

LEMBAGA KETAHANAN NASIONAL  
REPUBLIC INDONESIA

---



***EXECUTIVE SUMMARY***

**MENINGKATKAN PROFESIONALISME PELAYANAN IBADAH  
HAJI INDONESIA SECARA TRANSPARAN DAN AKUNTABEL  
UNTUK MENJAGA KEPERCAYAAN MASYARAKAT ATAS  
TANGGUNG JAWAB KINERJA PEMERINTAH YANG BERSIH DAN  
BERWIBAWA**



**LEMBAGA KETAHANAN NASIONAL RI  
TAHUN 2009**

## EXECUTIVE SUMMARY

# MENINGKATKAN PROFESIONALISME PELAYANAN IBADAH HAJI INDONESIA SECARA TRANSPARAN DAN AKUNTABEL UNTUK MENJAGA KEPERCAYAAN MASYARAKAT ATAS TANGGUNG JAWAB KINERJA PEMERINTAH YANG BERSIH DAN BERWIBAWA

### 1. Latar Belakang

a. Pelaksanaan ibadah haji yang diselenggarakan oleh Pemerintah Indonesia dewasa ini, secara teknis operasional **tidak semata-mata mengakomodasikan keinginan sebagian besar umat islam untuk menjalankan ibadah**, namun dengan terakumulasi dananya dana haji yang begitu besar, maka kegiatan ini **tidak bisa dilepaskan dengan aktifitas bisnis** yang berlangsung di Indonesia maupun bagi masyarakat Arab Saudi. Disamping itu **dimensi keilmuan** juga perlu menjadi perhatian, karena keterlibatan lembaga pendidikan tinggi tidak bisa dilepaskan dari upaya untuk membangun karakter umat, sedangkan **legitimasi politik Pemerintah cq Departemen Agama Republik Indonesia** menjadi pertarungan, apabila pelayanan ibadah haji kurang dapat dijalankan sesuai harapan publik.

b. Dengan memperhatikan Undang-Undang RI No. 13 tahun 2008 tentang penyelenggaraan ibadah haji antara lain menegaskan :

- 1) Pasal 8 ayat (2) menyebutkan bahwa kebijakan dan pelaksanaan dalam penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional dan menjadi tanggung jawab pemerintah.

2) Pasal 2 bahwa, penyelenggaraan ibadah haji dilaksanakan berdasarkan asas keadilan, profesionalitas dan akuntabilitas dengan prinsip nirlaba.

3) Penyelenggaraan ibadah haji bertujuan untuk memberikan pembinaan, pelayanan dan perlindungan yang sebaik-baiknya bagi jemaah haji sehingga jemaah haji dapat menunaikan ibadah hajinya sesuai dengan ketentuan ajaran agama islam, pasal 3.

4) Pasal 6, yang menyebutkan bahwa pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan, pelayanan dan perlindungan dengan menyediakan layanan administrasi, bimbingan ibadah haji, akomodasi, transportasi, pelayanan kesehatan, keamanan dan hal-hal lain yang diperlukan oleh jemaah haji.

5) Pasal 37 ayat (2) bahwa akomodasi bagi jemaah haji harus memenuhi standar kelayakan dengan memperhatikan aspek kesehatan, keamanan, kenyamanan dan kemudahan jemaah haji beserta barang bawaannya.

6) Pasal 33 pada ayat (1) pelayanan transportasi jemaah haji ke Arab Saudi dan pemulangannya ke tempat embarkasi asal Indonesia menjadi tanggung jawab menteri dan berkoordinasi dengan menteri yang ruang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang perhubungan. Dan pasal 34 yang menyebutkan bahwa penunjukan pelaksana transportasi jemaah haji dilakukan oleh menteri dengan memperhatikan aspek keamanan, keselamatan, kenyamanan dan efisiensi.

7) Pasal 7 bahwa jemaah haji berhak memperoleh pembinaan, pelayanan dan perlindungan dalam menjalankan ibadah haji meliputi: pada huruf (b) pelayanan akomodasi, konsumsi, transportasi dan pelayanan kesehatan yang memadai, baik di tanah air, selama di perjalanan maupun di Arab Saudi; dan pada huruf (e) bahwa kenyamanan-kenyamanan transportasi dan pemonudukan selama di tanah air, di Arab Saudi dan saat kepulangan ke tanah air.

Bila kondisi di atas dihadapkan kepada karakteristik para jemaah yang **memiliki resiko cukup tinggi (sebagai contoh untuk tahun 2008**

dari jumlah calon haji yang mencapai 191.283 orang, 47,4% berusia diatas 51 tahun, 55% wanita dan 98% baru pertama kali menunaikan ibadah haji), hal ini menjadi tantangan pemerintah di dalam memberikan pembinaan/bimbingan, pelayanan administrasi, akomodasi, konsumsi, transportasi, kesehatan dan perlindungan dalam menjaga keamanan, kenyamanan serta kemudahan selama proses ibadah haji berlangsung.

c. Fakta-fakta biaya pelayanan jemaah haji, sebagai berikut :

- 1) Alokasi biaya kesehatan haji yang disediakan APBN sebesar Rp. 188 miliar.
- 2) Dana Abadi Umat (DAU) yang pada bulan Januari 2009 telah mencapai Rp. 701.728.340.367,48 dan US \$. 79.731.033,59 atau sekitar 1,5 triliun.
- 3) Setoran awal pendaftaran haji sebesar Rp. 20.000.000,- per-orang dan sampai dengan tanggal 31 Maret 2009 telah tercatat sebanyak 761.504 orang, sehingga dana yang terkumpul sebesar Rp.15,2 triliyun.

Namun belum dimanfaatkan secara optimal sebagaimana bunyi pasal 47 ayat (1) UU.RI Nomor 13 tahun 2008, menjadi perhatian tersendiri bagi pemerintah di dalam pengelolaannya untuk mendukung kegiatan **pendidikan keagamaan dan dakwah, pelayanan kesehatan, bantuan sosial, peningkatan sektor ekonomi serta pembangunan sarana prasarana ibadah** yang bersih dari unsur kolusi, korupsi maupun nepotisme.

## 2. Permasalahan

### a. Umum

- 1) Rumusan substansi **Standar Operating Prosedur (SOP)** di seluruh strata pelayanan haji, dirasakan kurang memenuhi kaedah bagi **Departemen Agama Republik Indonesia sebagai pelayan umat**, hal ini diperparah dengan :
  - a) Implementasi UU.RI Nomor 13 tahun 2008, yang ditinjau dari aspek kebijakan dan pengorganisasian belum mampu dilaksanakan secara konsisten.

b) Proses pelayanan di Arab Saudi yang hanya mengandalkan 6 (enam) staf teknis Konsulat Jenderal Republik Indonesia di Jeddah.

c) Rekrutmen keanggotaan Pembentukan Badan Pengawas Dana Abadi Umat yang terdiri dari tiga dari unsur pemerintah dan enam dari unsur masyarakat, pelaksanaannya masih belum independen.

d) Sering terjadi perbedaan kebijakan antara kerajaan Arab Saudi dengan Pemerintah Indonesia yang seringkali tidak selaras dengan keinginan jemaah karena adanya perbedaan sosial dan budaya masyarakat Arab Saudi dengan Indonesia, termasuk para pekerja asing yang dipekerjakan oleh pemerintah Arab Saudi.

2) Adanya **fihak-fihak yang tidak bertanggung jawab untuk mencari keuntungan pribadi** dengan modus operandi, memberi:

a) Informasi tentang kemampuan meloloskan seseorang untuk dapat diberangkatkan ke tanah suci tanpa campur tangan Pemerintah.

b) Kemudahan bagi jemaah haji dalam menjalankan ibadah secara cepat, sederhana dan biaya murah.

3) **Lemahnya posisi Departemen Agama RI dalam regulasi pengelolaan dana** hasil pembayaran awal pendaftaran haji yang sampai dengan tanggal 31 Maret 2009 tercatat 761.504 orang x Rp 20.000.000,- = Rp 15,2 Triliun dan Dana Abadi Umat sebesar Rp 1,5 Triliun/Januari 2009, **merupakan kondisi yang sangat rawan bagi pemerintah baik secara politis, yuridis dan sosiologis**, apabila pemanfaatannya tidak dilaksanakan secara transparan kepada publik.

b. **Khusus**

Belum optimalnya kualitas pelayanan ibadah haji sebagai akibat munculnya kendala di dalam mengimplementasikan aspek teknis operasional pelaksanaan penyelenggaraan ibadah haji, khususnya yang terkait dengan pelayanan:

- 1) **Transportasi** berangkat dari dan kembali ke Indonesia, karena pemerintah belum melakukan pembicaraan secara intensif *Government to Government* (G to G) untuk mengatasi dan memperlancar berbagai persoalan penyelenggaraan urusan ibadah haji, dalam hal penggunaan akomodasi, transportasi dan pelayanan kesehatan.
- 2) **Pemondokan** di tanah suci belum sesuai dengan rencana yang telah disepakati antara DPR dengan pemerintah sehingga terjadi pemindahan ke tempat yang lebih jauh hal ini berdampak pada timbulnya masalah waktu dan penambahan biaya transportasi dari pemondokan ke Masjidil Haram, karena kualitas pelayanan infrastruktur pendukung haji di Arab Saudi saat ini masih belum memenuhi standar minimal pelayanan, khususnya di kota Makkah.
- 3) **Kesehatan** belum seimbangnya penggunaan dana sebesar 188 M, seperti halnya ketersediaan alat kesehatan dan obat-obatan yang sangat terbatas serta dana untuk honorarium petugas kesehatan yang cukup besar yaitu menggunakan standar WHO 50 dollar/hari, akan tetapi kinerjanya belum optimal.
- 4) **Katering** dalam kesiapan pelaksanaan distribusi makanan masih belum optimal. Terdapatnya makanan tidak layak konsumsi, pengaturan peruntukan makanan tidak jelas.
- 5) Penyedia **tenaga musiman** yang melayani di Arab Saudi dilaksanakan secara lebih selektif melalui program perekrutan tenaga musiman guna mendapatkan SDM berkualitas, memiliki pengetahuan, ketrampilan dan kemampuan yang dapat dipertanggung jawabkan.
- 6) Pengelolaan hasil pengumpulan DAM. Setiap jamaah haji yang akan menunaikan ibadah haji, wajib membayar dam yang tidak diwajibkan cara pembayarannya saat menunaikan ibadah haji di Kerajaan Arab Saudi. Oleh karena banyaknya jemaah haji Indonesia, sebaiknya disarankan pembayaran dam dan pembelian qurban dikoordinir di Indonesia guna kepentingan kesejahteraan masyarakat Indonesia.

### 3. KESIMPULAN

- a. **Regulasi** tentang peningkatan pelayanan akomodasi, transportasi dan kesehatan belum dilaksanakan secara konsisten serta **pengelolaan Dana Abadi Umat (DAU)** dan dana tabungan haji belum terimplementasi.
- b. **Kebijakan** yang terkait dengan penyelenggaraan ibadah haji belum mempunyai **grand design** dan belum terjadinya pembicaraan yang intensif antara *Government to Government (G to G)*, serta masih adanya perbedaan kebijakan antara kerajaan Arab Saudi dengan Pemerintah Indonesia.
- c. **Manajemen** penyelenggaraan ibadah haji masih perlu disempurnakan terutama dalam pengorganisasian untuk perwakilan di Arab Saudi dan peningkatan kemampuan petugas pelayanan, selain itu kualitas **pelayanan kesehatan, pelayanan transportasi udara, pelayanan pemondokan** yang masih belum memuaskan para peserta jemaah haji, begitu pula dengan **Standard Operation Procedure (SOP)** pengelolaan ibadah haji departemen agama belum memenuhi Sistem Manajemen Mutu ISO 9001-2000 berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor: 13/2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

### 4. REKOMENDASI

Beberapa langkah konkrit yang harus segera dilakukan oleh Pemerintah di dalam upaya meningkatkan profesionalisme pelayanan ibadah haji Indonesia secara transparan dan akuntabel, antara lain:

#### a. Umum

- 1) Pemerintah segera **membentuk tim penilai atas kinerja dan tanggung jawab** penyelenggara pelayanan ibadah haji, yang didasarkan pada asas:
  - a) **Responsiveness:** sikap ketanggap segeraan pelaksana dalam merespon permasalahan yang terjadi.
  - b) **Responsibility:** rasa tanggung jawab pelaksana mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan konsolidasi antar unsur terkait.

- c) **Accountability:** tanggung jawab administratif dan teknis atas pengelolaan dana yang berasal dari calon jemaah haji dan Pemerintah.
- 2) Perlu dirumuskan solusi pemecahan mendasar pada aspek:
- a) **Regulasi**
- 1) Konsekwensi dan konsistensi penerapan UU.RI Nomor 13 Tahun 2008 secara profesional dan bertanggung jawab.
  - 2) Penyusunan landasan hukum pengelolaan DAU dan sistem tabungan haji secara rasional, proporsional, transparan serta akuntabel sesuai Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP).
- b) **Kebijakan**
- 1) Menyusun **contingency plan** secara detail, terukur dan didasarkan kepada *mapping/pemetaan* kejadian menonjol selama pelaksanaan ibadah haji.
  - 2) Meningkatkan komunikasi **Government to Government** atau **kerjasama melalui Organisasi Konferensi Islam (OKI)**, untuk mewujudkan kesamaan persepsi dan sekaligus menyakinkan Kerajaan Arab Saudi dalam mendukung kelancaran penyelenggaraan ibadah haji Indonesia.
- c) **Pengorganisasian**
- 1) Penataan dan pemberdayaan kompetensi sumber daya manusia yang bertugas di **Direktorat Jenderal Bimas Islam, Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah Departemen Agama RI, seluruh petugas pelayanan ibadah haji dan Badan Pengawas Pengelolaan DAU**, guna menghilangkan berbagai kendala yang selalu dihadapi di lapangan.
  - 2) Membentuk **konsul haji di Arab Saudi** dan melakukan **penyusunan serta penerapan Sistem**

**Manajemen Mutu ISO 9001-2000** untuk penyelenggaraan ibadah haji tahun 2009.

**b. Khusus**

Perlu segera dilakukan pembenahan secara riil seluruh aspek pelayanan penyelenggaraan ibadah haji baik di Indonesia maupun Arab Saudi, yang meliputi:

**1) Transportasi**

**Penataan secara ketat mulai dari embarkasi di Indonesia dan Arab Saudi,** untuk mencegah terjadinya jadwal pemberangkatan/kepulangan yang tertunda secara berantai.

**2) Pemandokan**

Merealisasikan perjanjian kerjasama Pemerintah dengan :

a) **Syarikah Al Khujrah At Thayyibah** tentang rencana pemandokan haji Indonesia yang berkapasitas 10.000 jemaah di Arab Saudi.

b) **Majmuah di Madinah** tentang penempatan jemaah yang 100% berada di sekitar Masjid Nabawi, sedangkan untuk di Makkah 50% masuk Ring I dan sisanya di Ring II.

**3) Kesehatan**

a) Memperketat proses **screening bagi kesehatan calon jemaah haji**, dan tidak ada toleransi untuk meloloskan calon yang termasuk predisposisi gangguan jiwa.

b) Menambah jumlah persediaan obat-obatan (khususnya penyakit saluran pernafasan) dan **penyiapan klinik pelayanan kesehatan di Arafah.**

c) Merealisasikan pembangunan rumah sakit haji Indonesia di Makkah.

**4) Katering**

**Dilakukan kajian** dalam proses rekrutmen pelaksana katering yang memiliki kompetensi dan terus melakukan **koordinasi serta sinkronisasi dengan Pemerintah Kerajaan Arab Saudi**, untuk menjamin penyiapan katering dapat berlangsung secara tepat waktu dan tepat sasaran.

- 5) **Tenaga musiman**
- a) Selektifitas program perekrutan tenaga musiman yang secara kualitas harus memiliki pengetahuan, ketrampilan dan kemampuan yang dapat dipertanggung jawabkan.
  - b) Merumuskan *job discription* secara jelas, menetapkan standar honor dan penyiapan alat komunikasi.
- 6) Perlu dilakukan kajian secara manajerial tentang **pengelolaan hasil pengumpulan DAM**, untuk dapat didayagunakan bagi kepentingan umat islam di tanah air.

Jakarta, Mei 2009

**GUBERNUR**

**LEMBAGA KETAHANAN NASIONAL RI**

**PROF. DR. MULADI, SH**

Paraf : 1. Dibirjian Strategik : .....

2. Dirjian Sosbud : .....