

# ANALISIS PROBLEMATIKA MANAJEMEN PELAKSANAAN HAJI INDONESIA (Restrukturisasi Model Pengelolaan Haji Menuju Manajemen Haji yang Modern)

Zubaedi

Fakultas Tarbiyah dan Tadris IAIN Bengkulu  
Jl. Raden Fatah Pagar Dewa Kota Bengkulu

## Abstrak

Berdasarkan realitas yang terjadi, setiap tahun pelaksanaan ibadah haji selalu muncul masalah dengan besaran dan spektrum yang silih berganti. Masalah utama yang selalu dihadapi jamaah Indonesia misalnya adalah jauhnya pemondokan jamaah dari Masjid al Haram, daya tampung dan fasilitas pemondokan yang tidak memadai, transportasi antar jemput jamaah yang kacau, dan lain sebagainya. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui berbagai masalah tersebut dimana kenyataan yang demikian mengindikasikan berbagai permasalahan yang belum terselesaikan dan tertangani dengan baik. Oleh karena itu aspek manajemen haji menjadi penting untuk diperhatikan bersama. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses pelaksanaan haji dikatakan sukses, jika memenuhi kesuksesan dari segi keamanan, pelayanan petugas, maupun kesehatan jamaah, tidak ada tumpang tindih tentang pembagian tugas antara regulator, operator dan evaluator. Perbaikan mutu manajemen haji perlu dilakukan dengan terlebih dahulu memperkuat regulasi tentang haji, dan Kanwil Agama dalam penyelenggaraan ibadah haji berberan lebih kepada melakukan kordinasi, sinkronisasi, dan supervisi antara instansi baik secara vertikal maupun horisontal dalam penyelenggaraan ibadah haji.

**Kata Kunci:** Analisis, Problematika, Manajemen Pengelolaan Haji.

## LATAR BELAKANG

Ibadah haji merupakan puncak ritual dari rukun Islam. Ibadah haji juga mengintegrasikan seluruh tataran syariah di dalamnya, bahkan ibadah haji merupakan investasi syiar dan kekuatan Islam yang dahsyat. Hal ini terefleksi dalam prosesi wukuf, thawaf, sa'i dan jamarat. Negara/Pemerintah bertanggungjawab atas penyelenggaraan ibadah haji berdasarkan amanah UUD 1945, di samping itu karena ibadah haji dilaksanakan di Saudi Arabia (<http://www.sangpencerah.com/2013/09/problematik-a-penyelenggaraan-ibadah-haji.html>).

Dasar dan payung hukum pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji berdasarkan pada Undang-undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Eksistensi undang-undang Nomor 13 Tahun 2008 ini belum menjawab tuntutan dan harapan masyarakat. Karena substansi dan cakupannya belum sepenuhnya dapat mempresentasikan terselenggaranya ibadah haji secara paripurna (professional). Undang-undang Nomor 13 Tahun 2008 dalam prakteknya akan selalu memunculkan masalah, yaitu antara lain karena: regulasi dan operasi terpusat dalam satu institusi, satuan kerja yang bersifat ad hoc, subsidi APBN/APBD, penetapan BPIH, pelayanan (akomodasi, transportasi, katering, serta kesehatan), koordinasi lintas instansi dan *Stake Holders*.

Sampai saat ini, masih terdapat sejumlah isu-isu aktual yang masih dirasakan dalam penyelenggaraan haji, antara lain: bunga tabungan, dana talangan, dana abadi umat, daftar tunggu, dan sertifikat manasik (**Error! Hyperlink reference not valid.**). *Pertama*, berkaitan dengan isu bunga tabungan di latar belakang oleh fakta bahwa bunga tabungan haji dari setoran awal jamaah calon haji yang kini mencapai sekitar Rp. 40 Trilyun dengan bunga rata-rata Rp. 1,5-2 Trilyun pada setiap tahunnya dikuasai oleh Kementerian Agama dan dipergunakan untuk mensubsidi jama'ah yang berangkat (jama'ah) yang masih menunggu mensubsidi jama'ah yang berangkat). Hal memunculkan persoalan, apakah hukum dan keabsahan bunga tabungan yang dimanfaatkan tanpa izin dari jamaah calon haji. Selain itu, jumlah bunga yang besar itu berpotensi rawan penyimpangan dan penyelewengan, sebagaimana ditelisik oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

*Kedua*, berkaitan dengan dana talangan haji yang dilakukan oleh berbagai lembaga keuangan dan kini menjadi tren di masyarakat pada hakekatnya telah mendistorsi syarat *istitha'ah* haji. Meski dengan dalih sebagai akad *qardh* (piutang) dan ijarah (sewa menyewa jasa) tetapi secara syar'i, penggabungan antara piutang dan jual beli itu dilarang. Di samping dana talangan itu menimbulkan

praktik rentenir dan sangat memberatkan masyarakat. Selama masa penantian banyak dari mereka yang harus tersiksa dengan cicilan piutang. Bahkan sepulang menunaikan ibadah haji pun, seringkali masih menanggung beban cicilan biaya perjalanan hajinya.

*Ketiga*, berkaitan dengan dana Abadi Umat yaitu sejumlah dana yang diperoleh dari hasil pengembangan Dana Abadi Umat dan/atau sisa biaya operasional Penyelenggaraan Ibadah Haji serta sumber lain yang halal dan tidak mengikat. Kini, jumlah dana tersebut konon telah mencapai sekitar Rp. 2,5 Trilyun. Dana itu tidak dapat dimanfaatkan sejak dibekukan pada tahun 2005. Semestinya sesuai dengan ketentuan perundangan-undangan, peruntukan DAU harus ditujukan kepada kemaslahatan umat yang meliputi kegiatan pelayanan ibadah haji, pendidikan dan dakwah, kesehatan, sosial keagamaan, ekonomi, serta pembangunan sarana dan prasarana ibadah.

*Keempat*, berkaitan dengan daftar tunggu. Secara nasional daftar tunggu calon jamaah haji hingga kini sudah mencapai sekitar 1,9 juta orang, sementara kuota haji Indonesia setiap tahunnya hanya 211.000 orang, sehingga semakin hari semakin panjang daftar tunggu (*waitinglist*) untuk keberangkatan haji. Meski Pemerintah telah mengajukan permohonan agar diberikan kuota tambahan sebanyak 30.000 orang kepada Pemerintah Arab Saudi, tetapi itu bukan solusi. Hal ini perlu kebijakan yang tepat, tegas dan cerdas untuk mengatasinya.

*Kelima*, berkaitan dengan sertifikat manasik. Sebagaimana diketahui, manasik haji yang lazim dilakukan sebelum calon jamaah haji berangkat menunaikan ibadah haji saat ini terasa kurang intensif dan bahkan terkesan hanya formalitas belaka, sehingga kurang berdampak pada kemampuan dan penguasaan seseorang terhadap substansi manasik apalagi manasik haji. Padahal kemampuan dan penguasaan terhadap Manasik Haji akan menentukan kualitas ibadah haji.

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

peluang *abuse of power* menjadi lebih besar bahkan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) memberikan data bahwa terdapat 48 titik lemah penyelenggaraan ibadah haji antara lain regulasi, kelembagaan, tata laksana dan manajemen sumber daya manusia sehingga menempatkan Kementerian Agama sebagai salah satu kementerian dengan indeks integrasi terendah (versi KPK tahun 2011) oleh karena itu munculnya gagasan untuk pemisahan antara regulator, operator, dan evaluator dalam revisi Undang – Undang tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, merupakan respons positif dan rasional bagi upaya perbaikan sistem penyelenggaraan haji yang lebih baik, professional dan akuntabel (<http://www.sangpencerah.com/2013/09/problematika-penyelenggaraan-ibadah-haji.html>).

*Kedua*, sistem pendaftaran calon jamaah haji yang dianggap masih menyisakan permasalahan. Besarnya kuota jamaah haji yang diberikan oleh Kerajaan Saudi Arabia kepada Indonesia ternyata tidak mampu mengakomodir jumlah calon jamaah haji yang ingin berangkat ke tanah suci. Hal ini berimbas terhadap semakin membengkaknya daftar tunggu (*waiting list*) calon jamaah haji Indonesia yang kini mencapai sekitar 1,9 juta orang sementara kuota haji Indonesia setiap tahunnya hanya berkisar 210.000 orang.

Animo tinggi ummat Islam untuk menunaikan ibadah haji di Kementerian Agama disinyalir dipicu oleh merebaknya praktek Dana Talangan Haji yang diberikan oleh pihak perbankan baik itu Bank Konvensional maupun Bank Syariah. Hal ini mengakibatkan panjangnya daftar antrean tunggu calon jamaah haji. Rasionalitasnya adalah dana Talangan Haji yang diberikan oleh Bank maka memperlonggar seseorang untuk dapat mendaftar, diikuti untuk mendapatkan nomor porsi atau seat calon jamaah haji melalui bantuan pinjaman dana dari Bank yang kemudian diangsur dalam kurun waktu tertentu. Berangkat dari sini maka muncul anggapan dana talangan haji telah mereduksi syarat *istiitho'ah* (kemampuan) untuk melaksanakan haji.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, yang bertujuan menggali atau membangun suatu preposisi, melakukan pencanderaan dan pemaknaan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat populasi suatu daerah tertentu. Langkah peneliti sesuai pendekatan kualitatif adalah mengamati subyek penelitian dalam lingkungannya secara holistik, berinteraksi dengan mereka dan berusaha memahami bagaimana organisasi pelaksana dalam melaksanakan manajemen pelayanan haji yang meliputi aspek perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengkoordinasian, dan pengawasan yang terkait

dengan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan pelaksanaan ibadah haji (Moeloeng, 1995: 8).

## MASALAH PENELITIAN

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini difokuskan pada bagaimana organisasi pelaksana dalam melaksanakan manajemen pelayanan haji yang meliputi aspek perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengkoordinasian, dan pengawasan yang terkait dengan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan pelaksanaan ibadah haji

## KERANGKA TEORI

### Penyelenggaraan Ibadah Haji Di Indonesia

Sejarah penyelenggaraan haji di Indonesia mengalami masa yang panjang, dimulai sejak masuknya agama Islam ke Indonesia, masa penjajahan, masa orde lama, masa Orde Baru hingga sekarang. Sejarah perhajian di Indonesia memiliki fasa yang cukup panjang dan memiliki liku-liku sejarah perjalanan yang cukup menarik untuk dikaji, karena ia berlaku semasa pemerintahan Belanda yang tidak mengenal arti kewajibannya mesti ditunaikan oleh seorang Muslim. Dari abad ke abad pelaksanaan perhajian di Indonesia mengalami perubahan demi perubahan ke arah yang lebih baik, dimulai dari pengangkutan dengan kapal laut yang hanya menumpang kapal Belanda atau kapal yang kebetulan singgah di kepulauan Indonesia, hingga mempunyai kapal milik pribumi, milik salah seorang saudagar kaya yang berasal dari Makassar yang mengangkut para jamaah haji yang saat itu masih sangat sedikit, dengan kadar bayaran tertentu.

Bagi umat Islam Indonesia, melaksanakan haji ini telah mendapatkan perhatian khusus baik pada zaman kolonial maupun setelah kemerdekaan. Dan bangsa Indonesia walaupun dalam keadaan dijajah oleh Belanda, umat Islam dengan berbagai kesulitan, hambatan dan dieksploitasi, perjalanannya yang sangat jauh, memerlukan waktu cukup lama, tidak mulus dan berbahaya yang selalu mengancam nyawa karena sarana angkutan perahu atau kapal yang digunakan tidak memenuhi standar dan sering berganti, medannya tidak pernah dilalui dan hambatan lainnya tidak menjadi penghalang dan mengendorkan semangat mereka. Mereka siap menerima apa saja yang terjadi sekalipun nyawa harus melayang asalkan ibadah haji dapat dilaksanakan. Setelah abad ke-20 atau sejarah pra-pasca kemerdekaan Indonesia mempunyai nuansa yang berbeda, kalau di zaman penjajah mengandung nuansa politik yang sangat kental, karena dari satu segi untuk mengambil simpati kaum Muslimin Indonesia, dan di segi yang lain untuk mengendalikan para jamaah haji agar tidak merugikan

kepentingan kolonial. Sedangkan pada zaman kemerdekaan pengaturan penyelenggaraan haji dimaksudkan untuk memberi kemudahan dan perlindungan terhadap jamaah haji. Hanya saja dari waktu ke waktu penyelenggaraan haji tersebut tetap ada masalah (Nuri, h.148).

### Penyelenggaraan Haji pada masa Pasca Kemerdekaan

Pada tahun 1945, Syekh Hasyim Asyhari dari Masyumi, mengeluarkan fatwa kepada seluruh umat Islam Indonesia bahwa "haram bagi umat Islam meninggalkan tanah airnya dalam keadaan melakukan perang melawan agama; tidak wajib pergi haji, dimana berlaku *fardhu 'ain* bagi umat Islam melakukan perang melawan penjajah bangsa dan agama". Pada tahun 1948 pemerintah Indonesia mengirimkan misi haji, yang terdiri dari K.R.H. Moh. Adnan, H. Ismail Banda, H. Saleh Suady dan H. Samsir Sutan Ameh, ke Makkah menghadap Raja Arab Saudi (Laporan Akhir Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia).

Misi tersebut mendapat sambutan hangat dari Baginda Raja Ibnu Saud dan pada tahun itu juga bendera Merah Putih pertama kali dikibarkan di Arafah. Upaya-upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah tersebut semakin mendorong ke arah penyelenggaraan haji yang lebih baik, sehingga calon jamaah haji yang berangkat tahun 1949 cukup banyak. Pada waktu itu jamaah haji yang berhasil diberangkatkan oleh Pemerintah mencapai 9.892 orang, sedangkan yang wafat sebanyak 320 orang atau 3,23%-nya, sedangkan panitia yang dilibatkan guna membantu jamaah haji dalam bidang administrasi dan pengurusan di tanah suci sebanyak 27 orang, adapun tim kesehatan yang juga ikut diberangkatkan sebanyak 14 orang.

Kemudian pada tahun 1950-an, kaum muslimin Indonesia yang mampu melaksanakan ibadah haji sebanyak 10.000 orang, Di samping 10.000 orang yang berangkat haji, pemerintah memiliki data lain yaitu jamaah haji yang berangkat secara mandiri sebanyak 1.843 orang, wafat 42 orang atau 2,28%, sedangkan petugas administrasi 6 orang, tim kesehatan 15 orang.

Pada awal kemerdekaan penyelenggaraan Ibadah Haji dilakukan oleh Penyelenggara Haji Indonesia (PHI) yang berada pada setiap Keresidenan atau Pemerintahan Daerah. Dalam perkembangan selanjutnya, Badan Kongres Muslimin Indonesia (BKMI) mendirikan sebuah yayasan yang secara khusus menangani Ibadah Haji, yaitu Panitia Perbaikan Perjalanan Haji Indonesia (PPHI) (Laporan akhir Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia) yang diketuai oleh K.H.M. Sudjak. Kedudukan PPHI semakin kuat tatkala

Menteri Agama mengeluarkan Surat Kementerian Agama RIS No. 3170 Tahun 1950 dan Surat Edaran Menteri Agama RIS No. A. III/I/648 Tahun 1950 yang menunjuk PPHI sebagai lembaga yang sah di samping pemerintah untuk mengurus dan menyelenggarakan Ibadah Haji di Indonesia.

### **Penyelenggaraan Haji pada Masa Orde Baru**

Tugas awal penguasa orde baru sebagai pucuk pimpinan Negara pada tahun 1966 adalah membenahi dan menormalkan sistem kenegaraan yang porak-poranda akibat G 30S PKI dan kekuasaan orde lama. Pembentukan sistem pemerintahan ini berpengaruh pula terhadap penyelenggaraan haji dengan dibentuknya Departemen Agama, selanjutnya mengubah struktur dan tata kerja organisasi Menteri Usaha haji dan mengalihkan tugas penyelenggaraan ibadah haji di bawah wewenang Direktur Jenderal Urusan Haji, termasuk besarnya biaya, sistem manajerial dan bentuk organisasi yang kemudian ditetapkan dalam keputusan Dirjen Urusan Haji Nomor 105 tahun 1966. Pada tahun itu ditetapkan pula biaya perjalanan ibadah haji dalam tiga kategori, yaitu haji dengan kapal laut sebesar Rp. 27.000, haji berdikari sebesar Rp. 67.500, haji dengan pesawat udara sebesar Rp. 110.000.

Pemerintah ikut bertanggungjawab secara penuh dalam penyelenggaraan ibadah haji, sejak penentuan biaya hingga pelaksanaan serta hubungan antara dua Negara yang mulai dilaksanakan pada tahun 1970. Dengan keputusan tersebut, maka rakyat merasa diperhatikan langsung oleh pemerintah. Dalam rangka mengefisienkan pelaksanaan penyelenggaraan haji, maka pada tahun tersebut biaya perjalanan ibadah haji ditetapkan oleh Presiden berdasarkan kriteria penggunaan transportasi melalui Keputusan Presiden Nomor 11 tahun 1970, yaitu biaya perjalanan pesawat terbang sebesar Rp. 380.000, sedangkan berdikari sebesar Rp. 336.000.

Banyaknya problema perjalanan haji dengan kapal laut yang tidak dapat diselesaikan, termasuk pailitnya PT. Arafat, mulai tahun 1979 pemerintah melalui Keputusan Menteri Perhubungan Nomor: SK-72/OT.001/Phb79, memutuskan untuk meniadakan pengangkutan jamaah haji dengan kapal laut dan menetapkan bahwa penyelenggaraan angkutan haji dilaksanakan dengan menggunakan pesawat udara (<http://abdulhadimulyaramadhan.blogspot.co.id/2014/05/moderenisasi-manajemen-penyelenggaraan.html>).

Pada tahun 1979, bersama Menteri Kehakiman, Menteri Agama mengeluarkan Keputusan tentang penyelenggaraan Haji dan Umroh, peraturan ini merupakan cikal bakal dari peraturan penyelenggaraan ibadah haji. Pada saat itu banyak di antara para jamaah haji yang mencari jalan pintas

akibat gagal melaksanakan ibadah haji, yakni melaksanakan ibadah umroh lebih dulu kemudian tinggal sementara untuk menunggu waktu haji tiba. Hal ini banyak menimbulkan persoalan bagi pemerintah Arab Saudi. Banyak di antara jamaah haji yang kemudian tidak bisa kembali ke kampung halaman karena kehabisan bekal (biaya).

Dasawarsa 1980-an terjadi perkembangan menarik dimana pemerintah mulai memberi peluang (kembali) swasta dalam penyelenggaraan urusan haji, khususnya untuk pelayanan eksklusif yang dikenal dengan nama program ONH Plus. Pihak swasta sendiri menyebut kegiatan itu merupakan sub-sistem atau bagian dari penyelenggaraan haji oleh pemerintah. Disebut subsistem karena otoritas mengenai ketentuan perusahaan mana saja, kuota, dan harga paket ONH Plus masih di tangan pemerintah hingga kini.

Banyak keputusan tentang penyelenggaraan ibadah haji dan umroh, yang bertujuan untuk meningkatkan profesionalisme dalam penyelenggaraan ibadah haji sesuai dengan prinsip-prinsip manajemen modern. Lepas dari kenyataan bahwa orde baru melakukan sentralisasi kebijakan dan monopoli dalam antara lain transportasi haji, beberapa usaha perbaikan dalam penyelenggaraan haji telah dilakukan.

Sebagai contoh, dapat dilihat pada evaluasi tahun 1993 yang mencoba untuk mengadopsi sistem manajemen modern dan pengendalian koordinasi antara lain:

1. Penyempurnaan penyelenggaraan haji, baik didalam maupun diluar negeri, dibawah koordinasi Departemen Agama.
2. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antar instansi yang terkait dalam pelayanan ibadah haji baik didalam maupun diluar.
3. Meningkatkan fungsi dan peran posko haji di Departemen Agama sebagai pusat koordinasi dan pengendalian perhajian.
4. Menyusun jaringan kerja penyelenggaraan haji.
5. Menyempurnakan pengaturan yang baku pada semua bentuk dan jenis pelayanan ibadah haji.

Upaya peningkatan pembinaan dan bimbingan jamaah haji antara lain sebagai berikut :

- (1) Menyempurnakan pola pembinaan dan bimbingan jamaah haji dengan pengadaan pelatihan calon haji sesuai kebutuhan.
- (2) Meningkatkan keikutsertaan ormas islam terutama Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia (IPHI) dalam pelaksanaan pembinaan dan bimbingan calon jamaah haji.

- (3) Penyempurnaan materi pembinaan dan bimbingan jamaah haji termasuk pendalaman kondisi obyektif Arab Saudi pada musim haji.
- (4) Mengusahakan adanya fatwa MUI tentang ibadah haji sekali seumur hidup serta ibadah umroh di bulan Ramadhan.

Berbekal pengalaman tersebut, pemerintah melakukan kajian ulang pada sistem penyelenggaraan haji secara keseluruhan, baik dari aspek perencanaan, operasional, dan manajerial sumberdaya manusia dan perkembangan teknologi informasi. Salah satu aspek dalam penempatan teknologi informasi adalah sistem komputerisasi yang beroperasi secara *on line*, walaupun pada saat itu belum dapat dimanfaatkan secara optimal karena kurangnya sumber daya manusia yang memenuhi kualifikasi sebagai pengelola sebuah divisi sistem informasi (<http://abdulhadimulyaramadhan.blogspot.co.id/2014/05/moderenisasi-manajemen-penyelenggaraan.html>).

### Penyelenggaraan Haji pada Masa Reformasi

Pada masa reformasi tepatnya pada tahun 1999 dimulailah era baru pada penyelenggaraan haji di Indonesia dengan keluarnya UU No. 17 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Dengan keluarnya Undang-Undang ini diharapkan Penyelenggaraan Ibadah Haji di Indonesia dapat dilakukan dengan lebih berkualitas. Pasal 5 UU No. 17 Tahun 1999 mengatur bahwa "Penyelenggaraan ibadah haji bertujuan untuk memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan yang sebaik-baiknya melalui sistem dan manajemen penyelenggaraan yang baik agar pelaksanaan ibadah haji dapat berjalan dengan aman, tertib, lancar, dan nyaman sesuai dengan tuntunan agama serta jamaah haji dapat melaksanakan ibadah secara mandiri sehingga diperoleh haji mabrur". Inilah hal yang dituju dalam Undang-Undang tersebut dalam hal penyelenggaraan Ibadah Haji, yaitu memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan yang sebaik-baiknya melalui sistem dan manajemen penyelenggaraan yang baik (Laporan akhir Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia).

Tetapi, apa yang dicanangkan dalam Undang-Undang ternyata tidak berjalan sebagaimana mestinya. Dari tahun ke tahun tidak ada gebrakan pembenahan sistem dan manajemen penyelenggaraan Ibadah Haji yang lebih baik. Hal tersebut diperparah oleh kejadian pada musim haji tahun 2006 Masehi/1427 Hijriyah dimana terjadi kelaparan pada jamaah haji reguler disebabkan keterlambatan yang amat sangat lama dalam menyediakan dan membawa makanan oleh pihak penyedia catering makanan bagi jamaah haji reguler.

Dengan berbagai pertimbangan diatas UU nomor 17/1999 di revisi dengan UU nomor 13/2008 yang menegaskan bahwa Pemerintah dalam hal ini Depag masih menjadi Operator penyelenggaraan ibadah haji Indonesia. Hal itu tertuang jelas dalam Pasal 10 ayat (1) yang berbunyi "Pemerintah sebagai penyelenggara Ibadah Haji berkewajiban mengelola dan melaksanakan Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Meskipun sistem penyelenggaraan haji telah berkali-kali mengalami perubahan dan penyempurnaan namun hingga saat ini terus muncul ketidakpuasan. Formula yang tepat dan memenuhi asas utama penyelenggaraan haji yang baik, yaitu aman, nyaman, dan sempurna secara syariah masih terus dalam pencarian.

Untuk tahun 2015 pembenahan manajemen haji sudah diupayakan meskipun hasilnya masih belum mampu menghilangkan problem haji. Menurut Direktur Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah (PHU) Kementerian Agama, Abdul Djamil, lebih dari 98 persen kuota haji Indonesia pada 2015 ini diisi oleh orang-orang yang belum pernah berhaji. "Jumlah jamaah haji yang berangkat dan sampai ke Saudi Arabia pada tahun ini sebanyak 154.454. Dari jumlah itu, 98.45 persen atau 152.054 orang berstatus belum berhaji. Sementara yang sudah berhaji tercatat hanya 1,55 persen atau 2.400 orang," kata Djamil dalam rilis yang diterima Tempo, Minggu, 4 Oktober 2015 (**Error! Hyperlink reference not valid.**)

## TEMUAN PENELITIAN

### Tata Kelola Haji: Idealitas dan Realitas

Ibadah Haji adalah rukun Islam kelima yang merupakan kewajiban sekali seumur hidup bagi setiap orang Islam yang mampu menunaikannya (<http://umrohahajimabrur.com/tanya-jawab-seputar-haji.html>) Majelis Ulama Indonesia dalam Rapat Kerja Nasional bulan Jumadil Akhir 1404/Maret 1984 merekomendasikan tentang kewajiban Ibadah Haji. MUI berpandangan bahwa Umat Islam perlu memahami betapa besar dan luas masalah yang dihadapi oleh pemerintah Arab Saudi dan Pemerintah RI dalam usaha melayani dan menyediakan kemudahan bagi kepentingan jamaah haji yang jumlahnya tiap tahun semakin besar yang harus dijalani dalam waktu yang bersamaan dan dalam lingkungan alamiah yang sangat terbatas (Hosen, 1984 : 178-179).

Atas kondisi ini, Majelis Ulama Indonesia menghimbau tiga hal kepada Umat Islam Indonesia yang sudah melaksanakan haji. *Pertama*, menghayati bahwa ibadah haji itu diwajibkan hanya sekali seumur hidup dan dengan syarat *istitha'ah* dalam arti yang luas. *Kedua*, memberi kesempatan pada mereka

yang belum menunaikan ibadah haji terutama kepada keluarga yang belum haji. *Ketiga*, kepada umat Islam yang sudah beberapa kali melaksanakan ibadah haji akan lebih bermanfaat bila dana yang tersedia itu disalurkan untuk amal/jariah yang dapat dirasakan manfaatnya oleh umum disamping mendapat pahala yang terus mengalir bagi yang melaksanakannya.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji pasal 10 diatur bahwa pelaksana penyelenggaraan ibadah haji berkewajiban menyiapkan dan menyediakan segala hal yang terkait dengan penetapan BPIH, pembinaan ibadah haji, penyediaan akomodasi yang layak, penyediaan transportasi, penyediaan konsumsi, pelayanan kesehatan; dan/atau pelayanan administrasi dan dokumen.

Muncul tuntutan dari berbagai pihak agar penyelenggaraan ibadah haji dilaksanakan berdasarkan asas keadilan, profesionalitas dan akuntabilitas dengan prinsip nirlaba. Dalam kenyataan di lapangan, setiap penyelenggaraan haji masih muncul permasalahan “laten” yang sejauh ini belum ditemukan solusinya secara efektif. Problematika yang selalu muncul adalah mulai dari pendaftaran haji, biaya haji, akomodasi dan transportasi jamaah haji, pengelolaan dana haji (Dana Abadi Ummat ) hingga gagalnya sejumlah calon jamaah haji plus berangkat ke tanah suci. Hal ini tentu menimbulkan pertanyaan dari masyarakat luas tentang standar pelayanan haji di Indonesia.

Menurut pengamatan sebagian kalangan, ada sejumlah indikator dari belum optimalnya penyelenggaraan Ibadah Haji, semisal sisi manajemen penyelenggaraan ibadah haji baik dari aspek kelembagaan, pengelolaan keuangan, peningkatan sarana dan prasarana dalam memberikan pelayanan kepada jamaah haji selama ini dinilai masih belum efektif. Undang – Undang tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji belum secara tegas memisahkan antara fungsi regulator, operator dan evaluator. Selama ini tiga fungsi tersebut masih dimonopoli oleh Kementerian Agama sehingga ketika fungsi – fungsi tersebut terpusat di satu titik maka peluang *abuse of power* menjadi lebih besar. oleh karena itu munculnya gagasan untuk pemisahan antara regulator, operator, dan evaluator dalam revisi Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, merupakan respons positif dan rasional bagi upaya perbaikan sistem penyelenggaraan haji yang lebih baik, profesional dan akuntabel (<http://www.sangpencerah.com/2013/09/problematika-penyelenggaraan-ibadah-haji.html>).

Persoalan-persoalan di atas peneliti konfrontir dan konfirmasi kepada sejumlah informan yang kredibel dalam memberikan jawaban. Menanggapi

kritikan di atas, salah seorang informan kami yang kebetulan menjabat sebagai Kabid Haji Kemenag Provinsi Bengkulu, Zahdi Tahir membenarkan sebagian kritikan dan meluruskan sebagian kritikan yang lain. Menurut M Zahdi Tahir, terungkap bahwa munculnya problem haji berakar dari fakta bahwa haji merupakan ibadah yang pelik karena setiap orang Islam berebut ingin melaksanakannya.

Dikatakan Zahdi (wawancara tanggal 24 Oktober 2015): “Orang-orang luar kadang-kadang memandang ada aneh dalam ibadah haji. Orang tidak shalatpun, tidak puasapun ingin menunaikan haji. Asal merasa mampu atau kuat membayar”.

Menurut Zahdi (wawancara tanggal 24 Oktober 2015), regulasi yang mengatur tata kelola haji sudah lengkap. Bahkan Indonesia menjadi tempat belajar pengelolaan haji bagi negara-negara pecahan Soviet seperti Bosnia, Uzbekistan dan lain-lain. Mereka belajar dalam hal koper haji.

Pandangan senada juga dikemukakan oleh informan yang lain, Rizkan Syahbudin (wawancara tanggal 15 Oktober 2015). Dia beranggapan bahwa proses pelaksanaan haji dikelola pemerintah sudah berjalan cukup baik dan profesional. Permasalahan yang mengitari pelaksanaan ibadah haji seringkali bersumber dari diri calon jamaah haji itu sendiri. Para jamaah merasa sudah paham dan mengerti proses ibadah haji, padahal sebenarnya belum mengerti sehingga dalam pelaksanaannya sering tidak mematuhi aturan dan petunjuk petugas.

Berkaitan dengan proses administrasi haji juga mendapatkan tanggapan dari informan yang lain, Hifzon. Pria yang beberapa kali menjadi petugas haji menilai manajemen dan administrasi haji dengan menerapkan sistem online sudah berjalan baik. Begitu pula dengan proses pengelolaan kesehatan sudah berjalan baik (wawancara tanggal 17 Oktober 2015).

Diakui Zahdi (wawancara tanggal 24 Oktober 2015), pelaksanaan Haji di Indonesia diatur oleh negara, tidak diserahkan ke swasta. Berbeda dengan negara-negara lain seperti Malaysia yang diserahkan ke swasta. Kalau pengelolaan haji diswastanisasi maka pelaksanaan haji agar bubar atau semrawut. “Kita sudah memiliki pengalaman pahit tentang swastanisasi haji. Pada tahun 1960-an, pelaksanaan haji kacau. Ketika jamaah ada masalah seperti terlantar atau sakit tidak ada yang mengurus. Selain itu akan terjadi kekacauan dalam pendaftaran haji dan pemberangkatan haji. Hal ini disebabkan siapa saja yang berani bayar akan berangkat.

Sebagian kalangan masih menilai Kementerian agama selaku penyelenggara ibadah haji berdasarkan UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, dinilai tidak cukup serius dan

profesional untuk memenuhi jaminan tersebut. Terbukti, meski penyelenggaraan ibadah haji sudah berlangsung puluhan tahun, akan tetapi tidak pernah sepi dari masalah: mulai lolosnya jamaah haji yang hamil, terlambatnya jadwal penerbangan, pemondokan tidak sesuai 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, hingga seperti peristiwa tahun 2006 terjadinya kelaparan jamaah haji.

Semua peristiwa itu telah menempatkan Departemen Agama sebagai tertuduh, bahwa kendati setiap tahun ada evaluasi penyelenggaraan ibadah haji pada tahun sebelumnya tetapi Kemenag dianggap kurang bersungguh-sungguh melakukan perbaikan-perbaikan.

Diungkapkan oleh Zahdi, sejauh ini tidak ada tumpang tindih tentang pembagian tugas antara regulator, operator dan evaluator dalam pengelolaan haji. Fungsi regulator dilaksanakan oleh DPR RI, operator dijalankan oleh Pemerintah dalam hal ini Kemenag RI dan evaluator adalah KPHI (Komisi Pengawasan Haji Indonesia). Sebaliknya untuk menghindari tumpang tindih regulator, operator dan evaluator dalam pengelolaan haji, IPHI mengusulkan perlunya dibentuk Badan Haji Indonesia (BHI). Tugas BHI antara lain menetapkan BPIH, menerima pendaftaran jamaah haji, melakukan pengelolaan keuangan dan asset haji. Dalam pelunasan BPIH misalnya perlu disetorkan kepada BHI sebagai operator, bukan ke Kemenag yang merupakan regulator. Oleh karena itu, pembayaran BPIH disetorkan ke rekening BHI, dan bukan lagi ke rekening Kemenag.

Pengawasan Penyelenggaraan Ibadah Haji merupakan tugas dan tanggung jawab Komisi Pengawas Haji Indonesia, yang selanjutnya disebut KPHI (Yudhoyono, 2008). KPHI adalah lembaga mandiri yang dibentuk untuk melakukan pengawasan terhadap Penyelenggaraan Ibadah Haji. Selama ini, Pemerintah membentuk satuan kerja di bawah Menteri dalam rangka pelaksanaan penyelenggaraan ibadah Haji, dalam hal ini Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah yang berada dalam Kementerian Agama. Kebijakan dan pelaksanaan dalam penyelenggaraan ibadah Haji merupakan tugas nasional dan menjadi tanggung jawab Pemerintah, dalam hal ini adalah Menteri yang ruang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang agama.

Zahdi menegaskan: "Kritikan terhadap Kemenag karena menjalankan tumpang tindih antara regulator dengan operator tidak tepat. Hal ini dikarenakan Kemenag hanya mengatur hal-hal kecil yang sifatnya operasional" (Yudhoyono, 2008).

Dalam pemikiran Zahdi, masih diperlukan langkah-langkah memperbaiki layanan haji ke depan, antara lain dengan mempertegas pembagian, wewenang, kewajiban dan hak-hak antara ranah pemda dengan ranah Kanwil Kemenag. Se jauh ini, pemda merasa yang bertanggung jawab terhadap operasionalisas pelayanan haji. Hal ini dimotivasi oleh pemikiran bahwa anggaran DIPA berasal dari mereka, sehingga merekalah yang merasa berhak. Akibatnya, personil-personil dari Pemda yang dominan. Sebenarnya menurut UU, gubernur (pemda) adalah pihak bertanggung jawab terhadap pelayanan haji di Provinsi. Akan tetapi tidak harus mengurus hal-hal teknis operasional yang semestinya menjadi tugas kemenag.

### **Pendaftaran Haji: Isu *Waiting List***

Besarnya kuota jamaah haji yang diberikan oleh Kerajaan Saudi Arabia kepada Indonesia ternyata tidak mampu mengakomodir jumlah calon jamaah haji yang ingin berangkat ke tanah suci. Hal ini berimbas semakin membengkaknya daftar tunggu (*waiting list*) calon jamaah haji Indonesia yang kini mencapai sekitar 1,9 juta orang sementara kuota haji Indonesia setiap tahunnya hanya berkisar 210.000 orang.

Kuota haji ditetapkan oleh Pemerintah Kerajaan Arab Saudi dan dituangkan dalam MoU antara Pemerintah Indonesia dengan Arab Saudi tentang Persiapan Penyelenggaraan Ibadah Haji tahun berjalan. Perhitungan kuota untuk setiap negara mengacu pada Kesepakatan KTT OKI tahun 1986 di Amman, Jordan. Berdasarkan KTT OKI itu kuota Jemaah suatu Negara yaitu 1:1000. Artinya dari 1000 muslim maka jatahnya 1 orang. Saat ini Indonesia mempunyai sekitar 230 juta penduduk dengan sekitar 200 juta penduduk muslimnya. Dengan rumus OKI itu maka kuota haji Indonesia berkisar pada 200.000 jemaah, yang kemudian dibagi lagi 194.000 kuota untuk haji reguler dan 17.000 haji khusus (<http://www.aljaziratour.net/2015/01/haji-indonesia-dan-kuota.html>).

Semenjak tahun 1986, pembatasan kuota haji untuk tiap Negara tidak pernah berubah, sementara penduduknya semakin bertambah. Melihat pertambahan penduduk itu sebetulnya jatah tiap Negara bisa bertambah (atau bahkan berkurang).

Hal ini dilakukan agar pemerintah Saudi dapat memberikan pelayanan yang baik untuk jutaan umat muslim seluruh dunia yang datang secara serentak tersebut. Sehingga Jemaah dapat melaksanakan ibadah dengan baik.

Negara Indonesia saat ini mempunyai kuota sejumlah tersebut setiap tahunnya. Kuota yang terbilang sedikit dibandingkan jumlah penduduk

Indonesia ini, membuat kita tidak bisa setiap saat bias berangkat ke Tanah Suci. Saat ini antrian untuk berangkat haji sudah mencapai lebih dari 7 tahun. Bahkan di beberapa provinsi sudah mencapai 10 tahun atau lebih. Antrian kian tahun makin panjang dan semakin banyaknya umat muslim di Indonesia ingin melaksanakan ibadah haji, membuat umat muslim memilih untuk melaksanakan ibadah umrah terlebih dahulu ke Tanah Suci.

Menurut Zahdi Tahir (wawancara tanggal 24 Oktober 2015), ketentuan masa tunggu bagi pendaftar Haji sudah sesuai dengan mekanisme yang telah diatur. Berdasarkan KTT OKI, kuota normal jemaah haji Indonesia 2015 berjumlah 211.000 orang, terdiri atas 194.000 kuota jemaah haji reguler dan 17.000 kuota jemaah haji khusus. "Karena ada kebijakan pemotongan kuota sebesar 20 persen untuk seluruh negara pengirim jemaah haji sehingga sejak tahun 2013 kuota jemaah haji Indonesia menjadi 168.800 orang terdiri atas 155.200 kuota haji reguler dan 13.600 kuota haji khusus.

Berkaitan dengan proses pendaftaran haji, peneliti mewawancarai sejumlah informan. Menurut salah seorang informan, Hifzan (wawancara tanggal 12 Oktober 2015) terungkap bahwa masih dijumpai kasus eksodus (pendaftar haji antar propinsi, antar kabupaten dalam propinsi) dikarenakan faktor membayar. Sebaiknya dihindari pendaftaran yang berbau riswah.

Informan yang lain, Zulkarnain Dali (wawancara tanggal 13 Oktober 2015) mengungkapkan: "Kalau menurut aturan yang sesungguhnya penyeludupan atau eksodus itu tidak bagus, karena pemerataan itukan telah sepakat seribu penduduk itu satu. Misalnya kalau di Sulawesi Selatan punya penduduk sekitar 12 juta yang tinggal kita kalikan saja. Bengkulu memiliki penduduk 2 juta berarti tidak boleh lebih dari 2000 sekian. Kalau Kalimantan 8 juta berarti 8000, jadi jangan dialihkan, misalnya daerah yang kecil nanti terus tertinggal".

Menanggapi fenomena eksodus haji ini, informan yang lain, Rozian Karnedi mengakui kebenarannya. Menurut Rozihan, dirinya tidak menyangka kiranya masih banyak eksodus haji. Ternyata, banyak orang ataupun warga dari luar Provinsi Bengkulu yang mendaftar di Provinsi Bengkulu. Terutama di daerah-daerah perbatasan masih sangat banyak sekali. Saya sendiri pernah melakukan wawancara dan dialog bahwa mereka benar-benar eksodus. Saya temukan di lapangan mereka cenderung tidak mau berkumpul bersama jemaah Bengkulu, bahkan mereka meminta pulang ke Padang ketika sampai di ambarkasi.

Kata Rozihan (wawancara tanggal 12 Oktober 2015): "Saran saya, permasalahan ini jangan sampai

tejadi. Kalaupun dulu-dulu eksodus masih dimaklumi, sekarang tidak bisa lagi. Kasihan masyarakat-masyarakat Bengkulu dia yang belum dapat kesempatan naik haji. Eksodus sudah saatnya di Stop, tidak perlu lagi dibuka kesempatan dimanapun lokasinya. Bagian pendaftaran pada Kementerian Agama Kabupaten masing-masing harus dicegahnya."

Berkaitan dengan evaluasi pola pendaftaran haji, peneliti menanyakan informan yang lain, Rizkan Syahbudin. Pria yang pernah beberapa kali menjadi petugas haji ini menilai bahwa pendaftaran haji melalui siskohaj yang sudah disiapkan kantor kemenag kabupaten/kota sudah berjalan sesuai prosedur. Calon peserta jemaah haji layanan pendaftarannya secara online.

Menurut Rizkan (wawancara tanggal 15 Oktober 2015), permasalahan yang muncul kemudian berpangkal pada tingginya jumlah pendaftar yang tidak sebanding dengan kuota terbatas. Kondisi ini yang memicu para calon jemaah haji yang tidak bisa mendaftar di daerahnya cenderung berupaya dengan berbagai cara untuk dapat mendaftar di daerah lain (provinsi). Dari sinilah pangkal mula terjadinya eksodus jemaah haji.

Menurut informan yang peneliti temui, Hifzan (wawancara tanggal 17 Oktober 2015), perlu skala prioritas pada usia jemaah haji, Calon jemaah haji yang berusia lanjut, 70 tahun keatas perlu diutamakan. "Perlu disempurnakan data base pendaftaran haji sehingga ada pengawasan secara ketat melalui check list, calon peserta haji yang sudah pernah haji atau belum haji. Data di seskohaj harus ketat sehingga dapat mengontrol kepastian siapa calon jemaah yang belum haji dan peserta yang sudah haji".

Pernyataan senada juga muncul dari informan, Zulkarnain Dali, Ia sepakat kalau seandainya umur diatas 70 tahun diprioritaskan untuk berangkat. "Saya sepakat jika jemaah usia 70 tahun yang diutamakan untuk berangkat.

Pandangan senada juga dikemukakan oleh Rozihan (wawancara tanggal 12 Oktober 2015). Iamelihat daftar tunggu jamaah haji sangat panjang. Perlu diusulkan agar calon jamaah yang berusia lanjut sebaiknya dicarikan solusinya agar bisa berangkat duluan. "Utamakan yang tua-tua dahulu. Meskipun sistim yang ada akan sulit mengakomodir namun perlu dicari solusi. Agar jangan sampai ada calon jemaah yang keburu meninggal dunia sebelum haji".

Menghadapi permasalahan ini perlu ditempuh proses penerapan mekanisme pendaftaran haji secara profesional dengan tidak melihat faktor X (uang) dimulai dari tingkat kades sampai ke camat. Dikatan Rizkan: (wawancara tanggal 15 Oktober 2015)

“Secara umum kualitas layanan pendaftaran cukup baik. Hanya secara khusus masih ada yang harus diperbaiki, seperti pemalsuan data KTP calon jamaah haji. Pemalsuan data KTP ini dikarenakan jamaah yang tidak bisa mendaftar di daerah asalnya biasanya menumpang di daerah lain dengan memalsukan data KTP seolah-oleh penduduk tetap. Kemenag tidak bisa berbuat banyak karena pembuatan KTP menjadi kewenangan pemda yang dimulai dari tingkat desa, akan tetapi ketika muncul ke permukaan pihak yang dipersalahkan adalah Kemenag.”

### **Pengelolaan Keuangan Haji**

Setiap tahun Pemerintah menentukan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) yang meliputi biaya penerbangan, biaya pemondokan di Makkah dan Madinah serta *livingcost* jamaah haji, sebelumnya setiap calon jamaah haji harus menyetor awal dana tabungan haji ke Bank untuk mendapatkan porsi atau seat kemudian melunasi sesuai besaran BPIH ketika jamaah haji tersebut berangkat. Tabungan Haji dari setoran awal calon jamaah haji ini yang kini mencapai 40 triliun rupiah dengan bunga rata – rata 1 triliun rupiah yang dikelola oleh Kementerian Agama dipergunakan untuk mensubsidi kebutuhan jamaah haji yang berangkat lebih dahulu namun praktek ini minim sandaran hukumnya karena penggunaan bunga dari tabungan jamaah haji juga tanpa persetujuan calon jamaah haji yang belum berangkat serta besarnya bunga tabungan haji berpotensi rawan penyimpangan dan penyelewengan seperti yang disinyalir oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.

Hal penting selain bunga tabungan, yang paling disoroti adalah tentang pengelolaan Dana Abadi Ummat (DAU) yaitu sejumlah dana yang diperoleh dari hasil pengembangan Dana Abadi Ummat dan/atau sisa biaya operasional penyelenggaraan Ibadah Haji serta sumber halal yang tidak mengikat. Ide ini digagas ketika Menteri Agama dijabat oleh Tarmizi Taher dan saat ini diperkirakan Dana Abadi Ummat tersebut mencapai 2,5 triliun rupiah, sesuai amanat pasal 47 ayat 1 UU no 13 Tahun 2008 Dana Abadi Ummat haruslah dikelola dan dikembangkan untuk kemaslahatan ummat namun prakteknya pemerintah lebih memilih menempatkan DAU ini dalam bentuk sukuk (Surat Berharga Syariah Negara/SBSN) berupa Suku Dana Haji (SHDI) hal ini diperburuk dengan pencatatan dan pelaporan DAU yang belum transparan dan akuntabel apalagi Badan Pengelola Dana Abadi Ummat secara *ex officio* masih dijabat oleh pejabat Kementerian Agama yang seharusnya sesuai dengan amanah Undang – Undang disyaratkan melibatkan unsur masyarakat didalam pengelolaan DAU.

Salah seorang informan penelitian, Hifzan berharap pengelolaan dana abadi umat perlu lebih transparan. Diharapkan, keuntungan dari dana tersebut dapat menjadi keringanan bagi setoran haji setelah dihitung berdasarkan mekanisme Bank syariah.

Dalam perkembangannya, terdapat beberapa isu menarik yang menyertai pengelolaan dana penyelenggaraan ibadah haji yang berasal dari setoran awal pendaftaran calon jamaah haji (Asrori, 2011). *Pertama*, bagi penyelenggara haji (Kementerian Agama) dihadapkan pada masalah akuntabilitas pengelolaan dana awal pendaftaran calon haji sebesar Rp.25.000.000,00 perorang untuk rentang waktu sejak waktu masuk porsi haji di Siskohaj sampai waktu keberangkatan yang bersangkutan. *Kedua*, bagaimana hukum kepemilikan dana awal pendaftaran calon haji tersebut, yaitu milik calon jamaah yang bersangkutan atau milik pemerintah selaku penyelenggara ibadah haji. Status kepemilikan setoran awal pendaftaran haji ini menjadi sangat penting berkaitan dengan mekanisme dari sistem pendaftaran sepanjang tahun tersebut merupakan proses administrasi atukah sudah merupakan perjanjian hukum yang saling mengikat. Secara perdata, kedua-duanya, baik merupakan proses administrasi maupun perjanjian hukum yang mengikat akan menimbulkan permasalahan hukum yang mempunyai akibat hukum, terutama menyangkut hak dan kewajiban. *Ketiga*, UU No. 13 Tahun 2008 memberi kewenangan untuk melakukan efisiensi di dalam penyelenggaraan haji, yang ditampung dalam Dana Abadi Umat (DAU). Jumlah dana yang berasal dari efisiensi penyelenggaraan ibadah haji, yang ditampung dalam DAU adalah sangat besar. Sampai saat ini belum bisa digunakan, karena belum ada peraturan pemerintah yang mengatur mengenai pengelolaan DAU, dan sudah dibekukan sejak bulan Mei tahun 2005. Kebijakan untuk melakukan efisiensi di dalam penyelenggaraan ibadah haji mengandung kesenjangan hukum di bidang hukum negara maupun hukum agama. Di bidang hukum agama, meskipun DAU untuk kepentingan umat, bagaimana faktor keikhlasan Jamaah Haji yang bersangkutan. Sangat penting untuk dijadikan pemikiran adalah ikrar dan keikhlasan Jamaah Haji sebatas pada pembiayaan perjalanan ibadah hajinya. Di bidang hukum negara, hasil penelitian menunjukkan tidak ada suatu klausulapun yang dinyatakan oleh Jamaah Haji mengenai kesepakatan pemanfaatan sisa biaya penyelenggaraan ibadah haji, dan tidak ada satu klausulapun yang menyatakan bahwa di dalam penyelenggaraan ibadah haji akan dilakukan efisiensi. Dengan demikian kebijakan efisiensi yang dilakukan di dalam penyelenggaraan ibadah haji yang kemudian ditampung di dalam Dana Abadi Umat adalah melanggar hukum negara maupun

hukum agama. *Keempat*, para calon jamaah Haji dalam perkembangannya dapat menjadi komoditas bisnis perbankan dengan tawaran sistem talangan haji. Dalam hal ini calon jamaah haji mendapatkan fasilitas pinjaman dana sebesar Rp.25.000.000,00 untuk dapat mendaftarkan pergi haji sehingga segera mendapat porsi haji. Dengan kata lain, bisnis perbankan menangkap kesempatan pasar yang bagus untuk memperluas nasabah, dengan memberikan talangan dana haji untuk memenuhi keinginan calon jamaah haji segera mendapatkan porsi haji agar tidak terlalu jauh dalam daftar tunggu.

Berkaitan dengan pemanfaatan Dana Abadi Umat, IPHI merekomendasikan agar dana ini harus dikembalikan untuk kepentingan dan kemaslahatan umat. IPHI dalam Rakernas X Tahun 2012 di Solo, 8-10 April 2012 merekomendasikan agar Dana Abadi Umat diserahkan kepada Badan Wakaf Indonesia sebagai dana wakaf untuk diproduktifkan bagi kepentingan umat, sebagaimana Hasil Ijtima' Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia III MUI Tahun 1430 H/2009 M di Padang Panjang, 24-26 Januari 2009 (<http://www.iphi.web.id/wp-content/uploads/2012/07/PROBLEMATIKA-MANAJEMEN-PELAKSANAAN-HAJI.pdf>).

Sementara itu, pihak pemerintah –melalui Kemenag RI-, menyatakan sudah mengelola Dana Abadi Umat dengan sukses. Pengelolaan dana haji sudah dilakukan dalam SBSN, antara lain untuk mempersiapkan dokumen pembiayaan proyek Kemenag melalui Sukuk Proyek (SBSN PBS), yaitu berupa proyek revitalisasi dan pengembangan asrama haji senilai Rp 200 miliar. Menteri Keuangan dan Menteri Agama pada Jumat, 22/11 telah menandatangani penyempurnaan Nota Kesepahaman (MoU) tentang Penempatan Dana Haji dalam Surat Berharga Syariah Negara (SBSN).

Dalam konteks penyelenggaraan ibadah haji, manfaat langsung yang bisa diterima penyempurnaan Nota Kesepahaman ini, di antaranya mengurangi risiko dalam pengelolaan dana haji melalui penempatan pada instrumen investasi yang aman, berbasis syariah, dan bebas resiko. Selain itu, juga memberikan imbalan investasi yang kompetitif sebagai sumber peningkatan kualitas layanan penyelenggaraan ibadah haji. Penyempurnaan ini juga dalam rangka meningkatkan transparansi pengelolaan dana haji, mengoptimalkan dana haji untuk mendukung kegiatan dan program Kemenag.

Berdasarkan informasi dari sumber peneliti, Rizkan Syahbudin diungkapkan pengelolaan pembiayaan haji ditangani oleh bank BRI atau BNI dengan sistem: (1) tabungan haji, (2) setoran awal, (3) pelunasan. Menurut informan yang peneliti temui, Hifzan, pengelolaan pembiayaan haji sudah bagus. Dalam pandangan Hifzan, masih jamaah yang

menyetorkan BPIH ke Bank konvensional, karena dorongan ingin cepat.

Berkaitan dengan dana haji, informan penelitian, Zulkarnain Dali mengakui masih ada permasalahan dalam pengelolannya. Dana ini dulu dikelola oleh Kementerian agama, tetapi kini juga digunakan untuk membiayai keluarga presiden, keluarga wapres, DPR, dan Menhamkan. Mengapa ada kebijakan Menteri Agama menyiapkan dana lowong untuk 200 orang. Jika yang berangkat haji Presiden misalnya, maka personil yang berangkat minimal 40 orang penuh dengan pengawal. "Menurut saya, kebijakan ini harus didiskusikan, untuk dicari jalan keluar bagaimana yang terbaik" (wawancara tanggal 13 Oktober 2015)

Informan yang lain, HM Nasron (wawancara tanggal 15 Oktober 2015) menyatakan pro kontra tentang pemanfaatan dana abadi umat dipicu oleh adanya rongrongan dari pihak luar yang terus mencari cela agar dana itu tidak terkumpul, dan menciptakan rasa saling curiga antara kita. Kalau mau jujur, dana abadi umat adalah milik kita, seharusnya kita tidak takut menggunakannya. Dana itu dalam setiap tahunnya mengalami kenaikan, milyaran. Seharusnya, dana ini digunakan untuk meningkatkan kualitas pelayanan haji, misalnya kalau dulu jamaah haji diberi makan sekali, maka dijadikan 2 kali. Atau mungkin dana ini digunakan untuk meringankan BPIH, misalnya biaya seharusnya dibayar 20 juta diturunkan menjadi 19 juta dikarenakan ada dana abadi umat yang menutupinya. Jadi setiap tahunnya, ada dana yang tersedia untuk meringankan beban biaya jamaah haji. "Itulah kemungkinan cara menggunakan dana abadi umat".

## KESIMPULAN

Penelitian ini berupaya mengungkap sisi-sisi manajemen pelaksanaan haji, dan idealnya proses pelaksanaan haji dikatakan sukses, jika memenuhi kesuksesan dari segi keamanan, pelayanan petugas, maupun kesehatan jamaah, tidak ada tumpang tindih tentang pembagian tugas antara regulator, operator dan evaluator. Kemudian berdasarkan paparan penelitian yang sudah diungkapkan, poin-poin pemikiran yang dapat disarikan adalah sebagai berikut:

- (1) Penyelenggaraan Ibadah Haji adalah rangkaian kegiatan pengelolaan pelaksanaan Ibadah Haji yang meliputi pembinaan, pelayanan, dan perlindungan Jemaah Haji. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2009 bahwa yang menjadi penanggungjawab dan pelaksana penyelenggaraan Ibadah Haji adalah Pemerintah

dalam hal ini Kementerian Agama dengan dibantu oleh instansi terkait.

- (2) Tidak ada tumpang tindih tentang pembagian tugas antara regulator, operator dan evaluator dalam pengelolaan haji. Fungsi regulator dilaksanakan oleh DPR RI, operator dijalankan oleh Pemerintah dalam hal ini Kemenag RI dan evaluator adalah KPHI (Komisi Pengawasan Haji Indonesia). Kemenag Pusat telah menjalankan fungsi dan perannya sesuai dengan kewenangan yang dimiliki, dengan mengeluarkan pedoman tentang perekrutan petugas haji, dan pemvisaan, serta menyediakan buku manasik haji.
- (3) Penetapan regulasi keuangan haji dianggap terlambat, oleh karena itu diperlukan terobosan baru dengan pengesahan anggaran haji oleh DPR pada awal tahun (bulan januari), atau jika perlu DPR mengesahkan anggaran pelaksanaan haji pada akhir tahun anggaran, bulan Nopember-Desember –sebelum tahun pelaksanaan haji berikutnya.
- (4) Masih dijumpai kasus eksodus (pendaftar haji antar propinsi, antar kabupaten dalam propinsi). Untuk menghadapi permasalahan ini perlu ditempuh proses penerapan mekanisme pendaftaran haji secara profesional dengan tidak melihat faktor X (uang) dimulai dari tingkat kades sampai ke camat.
- (5) Pengelolaan masalah kuota haji membutuhkan kematangan dalam merencanakan, transparansi dalam manajemen sistem informasi, reformasi sistem pendaftaran dan mensosialisasikan kepada stakeholders.
- (6) Perbaikan mutu manajemen haji perlu dilakukan dengan terlebih dahulu memperkuat regulasi tentang haji.
- (7) Kanwil Agama dalam penyelenggaraan ibadah haji berperan lebih kepada melakukan koordinasi, sinkronisasi, dan supervisi, antara instansi baik secara vertikal maupun horizontal, dalam penyelenggaraan ibadah haji. Hal ini diimplementasikan melalui rapat-rapat koordinasi rutin antara Kemenag, dan KUA, terutama dalam persiapan dan regulasi pelayanan terhadap jamaah. Secara horizontal, Kanwil Kemenag secara terjadwal melakukan koordinasi dengan Kanwil Depkes, Pemda, Dinas Perhubungan, Kantor Imigrasi, dan semua pihak terkait. Berbeda dengan Kanwil, maka Kemenag melakukan peran yang lebih teknis operasional, terutama dalam melakukan koordinasi dengan KUA, dan KBIH, serta lembaga keagamaan dalam pelayanan haji.

- (8) Kementerian agama perlu menata kembali regulasi dan atau memperjelas kerja sama dengan Depkes Pusat, baik dalam hal prosedur, frekuensi pemeriksaan, jumlah/item yang diperiksa, kualifikasi dokter pemeriksa, standar biaya pemeriksaan, dan terutama sekali adalah menjadikan Puskesmas sebagai tempat pemeriksaan kesehatan calon jamaah haji.

#### Saran-saran

- (1) Mutu manajemen haji ke depan masih perlu ditingkatkan lagi. Sebaiknya diterapkan manajemen satu atap, tidak tumpang tindih antara wewenang Biro Kesra Pemrop atau Kanwil Agama. Untuk urusan haji sebaiknya berada dalam wewenang Kemenag. Kemenag yang sebenarnya paling kompeten. Pemda dalam posisi garis koordinasi supaya dana yang tersedia tidak mubazir.
- (2) Diperlukan langkah-langkah untuk memperbaiki layanan haji ke depan, antara lain dengan mempertegas pembagian, wewenang, kewajiban dan hak-hak antara ranah pemda dengan ranah Kanwil Kemenag.
- (3) Melakukan penyegaran manajemen pelayanan haji yang menitikberatkan kepada kepuasan pelanggan (calon jamaah haji) melalui training-training sebelum pelaksanaan haji dilakukan.
- (4) Mengefektifkan koordinasi antar lintas panitia penyelenggara haji, menciptakan transparansi pembagian tugas antara birokrasi di daerah dengan mengefektifkan pertemuan-pertemuan koordinatif berkala antarapihak Kanwil Kemenag, Kemenag kota/kabupaten dan KUA.
- (5) Bimbingan manasik haji perlu diselenggarakan secara lebih awal agar memberikan porsi bimbingan yang maksimal.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Asrori, Hudori, M, Rekonstruksi Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam Konteks Perlindungan Hukum Terhadap Kepentingan Jamaah Haji, Disertasi Universitas Diponegoro Semarang, 2011
- Bambang Yudhoyono, Susilo, Undang-Undang, (Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 28 April 2008.
- Moleong, Lexy, Metodologi Penelitian Kualitatif, (Bandung, Rosdakarya, 1995)
- Haekal, Muhammad Husain, Sejarah Nabi Muhammad Saw Dari Perioda Pra-Islam

- Sampai Dengan Wafatnya Nabi, Pustaka Online Mediaisnet.
- Heraldin, Arie, “Hemat Biaya, DPR Minta Ibadah Haji Dipersingkat”, dalam radarpena.com, Dipublikasikan, 30 Januari 2015  
<http://radarpena.com/read/2015/01/30/15229/6/2/Hemat-Biaya-DPR-Minta-Ibadah-Haji-Dipersingkat>
- Herya, Mazhusada Herya L, “Tata Cara Pelunasan BPIH Tahun Berjalan” dalam kbiharofah malang.com, Diakses 31 Oktober 2015,  
<http://www.kbiharofahmalang.com/info-tata-cara-pelunasan-bpih-tahun-berjalan.html>
- Hosen, Ibrahim, “Ibadah Haji hanya Sekali dalam Seumur Hidup”, Himpunan Fatwa Majelis Ulama Indonesia, (Jakarta: MUI, Jakarta, 7 Maret 1984 M).
- Kementerian Agama RI, Himpunan Peraturan Perundang-undangan tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, Jakarta: Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umroh, 2010.
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Laporan Akhir, Evaluasi Kebijakan Pemerintah Terkait Dengan Persaingan Usaha Dalam Rancangan Perubahan Undang-Undang no 17/1999 tentang penyelenggaraan haji.
- Maftuh, Basyuni, Muhammad, “Pokok-pokok Perbaikan Pelaksanaan Haji Tahun 2005 dan Hubungan dengan Arab Saudi,” dalam Mendialogkan Agenda Reformasi Penyelenggaraan Ibadah Haji, ed. Departemen Agama RI (Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji: t.p., t.t.), 45-46; Info Haji: [www.kbririyadh.org.sa/infoindex/haji.html](http://www.kbririyadh.org.sa/infoindex/haji.html).
- Mustainah, Idmah Amaliah, “Perbandingan Pelaksanaan Diplomasi Haji Indonesia dan Malaysia 2005-2010”, Skripsi, (Makassar, Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin, 2012).
- Mustofa, Kurdi, “Problematika Manajemen Pelaksanaan Haji Indonesia dan Solusinya” dalam iphi.web.id, Dipublikasikan, 29 Juni 2012,  
<http://www.iphi.web.id/wp-content/uploads/2012/07/PROBLEMATIKA-MANAJEMEN-PELAKSANAAN-HAJI.pdf>
- Ramadhan, Abdul Hadi, “Modernisasi Manajemen Penyelenggaraan Haji Pada Pemerintah Orde Baru” dalam abdulhadimulyaramadhan.blogspot.co.id/, Diakses 20 September 2015,  
<http://abdulhadimulyaramadhan.blogspot.co.id/2014/05/modernisasi-manajemen-penyelenggaraan.html>
- Rahman, Arief, “Problematika Penyelenggaraan Ibadah Haji” dalam sangpencerah.com, Diakses 25 September 2015,  
<http://www.sangpencerah.com/2013/09/problematika-penyelenggaraan-ibadah-haji.html>
- Sasongko, Agung, “Ini Tiga Usulan Efisiensi Pelaksanaan Haji 2015”, dalam republika.co.id, Dipublikasikan pada tanggal 30 Januari 2015,  
<http://www.republika.co.id/berita/jurnal-haji/berita-jurnal-haji/15/01/30/nizay6-ini-tiga-usulan-efisiensi-pelaksanaan-haji-2015>
- Tempo, “Kuota Haji 2015, Mayoritas untuk Jemaah Belum Berhaji” dalam <http://nasional.tempo.co/read/news>, Diakses 10 Oktober 2015,  
<http://nasional.tempo.co/read/news/2015/10/05/173706363/kuota-haji-2015-mayoritas-untuk-jemaah-belum-berhaji>
- Tim Komisioner KPHI, “Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji”, Opini dalam Buletin KPHI, (Jakarta, KPHI, Volume 2, 2014).