

**MANAJEMEN PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI
(ANALISIS TERHADAP KEBIJAKAN PENYELENGGARAAN
IBADAH HAJI DI INDONESIA)**



Laporan Hasil Penelitian

Oleh :

Fatum Abubakar, S.Ag., M.Ag

**KEMENTERIAN AGAMA
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN MASYARAKAT
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI TERNATE
TAHUN 2014**

**MANAJEMEN PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI
(ANALISIS TERHADAP KEBIJAKAN PENYELENGGARAAN
IBADAH HAJI DI INDONESIA)**



Laporan Hasil Penelitian

Oleh :

Fatum Abubakar, S.Ag., M.Ag

**KEMENTERIAN AGAMA
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN MASYARAKAT
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI TERNATE
TAHUN 2014**

Pengesahan Laporan Hasil Penelitian

1. Identitas Peneliti

Nama Lengkap : Fatum Abubakar, S.Ag., M.Ag
NIP : 191277 200710 2 001
Pangkat/Gol : Lektor/IIIc
Alamat : Jl. Raya BTN Kel. Marikurubu Ternate

2. Identitas Penelitian

Judul Penelitian : Manajemen Penyelenggaraan Ibadah Haji
(Analisis Terhadap Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia)
Kategori : Penelitian Prodi
Bidang Ilmu : Hukum Islam
Lokasi Penelitian : Ternate
Jangka Waktu Penelitian : 3 Bulan
Biaya Penelitian : 7.950.000

Mengetahui,
Ketua LP2M,



Drs. Ansar Tohe., M. Fiiil
NIP: 19650711 199403 1002

Ternate, 29 Desember 2014
Peneliti,

Fatum Abubakar, S.Ag., M.Ag
NIP: 19771219200710 2 001

Menyetujui,
Rektor,



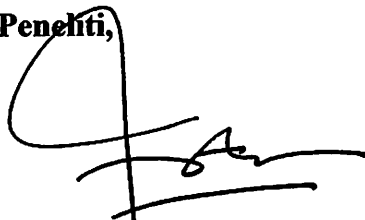
Dr. H. Abd. Rahman I. Marasabessy, M. Ag
NIP: 19571221 198703 1 002

PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME DAN DAUR ULANG

Dengan penuh kesadaran, Peneliti menyatakan bahwa penelitian dan laporan penelitian ini benar adalah hasil karya peneliti sendiri dan tidak merupakan daur ulang dari hasil karya sendiri maupun karya orang lain. Jika dikemudian hari terbukti merupakan plagiat atau dibuat orang lain maka penelitian batal demi hukum.

Ternate, 31 Desember 2014

Peneliti,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large loop on the left and several horizontal strokes on the right, identifying the researcher.

Fatum Abubakar, S.Ag., M.Ag

ABSTRAK

Penelitian ini berjudul ; Manajemen Penyelenggaraan Ibadah haji (Analisis Kebijakan Penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia) Pelaksanaan haji mempunyai landasan yuridis pada UU No 17 Tahun 1999 yang telah direvisi menjadi UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Haji. Dalam Undang-Undang ini, secara tegas dinyatakan bahwa penanggung jawab penyelenggaraan haji adalah pemerintah, khususnya Kementerian Agama, baik pusat maupun daerah. Bahkan ada kecenderungan bahwa ketidakteraturan dan ketidakbecusan dalam pengelolaan ibadah haji ini diakibatkan oleh para personel dan petugas haji yang tidak profesional dalam menjalankan tugasnya. Permasalahan penelitian ini, Bagaimana tumbuh kembang kebijakan dalam penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia? Bagaimana sebenarnya manajemen penyelenggaraan ibadah haji yang dikelola oleh Kementerian Agama? Dengan demikian tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana sebenarnya tumbuh kembang kebijakan pengelolaan penyelenggaraan ibadah haji yang dikelola oleh Kementerian Agama dan juga tentang bagaimana manajemen penyelenggaraan ibadah haji yang selama ini telah dilaksanakan oleh Kementerian Agama. Metode penelitian adalah suatu cara bertindak menurut sistem aturan atau tatanan yang bertujuan agar kegiatan praktis terlaksana secara rasional dan terarah sehingga dapat mencapai hasil yang optimal. Sedangkan penelitian adalah pencarian fakta menurut metode obyektif yang jelas, untuk menemukan fakta dan menghasilkan dalil atau hukum. Penelitian ini adalah penelitian pustaka dengan menggunakan pendekatan sosiologis keagamaan, sehingga dalam tahap pengumpulan data, peneliti berupaya untuk menemukan dan menghimpun sumber kepustakaan tentang manajemen penyelenggaraan haji di Indonesia dan juga dampaknya terhadap masyarakat Muslim secara sosial sebagai umat pengguna layanan ibadah haji. Sedangkan sumber datanya diperoleh dari berbagai pustaka, literatur, media, dan referensi lain yang relevan berkaitan dengan manajemen penyelenggaraan ibadah haji, yang kemudian data-data ini dianalisis dengan pendekatan analisis isi (*content analysis*). *pertama*, manajemen penyelenggaraan ibadah haji telah dilakukan oleh pemerintah, dalam hal ini adalah Kementerian Agama dengan memberikan sebuah perencanaan terhadap empat manajemen pelayanan dalam penyelenggaraan ibadah haji, yaitu manajemen operasional haji, manajemen SDM haji, manajemen anggaran dan keuangan serta aset haji, dan manajemen sistem informasi haji. Keempat manajemen ini merupakan sebuah aspek yang mencerminkan adanya implementasi pelayanan terhadap jamaah haji yang diharapkan bisa meningkatkan kualitas dan mutu layanan kepada para jamaah haji. *Kedua*, kebijakan yang dikeluarkan oleh kementerian agama dalam penyelenggaraan dan pelayanan ibadah haji secara historis menunjukkan adanya sebuah progresivitas kebijakan. Pada akhirnya, kebijakan pelayanan terbaik pada jamaah haji meliputi tiga aspek yaitu: aspek pembinaan, aspek pelayanan, dan aspek perlindungan. Ketiga aspek inilah yang menjadi ruh dari adanya berbagai kebijakan di bidang haji.

KATA PENGANTAR

Puji syukur peneliti ucapkan atas berkat dan rahmat Allah SWT penyusunan hasil penelitian ini dapat diselesaikan. Penelitian ini berjudul “*Manajemen Penyelenggaraan Ibadah Haji (Analisis Terhadap Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia)*.” disusun sebagai salah satu wujud dari Tri Darma Perguruan Tinggi dan sekaligus tugas yang diimbangi kepada dosen di lingkungan IAIN Ternate.

Peneliti menyadari sepenuhnya bahwa dalam penyelesaian penelitian ini banyak mendapat bantuan baik moril dan material dari berbagai pihak. Melalui kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada yang terhormat:

1. Rektor IAIN Ternate, Bapak Dr. H. Abd. Rahman I. Marasabessy, M.Ag, yang telah memberi kepercayaan dan bantuan material sehingga penelitian ini dapat dilaksanakan.
2. Bapak Drs. Ansar Tohe, M. Fil. I., selaku kepala P2M STAIN Ternate yang telah memberikan peluang kepada peneliti sehingga penelitian ini dapat terlaksana.
3. Bapak Dr. Hamzah, M.Ag., selaku kepala penelitian IAIN Ternate yang telah memberikan arahan, dan bantuan sehingga penelitian ini dapat dilaksanakan dan hasilnya dapat disusun dengan baik.

4. Kepala Kantor Kementerian Agama Kota Ternate dan seluruh Staf, Terkhusus Seksi URAIS yang telah meluangkan waktu dalam memberikan peneliti kesempatan untuk melakukan penelitian yang di maksud.
5. Perpustakaan Daerah Kota Ternate, Perpustakaan IAIN Ternate, Perpustakaan Universitas Negeri Khairun, Perpustakaan UMMU, yang telah memberikan pelayanan prima selama peneliti mengambil data.
6. Orang Tua tercinta yang tidak pernah luntur kasih sayangnya.
7. Suami tercinta Umar al-Habsyi yang selalu mensupport setiap langkah yang saya tapaki, serta anak-anak tersayang Lu'lu' Agaisha dan Lubnah Aqniya serta Calon adiknya yang memberikan senyuman kebahagiaan sehingga menjadi kekuatan tersendiri bagi ummi tum.

Peneliti juga menyampaikan ucapan terima kasih kepada pihak-pihak lain yang karena terbatasnya ruang, tidak dapat peneliti sebutkan satu persatu, semoga amal mereka diterima di sisi-Nya

Akhirnya, atas seluruh perhatian dan bantuannya peneliti mengucapkan banyak terimah kasih, semoga Allah SWT selalu melimpahkan karunia, hidayah dan ilmu yang bermanfaat bagi kita semua.

Ternate, 30 Desember 2014

Peneliti

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME.....	iii
ABSTRAK	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	6
D. Tinjauan Pustaka.....	7
E. Kerangka Teori.....	9
F. Metode Penelitian.....	15
G. Sistematika Pembahasan.....	17
BAB II. DEPARTEMEN AGAMA: PEMANGKU KEBIJAKAN IBADAH HAJI	
A. Profil Kementerian Agama.....	18
B. Visi dan Misi Kementerian Agama.....	22
C. Profil Singkat Menteri Agama.....	25
D. Haji dan Kementerian Agama.....	33
BAB III. KEBIJAKAN DAN MANAJEMEN HAJI DI INDONESIA	
A. Manajemen Haji di Indonesia.....	36
B. Kebijakan Haji di Indonesia.....	46

**BAB IV. ANALISIS TERHADAP MANAJEMEN DAN KEBIJAKAN HAJI DI
INDONESIA**

- A. Analisis Manajemen Penyelenggaraan Ibadah Haji.....60
- B. Analisis Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji.....67

BAB VI. PENUTUP

- A. Kesimpulan 74
 - B. Saran-Saran 75
- DAFTAR PUSTAKA 76**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Ibadah haji adalah salah satu rukum Islam yang terakhir yang pelaksanaannya dilakukan dengan syarat-syarat tertentu, dan syarat umum yang paling populer adalah jika seorang Muslim itu mampu untuk melaksanakannya.¹ Mampu di sini adalah mampu dari segi biaya perjalanan ibadah hajinya dan mampu secara fisik, karena memang berhaji itu adalah ibadah yang lebih banyak mengandalkan daya tahan fisik. Dari segi biaya ini sendiri adalah biaya untuk perjalanan ibadah haji ke *baitullah* maupun biaya bagi nafkah keluarga yang ditinggalkannya, sehingga tidak ada hal-hal yang bisa menghalanginya untuk pergi haji.²

Namun, setiap ibadah, termasuk ibadah haji, tentu harus memenuhi dua hal agar bisa dianggap diterima ibadahnya, yaitu: *pertama*, dikerjakan semata-mata karena Allah. Artinya, yang menjadi satu-satunya pendorong dilakukannya ibadah itu adalah mengharapkan ridha Allah Swt., dan tidak terkait di dalamnya harapan untuk mendapatkan pujian orang, gengsi, dan lain sebagainya. *Kedua*, dikerjakan sesuai dengan sunnah Rasulullah Saw., karena selain Rasulullah Saw, tidak seorang pun yang mengetahui cara beribadah yang diridhai Allah Swt.³

¹ Lihat dalam QS Ali Imran [2]: 97 dan juga dalam hadis yang diriwayatkan oleh Abu Dawud (1721), Ahmad (2637), al-Hakim (1/608), Ibnu Hibban (9/16), dan al-Baihaqi (5/262).

² Amat Iskandar, *Ketika Haji Kami Kerjakan*, (Semarang: Dahara Prize, 1994), hlm. 6.

³ Habib Thohir bin Abdillah, "Rahasia Haji Mabur," dalam *Alkisah*, No. 21 (Jakarta: PT Dian Rakyat, 2008), hlm. 28.

Ibadah haji ini adalah ibadah yang bisa memunculkan spirit dan semangat yang luar biasa. Hal inilah yang digambarkan oleh Ali Syariati: “Jika dipandang dari segi praktis dan konseptual, maka rukun-rukun Islam yang terpenting yang memberikan motivasi dan *nation* Muslim dan yang membantu warga-warganya sadar, merdeka dan terhormat, serta memiliki tanggung jawab sosial yaitu di antaranya adalah haji.”⁴

Motivasi dan semangat untuk berhaji ini memang menjadi sesuatu yang sangat manusiawi dalam rangka untuk mendapatkan karunia, berkah, ampunan, dan keridhaan Allah. Bagaimana tidak, dengan melakukan ibadah haji, Allah menjanjikan segala pahala yang berlipat-lipat, terkabulnya doa dan pengharapan, dan bahkan janji surga Allah jika hajinya itu adalah haji yang mabrur. Semangat dan motivasi inilah yang menjadikan ibadah haji selalu menjadi rebutan untuk bisa dilaksanakan oleh umat di berbagai belahan dunia. Pelaksanaan ibadah haji ini tidak pernah sepi peminat, dan bahkan di Indonesia orang mau melaksanakan ibadah haji harus mengantri selama belasan tahun. Hal ini membuktikan bahwa ibadah haji adalah ibadah yang sangat didambakan oleh manusia Muslim sebagai bagian dari bentuk penghambaan dirinya di hadapan Allah Swt dan sebagai upaya untuk menyempurnakan rukun Islam. Dengan kata lain, keislaman seseorang baru bisa dikatakan sempurna jika ia sudah menyatakan syahadat, menegakkan shalat, berpuasa di bulan Ramadhan, membayar zakat, dan juga melaksanakan ibadah

⁴ Lihat Ibrahimsjah, “Berhaji dari Masa ke Masa,” dalam *Sabili*, No. 20 Tahun XVI 23 April 2009/27 Rabiul Akhir 1430, hlm. 18.

haji.⁵ Karena semangat akan mendapatkan berbagai kebaikan inilah mengapa ibadah haji menjadi idaman setiap Muslim.

Selain itu, ritual ibadah haji itu adalah suatu ibadah yang bisa dianggap unik. Selain karena adanya serangkaian ritual yang unik berdasarkan historisitas Nabi Ibrahim, ibadah haji ini juga melibatkan berbagai unsur lain di luar aspek ritual yang juga sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan ibadah haji dengan baik sehingga yang menjalankannya bisa mendapatkan predikat mabrur.⁶ Unsur lain selain ritual yang sangat penting adalah tentang semangat moral, sosial, spiritual, dan intelektual bagi yang mengerjakannya. Aspek sosial atau yang ada di luar ritual itulah yang dinyatakan Ali Syariati di atas, di mana aspek ini juga menjadi bagian penting dari dilaksanakannya ibadah haji. Keunikan ibadah haji lainnya adalah waktu pelaksanaannya yang hanya dapat dilakukan pada waktu tertentu, yaitu antara tanggal 8 sampai 13 Dzulhijah setiap tahunnya. Karena itu, kewajiban menunaikan ibadah haji ini adalah minimal sekali seumur hidup.

Tingginya nilai ibadah haji, umat Islam Indonesia tidak segan-segan mengorbankan sebagian harta kekayaannya, meninggalkan pekerjaan dan keluarganya selama waktu tertentu dan siap bersusah payah untuk menunaikan rukun Islam kelima tersebut. Karena itulah, tidak mengherankan kiranya jika setiap tahunnya umat Islam yang menunaikan ibadah haji selalu mengalami peningkatan, bahkan hingga harus melampaui kuota yang telah ditetapkan. Bahkan motivasi dan semangat untuk berhaji umat Muslim Indonesia ini memang

⁵ "Perintah Allah untuk Berhaji," *Panduan Haji*, (Jakarta: Republika, t.th), hlm. 8.

⁶ Martin van Bruinessen, *Kitab Kuning Pesantren dan Tarekat: Tradisi-tradisi Islam di Indonesia*. (Bandung: Mizan, 1995), hlm. 154;

sudah terkenal sejak zaman dulu. Sejarah telah membuktikan bahwa jauh sebelum kemerdekaan jumlah jamaah haji Indonesia dan sampai saat ini masih menempati posisi jumlah yang terbesar bila dibandingkan negara manapun, yaitu selalu berada pada kisaran 15-25% dari seluruh jamaah haji di Arab Saudi.⁷

Penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional dan menyangkut martabat serta nama baik bangsa, dan kegiatan penyelenggaraan ibadah haji menjadi tanggung jawab pemerintah. Namun, partisipasi masyarakat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem dan manajemen penyelenggaraan ibadah haji. Partisipasi masyarakat tersebut direpresentasikan dalam penyelenggaraan ibadah haji khusus dan bimbingan ibadah haji yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Untuk terlaksananya partisipasi masyarakat dengan baik, diperlukan pengaturan, pengawasan, dan pengendalian dalam rangka memberikan perlindungan kepada jamaah haji.

Pelaksanaan haji mempunyai landasan yuridis pada UU No 17 Tahun 1999 yang telah direvisi menjadi UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Haji. Dalam Undang-Undang ini, secara tegas dinyatakan bahwa penanggung jawab penyelenggaraan haji adalah pemerintah, khususnya Kementerian Agama, baik pusat maupun daerah. Meskipun upaya pembenahan terhadap penyelenggaraan ibadah haji selalu dilakukan setiap tahun, namun upaya tersebut tetap saja tidak memberikan hasil yang maksimal bagi penyelenggaraan ibadah haji.⁸ Ada saja kekurangan dan ketidakteraturan yang bisa dirasakan dalam penyelenggaraan

⁷ "Menuju Penyelenggaraan Haji Yang Lebih Baik," *Nuansa Persada Online*, diunduh dari http://nuansaonline.net/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=23, diakses tanggal 24 Maret 2014.

⁸ "Penyelenggaraan Haji Masih Menuai Masalah," diunduh dari <http://hukumonline.com/detail.asp?id=17806&cl=Berita>, diakses pada 24 Maret 2014.

ibadah haji ini, baik dari segi teknis maupun praksisnya. Padahal ini adalah hajatan tahunan yang mestinya semakin tahun harusnya semakin baik dan mampu memberikan pelayanan terbaik bagi jamaah.

Bahkan ada kecenderungan bahwa ketidakteraturan dan ketidakbecusan dalam pengelolaan ibadah haji ini diakibatkan oleh para personel dan petugas haji yang tidak profesional dalam menjalankan tugasnya. Ironisnya, setoran dana yang dibayarkan oleh calon jamaah haji sebagai syarat untuk bisa mendapatkan satu tempat dalam kuota haji yang jumlahnya sangat besar bahkan diselewengkan dan disalahgunakan oleh oknum pejabat pemerintah. Hal ini tentu sangat mengkhawatirkan dan sekaligus menyedihkan.

Sebagai institusi pemerintah di bidang agama, seharusnya Kementerian Agama harus memberikan contoh dan keteladanan dalam hal keberadaban dan kebermoralan dalam pengelolaan program pemerintah. Namun pada kenyataannya, justru departemen inilah yang menjadi ladang empuk sasaran penyalahgunaan kekuasaan dan keuangan. Tentu ada yang salah dalam tubuh departemen ini, termasuk dalam hal ini adalah penanganan dan penyelenggaraan ibadah haji.

Berbagai kebijakan yang dikeluarkan sesuai dengan amanat Undang-Undang seharusnya menjadi semangat untuk melakukan apa yang diamanatkan dengan lebih baik, namun kenyataannya selalu saja ada kekurangan dan ketidakprofesionalan dalam hal pelayanan ibadah haji ini setiap tahunnya. Padahal ini adalah hajatan tahunan yang tentu saja harusnya lebih baik dari tahun ke tahun. Tentu saja ini memunculkan pertanyaan bagaimana sebenarnya manajemen

penyelenggaraan ibadah haji yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam hal ini Kementerian Agama. Hal inilah dirasa sangat penting untuk dikemukakan dan dianalisis lebih lanjut, karena hal inilah yang sering kali menjadi lahan masalah dan pertanyaan di masyarakat terkait penyelenggaraan ibadah haji. Hal ini dikemukakan agar nantinya bisa diberikan gambaran tentang bagaimana seharusnya manajemen penyelenggaraan haji yang bisa melayani jamaah secara lebih baik.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah di atas, permasalahan penelitian yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana tumbuh kembang kebijakan dalam penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia?
2. Bagaimana sebenarnya manajemen penyelenggaraan ibadah haji yang dikelola oleh Kementerian Agama?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Dengan rumusan masalah di atas, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana sebenarnya tumbuh kembang kebijakan pengelolaan penyelenggaraan ibadah haji yang dikelola oleh Kementerian Agama dan juga tentang bagaimana manajemen penyelenggaraan ibadah haji yang selama ini telah dilaksanakan oleh Kementerian Agama.

Dengan tujuan tersebut, diharapkan bahwa penelitian ini bisa memberikan gambaran tentang tumbuh kembang kebijakan pengelolaan penyelenggaraan ibadah haji yang dikelola oleh pemerintah, yang dalam hal ini ditangani oleh Kementerian Agama. Selain itu, diharapkan bisa memberikan gambaran tentang manajemen penyelenggaraan ibadah haji yang dilakukan pemerintah. Hal ini dilakukan agar bisa diberikan gambaran tentang bagaimana seharusnya manajemen penyelenggaraan haji yang bisa melayani jamaah secara lebih baik. Selain itu, juga agar ada penelitian lebih lanjut berkaitan dengan pengelolaan penyelenggaraan jamaah haji sehingga bisa memberikan ide dan gagasan serta khazanah pengetahuan untuk bisa mendapatkan tata kelola penyelenggaraan ibadah haji.

D. Tinjauan Pustaka

Ada beberapa penelitian yang bisa diketengahkan di sini, yaitu penelitian Eka Yudha Wibowo yang berjudul *Pengaruh Haji Terhadap Politik Islam di Indonesia Tahun 1900-1945*. Penelitian ini membahas tentang bagaimana penyelenggaraan haji yang dilakukan pada kurun waktu 1900 hingga 1945 dalam masa penjajahan kolonial, bagaimana politik kolonial dalam pelaksanaan ibadah haji, bagaimana haji ini memberi dampak dan pengaruh terhadap perpolitikan, perekonomian, dan pendidikan di Indonesia, serta bagaimana hubungan haji dengan lahirnya organisasi politik yang ada di Indonesia. Semuanya itu akan dibahas secara deskriptif analitik dengan menggunakan pendekatan historis

sehingga bisa tergambarkan dengan sangat baik berkaitan dengan masalah yang diajukan tersebut.⁹

Penelitian lain yang bisa disebutkan di sini adalah penelitian Asmahwati yang berjudul *Penerapan Fungsi Perencanaan Pada KBIH Bina Umat dalam Upaya Peningkatan Kualitas Bimbingan Ibadah Haji*. Dalam penelitian ini, Asmahwati berusaha menggambarkan salah satu fungsi dalam manajemen yaitu fungsi perencanaan dalam rangka peningkatan pelayanan pada KBIH Bina Umat, sehingga bisa didapatkan pelayanan seperti apa dan yang bagaimana yang bisa diberikan kepada calon jamaah haji melalui KBIH ini.¹⁰

Penelitian lain yang sangat komprehensif adalah penelitiannya M. Hudi Asrori S yang berjudul *Rekonstruksi Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji Dalam Konteks Perlindungan Hukum Terhadap Kepentingan Jamaah Haji*. Dalam penelitian ini, Asrori menggambarkan secara gamblang dari segi hukum tentang berbagai kebijakan penyelenggaraan ibadah haji. Dalam hal ini, Asrori berusaha menganalisis kebijakan penyelenggaraan ibadah haji menurutnya belum dapat memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap kepentingan jamaah haji. Selain itu, ia juga berusaha menggambarkan tentang bagaimana kebijakan penyelenggaraan ibadah haji yang bisa memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap kepentingan jamaah haji, dan melakukan rekonstruksi baru kebijakan

⁹ Eka Yudha Wibowo, "Pengaruh Haji Terhadap Politik Islam di Indonesia Tahun 1900-1945", *Skripsi*, Program Studi Sejarah dan Kebudayaan Islam Fakultas Adab dan Ilmu Budaya Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2012, tidak diterbitkan.

¹⁰ Asmahwati, "Penerapan Fungsi Perencanaan Pada KBIH Bina Umat dalam Upaya Peningkatan Kualitas Bimbingan Ibadah Haji", *Skripsi*, Jurusan Manajemen Dakwah Fakultas Dakwah Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2008, tidak diterbitkan.

penyelenggaraan ibadah haji yang dapat memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap kepentingan jamaah haji.¹¹

Penelitian lain yang bisa diajukan adalah penelitiannya Defri Maulana Machfudz yang berjudul *Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji di Kabupaten Madiun Tahun 2009: Berdasar Pada Peraturan Perundang-Undangan Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji*. Dalam penelitian ini, peneliti berusaha menggambarkan tentang bagaimana implementasi penyelenggaraan ibadah haji di Kabupaten Madiun sesuai dengan peraturan perundang-undangan tentang penyelenggaraan ibadah haji. Dari gambaran tersebut, peneliti kemudian menganalisis dan memberikan gambaran tentang tingkat dan kualitas pelayanan ibadah haji kepada jamaah sehingga yang baik harus bisa dipertahankan dan yang kurang harus bisa ditingkatkan.¹²

E. Kerangka Teori

Penyelenggaraan ibadah haji itu sebenarnya masuk dalam ranah kebijakan publik, karena memang kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah melalui Kementerian Agama itu aplikasinya adalah kepada umat Muslim Indonesia, yaitu dalam ranah publik. Karena itu, penelitian ini bisa kita amati dengan menggunakan teori kebijakan publik agar bisa dianalisis tentang sampai sejauhmanakah kebijakan publik yang dikeluarkan dan dilaksanakan oleh

¹¹ M. Hudi Asrori S., "Rekonstruksi Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji Dalam Konteks Perlindungan Hukum Terhadap Kepentingan Jamaah Haji", *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2011, tidak diterbitkan.

¹² Defri Maulana Machfudz, "Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji di Kabupaten Madiun Tahun 2009: Berdasar Pada Peraturan Perundang-Undangan Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji", *Skripsi*, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2010, tidak diterbitkan.

pemerintah itu sesuai dengan prinsip-prinsip dan teori-teori kebijakan publik yang ada.

Menurut Heidenheimer, kebijakan publik adalah studi tentang “bagaimana, mengapa, dan apa efek dari tindakan aktif (*action*) dan pasif (*inaction*) pemerintah”.¹³ Selain itu, Thomas R. Dye menyatakan bahwa “kebijakan publik adalah apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan.”¹⁴ Parsons juga menegaskan bahwa kebijakan publik membahas soal bagaimana isu-isu dan persoalan-persoalan tersebut disusun (*constructed*) dan didefinisikan dan bagaimana kesemuanya itu diletakkan dalam agenda kebijakan dan agenda politik.¹⁵

Carl Frederick juga memberikan definisi tentang kebijakan publik, yaitu sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, di mana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.¹⁶ Dengan pengertian ini, berarti kebijakan publik itu ada kaitannya dengan pola pengaturan atau manajemen publik yang mempunyai tujuan tertentu agar bisa menyelesaikan persoalan tertentu. Hal ini tentu sangat sesuai dengan definisi James Anderson,¹⁷ bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang

¹³ Wayne Parsons, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan* (Jakarta: Kencana, 2005), hlm. xi.

¹⁴ Seperti yang dikutip Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, (Jogjakarta: Media Pressindo, 2008), hlm. 17.

¹⁵ Wayne Parsons, *Public Policy*, hlm. xi

¹⁶ Riant Nugroho Dwijowijoto, *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. (Jakarta: P.T. Elex Media Komputindo, 2004), hlm. 4.

¹⁷ Seperti yang dikutip Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, hlm. 18.

mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.

Karena begitu pentingnya kebijakan publik ini, suatu pemerintahan harus mempunyai sebuah tata kelola dalam hal kebijakan publik ini. Karena memang perjalanan hidup suatu pemerintahan sangat bergantung pada kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintahannya. Kebijakan publik yang baik akan menjadi roda penggerak yang efektif yang akan menggerakkan seluruh sendi kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Karena itu, selain sebagai jalan dan arah untuk mencapai tujuan, kebijakan publik juga merupakan suatu aturan main dalam kehidupan bersama. Dalam hal ini, kebijakan pemerintah dapat dianggap sebagai kebijakan resmi yang memiliki kewenangan untuk memaksa masyarakat agar bisa mematuhi.¹⁸ Dengan demikian, kebijakan publik ini bersifat mengatur dan berlaku mengikat pada semuanya.¹⁹

Namun, karena bersifat mengatur dan berlaku mengikat, adakalanya kebijakan ini bersifat otoriter dan pemerintah berlindung di balik undang-undang untuk memaksakan sebuah kebijakan yang pada kenyataannya malah tidak membuat masyarakat menjadi lebih terjamin, aman, dan terpenuhi segala haknya. Padahal dalam perspektif administrasi publik, persoalan manajemen pelayanan haji berkaitan dengan bagaimana birokrasi atau pemerintah mampu memberikan kualitas pelayanan yang dapat memuaskan masyarakat.

Namun, fakta di lapangan membuktikan bahwa kondisi objektif dan iklim kerja aparatur selama ini masih dipengaruhi oleh teori atau model birokrasi klasik

¹⁸ Syahrin H. Naihassy. *Kebijakan Publik = Publik Policy: Menggapai Masyarakat Madani* (Jogjakarta: Mida Pustaka, 2006), hlm. 20.

¹⁹ Riant Nugroho Dwijowijoto, *Kebijakan Publik*, hlm. 64.

yang diperkenalkan Taylor, Wilson, Weber, Gullick, dan Urwick, yaitu: (1) struktur; (2) hirarki; (3) otoritas; (4) dikotomi kebijakan administratif rantai pemerintah; dan (5) sentralisasi.²⁰ Padahal model seperti ini dianggap tidak bisa memberikan kenyamanan dan keamanan bagi masyarakat.

Ada berbagai bentuk dampak yang negatif yang bisa kita lihat dari gejalanya, yaitu (1) adanya hambatan dan ketidakmampuan menjalankan fungsi secara efektif (*inmobilisminability to function*); (2) *tokenisme*, yaitu kecenderungan sikap administrator yang menyatakan mendukung suatu kebijakan dari atas secara terbuka tetapi sebenarnya hanya melakukan sedikit sekali partisipasi dalam pelaksanaannya. Partisipasi yang sangat kecil tersebut dapat pula berbentuk *procrastination*, yaitu bentuk partisipasi dengan penurunan mutu atau kualitas pelayanan; (3) koordinasi lemah, yakni meskipun semua orang menyatakan mendukung, tetapi dalam praktiknya tidak mudah untuk melaksanakannya, akibatnya timbul kelebihan (*surpluses*) dan kekurangan (*shortages*); (4) terjadi kebocoran dalam kewenangan (*linkage of authority*), yaitu kebijakan pimpinan ditafsirkan dan diteruskan oleh pembantu pimpinan secara berlainan dalam arus perintah pada bawahan sesuai pertimbangannya sendiri; dan (5) adanya gejala *resistance*, baik secara terang-terangan maupun secara tersembunyi oleh aparat dalam menjalankan tugas-tugas kedinasan.²¹

Selain itu, dalam hal kebijakan publik ini, ada dua jenis kebijakan yang bisa dilihat dari karakter kebijakannya, yaitu:²² *pertama*, kebijakan regulatif

²⁰ H.G. Fredericson, *Administrasi Negara Baru* (Jakarta: LP3ES, 1980), hlm. 48.

²¹ Lijan Poltak Sinambela, dkk., *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi* (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), hlm. 35.

²² Riant Nugroho Dwijowijoto, *Kebijakan Publik*, hlm. 63.

versus deregulatif atau kebijakan restriktif versus non-restriktif. Kebijakan jenis ini adalah kebijakan yang menetapkan hal-hal yang dibatasi dan hal-hal yang dibebaskan dari pembatasan-pembatasan, dan sebagian besar kebijakan publik jenis ini berkenaan dengan hal-hal yang regulatif/restriktif dan deregulatif/non-restriktif. *Kedua*, kebijakan alokatif versus distributif/redistributif. Kebijakan ini biasanya berupa kebijakan-kebijakan yang berkenaan dengan anggaran atau keuangan publik.

Dengan dua jenis kebijakan ini, kebijakan publik juga memerlukan proses kebijakan yang dimulai dari isu hingga evaluasi kebijakan. Proses tersebut harus dilakukan secara berurutan agar menghasilkan kebijakan yang baik dan benar. Menurut Thomas R. Dye,²³ proses kebijakan publik yang benar adalah sebagai berikut: *pertama*, identifikasi masalah kebijakan (*identification of policy problem*). Identifikasi masalah kebijakan dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan (*demands*) atas tindakan pemerintah. *Kedua*, penyusunan agenda (*agenda setting*). Penyusunan agenda merupakan aktivitas memfokuskan perhatian pada pejabat publik dan media masa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah publik tertentu. *Ketiga*, perumusan kebijakan (*policy formulation*). Perumusan merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden, dan lembaga legislatif. *Keempat*, pengesahan kebijakan (*legitimizing of policy*). Pengesahan kebijakan melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekan,

²³ Seperti yang dikutip oleh Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. (Malang: Bayu Media, 2008), hlm. 16.

presiden, dan kongres. *Kelima*, implementasi kebijakan (*policy implementation*). Implementasi kebijakan dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik, dan aktivitas agen eksklusif yang terorganisasi. *Keenam*, evaluasi kebijakan (*policy evaluation*). Evaluasi kebijakan dilakukan oleh lembaga pemerintah sendiri, konsultan diluar pemerintah, pers, dan masyarakat (publik).

Namun, dalam sebuah implementasi kebijakan dan aksinya, tentu tidak boleh meninggalkan manajemen, khususnya dalam hal ini adalah manajemen penyelenggaraan haji yang meliputi pelayanan umum, administrasi, ibadah, dan kesehatan. Pelayanan umum antara lain mengenai pengasramaan jamaah haji, transportasi; pelayanan ibadah antara lain bimbingan manasik haji, hal-hal yang berkaitan dengan ibadah; pelayanan administrasi menyangkut pendaftaran, paspor, panggilan masuk asrama; dan pelayanan kesehatan meliputi pemeriksaan kesehatan, biaya pemeriksaan kesehatan dan penyerahan kartu kesehatan.

Secara terminologi, banyak sekali pengertian manajemen yang diberikan oleh para ahli. Prajudi Atmosudirdjo menyatakan bahwa manajemen merupakan pengendalian dan pemanfaatan daripada semua faktor dan sumberdaya, yang menurut suatu perencanaan (*planning*), yang diperlukan untuk mencapai atau menyelesaikan suatu tujuan kerja yang tertentu.²⁴

Massie memahami manajemen sebagai suatu upaya menekankan pengaturan orang-orang yang tugasnya mengarahkan usaha ke arah tujuan-tujuan melalui aktivitas-aktivitas orang lain atau membuat sesuatu dikerjakan oleh orang-

²⁴ Prajudi Atmosudirdjo, *Manajemen Pendidikan Islam*, (Jakarta: Ardadiza Jaya, 1982), hlm. 124

orang lain.²⁵ Dalam pandangan yang hampir sama, Siagian menyatakan bahwa manajemen adalah suatu aktivitas menggerakkan orang lain, suatu kegiatan memimpin, atas dasar sesuatu yang telah diputuskan terlebih dahulu.²⁶

George R. Terry menyatakan bahwa manajemen berarti sebuah proses yang khas, yang terdiri dari tindakan-tindakan seperti perencanaan, pengorganisasian, menggerakkan, dan pengawasan, yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui pemanfaatan sumberdaya manusia serta sumber-sumber lain.²⁷

Dari pengertian secara etimologis dan terminologis di atas, bisa dinyatakan bahwa manajemen adalah suatu proses atau tindakan untuk mengelola, mengatur, dan mengelola orang atau hal atau suatu program yang diharapkan bisa mencapai suatu tujuan yang diharapkan dengan baik dan terencana sesuai dengan tahapan yang telah ditetapkan sebelumnya. Hal ini tentu dilaksanakan dengan memanfaatkan berbagai sumber daya, baik itu sumber daya manusia, alam, maupun sarana dan prasarana yang ada.

F. Metodologi Penelitian

Metode penelitian adalah suatu cara bertindak menurut sistem aturan atau tatanan yang bertujuan agar kegiatan praktis terlaksana secara rasional dan terarah sehingga dapat mencapai hasil yang optimal.²⁸ Sedangkan penelitian adalah

²⁵ Joseph L. Massie dan John Douglas, *Managing: A Contemporary Introduction*, (Englewood Cliffs: Simon & Schuster Company, 1992), hlm. 4

²⁶ H Siagian, *Management, Suatu Pengantar*, (Bandung: Alumni, 1979), hlm. 74-75

²⁷ George R. Terry, *Asas-Asas Manajemen*, terj. Winardi, (Bandung: Alumni, 1986), hlm.

²⁸ Anton H. Bakker, *Metode-metode Filsafat*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 6

pengumpulan fakta menurut metode obyektif yang jelas, untuk menemukan fakta dan menghasilkan dalil atau hukum.²⁹

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif merupakan pendekatan yang memerlukan pemahaman yang mendalam dan menyeluruh berhubungan dengan objek yang diteliti untuk menjawab permasalahan agar bisa mendapatkan data-data kemudian dianalisis dan mendapat kesimpulan penelitian dalam situasi dan kondisi tertentu.³⁰ Dengan pendekatan kualitatif ini, penelitian ini berusaha untuk memaparkan, menggambarkan, dan membuat penafsiran data serta mengadakan analisa terhadap data secara mendalam, yaitu yang berkaitan dengan kebijakan penyelenggaraan ibadah haji yang dilakukan oleh pemerintah. Data-data yang dikumpulkan terutama berupa kata-kata, kalimat atau gambar yang memiliki arti lebih dari sekadar angka atau frekuensi.

Penelitian ini adalah penelitian pustaka dengan menggunakan pendekatan sosiologis keagamaan, sehingga dalam tahap pengumpulan data, peneliti berupaya untuk menemukan dan menghimpun sumber kepustakaan tentang manajemen penyelenggaraan haji di Indonesia dan juga dampaknya terhadap masyarakat Muslim secara sosial sebagai umat pengguna layanan ibadah haji. Sedangkan sumber datanya diperoleh dari berbagai pustaka, literatur, media, dan referensi lain yang relevan berkaitan dengan manajemen penyelenggaraan ibadah haji, yang kemudian data-data ini dianalisis dengan pendekatan analisis isi (*content analysis*).

²⁹ Muhammad Nadzir, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), hlm. 14.

³⁰ Iskandar, *Metodologi Penelitian Pendidikan dan Sosial (Kualitatif dan Kuantitatif)*. (Jakarta: Gaung Persada Press, 2008), hlm. 17.

G. Sistematika Pembahasan

Agar bisa lebih sistematis, penelitian ini disusun dengan cara sistematis sehingga bisa mendapatkan gambaran yang utuh dan terstruktur dalam menjelaskan manajemen penyelenggaraan haji di Indonesia.

Bab pertama adalah pendahuluan yang memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka konseptual, tinjauan pustaka, kerangka teoretik, metode penelitian, dan sistematika pembahasan. Bab ini berfungsi sebagai pengantar serta penentuan arah penelitian ataupun pedoman bagi pembahasan bab-bab berikutnya.

Bab kedua membahas tentang Kementerian Agama secara umum agar bisa diketahui profil dan gugus tugasnya, khususnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan ibadah haji.

Bab ketiga membahas tentang aspek kebijakan dan manajemen penyelenggaraan ibadah haji yang dilakukan oleh Kementerian Agama.

Bab keempat berisi analisis tentang kebijakan dan manajemen penyelenggaraan ibadah haji yang dilakukan oleh Kementerian Agama

Bab kelima merupakan bab penutup yang berisi yaitu kesimpulan dari hasil pembahasan secara keseluruhan dan disertai saran-saran, daftar pustaka dan lampiran-lampiran.

BAB II
KEMENTERIAN AGAMA: PEMANGKU KEBIJAKAN
IBADAH HAJI

A. Profil Kementerian Agama

Kementerian Agama adalah salah satu departemen yang selalu ada dalam sistem pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, Kementerian Agama merupakan departemen yang pada dasarnya selalu ada dan berkembang sejalan dengan sejarah pemerintahan Indonesia. Namun, dalam sejarahnya, pembentukan kementerian agama tidaklah semudah membalikkan telapak tangan, karena adanya penentangan dalam proses pembentukannya.

Pada saat itu, realitas politik menjelang dan masa awal kemerdekaan memberikan reaksi terhadap pembentukan Kementerian Agama sehingga dalam membentuk kementerian ini memerlukan perjuangan tersendiri. Pada waktu Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) melangsungkan sidang hari Ahad, 19 Agustus 1945 untuk membicarakan pembentukan kementerian/departemen, usulan tentang Kementerian Agama tidak disepakati oleh anggota PPKI. Salah satu anggota PPKI yang menolak pembentukan Kementerian Agama ialah Mr. Johannes Latuharhary.¹

Apalagi hal ini ditambah dengan adanya pemahaman bipolar yang mengemuka pada saat itu mengenai dasar negara yang baru berdiri ini, yaitu kalau tidak negara sekuler, ya negara teokratis. Karena itu, dalam hal ini, KH. A. Wahid Hasyim pernah menyatakan bahwa, “Pada waktu itu orang berpegang pada teori bahwa agama harus dipisahkan dari negara. Pikiran orang pada waktu itu, di dalam susunan pemerintahan tidak usah diadakan kementerian tersendiri yang mengurus soal-soal agama. Begitu di dalam teorinya. Tetapi di

¹ Departemen Agama, *Sejarah Pembentukan Kementerian Agama*, <http://e-dokumen.kemenag.go.id/files/r5yH4vPq1326688439.pdf>. diakses pada 20 Agustus 2014.

dalam prakteknya berlainan., namun, setelah berjalan dari Agustus hingga November tahun itu juga, terasa sekali bahwa soal-soal agama yang di dalam prakteknya bercampur dengan soal-soal lain di dalam beberapa tangan (departemen) tidak dapat dibiarkan begitu saja. Dan terasa perlu sekali berpusatnya soal-soal keagamaan itu di dalam satu tangan (departemen) agar soal-soal demikian itu dapat dipisahkan (dibedakan) dari soal-soal lainnya. Oleh karena itu, maka pada pembentukan Kabinet Parlemen yang pertama, diadakan Kementerian Agama. Model Kementerian Agama ini pada hakikatnya adalah jalan tengah antara teori memisahkan agama dari negara dan teori persatuan agama dan negara.²

Namun, pembentukan kementerian agama ini mengemuka dan menemukan titik pijaknya melalui sidang pleno Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) pada 25-27 November 1945. Sidang pleno itu sendiri dihadiri 224 orang anggota, di antaranya 50 orang dari luar Jawa (utusan Komite Nasional Daerah). Sidang dipimpin oleh Ketua KNIP Sutan Sjahrir dengan agenda membicarakan laporan Badan Pekerja (BP) KNIP, pemilihan keanggotaan/Ketua/Wakil Ketua BP KNIP yang baru dan tentang jalannya pemerintahan.³

Dalam sidang pleno KNIP tersebut, usulan pembentukan Kementerian Agama disampaikan oleh utusan Komite Nasional Indonesia Daerah Keresidenan Banyumas, yaitu K.H. Abu Dardiri, K.H.M Saleh Suaidy, dan M. Sukoso Wirjosaputro. Mereka adalah anggota KNI dari partai politik Masyumi. Melalui juru bicara K.H.M. Saleh Suaidy, utusan KNI Banyumas mengusulkan, "Supaya dalam negeri Indonesia yang sudah merdeka ini janganlah hendaknya urusan agama hanya disambulkan kepada Kementerian Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan saja, tetapi hendaklah Kementerian Agama yang khusus dan tersendiri." Usulan anggota KNI Banyumas mendapat dukungan dari anggota KNIP khususnya dari partai Masyumi, di antaranya Mohammad Natsir, Dr. Muwardi, Dr. Marzuki

² KHA. Wahid Hasyim, *Sedjarah Hidup KHA. Wahid Hasjim*, (Jakarta: Kementerian Agama, 1957),

hlm. 856.

³ Departemen Agama, *Sejarah Pembentukan Kementerian Agama*, <http://e-dokumen.kemenag.go.id/files/r5yH4vPq1326688439.pdf>. diakses pada 20 Agustus 2014.

Mahdi, dan M. Kartosudarmo. Secara aklamasi sidang KNIP menerima dan menyetujui usulan pembentukan Kementerian Agama. Presiden Soekarno pun memberi isyarat kepada Wakil Presiden Mohammad Hatta akan hal itu, hingga kemudian, Bung Hatta langsung berdiri dan mengatakan, "Adanya Kementerian Agama tersendiri mendapat perhatian pemerintah." Pada mulanya terjadi diskusi apakah kementerian itu dinamakan Kementerian Agama Islam atukah Kementerian Agama. Tetapi akhirnya diputuskan nama Kementerian Agama.⁴

Pembentukan Kementerian Agama dalam Kabinet Sjahrir II ditetapkan dengan Penetapan Pemerintah No 1/S.D. tanggal 3 Januari 1946 (29 Muharram 1365 H) yang berbunyi; Presiden Republik Indonesia, Mengingat: usul Perdana Menteri dan Badan Pekerja Komite Nasional Pusat, memutuskan: Mengadakan Kementerian Agama. Menteri Agama yang pertama berdasarkan penetapa pemerintah ini adalah HM. Rasjidi, BA. Kemudian keluarlah Penetapan Menteri Agama No. 6 Tahun 1956 yang menyebutkan 3 Januari 1946/29 Muharram 1364 merupakan hari berdirinya Kementerian Agama yang dikenal dengan "Hari Amal Bakti".⁵

Keberadaan Kementerian Agama sebagai organisasi negara yang membidangi agama dalam pemerintahan merupakan hasil perjuangan umat Islam khususnya, dan seluruh bangsa Indonesia pada umumnya. Para pemimpin Islam ketika itu berhasil memperjuangkan Kementerian Agama atas dasar pemikiran bahwa Kementerian Agama adalah bagian yang wajar dalam tata pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembentukan Kementerian Agama, sebagaimana diungkapkan R. Moh. Kafrawi (mantan Sekretaris Jenderal Kementerian Agama), dihasilkan dari suatu kompromi antara teori sekuler dan Kristen tentang pemisahan gereja dengan negara, dan teori Muslim tentang penyatuan antara

⁴ Departemen Agama, *Sejarah Pembentukan Kementerian Agama*, <http://e-dokumen.kemenag.go.id/files/r5yH4vPq1326688439.pdf>. diakses pada 20 Agustus 2014.

⁵ Kementerian Agama RI, *Haji dari Masa Ke Masa*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah Kementerian Agama, 2012), hlm. 117.

keduanya. Jadi, Kementerian Agama itu timbul dari formula Indonesia asli yang mengandung kompromi antara dua konsep yang berhadapan muka: sistem Islami dan sistem sekuler.⁶

Dengan lahirnya kementerian ini pula, berdasarkan Penetapan Pemerintah No. 5/SD/1946, Kementerian Agama mempunyai wewenang menambil alih tugas keagamaan yang semula berada di beberapa kementerian, seperti urusan perkawinan, kemasjidan, dan urusan haji dialihkan dari Kementerian Dalam Negeri ke Kementerian Agama. Wewenang Mahkamah Islam Tinggi (MIT) atau peradilan agama dialihkan dari Kementerian Kehakiman kepada Kementerian Agama. Demikian pula dengan urusan pengajaran agama di sekolah, dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan ke Kementerian Agama.⁷

Dengan demikian, berdasarkan sejarahnya, terdapat sebuah proses yang sangat panjang dan berliku tentang pembentukan Kementerian Agama ini. Bahkan bisa dibilang bahwa Kementerian Agama adalah kementerian historis dari negara Indonesia, sehingga keberadaan kementerian ini adalah warisan sejarah dari negara Indonesia itu sendiri.

Apalagi pembentukan Kementerian Agama pada waktu itu dipandang sebagai kompensasi atas sikap toleransi wakil-wakil pemimpin Islam, mencoret tujuh kata dalam Piagam Jakarta yaitu "Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya." Moh Slamet Anwar (mantan Irjen Kementerian Agama) menyatakan misi yang diemban Kementerian Agama adalah "mengagamakan bangsa" agar bangsa Indonesia tetap menjadi bangsa yang beragama sepanjang masa.

Pengumuman berdirinya Kementerian Agama disiarkan oleh pemerintah melalui siaran Radio Republik Indonesia. Haji Mohammad Rasjidi diangkat oleh Presiden Soekarno sebagai Menteri Agama RI Pertama. H.M. Rasjidi adalah seorang ulama berlatar belakang pendidikan Islam modern dan di kemudian hari dikenal sebagai pemimpin Islam terkemuka dan tokoh Muhammadiyah. Rasjidi saat itu adalah menteri tanpa portfolio dalam Kabinet

⁶ Departemen Agama, *Sejarah Pembentukan Kementerian Agama*, <http://e-dokumen.kemenag.go.id/files/r5yH4vPq1326688439.pdf>. diakses pada 20 Agustus 2014.

⁷ Kementerian Agama RI, *Haji dari Masa Ke Masa*, hlm. 118.

Sjahrir. Dalam jabatan selaku menteri negara (menggantikan KH.A. Wahid Hasjim), Rasjidi sudah bertugas mengurus permasalahan yang berkaitan dengan kepentingan umat Islam.

Kementerian Agama mengambil alih tugas-tugas keagamaan yang semula berada pada beberapa kementerian, yaitu Kementerian Dalam Negeri, yang berkenaan dengan masalah perkawinan, peradilan agama, kemasjidan dan urusan haji; dari Kementerian Kehakiman, yang berkenaan dengan tugas dan wewenang Mahkamah Islam Tinggi; dari Kementerian Pengajaran, Pendidikan dan Kebudayaan, yang berkenaan dengan masalah pengajaran agama di sekolah-sekolah.⁸

Dari perjalanan sejarahnya tersebut, melalui perjuangan yang gigih dan tanpa pamrih para pendahulu kita, sejarah Kementerian Agama menyatu dengan sejarah NKRI. Bahkan dalam masa revolusi fisik dan diplomasi mempertahankan kemerdekaan, Kantor Pusat Kementerian Agama turut hijrah ke Daerah Istimewa Yogyakarta. Kementerian Agama di masa HM. Rasjidi dapat disebut "kementerian revolusi", karena ketika awal dibentuk, Kementerian Agama sejak 12 Maret 1946 berkantor di ibukota revolusi, Yogyakarta. Dalam Maklumat Kementerian Agama No 1 tanggal 14 Maret 1946 diumumkan alamat sementara kantor pusat Kementerian Agama adalah di Jalan Bintaran No 9 Yogyakarta. Kemudian bulan Mei 1946 alamat Kementerian Agama pindah ke Jalan Malioboro No 10 Yogyakarta. Kantor ini tersedia berkat jasa baik tokoh Muhammadiyah KH. Abu Dardiri dan KH. Muchtar. Dalam waktu tersebut tugas-tugas menteri agama secara fakultatif tetap memiliki akses dengan Jakarta.⁹

B. Visi dan Misi Kementerian Agama

⁸ Departemen Agama, *Sejarah Pembentukan Kementerian Agama*, <http://e-dokumen.kemenag.go.id/files/r5yH4vPq1326688439.pdf>. diakses pada 20 Agustus 2014.

⁹ Departemen Agama, *Sejarah Pembentukan Kementerian Agama*, <http://e-dokumen.kemenag.go.id/files/r5yH4vPq1326688439.pdf>. diakses pada 20 Agustus 2014.

Berdasarkan Keputusan Menteri Agama Nomor 2 Tahun 2010, visi Kementerian Agama Republik Indonesia adalah “Terwujudnya masyarakat Indonesia yang taat beragama, rukun, cerdas, mandiri dan sejahtera lahir batin.” Dengan visi tersebut, Kementerian Agama berusaha untuk mewujudkan tidak hanya visi ukhrawi, tapi juga visi duniawi sehingga akan tercipta keseimbangan di antara keduanya.

Sedangkan misi dari Kementerian Agama adalah sebagai berikut: (1) Meningkatkan kualitas kehidupan beragama. (2) Meningkatkan kualitas kerukunan umat beragama. (3) Meningkatkan kualitas *raudhatul athfal*, madrasah, perguruan tinggi agama, pendidikan agama, dan pendidikan keagamaan. (4) Meningkatkan kualitas penyelenggaraan ibadah haji. (5) Mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Dalam perkembangannya, Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1949 dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1950 serta Peraturan Menteri Agama Nomor 5 Tahun 1951 antara lain menetapkan kewajiban dan lapangan tugas Kementerian Agama yaitu:

1. Melaksanakan asas Ketuhanan Yang Maha Esa dengan sebaik-baiknya;
2. Menjaga bahwa tiap-tiap penduduk mempunyai kemerdekaan untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya;
3. Membimbing, menyokong, memelihara dan mengembangkan aliran-aliran agama yang sehat;
4. Menyenggarakan, memimpin dan mengawasi pendidikan agama di sekolah-sekolah negeri;
5. Memimpin, menyokong serta mengamati pendidikan dan pengajaran di madrasah-madrasah dan perguruan-perguruan agama lain-lain;
6. Mengadakan pendidikan guru-guru dan hakim agama;

7. *Menyelenggarakan segala sesuatu yang bersangkutan paut dengan pengajaran rohani kepada anggota-anggota tentara, asrama-asrama, rumah-rumah penjara dan tempat-tempat lain yang dipandang perlu;*
8. *Mengatur, mengerjakan dan mengamati segala hal yang bersangkutan dengan pencatatan pernikahan, rujuk dan talak orang Islam;*
9. *Memberikan bantuan materiil untuk perbaikan dan pemeliharaan tempat-tempat beribadat (masjid-masjid, gereja-gereja dll);*
10. *Menyelenggarakan, mengurus dan mengawasi segala sesuatu yang bersangkutan paut dengan Pengadilan Agama dan Mahkamah Islam Tinggi;*
11. *Menyelidiki, menentukan, mendaftarkan dan mengawasi pemeliharaan wakaf-wakaf;*
12. *Mempertinggi kecerdasan umum dalam hidup bermasyarakat dan hidup beragama.*

Dari visi-misi dan tujuan di atas, sudah jelas bahwa peningkatan kualitas pelayanan merupakan sesuatu yang sangat dipentingkan, karena hal ini menjadi tujuan besar dari Kementerian Agama. Mulai dari kualitas hubungan antarumat beragama, pendidikan keagamaan, manajemen pemerintahan, hingga yang paling penting adalah peningkatan kualitas pelayanan ibadah haji.

Pelayanan ibadah haji adalah sebuah rutinitas tahunan yang menyita perhatian dari berbagai komponen, mulai dari kementerian agama itu sendiri, pihak-pihak yang terkait dengan penyelenggaraan ibadah haji, maskapai penerbangan, hingga pemerintahan Arab Saudi sebagai tujuan, sehingga hal ini tentu membutuhkan perhatian yang sangat serius dan harus direncanakan dan dipersiapkan secara matang. Yang paling penting adalah bagaimana

selalu meningkatkan kualitas layanan tersebut dari tahun ke tahun sehingga ada kemajuan atau progresivitas dalam pelaksanaannya.

C. Profil Singkat Menteri Agama

Seperti yang sekilas disinggung di atas, bahwa pada saat kementerian agama dibentuk, menteri agama yang pertama adalah HM. Rasjidi, BA. Ia lahir di Yogyakarta pada tahun 1914. Pada usia 32 tahun, ia diangkat menjadi menteri agama pertama pada Kabinet Syahrir II.¹⁰ Pembentukan Kementerian Agama dalam Kabinet Sjahrir II ditetapkan dengan Penetapan Pemerintah No 1/S.D. tanggal 3 Januari 1946 (29 Muharram 1365 H) yang berbunyi; Presiden Republik Indonesia, Mengingat: usul Perdana Menteri dan Badan Pekerja Komite Nasional Pusat, memutuskan: Mengadakan Kementerian Agama.¹¹

Sehari setelah pembentukan Kementerian Agama, Menteri Agama HM. Rasjidi dalam pidato yang disiarkan oleh RRI Yogyakarta menegaskan bahwa berdirinya Kementerian Agama adalah untuk memelihara dan menjamin kepentingan agama serta pemeluk-pemeluknya. Kutipan transkripsi pidato Menteri Agama H.M. Rasjidi yang mempunyai nilai sejarah, diucapkan pada Jumat malam, tanggal 4 Januari 1946 dan kemudian dipublikasikan oleh Harian Kedaulatan Rakyat Yogyakarta keesokan harinya, yaitu pada tanggal 5 Januari 1946.

Dalam konferensi Kementerian Agama seluruh Jawa dan Madura di Surabaya pada 17-18 Maret 1946, HM. Rasjidi menjelaskan bahwa Kementerian Agama bertujuan merealisasikan kewajiban Pemerintah terhadap Undang-Undang Dasar 1945 Bab XI pasal 29, yang menerangkan bahwa "Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa" dan "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu" (ayat 1 dan 2). Jadi, lapangan

¹⁰ Kementerian Agama RI, *Haji dari Masa Ke Masa*, hlm. 117.

¹¹ Departemen Agama, *Sejarah Pembentukan Kementerian Agama*, <http://e-dokumen.kemenag.go.id/files/r5yH4vPq1326688439.pdf>. diakses pada 20 Agustus 2014.

pekerjaan Kementerian Agama ialah mengurus segala hal yang bersangkutan paut dengan agama dalam arti seluas-luasnya. Selain itu, juga untuk mengakhiri pemecahan umat beragama yang dilakukan oleh pemerintah Hindia Belanda dan pemerintahan Jepang.¹²

Dalam hal ini, HM. Rasjidi juga mengeluarkan Maklumat Kementerian Agama Nomor 2 tanggal 23 April 1946 menetapkan: *Pertama*, Shumuka yang dalam zaman Jepang termasuk dalam kekuasaan Residen menjadi Jawatan Agama Daerah, yang selanjutnya ditempatkan di bawah Kementerian Agama. *Kedua*, hak untuk mengangkat penghulu Landraad (sekarang bernama Pengadilan Negeri), ketua dan anggota *Raad* Agama yang dahulu ada di tangan pemerintah kolonial Hindia Belanda, selanjutnya diserahkan kepada Kementerian Agama. *Ketiga*, hak untuk mengangkat penghulu masjid, yang dahulu ada tangan Bupati, selanjutnya diserahkan kepada Kementerian Agama.

Pada tanggal 5 Juni 1946, Menteri Agama H.M. Rasjidi di Yogyakarta mengeluarkan maklumat yang ditujukan kepada para Penghulu seluruh Jawa dan Madura berbunyi sebagai berikut:

Berhubung dengan berdirinya Kementerian Agama yang meliputi semua Jawatan Agama, Mahkamah Islam Tinggi, Rapat-rapat Agama serta urusan-urusan Kemasjidan, maka bersama ini saya minta sudilah kiranya Tuan-tuan memperhatikan hal-hal sebagai tersebut di bawah ini:

1. Jawatan-jawatan tersebut di atas itu dulu termasuk dalam Kementerian lain-lain, sehingga walaupun pekerjaan kesemuanya dalam kalangan Agama, akan tetapi oleh karena dulu lain-lain golongan sudah barang tentu kerja bersama ini belum begitu lancar adanya.
2. Pun pada umumnya dalam golongan Kepenghuluan masih terdapat "warisan" Pemerintah Hindia Belanda dulu, sebagai akibat dari politik Belanda.

¹² Departemen Agama, *Sejarah Pembentukan Kementerian Agama*, <http://e-dokumen.kemenag.go.id/files/r5yH4vPq1326688439.pdf>. diakses pada 20 Agustus 2014.

3. Politik Belanda dengan sengaja menjauhkan para Pegawainya dari tiap-tiap pergerakan rakyat, sehingga para Penghulu dan Pegawainya terasing dari pergerakan Islam, pun pula dari para Alim Ulama. Oleh karena para Kepala Jawatan Agama Daerah diambilnya dari Kaum Pergerakan atau dari Alim Ulama yang berpengaruh, sudah barang tentu antara Kepala Jawatan Agama Daerah dan para Penghulu dan Pegawainya masih ada halangan-halangan untuk bekerja bersama-sama. Mulai sekarang hendaknya halangan itu dilenyapkan secepat mungkin, dengan jalan apa pun, terutama dengan jalan mengadakan pertemuan kunjung mengunjungi dan sebagainya sehingga semua Jawatan Agama seluruhnya merupakan badan yang kokoh kuat.
4. Pada umumnya, terkecuali beberapa kemasjidan, kemasjidan merupakan badan yang seolah-olah tidak hidup lagi, terpisah hubungannya dengan masyarakat. Tidak saja golongan Kepenghuluan, pun umat Islam pada umumnya hanya mementingkan keakhiratan saja, sehingga umat Islam dalam segala lapangan sangat ketinggalan kesemuanya. Hendaknya zaman sekarang ini, zaman kemerdekaan, zaman yang terbaik untuk menghilangkan ketinggalanketinggalan itu dengan lambat laun. Pun ajaran Islam, sebagai termaktub dalam al-Qur'an, (artinya) "Dan carilah pada apa yang telah dianugerahkan Allah kepadamu (kebahagiaan) negeri akhirat, dan janganlah kamu melupakan bahagianmu dari (kenikmatan) duniawi.." dan tersebut dalam hadis Nabi Saw, (artinya); "Berbuatlah untuk dunia seolah kamu akan hidup selama-lamanya dan berbuatlah untuk akhirat seolah kamu akan mati besok.", yang maksudnya Tuan-tuan tentu lebih paham daripada kami, menganjurkan supaya tidak melupakan duniawi.

Dalam hal ini Tuan-tuan Penghulu dapat memberi pimpinan, asal saja tidak melanggar aturan-aturan Negeri. Jika tidak begitu kedudukan para Penghulu tentu akan merosot sehingga telah kejadian di beberapa tempat kekuasaan Penghulu telah hilang sama sekali.

Pada khutbah-khutbah Jumat dapat diisi dengan hal-hal yang aktual, yang cocok dengan keadaan zaman, sehingga perhatian umat Islam pun pula dapat ditujukan pada kejadian-kejadian masyarakat. Dalam hal ini Tuan-tuan Penghulu dapat bekerja bersama-sama dengan Kepala Jawatan Agama Keresidenan. Dalam masa yang lampau kepenghuluan ialah sumber pengetahuan, dan hendaknya

kemasjidan ditujukan ke arah itu atau dengan pendek kata kemasjidan diubah, disempurnakan sehingga merupakan badan yang hidup sesuai dengan keadaan zaman.¹³

Menteri agama kedua adalah KH. R. Fathurrahman Kafrawi yang bertugas sejak 2 Oktober 1946 hingga 27 Juni 1947. Pada masa awal kepemimpinannya, dia meneruskan kebijakan HM Rasjidi. Setelah lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk (NTR), dia melakukan pembenahan operasional kantor pusat dan pembentukan kantor daerah di tingkat provinsi dan kabupaten seluruh Indonesia.

Menteri agama ketiga adalah K. Achmad Asj'ari dan H. Anwaruddin. Kedua tokoh ini menjabat sebagai menteri agama pada masa Kabinet Amir Syarifuddin I. Karena kondisi politik, kabinet tersebut hanya berumur 4 bulan. Tiga bulan pertama dijabat oleh K. Achmad Asj'ari dan satu bulan berikutnya dipegang oleh H. Anwaruddin. Pada awalnya, nama yang tercantum dalam SK adalah K. Achmad Asj'ari, seorang tokoh Sarekat Islam. Ketika namanya tercantum sebagai menteri, NICA (Belanda) langsung memburunya dan berhasil menangkapnya di Lubuk Linggau Sumatera Selatan. Kemudian K. Achmad Asj'ari dipindah ke Jakarta dari tempat tinggalnya di Sumatera karena penahanan itu, sehingga pada 9 Oktober 1947, ia digantikan oleh Anwaruddin. Karena dalam kondisi genting tersebut, kedua menteri ini tidak mengeluarkan kebijakan apa pun terhadap kementerian agama.

Menteri keempat adalah KH. Masjkur yang menjabat menteri agama dalam beragam kabinet, yaitu pada Kabinet Syarifuddin II, Hatta I Presidentil, Hatta II Presidentil, dan Susanto pada masa peralihan. Pada masa menteri Masjkur inilah masalah haji mulai dipikirkan terkait dengan diplomasi yang ada di dalamnya. Pemerintah mengirimkan misi haji pertama ke tanah suci di bawah pimpinan KH. Moh Adnan dengan anggota TM Ismail Banda, H. Saleh Suaidi, dan TH. Syamsir St R. Ameh.

¹³ Departemen Agama, *Sejarah Pembentukan Kementerian Agama*, <http://e-dokumen.kemenag.go.id/files/r5yH4vPq1326688439.pdf>. diakses pada 20 Agustus 2014.

Menteri kelima adalah KH. Wahid Hasjim yang menjadi menteri dalam Pemerintahan Kabinet RIS di bawah pimpinan Moh. Hatta, yang diangkat sebagai menteri agama berdasarkan Keppres RIS No. 2 Tahun 1949, yang menjabat mulai 20 Desember 1949 hingga 6 September 1950. Sedangkan pada kabinet pimpinan Moh. Nasir, KH. Wahid Hasjim menjabat menteri agama sejak 6 September 1950 hingga 27 April 1951 berdasarkan Keppres No. 9 Tahun 1950. Sedangkan pada kabinet Sukiman Suwidjo, ia menjabat sebagai menteri agama berdasarkan Keppres No. 80 Tahun 1951 yang disandanginya sejak 27 April hingga 3 April 1952.

Menteri keenam dalam sejarah kementerian agama adalah KH. Faqih Usman. Ia dipercaya pemerintah RI sebagai menteri agama pada masa Kabinet Halim Perdanakusumah, yaitu sejak 21 Januari 1950 hingga 6 September 1950. Pada tahun 1951, dia ditunjuk sebagai Kepala Jawatan Agama Pusat. Akibat situasi politik yang tidak stabil, susunan kabinet pun jatuh bangun. KH Faqih Usman dipercaya kembali sebagai menteri agama pada masa Kabinet Wilopo dan bertugas dari 3 April 1952 hingga 1 Agustus 1953. Selepas menjabat menteri agama, KH. Faqih Usman masih tetap duduk sebagai anggota aktif Konstituante, di samping juga sebagai pegawai tinggi yang diperbantukan pada Kementerian Agama sejak tahun 1954.

Menteri ketujuh adalah KH. Muhammad Ilyas yang diangkat sebagai menteri agama Kabinet Burhanuddin Harahap pada 12 Agustus 1955. NU mengirim dua nama untuk mengisi kabinet itu, yaitu Ilyas dan Soenarjo sebagai menteri agama dan menteri dalam negeri. Jabatan sebagai menteri agama dalam Kabinet Burhanuddin Harahap ini berakhir dengan mundurnya KH. Ilyas pada 19 Januari 1956, sedangkan kabinet ini pun kemudian bubar pada 3 Maret 1956 dan menyerahkan mandat kepada Presiden Soekarno. Soekarno kemudian menunjuk Ali Sastroamidjojo untuk membentuk kabinet dan kembali meminta KH. Ilyas sebagai menteri agama. Kabinet ini pun tidak berumur panjang dan bubar pada 14 Maret

1957. Namun, KH. Ilyas tetap dijadikan sebagai menteri agama ketika Ir. H. Djuanda diangkat sebagai perdana menteri. Kabinet Djuanda ini pun dibentuk pada 5 April 1957 dengan nama Kabinet Karya. Kabinet ini berakhir bersamaan dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959.¹⁴

Pada waktu memperingati 10 tahun berdirinya Kementerian Agama, tahun 1956, Menteri Agama K.H. Muchammad Iljas menegaskan kembali politik keagamaan dalam Negara Republik Indonesia. Ditegaskannya, fungsi Kementerian Agama adalah merupakan pendukung dan pelaksana utama asas Ketuhanan Yang Maha Esa. Maksud dan tujuan mendirikan Kementerian Agama, selain untuk memenuhi tuntutan sebagian besar rakyat beragama di tanah air ini, yang merasa urusan keagamaan di zaman penjajahan dahulu tidak mendapat layanan yang semestinya, juga agar soal-soal yang bertalian dengan keagamaan diurus serta diselenggarakan oleh suatu instansi atau kementerian khusus, sehingga pertanggung jawaban, beleid, dan taktis berada di tangan seorang menteri.¹⁵

Menteri agama kedelapan adalah KH. M. Wahib Wahab yang menjabat menteri agama dalam Kabinet XX/Kabinet Kerja I, berdasarkan Keppres No. 153 Tahun 1959 terhitung sejak 10 Juli 1959 hingga 18 Februari 1962. Pada waktu itu, Kementerian Agama berada di bawah koordinasi Menteri Kesejahteraan Rakyat yang dijabat Muljadi Djodjartono.

Menteri agama kesembilan adalah KH. Syaifuddin Zuhri. Ia diangkat sebagai menteri agama menggantikan KH. M. Wahib Wahab berdasarkan Keppres No. 63 Tahun 1962 pada 28 Februari 1962. Ia menjabat menteri agama dalam lima kali pergantian kabinet, yaitu pada kabinet Kerja III (16 Maret 1962 – 13 November 1963), Kabiner Kerja IV (13 November 1963 – 17 Agustus 1964), dan Kabinet Dwikora (17 Agustus 1964 – 28 Maret 1966). Kemudian ia menjabat menteri agama dalam Kabinet RI XXVI/Kabinet Ampera di

¹⁴ Kementerian Agama RI, *Haji dari Masa Ke Masa*, hlm. 128-129.

¹⁵ Departemen Agama, *Sejarah Pembentukan Kementerian Agama*, <http://e-dokumen.kemenag.go.id/files/r5yH4vPq1326688439.pdf>. diakses pada 20 Agustus 2014.

bawah pimpinan Jenderal Soeharto. Jabatan tersebut berdasarkan Keppres No. 163 Tahun 1966 dalam rangka pelaksanaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) No. II/MPRS/1960 dan No. XXVII/MPRS/1960.

Pada saat KH. Syaifuddin Zuhri ini, kementerian agama memiliki pendamping menteri agama yang bergerak dalam urusan haji yaitu dalam bentuk menteri urusan haji yang kemudian berganti nama menjadi Dirjen Haji berdasarkan Keppres No. 170 Tahun 1966 dan berada di bawah Kementerian Agama. Pada jabatan yang pertama ini dijabat oleh Prof. KH. Farid Ma'ruf yang menjabat sampai tahun 1973, yaitu hingga menteri agama dijabat oleh KH. Mohammad Dahlan (1967-1971) dan kemudian Prof Dr. HA. Mukti Ali (1971-1978).

Menteri agama kesepuluh adalah KH. Mohammad Dahlan yang menjabat menteri agama berdasarkan Keppres No. 171 Tahun 1967 dan dilanjutkan dalam Kabinet Pembangunan I berdasarkan Keppres No. 183 Tahun 1968.

Sedangkan menteri agama selanjutnya dijabat oleh Prof Dr. HA. Mukti Ali. Ia menjabat sebagai menteri sejak 11 November 1971 menggantikan KH. Mohammad Dahlan yang belum habis masa waktunya disebabkan karena meninggal dunia. Pada kepemimpinan Mukti Ali, Kementerian Agama mengalami perubahan yang cukup signifikan, karena ia berhasil melakukan reformasi birokrasi dan membangun struktur kementerian agama berdasarkan konsep modern.

Menteri selanjutnya adalah Letjen TNI H. Alamsjah Ratu Perwiranegara yang diangkat sebagai menteri agama pada Kabinet Pembangunan III (1978-1983). Sedangkan menteri agama yang menjabat selanjutnya adalah H. Munawwir Sjadzali, MA yang menjabat selama dua periode kabinet, yaitu Kabinet Pembangunan IV berdasarkan Keppres No. 14A Tahun 1983 dan Kabinet Pembangunan V. Dengan demikian, masa jabatan menteri agama Munawwir Sjadzali ini adalah dari tahun 1983 hingga 1993.

Jabatan menteri agama selanjutnya adalah dijabat oleh Laksamana Muda TNI Dr. H. Tarmizi Taher yang diangkat sebagai menteri berdasarkan Keppres No. 96/M/1993 dan menjabat sebagai menteri dari tahun 1993 hingga 1998. Ia didampingi oleh Dirjen BIUH yang dijabat oleh H. Andi Lolotonang, SH, Drs. H. Amidhan, Drs. H. Ahmad Ghozali, dan Drs. H. Mubarak.

Menteri agama selanjutnya adalah dijabat oleh Prof. Dr. H. Muhammad Quraish Shihab yang diangkat sebagai menteri pada zaman terakhir Presiden Soeharto pada Kabinet Pembangunan VII, sehingga jabatannya hanya berlangsung singkat, yaitu dari saat dilantikannya pada 14 Maret hingga 21 Mei 1998 saat Presiden Soeharto lengser dari jabatannya sebagai presiden akibat desakan politik yang sangat kuat pada waktu itu.

Pada era reformasi, menteri agama dijabat oleh Prof. Dr. HA. Malik Fadjar, MSi. Ia menjabat sebagai menteri pada Kabinet Reformasi Pembangunan pada masa Presiden BJ. Habibie yang masa jabatannya adalah saat dilantikannya pada 21 Mei 1998 hingga 26 Oktober 1999.

Menteri selanjutnya adalah Prof. Dr. KH. Muhammad Tholchah Hasan yang diangkat sebagai menteri agama pada Kabinet Persatuan Nasional pada masa kepemimpinan Presiden KH. Abdurrahman Wahid. Ia menjabat mulai dari tahun 1999 hingga 2001, sebuah jabatan yang cukup singkat, dan hal ini terjadi karena Presiden Abdurrahman Wahid diturunkan di tengah masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Jabatan menteri agama selanjutnya adalah Prof. Dr. H. Said Agil Husin Al-Munawwar, MA yang menjabat dari 22 Oktober 2001 hingga 21 Oktober 2004 yang menjabat pada masa kepresiden Megawati Soekarnoputri dan Hamzah Haz. Sedangkan menteri selanjutnya adalah Dr. H. Muhammad Maftuh Basyuni, SH yang menjabat pada era kepresiden Susilo Bambang Yuduyono dalam Kabinet Indonesia Bersatu I dan menjabat dari tahun 2004 hingga 2009.

Menteri agama pada Kabinet Indonesia Bersatu II adalah Drs. H. Suryadharma Ali, M.Si yang menjabat sejak 22 Oktober 2009 hingga kemudian *resign* akibat kasus Korupsi yang kemudian digantikan oleh Lukman Hakim Syaifuddin, hingga kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudoyono berakhir pada Oktober 2014. Namun, setelah terpilihnya Presiden Joko Widodo, Lukman Hakim Syaifuddin tetap dipercaya sebagai menteri agama hingga sekarang ini.

D. Haji dan Kementerian Agama

Kementerian Agama adalah pihak yang menyelenggarakan ibadah haji di Indonesia. Sebagai penyelenggara berdasarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, Kementerian Agama tentu bertanggung jawab atas kelancaran dan kemudahan pelaksanaan ibadah haji ini. Namun, tentu saja hal ini tidaklah mudah untuk dilaksanakan. Dibutuhkan berbagai perencanaan yang matang sehingga dalam pelaksanaannya bisa efektif dan efisien.

Banyak hal yang terjadi dalam pelaksanaannya, dan mayoritas adalah berbagai keluhan dan kritikan dari berbagai komponen masyarakat. Meskipun penyelenggaraan ibadah haji itu berlangsung puluhan tahun dalam sejarah Indonesia, tapi setiap tahunnya masih saja ada kritikan, keluhan, dan masalah yang harus dihadapi Kementerian Agama. Masalah-masalah tersebut adalah mulai lolosnya jamaah haji yang hamil, terlambatnya jadwal penerbangan, pemondokan tidak sesuai dengan standar, petugas yang tidak ramah dan tidak di tempat bila dibutuhkan, penipuan yang dilakukan oknum petugas atau penyelenggaraan ibadah haji khusus, ongkos haji yang terus naik, jamaah haji batal berangkat, terjadinya ketidakberesan catering pada saat menjalankan ibadah haji, hingga terjadinya kasus korupsi berkaitan dengan pelaksanaan ibadah haji. Semua itu tentu menjadikan Kementerian Agama panen hujatan. Meskipun tiap tahun terjadi evaluasi penyelenggaraan ibadah haji pada tahun

sebelumnya, tapi Kementerian Agama sebenarnya tidak sungguh-sungguh dalam melakukan perbaikan.¹⁶ Hal ini tentu sangat disayangkan, mengingat ibadah haji adalah ibadah tahunan yang tentu harusnya berproses lebih baik jika iktikad baik untuk memperbaiki segala kekurangan yang ada.

Karena itulah, Kementerian Agama perlu hati-hati dan cermat dalam mengatur penyelenggaraan ibadah haji ini. Apalagi pelaksanaannya tidak hanya melibatkan satu departemen saja, karena ini merupakan tugas nasional. Minimal ada tujuh kementerian atau lembaga pemerintah serta enam unsur pengawas yang harus dilibatkan dalam penyelenggaraan ibadah haji agar koordinasinya menjadi teratur dan sistematis.¹⁷

Selain itu penyelenggaraan ibadah haji merupakan hajat nasional karena jumlah jamaah haji Indonesia sangat besar, melibatkan berbagai instansi dan lembaga, baik dalam negeri maupun luar negeri. Penyelenggaraannya juga berkaitan dengan berbagai aspek, seperti bimbingan, transportasi, kesehatan, akomodasi, dan keamanan. Di samping itu, penyelenggaraan ibadah haji dilaksanakan di negara lain dalam waktu yang sangat terbatas yang juga menyangkut nama baik dan martabat bangsa Indonesia di luar negeri, khususnya di Arab Saudi. Di sisi lain, adanya upaya untuk melakukan peningkatan kualitas penyelenggaraan merupakan tuntutan reformasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan tata kelola pemerintahan yang baik.¹⁸

Karena itu, diharapkan adanya pengawasan yang bisa dilakukan dalam rangka untuk memberikan pelayanan terbaik dalam hal haji ini. Dengan demikian, pemfungsian Inspektorat Jenderal Kementerian Agama (Itjen Kemenag) harus dijalankan dengan efektif dan efisien. Apalagi salah satu tujuan dari pembangunan agama di Kementerian Agama adalah

¹⁶ Dudi Iskandar, (ed.) *Haji dan Aroma Bisnis hingga Pergulatan Spiritual*, (Bekasi: Al-Kautsar Prima, 2005), hlm. 5.

¹⁷ Noor Badi, "Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji", *Slide Presentation*, Kanwil Kementerian Agama Provinsi Jawa Tengah,

¹⁸ Mundzir Suparta, "Penyelenggaraan Haji dalam Perspektif Pengawasan," dalam Kementerian Agama RI, *Dinamika dan Perspektif Haji Indonesia*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, 2012), hlm. 211-212.

peningkatan kualitas penyelenggaraan ibadah haji. Visi Itjen Kemenag sendiri adalah menjadi pengendali mutu kinerja kementerian agama, sehingga lembaga ini diharapkan mampu melakukan pengawasan dalam rangka memastikan bahwa seluruh satuan organisasi kerja di lingkungan Kementerian Agama dapat mewujudkan kinerja yang tinggi sesuai dengan tugas dan fungsinya.¹⁹

Kementerian Agama tentu tidak boleh sembarangan dalam mengatur penyelenggaraan ibadah haji ini, sebab siap tidak siap, penyelenggaraan haji sering kali mendapatkan penilaian tentang berhasil tidaknya penyelenggaraan ibadah haji ini. Hal ini sangat wajar, sebab: *pertama*, penyelenggaraan ibadah haji merupakan hal rutin setiap tahun dan menjadi pekerjaan yang sangat besar yang melibatkan banyak pihak. Karena selain menjalankan ibadah, terkait pula dengan jumlah keuangan yang sangat besar. *Kedua*, banyak pihak yang melakukan pengawasan seperti DPR RI, DPD RI, KPK, BPK, BPKP, Pers, LSM, Itjen Kemenag dan juga Kementerian Agama sendiri yang melakukan pengawasan. *Ketiga*, tidak hanya persepsi yang sama yang dapat dijadikan ukuran keberhasilan atau kegagalan penyelenggaraan ibadah haji dengan memakai tolok ukur masing-masing. *Keempat*, setiap pergantian tahun, selalu saja ada permasalahan yang muncul.²⁰

Dengan fakta ini, tentu saja Kementerian Agama harus selalu memperbaiki diri dalam hal penyelenggaraan ibadah haji ini. Setiap tahun harus ada evaluasi yang akan dikoreksi dalam pelaksanaannya di kemudian hari, sehingga akan ada sebuah proses menuju pada berbagai perbaikan sehingga pada titik tertentu nanti akan didapatkan pola penyelenggaraan ibadah haji yang efektif dan efisien sehingga dapat mengurangi berbagai kesalahan dalam implementasinya.

¹⁹ Mundzir Suparta, "Penyelenggaraan Haji dalam Perspektif Pengawasan," hlm. 210.

²⁰ Mundzir Suparta, "Penyelenggaraan Haji dalam Perspektif Pengawasan," hlm. 212-213.

BAB III

KEBIJAKAN DAN MANAJEMEN HAJI DI INDONESIA

A. Manajemen Haji di Indonesia

Haji adalah salah satu rukun Islam yang sangat unik dan *complicated* dalam penyelenggaraannya. Bersifat unik karena disamping bentuk ritualnya sendiri yang memang unik, tetapi juga karena pelaksanaan ibadah ini melibatkan unsur-unsur lain di luar aspek ritual agar pelaksanaannya dapat berjalan dengan baik, sehingga seorang akan pulang dengan predikat mabrur.¹ Sedangkan bersifat *complicated* disebabkan karena bentuk-bentuk kesiapannya melibatkan banyak hal di luar diri orang yang menjalankan ibadah haji. Mulai dari kemampuan yang bersifat internal hingga dukungan yang bersifat eksternal. Dalam kenyataannya, kemampuan secara internal hanya menjadi bagian kecil yang lebih ringan daripada dukungan secara eksternal. Dalam penyelenggaraan ibadah haji ini juga melibatkan banyak pihak dan juga mencakup banyak unsur, seperti unsur politik, budaya, dan sosial.² Tentu saja hal ini merupakan sesuatu yang membutuhkan perhatian dan perencanaan yang cermat dan terstruktur dengan baik.

Bahkan, penyelenggaraan ibadah haji merupakan salah satu kegiatan yang menjadi ukuran keberhasilan Departemen Agama. Bagi sebagian orang, keberhasilan kinerja Departemen Agama sering kali diukur sejauh mana departemen ini sukses menyelenggarakan pengelolaan ibadah tahunan tersebut. Bila dianggap gagal, dapat dipastikan bahwa tuduhan ketidakberesan akan ditujukan kepada departemen agama. Cara pandang ini tentu tidak benar, tapi juga

¹ Martin van Bruinessen, *Kitab Kuning Pesantren dan Tarekat: Tradisi-Tradisi Islam di Indonesia*, (Bandung: Mizan, 1995), hlm. 154.

² M. Shaleh Putuhena, *Historiografi Haji Indonesia*, (Yogyakarta: LKiS, 2007), hlm. v.

tidak salah. Bagaimana pun orang akan lebih mudah mengetahui kinerja Departemen Agama dari penyelenggaraan haji. Alasannya adalah: *pertama*, kegiataannya dilakukan rutin setahun sekali dengan waktu dan lokasi tertentu. *Kedua*, kegiatannya bersifat massif yang melibatkan banyak pihak, bersifat lintas departemen dan juga pihak swasta. *Ketiga*, melibatkan jumlah anggaran yang sangat besar. Tiga alasan ini sudah cukup menjadikan Departemen Agama sebagai sasaran kritik banyak pihak.³

Karena itulah, Departemen Agama harus melakukan manajemen penyelenggaraan haji secara terstruktur dan dalam prosesnya harus bertambah lebih baik dari tahun ke tahun. Jika sudah berproses demikian, tentu saja ukuran keberhasilannya akan bisa dilihat dengan baik. Namun, tentu saja hal ini tidak segampang yang diharapkan, karena hal ini melibatkan banyak hal dan unsur yang tentu saja tidak bisa diprediksi tingkat kekonsistennannya dalam memberikan pelayanan.

Nidjam dan Hanan menjelaskan bahwa terdapat enam unsur pokok dalam penyelenggaraan ibadah haji yang harus diperhatikan, yaitu: (1) calon haji; (2) pembiayaan; (3) kelengkapan administratif; (4) sarana transportasi; (5) hubungan bilateral antarnegara; dan (6) organisasi pelaksana. Enam unsur tersebut saling berkaitan satu sama lain, di mana keenamnya mempersyaratkan jaminan dalam penyelenggaraan ibadah haji yang berkaitan dengan: *pertama*, jamaah haji yang telah terdaftar sah dan memenuhi syarat dapat diberangkatkan ke Arab Saudi; *kedua*, seluruh jamaah haji yang telah berada di tanah suci dapat memenuhi

³ Atho Mudzhar, "Sambutan", dalam M. Nahar Nahrawi, *et.al*, *Manajemen Pelayanan Haji di Indonesia*, (Jakarta: Puslitbang Kehigupan Keagamaan, 2009), hlm. vii.

akomodasi, konsumsi, dan transportasi; *ketiga*, seluruh jamaah haji yang telah berada di tanah suci dapat menjalankan ibadah wukuf di Arafah dan rukun haji lainnya; dan *keempat*, jamaah haji yang telah menunaikan ibadah haji seluruhnya dapat dipulangkan ke daerah asal dengan selamat.⁴ Semua itu tentu membutuhkan manajemen penyelenggaraan haji yang efektif dan efisien.

Apalagi ada empat pilar utama dalam program strategis Kementerian Agama yang harus diperhatikan, yaitu: *pertama*, penciptaan tata kelola pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, atau dengan kata lain terwujudnya *clean government* dan *good governance*. *Kedua*, terwujudnya kerukunan internal dan antarumat beragama. *Ketiga*, terlaksananya penyelenggaraan ibadah haji yang semakin membaik dari sisi pelayanan kepada para jamaah haji. *Keempat*, target peningkatan mutu pendidikan agama dan keagamaan.⁵ Dalam konteks ini tentu saja target keempat menjadi sesuatu yang harus diperhatikan, dan hal ini tentu membutuhkan manajemen yang efektif dan efisien.

Manajemen penyelenggaraan haji ini didasarkan pada banyak hal, seperti manajemen operasional haji, manajemen SDM haji, manajemen anggaran dan keuangan serta aset haji, dan manajemen sistem informasi haji.

Pertama, manajemen operasional haji. Manajemen ini merupakan bentuk pelayanan haji yang paling utama, karena menyangkut banyak aspek dan melibatkan dua negara, yaitu Indonesia dan Arab Saudi. Sebelum diterbitkannya UU No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, perencanaan

⁴ Achmad Nidjam dan Alatief Hanan, *Manajemen Haji: Studi Kasus dan Telaah Implementasi Knowledge Workers*, (Jakarta: Nizam Press, 2004), hlm. 101.

⁵ Mundzir Suparta, "Penyelenggaraan Haji dalam Perspektif Pengawasan", dalam Kementerian Agama RI, *Dinamika dan Perspektif Haji Indonesia*, edisi kedua (Jakarta: Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, 2012), hlm. 208-209.

penyelenggaraan haji dilakukan pemerintah dengan mengacu pada kegiatan pendaftaran haji dan Rencana Perjalan Haji (RPH). Saat itu seluruh pembiayaan ditanggung jamaah haji dan tidak ada dukungan biaya yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Namun, setelah diterbitkannya UU tersebut, perencanaan dilakukan lebih terpadu dan komprehensif, seperti perencanaan program, anggaran, dan perencanaan operasional perjalanan haji.⁶

Dalam UU No. 13 Tahun 2008, sebagai pengganti dari UU No. 17 Tahun 1999, dinyatakan bahwa penyelenggaraan ibadah haji bertujuan untuk memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan kepada jamaah haji yang sebaik-baiknya. Penyelenggaraan ibadah haji harus dilakukan sesuai dengan asas keadilan, profesionalitas, dan akuntabilitas dengan prinsip nirlaba. Di samping itu, penyelenggaraan ibadah haji juga berkaitan dengan citra dan martabat bangsa, sehingga perlu dilakukan dengan sistem dan manajemen penyelenggaraan ibadah haji yang baik. Apalagi setiap tahun penyelenggaraan ibadah haji terjadi berbagai masalah yang berbeda-beda dengan profil jamaah haji yang beragam. Karena itulah, langkah perbaikan terhadap manajemen penyelenggaraan ibadah haji harus terus dilakukan agar citra baik yang pernah dicontoh oleh negara lain dapat terus dipertahankan.⁷

Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam rangka menyempurnakan manajemen penyelenggaraan ibadah haji, yaitu: *pertama*, perlu dibuat hingga menyempurnakan peraturan perundang-undangan dan standar

⁶ Kementerian Agama RI, *Haji dari Masa ke Masa*, (Jakarta: Dirjen Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah Kementerian Agama, 2012), hlm. 183

⁷ Kementerian Agama RI, *Haji dari Masa ke Masa*, hlm. 185.

keberhasilan dan kesuksesan penyelenggaraan ibadah haji. kedua, meningkatkan koordinasi dengan pihak kedutaan Arab Saudi di Indonesia dan Kementerian Hukum dan HAM dalam melayani visa jamaah haji agar mengacu pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008. *Ketiga*, perlunya dilakukan kajian dan perancangan ulang terhadap struktur organisasi PPIH Arab Saudi yang berlaku maksimal 5 tahun ke depan dengan menetapkan petugas yang berkesinambungan untuk posisi tertentu yang dipandang strategis dan menjadi kunci penanganan keberhasilan operasional haji. *Keempat*, perlunya ditetapkan standar baku untuk jabatan-jabatan strategis pada PPIH, terutama yang berkaitan langsung dengan layanan terhadap jamaah seperti Jabatan Kepala Daerah Kerja dan Kepala Sektor yang ditambah dengan pelatihan orientasi pelaksanaan khusus bagi kepala daerah kerja dan kepala sektor. *Kelima*, perlunya dibangun persepsi calon jamaah haji dan petugas yang benar tentang ibadah haji dan segala permasalahan yang akan mereka hadapi sebelum, selama, dan sesudah melaksanakan ibadah haji. *Keenam*, kepada semua pihak, penyelenggaraan ibadah haji berjalan dengan baik.⁸

Karena itulah, harus dihilangkan adanya kebijakan yang mencerminkan adanya tarik-menarik kepentingan akibat adanya sistem sosial, unsur politik dan ekonomi. Seharusnya tarik menarik kepentingan ini tidak perlu terjadi karena ini tidak sesuai dengan tujuan utama penyelenggaraan ibadah haji itu sendiri. Dalam bab II pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang penyelenggaraan Ibadah haji disebutkan bahwa Penyelenggaraan ibadah haji bertujuan untuk memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan yang

⁸ Mundzir Suparta, "Penyelenggaraan Haji dalam Perspektif Pengawasan", dalam Kementerian Agama RI, *Dinamika dan Perspektif Haji Indonesia*, edisi kedua (Jakarta: Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, 2012), hlm. 213-214.

sebaik-baiknya bagi jamaah haji sehingga dapat menunaikan ibadahnya sesuai dengan ketentuan ajaran agama Islam berdasarkan pada asas keadilan, profesionalitas, dan akuntabilitas dengan prinsip nirlaba. Di samping itu, dalam perspektif manajemen modern, penyelenggaraan ibadah haji yang memiliki banyak unsur dan melibatkan banyak instansi tersebut harus dikelola secara profesional. Salah satu pendekatannya adalah dengan menggunakan *Total Quality Management (TQM)*.⁹

TQM sendiri adalah suatu sistem yang dilaksanakan dalam jangka panjang dan terus-menerus untuk memuaskan konsumen dengan meningkatkan kualitas produk suatu instansi. Tujuannya adalah untuk melakukan perbaikan berkesinambungan yang disesuaikan dengan perubahan yang menyangkut kebutuhan, keinginan dan selera konsumen.¹⁰

Ada tiga hal yang harus ada dalam TQM ini, yaitu: *pertama*, kerja tim (*teamwork*) yang dilakukan oleh semua komponen baik komponen internal maupun eksternal. *Kedua*, kepemimpinan, yaitu kemampuan dan kesiapan seseorang untuk memengaruhi, mendorong, mengajak, menuntun, menggerakkan, dan kalau perlu memaksa orang lain agar menerima pengaruh tersebut yang kemudian dapat berbuat sesuatu yang dapat membantu pencapaian suatu maksud atau tujuan tertentu. *Ketiga*, adanya komunikasi, yaitu penyampaian informasi ide,

⁹ Bahrul Hayat, "Profesionalisme Manajemen dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji," dalam Kementerian Agama RI, *Dinamika dan Perspektif Haji Indonesia*, edisi kedua (Jakarta: Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, 2012), hlm. 216-217.

¹⁰ Edy Sutrisno, *Budaya Organisasi*, cetakan ketiga, (Jakarta: Kencana Prenadamedia, 2013), hlm. 91.

atau gagasan, pendapat, dan saran-saran guna melancarkan kerja sama kelompok orang untuk mencari tujuan tertentu.¹¹

Ada elemen pendukung TQM yang harus dijadikan perhatian, yaitu: *pertama*, fokus pada pelanggan; *kedua*, adanya obsesi terhadap kualitas; *ketiga*, menggunakan pendekatan ilmiah; *keempat*, membentuk dan membangun komitmen jangka panjang; *kelima*, adanya kerja sama tim; *keenam*, adanya perbaikan sistem secara berkesinambungan; *ketujuh*, melakukan pendidikan dan latihan; *kedelapan*, kebebasan yang terkendali; *kesembilan*, kesatuan tujuan dengan menyamakan visi dan misi serta persepsi; *keseperuluh*, adanya keterlibatan dan pemberdayaan.¹²

Dengan TQM ini, ada penekanan pada sebuah pengembangan proses, produk dan kualitas pelayanan organisasi secara sistemik dan berkesinambungan. Pendekatan ini berusaha untuk melibatkan semua pihak terkait dan memastikan bahwa pengalaman dan ide-ide mereka memiliki sumbangan dalam pengembangan mutu. TQM diarahkan untuk membuka jalan terjal menuju paradigma baru yang memberi penekanan pada kepuasan, inovasi, dan peningkatan mutu pelayanan kepada pelanggan secara berkesinambungan. Namun demikian, konsep penerapan TQM dalam penyelenggaraan ibadah haji merupakan proses jangka panjang dan berlangsung secara terus-menerus, karena menyangkut aspek budaya organisasi yang sangat sulit diubah. Faktor-faktor yang membentuk budaya organisasi, seperti struktur kekuasaan, sistem administrasi, proses kerja, kepemimpinan, predisposisi pegawai dan praktik-praktik manajemen lainnya

¹¹ Aminatul Zahroh, *Total Quality Management: Teori & Praktik Manajemen untuk Mendongkrak Mutu Pendidikan* (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2014), hlm. 43-44.

¹² Edy Sutrisno, *Budaya Organisasi*, hlm. 92-95

sangat berpotensi menjadi faktor penghambat perubahan yang akan dituju. Bahkan tidak jarang, faktor intervensi kekuasaan dalam budaya organisasi lebih sering memengaruhi sebuah kebijakan strategis yang sangat dibutuhkan. Apalagi dalam dunia birokrasi yang belum memiliki sistem yang baik.¹³

Dengan demikian, manajemen dengan konsep TQM ini sangat penting untuk diimplementasikan dalam penyelenggaraan ibadah haji agar pelayanan yang maksimal bisa diberikan kepada jamaah. Apalagi dalam penyelenggaraannya ibadah haji sangat terkait dengan relasi antara dua negara. Karena itulah, sesuai tugas dan fungsinya dalam penyelenggaraan ibadah haji, pemerintah adalah regulator untuk mengatur diri dalam melaksanakan tugas termasuk mengatur pelayanan masyarakat di bidang penyelenggaraan ibadah haji. sedangkan fungsi operator dilakukan pemerintah karena penyelenggaraan ibadah haji menyangkut hajat hidup orang banyak dan menyangkut *government to government* (G to G) dengan pemerintah Arab Saudi. Dalam pelaksanaannya, departemen agama selalu melakukan koordinasi dengan pihak terkait, baik pada saat persiapan dan pelaksanaan di lapangan maupun dalam evaluasi kegiatan.

Kedua, manajemen SDM haji. Dalam hal ini ada dua unsur yaitu aparatur perhajian, dan petugas haji. Aparatur perhajian memiliki tugas dan fungsi yang melekat kepada organisasi permanen sistem baik di Ditjen PHU, Kanwil Kemenag Provinsi, Kantor Kemenag Kabupaten/kota, Konsul Haji pada Konjen RI Jeddah, dan Kantor Misi Haji Indonesia di Jeddah, Arab Saudi. Pembinaan SDM aparatur ini dimulai sejak melakukan rekrutmen, penugasan, promosi, hingga pensiun

¹³ Bahrul Hayat, "Profesionalisme Manajemen dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji," hlm. 217.

dengan mengacu pada peraturan perundangan di bidang kepegawaian. Sedangkan petugas haji meliputi petugas yang menyertai jamaah dan petugas yang tidak menyertai jamaah. Petugas yang menyertai jamaah terdiri dari Tim Pemandu Haji Indonesia (TPHI), Tim Pembimbing Ibadah Haji Indonesia (TPIHI), dan Tim Kesehatan Haji Indonesia (TKHI). Dalam pelaksanaan tugasnya, tim ini dibantu oleh petugas daerah yaitu TPHD dan TKHD. Sedangkan petugas yang tidak menyertai jamaah haji merupakan gugus tugas kepanitiaan yang terdiri dari Panitia Penyelenggara Ibadah Haji (PPIH) Pusat, embarkasi, dan Arab Saudi. PPIH melibatkan kementerian atau lembaga terkait, khusus di Arab Saudi melibatkan mahasiswa Timur Tengah dan mukimin yang dikenal dengan sebutan Tenaga Musiman (Temus).

Ketiga, manajemen keuangan dan aset haji. Hal ini menyangkut manajemen Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH), Dana Abadi Umat (DAU), dan anggaran APBN. Hal ini adalah hal yang sangat vital mengingat manajemen keuangan dan aset haji ini merupakan batu sandungan yang sering kali menjerumuskan pihak kementerian agama dalam kasus korupsi dan penyelewengan dana haji.

Keempat, manajemen sistem informasi haji. Manajemen terhadap sisten informasi haji ini sangat penting untuk memberikan pelayanan terbaik kepada jamaah. Sistem informasi dan komputerisasi haji (siskohat) merupakan sarana menumbuhkembangkan sistem pendataan pelayanan haji melalui pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi. Ini dilakukan di tanah air dan Arab Saudi.

Sistem ini juga bermanfaat sebagai alat input, pengumpulan, pengolahan, dan penyajian database, serta mempermudah pelayanan haji.

Selain itu, Pusat Informasi Haji (PIH) Kementerian Agama juga sangat vital perannya dalam memberikan pelayanan kepada jamaah haji. PHI ini dibentuk pada masa Menteri Agama H. Munawwir Sjadzali yang dibangun di empat kota, yaitu Jakarta, Makassar, Medan dan Surabaya. Setelah itu, PIH ini dibangun di beberapa kota provinsi, seperti Bandung, Banten, Batam, Semarang, dan lain-lain.¹⁴

Atas kerja sama Departemen Agama dengan PWI, dibangunlah Media Center Haji (MCH) pada bulan Agustus 2002 yang ada di tanah air dan juga di Arab Saudi. Melalui MCH Ini, jamaah haji dan masyarakat dapat mengakses pemberitaan aktual sekaligus memberikan informasi tentang berbagai hal dan peristiwa haji melalui situs <http://haji.kemenag.go.id>. Tahun-tahun berikutnya, bertindak sebagai koordinator operasional MCH adalah Pusat Informasi Keagamaan dan Kehumasan Kementerian Agama.

Pada dasarnya, penyampaian informasi tentang haji kepada masyarakat lebih ditekankan pada pembentukan kualitas jamaah, memasyarakatkan kebijakan pemerintah dan menjaring masukan dari masyarakat bagi upaya peningkatan pelayanan dan penyempurnaan pelaksanaan ibadah haji dari berbagai aspek.¹⁵ Inilah yang terpenting dalam proses peningkatan manajemen pelayanan haji

Itulah berbagai bentuk manajemen haji yang dilaksanakan oleh Kementerian Agama Republik Indonesia. Manajemen ini tentu harus

¹⁴ Kementerian Agama RI, *Haji dari Masa ke Masa*, hlm. 199.

¹⁵ Achmad Nidjam dan Alatief Hanan, *Manajemen Haji*, hlm. 66-73.

diimplementasikan dengan efektif dan efisien agar bisa memberikan pelayanan, perlindungan, dan pembinaan terhadap jamaah haji.

B. Kebijakan Haji di Indonesia

Penyelenggaraan ibadah haji bertujuan untuk memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan kepada jamaah haji, baik di tanah air maupun di Arab Saudi. Pelayanan dilakukan dengan mengedepankan asas keadilan, profesional, dan akuntabel. Bentuk pelayanan kepada jamaah haji dimulai saat jamaah melakukan pendaftaran hingga operasional pemberangkatan dan pemulangan embarkasi yang ada di Indonesia. Sistem pendaftaran haji dibuat sangat sederhana. Calon jamaah cukup mendatangi Kantor Kementerian Agama kota atau kabupaten setempat. Jamaah haji khusus bisa mendaftar di kantor wilayah kementerian agama provinsi atau di Ditjen PHU, Kementerian Agama. Ketika mendaftar, calon jamaah harus membawa persyaratan yang ditentukan.

Pembinaan jamaah haji berarti melakukan pembinaan terhadap personal atau diri pribadi jamaah haji. Hal ini dilakukan agar bisa menghindari bujuk rayu dan tipu daya oknum kepada jamaah haji dan mewujudkan jamaah haji mandiri. Jamaah haji mandiri adalah jamaah yang memiliki kemandirian dalam melaksanakan rangkaian ibadah haji termasuk kemandirian dalam perjalanan ibadah haji. Inilah kebijakan pemerintah yang menjadi obsesi tersendiri bagi pemerintah agar jamaah haji bisa mandiri dalam melaksanakan ibadah haji.

Dalam hal ini, calon jamaah diharapkan bisa menjalankan ibadah haji secara langsung tanpa mengharapkan adanya bimbingan dari pihak lain.

Departemen Agama ingin lebih serius lagi dengan cara melakukan evaluasi secara akademis pelaksanaan haji yang sudah dilalui dari tahun ke tahun dengan melibatkan *stakeholders* perhajian Indonesia. Pada saatnya nanti, diharapkan jamaah haji dari Indonesia akan mampu mandiri dalam tiga hal, yaitu perjalanan, ibadah, dan kesehatan selama di Arab Saudi.¹⁶

Sehubungan dengan hal tersebut, peran serta KBIH dalam mensukseskan program jamaah haji mandiri sangat diperlukan. Karenanya, peran KBIH dalam hal ini adalah sebagai berikut: *pertama*, pola bimbingan ibadah haji, yang mengacu pada pola pembinaan manasik haji yang telah ditetapkan oleh pemerintah; *kedua*, tidak melakukan hal-hal di luar tugas dan fungsinya sebagai pembimbing ibadah haji; *ketiga*, biaya pembinaan manasik ibadah haji maksimal 2.000.000.¹⁷ Namun peran tersebut harus dikurangi agar tercipta kemandirian dalam diri jamaah haji dan tidak selalu bergantung pada ustad atau kiai yang memberikan bimbingan pada KBIH.¹⁸

Pelayanan kepada jamaah haji berarti menyukseskan penyelenggaraan ibadah haji yang pahalanya sangat besar. Apalagi disertai dengan peningkatan kualitas pelayanan kepada jamaah haji sejak di tanah air sampai di Arab Saudi. Mengingat banyak sekali persoalan yang muncul di tengah ibadah haji, mulai oknum yang tidak bertanggung jawab hingga para calo dan kolektor yang meraup

¹⁶ Abdul Majid "Haji Mandiri, Mungkinkah?" dalam Kementerian Agama RI, *Dinamika dan Perspektif Haji Indonesia*, edisi kedua (Jakarta: Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, 2012), hlm. 243.

¹⁷ Ali Rokhmad, "Menuju Manajemen dan Pembinaan Kelompok Bimbingan Ibadah Haji yang Amanah dan Bersih," dalam Kementerian Agama RI, *Dinamika dan Perspektif Haji Indonesia*, edisi kedua (Jakarta: Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, 2012), hlm. 261

¹⁸ Abdul Majid "Haji Mandiri, Mungkinkah?" hlm. 242-243.

keuntungan untuk kepentingan pribadi, maka pelayanan ini harus selalu ditingkatkan dan dievaluasi setiap tahunnya.

Perlindungan juga harus diberikan kepada jamaah haji, mulai dari perlindungan fisik (kesehatan) hingga pada perlindungan keamanan, baik itu di tanah air (asrama haji) maupun pada saat di Arab Saudi. Hal ini dilakukan agar perjalanan ibadah haji jamaah bisa berlangsung dengan aman dan nyaman, sehingga jamaah haji bisa khusyuk dan tenang dalam beribadah. Tentu saja pelayanan ini harus melibatkan banyak pihak, dan hal ini tentu membutuhkan kebijakan haji yang efektif dan efisien agar jamaah haji bisa mendapatkan pelayanan yang baik.

Tiga hal itulah yang dijadikan sebagai dasar bagi adanya kebijakan dalam perhajian. Secara historis kita bisa melihat berbagai kebijakan haji ini menurut historiografinya dari sejak zaman penjajahan Belanda hingga pada saat sekarang ini.

Dalam sejarahnya, penyelenggaraan ibadah haji sudah dimulai pada zaman penjajahan Belanda. Secara historis, pemerintah Belanda sebagai pengelola haji terbagi atas pemerintah pusat di Negeri Belanda dan pemerintah *Nederlandsch Indie* (Hindia Belanda). Pemerintah pusat diwakili oleh *Minister van Buitenlandsche Zaken* (MBZ, Menteri Luar Negeri) dan *Minister van Kolonie* (MK, Menteri Penjajahan). MBZ turut serta dalam pengelolaan haji karena perjalanan dan pelaksanaan haji dilakukan di luar wilayah Hindia Belanda. Sementara keikutsertaan MK mengelola haji karena jamaah haji berasal dari daerah tanah jajahan. Pengelolaan haji oleh kedua departemen tersebut berupa

penentuan kebijakan umum sesuai pandangan mereka tentang haji. Selain itu, mereka mengkoordinasikan dan menyelesaikan permasalahan haji dengan pemerintah yang terkait, misalnya Turki Usmani, Pemerintah Arab Hasyimiah, atau pemerintah Arab Saudiah.¹⁹

Namun, disebabkan karena adanya semangat Pan Islamisme yang bergejolak pada masa itu, secara politik Belanda mengalami ketakutan akan adanya Islam politik. Akhirnya, pemerintah Belanda pun merumuskan tiga kebijakan pokok, yaitu: *pertama*, mengadakan aliansi dengan para pangeran dan priyayi Jawa serta sultan, raja, dan kepala adat di daerah luar Jawa karena mereka tidak terlalu fanatik dan bahkan anti Islam. *Kedua*, melaksanakan proses kristenisasi terhadap sebagian besar pribumi Indonesia untuk menghilangkan pengaruh Islam. *Ketiga*, pembatasan orang Islam naik haji ke Makkah karena orang haji dianggap sebagai biang keladi pemberontakan di Indonesia.²⁰

Namun demikian, setelah adanya analisis kebijakan dari Snouck Hurgronje, politik Islam Hindia Belanda mengalami koreksi dan akhirnya melahirkan adanya dua asumsi: *pertama*, setelah pemerintah Belanda menyadari kewajibannya untuk mengikutsertakan rakyat Indonesia dalam peradaban internasional yang modern melalui politik etis, maka pemerintah di negeri Belanda harus memerhatikan dengan sungguh-sungguh nasib umat Islam dengan politik Islam yang tepat. *Kedua*, sekelompok kecil orang Belanda yang tidak memahami Islam tetapi ingin memberikan pukulan telak bagi Islamisme di Indonesia hendaknya diabaikan saja. Dua asumsi ini kemudian melahirkan

¹⁹ M. Shaleh Putuhena, *Historiografi Haji Indonesia*, hlm. 223.

²⁰ Harry J. Benda, *Bulan Sabit dan Matahari Terbit*, Penerj. Daniel Dhakidae (Jakarta: Pustaka Jaya, 1980), hlm. 39.

berbagai rumusan pokok politik Islam yang pada intinya adalah pemerintah Belanda harus bersikap bijaksana dalam menghadap Islam berupa memberikan jaminan bagi kebebasan beragama dengan tetap mewaspadaai isi politis dari sistem Islam dan membuka lebar segala jalan yang dapat mengantar penganut Islam pada evolusi sosial dari ajaran agamanya yang lebih meningkat. Dalam aplikasi politik Islam sering terjadi inkonsistensi, yang sangat tergantung pada kebijakan Gubernur Jenderal yang memerintah pada waktu itu.²¹

Dari sinilah kemudian kebijakan penyelenggaraan haji oleh pemerintah Belanda mendapatkan jalannya. Pengelolaan haji oleh pemerintah Hindia Belanda dilakukan oleh Gouverneur Generaal Nederlandsch Indie (GGNI) dan Algemeene Secretaris (Sekretaris Umum) bersama pimpinan dari beberapa instansi terkait, seperti Direktur Department van Onderwijs, Eeredienst en Nijverheid (DOEN) dan Adviseur voor Inlandsche en Arabische Zaken (AIAZ). Gubernur Jenderal dan sekretaris menerbitkan berbagai peraturan yang dituangkan dalam Staatblad van Nederlandsch-Indie (Lembaran Negara Hindia Belanda) yang bertalian dengan perjalanan haji, terutama tentang kapal haji dan pas jalan. Selain itu, GGNI juga memberikan petunjuk dan pendapat untuk penyelesaian masalah-masalah yang bertalian dengan perjalanan haji. Walaupun tidak terlalu sibuk dengan urusan jamaah haji, DOEN sering kali mengurus kepentingan jamaah haji setelah kembali dari Hijaz. Sedangkan AIAZ sangat aktif memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah Belanda menyangkut hal-hal yang bertalian

²¹ M. Shaleh Putuhena, *Historiografi Haji Indonesia*, hlm. 289-291.

dengan ibadah haji dan berbagai masalah yang ditanyakan kepada badan penasihat pemerintah ini.²²

Pada masa penjajahan Jepang, tidak terlalu berdampak signifikan dalam bidang penyelenggaraan haji. Jepang tetap melanggengkan kebijakan yang sebelumnya dijalankan oleh Hindia Belanda, yang berdasarkan pada Aturan Peralihan Undang-Undang Bala Tentara Jepang No. 1 tahun 1942 yang berbunyi: “Semua undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang berasal dari pemerintah Hindia Belanda dahulu tetap berlaku, selama peratura itu tidak bertentangan dengan peraturan Bala Tentara Dai Nippon.” Namun Jepang juga sangat khawatir dengan ideologi perang jihad dan pan-Islamisme yang marak disuarakan oleh para haji-haji dan pemimpin agama. Namun, pada akhirnya, Jepang pun membiarkan perkembangan paham tersebut. Belakangan, paham jihad Islam dialokasikan Jepang sebagai pelecut semangat saat menghadapi Perang Asia Timur Raya atau Perang Pasifik dengan Amerika Serikat.²³

Pada masa setelah kemerdekaan Republik Indonesia, penyelenggaraan ibadah haji mengalami moratorium sementara dalam rangka revolusi mempertahankan kemerdekaan melawan Belanda yang ingin menjajah Indonesia kembali. Karena itulah, Rais Akbar NU, KH. Hasyim Asy'ari mengeluarkan fatwa kepada seluruh umat Islam. Menurutnya, haram hukumnya bagi umat Islam meninggalkan tanah airnya pada masa pergolakan seperti ini, karena umat Islam *fardhu ain* hukumnya berperang melawan penjajah Belanda. Dengan seruan ini,

²² M. Shaleh Putuhena, *Historiografi Haji Indonesia*, hlm. 223-224.

²³ Kementerian Agama RI, *Haji dari Masa ke Masa*, hlm. 59

melakukan ibadah haji tidak wajib, namun semangat umat Islam Indonesia tentu tetap ada untuk melaksanakan ibadah haji di masa depan.²⁴

Pada tahun 1948, Pemerintah Indonesia yang baru mendapatkan pengakuan dari negara-negara Timur Tengah, termasuk dari Arab Saudi, mengirimkan misi haji. Delegasi yang terdiri dari KRH. Muh Adnan, H. Ismail Banda, H. Saleh Suaidy, dan H. Samsir Sutan Ameh berangkat ke Makkah guna menghadap Raja Arab Saudi. Awalnya, pemerintah RI kala itu hanya memfasilitasi jasa pesawat terbang *carter* milik Thailand yang mengakhiri destinasi penerbangan di Bangkok, selebihnya dengan biaya sendiri. Beruntung H. Samsir membawa sebongkah berlian sehingga bisa diuangkan di Bangkok. Setelah menyelesaikan transaksi berlian tersebut, masalah lain segera menghadang, yaitu penerbangan yang melayani rute Bangkok-Kairo hanyalah KLM, sebuah maskapai Belanda. Terbetik keraguan untuk menggunakan penerbangan tersebut, namun dengan tekad bulat mereka nekat mendaftar di maskapai tersebut, dan akhirnya berhasil, padahal sudah jelas bahwa mereka membawa Misi Haji RI (MHRI). Akhirnya, misi ini pun berhasil terbang ke Kairo dan kemudian mendapatkan sambutan hangat dari Raja Ibnu Saud. Pada tahun itu juga bendera merah putih untuk pertama kalinya dikibarkan di Arafah.²⁵ Inilah tonggak bersejarah dalam penyelenggaraan ibadah haji di bawah negara berdaulat Republik Indonesia setelah memproklamasikan kemerdekaannya.

Setelah masa revolusi tersebut, pada tahun 1949 jamaah haji yang berangkat adalah sebanyak 9.892 orang dan yang meninggal di Arab Saudi

²⁴ Kementerian Agama RI, *Haji dari Masa ke Masa*, hlm. 61.

²⁵ Kementerian Agama RI, *Haji dari Masa ke Masa*, hlm. 62.

sebanyak 320 orang. Sedangkan panitia haji yang membantu mengurus kebutuhan haji di Arab Saudi sebanyak 27 orang dan yang tergabung dalam tim kesehatan sebanyak 14 orang. Inilah jamaah haji pertama yang dikoordinasikan oleh pemerintah setelah delegasi haji dari Indonesia tahun 1948.

Terjadi perbaikan setiap tahunnya agar bisa mengatur penyelenggaraan perjalanan ibadah haji. Pada masa Orde Lama ini, penyelenggaraan ibadah haji dilakukan sepenuhnya oleh Penyelenggara Haji Indonesia (PHI). Pada perkembangan selanjutnya, Badan Kongres Muslimin Indonesia (BKMI) mendirikan panitia Perbaikan Perjalanan Haji Indonesia (PPHI), sebuah yayasan yang secara khusus menangani kegiatan penyelenggaraan haji. PPHI ini diketuai oleh KH. M. Sudjak. Kedudukan PPHI ini kemudian dikuatkan dengan dikeluarkannya surat Kementerian Agama yang ditandatangani oleh Menteri Agama RIS. KH. Wahid Hasyim No. 3170 tanggal 6 Februari 1950. Kemudian terbit Surat Edaran (SE) Menteri Agama RI di Yogyakarta No. A.III/I/648 tanggal 9 Februari 1950. Surat Edaran tersebut menunjuk PPHI sebagai satu-satunya wadah sah di luar pemerintah untuk mengurus dan menyelenggarakan perjalanan haji Indonesia.²⁶

Melihat besarnya animo masyarakat dan ketersediaan fasilitas dalam pelayanan haji, pada tahun 1952 dibentuk perusahaan pelayaran PT Pelayaran Muslim dan disetujui oleh Menteri Agama. Itulah satu-satunya perusahaan yang menjadi panitia haji, sebagai hasil Keputusan Konferensi PHI (Penyelenggara Haji Indonesia). Selain itu, Menteri Agama juga memberlakukan sistem kuota

²⁶ Kementerian Agama RI, *Haji dari Masa ke Masa*, hlm. 63-64.

yang ditetapkan berdasarkan minat masyarakat untuk menunaikan ibadah haji dari masing-masing daerah dengan pertimbangan skala prioritas. Penetapan kuota ini sendiri dilakukan secara berjenjang, yaitu daerah-daerah atau karesidenan menetapkan untuk provinsi dan provinsi mengatur kuota untuk daerah di bawah kewenangannya. Agar tidak terjadi jual-beli kuota dilakukan pengawasan dan pengendalian. Inilah bentuk manajemen pengelolaan kuota yang dilakukan pada saat jamaah haji sudah mengalami lonjakan di era 1950-an.

Kebijakan pelayanan lainnya adalah pada saat pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1960 tentang pemberian subsidi dalam penyelenggaraan ibadah haji. Dengan adanya subsidi dalam pembiayaan operasional tersebut, keinginan umat Islam untuk menunaikan ibadah haji dapat terjangkau.²⁷

Karena meningkatnya jumlah jamaah haji setiap tahunnya yang tidak sebanding dengan ketersediaan fasilitas, pemerintah pun sulit melayani jamaah dengan baik. Langkah yang diambil kemudian adalah membatasi kuota agar tercipta keseimbangan antara jumlah jamaah haji dengan ketersediaan fasilitas. Kuota ini sempat akan diberlakukan pada tahun 1961, namun sistem kuota itu akhirnya dihapus. Pada saat bersamaan, pemerintah juga meniadakan subsidi haji dan mengikutsertakan pihak swasta dalam penyelenggaraan ibadah haji. Dampak dari hal ini adalah menurunnya jumlah jamaah haji secara drastis. Penyebabnya bervariasi, selain karena kuota juga disebabkan karena pengurangan subsidi, faktor ekonomi, politik dan keamanan, serta manajemen penyelenggaraan ibadah

²⁷ Kementerian Agama RI, *Haji dari Masa ke Masa*, hlm. 67

haji yang belum profesional seperti adanya tumpang tindih kewenangan dan tanpa perencanaan yang terpola. Sistem penyelenggaraan ibadah haji dirasa profesional pada tahun 1962 dan 1963 dengan dibentuknya sebuah panitia mandiri, yaitu Panitia Pemberangkatan dan Pemulangan Haji (PPPH) yang diberikan kewenangan penuh untuk menyelesaikan setiap permasalahan haji, di mana pengambilan keputusan dilakukan oleh ketua panitia atas persetujuan Menteri Agama, tanpa melibatkan departemen secara langsung. Kebijakan ini membuat biaya haji selalu meningkat di mana pada tahun 1962 ditetapkan sebesar Rp. 60.000 dan mengalami peningkatan sangat drastis pada 1963 yaitu sebesar Rp. 200.000. Namun, kenaikan ini ternyata tidak membawa pengaruh terhadap jumlah jamaah haji yang mengalami peningkatan sebanyak 15.039 orang. Namun kemudian, PPPH ini dibubarkan dan menyerahkannya kepada Dirjen Urusan Haji (DUHA).²⁸

Kebijakan lainnya adalah diterbitkannya Keputusan Presiden Nomor 122 Tahun 1964 tentang upaya mengatasi pengangkutan jamaah haji laut dari Indonesia. Sejalan dengan itu, pada 1 Desember 1964, berdirilah PT Arafat yang bergerak di bidang pelayanan ibadah haji dengan kapal laut. Perusahaan ini diberikan wewenang yang sama dengan PT Pelayaran Muslim yang sebelumnya telah dibekukan pemerintah.²⁹

Pada masa Orde Baru, setelah terjadinya peristiwa G-30S PKI, pembenahan sistem pemerintahan juga memberi pengaruh pada penyelenggaraan ibadah haji dengan pembentukan Departemen Agama dan sekaligus mengubah

²⁸ Kementerian Agama RI, *Haji dari Masa ke Masa*, hlm. 68-69.

²⁹ Kementerian Agama RI, *Haji dari Masa ke Masa*, hlm. 69.

struktur dan tata kerja organisasi Menteri Urusan Haji. Sejak itulah tugas penyelenggaraan ibadah haji berada di bawah naungan Direktur Jenderal Urusan Haji, termasuk besarnya biaya, sistem manajerial, dan bentuk organisasi yang kemudian ditetapkan dalam Keputusan Dirjen Urusan Haji Nomor 105 Tahun 1966.³⁰

Pengaturan haji merupakan tugas berat yang membutuhkan penanganan khusus. Pengalaman saja tidaklah cukup tanpa diiringi dengan instrumen dan sumber daya manusia yang mendukung dan modern. Hal inilah yang menjadi problem pemerintah Orde Baru, sehingga muncul gagasan agar penyelenggaraan haji diserahkan ke pihak swasta. Pemikiran tersebut sempat menimbulkan tarik ulur wacana yang pada akhirnya dimenangkan oleh pendukung keputusan swastanisasi haji. DPR kala itu mendukung upaya tersebut dengan rasionalisasi pemerintah belum siap dan masih harus berbenah diri dalam hal ini. Untuk itu, pengelolaan haji oleh pihak swasta yang telah teruji pengalamannya tentu merupakan langkah yang solutif. Namun seiring dengan waktu, pemerintah menemukan berbagai kekurangan dan kelemahan dari kebijakan swastanisasi haji. ketika itu, biaya perjalanan haji yang dilakukan oleh penyelenggara haji swasta lebih mahal dibandingkan jika dikelola pemerintah. Di samping itu, banyak jamaah calon haji yang menggunakan jasa biro perjalanan haji swasta banyak yang gagal berangkat menunaikan ibadah haji. Penyebabnya, keterbatasan alat transportasi laut, sehingga hampir setiap tahunnya ada protes terhadap pemerintah.

³⁰ Kementerian Agama RI, *Haji dari Masa ke Masa*, hlm. 72

Berdasarkan sebab-sebab tersebut, pemerintah melalui Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 1969 menetapkan kebijaksanaan bahwa seluruh pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji diproses dan diurus oleh pemerintah, dan calon jamaah haji dihimbau untuk menjalankan ibadah haji sesuai dengan ketetapan pemerintah. Karena itulah, sejak tahun 1970, pemerintah bertanggung jawab penuh terhadap penyelenggaraan ibadah haji sejak dari penentuan biaya, pelaksanaan, sampai hubungan antara dua negara.

Selanjutnya pada tahun 1976 ditandai dengan adanya tata kerja dan struktur penyelenggaraan ibadah haji yang dilaksanakan oleh Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji (dirjen BIUH). Sebagai panitia pusat, Dirjen BIUH melaksanakan koordinasi ke seluruh daerah tingkat I dan II seluruh Indonesia. Dalam pelaksanaan sistem koordinasi dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan oleh Dirjen BIUH.

Pada saat Menteri Agama dijabat oleh Alamsjah Ratuprawiranegara (1978-1983), terjadi peristiwa fenomenal bertajuk "Islamisasi birokrasi", sehingga pengajian Islam menjadi semarak dan bahkan banyak birokrat yang melakukan haji dan umrah. Selain itu, kebijakan lainnya adalah dihapuskannya perjalanan lewat laut, karena dipandang bahwa perjalanan lewat udara lebih hemat waktu dan biaya. Kebijakan lainnya adalah: (1) pengelompokan sistem haji berdasarkan daerah dengan pimpinannya masing-masing, (2) petugas kesehatan dan pembimbing haji selalu berada di tengah jamaah; (3) pemberlakuan sistem katering agar jamaah dapat lebih fokus untuk beribadah. Di samping itu, kebijakan yang berhasil dijalankan adalah melakukan pembangunan asrama haji, penataran

petugas haji, dan penyediaan buku pedoman perjalanan dan ibadah haji serta sarana informasi lainnya.³¹ Tentu saja ini merupakan sebuah kebijakan yang bervisi ke depan dan mampu menjadi tonggak adanya profesionalisme dalam penyelenggaraan ibadah haji. Hal ini pun berlangsung hingga masa sekarang ini.

Sebelum diterbitkannya Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, perencanaan penyelenggaraan ibadah haji dilakukan pemerintah mengacu pada kegiatan pendaftaran haji dan Rencana Perjalanan Haji (RPH). Saat itu, seluruh pembiayaan ditanggung jamaah haji yang dibayarkan pada saat pendaftaran dan tidak ada dukungan biaya yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Namun, setelah diterbitkannya Undang-Undang No. 17 Tahun 1999 tersebut, perencanaan dilakukan lebih terpadu dan komprehensif, yakni dalam hal perencanaan program, anggaran, serta perencanaan operasional dan perjalanan haji.³²

Selain itu, Undang-Undang ini juga menekankan pada aspek pelayanan, pembinaan, dan perlindungan kepada jamaah haji serta mengarah pada sistem yang lebih profesional. Selain itu, undang-undang ini juga memberikan kewenangan yang kuat kepada Departemen Agama untuk menyatukan langkah dalam penyelenggaraan ibadah haji. Pemberlakuan ini sekaligus juga menyatakan bahwa ordonansi haji (*Pelgrims ordonantie* Tahun 1922 Nomor 698) yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan ibadah haji selama 77 tahun dinyatakan tidak berlaku lagi. Inilah kemudian yang menjadi tonggak bagi terjaminnya hak-hak warga negara dalam melaksanakan ibadah haji. Di samping itu, muatan dan

³¹ Kementerian Agama RI, *Haji dari Masa ke Masa*, hlm. 77.

³² Kementerian Agama RI, *Haji dari Masa ke Masa*, hlm. 183

intisari dari Undang-Undang tersebut merupakan akumulasi praktik-praktik penyelenggaraan haji dalam kurun waktu lama yang sudah menjadi konvensi dan telah melembaga dalam masyarakat.

Pada perjalanan waktunya, pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 sebagai pengganti bagi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999. Penyempurnaan kebijakan paling mendasar pada UU yang baru antara lain adanya perubahan terhadap salah satu unsur yaitu pengawasan dalam manajemen penyelenggaraan haji. Sebelumnya, pengawasan tersebut dilakukan pemerintah dan menjadi tanggung jawab pemerintah.³³ Hal inilah yang menjadi dasar dari kebijakan penyelenggaraan ibadah haji hingga sekarang ini.

³³ Kementerian Agama RI, *Haji dari Masa ke Masa*, hlm. 89.

BAB IV
ANALISIS TERHADAP MANAJEMEN DAN KEBIJAKAN HAJI
DI INDONESIA

A. Analisis Manajemen Penyelenggaraan Ibadah Haji

Seperti yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya, manajemen penyelenggaraan ibadah haji sudah terukur dan tersistematisasikan dengan baik. Melalui Undang-Undang No. 13 Tahun 2008, manajemen haji yang efektif dan efisien bisa memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan terhadap jamaah haji.

Seperti yang dijelaskan sebelumnya, ada empat manajemen pelayanan dalam penyelenggaraan ibadah haji, yaitu manajemen operasional haji, manajemen SDM haji, manajemen anggaran dan keuangan serta aset haji, dan manajemen sistem informasi haji. Keempat manajemen ini merupakan sebuah aspek yang mencerminkan adanya implementasi pelayanan terhadap publik.

Dalam kaitan dengan manajemen operasional haji, perencanaan program dan anggaran harus meliputi penyusunan program dan kegiatan yang didasarkan atas biaya APBN dan BPIH. Pembahasan program dan anggaran yang berasal dari APBN mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Pembahasan anggaran tersebut disiapkan bersama dengan Bappenas dan Kementerian Keuangan dan dibahas dengan DPR RI. Sedangkan untuk kegiatan dan anggaran dari BPIH disiapkan oleh Kementerian Agama dengan kementerian atau lembaga terkait. Ini mengacu pada hasil Rapat Kerja Nasional Evaluasi Penyelenggaraan Ibadah Haji yang kemudian dibahas dengan DPR RI.¹

¹ Kementerian Agama RI, *Haji dari Masa ke Masa*, (Jakarta: Dirjen Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah Kementerian Agama, 2012), hlm. 183

Semua ini tentu dilakukan agar bisa meningkatkan pelayanan publik, dan hal ini adalah hal yang sangat penting dalam diskursus yang berkembang tentang pemerintahan yang baik (*good governance*). Hal ini berkaitan dengan pola hubungan ideal antara pemerintah dan masyarakat, di mana nilai-nilai keadilan dan kemanusiaan menjadi landasan utamanya. Istilah *good governance* pada dasarnya merupakan kinerja lembaga, seperti kinerja pemerintahan atau negara, yang telah memenuhi prasyarat tertentu seperti keikutsertaan anggota atau masyarakat dalam pengambilan setiap kebijakan (*participation*), tanggap terhadap aspirasi dari bawah (*responsiveness*), bertumpu pada asas *rule of law*, terbuka terhadap keragaman anggota, dapat dipertanggungjawabkan, efisien, efektif, stabil, bersih, dan adanya proses yang transparan.² Inilah keidealan dalam manajemen penyelenggaraan haji yang dilakukan oleh aparatur pemerintah.

Namun, fakta di lapangan membuktikan bahwa kondisi objektif dan iklim kerja aparatur selama ini masih dipengaruhi oleh teori atau model birokrasi klasik yang diperkenalkan Taylor, Wilson, Weber, Gullick, dan Urwick, yaitu: (1) struktur; (2) hierarki; (3) otoritas; (4) dikotomi kebijakan administratif rantai pemerintah; dan (5) sentralisasi.³ Padahal model seperti ini dianggap tidak bisa memberikan kenyamanan dan keamanan bagi masyarakat. Dalam hal ini, ada berbagai bentuk dampak yang negatif yang bisa kita lihat dari gejalanya, yaitu (1) adanya hambatan dan ketidakmampuan menjalankan fungsi secara efektif (*immobilisminability to function*); (2) *tokenisme*, yaitu kecenderungan sikap administrator yang menyatakan mendukung suatu kebijakan dari atas secara terbuka tetapi sebenarnya hanya melakukan sedikit sekali partisipasi dalam pelaksanaannya. Partisipasi yang sangat kecil tersebut dapat pula berbentuk *procrastination*, yaitu bentuk partisipasi dengan penurunan mutu atau kualitas pelayanan; (3) koordinasi lemah, yakni meskipun semua orang

² Ahmad Baedowi, "Orientasi Berhaji, Akomodasi Haji, dan Profesionalitas Kementerian Agama," dalam Kementerian Agama RI, *Dinamika dan Perspektif Haji Indonesia*, edisi kedua (Jakarta: Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, 2012), hlm. 228.

³ H.G. Fredericson, *Administrasi Negara Baru* (Jakarta: LP3ES, 1980), hlm. 48.

menyatakan mendukung, tetapi dalam praktiknya tidak mudah untuk melaksanakannya, akibatnya timbul kelebihan (*surpluses*) dan kekurangan (*shortages*); (4) terjadi kebocoran dalam kewenangan (*linkage of authority*), yaitu kebijakan pimpinan ditafsirkan dan diteruskan oleh pembantu pimpinan secara berlainan dalam arus perintah pada bawahan sesuai pertimbangannya sendiri; dan (5) adanya gejala *resistance*, baik secara terang-terangan maupun secara tersembunyi oleh aparat dalam menjalankan tugas-tugas kedinasan.⁴

Dalam hal ini, penyelenggaraan ibadah haji setiap tahunnya terus mengalami kritik dari masyarakat akibat adanya koordinasi yang lemah, tingkat partisipasi yang ala kadarnya, adanya resistensi pada aparat terhadap gugus tugas yang telah ditetapkan, dan terjadinya kebocoran kewenangan yang bisa mengganggu terimplementasikannya pelayanan haji secara baik. Hal ini tentu harus mendapatkan perhatian serius. Apalagi penyelenggaraan ibadah haji adalah kegiatan tahunan yang melibatkan banyak pihak dan lintas kementerian dan swasta serta melibatkan banyak anggaran yang sangat besar sehingga rawan terjadi penyelewengan. Karena itulah, manajemen terhadap SDM perhajian sangat penting untuk dilakukan. Dalam hal ini, dalam rangka memperoleh petugas haji yang profesional dan dedikatif, Kementerian Agama harus melakukan rekrutmen yang selektif melalui tes dan psikotes, juga dilakukan pelatihan dan pembekalan yang intensif. Pelatihan petugas kloter dilakukan selama 10 hari di seluruh embarkasi, sedangkan pelatihan petugas non-kloter dilaksanakan di Jakarta. Sedangkan petugas kesehatan, Kementerian Kesehatan harus mampu memberikan pelatihan tambahan selama 5 hari untuk memperoleh materi pedoman teknis pelayanan kesehatan kepada jamaah haji. Sedangkan untuk mendapatkan Tenaga Musiman (Temus) yang berasal dari mahasiswa Kedutaan Besar RI di negara masing-masing harus melakukan seleksi dan rekrutmen yang terstruktur dan terencana. Pelatihan dan pembekalan Temus biasanya dilakukan di Jeddah menjelang operasional haji di Arab Saudi selama empat hari. Materi

⁴ Lijan Poltak Sinambela, dkk., *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi* (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), hlm. 35.

pelatihan sama dengan pelatihan petugas kloter dan non-kloter. Di samping itu, dilakukan pula orientasi lapangan baik di Jeddah, Makkah, maupun di Madinah.⁵

Selain itu, dalam rangka untuk bisa memberikan pelayanan yang maksimal kepada jamaah haji dan keluarganya, manajemen informasi harus diefektifkan dengan baik. Siskohat harus berjalan dengan baik sehingga peristiwa musim haji tahun 1991 yang menewaskan jamaah haji Indonesia di mana terjadi kesimpangsiuran informasi tentang siapa saja jamaah haji yang meninggal dunia tidak terjadi lagi. Hal inilah kemudian yang membuat pemerintah membangun sebuah Siskohat. Dalam hal ini, Kementerian Agama bekerja sama dengan PT Soedarpo Corporation membangun komputerisasi di Ditjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji.⁶

Di samping itu, Media Center Haji juga harus dioptimalkan sehingga bisa menghindari adanya kesemrawutan pemberitaan tentang haji dan menganulir berbagai isu dan rumor yang selalu berhembus di Arab Saudi terkait dengan pelaksanaan ibadah haji. Media Center ini juga harus dioptimalkan fungsinya dengan memberikan berita-berita seputar keislaman yang menyejukkan, tidak hanya terkait dengan masalah seputar haji, karena haji sendiri hanya berlangsung singkat, yakni sekitar 40 hari, dan diharapkan media center ini bisa berfungsi sebagai organ kementerian agama untuk mensosialisasikan berbagai program terkait kebijakan haji. Ini semua merupakan bentuk perbaikan manajemen pelayanan haji sehingga masyarakat bisa mengetahui kondisi yang sesungguhnya dari pelaksanaan haji dan mendapatkan informasi keislaman yang ada dalam *media center* ini.

Dengan kondisi seperti ini, diharapkan bahwa MCH menjadi salah satu infrastruktur komunikasi lewat pemberitaan yang cepat, tepat, akurat, dan lugas. Hampir semua media di tanah air mengutip pemberitaan yang dilansir oleh MCH terkait dengan pelaksanaan ibadah haji, meskipun media-meida tersebut mengirimkan wartawannya sebagai peliput di Arab

⁵ Kementerian Agama RI, *Haji dari Masa ke Masa*, (Jakarta: Dirjen Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah Kementerian Agama, 2012), hlm. 195-196.

⁶ Kementerian Agama RI, *Haji dari Masa ke Masa*, hlm. 196-197.

Saudi pada setiap musim haji. Karena itulah, optimalisasi peran dan fungsi MCH harus diarahkan kepada berhasilnya operasionalisasi penyelenggaraan haji pada masa kini dan juga di masa mendatang.

Yang paling penting dalam manajemen pelayanan haji adalah pada sektor anggaran dan keuangan haji. Hal inilah yang sangat krusial dalam penyelenggaraan ibadah haji, mengingat bahwa dana yang berputar di penyelenggaraan ibadah haji sangatlah luar biasa besar. Hal ini sangat penting, mengingat banyak sekali indikasi aparatur pemerintah melakukan permainan di sektor ini, sehingga penerapan manajemen keuangan dan aset haji itu bisa diterapkan secara akuntabel dan akurat.

Sesuai dengan UU No. 13 Tahun 2008 dinyatakan pada Bab V tentang Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji pasal 21 menyebutkan bahwa (1) Besaran BPIH ditetapkan oleh Presiden atas usul Menteri setelah mendapat persetujuan DPR. (2) BPIH sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan untuk keperluan biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan BPIH diatur dengan Peraturan Menteri. Sedangkan pada pasal 22 disebutkan bahwa: (1) BPIH disetorkan ke rekening Menteri melalui bank syariah dan/atau bank umum nasional yang ditunjuk oleh Menteri. (2) Penerimaan setoran BPIH sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan ketentuan kuota yang telah ditetapkan. Pada pasal 23 disebutkan bahwa: (1) BPIH yang disetor ke rekening Menteri melalui bank syariah dan/atau bank umum nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 dikelola oleh Menteri dengan mempertimbangkan nilai manfaat. (2) Nilai manfaat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan langsung untuk membiayai belanja operasional Penyelenggaraan Ibadah Haji.⁷

BPIH terdiri dari setoran awal dan setoran lunas, yang meliputi dua komponen yaitu *direct cost* dan *indirect cost*. Manfaat penyimpanan setoran awal BPIH digunakan untuk

⁷ Lihat UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

pembiayaan seluruh komponen *indirect cost*, sedangkan setoran lunas untuk pembiayaan seluruh komponen *direct cost*. BPIH digunakan untuk membiayai kegiatan penyelenggaraan haji yang meliputi biaya penerbangan, operasional di tanah air, operasional di Arab Saudi, dan *living cost*. *Living cost* ini sebenarnya adalah salah satu komponen yang pada dasarnya titipan, karena akan dikembalikan secara utuh kepada jamaah haji untuk bekal selama di Arab Saudi, khususnya untuk makan selama di Makkah dan pembayaran “dam”. *Living cost* diberikan sebanyak SAR 1.500 yang penyerahannya dilakukan di asrama haji saat pemberangkatan jamaah.⁸

Hal yang paling krusial berkaitan dengan aset haji adalah Dana Abadi Umat (DAU). Pada dasarnya, dana DAU ini digunakan untuk kepentingan umat berupa pelayanan haji, pendidikan dan dakwah, kesehatan, sosial keagamaan, ekonomi, serta pembangunan sarana dan prasarana ibadah. DAU sendiri merupakan dana yang diperoleh dari hasil pengembangan Dana Abadi Umat dan/atau sisa biaya operasional penyelenggaraan haji serta sumber lain yang halal dan tak mengikat. Yang dimaksudkan dengan sisa biaya operasional adalah efisiensi dari BPIH, baik komponen *direct cost* maupun *indirect cost* setelah kegiatan dilaksanakan sesuai rencana.

Mengenai DAU ini sudah diatur dalam UU No. 13 Tahun 2008 pada pasal XIV tentang Pengelolaan Dana Abadi Umat. Pada bagian Kesatu Pasal 47 dinyatakan bahwa (1) Dalam rangka pengelolaan dan pengembangan DAU secara lebih berdaya guna dan berhasil guna untuk kemaslahatan umat Islam, Pemerintah membentuk BP DAU. (2) BP DAU terdiri atas ketua/penanggung jawab, dewan pengawas, dan dewan pelaksana. (3) Pengelolaan secara lebih berdaya guna dan berhasil guna sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kegiatan pelayanan Ibadah Haji, pendidikan dan dakwah, kesehatan, sosial keagamaan, ekonomi, serta pembangunan sarana dan prasarana ibadah.

⁸ Kementerian Agama RI, *Haji dari Masa ke Masa*, hlm. 186-187.

Mengenai tugas dan fungsinya, pada Pasal 48 dinyatakan bahwa: (1) BP DAU bertugas menghimpun, mengelola, mengembangkan, dan mempertanggungjawabkan DAU. (2) BP DAU memiliki fungsi: a. menghimpun dan mengembangkan DAU sesuai dengan syariah dan ketentuan peraturan perundang-undangan; b. merencanakan, mengorganisasikan, mengelola, dan memanfaatkan DAU; dan c. melaporkan pengelolaan DAU kepada Presiden dan DPR. Sedangkan pada Pasal 49 dinyatakan bahwa: (1) Dewan pengawas memiliki fungsi: a. menyusun sistem pengelolaan, pemanfaatan, pengembangan, dan pengawasan DAU; b. melaksanakan penilaian atas rumusan kebijakan, rencana strategis dan rencana kerja serta anggaran tahunan pengelolaan, pemanfaatan, dan pengembangan DAU; c. melaksanakan pengawasan dan pemantauan atas pelaksanaan pengelolaan dan pemanfaatan DAU; dan d. menilai dan memberikan pertimbangan terhadap laporan tahunan yang disiapkan oleh dewan pelaksana sebelum ditetapkan menjadi laporan BP DAU. (2) Dalam pelaksanaan pengawasan keuangan, dewan pengawas dapat menggunakan jasa tenaga profesional.

Dengan aturan tersebut, diharapkan bahwa DAU ini bisa digunakan dan dimanfaatkan sebagaimana mestinya dan tidak boleh ada penyelewengan terhadap dana ini seperti yang sudah terjadi di mana Menteri Agama tersangkut kasus korupsi yang di antaranya adalah terhadap DAU ini. Tentu saja kejadian ini sangatlah menyedihkan mengingat ini adalah persoalan agama yang tentu sangat ironis sekali jika dipergunakan untuk kepentingan pribadi.

Karena itulah, harus ada sebuah iktikad baik dari seluruh stakeholder perhajian Indonesia untuk bisa menyukseskan penyelenggaraan ibadah haji dan berproses untuk menjadi lebih baik dari tahun ke tahun. Tentu saja manajemen yang baik yang berorientasikan pada peningkatan kualitas layanan kepada jamaah haji harus diterapkan secara efektif dan efisien. Hal ini dilakukan demi memberikan sebuah pelayanan yang prima

kepada jamaah haji dan juga untuk mendapatkan nama baik di mata negara-negara lain secara internasional.

Pelayanan prima (*excellent service*) kepada jamaah umat bertujuan untuk memenuhi kepuasan umat, dan memberikan fokus pelayanan kepada umat, terutama berkaitan dengan penyelenggaraan ibadah haji. Pelayanan prima kepada umat berarti harus ada pemberdayaan riil kepada umat sesuai substansi pelayanan yang diberikan pada saat itu. Dalam kaitan ini, ada tiga produk layanan yang dapat diberikan atau ditawarkan kepada umat, yaitu layanan utama, layanan tambahan, dan layanan pendukung untuk meningkatkan nilai pelayanan. Dalam konteks pelayanan haji, ketiga produk layanan tersebut sangat diupayakan untuk dapat diakomodasi dan menjadi bahan pertimbangan untuk kesempurnaan pelayanan haji secara komprehensif.⁹

B. Analisis Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji

Berdasarkan sejarahnya, berbagai kebijakan haji sudah diberikan oleh kementerian agama mulai dari sejak negeri ini mendapatkan kemerdekaannya. Semua kebijakan tersebut dilakukan untuk memberikan pelayanan terbaik kepada jamaah haji pada masanya masing-masing. Ada banyak kebijakan telah dikeluarkan, semuanya berorientasi pada perbaikan setiap tahunnya. Setiap kebijakan diganti dengan kebijakan lainnya jika dirasa tidak sesuai dengan kenyataan yang ada atau memunculkan masalah di lapangan. Dengan demikian, ada progresivitas kebijakan dari tahun ke tahun yang semuanya bermuara pada peningkatan kualitas layanan kepada jamaah haji.

Pada intinya, peningkatan kualitas kepada jamaah haji ini bergerak dalam tiga hal, yaitu pembinaan, pelayanan, dan perlindungan sejak mulai pendaftaran dan tercatat di Siskohat Kemenag secara *online* dan *real-time*, masa tunggu (*waiting list*), keberangkatan dari tanah air ke Arab Saudi, selama di tanah suci, hingga kembali ke tanah air. Semuanya itu

⁹ Arif Nurrawi, "Menuju Pelayanan Prima Haji Berbasis SMM ISO 9001:2008", dalam Kementerian Agama RI, *Dinamika dan Perspektif Haji Indonesia*, edisi kedua (Jakarta: Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, 2012), hlm. 233.

mengandung aspek dan proses pelayanan dari Ditjen PHU kepada masyarakat (pelanggan) secara komprehensif yang diharapkan bermuara pada konsepsi pelayanan prima.¹⁰

Dalam hal ini, indikator keberhasilan penyelenggaraan haji adalah sebagai berikut: *pertama*, jamaah haji yang telah mendaftar dan memenuhi syarat, seluruhnya dapat diberangkatkan ke Arab Saudi. *Kedua*, jamaah haji yang telah berada di Arab Saudi, seluruhnya memperoleh pemondokan (akomodasi), katering, transportasi, dan pelayanan kesehatan. *Ketiga*, seluruh jamaah haji yang berada di Arab Saudi dapat melaksanakan wukuf di Arafah. Bagi yang sakit disafariwukufkan dan yang meninggal dibadalhajikan. *Keempat*, seluruh jamaah haji yang telah menunaikan ibadah haji dipulangkan kembali ke Tanah Air, kecuali yang wafat.¹¹ Dengan keempat indikator tersebut, bisa dinyatakan bahwa Kementerian Agama telah menyelesaikan tugasnya.

Masalahnya adalah, apakah dari keempat indikator tersebut terdapat berbagai masalah yang terjadi dalam implementasinya di lapangan, tentu hal inilah yang menjadi bahan evaluasi. Kendala-kendala yang bersifat bukan kebijakan atau insidental tentu bisa dievaluasi dan diperbaiki dalam pelaksanaan ibadah haji berikutnya. Yang penting ada sebuah proses perbaikan dan kemudian bisa dikoreksi pada penyelenggaraan tahun berikutnya.

Perbaikan di sini tentu harus disosialisasikan kepada daerah di mana masing-masing daerah kemudian membuat perencanaannya sendiri. Misalnya adalah kebijakan pelayanan haji di Jakarta. Dalam menyusun rancangan pelayanan haji, awalnya disusun draf rencana pelayanan untuk tahun yang akan datang meliputi aspek-aspek: sarana dan perjalanan, rencana kegiatan penyuluhan, serta rencana pembinaan petugas haji dan jamaah haji. Draft perencanaan pelayanan disusun oleh seksi-seksi sesuai bidang tugas masing-masing seksi, di bawah koordinasi Bidang Haji, Tanah, dan Wakaf. Penyusunan rencana kegiatan pelayanan

¹⁰ Arif Nurrawi, "Menuju Pelayanan Prima Haji Berbasis SMM ISO 9001:2008", hlm. 232-233.

¹¹ Noor Badi, "Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji," *presentasi slide*, Kanwil Kementerian Agama Provinsi Jawa Tengah.

haji dilakukan sesuai ketentuan yang telah diatur oleh Ditjen Penyelenggaraan Haji dan Umrah/Depag Pusat. Setelah draf itu mendapat persetujuan Kabid Haji Zakat dan Wakaf dan Kepala Kanwil Departemen Agama lalu disampaikan ke Pusat Informasi Keagamaan dan Perencanaan (PIK) untuk diusulkan ke Depag pusat berikut rincian rencana anggarannya. Rencana anggaran yang diusulkan PIK menyangkut proses penyelenggaraan haji seperti pengurusan paspor, manasik, dan akomodasi. Rencana anggaran pasca dan pra haji yang diusulkan Bidang Haji Zakat dan Wakaf tidak diteruskan ke Depag Pusat oleh PIK, karena kegiatan Bidang Haji itu dibawah koordinasi BPIH. Semua itu harus diupayakan sebaik mungkin, karena hal ini akan mendapatkan pengawasan langsung dari berbagai pihak, seperti BPK, Itjen, Pengawasan Melekat (waskat) dan pengawasan masyarakat (wasmas). Dengan demikian, pelaksanaan program pelayanan haji oleh Kanwil Depag Provinsi DKI Jakarta dalam hal ini Bidang Haji, Zakat dan Wakaf semakin tahun semakin baik. Di antara indikasi yang menunjukkan semakin baiknya layanan perhajian yang mereka gunakan dalam evaluasi pelaksanaan program bidang haji antara lain bahwa keluhan para jamaah haji pada umumnya dialamatkan pada biro pelayanan haji seperti KBIH, bukan kepada instansi bentukan pemerintah.¹²

Ini adalah wujud perbaikan yang diberikan oleh organ kementerian agama di daerah. Hal ini dilakukan untuk bisa memberikan pelayanan terbaik kepada jamaah haji untuk tahun-tahun berikutnya. Untuk bisa memberikan pelayanan prima ini, ada beberapa sendi yang harus diperhatikan, yaitu: pertama, kesederhanaan, yaitu pelayanan yang diberikan harus memenuhi unsur kemudahan, kelancaran, kecepatan, dan tidak berbelit-belit serta mudah dipahami dan dilaksanakan. Kedua, kejelasan dan kepastian. Sejak mulai pendaftaran, masa tunggu, berangkat ke Arab Saudi dan kembali ke tanah air setiap jamaah haji harus mendapatkan kejelasan dan kepastian. Adapun rinciannya antara lain, jamaah harus

¹² Imam Syaukani, *Manajemen Pelayanan Haji di Indonesia*, (Jakarta: Badan Balitbang dan Diklat Puslitbang Kehidupan Keagamaan Departemen Agama RI, 2009), hlm. 113-114.

mengetahui apa yang menjadi hak dan kewajibannya sesuai prosedur atau ketentuan yang berlaku, persyaratan harus dipenuhi, rincian biaya yang dikeluarkan, dan dengan siapa urusan teknis dan administratif itu diurus. Ketiga, keamanan dan kenyamanan dalam setiap kepentingan yang melekat pada masing-masing jamaah haji. Keempat, keterbukaan dan transparansi di segala bidang. Kelima, ketepatan waktu dalam setiap aktivitas perhajian baik di tanah air maupun di Arab Saudi. Keenam, efektif, efisien, dan ekonomis (3E) dengan niat bahwa apa pun yang diberikan kepada jamaah haji diupayakan mengarah dan mengacu pada prinsip tersebut. Ketujuh, keadilan yang nyata. Prinsip keadilan harus dijunjung tinggi untuk tidak ada pembedaan di antara para jamaah haji. Kedelapan, komunikasi. Aspek hubungan interpersonal jamaah haji dengan pihak-pihak terkait harus dibangun dengan baik dan sehat, sehingga ketika suatu saat jamaah haji memerlukan informasi maka dapat segera dikomunikasikan dengan baik. Kesembilan, komitmen dan konsistensi pelayanan. Apa pun substansi pelayanan yang diberikan kepada jamaah haji, hal terpenting yang dapat diterima dan sangat dinanti jamaah haji adalah adanya komitmen dan konsistensi dari setiap aparat yang terkait dengan penyelenggaraan haji, baik di tanah air maupun di Arab Saudi.¹³

Perbaikan pelayanan ini menjadi bukti bahwa kebijakan yang dikeluarkan oleh jajaran kementerian agama sudah berjalan dengan baik. Itu berarti bahwa implementasi kebijakan publik berada dalam sebuah proses yang benar. Sedangkan proses yang benar ini adalah dimulai dari persoalan yang ada hingga munculnya evaluasi kebijakan. Proses ini harus dilakukan secara berurutan agar menghasilkan kebijakan yang baik dan benar. Menurut Thomas R. Dye,¹⁴ proses kebijakan publik yang benar adalah sebagai berikut: *pertama*, identifikasi masalah kebijakan (*identification of policy problem*). Identifikasi masalah kebijakan dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan (*demands*) atas tindakan pemerintah. *Kedua*, penyusunan agenda (*agenda setting*). Penyusunan agenda

¹³ Arif Nurrawi, "Menuju Pelayanan Prima Haji Berbasis SMM ISO 9001:2008", hlm. 233-235.

¹⁴ Seperti yang dikutip oleh Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. (Malang: Bayu Media, 2008), hlm. 16.

merupakan aktivitas memfokuskan perhatian pada pejabat publik dan media masa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah publik tertentu. *Ketiga*, perumusan kebijakan (*policy formulation*). Perumusan merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden, dan lembaga legislatif. *Keempat*, pengesahan kebijakan (*legitimizing of policy*). Pengesahan kebijakan melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekan, presiden, dan kongres. *Kelima*, implementasi kebijakan (*policy implementation*). Implementasi kebijakan dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik, dan aktivitas agen eksklusif yang terorganisasi. *Keenam*, evaluasi kebijakan (*policy evaluation*). Evaluasi kebijakan dilakukan oleh lembaga pemerintah sendiri, konsultan diluar pemerintah, pers, dan masyarakat (publik).

Dengan proses secara berurutan dan sistematis tersebut, ada kebijakan strategis dari penyelenggaraan ibadah haji oleh Kementerian Agama sebagai hasil dari proses kebijakan publik yang benar, dan ini harus dilakukan agar bisa memberikan pelayanan prima kepada jamaah haji. *Pertama*, pendaftaran dengan prinsip *first come first served*. Dalam hal ini, harus ada intensifikasi penggunaan Siskohat untuk mengantisipasi over kuota seluruh provinsi dengan menetapkan antrian dengan menganut *first come first served*. Sistem ini dapat memberikan kepastian keberangkatan pada jamaah haji dan mewujudkan adanya rasa keadilan. *Kedua*, perubahan struktur komponen BPIH menjadi *direct cost* dan *indirect cost*. Dengan sistem ini, jamaah haji hanya membayar sebagian besar komponen *direct cost*, sedangkan komponen *indirect cost* dibiayai oleh APBN dan hasil atau manfaat dari dana setoran awal jamaah haji. Kebijakan ini diambil sebagai upaya untuk menekan biaya BPIH dalam rangka meringankan calon jamaah haji.

Ketiga, peningkatan layanan embarkasi yang dilakukan melalui rehabilitasi, pembangunan gedung dan pengadaan meubelair, serta penambahan embarkasi menjadi 12

asrama haji embarkasi, dan pengembangan 2 embarkasi antara. Namun, upaya ini masih akan terus dilakukan agar bisa dikembangkan agar memiliki standar kelayakan. *Keempat*, peningkatan layanan di Arab Saudi yang dilakukan melalui pembenahan fasilitas akomodasi jamaah serta penataan.

Kelima, mendekatkan pemondokan haji dengan masjid al-Haram di Makkah dan Masjid Nabawi di Madinah. *Keenam*, penguatan asosiasi penyelenggara ibadah haji khusus untuk meningkatkan posisi tawar pemerintah dengan pemerintah Arab Saudi dan kemudahan dalam bidang pembinaan serta pengawasan terhadap penyelenggara ibadah haji khusus.

Ketujuh, pembenahan dan penguatan struktur organisasi penyelenggaraan haji, baik di dalam negeri maupun di Arab Saudi. *Kedelapan*, peningkatan kualitas petugas haji melalui rekrutmen berbasis kompetensi dan pelatihan berbasis kinerja, serta penghapusan perjalanan dan fasilitas bagi pejabat atau unsur lainnya yang menunaikan ibadah haji selain petugas haji.

Kesembilan, penerapan standar operasional prosedur (SOP) penyelenggaraan ibadah haji sesuai dengan sertifikasi ISO 9001:2008. Keberadaan SOP ini sangat membantu bagi upaya mengukur standar pelayanan dan memudahkan evaluasi tahunan dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan. *Kesepuluh*, pengumuman neraca hasil audit penyelenggaraan ibadah haji melalui media massa. Sebagai bagian dari upaya transparansi pengelolaan keuangan haji, Kementerian Agama terus melakukan kerja sama dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan menggalakkan pengawasan internal dengan berbagai pendekatan melalui efektivitas *auditing* oleh Inspektorat Jenderal Kementerian Agama. *Kesebelas*, penyempurnaan peraturan perundang-undangan tentang penyelenggaraan ibadah haji, khususnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan

Ibadah Haji, serta penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Keuangan Haji.¹⁵

Kesebelas kebijakan tersebut itulah yang menjadi *outcome* dari adanya proses analisis kebijakan publik yang benar. Dengan kesebelas kebijakan tersebut dan kemudian menerapkannya dengan baik, penyelenggaraan ibadah haji tentu akan lebih baik dan mampu memberikan pelayanan terbaik kepada jamaah haji. Kritik terhadap pemerintah akan semakin berkurang dengan adanya perbaikan kebijakan dari tahun ke tahunnya menuju pada arah yang lebih baik.

¹⁵ Bahrul Hayat, "Profesionalisme Manajemen dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji," dalam Kementerian Agama RI, *Dinamika dan Perspektif Haji Indonesia*, edisi kedua (Jakarta: Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, 2012), hlm. 222-224.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari pembahasan pada bab sebelumnya, maka bisa disimpulkan sebagai berikut: *pertama*, manajemen penyelenggaraan ibadah haji telah dilakukan oleh pemerintah, dalam hal ini adalah Kementerian Agama dengan memberikan sebuah perencanaan terhadap empat manajemen pelayanan dalam penyelenggaraan ibadah haji, yaitu manajemen operasional haji, manajemen SDM haji, manajemen anggaran dan keuangan serta aset haji, dan manajemen sistem informasi haji. Keempat manajemen ini merupakan sebuah aspek yang mencerminkan adanya implementasi pelayanan terhadap jamaah haji yang diharapkan bisa meningkatkan kualitas dan mutu layanan kepada para jamaah haji.

Kedua, kebijakan yang dikeluarkan oleh kementerian agama dalam penyelenggaraan dan pelayanan ibadah haji secara historis menunjukkan adanya sebuah progresivitas kebijakan. Artinya, ada keinginan dan iktikad baik untuk lebih meningkatkan pelayanan dalam penyelenggaraan ibadah haji dari masa ke masa, dari setiap menteri agama yang satu ke menteri agama yang lain. Begitu juga dalam aspek perundang-undangan tentang penyelenggaraan ibadah haji, yang juga terus menunjukkan adanya keinginan untuk memberikan pelayanan terbaik bagi jamaah. Pada akhirnya, kebijakan pelayanan terbaik pada jamaah haji meliputi tiga aspek yaitu: aspek pembinaan, aspek pelayanan, dan aspek perlindungan. Ketiga aspek inilah yang menjadi ruh dari adanya berbagai kebijakan di bidang haji.

B. Saran

Saran yang bisa dikemukakan di sini adalah bahwa penyelenggaraan haji oleh pemerintah saat ini masih menimbulkan polemik dan permasalahan seputar ketidakprofesionalan dalam pelaksanaannya, karena itu peneliti memberikan sedikit saran menjadi beberapa poin sederhana, yaitu: (a) Dilakukan pembenahan terhadap UU No. 13 tahun 2008 yang masih ditemui banyak kelemahan, khususnya yang berkaitan dengan peran Depag yang masih memonopoli dalam penyelenggaraannya; (b) Pembentukan Badan Pengelola khusus haji yang sifatnya independen; (c) Penghapusan Dana Abadi Umat karena hanya membebani jemaah dan memberikan ruang untuk melakukan korupsi; (d) Standar Pelayanan Minimum perlu ditetapkan karena menyangkut kenyamanan dan keselamatan selama perjalanan serta menetap di tanah suci; dan (e) Meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraannya.

Selain itu, penulis merasa bahwa penelitian ini sangat jauh dari kata sempurna, sehingga perbaikan dan penyempurnaan di kemudian hari melalui penelitian serupa akan sangat diapresiasi. Hal ini dilakukan agar bisa meningkatkan kualitas pelayanan kepada jemaah haji.

DAFTAR PUSTAKA

- “Menuju Penyelenggaraan Haji Yang Lebih Baik,” *Nuansa Persada Online*, diunduh dari http://nuansaonline.net/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=23, diakses tanggal 24 Maret 2014.
- “*Penyelenggaraan Haji Masih Menuai Masalah*,” diunduh dari <http://hukumonline.com/detail.asp?id=17806&cl=Berita>, diakses pada 24 Maret 2014.
- Ahmad Baedowi, “Orientasi Berhaji, Akomodasi Haji, dan Profesionalitas Kementerian Agama,” dalam Kementerian Agama RI, *Dinamika dan Perspektif Haji Indonesia*, edisi kedua, Jakarta: Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, 2012.
- Asmahwati, “Penerapan Fungsi Perencanaan Pada KBIH Bina Umat dalam Upaya Peningkatan Kualitas Bimbingan Ibadah Haji”, *Skripsi*, Jurusan Manajemen Dakwah Fakultas Dakwah Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2008, tidak diterbitkan.
- Asrori S., M. Hudi, “Rekonstruksi Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji Dalam Konteks Perlindungan Hukum Terhadap Kepentingan Jamaah Haji”, *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2011, tidak diterbitkan.
- Atmosudirdjo, Prajudi, *Manajemen Pendidikan Islam*, Jakarta: Ardadiza Jaya, 1982
- Badi, Noor, “Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji,” *presentasi slide*, Kanwil Kementerian Agama Provinsi Jawa Tengah.
- Bahrul Hayat, “Profesionalisme Manajemen dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji,” dalam Kementerian Agama RI, *Dinamika dan Perspektif Haji Indonesia*, edisi kedua, Jakarta: Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, 2012.
- Bakker, Anton H., *Metode-metode Filsafat*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- Benda, Harry J., *Bulan Sabit dan Matahari Terbit*, Penerj. Daniel Dhakidae Jakarta: Pustaka Jaya, 1980.
- Departemen Agama, *Sejarah Pembentukan Kementerian Agama*, <http://e-dokumen.kemenag.go.id/files/r5yH4vPq1326688439.pdf>
- Departemen Agama, *Sejarah Pembentukan Kementerian Agama*, <http://e-dokumen.kemenag.go.id/files/r5yH4vPq1326688439.pdf>. diakses pada 20 Agustus 2014.
- Dwijowijoto, Riant Nugroho, *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta: P.T. Elex Media Komputindo, 2004.
- Fredericson, H.G., *Administrasi Negara Baru*, Jakarta: LP3ES, 1980.
- Hasyim, KHA. Wahid, *Sedjarah Hidup KHA. Wahid Hasjim*, Jakarta: Kementerian Agama, 1957.

- Iberahimsjah, "Berhaji dari Masa ke Masa," dalam *Sabili*, No. 20 Tahun XVI 23 April 2009/27 Rabiul Akhir 1430.
- Iskandar, Amat, *Ketika Haji Kami Kerjakan*, Semarang: Dahara Prize, 1994
- Iskandar, Dudi, (ed.) *Haji dan Aroma Bisnis hingga Pergulatan Spiritual*, Bekasi: Al-Kautsar Prima, 2005.
- Iskandar, *Metodologi Penelitian Pendidikan dan Sosial (Kualitatif dan Kuantitatif)*, Jakarta: Gaung Persada Press, 2008.
- Kementerian Agama RI, *Haji dari Masa ke Masa*, Jakarta: Dirjen Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah Kementerian Agama, 2012
- Machfudz, Defri Maulana, "Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji di Kabupaten Madiun Tahun 2009: Berdasar Pada Peraturan Perundang-Undangan Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji", *Skripsi*, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2010, tidak diterbitkan.
- Majid, Abdul, "Haji Mandiri, Mungkinkah?" dalam Kementerian Agama RI, *Dinamika dan Perspektif Haji Indonesia*, edisi kedua, Jakarta: Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, 2012.
- Massie, Joseph L., dan John Douglas, *Managing: A Contemporary Introduction*, Englewood Cliffs: Simon & Schuster Company, 1992
- Mudzhar, Atho, "Sambutan", dalam M. Nahar Nahrawi, *et.al*, *Manajemen Pelayanan Haji di Indonesia*, Jakarta: Puslitbang Kehigupan Keagamaan, 2009.
- Nadzir, Muhammad, *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.
- Naihassy, Syahrin H., *Kebijakan Publik = Publik Policy: Menggapai Masyarakat Madani*, Jogjakarta: Mida Pustaka, 2006.
- Nidjam, Achmad, dan Alatief Hanan, *Manajemen Haji: Studi Kasus dan Telaah Implementasi Knowledge Workers*, Jakarta: Nizam Press, 2004.
- Nurrawi, Arif, "Menuju Pelayanan Prima Haji Berbasis SMM ISO 9001:2008", dalam Kementerian Agama RI, *Dinamika dan Perspektif Haji Indonesia*, edisi kedua (Jakarta: Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, 2012), hlm. 233.
- Parsons, Wayne, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan* Jakarta: Kencana, 2005.
- Perintah Allah untuk Berhaji," *Panduan Haji*, Jakarta: Republika, t.th.
- Putuhena, M. Shaleh, *Historiografi Haji Indonesia*, Yogyakarta: LKiS, 2007.
- Rokhmad, Ali, "Menuju Manajemen dan Pembinaan Kelompok Bimbingan Ibadah Haji yang Amanah dan Bersih," dalam Kementerian Agama RI, *Dinamika dan Perspektif Haji Indonesia*, edisi kedua, Jakarta: Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, 2012.

- Siagian, H, *Management, Suatu Pengantar*, Bandung: Alumni, 1979.
- Sinambela, Lijan Poltak, dkk., *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Jakarta: Bumi Aksara, 2006.
- Suparta, Mundzir, "Penyelenggaraan Haji dalam Perspektif Pengawasan", dalam Kementerian Agama RI, *Dinamika dan Perspektif Haji Indonesia*, edisi kedua Jakarta: Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, 2012.
- Sutrisno, Edy, *Budaya Organisasi*, cetakan ketiga, Jakarta: Kencana Prenadamedia, 2013.
- Syaukani, Imam, *Manajemen Pelayanan Haji di Indonesia*, (Jakarta: Badan Balitbang dan Diklat Puslitbang Kehidupan Keagamaan Departemen Agama RI, 2009.
- Terry, George R., *Asas-Asas Manajemen*, terj. Winardi, Bandung: Alumni, 1986.
- Thohir bin Abdillah, Habib "Rahasia Haji Mabruur," dalam *Alkisah*, No. 21 Jakarta: PT Dian Rakyat, 2008.
- UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.
- van Bruinessen, Martin, *Kitab Kuning Pesantren dan Tarekat: Tradisi-tradisi Islam di Indonesia*, Bandung: Mizan, 1995
- van Bruinessen, Martin, *Kitab Kuning Pesantren dan Tarekat: Tradisi-Tradisi Islam di Indonesia*, Bandung: Mizan, 1995.
- Wibowo, Eka Yudha, "Pengaruh Haji Terhadap Politik Islam di Indonesia Tahun 1900-1945", *Skripsi*, Program Studi Sejarah dan Kebudayaan Islam Fakultas Adab dan Ilmu Budaya Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2012, tidak diterbitkan.
- Widodo, Joko, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*, Malang: Bayu Media, 2008.
- Winarno, Budi, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, Jogjakarta: Media Pressindo, 2008.
- Zahroh, Aminatul, *Total Quality Management: Teori & Praktik Manajemen untuk Mendongkrak Mutu Pendidikan*, Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2014.