. Namun, implementasinya menghadapi tantangan eksternal yang signifikan, yaitu ketergantungan penuh pada regulasi dan kebijakan Kerajaan Arab Saudi, sebuah hubungan interdependensi asimetris di mana Indonesia memiliki permintaan (*demand*) yang sangat besar sementara Arab Saudi memegang kendali penuh atas penawaran (*supply*) akses ibadah, sehingga menciptakan kerentanan diplomatik yang nyata (Subandi & Machmudi, 2022).

Arab Saudi memegang posisi sentral dalam tata kelola haji global sebagai *Custodian of the Two Holy Mosques* (Penjaga Dua Kota Suci). Status ini memberikan legitimasi teologis sekaligus kedaulatan politik atas wilayah Makkah dan Madinah, yang menjadi sumber *religious soft power* bagi Arab Saudi dalam memproyeksikan pengaruh di dunia Islam (Alyusufi, 2023). Kedaulatan teritorial ini melahirkan hak prerogatif bagi pemerintah Saudi untuk mengatur kebijakan kuota, visa, serta protokol keamanan penyelenggaraan haji secara mandiri (Tătar & Moïsi, 2022). Akses pelaksanaan ibadah haji bagi negara-negara pengirim jemaah, termasuk Indonesia, sangat dipengaruhi oleh kebijakan domestik dan pertimbangan keamanan nasional yang ditetapkan oleh Arab Saudi (Morrone, 2021).

Dinamika hubungan Indonesia dan Arab Saudi dalam penyelenggaraan haji semakin kompleks dengan adanya transformasi besar-besaran melalui kerangka *Saudi Vision 2030*. Di bawah kepemimpinan Putra Mahkota Mohammed bin Salman, Arab Saudi melakukan reformasi ekonomi dan kelembagaan untuk

mengurangi ketergantungan terhadap sektor minyak, menjadikan sektor haji dan umrah sebagai salah satu pilar strategis pembangunan nasional. Melalui *Pilgrim Experience Program*, pemerintah Saudi berupaya meningkatkan kapasitas pelayanan, memperkuat infrastruktur, memperluas digitalisasi, dan meningkatkan kualitas pengalaman ibadah jemaah dari seluruh dunia (Kingdom of Saudi Arabia, 2021). Transformasi ini mengubah pola penyelenggaraan haji menjadi lebih sistematis, profesional, dan berbasis teknologi. Salah satu implementasi penting pada tahun 2024 adalah penguatan sistem digital Nusuk sebagai instrumen pengelolaan dan pengawasan jemaah, yang menuntut negara pengirim menunjukkan kesiapan administratif, kepatuhan regulasi, dan kemampuan integrasi sistem (Astutik et al., 2024).

Tantangan diplomasi Indonesia memasuki fase krisis ketika pandemi COVID-19 melanda dunia pada tahun 2020. Arab Saudi mengambil keputusan drastis menutup akses internasional demi keamanan kesehatan global. Pelaksanaan haji tahun 2020 diselenggarakan secara sangat terbatas, hanya diperuntukkan bagi warga negara Saudi dan warga asing yang sudah bermukim di sana, tanpa menerima kedatangan jemaah dari luar negeri (Al Jazeera, 2020). Bagi Indonesia, kebijakan ini mengakibatkan pembatalan total keberangkatan dan memicu penumpukan antrean yang belum pernah terjadi sebelumnya (CNN Indonesia, 2020).

Ketidakpastian berlanjut pada tahun 2021, ketika Arab Saudi kembali menutup akses bagi jemaah internasional meskipun kuota dinaikkan menjadi 60.000 jemaah, hanya untuk warga negara Saudi dan ekspatriat yang telah divaksinasi (Arab News, 2021; Hindustan Times, 2021). Absennya jemaah

Indonesia selama dua tahun berturut-turut menciptakan akumulasi masalah domestik dan beban psikologis bagi calon jemaah yang telah menunggu puluhan tahun.

Memasuki tahun 2022, Arab Saudi mulai membuka pintu bagi jemaah internasional sebagai fase transisi menuju normalisasi, namun dengan pembatasan signifikan. Total kuota global ditetapkan satu juta jemaah, di mana Indonesia memperoleh 100.051 jemaah kurang dari 50% kuota normal dengan syarat pembatasan usia maksimal 65 tahun dan kewajiban tes PCR negatif (AP News, 2022; Newsweek, 2022). Kebijakan ini menggugurkan ribuan calon jemaah lansia yang seharusnya menjadi prioritas pemberangkatan, menegaskan bahwa hak prerogatif Saudi dalam menentukan kriteria jemaah tetap menjadi variabel penentu yang sulit diprediksi (CNN Indonesia, 2022).

Harapan pemulihan mulai terlihat pada tahun 2023, ketika Indonesia berhasil mengembalikan kuota ke tingkat normal pra-pandemi sebesar 221.000 jemaah dan menghapus kebijakan pembatasan usia (Kompas.com, 2023). Namun, pengembalian kuota ke angka normal belum cukup mengatasi penumpukan akibat penundaan selama pandemi. Situasi ini mendorong desakan publik agar pemerintah tidak hanya kembali normal, melainkan mempercepat diplomasi untuk mendapatkan kuota tambahan demi mengurangi antrean yang semakin panjang (Nugroho, 2024).

Dampak penundaan keberangkatan selama tiga tahun berturut-turut menciptakan akumulasi masif pada daftar tunggu (*waiting list*) jemaah haji Indonesia. Antrean telah mencapai titik kritis dimana masa tunggu di Kabupaten

Bantaeng, Sulawesi Selatan, mencapai 47 tahun, sementara di Kalimantan Selatan rata-rata mencapai 37-38 tahun (InfoIndonesia, 2024). Jutaan jemaah terjebak dalam ketidakpastian, menciptakan tekanan domestik luar biasa bagi pemerintah untuk memaksimalkan diplomasi demi mengurai antrean melalui strategi adaptif dalam kebijakan luar negeri (Medina, 2024).

Dalam konteks inilah penyelenggaraan haji tahun 2024 menjadi momentum penting bagi diplomasi Indonesia. Pemerintah menyadari bahwa mekanisme pembagian kuota standar berdasarkan formula Organisasi Kerja Sama Islam (OKI) tidak lagi memadai untuk mengatasi krisis antrean yang terus meningkat (Marliza, 2024). Diperlukan strategi diplomasi proaktif, intensif, dan terukur untuk menembus batasan kebijakan kuota yang ditetapkan secara kedaulatan oleh Arab Saudi, strategi yang menuntut kemampuan negosiasi tingkat tinggi untuk menyelaraskan kepentingan nasional Indonesia dengan prioritas strategis Kerajaan Arab Saudi dalam Visi 2030 (Renta et al., 2023).

Upaya diplomasi intensif tersebut membuahkan hasil bersejarah pada tahun 2024. Indonesia berhasil memecahkan rekor dengan memperoleh jumlah kuota haji tertinggi sepanjang sejarah penyelenggaraan haji nasional, melampaui kuota-kuota pada masa pra-pandemi (Kementerian Agama Republik Indonesia, 2024d). Keberhasilan mengamankan penambahan kuota signifikan di luar kuota dasar menjadi pencapaian luar biasa mengingat ketatnya persaingan global dan transformasi sistem digital Arab Saudi yang cenderung kaku (Nugroho, 2024).

Fenomena keberhasilan diplomasi Indonesia dalam memperoleh tambahan kuota haji tahun 2024 perlu dianalisis secara mendalam dari perspektif negosiasi

internasional, mulai dari proses persiapan domestik, perundingan dengan Arab Saudi, implementasi teknis penyelenggaraan haji, hingga evaluasi pasca-penyelenggaraan yang mempengaruhi hubungan bilateral pada periode berikutnya.

Berdasarkan uraian tersebut, di tengah meningkatnya antrean jamaah haji, transformasi tata kelola haji Arab Saudi, serta keberhasilan Indonesia memperoleh tambahan kuota pada tahun 2024, penulis tertarik mengkaji fenomena tersebut dalam penelitian berjudul "Diplomasi Indonesia Dalam Upaya Penambahan Kuota Haji Arab Saudi Tahun 2024".

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana proses diplomasi Indonesia dalam upaya penambahan kuota haji Arab Saudi tahun 2024?

1.3 Tujuan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah yang telah ditetapkan, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses diplomasi Indonesia dalam Upaya penambahan kuota haji Arab Saudi tahun 2024.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang signifikan, baik secara teoretis bagi pengembangan ilmu pengetahuan maupun secara praktis bagi para pemangku kepentingan.

1.4.1. Manfaat Teoretis

Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan studi Hubungan Internasional, khususnya dalam kajian diplomasi dan negosiasi internasional.

1. Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya literatur Hubungan Internasional mengenai diplomasi haji (*Hajj Diplomacy*) sebagai bentuk diplomasi bilateral yang melibatkan dimensi politik, keagamaan, teknis, dan administratif dalam hubungan Indonesia-Arab Saudi.
2. Penelitian ini diharapkan dapat memperluas pemahaman mengenai proses negosiasi internasional yang berkelanjutan, khususnya dalam menganalisis kasus diplomasi non-tradisional yang tidak hanya berfokus pada pencapaian kesepakatan, tetapi juga pada aspek implementasi dan evaluasi pasca-negosiasi.
3. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi konseptual mengenai pentingnya tahap implementasi dan pasca-negosiasi dalam menentukan keberhasilan suatu proses negosiasi internasional.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan ibadah haji maupun pengembangan kebijakan luar negeri Indonesia.

1. Bagi Pemerintah Indonesia, khususnya Kementerian Agama dan Kementerian Luar Negeri, penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi dan masukan dalam merumuskan strategi diplomasi haji yang lebih efektif untuk

mempertahankan maupun meningkatkan kuota haji Indonesia pada masa mendatang.

2. Bagi penyelenggara pelayanan haji, penelitian ini dapat memberikan gambaran mengenai pentingnya kesiapan teknis, administratif, dan manajerial dalam mendukung keberhasilan implementasi hasil negosiasi dengan Pemerintah Arab Saudi.
3. Bagi akademisi dan peneliti, penelitian ini dapat menjadi referensi bagi pengembangan studi Hubungan Internasional yang mengkaji diplomasi bilateral dan negosiasi internasional dalam isu-isu transnasional.

