

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Penyelenggaraan dan Pengelolaan Ibadah Haji merupakan tugas nasional mengingat jumlah jemaah haji Indonesia yang sangat besar, melibatkan berbagai instansi dan lembaga, baik dalam negeri maupun luar negeri, dan berkaitan dengan berbagai aspek, antara lain Pengorganisasian, bimbingan, transportasi, kesehatan, akomodasi, dan keamanan. Di samping itu Penyelenggaraan Ibadah Haji dilaksanakan di negara lain dalam waktu yang sangat terbatas yang menyangkut nama baik dan martabat bangsa Indonesia di luar negeri, khususnya di Arab Saudi.

Di dalam Penyelenggaraan Ibadah haji tentu terdapat istilah pengelolaan yang merujuk pada kata manajemen. Kata ini berasal dari "*to manage*" yang berarti mengatur, mengurus atau mengelola. Hamiseno mengemukakan bahwa manajemen berarti,

“Suatu tindakan yang dimulai dari penyusunan data, merencanakan, mengorganisasikan, melaksanakan sampai pengawasan dan penilaian.”

Stoner dan Winkel juga mengatakan bahwa :

“Manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian kegiatan-kegiatan anggota organisasi dan penggunaan seluruh sumber organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Ketika kegiatan diorganisir dengan pengelolaan yang baik akan berkorelasi positif terhadap pengefektifan dan efisiensi kegiatan secara teknis, begitu juga dalam pelayanan.”¹

¹ Imam Syaukani (ed.), Manajemen Pelayanan Haji di Indonesia (Jakarta, Kementerian Agama RI Badan Litbang dan Diklat Puslitbang Kehidupan Keagamaan, 2009), hlm. 11.

Dalam pelaksanaan, pengelolaan memiliki fungsi-fungsi dan unsur-unsur. Jika fungsi dan unsur pengelolaan ini dijalankan dengan baik, maka akan menghasilkan output dan outcome yang baik pula. Fungsi pengelolaan tersebut antara lain, perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan atau pengendalian. Sementara unsur-unsur pengelolaan terdiri dari manusia sebagai pelaksananya, anggaran yang tersedia, alat yang menunjang kegiatan dan metode yang tepat.²

Sebagai bentuk pelayanan publik pengelolaan Ibadah Haji seyogyanya didasarkan pada asas: kepentingan umum, kepastian hukum; kesamaan hak; keseimbangan hak dan kewajiban; keprofesionalan; partisipatif; persamaan perlakuan/ tidak diskriminatif; keterbukaan; akuntabilitas; fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; ketepatan waktu; dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.³

Di samping itu, pengelolaan ibadah haji juga harus memperhatikan hak-hak jemaah haji sebagaimana dijamin dalam undang-undang perlindungan konsumen. Dalam undang-undang perlindungan konsumen, disebutkan bahwa hak konsumen itu adalah:

- a. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;

² Ibid...

³ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

- c. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa
- f. perlindungan konsumen secara patut;
- g. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- h. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- i. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang;
- j. dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- k. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.⁴

Jika dicermati, sejujurnya masih ditemui sejumlah permasalahan yang mewarnai penyelenggaraan Ibadah Haji yang perlu dicermati. *Pertama*, muncul penilaian dari eksternal bahwa selama ini aspek kelembagaan, pengelolaan keuangan, peningkatan sarana dan prasarana dalam memberikan pelayanan kepada jamaah haji masih belum efektif. Undang – Undang tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji belum tegas memisahkan antara fungsi regulator, operator dan evaluator, selama ini tiga fungsi tersebut masih terpusatdi Kementerian Agama sehingga ketika fungsi – fungsi tersebut terpusat di satu titik maka peluang abuse of power menjadi lebih besar.

⁴ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Kedua, sistem pendaftaran calon jamaah haji yang dianggap masih menyisakan permasalahan. Besarnya kuota jamaah haji yang diberikan oleh Kerajaan Saudi Arabia kepada Indonesia ternyata tidak mampu mengakomodir jumlah calon jamaah haji yang ingin berangkat ke tanah suci. Hal ini berimbas terhadap semakin membengkaknya daftar tunggu (waiting list) calon jamaah haji Indonesia yang kini mencapai sekitar 2 juta orang lebih sementara kuota haji Indonesia setiap tahunnya hanya berkisar 221.000 orang.⁵ Animo tinggi umat Islam untuk menunaikan ibadah haji Kementerian Agama disinyalir dipicu oleh merebaknya praktek Dana Talangan Haji yang diberikan oleh pihak perbankan baik itu Bank Konvensional maupun Bank Syariah. Hal ini mengakibatkan panjangnya daftar antrean tunggu calon jamaah haji. Rasionalitasnya adalah dana Talangan Haji yang diberikan oleh Bank maka memperlonggar seseorang untuk dapat mendaftar, diikuti untuk mendapatkan nomor porsi atau seat calon jamaah haji melalui bantuan pinjaman dana dari Bank yang kemudian diangsur dalam kurun waktu tertentu Berangkat dari sini maka muncul anggapan dana talangan haji telah mereduksi syarat istitho'ah (kemampuan) untuk melaksanakan haji.

⁵ <http://news.liputan6.com/read/2824351/jokowi-kuota-haji-indonesia-untuk-2017-naik-jadi-221000> diakses tanggal 24 Mei 2017

Ketiga, sistem pengelolaan keuangan Haji, dilihat dari asalnya dana haji dapat dibedakan menjadi dua, dana yang bersumber dari jemaah haji yang disebut dengan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH), dan dana yang bersumber dari APBN. Selain dua jenis dana tersebut, ada juga dana haji yang berasal dari hasil optimalisasi setoran awal (*indirect cost*).

Sebagaimana diketahui BPIH digunakan untuk keperluan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji yang besarnya ditetapkan oleh Presiden atas usul Menteri setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia⁶. BPIH yang disetor ke rekening Menteri melalui Bank Syariah/dan atau bank umum nasional yang ditunjuk, dikelola oleh Menteri Agama RI dengan mempertimbangkan nilai manfaat. Nilai manfaat ini digunakan langsung untuk membiayai belanja operasional Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Tabungan Haji dari setoran awal calon jemaah haji ini yang kini mencapai 80 triliun rupiah dengan bunga rata – rata 1triliun rupiah yang dikelola oleh Badan Pelaksana Pengelola Keuangan Haji (BPKH) dan dipergunakan untuk mensubsidi kebutuhan jemaah haji yang berangkat lebih dahulu namun praktek ini minim sandaran hukumnya karena penggunaan bunga dari tabungan jemaah haji juga tanpa persetujuan calon jemaah haji yang belum berangkat serta besarnya bunga tabungan haji berpotensi rawan penyimpangan dan penyelewengan.

⁶ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 pasal 21 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji

Keinginan menginvestasikan dana haji ke sektor infrastruktur disampaikan secara langsung oleh Presiden Ir. Joko Widodo sbb :

"Itu adalah dana umat. Entah dipakai untuk sukuk, untuk infrastruktur, untuk di bank syariah, semuanya harus dengan kehati-hatian."⁷

Selain bunga tabungan haji hal yang paling disoroti adalah tentang pengelolaan Dana Abadi Ummat (DAU) yaitu sejumlah dana yang diperoleh dari hasil pengembangan Dana Abadi Ummat dan/atau sisa biaya operasional penyelenggaraan Ibadah Haji serta sumber halal yang tidak mengikat. Ide ini digagas ketika Menteri Agama dijabat oleh Tarmizi Taher dan saat ini diperkirakan Dana Abadi Ummat tersebut mencapai 4 triliun rupiah, sesuai amanat pasal 47 ayat 1 UU no 13 Tahun 2008 Dana Abadi Ummat haruslah dikelola dan dikembangkan untuk kemaslahatan umat namun prakteknya pemerintah lebih memilih menempatkan DAU ini dalam bentuk sukuk (Surat Berharga Syariah Negara/SBSN) berupa Suku Dana Haji (SHDI) hal ini diperburuk dengan pencatatan dan pelaporan DAU yang belum transparan dan akuntabel apalagi Badan Pengelola Dana Abadi Ummat secara *ex. officio* masih dijabat oleh pejabat Kementerian Agama yang seharusnya sesuai dengan amanah Undang – Undang disyaratkan melibatkan unsur masyarakat didalam pengelolaan DAU.

Dalam penerapannya penyelenggaraan Ibadah Haji harusnya multidimensi / banyak pihak yang terlibat dan banyak hal yang terkait didalamnya, untuk itu profesionalisme pelayanan ibadah haji menjadi

⁷ disampaikan oleh Presiden RI Joko Widodo usai melantik Anggota Dewan Pengawas dan Anggota Badan Pelaksana Pengelola Keuangan Haji (BPKH) di Istana Negara, Jakarta, Rabu (26/7/2017)

sebuah keniscayaan bagi pemerintah sebagai otoritas tunggal penyelenggara ibadah haji, kita semua berharap carut marut penyelenggaraan ibadah haji dan kisah pilu calon jamaah haji yang gagal berangkat tidak menjadi sebuah ritual dan lagu wajib yang kita dengar setiap bulan haji tiba, didugafaktor-faktor penyebab munculnya masalah-masalah tersebut dikarenakan tiga hal, yaitu: (1) Ketidaksesuaian antara idealitas dan realitas, (2) Ketidaksepadanan antara terbatasnya otoritas dan wewenang dengan besarnya tugas dan tanggung jawab, (3) Pengorganisasian yang bersifat ad hoc. Berdasarkan konteks di atas, peneliti tertarik untuk mengungkap sisi-sisi lebih mendalam dari pernak-pernik manajemen penyelenggaraan haji melalui skema penelitian ini tentang “ Implementasi Undang – undang Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Tulungagung dan Kabupaten Trenggalek.”

B. Fokus Dan Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan konteks penelitian diatas, maka perlu ditetapkan fokus penelitian Implementasi Undang – undang Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji guna menjawab segala permasalahan yang ada. Adapun penulis dapat merumuskan permasalahannya sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Undang- undang No. 13 Tahun 2008 tentang Pengorganisasian Jamaah Haji di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Tulungagung dan Kabupaten Trenggalek.
2. Bagaimana Implementasi Undang- undang No. 13 Tahun 2008 tentang Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Tulungagung dan Kabupaten Trenggalek?
3. Bagaimana Implementasi Undang- undang No. 13 Tahun 2008 tentang Prosedur Pendaftaran dan Kuota Penyelenggaraan Ibadah Haji di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Tulungagung dan Kabupaten Trenggalek?
4. Bagaimana Implementasi Undang- undang No. 13 Tahun 2008 tentang Pembinaan Ibadah Haji di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Tulungagung dan Kabupaten Trenggalek ?

C. Tujuan Penelitian

Berpijak pada fokus penelitian di atas, maka yang menjadi tujuan Penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mediskripsikan Implementasi Undang- undang No. 13 tahun 2008 tentang Pengorganisasian Jamaah Haji di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Tulungagung dan Kabupaten Trenggalek.
2. Untuk menjelaskan Implementasi Undang- undang No. 13 Tahun 2008 tentang Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Tulungagung dan Kabupaten Trenggalek.

3. Untuk mengidentifikasi Implementasi Undang- undang No. 13 Tahun 2008 tentang Prosedur Pendaftaran dan Kuota Penyelenggaraan Ibadah Haji di Kantor Kementerian Agama KabupatenTulungagung dan Kabupaten Trenggalek.
4. Untuk menjelaskan Implementasi Undang- undang No. 13 Tahun 2008 tentang Pembinaan Ibadah Haji di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Tulungagung dan Kabupaten Trenggalek.

D. Kegunaan Penelitian

Secara umum manfaat penelitian ini meliputi dua aspek, yaitu secara Teoritis dan secara praktis sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini untuk menambah khazanah ilmu pengetahuan khususnya manajemen pelayanan haji khususnya yang berkaitan dengan langkah-langkah pembinaan, pelayanan, dan perlindungan pelaksanaan ibadah haji, dengan harapan dapat dijadikan salah satu perbandingan oleh peneliti lainnya. Secara akademis, penelitian akan menambah referensi dan pengetahuan tentang manajemen pelayanan haji di Indonesia serta kepada mereka yang berkepentingan terhadap permasalahan ini.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan secara praktis bermanfaat pada tiga hal: *Pertama* Menjadi bahan pertimbangan dan masukan terhadap kebijakan yang akan diambil Kemenag dalam upaya pembinaan, pelayanan, dan perlindungan pelaksanaan ibadah haji. Secara khusus penelitian ini diharapkan memberikan masukan bagi Dirjen Penyelenggaraan Haji dan Umrah dalam rangka perbaikan dan pengembangan manajemen pelayanan haji di Indonesia; *Kedua* Memberikan pelayanan kepada calon jamaah haji yang lebih baik, profesional dan memuaskan calon jamaah dalam bentuk rekomendasi kepada Menteri Agama RI; dan *Ketiga* Menambah referensi dan pengetahuan tentang manajemen pelayanan haji di Indonesia serta kepada mereka yang berkepentingan terhadap permasalahan ini.

E. Penegasan Istilah

Supaya mudah dipahami dan untuk memudahkan pembahasan selanjutnya, maka terlebih dahulu akan penulis kemukakan pengertian beberapa istilah kunci dalam tesis ini, yaitu sebagai berikut:

1. Penegasan Konseptual

- a. Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap sempurna. Menurut Nurdin

Usman, implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan sekedar aktivitas, tapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan.⁸ Guntur Setiawan berpendapat, implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif.⁹

Dari Pengertian-pengertian diatas memperlihatkan bahwa kata implementasi bermuara pada mekanisme suatu sistem. Berdasarkan pendapat para ahli diatas maka dapat disimpulkan implementasi adalah suatu kegiatan yang terencana, bukan hanya suatu aktifitas dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan undang – undang atau norma-norma untuk mencapai tujuan tertentu.

- b. Undang – undang Republik Indonesia Nomor : 13 tahun 2008 adalah Landasan / Dasar Hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia. Penyelenggaraan Ibadah Haji dilaksanakan berdasarkan asas keadilan, profesionalitas, dan akuntabilitas dengan prinsip nirlaba. Penyelenggaraan Ibadah Haji bertujuan untuk memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan yang

⁸ Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, Grasindo, Jakarta, 2002, hal70

⁹ Guntur Setiawan, *Impelementasi dalam Birokrasi Pembangunan*, Balai Pustaka, Jakarta, 2004, hal39

sebaik-baiknya bagi Jemaah Haji sehingga Jemaah Haji dapat menunaikan ibadahnya sesuai dengan ketentuan ajaran agama Islam.¹⁰

- c. Kementerian Agama Republik Indonesia (disingkat Kemenag RI, dahulu Departemen Agama Republik Indonesia, disingkat Depag RI adalah kementerian dalam Pemerintah Indonesia yang membidangi urusan agama. Kementerian Agama dipimpin oleh seorang Menteri Agama (Menag) yang sejak tanggal 9 Juni 2014 dijabat oleh Lukman Hakim Saifuddin.¹¹
- d. Kantor Kementrian Agama Kabupaten adalah Perpanjangan tugas Kementrian Agama yang membidangi urusan Agama di tingkat Kabupaten / Kota.¹²

2. Penegasan Operasional

Dalam hal Implementasi Undang – undang Nomor 13 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji penulis menitik beratkan pada empat bab saja mengingat undang – undang ini terdiri dari 17 Bab dan 69 Pasal. penulis lebih fokus untuk melakukan analisis penerapannya di lapangan meliputi pengorganisasian, Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji, Mekanisme dan Prosedur Pendaftaran dan Kuota Jamaah haji, serta Mekanisme dan prosedur Pembinaan

¹⁰ Undang – undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraa Ibadah Haji. hal 3

¹¹ https://id.wikipedia.org/wiki/Kementerian_Agama_Republik_Indonesia#Referensi 5 Mei 2017

¹² <https://id....home.5mei2017>

Jamaah Haji. Terkait dengan Implementasinya penulis mengambil dua lokasi penelitian yakni di Kantor Kementrian Agama Kabupaten Tulungagung dan Kantor Kementrian Agama Kabupaten Trenggalek.

Penulis memahami bahwa Bentuk Pengorganisasian Penyelenggaraan Ibadah Haji meliputi unsur kebijakan, pelaksanaan, dan pengawasan. Kebijakan dan pelaksanaan dalam penyelenggaraan Ibadah haji merupakan tugas nasional dan menjadi tanggung jawab Pemerintah. Dengan demikian maka penulis akan menggali informasi secara mendalam mengenai pengorganisian dalam penyelenggaraan Ibadah haji di Kantor Kementrian Agama Kab. Tulungagung dan Kab. Trenggalek. Sehingga dapat ditemukan kendala – kendala yang dihadapi di lapangan dan upaya – upaya yang sudah dilakukan dalam mengatasi kendala – kendala tersebut sebagai bahan evaluasi.

Prosedur Pendaftaran, Kuota, dan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji sering berubah – ubah disetiap tahunnya, hal ini tentu sedikit atau banyak berpengaruh terhadap penyelenggaraan ibadah haji di wilayah. Dengan demikian maka penulis akan menggali informasi secara mendalam mengenai Prosedur pendaftaran, kuota dan biaya dalam penyelenggaraan Ibadah haji di Kantor Kementrian Agama Kab. Tulungagung dan Trenggalek. Sehingga dapat ditemukan kendala – kendala yang dihadapi di lapangan dan upaya – upaya yang sudah dilakukan dalam mengatasi kendala – kendala tersebut sebagai bahan evaluasi.

Dalam rangka Pembinaan Ibadah Haji, Menteri menetapkan Mekanisme dan prosedur Pembinaan Ibadah Haji dan Pedoman pembinaan, tuntunan manasik, dan buku panduan perjalanan Ibadah Haji. Pembinaan dilakukan tanpa memungut biaya tambahan dari Jemaah Haji di luar BPIH yang telah ditetapkan. Terkait pelaksanaan Pembinaan Ibadah Haji, masyarakat dapat memberikan bimbingan Ibadah Haji, baik dilakukan secara perseorangan maupun dengan membentuk kelompok bimbingan. Dengan demikian maka penulis akan menggali informasi secara mendalam mengenai Implementasi Undang – undang tentang Pembinaan Calon Jemaah Haji di Kantor Kementrian Agama Kab. Tulungagung dan Trenggalek. Sehingga dapat ditemukan kendala – kendala yang dihadapi di lapangan dan upaya – upaya yang sudah dilakukan dalam mengatasi kendala – kendala tersebut sebagai bahan evaluasi.