

TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PELAYANAN HAJI
PADA KANTOR KEMENTERIAN AGAMA
KABUPATEN BINTAN
PROVINSI KEPULAUAN RIAU**



TAPM diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Sains dalam Ilmu Administrasi Bidang Minat Administrasi Publik

Disusun Oleh :

NAMA: S U B A D I

NIM: 016176211

**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA
JAKARTA
2013**

ABSTRACT

THE POLICY IMPLEMENTATION OF HAJJ SERVICES AT THE MINISTRY OF RELIGIOUS AFFAIRS IN THE BINTAN REGENCY OF THE RIAU ISLANDS PROVINCE.

Subadi
Universitas Terbuka
Subadi1971@gmail.com

This research aims to describe the implementation of Hajj service policies at the Office of Religious Affairs in dealing with Hajj in Bintan and also to identify those factors supporting and inhibiting the implementation of Hajj services at the Ministry of Religious Affairs in Bintan. This study uses a qualitative method, which aims to describe certain circumstances. This study has to do with the duties and functions of organizing Hajj and Umroh at the Ministry of Religious Affairs in Bintan. As for data collection, there are three techniques used for collecting the data: **Interview**: collecting the data and information from key informants directly. **Observation** of an object directly by the researcher, and as well as **documents and literature studies**. The subjects of this study consist of officials within the Ministry of Religious Affairs in Bintan, the head office and head of organizing Hajj and Umrah and 2 (two) other informants. The research shows that the implementation of the Regulation No. 13 of 2008 on the Implementation of the Hajj at the Ministry of Religious Affairs in Bintan runs well and successfully, especially seen from the dimension of compliance, routines functions, and performance and impact, despite a lack of discipline in providing the services. There are several other factors inhibiting the implementation of service policies regarding pilgrimage: the absence of detail rules that explain the condition of services for pilgrims, low discipline and ability/skills of employees as well as quantity and lack of support facilities. The existence of bureaucratic lines in the service procedures for pilgrimage registration, as well as the age group restriction have negative impacts on the pilgrim who do not perform Hajj according to the sunnah harmony or Islamic terms. It can be concluded that the implementation of Care Policy Office at the Ministry of Religious Affairs in Bintan is relatively good. However, it still needs to be followed up and concrete steps need to be taken in order to improve and resolve some inhibitory factors.

Keywords : Policy Implementation, Ministry of Hajj, Factors Affecting the Policy.

ABSTRAK

Implementasi Kebijakan Pelayanan Haji Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintang Provinsi Kepulauan Riau

Subadi
Universitas Terbuka
Subadi1971@gmail.com

Tujuan Penelitian adalah untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan pelayanan haji pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintang dan juga untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat implementasi kebijakan pelayanan haji pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintang. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, yang bertujuan menggambarkan mengenai keadaan tertentu. Penelitian ini terfokus pada tugas dan fungsi dari penyelenggara Haji dan Umrah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintang. Adatigatehnik pengumpulan data yang digunakan : **teknik wawancara** : pengumpulan data melalui Tanya jawab langsung dengan narasumber (*key informants*), **observasi**: melalui pengamatan suatu objek secara langsung oleh peneliti serta **studi dokumen dan studi pustaka**. Subyek penelitian terdiri dari pejabat dilingkungan Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintang, kepala kantor dan kepala seksi penyelenggara Haji dan Umrah serta dua orang pegawai pendaftaran. Dari hasil penelitian diperoleh data bahwa implementasi UU.No.13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji pada Kantor Kementerian Agama Kab. Bintang berjalan dengan baik dan berhasil. Dilihat dari dimensi kepatuhan, rutinitas fungsi, serta kinerja dan dampak. Walaupun masih terdapat sikap kurang disiplin dalam pelayanan. Selanjutnya ada beberapa factor menghambat proses implementasi kebijakan pelayanan haji, yaitu: belum adanya aturan yang secara rinci menjelaskan tentang persyaratan pelayanan haji, rendahnya disiplin dan kemampuan/keterampilan pegawai termasuk juga kuantitasnya, dan fasilitas pendukung. Adanya jalur birokrasi yang berbelit dalam prosedur pelayanan pendaftaran haji, serta faktor usia jamaah yang sudah lanjut dan daya tangkap yang rendah menyebabkan jamaah tidak melaksanakan rukun haji sesuai dengan sunnah atau ketentuan Agama Islam. Dengan demikian disimpulkan bahwa **Implementasi Kebijakan Pelayanan Haji Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintang sudah baik, hanya dibutuhkan pemecahan masalah masalah yang menghambattersebut.**

Kata Kunci : Implementasi Kebijakan, Pelayanan Haji, Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kebijakan.

UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCA SARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul Implementasi Kebijakan Pelayanan Haji Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan Propinsi Kepulauan Riau adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Tanjungpinang, April 2013

Yang menyatakan

METERAI
TEMPEL

70BFCABF538772043

6000



(SUBADI)
NIM: 016176211

LEMBAR PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : Implementasi Kebijakan Pelayanan Haji Pada Kantor
Kementerian Agama Kabupaten Bintan Propinsi
Kepulauan Riau

Penyusun TAPM : SUBADI

NIM : 016176211

Program Studi : Ilmu Administrasi Bidang Minat Administrasi Publik

Hari/ Tanggal :

Menyetujui :

Pembimbing I,

Pembimbing II,

Dr. Liestyodono B. Irianto

NIP. 196112311986011002

Dr. Karnedi, M.A

NIP. 196405081999031002

Mengetahui,

Ketua Bidang Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Magister Administrasi Publik

Direktur Program Pascasarjana

Florentina Ratih Wulandari, S.P., M.Si
Nip. 197106091998022001

Sugati, M.Sc., Ph.D
Nip. 195202131985032001



UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK

PENGESAHAN

Nama : S U B A D I
Nim : 016176211
Program Studi : Ilmu Administrasi Bidang Minat Administrasi Publik
Judul Tesis : Implementasi Kebijakan Pelayanan Haji Pada Kantor
Kementerian Agama Kabupaten Bintan Propinsi Kepulauan
Riau

Telah dipertahankan di hadapan Sidang Panitia Penguji Tesis Program
Pascasarjana, Program Studi Administrasi Publik, Universitas Terbuka pada :

Hari/ Tanggal : Sabtu / 27 April 2013

Waktu : 15.45 - 17.45 Wib

Dan telah dinyatakan LULUS

PANITIA PENGUJI TESIS :

Ketua Komisi Penguji :
Dr. Sofjan Aripin, M.Si

Penguji Ahli :
Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum, M.Si

Pembimbing I :
Dr. Liestyodono B. Irianto, M.Si

Pembimbing II :
Dr. Karnedi, M.A



The image shows three handwritten signatures in blue ink, each positioned above a horizontal dotted line. The signatures are written in a cursive style. The first signature is the most prominent and appears to be the signature of the Chairman. The second and third signatures are smaller and less distinct.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur saya panjatkan kehadiran Allah *subhanahuwata'ala*, Tuhan Yang Maha Esa atas berkah, rahmat, dan karuniaNya penulis mempunyai kekuatan lahir bathin, kesabaran sehingga dapat menjalani perkuliahan hingga akhir dari masa-masa perkuliahan dan kegiatan akhir dalam bentuk penyajian tulisan ilmiah sebagai mana saat ini. Tulisan ilmiah ini sekaligus untuk memenuhi persyaratan guna memperoleh gelar Magister Sains (M.Si) dalam Studi Administrasi Publik, Universitas Terbuka. Keterbatasan dan kemampuan penulis yang jauh dari kesempurnaan serta tidak seiring dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, tentu saja penulis menyadari di dalam penelitian ini banyak sekali terdapat kekurangan dan kelemahannya baik dari segi kaidah penulisan maupun dalam analisis. Untuk kesempurnaan kedepan, dengan kerendahan hati penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun dari pembaca sekalian.

Pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang mendalam kepada:

1. Dr. Suciati, Ph.D, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Terbuka;
2. Paken Pandiangan, S.Si, M.Si, Kepala UPBJJ-UT Batam selaku Kepala penyelenggara program Pascasarjana;
3. Pembimbing I Dr Liestyodono Bawono Irianto, M.Si dan Pembimbing II Dr. Karnedi, M.A. yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan TAPM ini;
4. Ketua Bidang Ilmu Sosial dan Ilmu Politik selaku penanggung jawab Program Magister Administrasi Publik, Florentina Ratih Wulandari, S.Ip M.Si;
5. Bapak/Ibu dosen dan seluruh jajaran pegawai Program Pascasarjana Universitas Terbuka yang telah banyak memberikan ilmunya kepada saya demi kemajuan pengetahuan penulis.
6. Semua pihak yang telah banyak memberikan dorongan moril maupun bantuan materil yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu disini.

Saya berharap kepada Allah Swt, Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu saya dalam penyelesaian penulisan TAPM ini. Semoga TAPM ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dimasa masa mendatang.

Tanjungpinang, Februari 2013

Penulis

DAFTAR ISI

	<u>halaman</u>
Abstract	
Abstrak	
Lembar Persetujuan	
Lembar Pengesahan	
Lembar Pernyataan	
Kata Pengantar	
Daftar Isi	
Daftar Gambar	
Daftar Tabel	
Daftar Lampiran	
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	
C. Tujuan Penelitian	
D. Manfaat Penelitian	
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Kajian Teori dan penelitian terdahulu	
B. Kerangka Berpikir	
C. Definisi Operasional dan Fokus Penelitian	
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	
A. Desain Penelitian	
B. Metode Penelitian	
C. Sumber Data	
D. Instrumen Penelitian	
E. Prosedur Pengumpulan Data	
F. Metode Analisis Data	

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum.....	
1. Kondisi Geografis	
2. Jumlah Penduduk Kab. Bintan.....	
3. Data Jama'ah Haji.....	
B. Manajemen Pelayanan Penyelenggaraan Haji	
C. Gambaran Umum Sumber Daya Manusia Pelayanan Haji	
D. Analisis Implementasi Kebijakan	
E. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pelayanan Haji Pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau	
1. Jumlah Sumber Daya Pegawai.....	
2. Tugas Pokok dan Fungsi Seksi Penyelenggaraan Haji dan Umroh	
F. Rekapitulasi Hasil Temuan.....	

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan	105
B. Saran	107
DAFTAR PUSTAKA	109
LAMPIRAN I	111
LAMPIRAN II	1...
LAMPIRAN III	1...

DAFTAR GAMBAR

- Gambar 2.1: Model Implementasi Kebijakan George C. Edwards III.....
- Gambar 2.2: Skema Kerangka Berpikir.....
- Gambar 4.1: Jumlah Calon Jemaah Haji Kabupaten Bintan Berdasarkan Setoran di Bank
- Gambar 4.2: Jumlah Calon Jemaah Haji Tahun 2012 Berdasarkan Tingkat Pendidikan
- Gambar 4.3: Jumlah Calon Jemaah Haji Kabupaten Bintan Tahun 2012 Berdasarkan Pekerjaan.....
- Gambar 4.4 : Struktur Organisasi Kantor Kementerian Agama Kab. Bintan.....

UNIVERSITAS TERBUKA

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1: Fokus Penelitian	
Tabel 4.1 : Profil Kabupaten Bintan	
Tabel 4.2 : Luas Wilayah Jumlah Penduduk berdasar Jenis Kelamin, Kepadatan dan Sex Ratio per Kecamatan	
Tabel 4.3 : Jumlah Penduduk berdasarkan Pemeluk Agama Tahun 2012	
Tabel 4.4 : Jumlah Calon Jemaah Haji Kabupaten Bintan Berdasarkan Setorandi Bank	
Tabel 4.5 : Jumlah Calon Jemaah Haji Tahun 2012 Berdasarkan Tingkat Pendidikan	
Tabel 4.6 : Calon Jemaah Haji Kabupaten Bintan Tahun 2012 Berdasarkan Pekerjaan	
Tabel 4.7 : Pegawai Administrasi Berdasarkan Tk. Pendidikan dan Jenis Kelamin	
Tabel 4.8 : Pegawai Pada Seksi Penyelenggaraan Haji dan Umroh Berdasarkan Pendidikan dan Golongan	62
Tabel 4.9 : Rekapitulasi Hasil Temuan	103

DAFTAR LAMPIRAN

	<u>Halaman</u>
Lampiran 1 : Pedoman Wawancara	111
Lampiran 2 : Narasi Wawancara Implementasi UU No 13 Tahun 2008	118
Lampiran 3 : Izin Penelitian	127

UNIVERSITAS TERBUKA

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau merupakan salah satu instansi vertikal yang berkedudukan di Ibu kota Provinsi Kepulauan Riau, yang pembentukannya berdasarkan pada Keputusan Menteri Agama nomor: 373 tahun 2002. Berdasarkan Keputusan Menteri Agama tersebut tugas pokok Kementerian Agama adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat di bidang keagamaan yaitu pelaksanaan ibadah, pendidikan agama dan keagamaan serta kerukunan antar umat beragama.

Ada beberapa produk layanan langsung yang menjadi tanggungjawab Kantor Kementerian Agama Kota/ Kabupaten yaitu pelaksanaan ibadah haji, rekrutmen CPNS dan urusan keagamaan lainnya yang berada diluar wewenang satker dibawahnya seperti pendirian rumah ibadah.

Penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional dan menjadi tanggungjawab pemerintah di bawah koordinasi Menteri Agama sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 (UU No.13/2008) tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. Implementasinya bertujuan untuk memberikan pembinaan, pelayanan dan perlindungan yang sebaik-baiknya kepada jemaah haji melalui sistem dan manajemen penyelenggaraan yang baik agar pelaksanaan ibadah haji dapat berjalan aman, tertib, dan lancar dengan menjunjung tinggi semangat keadilan, transparansi, dan akuntabilitas publik.

Ibadah haji sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 13 tahun 2008, merupakan rukun Islam kelima yang wajib

dilaksanakan oleh setiap orang Islam yang memenuhi syarat istita'ah (mampu), baik secara finansial, fisik, maupun mental, sekali seumur hidup. Di samping itu, kesempatan untuk menunaikan ibadah haji yang semakin terbatas juga menjadi syarat dalam menunaikan kewajiban ibadah haji. Sehingga penyelenggaraan Ibadah Haji harus didasarkan pada prinsip keadilan untuk memperoleh kesempatan yang sama bagi setiap warga negara Indonesia yang beragama Islam.

Dari hasil pengamatan dan wawancara pada para penelitian di Kabupaten Bintan, ditemukan permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan Pelayanan haji diantaranya sebagai berikut :

1. Informasi mengenai prosedur dan persyaratan pendaftaran haji belum tersosialisasi secara meluas pada masyarakat, hal tersebut dialami oleh Bapak Hanafi seorang warga Kecamatan Bintan Timur yang akan mendaftarkan diri sebagai Calon Jemaah Haji merasa kebingungan bagaimana tata cara pendaftaran haji, hal tersebut merupakan gambaran bahwa prosedur pendaftaran haji belum tersosialisasi secara luas, sehingga masyarakat yang akan mendaftar sebagai Calon Jemaah Haji masih kebingungan, apakah harus ke bank terlebih dahulu, atau langsung mendaftar ke Kantor Kementerian Agama, sehingga Calon Jemaah Haji terpaksa harus bolak-balik yang memakan waktu, tenaga serta biaya.

Berikut hasil wawancara dengan Bapak Hanafi:

“Masih bingung pak, harus daftar dimana mungkin karena saya sudah tua ya, saya blum pernah baca-baca brosur keterangan pendaftaran haji, dikoran....”

(Wawancara tanggal 9 Maret 2012)

2. Masih ditemukan adanya jama'ah haji yang minim pengetahuannya tentang manasik haji, seperti yang dikemukakan oleh H. Muhammad Widarto, SH, salah seorang petugas haji non kloter / petugas haji di Arab Saudi :

Berikut hasil wawancaranya:

“Berdasarkan temuan di lapangan, masih kita temukan adanya jama'ah haji yang tidak paham hitungan putaran sa'i, sehingga pada saat sa'i itu ada kesalahan menghitung, yang seharusnya 7 (tujuh) kali putaran, malah jadi 14 (empat belas) putaran.....”

(Wawancara tanggal 2 April 2012)

3. Masih ditemukannya jama'ah calon haji yang tidak berani melaksanakan ibadah sendiri di tanah haram (selalu minta dipandu) oleh pembimbing ibadah. Hal ini merupakan pengalaman pribadi di Arab Saudi, sebagaimana dikemukakan oleh salah seorang jama'ah haji dari Kecamatan Bintan Timur Kab. Bintan, H. Mawardi.

Berikut hasil wawancara dengan Bapak Mawardi:

“ Bahwa masih juga kita dapati , jama'ah kita masih minta diantar oleh pembimbingan ibadah untuk melakukan ibadah ke masjidilharam” . hal tersebut merupakan gambaran bahwa jama'ah calon haji belum mandiri sebagaimana yang diharapkan “.

(Wawancara tanggal 2 April 2012)

Memperhatikan permasalahan di atas, tentunya hal ini akan mengganggu pelaksanaan amanat UU No 13 tahun 2008 Pasal 3 yang berbunyi: “Penyelenggaraan Ibadah Haji bertujuan untuk memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan yang sebaik-baiknya bagi Jemaah Haji sehingga Jemaah Haji dapat menunaikan ibadahnya sesuai dengan ketentuan ajaran agama Islam”.

Permasalahan terkait dengan haji juga dijelaskan di Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji di Pasal 7 ayat (a) yang berbunyi Jemaah Haji berhak memperoleh pembinaan, pelayanan, dan perlindungan dalam menjalankan Ibadah Haji, salah satunya meliputi pembimbingan manasik haji dan/atau materi lainnya, baik di tanah air, di perjalanan, maupun di Arab Saudi.

Minimnya pengetahuan jama'ah haji terkait dengan manasik haji salah satunya disebabkan dengan tidak adanya petunjuk teknis dari Kementerian Agama RI terkait dengan tata cara pelaksanaan manasik haji yang baik dan benar sesuai dengan sunnah Rasulullah Muhammad *Sholallahu 'alaihiwasalam*. Yang terjadi selama ini adalah Kanwil Kementerian Agama Provinsi Kepri membuat silabus sendiri untuk diterapkan di Kabupaten dan Kota se Provinsi Kepri termasuk di Kabupaten Bintan.

Permasalahan lain terkait pembinaan haji adalah belum adanya kebijakan apakah narasumber manasik haji harus orang yang telah memiliki sertifikat ahli sehingga layak untuk menyampaikan manasik haji atau sebatas hanya memiliki pengalaman saja.

Sebagaimana dikatakan Aziz (2007:101) yang mengatakan bahwa perlu adanya sertifikat khusus bagi pembimbing manasik haji. Jika kebijakan ini belum dibuat oleh Kementerian Agama RI dikawatirkan pelaksanaan haji mandiri sesuai amanat pasal 3 di atas yaitu "Jemaah Haji dapat menunaikan ibadahnya sesuai dengan ketentuan ajaran agama Islam" tidak terlaksana

dengan baik, disebabkan kualitas pembinaan manasik haji yang masih dipertanyakan dan juga kurangnya sarana dan prasarana manasik haji.

Salah satu penelitian yang berkaitan dengan haji adalah penelitian yang dilakukan oleh Sugiyo (2010) yang meneliti tentang Analisis Kualitas Pelayanan Pendaftaran Haji Pada Kantor Kementerian Agama Kota Pangkalpinang. Kesimpulan dalam penelitian tersebut disebutkan bahwa hendaknya ketepatan waktu pelayanan baik dari segi durasi, permulaan dan berakhirnya dilaksanakan sesuai dengan aturan yang berlaku dan sinkron antara satu unit kerja yang satu dengan lainnya.

Pada penelitian yang dilakukan oleh Muchsin (2012) berkaitan dengan sejauh mana pengaruh diterapkannya Sistem Komputerisasi Haji Terpadu (SISKOHAT) dalam Pelayanan Pendaftaran Haji. Hasilnya adalah SISKOHAT ternyata mempunyai hubungan atau korelasi yang cukup kuat dengan variable pelayanan pendaftaran haji dengan koefisien korelasi $r = 0.519$. Di samping itu, variable performansi SISKOHAT juga mempunyai pengaruh terhadap pelayanan pendaftaran haji. Jika ke 2 penelitian itu membahas tentang kualitas pelayanan haji maka penelitian yang akan penulis lakukan berkaitan dengan implementasi dari sebuah undang-undang tentang penyelenggaraan haji.

Berdasarkan latar belakang di atas dan untuk mempersempit batasan penelitian maka Peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengangkat permasalahan terkait dengan pelayanan pendaftaran haji dan pembinaan manasik haji, mengingat menurut penulis dua hal inilah yang cukup bermasalah di Kabupaten Bintan. Oleh karena itu, judul penelitian ini adalah :
"Implementasi Kebijakan Pelayanan Haji pada Kantor Kementerian Agama

Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau (Implementasi UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji) ”.

B. Perumusan Masalah

Permasalahan merupakan titik tolak dari keseluruhan penelitian. Masalah dapat diartikan sebagai penyimpangan antara yang seharusnya dengan apa yang benar benar terjadi. Untuk mencapai jawaban dari suatu permasalahan, penelitian ini menetapkan rumusan masalah yaitu:

1. Bagaimana implementasi kebijakan pelayanan haji Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat implementasi kebijakan pelayanan haji pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mendiskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan pelayanan haji pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau.
2. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat implementasi kebijakan pelayanan haji pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dari pelaksanaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa konsep bagi pengembangan studi kebijakan publik khususnya ilmu pemerintahan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan dan juga dapat dijadikan salahsatu pijakan bagi penelitian selanjutnya.

2. Manfaat praktis

Secara praktis diharapkan penelitian ini dapat dijadikan sebagai salah satu bahan masukan dan sumbangan pemikiran yang berarti bagi aparatur pemerintahan, khususnya di Kantor Kementerian Agama KabupatenBintan Provinsi Kepulauan Riadalamhalmengimplementasikan kebijakan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Kajian Teori

Dalam penelitian ini ada lima aspek teoritis yang akan dibahas, yaitu Konsep Implementasi Kebijakan, Konsep Kebijakan Pelayanan Haji, Model Implementasi Kebijakan, Model Implementasi Kebijakan yang Dipakai Dalam Penelitian ini dan Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan. Untuk memperjelas pembahasan dimaksud akan penulis uraikan sebagai berikut :

1. Konsep Implementasi Kebijakan

Dalam setiap hal yang ada di dunia ini pasti ada tujuannya. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara sebuah kebijakan *dapat mencapai tujuannya*. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan public, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivatif atau turunan dari kebijakan public tersebut (Nugroho, R. 2011:618). Demikian halnya dengan kebijakan publik yang tentunya mempunyai tujuan tertentu juga yaitu mengatur kehidupan bersama dan untuk mencapai tujuan (misi dan visi) bersama yang telah disepakati.

Perlu diperhatikan bahwa implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan. Hal ini dipertegas oleh Chief

J.O. Udoji (Agustino, L. 2008:140) mengatakan bahwa “ pelaksanaan kebijakan adalah suatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan”.

Wahab (2008:65) di dalam bukunya menyimpulkan bahwa proses implementasi kebijaksanaan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat berpengaruh kepada semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Public policy yang sering diterjemahkan sebagai kebijakan publik, dalam khasanah ilmu administrasi publik dimaknai secara beragam. Menurut Horold Lasswell dalam Wibowo (2004:45), kebijakan publik adalah “serangkaian program perencana yang meliputi tujuan, nilai, dan praktik”, sedangkan menurut Austein Renney dalam Wibowo (2004:45) kebijakan publik adalah “tindakan-tindakan tertentu yang telah ditentukan atau pernyataan mengenai sebuah kehendak”.

Batasan lain tentang kebijakan publik diberikan oleh Thomas R. Dye yang mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun juga yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan, (*whatever government chooses to do or not to do*). Tahap implementasi juga

merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Untuk melukiskan kerumitan ini dapat dilihat pernyataan Bardach (Agustino, L. 2008:138) sebagai berikut :

“adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya didalam kata-kata dan slogan-slogan yang kelihatannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien”.

Menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier didalam buku Dasar-dasar Kebijakan Publik karangan Leo Agustino (2008:139), “implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasi.”

Berdasarkan pendapat ketiga ahli di atas, diambil suatu kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan kebijakan dasar berupa undang-undang atau peraturan derivat dari undang-undang tersebut yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan tersebut.

2. Model Implementasi Kebijakan

Peter deLeon dan Linda deLeon (Nugroho, R. 2011:626) mengemukakan adanya pendekatan-pendekatan dalam implementasi kebijakan publik, yang dikelompokkan menjadi tiga generasi yaitu generasi pertama pada tahun 1970-an, generasi kedua pada tahun 1980-an, dan generasi ketiga pada tahun 1990-an. Dua pendekatan yang biasa digunakan dalam implementasi kebijakan yang dikembangkan pada generasi kedua yaitu:

- a. Pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat “dari atas ke bawah” (*top-down perspective*). Pendekatan ini lebih fokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan secara politik. Implementasi kebijakan dilihat dari sejauhmana tindakan para pelaksana (administrator dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat.
- b. Pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat “*bottom-upper*”. bermakna meski kebijakan dibuat oleh pemerintah, namun pelaksanaannya oleh rakyat.

Ada beberapa model implementasi kebijakan yang menganut aliran *top-down* diantaranya adalah model implementasi kebijakan menurut Donald Van Metter dan Carl Van Horn, Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier, George C Edwards III dan Merilee S. Grindle.

a. Model Van Metter dan Van Horn

Model pertama adalah model yang paling klasik, yaitu model yang diperkenalkan oleh Donald Van Metter dan Carl Van Horn (1975). Model pendekatannya adalah *top-down* dan disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik (Agustino,L. 2008:141-142).

Implementasi merupakan proses yang dinamis, Van Meter dan Van Horn dalam Budi Winarno membuat ikatan (*linkages*) yang dibentuk antara kebijakan dan kinerja. Menurut mereka tipe dan tingkatan sumber daya yang disediakan oleh keputusan kebijakan akan mempengaruhi kegiatan-kegiatan komunikasi dan pelaksanaan. (Budi,W. 2011: 158).

Kedua ahli tersebut mengemukakan (Wahab, 2008:78) bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijaksanaan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas yang saling berkaitan, yaitu:

- 1) Ukuran dan Tujuan Kebijakan;
- 2) Sumber-sumber kebijaksanaan;
- 3) Ciri-ciri atau sifat badan atau instansi pelaksana;
- 4) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan;
- 5) Sikap para pelaksana;
- 6) Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politi.

b. Model Mazmanian dan Sabatier

Model implementasi kebijakan publik yang ditawarkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier disebut juga model kerangka analisis implementasi (*A Framework for Implementation Analysis*). Kedua ahli kebijakan ini berpendapat (Nugroho, R. 2011:629) bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan negara adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) kategori besar, yaitu :

- 1) Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan.
- 2) Kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya, dan
- 3) Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.

c. Model George C Edward III

Model Yang dikembangkan oleh George C. Edward III menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation* dan *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Model implementasi ini berangkat dari sejumlah pertanyaan tentang prakondisi-prakondisi apa yang dapat membuat implementasi suatu kebijakan dapat berhasil.

Selanjutnya dijawab oleh George C. Edward III (1980:9-10) yang menyatakan:

“In the next four chapter we shall attempt to answer these important questios by considering four critical factors or variables in implementing public policy : communication, resources, disposition or attitude and bureaucratic structure”.

1) Komunikasi

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan, dan dikomunikasikan dengan baik. Komunikasi diperlukan agar para pembuat keputusan dan pelaksana keputusan konsisten dalam melaksanakan kebijakan yang akan diterapkan.

Ada tiga indikator dalam mengukur keberhasilan komunikasi, yaitu:

- a) Transmisi, penyampaian komunikasi yang baik.
- b) Kejelasan, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan jelas dan tidak membingungkan.
- c) Konsistensi, perintah yang diberikan secara konsisten (tidak berubah-ubah) untuk dijalankan.

2) Sumberdaya

Menurut George C. Edward III, dalam mengimplementasikan kebijakan, indikator-indikator sumberdaya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

- a) Staf, dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan diperlukan jumlah staf yang mencukupi, didukung dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel)
 - b) Informasi, dalam implementasi kebijakan terdapat dua bentuk informasi yaitu informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan, dan informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan yang telah ditetapkan.
 - c) Wewenang, kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik.
 - d) Fasilitas, fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan.
- 3) Disposisi
- Pelaksanaan kebijakan akan efektif, apabila para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya.
- Hal-hal yang penting dalam variabel disposisi adalah:
- a) Kecenderungan, keinginan dan kesepakatan para pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kebijakan ;
 - b) Pengangkatan birokrat, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan ;

- c) Insentif, salah satu teknik untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah memanipulasi insentif, dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu untuk membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik.
- 4) Struktur birokrasi

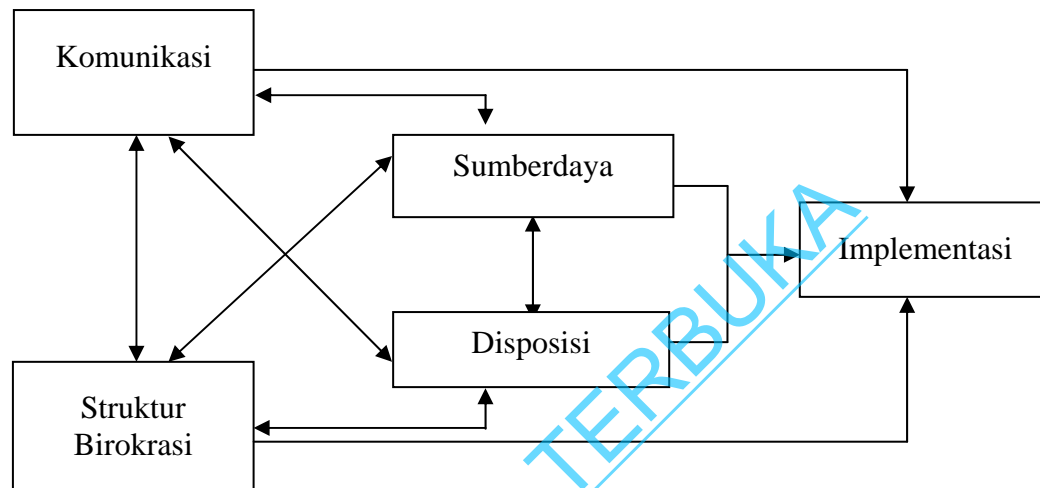
Dalam menjalankan suatu kebijakan, struktur birokrasi juga sangat mendukung akan berhasil atau tidak jalannya suatu kebijakan. Kebijakan yang kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka ini akan menyebabkan sumberdaya-sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan.

Menurut George C. Edward III, dua karakteristik yang membuat kinerja struktur birokrasi kearah yang lebih baik, adalah :

- a) *Standar Operating Procedured (SOP)*, suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.
- b) *Fragmentasi*, penyebaran tanggungjawab kegiatan diantara beberapa unit kerja. Rentang tugas dan tanggung jawab yang tersebar menjadikan jalur birokrasi menjadi panjang, sehingga menghambat implementor melaksanakan tugasnya. Struktur organisasi yang terlalu panjang cenderung melemahkan

pengawasan dan menimbulkan *red tape* yaitu prosedur birokrasi yang rumit.

Untuk menggambarkan konsep yang telah diberikan oleh George C. Edwards III, berikut ini adalah bagan kebijakan yang dimaksud:



Gambar 2.1 : Model Implementasi Kebijakan George C. Edwards III

d. Model Implementasi Ripley dan Franklin

Ripley dan Franklin dalam Subarsono (2005:89) menambahkan bahwa kompleksitas implementasi bukan saja ditujukan oleh aktor atau unit organisasi yang terlibat tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel individual maupun variabel organisasi; dan masing-masing variabel pengaruh tersebut juga saling berinteraksi satu sama lain.

Menurut Ripley dan Franklin (1982:232), bahwa untuk mengetahui keberhasilan suatu implementasi kebijakan maka dapat dilihat dengan tiga dimensi yaitu :

- (1) Kepatuhan.
- (2) Lancarnya rutinitas fungsi.
- (3) Terwujudnya kinerja dan dampak yang dikehendaki.

4. Model Implementasi Kebijakan yang Dipakai Dalam Penelitian Ini

Untuk menganalisis proses implementasi kebijakan publik akan lebih mudah dipahami bila menggunakan suatu model atau kerangka pemikiran tertentu. Suatu model akan memberikan secara lengkap mengenai deskripsi suatu obyek, situasi atau proses. Komponen apa saja yang terdapat pada obyek, situasi atau proses tersebut serta kaitan antara komponen satu dengan lainnya. Untuk itu dalam penelitian ini, penulis memakai model implementasi kebijakan dari Ripley dan Franklin.

Alasan dipilihnya model implementasi kebijakan dari Ripley dan Franklin ini didasarkan pada kenyataan bahwa :*Pertama*, tidak ada pilihan model yang terbaik, yang ada adalah pilihan-pilihan model yang harus kita pilih secara bijaksana sesuai dengan kebutuhan kebijakannya sendiri (Nugroho, R. 2008:454). *Kedua*, penulis menganggap model ini lebih tepat digunakan dalam menilai pelaksanaan kebijakan di lingkungan birokrasi karena dimensinya lebih menyentuh prinsip dasar pembuatan kebijakan itu sendiri yaitu menuntut adanya kepatuhan birokrat / aparatur terhadap kebijakan dan tercapainya tujuan yang diinginkan dari kebijakan tersebut.

Ripley dan Franklin (1982:232) dalam bukunya *Policy Implementation and Bureaucracy*, mengatakan bahwa untuk mengetahui keberhasilan suatu implementasi kebijakan maka dapat dilihat dengan tiga dimensi yaitu :

1. Kepatuhan (*compliance*),
2. Lancarnya rutinitas fungsi (*smoothly functioning routines*) dan
3. Terwujudnya kinerja dan dampak yang dikehendaki (*desired performance in and impacts*). Untuk lebih jelasnya dapat diuraikan ketiga dimensi tersebut sebagai berikut :

a. Kepatuhan

Kesuksesan atau keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat dilihat atau diukur dari tingkat kepatuhan terhadap aturan-aturan atau pedoman-pedoman umum yang didukung oleh kebijakan tersebut. Dalam implementasi kebijakan, kepatuhan terhadap isi kebijakan merupakan unsur yang penting dan harus dimiliki oleh seluruh aparat/birokrat yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan.

Dengan adanya kepatuhan terhadap isi kebijakan, maka dapat dikatakan bahwa penerapan kebijakan tersebut telah merujuk pada teori (isi) kebijakan yang sebenarnya. Maksudnya kebijakan tersebut telah diimplementasikan sebagaimana seharusnya. Dengan cara inilah tujuan dari kebijakan mungkin dapat dicapai secara efektif dan efisien.

b. Lancarnya Rutinitas Fungsi

Kesuksesan sebuah implementasi kebijakan ditandai dengan adanya kelancaran rutinitas fungsi dan tidak adanya masalah yang dihadapi.

Dalam organisasi kelancaran rutinitas fungsi sangat diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi.

c. Terwujudnya Kinerja dan Dampak Yang Dikehendaki

Keberhasilan atau kesuksesan suatu implementasi kebijakan mengacu dan mengarah pada kinerja dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari keseluruhan kebijakan yang ada. Menurut Ripley dan Franklin keberhasilan implementasi kebijakan terbagi atas dua bagian yaitu terwujudnya kinerja kebijakan dan terwujudnya dampak kebijakan. Terwujudnya kinerja kebijakan lebih cenderung untuk pencapaian hasil implementasi dalam waktu yang pendek, sementara terwujudnya dampak kebijakan diartikan sebagai pencapaian hasil implementasi dalam waktu yang panjang.

5. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Untuk mengeksplorasi apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pelayanan haji pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan, baik faktor pendorong maupun faktor penghambat, maka penulis memakai model George C. Edward III.

Menurut Edward III ada empat faktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu: komunikasi (*communication*), sumber daya (*resource*), disposisi atau sikap para pelaksana (*disposition or attitudes*) dan struktur birokrasi (*bureaucratic structures*). Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan pendaftaran haji adalah

faktor-faktor yang secara potensial dapat menjadi pendorong atau penghambat proses implementasi kebijakan tersebut.

a. Komunikasi

Keputusan-keputusan harus disampaikan dengan cermat dan efektif agar pelaksanaan kebijakan dapat terlaksana dengan baik. Seperti yang dikemukakan oleh George C. Edward III (Winarno, B. 2011:178) bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus dilakukan.

Keputusan – keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Jika kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk-petunjuk itu harus jelas.

Selanjutnya George C. Edward III (1980:17) mengemukakan bahwa komunikasi dalam implementasi kebijakan mempunyai peranan penting yang tidak hanya bagi implementor, tapi juga bagi “*policy maker*”. Implementasi yang efektif akan tercipta bila *policy maker* dalam meminta para pelaksana (implementor) untuk melaksanakan kebijakan tidak hanya dengan suatu petunjuk yang jelas, tetapi yang lebih penting adalah konsistensi komunikasi yang jelas dan tegas.

Perlu dihindari suatu hal yang menimbulkan kegaduhan, kebingungan diantara para pelaksana. Hal yang lebih penting lagi harus

adanya ketetapan dan keakuratan informasi kebijakan, sehingga para pelaksana dapat mengetahui dengan jelas, yang seharusnya mereka lakukan.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa komunikasi kebijakan mencakup dimensi transmisi, kejelasan, dan konsistensi. Dalam implementasi kebijakan pelayanan haji pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau, dimensi transformasi menghendaki agar kebijakan tersebut disampaikan tidak hanya kepada panitia pelaksana penyelenggaraan haji Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan, tetapi juga kepada kelompok sasaran yaitu jama'ah haji yang telah melaksanakan ibadah haji.

Dimensi kejelasan menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan dapat diterima dengan jelas, sehingga tim pelaksana dan kelompok sasaran mengetahui maksud, tujuan, sasaran dan substansi dari kebijakan tersebut. Sedangkan dimensi konsistensi menghendaki perbedaan penafsiran didalamnya.

Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan sebagai pelaksana kebijakan terkait pelayanan ibadah haji telah melakukan sosialisasi kebijakan tentang pelayanan haji sebelum kebijakan tersebut diimplementasikan. Sosialisasi dilakukan kepada pegawai pada bidang penyelenggaraan haji dan umrah sebagai pelaksana langsung kebijakan.

Sosialisasi kebijakan ini juga dilakukan kepada pegawai pada Kantor Urusan Agama Kecamatan yang berurusan langsung dengan masalah haji di lingkungannya masing-masing, dan jama'ah calon haji. Sosialisasi

membahas tujuan dan isi kebijakan, serta prosedur pelaksanaan pelayanan haji.

b. Sumber daya

Selain komunikasi, faktor yang dapat menentukan implementasi kebijakan publik adalah sumberdaya. Sejalan dengan uraian tersebut, George C. Edward III (1980:53) menyatakan bahwa sumberdaya dapat menjadi sebuah faktor penting dalam implementasi kebijakan publik, sumberdaya penting termasuk staf yang cukup dan keahlian untuk melaksanakan tugas mereka dan informasi, kewenangan dan kebutuhan fasilitas untuk menterjemahkan kertas kerja kedalam pemanfaatan pelayanan publik.

Berdasarkan pernyataan George C. Edward III diatas, sumberdaya yang diperlukan dalam implementasi kebijakan terdiri dari empat hal, yaitu staf, informasi, wewenang, dan fasilitas. Staf yang mempunyai keahlian di bidangnya dalam implementasi kebijakan adalah dari segi jumlah maupun keahlian sesuai dengan kebutuhan.

Informasi yang menyangkut tujuan dan cara pelaksanaan kebijakan perlu diketahui oleh pelaksana kebijakan maupun sasaran kebijakan. Wewenang yang diberikan kepada pelaksana kebijakan akan mempermudah untuk mengambil langkah-langkah strategis yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan kebijakan. Adanya fasilitas yang memadai akan memudahkan dalam pelaksanaan kebijakan.

Pelaksana implementasi kebijakan tentang pelayanan haji adalah orang-orang yang menangani langsung tentang masalah haji. Pelaksana terdiri dari Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan, Kepala Seksi Penyelenggaraan Haji dan Umrah, dan beberapa orang pegawai pada seksi penyelenggaraan haji dan umrah.

Sebelum pelaksana melaksanakan kebijakan ini, mereka telah mendapatkan penjelasan yang menyangkut tujuan, substansi dan cara pelaksanaannya. Dengan adanya penjelasan yang diberikan sebelumnya, masing-masing dari mereka telah memahami apa yang harus dilakukan.

c. Disposisi

Agar implementasi kebijakan efektif dan efisien, para pelaksana tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan kemampuan untuk melaksanakan kebijakan, tetapi mereka juga mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Faktor ini diartikan sebagai kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana (implementors) untuk melaksanakan kebijakan (George C. Edward III, 1980:53).

Adanya pelaksana artinya adanya pengangkatan personil untuk mengimplementasikan kebijakan tentang pelayanan haji tersebut. Dengan melihat jumlah tenaga yang telah diangkat menjadi pelaksana seperti yang telah dijabarkan pada bab 1 diatas, dapat diketahui bahwa pelaksana mau melaksanakan kebijakan tentang pelayanan haji

dikarenakan insentif yang diberikan untuk meningkatkan kemauan pelaksana untuk melaksanakan dan memberikan pelayanan yang baik kepada jama'ah calon haji.

d. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi memegang peranan penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena birokrasi merupakan aparat pemerintah yang mempunyai tugas menterjemahkan dan melaksanakan setiap kebijakan pemerintah.

Menurut George C. Edward III (dalam Winarno, 2011:207) bahwa salah satu dari aspek- aspek struktural paling dasar dari suatu organisasi adalah prosedur kerja ukuran dasar atau sering disebut sebagai *Standard Operating Procedures* (SOP) .

Dalam melaksanakan implementasi kebijakan tentang pelayanan haji, SOP yang digunakan dalam implementasi pelayanan haji pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan Kepulauan Riau adalah berupa pedoman kebijakan teknis penyelenggaraan Haji dan ketentuan serta peraturan perundang undangan yang berlaku.

Salah satu penelitian yang berkaitan dengan implementasi kebijakan dalam penyelenggaraan haji adalah penelitian yang dilakukan oleh Nur Hasan (2006) dengan judul disertasi: "Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam Penyelenggaraan Ibadah

Haji dan Kualitas Pelayanan terhadap Kinerja Penyelenggara Ibadah Haji Khusus di Indonesia.” maka dapat disimpulkan bahwa: “implementasi kebijakan pemerintah dalam penyelenggaraan ibadah haji dan kualitas pelayanan berpengaruh dan berperan besar terhadap kinerja penyelenggara ibadah haji khusus di Indonesia.”

B. Kerangka Berpikir

Kerangka pemikiran penelitian merupakan turunan (*derivat*) dari landasan teori, namun lebih spesifik sebab fokus penelitiannya disesuaikan dengan situasi penelitian yang sebenarnya. Van Meter dan Van Horn (dalam Agustino, L. 2006:139) mendefinisikan implementasi kebijakan, sebagai ”tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”.

Kerangka pemikiran penelitian merupakan turunan (*derivat*) dari landasan teori, namun lebih spesifik sebab fokus penelitiannya disesuaikan dengan situasi penelitian yang sebenarnya. Van Meter dan Van Horn (dalam Agustino, L. 2006:139) mendefinisikan implementasi kebijakan, sebagai ”tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”.

Landasan umum dilaksanakannya kebijakan pelayanan haji adalah UU No.13/2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, Pasal (3) yang berbunyi: “Penyelenggaraan Ibadah Haji bertujuan untuk memberikan pembinaan,

pelayanan, dan perlindungan yang sebaik-baiknya bagi Jemaah Haji sehingga Jemaah Haji dapat menunaikan ibadahnya sesuai dengan ketentuan ajaran agama Islam”.

Kebijakan pelayanan haji juga dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji di Pasal 7 ayat (a) yang berbunyi Jemaah Haji berhak memperoleh pembinaan, pelayanan, dan perlindungan dalam menjalankan Ibadah Haji, salah satunya meliputi pembimbingan manasik haji dan/atau materi lainnya, baik di tanah air, di perjalanan, maupun di Arab Saudi.

Untuk melihat bagaimana implementasi kebijakan pelayanan haji di Kantor Kementerian Agama Kab. Bintan, maka penulis menggunakan perspektif model implementasi kebijakan dari Ripley dan Franklin, yaitu terdiri dari tiga dimensi berikut :

1. Kepatuhan (*compliance*).

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur dari tingkat kepatuhan terhadap aturan-aturan atau pedoman-pedoman umum yang didukung oleh kebijakan tersebut. Adapun yang harus dipatuhi dalam kebijakan pelayanan haji adalah persyaratan dan prosedur pendaftaran haji, serta manasik haji apabila ketiga hal tersebut dapat dipatuhi maka tujuan dari kebijakan pelayanan haji dapat tercapai.

Dengan adanya kepatuhan birokrat terhadap persyaratan dan prosedur pendaftaran haji serta manasik haji, maka dapat dikatakan bahwa penerapan kebijakan tersebut telah merujuk pada teori (isi) kebijakan yang sebenarnya.

Maksudnya kebijakan tersebut telah diimplementasikan sebagaimana seharusnya.

2. Lancarnya rutinitas fungsi (*smoothly functioning routines*).

Keberhasilan sebuah implementasi kebijakan ditandai dengan adanya kelancaran rutinitas fungsi dan tidak adanya masalah yang dihadapi. Pelaksanaan pendaftaran haji merupakan bagian dari rutinitas kegiatan penyelenggaraan ibadah haji yang sudah menjadi salah satu tugas pokok dan fungsi (tupoksi) dari Seksi Penyelenggaraan Haji dan Umrah.

Berkaitan dengan implementasi UU No.13 tahun 2008, kelancaran rutinitas fungsi pada setiap seksi di Kantor Kementerian Agama Kab. Bintan tetap berjalan dengan baik, artinya dalam pengimplementasian kebijakan pelayanan haji tersebut tidak mengganggu atau berdampak terhadap rutinitas fungsi seksi-seksi yang lain.

Lancarnya rutinitas fungsi dapat dilihat dengan beberapa indikator. Indikatornya yaitu pemahaman para pelaksana (implementor) terhadap tupoksi, selain itu pelaksanaan tugas berjalan dengan lancar, dan hubungan antar implementor dalam pelaksanaan kebijakan pendaftaran haji berjalan dengan baik.

3. Terwujudnya kinerja dan dampak yang dikehendaki (*desired performance in and impacts*).

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan mengacu dan mengarah pada kinerja dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari keseluruhan kebijakan yang ada. Terwujudnya kinerja kebijakan lebih cenderung untuk

pencapaian hasil implementasi dalam waktu yang pendek, sementara terwujudnya dampak kebijakan diartikan sebagai pencapaian hasil implementasi dalam waktu yang panjang.

Berkaitan dengan implementasi UU no.13 tahun 2008, maka terwujudnya kinerja lebih cenderung untuk pencapaian hasil implementasi dalam waktu yang pendek, yaitu terciptanya pelayanan yang lebih efisien dan pemimpin merasakan kepuasan terhadap hasil kerja aparat dalam pelayanan pendaftaran haji, sementara terwujudnya dampak atau manfaat yang dikehendaki dalam waktu yang lama adalah terjadinya peningkatan pelayanan pendaftaran haji yang lebih baik dan berkualitas. Jika kinerja dan dampak kebijakan pendaftaran haji dapat terwujud dengan baik maka implementasi kebijakan tersebut dinilai berhasil.

Sedangkan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi (baik faktor pendorong maupun faktor penghambat) keberhasilan implementasi kebijakan pelayanan haji pada Kantor Kementerian Agama Kab. Bintan, dalam penelitian ini penulis menggunakan model implementasi kebijakan dari George C. Edward III yang terdiri dari empat faktor, yaitu :

a. Komunikasi.

Berkenaan dengan implementasi UU no.13 tahun 2008, maka faktor komunikasi sangat berperan penting dalam keberhasilan pencapaian tujuan kebijakan. Dalam pelaksanaannya, implementasi kebijakan pendaftaran haji dapat berjalan dengan efektif karena para pelaksana (implementor) telah mengadakan sosialisasi kebijakan yang disampaikan kepada orang-orang yang tepat, kebijakan yang disosialisasikan

menggunakan saluran komunikasi yang beragam, dan dalam penyampaian pesan/perintah kebijakan tersebut juga terdapat konsistensi.

b. Sumber daya.

Faktor sumber daya juga mempunyai peranan penting dalam implementasi UU no.13 tahun 2008. Sumber-sumber penting yang mendorong implementasi kebijakan pendaftaran haji yang dimaksud antara lain mencakup staf (pegawai) yang cukup memadai, adanya informasi yang penting untuk menyadarkan orang-orang yang terlibat dalam implementasi agar di antara mereka mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya, adanya kewenangan untuk menjamin atau meyakinkan bahwa kebijakan yang akan dilaksanakan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki, dan ketersediaan fasilitas yang digunakan untuk mengoperasionalkan implementasi kebijakan pendaftaran haji.

c. Disposisi.

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana (implementor) kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.

Dalam mengimplementasikan kebijakan UU no.13 tahun 2008, pejabat yang diangkat merupakan personil/aparatur yang berkompeten

dan berdedikasi sehingga mampu melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh para pejabat tinggi (pembuat kebijakan).

Sementara pemberian insentif merupakan faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan dapat melaksanakan/menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) dan kepentingan organisasi.

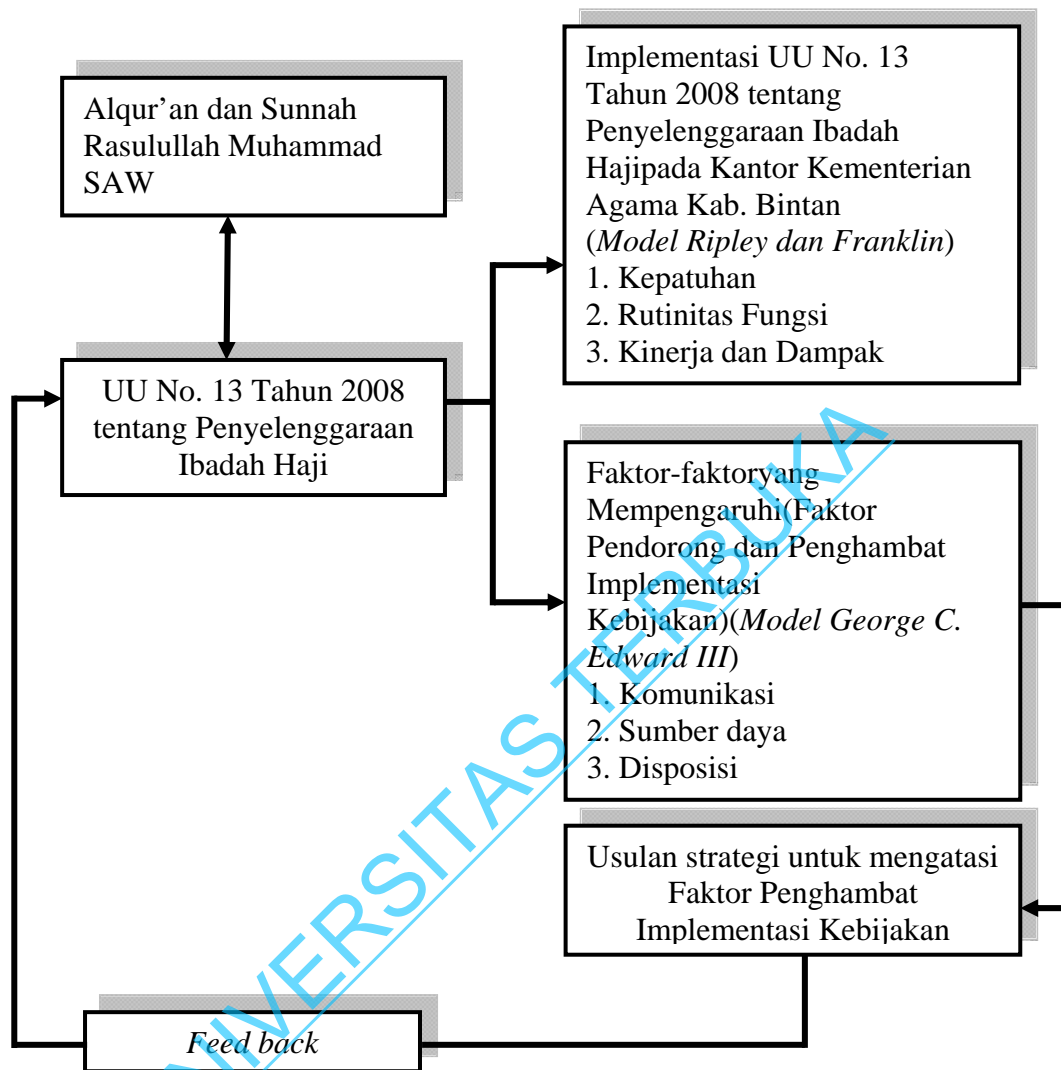
d. Struktur Birokrasi.

Faktor struktur birokrasi juga mempengaruhi derajat keberhasilan implementasi kebijakan. Dalam pelaksanaannya, telah ada pembagian kewenangan antar pelaksana kebijakan, adanya SOP atau prosedur-prosedur kerja pelaksanaan kebijakan, adanya kerjasama yang terjalin antar pelaksana, dan adanya koordinasi yang baik antar pelaksana. Selain itu akan dilihat ada tidaknya kerjasama dan koordinasi yang terjalin baik antar pelaksana.

Dari keempat faktor di atas, penulis menganggap masing-masing mempunyai faktor pendorong dan faktor penghambat dalam implementasi kebijakan pelayanan haji pada Kantor Kementerian Agama Kab. Bintan. Adapun faktor-faktor yang ditemukan menjadi penghambat implementasi kebijakan akan dicarikan strategi penyelesaiannya.

Kemudian strategi penyelesaian yang ditemukan akan dijadikan *feedback* sebagai saran atau rekomendasi penulis untuk usulan alternatif kebijakan pelayanan haji pada masa mendatang. Untuk menguraikan kerangka pemikiran penelitian implementasi kebijakan pelayanan haji

serta faktor-faktor yang mempengaruhinya, maka dapat dilihat pada gambar 2.2. seperti skema berikut :



Gambar 2.2. Skema Kerangka Berpikir

C. Definisi Operasional dan Fokus Penelitian

1. Definisi Operasional

Adapun definisi operasional yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan kebijakan dasar berupa undang-undang atau peraturan derivat dari undang-undang

tersebut yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan tersebut.

- b. Kebijakan Pelayanan Haji adalah aturan tentang persyaratan dan mekanisme pelayanan haji yang dilakukan oleh Kementerian Agama bagi calon jemaah haji.
- c. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan pelayanan haji adalah faktor-faktor yang secara potensial dapat menjadi pendorong atau penghambat proses implementasi kebijakan tersebut.

2. Fokus Penelitian

Berdasarkan kerangka pemikiran penelitian yang telah dikemukakan maka diketahui ada dua fokus penelitian yaitu tentang Implementasi UU Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Hajidan tentang faktor-faktor yang berpengaruh dalam implementasi UU Nomor 13 Tahun 2008 tersebut. Adapun fokus penelitian dalam hal ini ditampilkan pada Tabel 2.3. berikut ini :

Tabel 2.3. Fokus Penelitian

Fokus Penelitian	Dimensi	Arah Pertanyaan	Informan
Implementasi Kebijakan Pelayanan Haji pada Kantor Kementerian Agama Kab. Bintan	Kepatuhan	<ul style="list-style-type: none"> • Persyaratan Pendaftaran Haji • Prosedur Pendaftaran Haji • Prosedur Manasik Haji 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Kepala Kantor ♦ Kasi Peny. Haji dan Umrah ♦ Staf Seksi Peny. Haji dan Umrah ♦ Jemaah Haji. ♦ Pakar Agama
	Lancarnya Rutinitas Fungsi	<ul style="list-style-type: none"> • Pemahaman implementor terhadap tupoksi • Kelancaran pelaksanaan tugas implementor • Hubungan kerja antar implementor 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Kepala Kantor ♦ Kasi Peny. Haji dan Umrah ♦ Staf Seksi Peny. Haji dan Umrah
	Terwujudnya Kinerja dan Dampak yang Dikehendaki	<ul style="list-style-type: none"> • Efisiensi pelayanan • Kepuasan hasil kerja • Peningkatan pelayanan 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Kepala Kantor ♦ Kasi Peny. Haji dan Umrah ♦ Jemaah Haji
Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan pada Kantor Kementerian Agama Kab. Bintan	Komunikasi	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya sosialisasi • Adanya keragaman dalam saluran komunikasi • Terdapat konsistensi dalam penyampaian pesan /perintah 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Kepala Kantor ♦ Kasi Peny. Haji dan Umrah ♦ Staf Seksi Peny. Haji dan Umrah ♦ Staf bank BPS BPIH
	Sumber daya	<ul style="list-style-type: none"> • Staf yang memadai • Informasi mengenai cara kerja dan kepatuhan • Wewenang yang diterima • Ketersediaan fasilitas 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Kepala Kantor ♦ Kasi Peny. Haji dan Umrah ♦ Staf Seksi Peny. Haji dan Umrah ♦ KBIH
	Disposisi	<ul style="list-style-type: none"> • Pengangkatan birokrat yang berkompeten • Pemberian insentif 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Kepala Kantor ♦ Kasi Peny. Haji dan Umrah
	Struktur Birokrasi	<ul style="list-style-type: none"> • Prosedur standar pelaksanaan kebijakan • Ada tidaknya kerjasama dan koordinasi 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Kepala Kantor ♦ Kasi Peny. Haji dan Umrah ♦ Staf Seksi Peny. Haji dan Umrah ♦ KBIH

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

A. Desain Penelitian

Penelitian dilakukan di lingkungan Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau. Pemilihan lokasi penelitian dikarenakan penulis tertarik dengan kenyataan bahwa masih ditemukan adanya pelayanan yang kurang baik terhadap jama'ah calon haji di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan dan bagaimana Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan mengimplementasikan kebijakan tentang pelayanan haji untuk mencapai kepuasan terhadap jama'ah haji. Alasan lainnya adalah untuk menghemat waktu dan biaya dan di samping itu peneliti berdomisili di dekat lokasi penelitian.

Rangkaian penelitian dimulai pada bulan Februari 2012 sampai dengan bulan Juli 2012. Rangkaian penelitian tersebut meliputi pembuatan proposal penelitian, pelaksanaan penelitian sampai dengan perumusan hasil penelitian berupa penyusunan tesis.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan pertimbangan bahwa dalam penelitian ini peneliti bermaksud untuk memperoleh gambaran secara mendalam dan menyeluruh mengenai kualitas pelayanan haji pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan. Dengan menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif ini, peneliti dapat menjelaskan dan dapat memberikan gambaran implementasi kebijak

antentang pelayanan haji pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan menemukan permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan tersebut.

C. Sumber Data

Arikunto (2002:107) mengatakan bahwa sumber data dalam penelitian adalah subjek darimana data dapat diperoleh. Dilihat dari jenisnya, data terbagi menjadi dua, yaitu data primer dan data sekunder.

1. Data primer

Data primer dari penelitian ini diperoleh langsung dari sumber yang menjadi informan melalui wawancara langsung secara mendalam atau *depth interview* dengan informan berupa jawaban ataupun tanggapan atas beberapa pertanyaan yang diajukan tentang pelaksanaan implementasi kebijakan pelayanan haji pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan.

Informan ditentukan secara *purposive*, maksudnya adalah pemilihan terhadap orang yang relevan dan berkompeten dengan obyek penelitian. Jumlah informan dan penggalian dianggap cukup bila jawaban atau informasi yang diperoleh adalah sama, karena informasinya sudah jenuh. Cara yang dilakukan ini dikenal dengan istilah *snowball sampling*. Dengan pengambilan informan secara *purposive*, maka hal-hal yang dicari tampil menonjol dan lebih mudah dicari maknanya.

Informan dipilih bukan berdasarkan representasi populasi tetapi lebih mengutamakan informasi. Dalam penelitian ini, penentuan informan yang

dipilih berdasarkan teknik *purposive* disesuaikan dengan kebutuhan.

Informan kunci dan informan pendukung yang terdiri dari:

a. Panitia Penyelenggara Ibadah Haji (PPIH) Kabupaten Bintan sebanyak 4 (empat) Orang. Pengambilan data kepada informan dilakukan wawancara dengan Panitia Penyelenggara Ibadah Haji yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan kebijakan yang terdiri dari :

- 1) Kantor Kemenag Kab. Bintan Ka.
- 2) Kepala Seksi Penyelenggaraan Haji dan Umrah
- 3) Pegawai Seksi Penyelenggaraan Haji dan Umrah

b. Jamaah Pasca Haji

c. Kelompok Bimbingan Ibadah Haji (KBIH)

d. Pakar Agama

Data-data atau informasi yang nantinya didapatkan melalui sumber-sumber tersebut diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih jelas tentang segala hal yang berkaitan dengan kebijakan tentang implementasi kebijakan pelayanan haji pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan.

2. Data sekunder

Penelitian ini juga didukung oleh data sekunder sebagai penunjang untuk melengkapi data primer yang telah ada. Data sekunder diperoleh dengan menggunakan teknik studi pustaka dan sumber-sumber tertulis atau dokumentasi yang berhubungan dengan permasalahan penelitian ini. Data sekunder dalam penelitian ini meliputi peraturan-peraturan yang terkait dengan objek penelitian, dokumen-dokumen berupa laporan atau data, tulisan-tulisan terdahulu, informasi yang didapat dari buku dan internet yang mendukung penelitian ini.

D. Instrumen Penelitian

Dalam penelitian kualitatif, yang menjadi instrument atau alat penelitian adalah peneliti itu sendiri sehingga peneliti harus “divalidasi”. Validasi terhadap peneliti, meliputi; pemahaman metode penelitian kualitatif, penguasaan wawasan terhadap bidang yang diteliti, kesiapan peneliti untuk memasuki objek penelitian—baik secara akademik maupun logiknya- (Sugiyono, 2009:305).

Peneliti kualitatif sebagai *human instrument* berfungsi menetapkan focus penelitian, memilih informan sebagai sumber data, melakukan pengumpulan data, menilai kualitas data, analisis data, menafsirkan data dan membuat kesimpulan atas temuannya (Sugiyono, 2009:306).

Peneliti sebagai alat penelitian karena mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

1. Peneliti sebagai alat peka dapat bereaksi terhadap segala stimulus dari lingkungan yang harus diperkirakan bermakna atau tidak bagi penelitian;
2. Peneliti sebagai alat dapat menyesuaikan diri terhadap semua aspek keadaan dan dapat mengumpulkan aneka ragam data sekaligus;
3. Tiap situasi merupakan keseluruhan artinya tidak ada suatu instrument berupa test atau angket yang dapat menangkap keseluruhan situasi ke cial manusia;
4. Suatu situasi yang melibatkan interaksi manusia tidak dapat dipahami dengan pengetahuan semata dan untuk memahaminya, kita perlu sering merasakannya, menyelaminya berdasarkan pengetahuan kita;
5. Peneliti dapat segera menganalisis data yang diperoleh. Ia dapat menafsirkannya, melahirkan hipotesis dengan segera untuk menentukan arah pengamatan, untuk mentest hipotesis yang timbul seketika;
6. Hanya manusia sebagai instrument dapat mengambil kesimpulan berdasarkan data yang dikumpulkan pada suatu saat dan menggunakan segera sebagai balikan untuk memperoleh penegasan, perubahan, perbaikan atau perlakuan (Sugiyono, 2009: 308).

E. Prosedur Pengumpulan Data

Pengumpulan data pada penelitian ini menggunakan beberapa cara, yaitu:

1. Wawancara mendalam (*indepth interview*)

Wawancara adalah metode pengumpulan data atau informasi dengan cara tanya jawab sepihak, dikerjakan secara sistemik dan berlandaskan pada tujuan penelitian. Dalam penelitian ini, wawancara akan dilakukan dengan tanya jawab secara langsung dengan informan yang terlibat langsung dengan permasalahan yang akan diteliti, seperti Kepala Kantor Kementerian Agama Kab. Bintan, Kasi Peny Haji dan Umrah dan staf, Jama'ah Pascahaji, Ketua KBIH dan Pakar Agama.

Dalam wawancara ini, peneliti akan menggunakan panduan wawancara dalam bentuk catatan tentang hal-hal yang akan ditanyakan, untuk membantu pelaksanaan wawancara menjadi lancar.

2. Observasi

Dengan menggunakan cara ini, penulis mengamati secara langsung dan intensif terhadap faktor-faktor yang dapat memberikan gambaran permasalahan yang ada untuk melengkapi informasi dan data yang telah dikumpulkan sebelumnya. Metode ini digunakan untuk melihat dan mengamati secara langsung keadaan di lapangan agar peneliti memperoleh gambaran yang lebih luas tentang permasalahan yang diteliti. Dengan melakukan observasi ini, penulis melakukan pengamatan langsung terhadap sarana dan prasarana yang mendukung pelaksanaan kebijakan.

3. Studidokumen

Dokumen sudah lama digunakan dalam penelitian sebagai sumber data karena dalam hal dokumen digunakan sebagai sumber data yang dimanfaatkan untuk menguji, menafsirkan, bahkan untuk meramalkan. Dokumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah dokumen resmi, yaitu dalam bentuk peraturan-peraturan, arsip, dan lainnya yang berkaitan dengan obyek penelitian.

4. Studi pustaka

Studi pustaka dimaksudkan untuk memperoleh informasi melalui catatan-catatan dan laporan dari instansi yang bersangkutan, serta mempelajari sumber kepustakaan yang berhubungan dengan penelitian ini.

F. Metode Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif dengan menggunakan metode kualitatif, yaitu untuk memberikan gambaran atau suatu fenomena tentang keadaan yang ada dan diperoleh dari data primer dan data sekunder. Setelah itu, hasil penelitian ini akan dianalisis untuk pengambilan kesimpulan yang baik berdasarkan yang ada di lapangan.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Reduksi data

Data yang diperoleh di lapangan ditulis atau diketik dalam bentuk uraian atau laporan terinci. Kemudian laporan tersebut direduksi, dirangkum dan dipilih hal-hal pentingnya. Reduksi data berlangsung secara terus menerus selama proses penelitian berlangsung.

2. Penyajian data

Penyajian data adalah sebagai susunan informasi yang memberi kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data dimaksudkan agar memudahkan peneliti untuk melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian tertentu dari penelitian, dengan kata lain pengorganisasian data kedalam bentuk tertentu sehingga kelihatan dengan sosok yang lebih utuh. Dalam penelitian kualitatif, penyajian data dapat dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori dan sejenisnya, yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah teks yang bersifat naratif.

3. Menarik kesimpulan

Langkah ketiga dalam analisis data kualitatif adalah menarik kesimpulan, yaitu dengan melakukan verifikasi data secara terus menerus sepanjang penelitian berlangsung. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara, dan akan berubah bila ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal, didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan saat mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel.

Kesimpulan dalam penelitian kualitatif adalah merupakan temuan baru yang sebelumnya belum ada. Temuan yang sebelumnya masih belum jelas sehingga setelah diteliti menjadi jelas.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum

Kabupaten Bintan sebelumnya merupakan Kabupaten Kepulauan Riau. Kabupaten Bintan telah dikenal beberapa abad yang silam tidak hanya di nusantara tetapi juga di manca-negara. Wilayahnya mempunyai ciri khas terdiri dari ribuan pulau besar dan kecil yang tersebar di Laut Cina Selatan, karena itulah julukan Kepulauan “Segantang Lada” sangat tepat untuk menggambarkan betapa banyaknya pulau yang ada di daerah ini.

1. Kondisi geografis.

Pada kurun waktu 1722-1911, terdapat dua Kerajaan Melayu yang berkuasa dan berdaulat yaitu Kerajaan Riau Lingga yang pusat kerajaannya di Daik dan Kerajaan Melayu Riau di Pulau Bintan.

Jauh sebelum ditandatanganinya *Treaty of London*, kedua Kerajaan Melayu tersebut dilebur menjadi satu sehingga menjadi semakin kuat. Wilayah kekuasaannya pun tidak hanya terbatas di Kepulauan Riau saja, tetapi telah meliputi daerah Johor dan Malaka (Malaysia), Singapura dan sebagian kecil wilayah Indragiri Hilir. Pusat kerajaannya terletak di Pulau Penyengat dan menjadi terkenal di Nusantara dan kawasan Semenanjung Malaka.

Setelah Sultan Riau meninggal pada Tahun 1911, Pemerintah Hindia Belanda menempatkan amir-amirnya sebagai Districh Thoarden untuk daerah yang besar dan Onder Districh Thoarden untuk daerah yang agak kecil. Pemerintah Hindia Belanda akhirnya menyatukan wilayah Riau Lingga

dengan Indragiri untuk dijadikan sebuah keresidenan yang dibagi menjadi dua Afdelling yaitu: Afdelling Tanjungpinang yang meliputi Kepulauan Riau-Lingga, Indragiri Hilir dan Kateman yang berkedudukan di Tanjungpinang dan sebagai penguasa ditunjuk seorang Residen.

Afdelling Indragiri yang berkedudukan di Rengat dan diperintah oleh Asisten Residen (dibawah) perintah Residen. Pada 1940 Keresidenan ini dijadikan Residente Riau dengan dicantumkan Afdelling Bengkalis (Sumatera Timur) dan sebelum Tahun 1945-1949 berdasarkan Besluit Gubernur General Hindia Belanda tanggal 17 Juli 1947 Nomor : 9 dibentuk daerah Zelf Bestur (daerah Riau).

Berdasarkan surat Keputusan delegasi Republik Indonesia, Provinsi Sumatera Tengah tanggal 18 Mei 1950 Nomor: 9/Departemen menggabungkan diri ke dalam Republik Indonesia dan Kepulauan Riau diberi status daerah Otonom Tingkat II yang dikepalai oleh Bupati sebagai kepala daerah dengan membawahi empat kawedanan sebagai berikut :

1. Kawedanan Tanjungpinang meliputi wilayah kecamatan Bintan Selatan (termasuk kecamatan Bintan Timur, Galang, Tanjungpinang Barat dan Tanjungpinang Timur sekarang) ;
2. Kawedanan Karimun meliputi wilayah Kecamatan Karimun, Kundur dan Moro ;
3. Kawedanan Lingga meliputi wilayah Kecamatan Lingga, Singkep dan Senayang ;

4. Kewedanaan Pulau Tujuh meliputi wilayah Kecamatan Jemaja, Siantan, Midai, Serasan, Tambelan, Bunguran Barat dan Bunguran Timur.

Berdasarkan Surat Keputusan Nomor :26/K/1965 dengan mempedomani Instruksi Gubernur Riau tanggal 10 Februari 1964, Nomor : 524/A/1964 dan Instruksi Nomor :16/V/1964 dan Surat Keputusan Gubernur Riau tanggal 9 Agustus 1964 Nomor : UP/247/5/1965, tanggal 15 Nopember 1965 Nomor: UP/256/5/1965 menetapkan terhitung mulai 1 Januari 1966 semua daerah Administratif kewedanaan dalam Kabupaten Kepulauan Riau dihapuskan.

Pada Tahun 1983, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor : 31 Tahun 1983, telah dibentuk Kota Administratif Tanjungpinang yang membawahi 2 (dua) kecamatan yaitu Kecamatan Tanjungpinang Barat dan Kecamatan Tanjungpinang Timur, dan pada Tahun yang sama sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor : 34 Tahun 1983 telah pula dibentuk Kotamadya Batam. Dengan adanya pengembangan wilayah tersebut, maka Batam tidak lagi menjadi bagian Kabupaten Kepulauan Riau.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor : 53 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor: 13 Tahun 2000, Kabupaten Kepulauan Riau dimekarkan menjadi 3 kabupaten yang terdiri dari : Kabupaten Kepulauan Riau, Kabupaten Karimun dan Kabupaten Natuna. Wilayah Kabupaten Kepulauan Riau hanya meliputi 9 kecamatan, yaitu : Singkep, Lingga, Senayang, Teluk Bintan, Bintan Utara, Bintan Timur, Tambelan, Tanjungpinang Barat dan Tanjungpinang Timur.

Kecamatan Teluk Bintang merupakan hasil pemekaran dari Kecamatan Galang. Sebagian wilayah Galang dicakup oleh Kota Batam. Kecamatan Teluk Bintang terdiri dari 5 desa yaitu Pangkil, Pengujan, Penaga, Tembeling dan Bintang Buyu. Kemudian dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor :5 Tahun 2001, Kota Administratif Tanjungpinang berubah menjadi Kota Tanjungpinang yang statusnya sama dengan Kabupaten.

Sejalan dengan perubahan administrasi wilayah pada akhir Tahun 2003, maka dilakukan pemekaran Kecamatan yaitu Kecamatan Bintang Utara menjadi Kecamatan Teluk Sebong dan Bintang Utara. Kecamatan Lingga menjadi Kecamatan Lingga Utara dan Lingga. Pada akhir Tahun 2003 dibentuk Kabupaten Lingga sesuai dengan Undang-Undang Nomor : 31/2003, maka dengan demikian wilayah Kabupaten Bintang meliputi 6 Kecamatan yaitu Bintang Utara, Bintang Timur, Teluk Bintang, Gunung Kijang, Teluk Sebong dan Tambelan.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bintang nomor : 12 Tahun 2007 telah dibentuk 4 Kecamatan baru sehingga saat ini Kabupaten Bintang memiliki 10 Kecamatan, yaitu Kecamatan Tuapaya hasil pemekaran dari Kecamatan Gunung Kijang, Kecamatan Bintang Pesisir dan Mantang adalah pemekaran dari Kecamatan Bintang Timur, Kecamatan Sri Kuala Lobam adalah hasil pemekaran Kecamatan Bintang Utara. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dari table 4.1 berikut ini :

Tabel 4.1: Profil Kabupaten Bintan

<u>Provinsi</u>	<u>Kepulauan Riau</u>
Dasar hukum	-
Tanggal	-
<u>Ibu kota</u>	<u>Bandar Seri Bentan</u>
Pemerintahan	
<u>- Bupati</u>	Ansar Ahmad, SE. MM.
<u>- DAU</u>	<u>Rp. 184.765.553.000,-(2011)</u>
Luas	59.852,01 km ²
Populasi	
- Total	142.382 jiwa <small>(Sensus Penduduk 2010)</small>
- Kepadatan	2,38 jiwa/km ²
Demografi	
<u>- Kode area telepon</u>	0771
Pembagian administrative	
<u>- Kecamatan</u>	10
<u>- Kelurahan</u>	51
- Situs web	<u>www.bintankab.go.id</u>

1. Jumlah Penduduk

Kondisi penduduk Kabupaten Bintan dilihat dari luas wilayah, jumlah penduduk, kepadatan dan sex ratio berdasarkan data tahun 2012. lihat table 4.2 berikut :

Tabel 4.2
Luas Wilayah Jumlah PendudukKa.Bintan berdasar Jenis kelamin,
Kepadatan dan Sex Ratio per kecamatan

Kecamatan	Luas (Km2)	Jumlah Penduduk			Kepadatan	Seks Ratio
		L	P	L+P		
Bintan Utara	15,12	11.562	18.765	30.327	2005,75	1,62
Bintan Timur	20,64	12.450	14.839	27.289	1322,14	1,19
Mantang	16,46	11.865	17.567	29.432	1788,09	1,48
Gunung Kijang	19,30	11.433	16.796	28.229	1462,64	1,47
Teluk Sebung	17,88	11.540	17.225	28.765	1608,78	1,49
Tambelan	12.450	19,30	16.796	29.432	2005,75	1,48
Bintan Pesisir	12.450	17,88	17.225	28.229	1322,14	1,47
Sri Kuala Lobam	15,12	12.450	17.225	28.765	1788,09	1,48
Tuapaya	20,64	11.865	16.796	29.432	1462,64	1,47
Teluk Bintan	17,88	17,88	14.839	30.327	1462,64	1,48
Jumlah	89,40	58.850	85.192	144.042	1611,21	1,45

Sumber Data Primer , 2012

Kecamatan Tuapaya hasil pemekaran dari Kecamatan Gunung Kijang, Kecamatan Bintan Pesisir dan Mantang adalah pemekaran dari Kecamatan Bintan Timur, Kecamatan Sri Kuala Lobam adalah hasil pemekaran Kecamatan Bintan Utara.

Penduduk Kabupaten Bintan mayoritas beragama Islam, dengan agama lainnya Kristen, Hindu sebagai minoritas. Untuk lebih jelasnya bisa dilihat dalam table 4.3 sebagai berikut :

Tabel 4.3
Jumlah Penduduk berdasarkan Pemeluk Agama
Pada tahun 2012

No	AGAMA	JUMLAH	%	KETERANGAN
1	ISLAM	107.739	74,8	
2	KRISTEN	6.998	4,8	
3	KATOLIK	5.821	4,0	
4	HINDU	80	0,05	
5	BUDHA	12.941	8,10	
6	KONGHUCU	10.463	7,3	
	JUMLAH	144.042	100	

Sumber Data : Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan Tahun 2012

3. Data Jama'ah Haji

Kabupaten Bintan memiliki 5 (lima) Bank Penerima Setoran BPIH yang langsung on line dengan Sistem Komputerisasi Haji Terpadu (SISKOHAT) Kementerian Agama, yaitu :

- a Bank Mandiri Cabang Bintan
- b Bank BNI cabang Bintan
- c Bank BRI cabang Bintan :
- d Bank Syari'ah Mandiri
- e Bank Muamalat cabang Bintan

Adapun jumlah jamaah haji Kabupaten Bintan berdasarkan setorannya pada Bank sebagaimana table 4.4 berikut :

Tabel 4.4
Jumlah Jama'ah Haji Kabupaten Bintang
Berdasarkan Setoran di Bank

NO	TAHUN	MANDIRI	BRI	BNI	BSM	MUAMALAT	JML
1	2008	92	107	62	32	-	293
2	2009	60	110	11	11	-	242
3	2010	75	135	39	12	11	279
4	2011	54	125	77	20	16	292
5	2012	43	114	63	25	10	259

Sumber Data : Seksi Penyelenggaraan Haji dan Umrah
Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintang 2012

Dari table diatas, dapat dilihat pada diagram sebagai berikut :



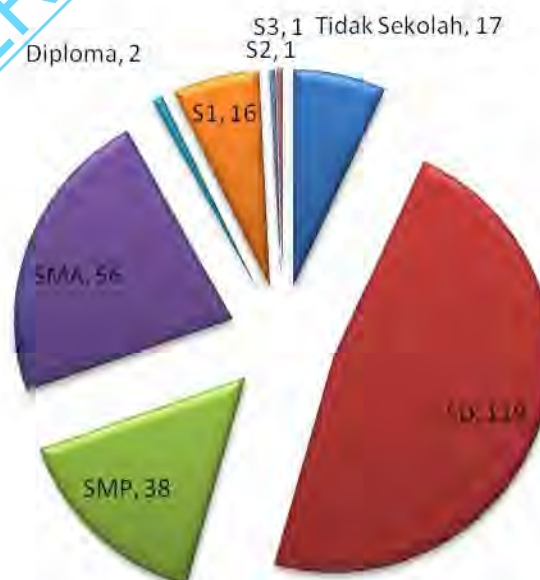
Tabel 4.5
Jumlah Jemaah Haji Tahun 2012 Berdasarkan Tingkat Pendidikan

NO	Tingkat Pendidikan	Jumlah
1	Tidak Sekolah	17
2	SD	119
3	SMP	38
4	SMA	56
5	Diploma	2
6	S1	16
7	S2	1
8	S3	1
Jumlah		259

Sumber Data : Bagian Penyelenggaraan Haji dan Umrah
Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan 2012

Dari table diatas, dapat dilihat pada diagram sebagai berikut :

Gambar 4.2
Jumlah Jemaah Haji Tahun 2012 Berdasarkan Tingkat Pendidikan



Berdasarkan tabel. 4.5 di atas diketahui bahwa mayoritas tingkat pendidikan jemaah haji Kabupaten Bintan Tahun 2012 adalah tamat SD yaitu berjumlah 119 orang atau 45% dari total jemaah haji. Selanjutnya tamat SMA berjumlah 56 orang atau 22 %, Tamat SMP 38 orang atau 14 % , Tamat S1 sebanyak 16 orang atau 6%, Tamat Diploma sebanyak 11 orang atau 4%, tidak tamat SD atau tidak bersekolah sebanyak 17 orang atau 6%, Sisanya tamat S2 dan S3 masing-masing 1 orang.

Tabel 4.6
Jumlah Jemaah Haji Kabupaten Bintan Tahun 2012
Berdasarkan Pekerjaan

NO	Jenis Pekerjaan	Jumlah
1	Petani	23
2	Pegawai BUMN	16
3	TNI/POLRI	2
4	PNS	30
5	Swasta	37
6	Pedagang	11
7	Pensiunan	28
8	Ibu Rumah Tangga/IRT	112
Jumlah		259

Sumber Data : Bagian Penyelenggaraan Haji dan Umrah
menterian Agama Kabupaten Bintan 2012
Kantor Ke

Dari table di atas, dapat dilihat pada diagram sebagai berikut :

Gambar 4.3
Jumlah Jemaah Haji Kabupaten Bintan Tahun 2012
Berdasarkan Pekerjaan



Berdasarkan tabel 4.6 diatas diketahui bahwa berdasarkan pekerjaan Jemaah Haji Kabupaten Bintan Tahun 2012 didominasi oleh Jemaah Haji yang berprofesi sebagai Ibu Rumah Tangga (IRT) yaitu sebanyak 112 orang atau 40%, menyusul jemaah haji yang berprofesi sebagai wiraswasta sebanyak 37 orang atau 14%, PNS sebanyak 30 orang atau 11%, Pensiunan sebanyak 23 orang atau 9%, Petani sebanyak 19 orang atau 7 %, Pegawai BUMN sebanyak 17 Orang atau 6%, Pedagang 7 orang atau 3% dan sisanya TNI/POLRI sebanyak 2 orang.

B. Manajemen Pelayanan Penyelenggaraan Haji

Manajemen pelayanan haji mempunyai karakteristik yang spesifik karena memadukan unsur pelayanan umum, kesehatan, pelayanan ibadah yang terkait dengan faktot eksternal yang terus berkembang dan berubah termasuk didalamnya kebijakan negara lain dalam hal ini Pemerintah Kerajaan Arab

Saudi yang tidak dapat diprediksikan sebelumnya. Selain itu penyelenggaraan haji juga melibatkan banyak pihak baik didalam negeri maupun luar negeri.

Dalam kaitannya dengan hubungan bilateral antar negara, peraturan dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah Arab Saudi dalam berbagai aspek kegiatan ibadah haji antara lain menyangkut visa, transportasi, penerbangan antar negara, pengangkutan antar kota di Arab Saudi, Pemandokan jemaah, pelayanan kesehatan jemaah, dan perizinan lainnya juga sangat menentukan dalam penetapan kebijakan penyelenggaraan haji di Indonesia termasuk di dalamnya adalah jaminan perlindungan hukum terhadap jama'ah haji.

Salah satu penelitian yang berkaitan dengan perlindungan hukum bagi jama'ah haji adalah penelitian yang dilakukan oleh Hudi Ansori (2012) yang meneliti tentang Rekonstruksi Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam Konteks Perlindungan Hukum Terhadap Kepentingan Jama'ah haji.

Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa, substansi kebijakan penyelenggaraan haji belum memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap kepentingan jamaah haji yaitu : penyelenggara ibadah haji mempunyai hegemoni kuat karena berkedudukan sebagai regulator sekaligus operator sehingga dapat mempengaruhi perlindungan hukum terhadap kepentingan jamaah haji; perlindungan hukum terhadap kepentingan jamaah haji bersifat legal formal sehingga tidak sepenuhnya memberikan perlindungan hukum terhadap kepentingan jamaah haji di bidang keuangan, manasik ibadah haji, birokrasi, peran serta masyarakat dan keamanan.

Konstruksi baru mengenai kebijakan penyelenggaraan ibadah haji dalam konteks perlindungan hukum terhadap kepentingan jamaah haji meliputi regulasi dan kelembagaan secara holistik.

Kementerian Agama Republik Indonesia dalam menjalankan fungsi dan tugas penyelenggaraan haji selalu berpijak pada aturan-aturan dan kebijakan pemerintah antara lain sebagai berikut :

1. Undang-undang Nomor 17 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji. yang disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008;
2. Keputusan Presiden RI Nomor 102 Tahun 2001 tentang kedudukan, tugas fungsi, wewenang, susunan organisasi dan tata kerja Kementerian ;
3. Keputusan Menteri Agama Nomor 371 Tahun 2002 tentang Penyelenggaraan ibadah haji dan umroh;
4. Keputusan Dirjen Seksi Penyelenggaraan haji dan Umroh Nomor D/377 Tahun 2002;
5. Keputusan Menteri Agama Nomor 45 tahun 1981 tentang fungsi dan tugas Kantor Kementerian Agama Provinsi dalam wilayah Kabupaten Kota sesuai dengan kebijaksanaan Menteri Agama;
6. Keputusan Menteri Agama RI Nomor 224 Tahun 1999 dan Keputusan Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan haji Nomor : D/296 Tahun 1999 tentang Tugas pokok Kepala Kantor Kementerian Agama Kab/kota dalam penyelenggaraan haji;
7. Peraturan Menteri Agama Nomor 6 tahun 2010, tentang Prosedur dan persyaratan pendaftaran jamaah haji.

Aturan-aturan tersebut merupakan pijakan utama Kementerian Agama dalam menjalankan fungsi, serta wewenang dalam menjalankan tugas pelayanan ibadah haji, sehingga monopoli pelayanan masalah yang berkaitan dengan ibadah haji Kementerian Agama punya alasan yang kuat, karena aturannya menghendaki demikian.

Dibentuknya Kementerian Agama juga merupakan refleksi dari Undang-undang Dasar 1945, khususnya pasal 29 yang mengatur dan mengayomi warga negara dalam menjalankan ibadahnya. Konsep organisasi pemerintahan ini pembentukannya dapat dilihat dari dua sudut, yakni dalam sudut sejarah pembentukannya, dan yang kedua sudut sistematik (sistem berbasis), dalam sudut pandang pertama dibentuknya sebuah organisasi pemerintah tersebut berdasarkan negosiasi politik dan bukan dari negosiasi ekonomis, seperti yang terdapat dalam bisnis *profit oriented*.

Bentuk pelayanan yang diberikan oleh Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan kepada Jemaah haji secara garis besar adalah: (1) Pelayanan Pendaftaran Ibadah haji dan serangkaian proses administrasi lainnya; (2) Pelayanan keberangkatan jemaah haji dari Kabupaten Bintan menuju Embarkasi Batam; dan (3) Pelayanan Penjemputan Kepulangan Jemaah Haji dari Embarkasi Batam menuju rumah masing-masing.

Dalam pelaksanaan ibadah haji, pemerintah Indonesia mengadakan penyelenggaraan ibadah haji yang merupakan rangkaian kegiatan pengelolaan pelaksanaan ibadah haji yang meliputi pembinaan, pelayanan dan perlindungan jemaah haji. Untuk mengawasi penyelenggaraan ibadah haji,

pemerintah membentuk sebuah lembaga mandiri yang bernama Komisi Pengawas Haji Indonesia (KPHI).

Penyelenggaraan ibadah haji ini adalah bertujuan untuk memberikan pembinaan, pelayanan dan perlindungan yang sebaik-baiknya bagi jema'ah haji sehingga mereka dapat menunaikan ibadah haji yang sesuai dengan ajaran Islam. Untuk mewujudkan hal tersebut, perlu diadakan pembinaan ibadah haji (manasik haji) yang berisi serangkaian kegiatan yang meliputi penyuluhan dan pembimbingan bagi jama'ah haji.

1. Hak dan Kewajiban

a. Hak Warga Negara

Setiap warga negara yang beragama Islam berhak untuk menunaikan ibadah haji dengan syarat :

- 1) Berusia paling rendah 18(delapan belas) tahun atau sudah menikah dan ;
- 2) Mampu membayar BPIH (Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji) ;
- 3) Pembinaan manasik haji dan / atau materi lainnya, baik di tanah air, di perjalanan maupun di Arab Saudi.

b. Kewajiban Warga Negara

Selain itu, setiap warga negara yang akan menunaikan ibadah haji mempunyai kewajiban sebagai berikut :

- 1) Mendaftarkan diri kepada Panitia Penyelenggara Ibadah Haji di kantor Kementerian Agama kabupaten / kota setempat ;
- 2) Membayar BPIH yang disetorkan melalui bank penerima setoran ;
- 3) Memenuhi dan mematuhi persyaratan dan ketentuan yang berlaku dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Pada saat calon jama'ah haji telah memenuhi persyaratan dimaksud, Jemaah haji berhak memperoleh pembinaan, pelayanan dan perlindungan dalam menjalankan ibadah haji, yang meliputi :

- a) Pelayanan akomodasi, konsumsi, transportasi dan pelayanan kesehatan yang memadai, baik di tanah air, selama di perjalanan maupun di Arab Saudi ;
- b) Perlindungan sebagai Warga Negara Indonesia ;
- c) Penggunaan paspor haji dan dokumen lainnya yang diperlukan untuk pelaksanaan ibadah haji ;
- d) Pemberian kenyamanan transportasi dan pemondokan selama di tanah air, di Arab Saudi dan saat kepulangan ke tanah air.

2. Kewajiban Pemerintah

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.

3. Pengorganisasian

Penyelenggaraan Ibadah Haji (PIH) meliputi unsur kebijakan, pelaksanaan dan pengawasan. Kebijakan dan pelaksanaan dalam penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional dan menjadi tanggung jawab pemerintah. Dan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab tersebut, menteri mengkoordinasikannya dan/atau bekerja sama dengan masyarakat, departemen / instansi terkait, dan pemerintah kerajaan Arab Saudi.

Proses koordinasi penyelenggaraan haji berikutnya adalah pemerintah dengan masyarakat. Dalam rangka pelaksanaan PIH ini pemerintah membentuk satuan kerja dibawah menteri yang kemudian akan diawasi oleh KPIH. Penyelenggaraan ibadah haji dikoordinasi oleh :

- (i) Menteri di tingkat pusat ;
- (ii) Gubernur di tingkat provinsi ;
- (iii) Bupati / wali kota di tingkat kabupaten / kota ;
- (iv) Kepala perwakilan Republik Indonesia untuk kerajaan Arab Saudi.

a. Panitia Penyelenggara Ibadah Haji (PPIH)

Menteri membentuk Panitia Penyelenggara Ibadah Haji di tingkat pusat, di daerah yang memiliki embarkasi, dan di Arab Saudi. Dalam rangka penyelenggaraan Ibadah Haji, Menteri menunjuk petugas yang menyertai Jemaah Haji, yang terdiri atas :

- 1) Tim Pemandu Haji Indonesia (TPHI);

2) Tim Pembimbing Ibadah Haji Indonesia (TPIHI) ;

3) Tim Kesehatan Haji Indonesia(TKHI).

Selain itu, Gubernur atau Bupati / Wali Kota juga berhak mengangkat petugas yang menyertai jemaah haji, yang terdiri atas :

1) Tim Pemandu Haji Daerah (TPHD) ;

2) Tim Kesehatan Haji Daerah (TKHD).

Adapun biaya operasional Panitia Penyelenggara Ibadah Haji dan petugas operasional pusat dan daerah dibebankan pada APBN dan APBD, bukan dari BPIH.

b. Komisi Pengawas Haji Indonesia(KPHI)

KPHI terdiri atas 9 (sembilan) orang anggota, yaitu unsur masyarakat 6 (enam) orang dan unsur pemerintah 3 (tiga) orang. 6 unsur masyarakat ini terdiri atas unsur Majelis Ulama Indonesia, organisasi masyarakat Islam, dan tokoh masyarakat Islam. Sedangkan unsur Pemerintah dapat ditunjuk dari departemen / instansi yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Ibadah Haji.

4. Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH)

Besar jumlah Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) ditetapkan oleh Presiden atas usul menteri setelah mendapat persetujuan DPR. Selanjutnya, BPIH ini digunakan untuk keperluan biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji tahun yang bersangkutan.

5. Transportasi

Pelayanan transportasi jemaah haji ke Arab Saudi dan pemulangannya ke tempat embarkasi asal di Indonesia menjadi tanggung jawab menteri dan berkoordinasi dengan menteri yang ruang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang perhubungan.

6. Penyelenggaraan Ibadah Haji Khusus (PIHK)

Dalam rangka penyelenggaraan ibadah haji masyarakat yang membutuhkan pelayanan khusus, dapat diselenggarakan ibadah haji khusus yang pengelolaan dan pembiayaannya bersifat khusus. Penyelenggara ibadah haji khusus, yang akan diberi izin oleh menteri, wajib memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- a. Terdaftar sebagai penyelenggara perjalanan umrah ;
- b. Memiliki kemampuan teknis dan finansial untuk menyelenggarakan ibadah haji khusus ;
- c. Memiliki komitmen untuk meningkatkan kualitas ibadah haji.

Penyelenggara ibadah haji khusus yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud, dikenai sanksi administratif sesuai dengan tingkat kesalahannya, yang berupa :

- a. Peringatan ;
- b. Pembekuan izin penyelenggaraan ;

- c. Pencabutan izin penyelenggaraan.

7. Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umrah

Ibadah umrah adalah umrah yang dilaksanakan diluar musim haji. Perjalanan ibadah umrah dapat dilakukan secara perseorangan atau rombongan melalui penyelenggara perjalanan ibadah umrah. Penyelenggara perjalanan ibadah umrah dilakukan oleh pemerintah dan atau biro perjalanan wisata yang ditetapkan oleh menteri.

Penyelenggara perjalanan ibadah umrah wajib memenuhi ketentuan sebagai berikut :

- a. Menyediakan pembimbing ibadah dan petugas kesehatan ;
- b. Memberangkatkan dan memulangkan jemaah sesuai dengan masa berlaku visa umrah di Arab Saudi dan ketentuan peraturan perundang-undangan ;
- c. Memberikan pelayanan kepada jemaah sesuai dengan perjanjian tertulis yang disepakati antara penyelenggara dan jemaah ;
- d. Melapor kepada Perwakilan Republik Indonesia di Arab Saudi pada saat datang di Arab Saudi dan pada saat akan kembali ke Indonesia ;
- e. Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah diatur dengan peraturan menteri.

8. Pengelola Dana Abadi Umat (DAU)

Dana Abadi Umat (DAU) adalah 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. Kemudian DAU itu sepenuhnya diserahkan kepada BP DAU yang bertugas menghimpun, mengelola, mengembangkan dan mempertanggungjawabkan DAU, BP DAU memiliki fungsi :

- a. Menghimpun dan mengembangkan DAU sesuai dengan syariah dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Merencanakan, mengorganisasikan, mengelola dan memanfaatkan DAU;
- c. Melaporkan pengelolaan DAU kepada Presiden dan DPR.

Secara lebih berdaya guna dan berhasil guna, pengelolaan DAU ini meliputi kegiatan pelayanan ibadah haji, pendidikan dan dakwah, kesehatan, sosial keagamaan, ekonomi, serta pembangunan sarana dan prasarana ibadah. Selain itu, DAU juga dikembangkan dengan usaha produktif dan investasi yang sesuai dengan syari'ah dan ketentuan perundang-undangan.

BP DAU terdiri atas ketua / penanggung jawab, dewan pengawas, dan dewan pelaksana. 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 ;
- d. Menilai dan memberikan pertimbangan terhadap laporan tahunan yang disiapkan oleh dewan pelaksana sebelum ditetapkan menjadi laporan BP DAU.

Dewan pelaksana memiliki fungsi :

- a. Menyiapkan rumusan kebijakan, rencana, strategi, dan rencana kerja serta anggaran tahunan pengelolaan, pemanfaatan dan pengembangan DAU ;
- b. Melaksanakan program pemanfaatan dan pengembangan DAU yang telah ditetapkan ;
- c. Melakukan penatausahaan pengelolaan keuangan dan aset DAU sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan ;
- d. Melakukan penilaian atas kelayakan usul pemanfaatan DAU yang diajukan oleh masyarakat ;
- e. Melaporkan pelaksanaan program dan anggaran tahunan pengelolaan, pemanfaatan, dan pengembangan DAU secara periodik kepada dewan pengawas ;

- f. Menyiapkan laporan tahun BP DAU kepada Prisedan dan DPR (Abdullah hakam : 2012).

Kebijakan pelayanan haji sebagaimana tersebut berpedoman pada UU No.13/2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, khususnya di Pasal 3 yang berbunyi:

”Penyelenggaraan Ibadah Haji bertujuan untuk memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan yang sebaik-baiknya bagi Jemaah Haji, sehingga Jemaah Haji dapat menunaikan ibadahnya sesuai dengan ketentuan ajaran agama Islam”.

Kemudian pada pasal 6 yang berbunyi:

“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”.

Pada Pasal 7 yang berbunyi:

“ Jemaah haji berhak memperoleh pembinaan, pelayanan, dan perlindungan dalam menjalankan Ibadah Haji, yang meliputi:

- a. Pembimbingan manasik haji dan/atau materi lainnya, baik di tanah air, di perjalanan, maupun di Arab Saudi;
- b. pelayanan akomodasi, konsumsi, transportasi, dan pelayanan kesehatan yang memadai, baik di tanah air, selama di perjalanan, maupun di Arab Saudi;
- c. perlindungan sebagai Warga Negara Indonesia;
- d. penggunaan Paspor Haji dan dokumen lainnya yang diperlukan untuk pelaksanaan Ibadah Haji; dan
- e. pemberian kenyamanan transportasi dan pemondokan selama di tanah air, di Arab Saudi, dan saat kepulangan ke tanah air.

Salah satu penelitian yang berkaitan dengan haji adalah penelitian yang dilakukan oleh Sugiyo (2010) yang meneliti tentang Analisis

Kualitas Pelayanan Pendaftaran Haji Pada Kantor Kementerian Agama Kota Pangkalpinang. Kesimpulan dalam penelitian tersebut disebutkan bahwa hendaknya ketepatan waktu pelayanan baik dari segi durasi, permulaan dan berakhirnya dilaksanakan sesuai dengan aturan yang berlaku, dan sinkron antara satu unit kerja yang satu dengan lainnya. Adanya pelayanan haji dalam satu atap, dimana terdapat tempat pendaftaran haji, pembayaran dan tempat photo.

Jurnal penelitian lain yang relevan dengan penelitian diatas dilakukan oleh Muchsin (2012) berkaitan dengan sejauh mana pengaruh diterapkannya Sistem Komputerisasi Haji Terpadu (SISKOHAT) dalam Pelayanan Pendaftaran Haji. Hasilnya adalah SISKOHAT ternyata mempunyai hubungan atau korelasi yang cukup kuat dengan variabel pelayanan pendaftaran haji dengan koefisien korelasi $r = 0.519$. Dalam penelitian tersebut, variabel performansi SISKOHAT juga mempunyai pengaruh terhadap pelayanan pendaftaran haji.

Kebijakan Pelayanan haji juga termaktub dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji di Pasal 7 ayat a yang berbunyi “Jemaah Haji berhak memperoleh pembinaan, pelayanan, dan perlindungan dalam menjalankan Ibadah Haji, salah satunya meliputi pembimbingan manasik haji dan/atau materilainnya, baik di tanah air, di perjalanan, maupundi Arab Saudi.

Dari paparan diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan pelayanan haji adalah aturan tentang persyaratan dan mekanisme pelayanan haji yang dilakukan oleh Kementerian Agama bagi calon jemaah haji.

C. Analisis Implementasi Kebijakan

Untuk menganalisis implementasi kebijakan pelayanan haji pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan, dapat penulis sampaikan sebagai berikut :

1. Kepatuhan Implementasi Kebijakan Pelayanan Haji

Dalam implementasi kebijakan pelayanan haji yang termaktub dalam Undang Undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan, azas kepatuhan terhadap isi kebijakan merupakan salah satu unsur yang penting dan harus dimiliki oleh seluruh aparat pemberi pelayanan. Indikator yang dipakai untuk mengukur tingkat kepatuhan terhadap isi kebijakan UU No. 13 Tahun 2008 adalah persyaratan dan prosedur pendaftaran haji.

a. Persyaratan Pendaftaran Haji

Persyaratan pendaftaran haji adalah segala sesuatu yang menjadi keharusan untuk ditaati oleh calon jemaah haji. Kepatuhan terhadap persyaratan pendaftaran haji ini tidak hanya dituntut kepada calon jemaah haji namun juga harus dipatuhi oleh petugas Kantor

Kementerian Agama Kabupaten Bintan sebagai implementor kebijakan pendaftaran haji. Persyaratan pendaftaran haji jika dicermati memiliki dua syarat yaitu syarat agama dan syarat administrasi.

Berdasarkan hasil wawancara dengan informan di lapangan terungkap bahwa kepatuhan implementor terhadap ketentuan pelayanan haji yang telah diatur dalam UU No. 13 Tahun 2008 sudah berjalan cukup baik. Kepatuhan terhadap pelayanan haji disampaikan oleh Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan, H. Arusman Yusuf :

“...Pelayanan haji pada Kantor Kementerian Agama Kab. Bintan tetap berpedoman pada UU No. 13 Tahun 2008. Tentang persyaratan pendaftaran haji yang telah ditetapkan sudah dilaksanakan dengan baik dan benar serta kami tetap konsisten untuk mengikuti undang-undang tersebut...” (*Wawancara, 19 April 2012*).

Pelayanan haji khususnya persyaratan pendaftaran haji terdapat dalam ketentuan pasal 4 (1) PMA No.15/2006, dijelaskan bahwa syarat pendaftaran bagi warga negara Indonesia adalah harus a) beragama Islam; b) sehat jasmani dan rohani; c) memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang masih berlaku.

Dari pasal tersebut diamati bahwa implementor memahami dan mematuhi dengan baik semua persyaratan pendaftaran haji yang telah ditentukan karena dalam setiap penerimaan pendaftaran haji para calon jemaah haji selalu diarahkan untuk memenuhi ketentuan syarat pendaftaran tersebut.

Hal senada juga disampaikan oleh Kepala Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan (H. Ulil Amri) yang mengatakan :

“...Persyaratan pendaftaran haji di Kantor Kementerian Agama Kab. Bintan telah diikuti dengan benar sesuai aturan yang berlaku....” (Wawancara, 20 April 2012).

Jumlah staf pada Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan sebanyak dua orang. Dalam mengimplementasikan kebijakan pendaftaran haji khususnya aturan mengenai persyaratan pendaftaran, mereka telah mematuhi semua aturan yang berlaku.

Pendapat yang sama tentang pendaftaran haji juga diutarakan salah satu jemaah haji Kab. Bintan (H. Hanafi) yang mengatakan :

“...Aparat pelayanan pendaftaran haji pada Kantor Kementerian Agama Kab. Bintan telah mematuhi persyaratan pendaftaran haji sebagaimana diatur dalam peraturan....” (Wawancara, 22 April 2012).

Dari pendapat salah satu jemaah haji Kab. Bintan di atas menunjukkan bahwa ternyata jemaah haji juga merasakan adanya kepatuhan implementor terhadap persyaratan pendaftaran haji. Implementor dalam hal ini tidak pernah menambah atau mengurangi persyaratan yang telah ditetapkan.

Berdasarkan hasil wawancara di atas diketahui bahwa aparatur Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan khususnya pada Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah sebagai implementor kebijakan pendaftaran haji telah mematuhi persyaratan pendaftaran haji untuk calon jemaah haji Kab. Bintan. Hal itu artinya pihak Kantor

Kementerian Agama Kabupaten Bintan tidak melakukan penambahan ataupun pengurangan persyaratan yang sudah ditetapkan yaitu pendaftar haji harus beragama Islam, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang masih berlaku. Persyaratan yang ada tersebut masih membuka peluang terjadinya penyimpangan dan pelanggaran oleh orang-orang yang tidak bertanggung jawab.

b. Prosedur Pendaftaran Haji

Prosedur pendaftaran haji merupakan tata cara yang harus diikuti oleh masyarakat Islam yang hendak menunaikan ibadah haji agar mereka dapat terdaftar sebagai calon jemaah haji. Selain tuntutan keharusan kepada masyarakat untuk mengikuti prosedur pendaftaran haji yang berlaku juga kepatuhan petugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan sebagai implementor terhadap prosedur pendaftaran haji mutlak diperlukan untuk mendukung implementasi UU No.13 Tahun 2008.

Dalam rangka mempercepat dan mensukseskan pelayanan dalam penyelenggaraan ibadah haji serta meminimalisir dari penyalahgunaan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab, maka Kementerian Agama secara bertahap akan menggunakan pendaftaran haji dengan teknologi biometric berbasis web (Baedawi, A. 2012: 54).

Manfaat dari system ini mempunyai banyak keuntungan, diantaranya dapat digunakan untuk mendeteksi keberangkatan seorang

jamaah yang telah menunaikan ibadah haji berkali kali. Kemudian yang lebih penting daripada itu adalah ke depan akurasi data bisa dipertanggungjawabkan dan bisa dijadikan pijakan sebagai bahan pengambilan keputusan.

Berdasarkan pengamatan di lapangan (khususnya pada saat jam pelayanan pendaftaran haji), peneliti melihat bahwa petugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan sebagai implementor selalu menjelaskan dan mengarahkan calon jemaah haji yang baru mendaftar untuk mengikuti prosedur pendaftaran haji yang telah ditentukan.

Arahan pertama dari petugas kepada calon jemaah haji adalah harus membuka rekening tabungan haji pada Bank Penerima Setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPS-BPIH), kemudian calon jemaah haji melakukan setoran awal ke Bank BPS-BPIH sebesar Rp. 25.000.000; (dua puluh lima juta) rupiah. Arah selanjutnya calon jemaah haji memeriksakan kesehatan ke Puskesmas dimana calon jemaah haji berdomisili untuk memperoleh Surat Keterangan Sehat.

Penjelasan berikutnya adalah calon jemaah haji juga diharuskan menyiapkan semua kelengkapan berkas administrasi pendaftaran lainnya dan mengikuti prosedur pendaftaran yang sudah ditentukan dalam aturan pemerintah.

Kepatuhan petugas terhadap prosedur pendaftaran haji sebagaimana hasil pengamatan di atas menunjukkan bahwa petugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan sebagai implementor telah menaati prosedur yang berlaku. Hasil wawancara dengan

informan juga terungkap bahwa implementor telah mengikuti ketentuan prosedur pendaftaran haji yang diatur dalam PMA No.15/2006.

Hal diatas disampaikan oleh Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintanyang menyatakan :

“...Tentang prosedur pendaftaran haji di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintankami telah berpedoman pada PMA No.15/2006, bahkan untuk memudahkan sosialisasinya kepada masyarakat maka petugas membuat brosur khusus yang menjelaskan tahapan prosedur pendaftaran haji...” (*Wawancara, 19 April 2012*).

Menurut Peraturan Menteri Agama (PMA) No.15/2006 pasal 5 (1) dijelaskan bahwa prosedur pendaftaran haji yaitu: a) mengisi SPPH (Surat Pendaftaran Pergi Haji) di Kantor Departemen Agama kabupaten/kota dengan menyerahkan foto copy KTP, surat keterangan sehat, dan pasfoto terbaru ukuran 3x4 sebanyak 10 lembar, berlatar belakang putih dengan ukuran muka tampak 70-80%; b) membayar setoran awal ke BPS- BPIH (Bank Penerima Setoran – Biaya Pendaftaran Ibadah Haji) untuk mendapatkan nomor porsi; c) menyerahkan bukti setoran awal ke kantor Departemen Agama kabupaten/kota.

Dari ketentuan pasal ini menunjukkan bahwa Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan sebagai implementor telah mematuhi prosedur pendaftaran haji sebagaimana mestinya, hal ini dibuktikan dengan pembuatan brosur pendukung yang berisi informasi tentang prosedur pendaftaran haji untuk dibagikan kepada masyarakat yang membutuhkan informasi tersebut.

Kepatuhan terhadap prosedur pendaftaran haji seperti yang dinyatakan oleh Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan juga diungkapkan oleh Kasi Penyelenggara Haji dan Umrah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan yang mengatakan :

“...Prosedur pendaftaran haji yang telah ditetapkan dalam aturan sudah dipatuhi dan dijalankan dengan benar...” (*Wawancara, 20 April 2012*).

Dari pernyataan di atas diketahui bahwa seksi Penyelenggara Haji dan umrah sebagai pelaksana teknis pelayanan pendaftaran haji telah mematuhi dan menjalankan isi pasal 5 (1) PMA No.15/2006 yang mengatur prosedur pendaftaran haji *reguler*.

Pernyataan senada juga disampaikan oleh salah satu Staf Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan (Yusran) yang menyatakan :

“...Prosedur pendaftaran haji sudah dipatuhi dengan benar oleh petugas, yaitu petugas mengarahkan calon jemaah haji yang mendaftar, apabila kelengkapan pendaftaran sudah lengkap sesuai petunjuk, kemudian dientry ke Bank jika SPPH sudah ditandatangani oleh Kantor Kementerian Agama. Sesudah entry dapat nomor porsi (BPIH) dari Bank...” (*Wawancara, 20 April 2012*).

Dalam penerapan aturan prosedur pendaftaran haji, staf Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah Kab. Bintan selalu mengarahkan calon jemaah haji agar mengikuti prosedur yang berlaku. Pertama-tama calon jemaah haji diarahkan untuk mengisi SPPH di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan dengan menyerahkan semua berkas yang ditentukan, selanjutnya calon jemaah haji diminta membayar setoran awal ke PBS-BPIH untuk mendapatkan nomor

porsi, setelah itu calon jemaah kembali lagi ke Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan untuk menyerahkan bukti setoran awal dari BPS-BPIH tersebut.

Berdasarkan pernyataan di atas menunjukkan bahwa prosedur pendaftaran haji telah dipatuhi oleh pihak Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan. Dalam hal ini, pendapat yang sama juga disampaikan oleh salah seorang jemaah haji Kab. Bintan (H. Mawardi) yang menyatakan :

“...Petugas pada Kantor Kementerian Agama Kab. Bintan telah menjalankan prosedur pendaftaran haji sesuai aturan yang ada...” (*Wawancara, 22 April 2012*).

Dari hasil pengamatan dan wawancara serta analisis berdasarkan ketentuan yang berlaku di atas diketahui bahwa implementor telah mematuhi dan mengarahkan semua ketentuan prosedur pendaftaran haji dengan baik kepada calon jemaah haji sehingga calon jemaah haji tidak merasa dirugikan atau dikecewakan. Keberhasilan ini salah satunya didukung dengan diterapkannya pendaftaran haji di Kementerian Agama Kabupaten Bintan dengan menggunakan sistem SISKOHAT (Sistem Komputerisasi Haji Terpadu).

Selain itu juga didukung oleh pernyataan salah seorang akademisi dari Sekolah Tinggi Agama Islam (STAI) Abdurrahman di Tanjungpinang, H. Imam Subekti, S.Ag, M.Pd.I yang mengatakan:

“ Undang-undang pada dasarnya menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan haji di Indonesia, ketentuannya sudah baku hanya saja perlu dilengkapi dengan aksi nyata dalam bentuk pelayanan optimal kepada masyarakat. Selama ini menurut saya, Kemenag Bintan sudah mematuhi Undang-undang tersebut, tidak ada usaha mereka yang saya tahu dalam

melebihkan maupun mengurangi syarat-syarat seseorang untuk naik haji". (*Wawancara, 1 Mei 2013*)

Penelitian terkait pendaftaran haji dilakukan oleh Muchsin (2012) berkaitan dengan sejauh mana pengaruh diterapkannya Sistem Komputerisasi Haji Terpadu (SISKOHAT) dalam Pelayanan Pendaftaran Haji. Hasilnya adalah SISKOHAT ternyata mempunyai hubungan atau korelasi yang cukup kuat dengan variabel pelayanan pendaftaran haji dengan koefisien korelasi $r = 0.519$. Dalam penelitian tersebut, variabel performansi SISKOHAT juga mempunyai pengaruh terhadap pelayanan pendaftaran haji.

Penelitian lain yang berkaitan dengan haji adalah penelitian yang dilakukan oleh Sugiyo (2010) yang meneliti tentang Analisis Kualitas Pelayanan Pendaftaran Haji Pada Kantor Kementerian Agama Kota Pangkalpinang. Kesimpulan dalam penelitian tersebut disebutkan bahwa hendaknya ketepatan waktu pelayanan baik dari segi durasi, permulaan dan berakhirnya dilaksanakan sesuai dengan aturan yang berlaku, dan sinkron antara satu unit kerja yang satu dengan lainnya.

c. Prosedur Manasik Haji

Prosedur manasik haji merupakan tata cara yang harus diikuti oleh masyarakat Islam yang hendak menunaikan ibadah haji agar mereka dapat melaksanakan ibadah haji dengan baik dan benar sesuai dengan tuntunan Islam. Selain tuntutan keharusan kepada masyarakat untuk mengikuti proses manasik haji, yang harus berlaku juga adalah kepatuhan petugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten

Bintan sebagai implementor terhadap prosedur manasik haji seperti yang dimanahkan oleh UU. No.13 tahun 2008.

Dalam pelaksanaan manasik haji Kantor Kementerian Agama Kabupaten Binta tidak membatasi hanya bagi jama'ah calon haji yang akan berangkat pada tahun yang bersangkutan, tetapi memberikan kesempatan yang seluas luasnya kepada seluruh umat islam untuk mengikuti pelaksanaan manasik haji, dengan maksud agar pada saatnya nanti apabila ingin melaksanakan ibadah haji mereka sudah pernah mengikuti pelaksanaan manasik haji.

Berdasarkan pengamatan di lapangan (khususnya pada saat jam pelayanan pendaftaran haji), peneliti melihat bahwa petugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten Binta sebagai implementor selalu menjelaskan dan mengarahkan calon jemaah haji yang baru mendaftar untuk mengikuti prosedur –prosedur perhajian termasuk kapan dilaksanakannya manasik haji dan tempatnya. Kepatuhan petugas terhadap prosedur pelayanan haji sebagaimana hasil pengamatan di atas menunjukkan bahwa petugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten Binta sebagai implementor telah menaati prosedur yang berlaku.

Hasil wawancara dengan informan juga terungkap bahwa implementor telah mengikuti ketentuan prosedur pelayanan haji yang diatur dalam UU No.13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah

Haji. Hal ini disampaikan oleh Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan yang menyatakan :

“...Tentang prosedur pelayanan haji di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintantelah berpedoman pada UU No.13 tahun 2008, bahkan untuk memudahkan sosialisasinya kepada masyarakat maka petugas membuat brosur khusus yang menjelaskan tahapan prosedur perhajian termasuk syarat pendaftaran dan manasik haji dalam bentuk visual...”
(*Wawancara, 19 April 2012*).

Pelayanan haji tersebut juga diperkuat oleh pernyataan H. Imam Subekti, S.Ag, M.Pd.I salah seorang akademisi.

“Yang saya tahu, komunikasi yang mereka lakukan sudah baik, banyak informasi terkait penyelenggaraan haji tersebar di berbagai media baik cetak maupun elektronik, seperti dialog di RRI, Batam TV dan brosur pendaftaran haji”. (*Wawancara, 1 Mei 2013*)

Dari pernyataan tersebut menunjukkan bahwa Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan sebagai implementor telah mematuhi prosedur pelayanan haji sebagaimana mestinya, hal ini dibuktikan dengan pembuatan brosur pendukung yang berisi informasi tentang prosedur pelayanan haji termasuk manasik haji untuk dibagikan kepada masyarakat yang membutuhkan informasi tersebut.

Kepatuhan terhadap prosedur pelayanan haji seperti yang dinyatakan oleh Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan juga diungkapkan oleh Kasi Penyelenggara Haji dan Umrah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan yang mengatakan :

“...Prosedur manasik haji yang telah ditetapkan dalam aturan sudah dipatuhi dan dijalankan dengan benar...” (*Wawancara, 20 April 2012*).

Dari pernyataan di atas diketahui bahwa seksi Penyelenggara Haji dan Umrah sebagai pelaksana teknis pelayanan haji telah mematuhi dan menjalankan isi UU no.13 tahun 2008. Pernyataan senada juga disampaikan oleh salah satu Staf Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah Kankemenag Kab. Bintan (Yusran) yang menyatakan :

“...Prosedur manasik haji sudah dipatuhi dengan benar oleh petugas, yaitu petugas mengarahkan calon jemaah haji yang mendaftar, apabila kelengkapan pendaftaran sudah lengkap sesuai petunjuk, kemudian dientry ke Bank jika SPPH sudah ditandatangani oleh Kepala Kankemenag. Sesudah entry dapat nomor porsi (BPIH) dari Bank....” (*Wawancara, 20 April 2012*).

Dalam penerapan aturan prosedur manasik haji, staf Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah Kab. Bintan selalu mengarahkan calon jemaah haji agar mengikuti prosedur yang berlaku. Pertama-tama calon jemaah haji diarahkan untuk terus mengikuti manasik yang diadakan oleh Kementerian Agama Kab. Bintan maupun oleh Kantor Urusan Agama Kecamatan setempat.

Dalam hal ini, pendapat yang sama disampaikan oleh salah satu jemaah haji Kab. Bintan (H. Hanafi) yang menyatakan :

“...Petugas pada Kantor Kementerian Agama Kab. Bintan telah menjalankan prosedur manasik haji sesuai aturan yang ada....” (*Wawancara, 22 April 2012*).

Dari hasil pengamatan dan wawancara serta analisis berdasarkan ketentuan yang berlaku di atas diketahui bahwa implementor telah mematuhi dan mengarahkan semua ketentuan prosedur manasik haji

dengan baik kepada calon jemaah haji sehingga calon jemaah haji tidak merasa dirugikan atau dikecewakan serta faham benar apa yang harus dilakukan pada saat pelaksanaan ibadah haji.

2. Lancarnya Rutinitas Fungsi

Dalam menjalankan kebijakan pendaftaran haji, pelaksanaan rutinitas fungsi aparat Kantor Kementerian Agama Kab. Bintan harus tetap terlaksana dengan lancar, karena pendaftaran haji ini bukan merupakan satu-satunya tugas pokok dari aparat Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan, masih banyak tugas-tugas lain yang dijalankan oleh Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan sebagai wujud *public service*.

Adapun indikator yang dapat mengukur lancarnya pelaksanaan rutinitas fungsi yaitu : a) pemahaman implementor terhadap tupoksi, b) kelancaran pelaksanaan tugas implementor, c) hubungan kerja antar implementor.

a. Pemahaman Implementor Terhadap Tupoksi

Pemahaman terhadap tugas pokok dan fungsi (tupoksi) merupakan hal yang penting dimiliki oleh aparat pemerintah, dengan memahami tupoksinya aparat baru dapat melaksanakan tugasnya dengan baik dan benar. Aparat Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan telah memahami serta menjalankan tugas pokok dan fungsinya masing-masing sesuai bidangnya, hal ini seperti yang

dikemukakan oleh Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten

Bintanyang menyatakan :

“...Kankemenag Kab. Bintan memiliki lima seksi, dan kita telah bekerja sesuai dengan tupoksi masing-masing...” (*Wawancara, 19 April 2012*).

Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan mempunyai 7 (tujuh) eselon IV yang terdiri dari Kepala Subbagian Tata Usaha, Seksi Urusan Agama Islam, Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah (Seksi PHU); Seksi Madrasah dan Pendidikan Agama Islam pada Sekolah Umum (Seksi Mapenda); Seksi Pendidikan Keagamaan, Pondok Pesantren (Seksi Pekpontren), Seksi Pendidikan Agama Islam pada Masyarakat dan Pemberdayaan Masjid (Seksi Penamas); dan Penyelenggara Zakat dan Wakaf (Peny. Zakat dan Wakaf).

Dalam menjalankan tupoksinya setiap aparatur telah memahami lebih dahulu semua tupoksi yang ada sehingga tidak terjadi kesalahan-kesalahan kerja sebagai akibat dari ketidakfahaman aparatur terhadap tupoksi. Kaitannya dengan hal ini Kasi Penyelenggara Haji dan Umrah

Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan menyatakan :

“...Pemahaman petugas (implementor) terhadap tupoksi Seksi Penyelenggara Haji telah cukup baik...” (*Wawancara, 20 April 2012*).

Pemahaman yang baik terhadap tupoksi masing-masing seksi akan menunjang pelaksanaan tugas seksi tersebut. Dalam hal ini tupoksi Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah adalah melakukan bimbingan dan pelayanan di bidang penyelenggaraan haji. Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah memiliki fungsi bimbingan

dan pelayanan di bidang penyuluhan haji dan umrah, bimbingan jemaah dan petugas, dokumen dan perjalanan haji, perbekalan dan akomodasi haji, pembinaan KBIH dan pasca haji. Semua tupoksi tersebut telah dipahami oleh Kepala seksi dan staf Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan.

Pemahaman terhadap tupoksi ini juga dinyatakan oleh salah satu Staf Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan (Yusran) yang mengatakan :

“...Bahwa sebelum kami menjalankan tupoksi Penyelenggara Haji dan Umrah terlebih dahulu kami mempelajari dan memahami tupoksi kami tersebut...” (Wawancara, 20 April 2012).

Semua staf Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan dalam pelayanan kepada masyarakat telah melaksanakan tupoksi sebagaimana mestinya, baik yang menyangkut pelayanan maupun penyelenggaraan haji.

Berdasarkan pengamatan penulis di lapangan diketahui bahwa aparatur Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan dan khususnya aparatur pada Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah telah memahami dan melaksanakan tupoksinya dengan baik dan benar, hal ini dapat diukur dari setiap pelaksanaan tugas pelayanan dan bimbingan haji dan umrah, bimbingan jemaah dan petugas, dokumen dan perjalanan haji, perbekalan dan akomodasi haji, pembinaan KBIH

dan pasca haji (bidang Penyelenggara Haji) tidak mengalami kesalahan yang berarti.

b. Kelancaran Pelaksanaan Tugas Implementor

Lancarnya pelaksanaan rutinitas fungsi Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintandapat dilihat salah satunya dengan kelancaran pelaksanaan tugas oleh aparat di masing-masing seksi, dengan lancarnya pelaksanaan tugas-tugas yang diberikan kepada para aparat di masing-masing seksi ini, maka secara tidak langsung merupakan cerminan bahwa pelaksanaan rutinitas fungsi di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan berjalan dengan lancar.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan, beliau yang mengatakan :

“...Pelaksanaan tugas setiap seksi telah berjalan dengan lancar, hanya saja masih terdapat beberapa kelemahan diantaranya masih belum tersedia fasilitas/sarana pendukung kinerja yang memadai....” (*Wawancara, 19 April 2012*).

Pelaksanaan tugas pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan sebagaimana pendapat Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan memang telah berjalan dengan baik dan lancar. Hal ini dapat dibuktikan dengan pelayanan yang diberikan aparatur kepada masyarakat tidak ditemukan kekeliruan dalam menjalankan tugas, artinya masyarakat akan diberikan pelayanan haji oleh petugas pada seksi Penyelenggara Haji dan Umrah dan bukan seksi yang lain.

Dengan demikian pelaksanaan tugas pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan telah berjalan dengan lancar, hal ini karena setiap urusan ditangani oleh seksi yang sesuai.

Pernyataan senada disampaikan oleh Kasi Penyelenggara Haji dan Umrah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintanyang menyatakan :

“...Pelaksanaan tugas pada Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah sudah berjalan baik dan lancar meskipun kadang ada kendala teknis misalnya fasilitas yang kurang...” (*Wawancara, 20 April 2012*).

Tugas Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah adalah melayani dan membimbing masyarakat di bidang pelayanan dan penyelenggaraan haji. Dalam melaksanakan tugasnya seksi ini telah melakukan bimbingan dan pelayanan kepada masyarakat dengan baik dan lancar, hal ini karena dukungan pemahaman yang benar terhadap tupoksi.

Kelancaran pelaksanaan tugas ini juga diakui oleh salah satu Staf Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan(Netty Hapsah) yang mengatakan :

“...Setiap tugas yang dilaksanakan telah berjalan dengan lancar dan jika dalam pelaksanaannya terdapat kendala dan tantangan maka kami selalu berkoordinasi dengan atasan dan selanjutnya mencari solusi penyelesaiannya...” (*Wawancara, 20 April 2012*).

Dari hasil wawancara di atas diketahui bahwa pelaksanaan tugas implementor telah berjalan dengan lancar. Hal ini membuktikan bahwa kelancaran pelaksanaan rutinitas fungsi di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan telah berjalan dengan baik.

c. Hubungan Kerja Antar Implementor

Pada setiap organisasi kelancaran rutinitas fungsi sangat diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi, Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan terdapat 1(satu) subbag dan 5 (lima) seksi yang memiliki tupoksi masing-masing, untuk itu diperlukan hubungan kerja yang baik antar pegawai di dalam satu seksi ataupun antar seksi dalam organisasi Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan.

Dari hasil wawancara dengan informan diketahui bahwa hubungan kerja antar implementor berjalan dengan harmonis. Hubungan kerja yang harmonis antar implementor merupakan modal yang penting untuk menunjang kelancaran kerja organisasi yang nantinya akan berdampak pada pelayanan yang prima dan memuaskan bagi masyarakat.

Hubungan kerja antar implementor ini disampaikan oleh Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan sebagai berikut :

“...Hubungan kerja antar pegawai (implementor) di Kankemenag Kab. Bintan sangat kondusif dan berjalan cukup baik...”
(Wawancara, 19 April 2012).

Kondisi lingkungan kerja yang kondusif akan terwujud dengan adanya hubungan kerja yang baik antar implementor pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan, hal ini dapat mendukung lancarnya pelaksanaan rutinitas fungsi. Dengan terwujudnya hubungan kerja yang nyaman dan kondusif antar implementor maka pelaksanaan rutinitas fungsi akan berjalan dengan baik dan lancar.

Hubungan kerja yang kondusif tersebut juga diakui oleh Kasi Penyelenggara Haji dan Umrah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan yang menyatakan :

“...Ya, hubungan kerja antar pegawai Kankemenag Kab. Bintan dan khususnya pegawai pada Seksi Peny, Haji dan Umrah sudah berjalan dengan baik...” (*Wawancara, 20 April 2012*).

Berdasarkan hasil wawancara diketahui bahwa hubungan kerja antar implementor pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan telah berjalan dengan baik dan harmonis. Dengan terwujudnya hubungan yang baik dan harmonis antar implementor maka pelaksanaan rutinitas fungsi akan berjalan dengan lancar.

3. Terwujudnya Kinerja dan Dampak yang Dikehendaki Dalam Pelayanan Pendaftaran Haji

Untuk mengetahui terwujud atau tidaknya kinerja dan dampak yang dikehendaki dalam implementasi UU No.13 Tahun 2008 pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan ini adalah dapat dilihat dari indikator yaitu 1) efisiensi pelayanan, 2) kepuasan hasil kerja, 3) peningkatan pelayanan.

a. Efisiensi Pelayanan

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan, beliau mengatakan :

“...Pelayanan pendaftaran haji dalam dua tahun terakhir ini berjalan cukup efektif dan efisien. Setelah dilakukan penataan administrasi dan pemberdayaan staf/pegawai dalam memberikan pelayanan dengan prinsip pelayanan yang cepat, tepat dan benar....” (*Wawancara, 19 April 2012*).

Keberhasilan implementasi kebijakan terbagi atas dua bagian yaitu terwujudnya kinerja kebijakan dan terwujudnya dampak kebijakan. Berkaitan dengan implementasi UU No.13 Tahun 2008, maka terwujudnya kinerja kebijakan lebih cenderung untuk pencapaian hasil implementasi dalam waktu yang pendek, salah satu indikatornya adalah terciptanya pelayanan yang lebih efisien.

Dalam hal ini Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan telah melakukan penataan administrasi dan pemberdayaan staf/pegawai/petugas untuk mendukung pelayanan yang cukup efektif dan efisien. Komentar yang sama juga diutarakan oleh Kasi Penyelenggara Haji dan Umrah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan yang mengatakan :

“...Tentang pelayanan pendaftaran haji yang diberikan oleh petugas pada Kankemenag Kab. Bintan sudah berjalan dengan efisien....” (*Wawancara, 20 April 2012*).

Terciptanya pelayanan yang lebih efisien menunjukkan bahwa kinerja Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan khususnya kinerja pada Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah telah berjalan dengan baik. Hal ini dibuktikan dengan pelayanan pendaftaran haji yang telah berhasil dilaksanakan dengan sukses oleh Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan.

Penilaian sedikit berbeda tentang efisiensi pelayanan pendaftaran haji yang diutarakan oleh salah satu jemaah haji Kab. Bintan (H. Hanafi) yang menyatakan :

“...Pelayanan pendaftaran haji oleh petugas sudah bagus, hanya saja dalam pelayanannya petugas kadang masih datang terlambat dalam melayani calon jemaah, hal ini disebabkan ada anggota keluarganya yang sakit, selain itu petugasnya sering berganti-ganti dalam melayani calon jemaah sehingga menimbulkan sedikit kebingungan bagi calon jemaah....”
(Wawancara, 22 April 2012).

Berdasarkan hasil wawancara di atas diketahui bahwa pelayanan pendaftaran haji yang diberikan oleh aparat pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan sudah berjalan dengan efisien, hanya saja dalam pelayanannya petugas kadang masih datang terlambat dalam melayani pendaftaran haji, hal ini disebabkan karena ada urusan keluarga yang penting dan mendesak.

b. Kepuasan Hasil Kerja

Dari hasil wawancara dengan Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan menyatakan :

“...Tentang hasil kerja aparat yang melakukan tugas-tugas pelayanan haji, sering saya memberikan apresiasi kepada mereka yang dianggap cukup optimal bekerja, dan kepuasan saya baru dirasakan jika semakin tidak ada komplain terhadap pelayanan yang sudah diberikan. Dan dalam satu tahun terakhir ini hampir tidak ada pengaduan masyarakat atau komplain terhadap pelayanan pendaftaran haji....” (Wawancara, 19 April 2012).

Berkaitan dengan implementasi UU No.13 Tahun 2008, maka terwujudnya kinerja kebijakan lebih cenderung untuk pencapaian hasil implementasi dalam waktu yang pendek, yaitu selain terciptanya pelayanan yang lebih efisien juga pemimpin merasakan kepuasan terhadap hasil kerja aparat.

Kepuasan pimpinan terhadap hasil kerja aparatur sebagaimana ungkapan Kepala Kankemenag di atas menunjukkan bahwa apabila semakin kecil komplain dari masyarakat tentang pelayanan yang diberikan. Hal senada disampaikan Kasi Penyelenggara Haji dan Umrah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan yang mengatakan :

“...Saya sudah merasa cukup puas dengan hasil kerja petugas yang melayani pendaftaran haji...” (*Wawancara, 20 April 2012*).

Terwujudnya kinerja yang ditunjukkan oleh kepuasan pemimpin terhadap hasil kerja petugas merupakan bukti bahwa petugas dalam melaksanakan pelayanan pendaftaran haji telah sesuai dengan kehendak kebijakan yang berlaku.

Penilaian yang sama juga dinyatakan salah satu jemaah haji Kab. Bintan (H. Mawardi) yang menyatakan :

“...Hasil kerja petugas/aparat pelayanan pendaftaran haji sudah cukup memuaskan kami sebagai jemaah. Dalam pelayanannya petugas selalu bersikap ramah dan tidak bosan menjawab pertanyaan jemaah yang belum jelas memahami proses pendaftaran haji...” (*Wawancara, 22 April 2012*).

Dari hasil wawancara di atas diketahui bahwa hasil kerja aparatur Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan khususnya dalam pelayanan pendaftaran haji telah memuaskan pimpinan dan masyarakat. Dalam pengamatan penulis memang terbukti bahwa pimpinan sangat merasa puas terhadap pelayanan petugas pendaftaran haji, hal ini ditunjukkan dari kurang adanya sikap kurang senang atau marah-marah kepada petugas yang bekerja,

selain itu masyarakat juga sudah cukup merasakan kepuasan terutama saat dilayani dengan baik dan mendapatkan informasi yang dibutuhkan dalam pendaftaran haji.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa hasil kerja dalam pelayanan pendaftaran haji telah memuaskan atasan pimpinan dan masyarakat yang mendaftar haji.

c. Peningkatan Pelayanan

Pelayanan pendaftaran haji di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan setelah adanya Kebijakan UU No.13 Tahun 2008 dirasakan semakin meningkat. Hal ini disampaikan oleh Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan yang mengatakan :

“...Dirasakan ada peningkatan pelayanan menjadi lebih baik setelah dengan konsisten menerapkan sistem pendaftaran haji sebagaimana diatur dalam UU No.13 Tahun 2008....”
(*Wawancara, 19 April 2012*).

Salah satu keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari terwujudnya dampak kebijakan. Berkaitan dengan implementasi UU No.13 Tahun 2008, terwujudnya dampak atau manfaat yang dikehendaki dalam waktu yang lama adalah terjadinya peningkatan pelayanan pendaftaran haji yang lebih baik dan berkualitas.

Ripley dan Franklin dalam Subarsono (2005:89) menambahkan bahwa kompleksitas implementasi bukan saja ditujukan oleh aktor atau unit organisasi yang terlibat tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik

variabel individual maupun variabel organisasi; dan masing-masing variabel pengaruh tersebut juga saling berinteraksi satu sama lain. Dalam hal peningkatan pelayanan Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan telah merasakan adanya peningkatan pelayanan yang dari tahun ke tahun yang lebih baik karena masyarakat sudah semakin memahami kebijakan yang ada.

Sedangkan peningkatan Pelayanan menurut Kasi Penyelenggara Haji dan umrah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan mengungkapkan :

“...Pelayanan pendaftaran haji dirasakan semakin meningkat, memang pernah ada masyarakat yang datang menghadap dan mengadu tentang pelayanan pendaftaran haji, tetapi setelah dijelaskan mereka paham...” (Wawancara, 20 April 2012).

Peningkatan pelayanan haji yang lebih baik merupakan dampak jangka panjang dari kebijakan UU No.13 Tahun 2008. Dampak ini telah dirasakan oleh masyarakat terutama mereka yang berkeinginan melakukan ibadah haji, hal ini karena masyarakat semakin memahami kebijakan tersebut yang telah tersosialisasi dengan baik. Meskipun demikian masih ada masyarakat yang belum memahami dengan baik kebijakan tersebut namun setelah diberikan penjelasan kembali mereka kemudian memahaminya.

Penilaian tentang pelayanan pendaftaran haji juga diakui oleh salah satu orang jemaah haji Kab. Bintan (H. Mawardi) yang mengatakan :

“...Saya merasakan pelayanan haji sudah meningkat karena urusannya tidak lama dan petugas selalu memberikan

penjelasan yang memuaskan ketika ada masalah yang saya tanyakan....” (*Wawancara, 22 April 2012*).

Peningkatan pelayanan yang diberikan oleh aparat merupakan salah satu tolak ukur dari keberhasilan implementasi kebijakan. Dengan adanya suatu kebijakan pemerintah diharapkan dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan tujuan kebijakan tersebut.

Berdasarkan hasil wawancara di atas diketahui bahwa dengan adanya UU No.13 Tahun 2008 ini telah dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat terutama dalam masalah pelayanan haji khususnya dalam memenuhi kelengkapan persyaratan dan kejelasan prosedur pendaftaran haji.

D. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pelayanan Haji

Implementasi kebijakan adalah salah satu tahapan dari sebuah tahapan panjang dalam sebuah proses kebijakan publik, sehingga tahapan ini sangatlah menentukan berhasil tidaknya sebuah kebijakan. Dalam proses pengimplementasian kebijakan di lapangan sudah dapat dipastikan implementor akan menemukan kendala dan hambatan yang akan mempersulit tugas implementor, di samping faktor-faktor pendorong yang dapat mempermudah kerja implementor.

1. Jumlah Sumber Daya Pegawai

Jumlah pegawai Negeri Sipil (PNS) pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan menurut sumber data Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan pada tahun 2012 adalah 180 orang, terdiri pegawai Administrasi dan pegawai teknis fungsional, sedangkan tenaga administrasi berjumlah 40 orang bisa dilihat dalam table dibawah ini :

Tabel 4.7
Pegawai Administrasi Berdasarkan
Tk.Pendidikan dan Jenis Kelamin

Tingkat Pendidikan	Jenis kelamin		Jumlah
	Laki – laki	Wanita	
SLTP	-	-	-
SLTA	7	5	12
D II	2	-	2
D III	-	-	-
S I	15	9	24
S 2	1	1	2
Jumlah			40

Sumber Data : Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan

Sebelum menganalisis lebih lanjut mengenai kualitas pelayanan pendaftaran Haji pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan, terlebih dahulu akan disajikan gambaran umum mengenai identitas petugas pelayanan haji Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan ini adalah eselon III (Kepala Kantor), Eselon IV (Kepala seksi Penyelenggaraan Haji dan Umroh), dan pegawai non eselon atau staf penyelenggaraan Haji dan umroh dengan status sebagai Pegawai negeri Sipil (PNS) Pada Kantor Kementerian Agama

Kabupaten Bintan.

Tahapan-tahapan pelayanan pendaftaran haji yang diberikan Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan dalam melayani jemaah haji meliputi hal-hal sebagai berikut :

- a. Menyebarkan pengumuman pendaftaran haji dan syarat-syaratnya kepada masyarakat.
- b. Pendaftaran Calon Jemaah Haji serta pemeriksaan kelengkapan administrasi.
- c. Membuat rekap pendaftaran untuk pembuatan paspor
- d. mengelompokkan jemaah per kecamatan
- e. Menyusun daftar urutan kloter
- f. Menyusun lembar biru untuk BPIH (untuk penerbangan)
- g. Menyusun dan memeriksa buku kesehatan
- h. Pemberitahuan tentang jadwal waktu pemberangkatan haji
- i. Membagikan buku paket manasik haji sebanyak 4 buku.
- j. Memberikan bimbingan manasik haji
- k. Membagikan koper, tas tenteng, dan tas paspor serta pakaian seragamjemaah haji.

Jumlah Pegawai pada Seksi Penyelenggaraan Haji dan Umroh Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan adalah sebagaimana tersebut pada table 4.8 dibawah ini :

Tabel 4.8
Pegawai Pada Seksi Penyelenggaraan Haji dan Umroh
Berdasar Pendidikan dan Golongan

No	Pendidikan	Golongan				Jumlah
		I	II	III	IV	
1	SD	-	-	-	-	-
2	SLTP	-	-	-	-	-
3	SLTA	-	1	-	-	1
4	D III	-	-	-	-	-
5	S1	-	-	2	-	2
Jumlah						3

Sumber Data : Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan 2012

2. Tugas Pokok dan Fungsi Seksi Penyelenggaraan Haji dan Umroh

Seksi Penyelenggaraan haji dan Umroh adalah merupakan salah satu seksi dari lima seksi dan satu penyelenggara pada Kantor Kementerian Agama Kab. Bintan. Untuk memudahkan pemahaman tentang tugas pokok dan fungsi seksi Seksi Penyelenggaraan haji dan Umroh, maka akan dijelaskan dulu tentang Tri Program Inti Kementerian Agama sebagai berikut :

- a. Terwujudnya masyarakat yang agamis, berperadaban luhur, berbasiskan hati nurani yang disinari oleh ajaran agama.
- b. Terhindarnya perilaku radikal, ekstrim, tidak toleran dan eksklusif dalam kehidupan beragama, sehingga terwujud masyarakat yang rukun dan damai dalam kebersamaan dan ketentraman.
- c. Terbinanya masyarakat agar menghayati, mengamalkan ajaran agama dengan sebenar-benarnya, mengutamakan persamaan menghormati perbedaan, melalui internalisasi ajaran agama.

Untuk melaksanakan tugas dan fungsi tersebut dan pelengkap pemahaman, dalam table terlampir disajikan bagan struktur organisasi Kantor Kementerian Agama Kab. Bintan sebagaimana gambar 4.4 berikut:

STRUKTUR ORGANISASI KANTOR KEMENTERIAN AGAMA
KAB.
BINTAN



Sumber : Keputusan Menteri Agama Nomor 373 Tahun 2002

Adapun tugas pokok seksi Penyelenggara Haji dan Umroh sesuai Keputusan Menteri Agama Nomor :373 Tahun 2002sebagai berikut :

- a. Tugas

Seksi Haji Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan merupakan salah satu seksi di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan. Adapun tugas seksi tersebut sebagaimana pada pasal 89 KMA 373 tahun 2002 adalah melakukan pelayanan dan pembinaan di bidang penyuluhan haji dan umrah, bimbingan jama'ah dan petugas, dokumen dan perjalanan haji, perbekalan dan akomodasi haji serta pembinaan KBIH dan pasca haji.

b. Fungsi

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana yang telah disebutkan di atas, Seksi Penyelenggaraan Haji dan Umrah melaksanakan fungsi :

- 1) Pelaksanaan Urusan Haji di tingkat Kabupaten;
- 2) Pelaksanaan Kebijakan Teknis di Bidang Perhajian;
- 3) Pelaksanaan Kegiatan / program yang menjadi tanggung jawab Seksi Haji;
- 4) Penyampaian laporan hasil evaluasi pelaksanaan kegiatan / program Seksi Haji kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan

Untuk melaksanakan Tugas Pokok Seksi Penyelenggaraan Haji dan Umroh memiliki Visi, Misi dan Tujuan dan Program sebagai berikut :

1. Visi

Visi Seksi Penyelenggaraan Haji dan Umroh Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan adalah Meningkatkan Pelayanan Haji.

2. Misi

Misi Seksi Penyelenggaraan Haji dan Umroh Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan adalah Meningkatkan kualitas pelayanan penyelenggaraan penyuluhan dan bimbingan haji.

3. Tujuan dan Sasaran.

Dalam melaksanakan misi, Seksi Penyelenggaraan Haji dan Umrah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan merumuskan tujuan dan sasaran sebagai berikut :

➤ Tujuan

Meningkatnya kualitas pelayanan penyelenggaraan haji Kabupaten Bintan.

➤ Sasaran

Tercapainya penyelenggaraan ibadah haji yang baik

4. Program yang dibuat meliputi :

- 1) Peningkatan Kualitas pelayanan SDM penyelenggara haji dan umrah.
- 2) Peningkatan kualitas pelayanan penyuluhan dan bimbingan haji.
- 3) Peningkatan kualitas pelayanan penyelenggaraan haji kabupaten Bintan.

Untuk mengetahui faktor-faktor yang berpengaruh dalam implementasi UU. No.13 tahun 2008 pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan penulis menggunakan teori George C. Edward III. Menurut Edward III

terdapat empat faktor kritis yang dapat mempengaruhi implementasi suatu kebijakan, keempat faktor itu adalah komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

Dalam penelitian di lapangan, keempat faktor tersebut masing-masing ditemukan hal-hal yang menjadi faktor pendorong maupun faktor penghambat terhadap implementasi UU. No.13 tahun 2008 pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan. Untuk lebih jelasnya dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Komunikasi

Dalam faktor komunikasi yang menjadi faktor pendorong adalah 1) adanya sosialisasi, 2) adanya keragaman dalam saluran komunikasi, 3) terdapat konsistensi dalam penyampaian pesan/perintah kebijakan. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan, H.Arusman Yusuf sebagai berikut :

“...Ada kegiatan sosialisasi UU. No.13 tahun 2008 yang dilakukan oleh Kankemenag Kab. Bintan, cara sosialisasinya kepada petugas dengan mengadakan pertemuan kemudian langsung disampaikan, sementara untuk masyarakat secara umum dilakukan melalui media RRI Tanjungpinang dan pemberian informasi haji pada jam kerja Kankemenag Kab. Bintan, selain itu kami tetap konsisten untuk mengikuti dan menyampaikan aturan sebagaimana diatur dalam UU. No.13 tahun 2008...” (Wawancara, 19 April 2012).

Menurut teori Edward III terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan komunikasi, yaitu: 1) *Transmisi*, penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. 2) *Kejelasan*, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan. 3) *Konsistensi*, perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah

konsisten dan jelas untuk dijalankan. Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Berdasarkan hasil wawancara dan teori di atas diketahui bahwa kegiatan komunikasi dalam upaya implementasi UU. No.13 tahun 2008 telah melalui proses transmisi yaitu adanya sosialisasi baik secara langsung maupun tidak langsung, selain itu dalam sosialisasinya disampaikan dengan jelas dan tetap konsisten dengan isi kebijakan yang diatur.

Pernyataan senada juga diungkapkan Kasi Penyelenggara Haji dan Umrah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan yang mengatakan :

“...UU. No.13 tahun 2008 yang mengatur masalah pelayanan haji sudah disosialisasikan dengan baik kepada masyarakat, baik melalui media elektronik radio maupun media cetak lokal selain sosialisasi secara khusus kepada petugas pelayanan haji di Kankemenag dan BPS-BPIH. Dan dalam penyampaian kebijakan kami tetap konsisten dengan pesan isi kebijakan tersebut...” (Wawancara, 20 April 2012).

Dari pernyataan di atas diketahui bahwa kegiatan sosialisasi UU. No.13 tahun 2008 telah berjalan dengan baik. Sosialisasi yang diberikan kepada masyarakat dilakukan melalui sarana komunikasi berupa radio dan koran lokal termasuk juga brosur tentang perhajian. Sedangkan sosialisasi kepada petugas disampaikan secara langsung melalui kegiatan sosialisasi yang dilakukan oleh pihak Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan.

Sosialisasi pendaftaran haji, sebagai bagian dari pelayanan haji ini disampaikan salah satu staf Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan (Yusran) yang mengatakan :

“...Iya, kami sebagai aparatur pelayanan ibadah haji selalu dibekali (diberikan sosialisasi) dalam menjalankan kebijakan pemerintah tentang penyelenggaraan haji secara konsekuen dan profesional...”
(Wawancara, 20 April 2012).

Dari ungkapan di atas diketahui bahwa aparatur Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan khususnya pada Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah seringkali diberikan pemahaman tentang kebijakan pelayanan haji melalui kegiatan sosialisasi dan pembinaan langsung pada saat bertugas termasuk dalam melakukan manasik haji.

Sebagai tambahan informasi, wawancara juga dilakukan kepada salah satu staf BPS-BPIH (Bank Mandiri) Tanjungpinang (Dian) yang mengatakan :

“...Sosialisasi kebijakan pelayanan haji yang termasuk di dalamnya pelayanan pendaftaran haji sering dilakukan oleh pihak Kementerian Agama yang melibatkan petugas dari instansi dan Bank yang terkait dengan penyelenggaraan haji...” (Wawancara, 20 April 2012).

Faktor komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat kebijakan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus dikomunikasikan kepada orang-orang yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten.

Sedangkan faktor penghambatnya adalah belum ada aturan yang secara rinci menjelaskan tentang manasik haji, termasuk sertifikasi petugas manasik haji dan materinya. Hal ini seperti yang dinyatakan oleh Kasi

Penyelenggara Haji dan Umrah Kantor Kementerian Agama Kabupaten

Bintan sebagai berikut :

“Sosialisasi tentang isi kebijakan pelayanan haji (persyaratan pendaftaran haji) telah disampaikan secara konsisten, hanya saja isi pesannya perlu dijelaskan lebih terinci sehingga tidak menimbulkan penafsiran ganda oleh masyarakat dan pihak-pihak yang berkepentingan dengan pendaftaran haji termasuk juga dalam penyampaian manasik haji selama ini tidak ada aturan baku materi apa saja yang akan disampaikan pada saat manasik haji, selain itu, sertifikasi petugas dalam memberikan manasik haji juga belum ada, dan ada kemungkinan *human error* dalam menyampaikan materi manasik haji kepada calon jamaah haji ” (*Wawancara, 20 April 2012*).

Kebijakan pelayanan haji (UU. No.13 tahun 2008) khususnya dalam hal persyaratan pendaftaran haji sudah seharusnya dijelaskan lebih rinci dengan menambah beberapa poin persyaratan pendaftaran yang sifatnya administratif. Hal ini penting mengingat persyaratan yang ada (beragama Islam, sehat jasmani dan rohani serta memiliki Kartu Tanda Penduduk yang masih berlaku) dipandang belum cukup efektif untuk menekan jumlah pendaftaran haji yang dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan secara signifikan pada seluruh daerah di Indonesia.

Dengan persyaratan yang berlaku sekarang telah menimbulkan banyak masalah karena ada saja celah yang dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan dengan pendaftaran ibadah haji. Oleh karena itu sudah menjadi keharusan agar persyaratan pendaftaran haji perlu dievaluasi dan diatur lebih jelas dan rinci.

Permasalahan penyelenggaraan ibadah haji ini juga pernah disampaikan oleh Menteri Agama RI, Suryadharma Ali dihadapan seluruh Kepala Kanwil Kementerian Agama Propinsi se- Indonesia pada saat acara

qur'ah (penentuan tempat pemondokan haji Makkah) di Jakarta beberapa waktu lalu. Beliau menyampaikan agar seluruh Ka.Kanwil Kementerian Agama Propinsi seluruh Indonesia untuk ikut mensosialisasikan program penyelenggaraan haji dengan tepat, misalnya persoalan haji mengguakan Multi Level Marketing (MLM) dan penipuan dengan janji pergi haji karena mengaku dekat dengan pejabat Kemenag.

Terkait berangkat haji dengan menggunakan MLM ini, ia mengatakan tidak setuju jika seseorang menunaikan haji menggunakan dana talangan, termasuk pula melalui MLM . Hal ini menurutnya tidak memenuhi syarat sar'i dan bisa jadi ke depan, naik haji dengan MLM bisa jadi masalah besar dan karena itu harus dihindari (Edi, S.S. 2012: 7).

Memperhatikan permasalahan yang disampaikan oleh Menteri Agama di atas, ternyata hal tersebut juga terjadi di Kab.Bintan. Berdasarkan data yang ada pada SISKOHAT (Sistem informasi haji terpadu) Kantor Kementerian Agama Kab. Bintan bahwa untuk Jama'ah Calon Haji dari Kab. Bintan tahun 2012 terdapat 2 (dua) orang atas nama bapak Marsidit dengan nomor porsi : 3700003567 dan Ibu Stella Noralita dengan nomor porsi : 3700004039 yang tidak dapat melunasi pembayaran biaya haji, hal ini disebabkan karena pada saat pelunasan yang bersangkutan kekurangan biaya.

Menindaklanjuti penyelenggaraan haji dan umrah dengan system MLM diatas, Direktur Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah Kementerian Agama RI akhirnya mengeluarkan surat kepada seluruh Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi dan Kementerian Agama

Kab/Kota tentang Larangan Pemasaran Penyelenggaraan Haji dan Umrah dengan system MLM dengan nomor surat : Dj.VII/Hj.09/10839/2012 tanggal 26 Desember 2012 yang isinya sebagai berikut :

- a. Direktorat Jenderal Perdagangan Dalam Negeri belum pernah menerbitkan Surat Izin Usaha Penjualan Langsung (SIUPL) termasuk di dalamnya Multi Level Marketing (MLM) ataupun surat rekomendasi kepada perusahaan dengan system penjualan langsung untu produk penyelenggaraan haji dan umrah ;
- b. Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia telah mencabut rekomendasi Dewan Pengawas Syariah (DPS) dan Sertifikat Syariah terhadap PT. Arminareka Perdana tentang Penjualan langsung Berjenjang Syariah (PLBS) atau Multi Level Marketing (MLM) sejak tanggal 13 Agustus 2012 ;
- c. Bahwa kegiatan PLBS/ MLM terkait dengan penyelenggaraan ibadah Haji dan Umrah tidak dibenarkan

2. Sumber daya

Faktor sumber daya sangat berperan dalam mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Dalam faktor sumber daya juga terdapat hal-hal sebagai faktor pendorong yaitu 1) adanya sumber daya staf yang cukup memadai, 2) adanya informasi mengenai cara kerja dan kepatuhan, 3) adanya wewenang yang diterima, 4) adanya fasilitas yang tersedia. Tentang faktor sumber daya ini, Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan mengatakan :

“...Pegawai/staf yang tersedia untuk melakukan tugas pelayanan haji kurang memadai, karena saat ini baru ada 3 orang...” (*Wawancara, 19 April 2012*).

Menurut Edward III, sumber daya merupakan hal penting lainnya yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu: 1) *Staf*, merupakan sumber daya utama dalam implementasi kebijakan. 2) *Informasi*, baik informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan maupun informasi mengenai kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. 3) *Wewenang*, merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan. 4) *Fasilitas*, fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan.

Dari keterangan wawancara dan teori di atas menunjukkan bahwa faktor sumber daya khususnya keberadaan staf/petugas telah ikut berperan penting dalam proses implementasi UU No.13 tahun 2008 pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan. Ungkapan yang sama disampaikan oleh Kasi Penyelenggara Haji dan Umrah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan yang mengatakan :

“...Iya, petugas/pegawai yang melayani perhajian masih kurang memadai walaupun dalam menjalankan tugasnya setiap petugas dibekali dengan informasi pelayanan haji. Selain itu fasilitas yang ada cukup membantu...” (*Wawancara, 20 April 2012*).

Faktor sumber daya memiliki peran penting dalam implementasi UU No.13 tahun 2008. Sumber-sumber penting yang mendorong implementasi kebijakan antara lain mencakup staf (pegawai) yang cukup memadai, adanya informasi mengenai cara kerja dan kepatuhan, adanya wewenang

yang diterima, dan ketersediaan fasilitas yang digunakan untuk mengoperasionalkan implementasi kebijakan.

Meskipun terbilang kurang memadai tetapi petugas pelayanan haji mampu bekerja dengan baik dan penuh tanggungjawab, tidak hanya jamaah calon haji saja yang mendapatkan manfaatnya tetapi KBIH sebagai lembaga mitra Kemenag juga memberikan apresiasi positif, seperti dikatakan oleh Drs. H. Suryono dari KBIH Gunung Kijang:

“Pelayanan pegawai yang mengurus masalah haji terbilang cukup baik, selama ini sudah terjalin kerjasama yang baik antara Kemenag Bintan dan KBIH. Sebagai mitra Kemenag KBIH. Sebagai mitra Kemenag KBIH berkewajiban membina calon jamaah haji agar nantinya dapat melaksanakan ritual haji dengan benar. Kerjasama itu salah satunya diwujudkan dalam bentuk manasik yang melibatkan orang Kemenag.” (*Wawancara, 1 Mei 2013*).

Dari hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa faktor sumber daya telah ikut berperan dalam implementasi undang-undang tersebut pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan. Walaupun petugas/pegawai yang tersedia untuk melakukan tugas pelayanan haji masih kurang memadai, tetapi pelayanan haji tetap berjalan dengan baik, selain itu juga ada panduan kebijakan yang berisi informasi bagi petugas/pegawai dalam melayani haji. Petugas juga diberikan wewenang tugas dalam melaksanakan implementasi kebijakan pelayanan haji dengan dukungan fasilitas yang ada.

Sedangkan penghambat dari faktor sumber daya menurut Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan :

“...Bahwa hambatan dari faktor sumber daya adalah masih rendahnya kemampuan atau keterampilan pegawai dan fasilitas

pendukung pelayanan pendaftaran haji yang masih belum sesuai dengan kebutuhan....” (Wawancara, 19 April 2012).

Pernyataan yang sama disampaikan Kasi Penyelenggara Haji dan Umrah

Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan yang menyatakan :

“...Hal yang dirasakan menjadi kendala adalah belum cukup tersedianya fasilitas yang menunjang pelayanan haji...” (Wawancara, 20 April 2012).

Berdasarkan hasil wawancara di atas diketahui bahwa penghambat dari faktor sumber daya adalah 1) masih rendahnya disiplin dan kemampuan/keterampilan pegawai, 2) fasilitas pendukung yang masih kurang, dan 3) SDM yang kurang memadai.

Permasalahan disiplin pegawai dilingkungan Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan tidak bisa dipisahkan dengan permasalahan yang melingkupinya, salah satunya disebabkan oleh sarana dan pra sarana yang ada. Salah satu perangkat untuk mengukur kedisiplinan pegawai adalah harus ada perangkat absensi secara elektronik berupa finger tax. Perangkat ini merupakan salah satu alat ukur terhadap kedisiplinan pegawai. Berdasarkan pengamatan penulis, perangkat ini belum tersedia dilingkungan Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan .

Permasalahan kekurangan SDM memang tidak dapat dipungkiri, karena sangat terbatasnya SDM yang ada di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan. Menurut data yang ada, bahwa staf yang menangani seksi haji dan umrah hanya 2 orang, padahal berdasarkan ABK (Analisis Beban Kerja) untuk staf di bawah seksi Haji dan Umrah setidaknya diperlukan 4 pelaksana agar tugas pokok dan fungsi dapat terlaksana dengan baik.

3. Disposisi

Dalam faktor disposisi juga terdapat hal-hal sebagai faktor pendorong yaitu 1) adanya pengangkatan birokrat/pejabat, 2) adanya pemberian insentif. Hal Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintanini seperti yang dijelaskan oleh Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan yang mengatakan :

“...Pengangkatan dan penempatan pejabat yang mengurus penyelenggaraan haji adalah aparatur yang cakap dan berkompeten serta memiliki komitmen terhadap kebijakan yang telah ditetapkan...”
(Wawancara, 19 April 2012).

Dalam hal ini pengangkatan pejabat yang akan melaksanakan kebijakan haruslah aparatur yang memiliki kualifikasi dalam pengertian memiliki kecakapan dan kompetensi pelaksanaan kebijakan, selain itu pejabat tersebut harus memiliki komitmen yang tinggi dalam melaksanakan semua kebijakan yang telah ditetapkan sehingga implementasi kebijakan menjadi efektif.

Hal senada juga diakui oleh Kasi Penyelenggara Haji dan Umrah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan yang mengatakan :

“...Pengangkatan seorang aparatur dalam jabatan adalah karena kepercayaan pimpinan, dan dalam melaksanakan tugas saya juga menempatkan staf sesuai kemampuan dan keahlian mereka masing-masing. Dan untuk mendukung pelaksanaan kebijakan, petugas yang jam kerjanya lembur sering dimotivasi dengan pemberian insentif...”
(Wawancara, 20 April 2012).

Faktor disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki

kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.

Dari hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa pengangkatan dan penempatan pejabat yang mengurus penyelenggaraan haji adalah aparatur yang cakap dan berkompeten serta memiliki komitmen terhadap kebijakan yang telah ditetapkan. Selain itu dalam melaksanakan tugas juga didukung oleh petugas/pegawai yang ditempatkan sesuai kemampuan dan keahlian mereka masing-masing. Untuk mendukung pelaksanaan kebijakan, petugas yang jam kerjanya melebihi waktu yang ditentukan sering diberikan insentif sebagai motivasi kerja.

Faktor disposisi ini tidak ditemukan faktor penghambat yang berarti, karena semuanya berjalan sebagaimana mestinya.

4. Struktur Birokrasi

Selain ketiga faktor di atas, ternyata faktor struktur birokrasi juga mempengaruhi derajat keberhasilan implementasi kebijakan. Menurut Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan dalam faktor struktur birokrasi yang menjadi faktor pendorong adalah adanya prosedur standar pelaksanaan kebijakan dan adanya kerjasama dan koordinasi yang terjalin antar pelaksana.

Dalam hal ini Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan mengatakan :

“...Pelayanan haji baik itu kegiatan manasik haji maupun pelayanan lainnya, selama ini mengacu kepada prosedur standar pelaksanaan kebijakan yang ada dalam UU. No.13 tahun 2008 dan aturan teknis pendukungnya. Selain itu dalam penerapan kebijakan pendaftaran

haji juga dilakukan kerjasama dan koordinasi dengan pelaksana kebijakan lainnya misalnya pihak Bank BPS-BPIH dan yang lainnya....” (Wawancara, 19 April 2012).

Menurut Edward III, ada dua karakteristik utama yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi kearah yang lebih baik, yaitu: *Standar Operating Procedures* (SOP) dan melaksanakan *Fragmentasi*. SOP adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai atau pelaksana kebijakan (administrator/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan. Sedangkan pelaksanaan fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

Dari keterangan wawancara dan pandangan teori di atas diketahui bahwa pelayanan haji pada Kankemenag Kab. Bintan selama ini telah mengacu kepada prosedur standar pelaksanaan kebijakan yang ada dalam UU. No.13 tahun 2008 dan aturan teknis pendukungnya. Selain itu dalam penerapan kebijakan pelayanan haji juga telah dilakukan kerjasama dan koordinasi dengan pelaksana kebijakan lainnya di beberapa lembaga yang menjadi mitra pelayanan haji misalnya pihak Bank BPS-BPIH.

Permasalahan prosedur standar ini juga dijelaskan oleh Kasi Penyelenggara Haji dan Umrah Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan yang menyatakan sebagai berikut :

“Bahwa Seksi Penyelenggara Haji dan Umrah Kankemenag Kab. Bintan dalam melaksanakan pelayanan haji mengacu kepada prosedur standar pelaksanaan kebijakan yaitu UU. No.13 tahun 2008 tentang Pelayanan Haji dan peraturan teknis lainnya yang berhubungan. Juga dalam pelaksanaannya kami membangun kerjasama dan melakukan koordinasi dengan instansi dan pihak yang

terkait, jika ada jamaah yang tidak memahami pelaksanaan ibadah haji itu lebih kepada faktor kesalahan dari jamaah itu sendiri yang dari segi usia sudah cukup lanjut” (*Wawancara, 20 April 2012*).

Berdasarkan hasil wawancara di atas diketahui bahwa faktor yang menjadi pendorong dalam struktur birokrasi adalah 1) adanya prosedur standar pelaksanaan kebijakan, 2) adanya kerjasama dan koordinasi yang terjalin antar pelaksana yaitu pihak Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan dan pihak Bank Penerima Setoran Biaya Perjalanan Ibadah Haji (BPS-BPIH).

Sedangkan faktor penghambatnya adalah 1) adanya jalur birokrasi yang berbelit dalam pelayanan haji, 2) usia jamaah yang terbilang cukup lanjut sehingga memungkinkan materi manasik haji yang tidak dapat dipahami dengan baik.

Dalam hal adanya jalur birokrasi yang berbelit dalam pelayanan pendaftaran haji, jamaah haji Kab. Bintan (H. Hanafi) mengatakan :

“...Pelayanan haji secara birokratis memang berjalan lancar, hanya saja dalam prosedurnya para pendaftar haji masih harus bolak-balik dalam mengurus persyaratan administratif terutama di Kantor Kemenag dan BPS-PBIH...” (*Wawancara, 22 April 2012*).

Ketentuan tentang prosedur pendaftaran haji sebagaimana diatur masih mengharuskan para masyarakat yang ingin mendaftar menjadi calon jamaah haji untuk melakukan proses pendaftaran secara berulang karena calon jamaah masih harus bolak balik dari Kantor Kementerian Agama dengan BPS-BPIH.

Sementara itu berkenaan dengan adanya jamaah yang tidak memahami materi manasik haji dengan baik diakui oleh Kasi

Penyelenggara Haji dan Umrah Kantor Kementerian Agama Kabupaten

Bintan yang mengatakan :

“...Memang benar ada jamaah haji ketika di tanah suci ada yang tidak melaksanakan rukun haji maupun sunah-sunahnya dengan benar, padahal ketika di tanah air kegiatan manasik haji sudah berulang kali dilaksanakan, dan pematerinya juga berasal dari pejabat-pejabat yang mengurus perhajian baik dari tingkat kecamatan hingga provinsi....” (*Wawancara, 20 April 2012*).

Dengan adanya pemateri yang berasal dari pejabat yang mengerti tentang pelaksanaan haji, maka bisa dikatakan dari segi kompetensi narasumber sudah berkompeten di bidang manasik haji. Sementara untuk materi atau silabus manasik haji ada turunan dari Kemenag Pusat, Kementerian Agama Kab. Bintan juga mengikuti silabus yang sudah digariskan oleh Kanwil Kementerian Agama Prov. Kepulauan Riau. Sehingga dapat disimpulkan bahwa ketidaktahuan jamaah tersebut lebih kepada kekurangmampuan jamaah dalam menerima materi dengan baik, hal tersebut dapat disebabkan oleh faktor usia maupun ketidakseriusan jamaah dalam mendengarkan dan menyimak materi yang disampaikan.

Hal senada juga dikatakan H. Suryono, Ketua Ikatan Persaudaraan Haji Indonesia (IPHI) Kab. Bintan dan juga Anggota KBIH Gunung Kijang:

“ Iya sudah sesuai, hal ini dibuktikan dengan pahamnya jamaah calon haji dalam melakukan ritual haji ketika ada praktek langsung, walaupun ada yang tidak paham itu sedikit sekali, dan banyak faktor yang mempengaruhinya,” (*Wawancara, 1 Mei 2013*).

Sementara itu, pernyataan berkaitan dengan pelaksanaan sudah sesuai aturan juga dijelaskan oleh H. Saleh Mursalin, Ketua KBIH Al Manar:

“Pelayanan haji termasuk sistem pendaftaran dan manasik haji yang sudah dilaksanakan menurut saya sudah sangat baik, selama ini lancar-lancar saja, walaupun ada itu biasanya factor internal jamaah itu sendiri”
(Wawancara, 1 Mei 2013)

E. Rekapitulasi Hasil Temuan

Berdasarkan hasil analisis atas tanggapan sumber data (informan) terhadap indikator implementasi UU No.13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji pada Kankemenag Kab. Bintan yang digunakan dalam penelitian ini, maka rekapitulasi hasil temuan dapat dilihat dalam tabel 4.10. sebagai berikut :

Tabel 4.9:Rekapitulasi Hasil Temuan

Fokus Penelitian	Dimensi	Indikator	Temuan Penelitian
Implementasi Kebijakan Pelayanan Haji Pada Kan Kemenag Kab. Bintan	Kepatuhan	<ul style="list-style-type: none"> • Persyaratan Pendaftaran Haji • Prosedur Pendaftaran Haji • Prosedur Manasik Haji 	<ul style="list-style-type: none"> • Telah sesuai dengan aturan, namun masih terdapat celah dalam aturannya • Telah sesuai dengan aturan • Telah sesuai dengan aturan
	Lancarnya Rutinitas Fungsi	<ul style="list-style-type: none"> • Pemahaman implementor terhadap tupoksi • Kelancaran pelaksanaan tugas implementor • Hubungan kerja antar implementor 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementor sudah memahami tupoksinya dengan baik • Pelaksanaan tugas implementor telah berjalan baik dan lancar • Hubungan kerja antar implementor sudah berjalan dengan baik dan kondusif
	Terwujudnya Kinerja dan	<ul style="list-style-type: none"> • Efisiensi pelayanan 	<ul style="list-style-type: none"> • Pelayanan sudah efisien, namun

	Dampak yang Dikehendaki	<ul style="list-style-type: none"> • Kepuasan kerja • Peningkatan pelayanan 	<p>disiplin petugas masih kurang</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pimpinan sudah cukup puas • Pelayanan sudah cukup meningkat
<p>Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan pada Kantor Kementerian Agama Kab. Bintan</p>	Komunikasi	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya sosialisasi • Adanya keragaman dalam saluran komunikasi • Terdapat konsistensi dalam penyampaian pesan/perintah 	<ul style="list-style-type: none"> • Sosialisasi berjalan dengan baik, namun aturan tentang persyaratan pendaftaran yang disosialisasi belum terinci dengan jelas • Saluran komunikasi beragam • Penyampaian pesan/perintah sudah konsisten
	Sumber daya	<ul style="list-style-type: none"> • Staf yang kurang memadai • Informasi mengenai cara kerja dan kepatuhan • Wewenang yang terima • Ketersediaan fasilitas 	<ul style="list-style-type: none"> • Staf/pegawai kurang memadai, dan disiplin serta keterampilannya masih rendah • Informasinya sudah ikuti • Adanya kewenangan • Adanya fasilitas, namun masih kurang
	Disposisi	<ul style="list-style-type: none"> • Pengangkatan birokrat yang berkompeten • Pemberian insentif 	<ul style="list-style-type: none"> • Birokrat yang diangkat sudah berkompeten • Adanya insentif
	Struktur Birokrasi	<ul style="list-style-type: none"> • Prosedur standar pelaksanaan kebijakan • Ada tidaknya kerjasama dan koordinasi antar petugas manasik 	<ul style="list-style-type: none"> • Prosedur standarnya sudah diikuti, namun dirasakan masih berbelit-belit • Terdapat kerjasama dan koordinasi antara petugas manasik haji kecamatan hingga provinsi

UNIVERSITAS TERBUKA

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang telah diuraikan pada bab IV, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

Pertama, Implementasi kebijakan pelayanan haji baik persyaratan dan prosedur pendaftaran haji serta pembinaan calon jemaah haji reguler pada Kantor Kementerian Agama Kab. Bintan berdasarkan dimensinya dapat dilihat bahwa Kepatuhan implementor terhadap aspek persyaratan dan prosedur pendaftaran sebagaimana ketentuan yang telah diatur dalam UU. No.13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji sudah berjalan cukup baik. Kepatuhan terhadap materi manasik haji terungkap bahwa implementor telah mematuhi materi-materi apa saja yang akan disampaikan.

Kedua, dalam menjalankan kebijakan pendaftaran haji dan pelaksanaan rutinitas fungsi aparat Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan sebagai implementor tetap terlaksana dengan baik dan lancar. Hal ini didasarkan pada hasil wawancara dengan informan terhadap tiga indikator dari dimensi ini yaitu (pemahaman implementor terhadap tupoksi, kelancaran pelaksanaan tugas implementor, hubungan kerja antar implementor), dan *Ketiga*, kinerja dan dampak yang dikehendaki dalam pelayanan haji sudah baik hanya saja masih terdapat sikap kurang disiplin dalam pelayanan. Hal ini didasarkan pada hasil wawancara dengan informan terhadap tiga indikator dari dimensi ini (efisiensi pelayanan, kepuasan hasil kerja, peningkatan pelayanan).

Berdasarkan tiga dimensi tersebut di atas yang digunakan sebagai tolok ukur keberhasilan implementasi kebijakan maka implementasi UU.No.13 Tahun

2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintandapat dikatakan berjalan dengan baik dan berhasil.

Selanjutnya untuk faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pelayanan haji dan manasik haji pada Kantor Kementerian Agama Kab. Bintandapat disimpulkan bahwa:

Pertama, untuk faktor komunikasi, faktor yang menjadi pendorongnya adalah 1) adanya sosialisasi, 2) adanya keragaman dalam saluran komunikasi, 3) terdapat konsistensi dalam penyampaian pesan/perintah kebijakan. Sedangkan faktor penghambatnya adalah belum ada aturan yang secara rinci menjelaskan tentang persyaratan pelayanan haji.

Kedua, untuk faktor sumber daya, yang menjadi faktor pendorongnya yaitu 1) adanya informasi mengenai cara kerja dan kepatuhan, 2) adanya wewenang yang diterima, 3) adanya fasilitas yang tersedia. Sedangkan faktor penghambatnya adalah 1) masih rendahnya disiplin dan kemampuan/keterampilan pegawai termasuk juga kuantitasnya, dan 2) fasilitas pendukung yang masih kurang.

Ketiga, untuk faktor disposisi, yang menjadi faktor pendorongnya adalah 1) adanya pengangkatan birokrat/pejabat, 2) adanya pemberian insentif. Untuk faktor disposisi ini tidak ditemukan faktor penghambatnya yang berarti, karena semuanya berjalan sebagaimana mestinya, dan.

Keempat, untuk faktor struktur birokrasi, yang menjadi faktor pendorongnya adalah 1) adanya prosedur standar pelaksanaan kebijakan, 2) adanya kerjasama dan koordinasi yang terjalin antar pelaksana. Sedangkan faktor penghambatnya adalah 1) adanya jalur birokrasi yang berbelit belit dalam

prosedur pelayanan pendaftaran haji, 2) Faktor usia jamaah yang sudah lanjut dan daya tangkap yang rendah menyebabkan adanya jamaah yang tidak melaksanakan rukun haji sesuai dengan sunnah atau ketentuan Agama Islam.

B. Saran

Dari kesimpulan di atas, maka saran atau rekomendasi yang penulis ajukan untuk mengatasi hambatan yang ada adalah sebagai berikut :

Untuk penghambat faktor komunikasi, solusinya perlu diterbitkan aturan penjas yang lebih rinci untuk memperketat persyaratan pelayanan haji termasuk pendaftaran dan manasik haji yang sifatnya administratif. Sementaraitu, untuk penghambat faktor sumber daya, solusinya perlu ditingkatkan disiplin dan kemampuan/keterampilan pegawai melalui pendidikan dan pelatihan (diklat), baik dengan cara mengikutsertakan pegawai/staf dalam kegiatan pendidikan dan pelatihan di balai diklat, dilakukandiklat di tempatkerja (DDTK) maupun dengan melakukan pembinaan mental secara langsung kepada pegawai/staf di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan.

Selain itu perlu dilengkapinya fasilitas/sarana yang mendukung pelayanan pendaftaran haji seperti bangunan khusus yang representatif untuk pelayanan haji satu atap dan juga fasilitas berupa alat sidik jari elektronik yang berguna untuk mengontrol identitas setiap pendaftar haji. Serta perlu juga penambahan pegawai di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bintan.

Untuk penghambat faktor struktur birokrasi, solusinya adalah Kantor Kementerian Agama Kab. Bintan perlu membangun sistem pelayanan terpadu satu atap yang melibatkan semua pihak yang terkait dengan proses pelayanan

pendaftaran haji. Hal ini dimaksudkan untuk mempermudah calon jemaah haji yang melakukan pendaftaran, sehingga pada masa mendatang tidak terjadi lagi pengurusan pendaftaran haji yang memberatkan karena prosedurnya yang berbelit.

Sedangkan masalah manasik haji, karena yang bermasalah adalah jemaah itu sendiri maka perlu ditekankan akan perlunya memperhatikan materi manasik haji yang disampaikan oleh pemateri agar tidak ada lagi jemaah yang tersesat atau salah dalam melaksanakan rukun maupun wajib ibadah haji. Selain itu perlu adanya pendamping khusus bagi jemaah hajipadatiap-tiapkloter yang membimbing dan memperhatikan jemaah yang berusia lanjutataujamaahudzur.

UNIVERSITAS TERBUKA

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L. (2008). *Dasar-dasar kebijakan publik*. Bandung : Alfabeta
- Arikunto, S. (2002). *Prosedur penelitian suatu pendekatan praktek*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Aziz, A. dan Kustini. (2007). *Ibadah Haji dalam Sorotan Publik*. Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan.
- Baedawi, A. (2012). *Ikhlas*. Jakarta : Sekretariat Jenderal Kementerian Agama RI
- Edi S.S. (2012). *Realita haji*. Jakarta : Ditjen Haji dan Umrah Kementerian Agama RI
- Edwards III, George C. (1980). *Implementing Public Policy*, Congressional, Quartely Press.
- Hakam, A. (2012). *Kebijakan Pemerintah tentang Pelaksanaan haji dan Umrah*. Diakses pada tanggal 12 Februari 2012, melalui situs World Wide Web <http://www.Blogger.com>.
- Hudi, A. (2013). *Rekonstruksi Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji dalam Konteks Perlindungan Hukum Terhadap Kepentingan Jama'ah haji*. Diakses pada tanggal 18 Februari 2013, melalui situs World Wide Web <http://www.Google.com>.
- Muchsin, W. (2012). *Pengaruh Sistem Komputerisasi Haji Terpadu (SISKOHAT) Terhadap Perbaikan Kualitas Pelayanan Pendaftaran Haji*. Diakses pada tanggal 29 Mei 2012 melalui situs <http://garuda.dikti.go.id/jurnal/detil/id/0:180220/q/pelayanan%20pendaftaran%20haji/offset/0/limit/1>.
- Nugroho, R. (2008). *Public Policy*. PT. Elex Media Komputindo, Jakarta, Indonesia.
- Nugroho, R. (2003). *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Hasan, N. (2006). *Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Kualitas Pelayanan terhadap Kinerja Penyelenggara Ibadah Haji Khusus di Indonesia*. *Disertasi*. Bandung: PPs Unpad. dari situs World Wide Web <http://www.Google.com>.
- Parson, W. (2006). *Public Policy Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Pusat bahasa Departemen Pendidikan Nasional. (2005). *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Ripley, R. B. and Grace A. F. (1982). *Policy Implementation and Bureaucracy*, second edition, The Dorsey Press, Chicago-Illinois. Amerika.

Subarsono A.G. (2005). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep Teori dan Aplikasi*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Indonesia.

Sugiyono.(2010). Analisis Kualitas Pelayanan Pendaftaran Haji Pada Kantor Kementerian Agama Kota Pangkalpinang. *Tesis Program Magister Administrasi Publik Universitas Sriwijaya*. Palembang.

Sugiyono.(2009). *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfabeta.

Sulistiyani, A.T dan Rosidah.(2003). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

Wahab, S.A. (2008). *Analisis Kebijakan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara.

Wibowo, Edan Tangkilisan, H.N.S. (2004). *Kebijakan Publik Pro Civil Society*. Yogyakarta: Yayasan Perbaruan Administrasi Publik Indonesia (YPAPI).

Winarno, B. (2002). *Kebijakan Publik (Teori dan Proses)*. Bandung: Buku Kita.

Winarno, B. (2011). *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Yogyakarta : Media Pressindo.

Peraturan

Undang – Undang Republik Indonesia nomor 13 tahun 2008 jonomor 34 tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia nomor 2 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji nomor : D/377 tahun 2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyelenggaraan Ibadah Haji sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Urusan Haji nomor : D/348 tahun 2003

Keputusan Menteri Agama nomor : 373 tahun 2002, tentang Pembentukan Kantor Departemen Agama Kab. Bintan.

Departemen Agama RI. 2006. *Peraturan Menteri Agama Nomor 15 Tahun 2006 tentang Pendaftaran Haji*. Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, Jakarta, Indonesia.

LAMPIRAN -LAMPIRAN

A. Mekanisme Pelayanan Haji

1. Alur Pendaftaran Haji

a. Calon Jamaah Haji datang ke Kantor Kementerian Agama Kab/ Kota tempat domisili dengan membawa persyaratan:

- 1) FC. KTP sesuai domisili yang masih berlaku;
- 2) FC. Kartu Keluarga (KK);
- 3) Surat Keterangan Sehat dari Puskesmas;
- 4) FC. Ijazah terakhir atau Akte Kelahiran atau Surat Nikah atau Surat Keterangan Domisili dari Kecamatan;
- 5) Memperlihatkan buku tabungan haji dengan saldo minimal Rp 25.000.000,-

b. Bagi Calon Jamaah Haji yang mendaftar Pada Kantor Kemenag yang belum tersambung dengan Siskohat (offline)

1). Membawa foto berwarna terbaru sesuai ketentuan:

- a) Latar belakang berwarna putih;
- b) Tampak wajah dengan ketentuan 70% s.d 80%;
- c) Warna baju kontras, tidak menggunakan seragam dinas dalam bentuk apapun;
- d) Bagi wanita berbusana muslimah;
- e) Tidak berkopiah/ topi bagi pria;
- f) Tidak berkacamata hitam;
- g) Ukuran 4x6 sebanyak 4 lembar, dan 3x4 sebanyak 26 lembar.

2). Mengisi SPPH (Surat Pendaftaran Pergi Haji)

3). Menerima SPPH yang telah disahkan

c. Bagi Calon Jamaah Haji yang mendaftar Pada Kantor Kemenag yang sudah tersambung dengan Siskohat (online) melampirkan :

- 1) Foto langsung di tempat dan dilakukan pengambilan sidik jari;

- 2) Mengisi Formulir Pendaftaran;
 - 3) Menerima SPPH yang telah dicetak melalui sistem
 - 4) Calon Jamaah Haji melakukan setoran awal BPIH ke Rekening Menteri Agama melalui Bank Penerima Setoran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPS BPIH) sebesar Rp. 25.000.000,- (dua puluh lima juta rupiah) dengan membawa SPPH yang telah disahkan oleh Pejabat Kantor Kemenag Kab/ Kota; (Daftar BPS BPIH di Provinsi Kep. Riau : Bank Mandiri, Bank Riau Kepri, BNI, BSM, BRI, Bank Muamalat, BTN, BNI Syariah, BTN Syariah, Bank Bukopin, Bank Riau Kepri Syariah).
- d. Calon Jamaah Haji menerima bukti setoran awal BPIH yang didalamnya tercantum nomor porsi calon jamaah haji;
- e. Calon Jamaah Haji melapor ke Kantor Kemenag Kab/ Kota dengan menyerahkan bukti setoran awal BPIH lembar ketiga (berwarna kuning) lembar keempat (berwarna biru) dan lembar kelima (berwarna merah);
- f. Calon Jamaah Haji menunggu waktu untuk pelunasan BPIH setelah keluar Peraturan Presiden tentang Besaran BPIH pada tahun keberangkatan.

2). Pengumuman Keberangkatan

Pada saat akan keberangkatan calon jamaah haji akan dihubungi oleh petugas haji baik menggunakan telepon maupun media lainnya mengenai jadwal keberangkatan dan juga batas akhir pelunasan BPIH.

3). Pemberangkatan Haji

Pada masa pemberangkatan jamaah haji di mulai di Embarkasi batam dengan mekanisme sebagai berikut:

B. Tiba di Asrama Haji Batam

1. Masuk asrama pada waktu yang telah ditentukan sesuai SPMA;
2. Prosesi penerimaan oleh PPIH (*penjelasan tata tertib dan kegiatan/jadwal selama diasrama*);
3. Menerima lembar A dari petugas kloter
4. Pemeriksaan kesehatan tahap III dan pendaftaran obat-obatan;

5. Mengambil gelang identitas dan *living cost*, Paspor dan DAPIH;
6. Bimbingan dan pemantapan manasik haji;
7. Pemantapan Petugas Kloter, Karom dan Karu;
8. Selama di Asrama konsumsi ditanggung oleh PPIH 3 x makan 2 x snack;
9. Koper jamaah diurus oleh petugas
10. Lama tinggal di asrama ± 24 jam
11. Jamaah diharapkan agar mendengarkan informasi yang disampaikan oleh panitia

C. Proses Pemberangkatan ke Tanah Suci

1. Persiapan 6 Jam sebelum *take off*
2. Memasuki Aula Arafah I dan proses X-Ray barang tentengan;
3. Menduduki kursi sesuai nomor manifest di tas gantung
4. Acara pelepasan keberangkatan jamaah oleh PPIH dan Pejabat daerah
5. Memperlihatkan paspor dan DAPIH ke petugas dan naik bus sesuai nomor bus di tas gantung;
6. Menuju bandara di kawal PJR, lama perjalanan ± 20 menit.

D. Di Bandara Hang Nadim Batam Sebelum Berangkat

1. Duduk di ruang tunggu khusus haji sesuai nomor bus;
2. Proses boarding (dengarkan arahan petugas)
3. Take off menuju bandara AMAA Madinah, lama perjalanan ± 9 jam.

E. Di Pesawat Dalam Perjalanan

1. Duduk sesuai nomor seat (*bila ada kesulitan minta tolong pada awak pesawat*)
2. Selama dipesawat sholat di jama'
3. Perbanyak do'a, zikir, membaca al-qur'an atau tidur;
4. Petugas Kloter menyobek lembar "D" Dapih dibantu oleh Karu dan Karom;

5. Dengarkan arahan-arahan yang disampaikan oleh petugas;

F. Di Madinah

Bandara Amir Muhammad Bin Abdul Aziz (AMAA) Madinah:

1. Membaca do'a ketika sampai ke tempat tujuan;
2. Pengecekan Paspor oleh Imigrasi setempat;
3. X-Ray barang tentengan;
4. Penyelesaian Administrasi Kementerian Haji Arab Saudi (paspor dikumpulkan pada WUKALA);
5. Ketua Kloter menyerahkan lembar "D" Dapih kepada Petugas Sektor;
6. Naik bus dengan tertib (petugas kloter dan Karu/Karom agar memeriksa anggotanya)
7. Koper diterima di pemonudukan Madinah;

G. Di Pemonudukan Madinah:

1. Menempati kamar yang sudah ditetapkan petugas;
2. Memeriksa barang bagasi dan barang bawaan lainnya;
3. Ketua Kloter menanda tangani *Bayan Tarhil* (sebaiknya di damping Karom/Karu)
4. Shalat berjamaah di masjid Nabawi 40 waktu (*arba'in*) (jika memungkinkan sholat di Raudah) laki-laki dan perempuan terpisah tempatnya;
5. Ziarah ke Makam Rasulullah SAW di Masjid Nabawi dan tempat lainnya di sekitar Masjid Nabawi dipandu pembimbing;
6. Ziarah ke tempat bersejarah waktunya diatur oleh Muzawir berkoordinasi dengan ketua Kloter dan tidak di pungut biaya: Jabal Uhud, Masjid Qiblatain, Masjid Quba, dan tempat-tempat lain.
7. Lama tinggal di Madinah \pm 8 hari
8. H-3 sebelum ke Makkah Petugas Kloter di bantu Karom menyusun paspor dan Dapih per-bus;
9. Petugas kloter di bantu Karu dan karom mensosialisasikan jadwal keberangkatan kepada jamaah
10. Mandi Sunat Ihram dan berpakaian ihram sebelum berangkat ke Bir Ali;
11. Naik bus dengan tertib sesuai letak paspor;

H. Di Bir Ali (Zulhulaifah)

1. Tiba di Bir Ali, turun dari bus (kenali identitas/warna dan posisi bus)
2. Berwudhu dan mendirikan sholat sunat *tahiyatul masjid* dan sholat *sunat ihram dua rakaat*
3. Niat umrah bagi yang akan melakukan Tamattu', niat haji bagi yang melakukan Ifrad, niat haji dan umrah bagi yang melakukan qiran;
4. Naik bus menuju Makkah (lama perjalanan \pm 6 jam)
5. Menghindari perbuatan/perkataan yang merusak ihram, dan menjauhi larangan-larangan ihram;
6. Memperbanyak talbiyah, zikir atau membaca Al-qur'an

I. Makkah

Di Pemandoran Makkah:

1. Tiba di Makkah membaca do'a;
2. Menempati pemandoran dan kamar yang telah disediakan dengan membawa serta koper dan barang bawaan;
3. Istirahat secukupnya ;
4. Ke Masjidil Haram untuk :
 - a. Thawaf umrah bagi yang melakukan Tamattu', Thawaf Qudum bagi yang melakukan ifrad dan qiran;
 - b. Berdo'a di Multazam;
 - c. Shalat sunat thawaf di belakang maqam Ibrahim, shalat sunat di hijir ismail;
 - d. Sa'i
 - e. Memotong/mencukur rambut (tahallul umrah)
5. Bagi yang haji ifrad / tetap berpakaian ihram;
6. Pada waktu yang telah disepakati melakukan ziarah (biasanya termasuk dalam biaya dam) ;
 - a. Jabal Nur;
 - b. Gua Hira;
 - c. Arafah dan Mina;
 - d. Tempat-tempat lainnya.

7. Melaksanakan pembayaran dam bagi haji tamattu'
8. Memperbanyak ibadah di Masjid al- Haram atau di Masjid sekitar pemondokan;
9. Menjaga kesehatan dan beristirahat yang cukup untuk persiapan puncak pelaksanaan ibadah haji.

J. Persiapan Ke Arafah

1. Petugas kloter mendata jamaah yang tanazzul dan safari wukuf;
2. Pada waktu yang telah di tentukan, tanggal 8 Dzulhijjahbersiap-siap ke Arafah, yang perlu dilakukan sebelum berangkat ;
 - a. Mandi/Wudhu;
 - b. Memakai wewangian di badan sebelum mengenakan ihram;
 - c. shalat sunat ihram dua rakaat;
 - d. Niat berhaji;
3. Membawa tas tentengan berisi pakaian secukupnya untuk persiapan Mabit di Mina;
4. Barang-barang berharga dapat ditiptkan ke Maktab dengan memakai tanda terima titipan;
5. Naik bus berangkat ke Arafah (*sistem taraddudy*)

K. Arafah

1. Sampai di Arafah menempati kemah masing-masing yang telah disiapkan oleh maktab;
2. Memperbanyak istighfar, berzikir, membaca al-qur'an dan berdo'a;
3. Setelah tergelincir matahari tanggal 9 Dzulhijjah melaksanakan wukuf:
 - a. Mendengar khutbah wukuf;
 - b. Shalat dzuhur dan Ashar jamak taqdim qasar;
 - c. Do'a wukuf;
 - d. Do'a masing-masing sesuai keinginannya;
4. Selama di Arafah konsumsi disiapkan Muassah dan Maktab.
5. Setelah terbenam matahari, shalat maghrib dan isya jama' taqdim qasar kemudian berangkat ke Muzdalifah;

L. Muzdalifah

1. Mabrit sampai tengah malam kecuali ada uzur syar'i;
2. Sholat sunat, memperbanyak zikir dan berdo'a;
3. Mencari kerikil sebanyak 7, 49 atau 70 butir;
4. Pada waktu yang ditentukan berangkat menuju Mina.

M. Mina

1. Tiba di Mina Menempati kemah sesuai maktab
2. Melontar *Jamrah Aqabah* pada tanggal 10 Dzulhijjah dan menggunting / mencukur rambut (*tahallul awal*);
3. Melontar jamrah *Ula, Wusto Dan Aqaba* tanggal 11, 12 dan 13 Dzulhijjah;
4. Bagi yang *Nafar Awal* tanggal 12 Dzulhijjah sebelum maghrib harus sudah meninggalkan Mina;
5. Bagi yang *Nafar Tsani* meninggalkan mina pada tanggal 13 Dzulhijjah;
6. Mengikuti petunjuk dan ketentuan waktu melontar, hindari suasana kepadatan di Jamarat;
7. Selama berada di Mina konsumsi disiapkan oleh Muassasah/ Maktab.
8. Berangkat ke Makkah;

N. Makkah (Setelah Wukuf)

1. Melakukan *Tawaf ifadah* dan *sa'I* bagi yang belum;
2. Beristirahat dan persiapan menunggu jadwal pemulangan
3. Petugas kloter dan karom mengecek dan menyusun kembali paspor dan *boarding pass* jamaah (jika ada yang hilang, petugas segera mengurus ke Daker);
4. Petugas Kloter melakukan pertemuan dan koordinasi dengan jamaah dan pihak-pihak terkait tentang persiapan pemulangan;
5. Melaksanakan *thawaf wada'*
6. 2 (dua) hari sebelum kembali ke Tanah Air Koper diangkut menuju Jeddah. Perhatikan berat bagasi tidak melebihi 32 Kg;
7. Barang bagasi baru diterima jamaah setelah tiba di asrama haji Debarkasi;
8. Jamaah berangkat menuju Jeddah (Hotel Transito);

O. Jeddah

1. Hotel Transito

- a. Tiba di hotel transito menempati kamar yang telah di tentukan dengan teratur;
- b. Pada waktu yang ditentukan melakukan ziarah dikoordinir oleh Hotel (gratis);
- c. Tiba di hotel Petugas Kloter menyerahkan paspor kepada Petugas di Hotel;
- d. Ketua Kloter melaporkan kepada Petugas Hotel jika ada jamaah yang mutasi masuk ke kloter untuk dimintakan *boarding pass* pengganti;
- e. Istirahat secukupnya, konsumsi disediakan oleh pihak hotel tanpa di pungut biaya;
- f. *Chek out* dari hotel 6 jam sebelum *take off*, atau menunggu instruksi petugas hotel;

2. Bandara King Abdul Aziz Jeddah

- a. Tiba di bandara menempati ruang tunggu yang telah disiapkan;
- b. Penyerahan paspor kepada masing-masing jamaah;
- c. Tas tentengan yang diperbolehkan masuk ke kabin pesawat hanya yang berlogo penerbangan;
- d. Masuk ke dalam *gate*, proses X-Ray dan pemeriksaan paspor;
- e. Boarding ke dalam pesawat dipandu oleh penerbangan;
- f. Sebaiknya salah seorang petugas kloter diproses terakhir;
- g. *Take Off* Menuju Tanah Air

3. Di Dalam Pesawat Menuju Tanah Air

- a. Duduk sesuai nomor seat di *boarding pass*
- b. Membaca do'a naik kendaraan;
- c. Petugas Kloter / Karu dan Karom jangan lupa menyobek lembar "K" di Dapih;
- d. Bagi jamaah yang kurang sehat supaya menghubungi petugas kesehatan;
- e. Petugas Pembimbing Ibadah Haji menyampaikan taushiyah tentang pelestarian haji mabrur; dan Memperbanyak doa dan dzikir selama dalam perjalanan;

P. Pemulangan haji

Pada fase pemulangan, seluruh jamaah dilayani di Debarkasi Batam dengan mekanisme sebagai berikut:

1. Di Bandara Hang Nadim Batam

- a. Turun dari pesawat dengan tertib
- b. Petugas Kloter menyerahkan sobekan lembar “K” ke PPIH Debarkasi;
- c. Barang tentengan di bawa oleh masing-masing jamaah
- d. Jamaah duduk berdasarkan nomor bus saat keberangkatan;
- e. Pada waktu yang di tentukan jamaah menuju bus dengan memperlihatkan buku kesehatan (BK3JH), Paspur dan DAPIH kepada petugas KKP dan Imigrasi;
- f. Konvoi Menuju Asrama Haji Batam di kawal oleh PJR;

2. Di Asrama Haji Batam

- a. Menikmati *welcome drink* yang disiapkan oleh PPIH Debarkasi Batam
- b. Acara penyambutan kedatangan jamaah oleh pejabat daerah dan PPIH Debarkasi Batam;
- c. Pengumuman jadwal perjalanan kembali ke daerah asal, akomodasi dan konsumsi oleh Petugas ;
- d. Barang bagasi diatur oleh petugas daerah di bantu oleh PPIH berdasarkan daerah asal;
- e. Selesai acara penyambutan jamaah Kota Batam dipersilahkan mengambil /memilih barang bagasi secara tertib dengan memperlihatkan paspor haji.
- f. Khusus bagi jamaah yang melanjutkan perjalanan (selain jamaah Batam), koper bagasi diterima di daerah asal;
- g. Pengambilan air zam-zam dari penerbangan dengan menunjukkan Paspur/DAPIH ;
- h. Pengambilan nomor kamar melalui Karu/ Karom bagi jamaah yang masih menginap di Batam sebelum kembali ke Daerah Asal;

3. Pemberangkatan ke Daerah Asal

- a. Jamaah agar mendengarkan pengumuman yang di sampaikan oleh PPIH Debarkasi;
- b. Pemberangkatan ke daerah asal dikoordinir oleh Petugas Daerah di bantu PPIH Debarkasi;
- c. Bersiap-siap di Aula Pemberangkatan 4 jam sebelum pesawat udara *take off* atau sebelum kapal laut berangkat;
- d. Naik bus dengan tertib;
- e. Menuju Bandar Udara/ Pelabuhan Laut dengan menggunakan bus di kawal oleh PJR;
- f. Barang bagasi jamaah sudah di antar petugas delapan jam sebelum jadwal keberangkatan;

4. Menuju Rumah Kediaman

- a. Sebelum sampai ke rumah sebaiknya singgah ke Masjid terdekat untuk shalat sunat qudum
- b. Sebelum memasuki rumah sebaiknya berdo'a (*do'a istighfar*) untuk seluruh keluarga dan kaum muslimin

Penjelasan di atas merupakan mekanisme pelayanan haji di Embarkasi Batam Kanwil Kemenag Kepri, dan sudah menjadi prosedur tetap yang dilaksanakan pada saat musim haji telah tiba.

LAMPIRAN

PEDOMAN WAWANCARA IMPLEMENTASI UU NO 13 TAHUN 2008

Fokus Penelitian	Dimensi	ArahPertanyaan	Informan
Implementasi Kebijakan Pelayanan Haji pada Kantor Kementerian Agama Kab. Bintan	Kepatuhan	<ul style="list-style-type: none"> • Persyaratan Pelayanan Haji • Manasik Haji 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Kepala Kantor ♦ Peny. Haji dan Umrah ♦ Staf Peny. Haji dan Umrah ♦ Jemaah Haji.
	Lancarnya Rutinitas Fungsi	<ul style="list-style-type: none"> • Pemahaman implementor terhadap tupoksi • Kelancaran pelaksanaan tugas implementor • Hubungan kerja antar implementor 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Kepala Kantor ♦ Kasi Peny. Haji dan Umrah ♦ Staf Seksi Peny. Haji dan Umrah
	Terwujudnya Kinerja dan Dampak yang Dikehendaki	<ul style="list-style-type: none"> • Efisiensi pelayanan • Kepuasan hasil kerja • Peningkatan pelayanan 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Kepala Kantor ♦ Kasi Peny. Haji dan Umrah ♦ Jemaah Haji

PEDOMAN WAWANCARA FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI IMPLEMENTASI UU NO 13 TAHUN 2008

Fokus Penelitian	Dimensi	ArahPertanyaan	Informan
Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan pada Kantor Kementerian Agama Kab. Bintan	Komunikasi	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya sosialisasi • Adanya keragaman dalam saluran komunikasi • Terdapat konsistensi dalam penyampaian pesan / perintah 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Kepala Kantor ♦ Kasi Peny. Haji dan Umrah ♦ Staf Seksi Peny. Haji dan Umrah
	Sumber daya	<ul style="list-style-type: none"> • Staf yang memadai • Informasi mengenai cara kerja dan kepatuhan • Wewenang yang diterima • Ketersediaan fasilitas 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Kepala Kantor ♦ Kasi Peny. Haji dan Umrah ♦ Staf Peny. Haji dan Umrah
	Disposisi	<ul style="list-style-type: none"> • Pengangkatan birokrat yang berkompeten • Pemberian insentif 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Kepala Kantor ♦ Kasi Peny. Haji dan Umrah
	Struktur Birokrasi	<ul style="list-style-type: none"> • Prosedur standar pelaksanaan kebijakan • Ada tidaknya kerjasama dan koordinasi 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Kepala Kantor ♦ Kasi Peny. Haji dan Umrah ♦ Staf Seksi Urais & Peny. Haji

Pedoman Wawancara Kepada Kepala Kantor Kemenag Kabupaten Bintan

A. Komunikasi

1. Bagaimana Bapak memberi arahan tentang implementasi kebijakan pelayanan haji di Kabupaten Bintan kepada panitia pelaksana atau pegawai yang menangani haji ?
2. Bagaimana tanggapan anda terhadap laporan tentang pelaksanaan pelayanan haji dari seluruh KUA dan KBIH terutama berkaitan dengan manasik haji yang dilaksanakan secara rutin?
3. Bagaimana bentuk laporan yang diberikan oleh bawahan tentang pelaksanaan pelayanan haji di lingkungan Kemenag Kab. Bintan?
4. Bagaimana bentuk pengarahan Bapak kepada Jamaah Haji akan pentingnya pelaksanaan haji mandiri sebagai amanat dari UU No. 13 tahun 2008 ? Mohon penjelasan lebih lanjut?

B. Sumberdaya

1. Apa saja dukungan sumberdaya yang ada di Kantor Kemenag Kab. Bintan dalam mengimplementasikan kebijakan pelayanan haji di Kab. Bintan?
2. Bagaimana bentuk kendala dalam mengimplementasikan kebijakan pelayanan haji di Kab. Bintan dan bagaimana cara yang digunakan untuk mengatasi kekurangan sumber daya tersebut?
3. Bagaimana tanggapan saudara sumberdaya yang bertugas sebagai pemateri manasik haji dirasa cukup dan berkompeten dari sisi kualitas ?
4. Mohon penjelasan apakah ada kesesuaian antara kemampuan petugas dengan fungsi dan tugasnya ?
5. Bagaimana tanggapan Saudara terkait dengan kesiapan panitia penyelenggaraan haji pada Kantor Kemenag Kab. Bintan dalam melayani Calon Jemaah Haji ?
6. Bagaimana menurut Saudara apakah pelatihan untuk meningkatkan kemampuan petugas manasik haji sesuai dengan perkembangan atau perubahan tugas ?

C. Disposisi

1. Bagaimana sikap panitia pelaksana selama ini dalam melaksanakan implementasi peraturan kebijakan tentang pelayanan haji di Kab. Bintan?
2. Bagaimana sikap panitia pelaksana dalam mematuhi peraturan dan petunjuk pelaksanaan tentang kebijakan pelayanan haji di Kab. Bintan yang telah Bapak disposisikan?

D. Struktur birokrasi

1. Siapa saja yang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan tentang pelayanan haji di Kab. Bintan?
2. Bagaimana koordinasi yang dilakukan antara Bapak dengan anggota panitia pelaksana termasuk KBIH dalam implementasi kebijakan pelayanan haji di Kab. Bintan?

Pedoman Wawancara Kepada Kepala Seksi Penyelenggaraan Haji dan Umrah

A. Komunikasi

1. Bagaimana cara menyampaikan peraturan tentang kebijakan pelayanan haji di Kab. Bintan kepada panitia pelaksana?
2. Bagaimana menurut Saudara, apakah selama ini perintah untuk melaksanakan kebijakan tentang pelayanan haji di Kab. Bintan kepada panitia pelaksana sesuai dengan isi, tujuan dan prosedur kebijakan?
3. Bagaimana menurut saudara, apakah perintah untuk melaksanakan implementasi kebijakan tentang pelayanan haji di Kab. Bintan kepada panitia pelaksana sudah baku ? atau tidak berubah-ubah?
4. Bagaimana bentuk kendala dalam implementasi peraturan tentang pelayanan haji di Kab. Bintan yang berkaitan dengan isi, tujuan dan prosedur kebijakan?

B. Sumberdaya

1. Apa saja sumberdaya yang digunakan dalam implementasi kebijakan tentang pelayanan haji di Kab. Bintan?
2. Terkait dengan SDM, Apakah ada kriteria untuk menjadi panitia pelaksana pelayanan haji di Kab. Bintan, termasuk petugas yang berwenang melakukan manasik haji ?

3. Kalau ada, apa saja kriteria untuk menjadi panitia pelaksana pelayanan haji di Kab. Bintan?

b. Disposisi

1. Bagaimana sikap pegawai bagian haji dalam melaksanakan implementasi kebijakan tentang pelayanan haji di Kab. Bintan terutama berkaitan dengan pelaksanaan manasik haji?
2. Bagaimana menurut saudara, apakah selama ini implelementasi kebijakan tentang pelayanan haji sesuai dengan tujuan dan isi kebijakan?
3. Bagaimana sikap yang diberikan kepada jama'ah calon haji yang menyerahkan berkas yang belum lengkap?
4. Bagaimana menurut saudara, mohon penjelasan apakah pihak yang terlibat dalam pelaksanaan implementasi kebijakan tentang pelayanan haji di Kab. Bintan menerima insentif?
5. Kalau pihak yang terlibat (panitia pelaksana) menerima insentif, bagaimana sistem pemberian insentifnya?

c. Struktur birokrasi

1. Bagaiamanapetunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dalam implementasi kebijakan tentang pelayanan haji di Kab. Bintan?
2. Siapa saja yang bertanggung jawab atas pelaksanaan implementasi kebijakan tentang pelayanan haji di Kab. Bintan?
3. Bagaimana cara pembagian tugas kepada panitia pelaksana dalam pelaksanaan implementasi kebijakan tentang pelayanan haji di Kab. Bintan?

Pedoman Wawancara kepada Pegawai Kemenag Kab. Bintan

a. Komunikasi

1. Bagaimana penjelasan saudara terkait dengan pengarahan dari atasan saudara atas isi dan tujuan serta prosedur pelaksanaan implementasi kebijakan tentang pelayanan haji di Kab. Bintan?

2. Bagaimana cara mensosialisasikan implementasi kebijakan tentang pelayanan haji di Kab. Bintan?
3. Bagaimana konsistensi perintah atasan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan tentang pelayanan haji di Kab. Bintan?

b. Sumberdaya

1. Bagaimana menurut saudara, apakah selama ini jumlah tim pelaksana cukup dalam melaksanakan implementasi kebijakan tentang pelayanan haji di Kab. Bintan ?
2. Bagaimana menurut saudara, apakah selama ini fasilitas yang tersedia sesuai kebutuhan pelayanan haji di Kab. Bintan ?
3. Bagaimana menurut saudara, apakah selama ini saudara mematuhi petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dalam pelayanan haji di Kab. Bintan ?

c. Disposisi

1. Bagaimana sikap saudara dalam melaksanakan implementasi kebijakan tentang pelayanan haji di Kab. Bintan?
2. Bagaimana sikap saudara dalam menghadapi sikap jama'ah calon haji yang bermacam-macam?
3. Apa yang saudara dapatkan dalam melaksanakan pelayanan haji di Kab. Bintan?
4. Bagaimana menurut saudara, terhadap imbalan yang diterima dari proses pelayanan haji?

d. Struktur birokrasi

1. Bagaimana menurut saudara, apakah selama ini ada petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis implementasi kebijakan tentang pelayanan haji di Kab. Bintan yang saudara terima?
2. Dalam bentuk apa petunjuk pelayanan atau petunjuk teknis yang digunakan dalam implementasi kebijakan tentang pelayanan haji di Kab. Bintan?
3. Bagaimana menurut saudara, apakah selama ini ada sanksi yang diberikan atasan kepada saudara yang melanggar petunjuk pelaksanaan atau bertindak tidak sesuai dengan petunjuk pelaksanaan atau petunjuk teknis?
4. Bagaimana bentuk pembagian tugas dalam implementasi kebijakan tentang pelayanan haji di Kab. Bintan?

5. Bagaimana koordinasi yang dilakukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan tentang pelayanan haji di Kab. Bintan?

Pedoman Wawancara Jama'ah Haji

a. Komunikasi

1. Bagaimana menurut saudara, apakah ada sosialisasi tentang implementasi kebijakan pelayanan haji yang dilaksanakan oleh Kantor Kemenag. Kab. Bintan?
2. Bagaimana menurut saudara, apakah sosialisasi tentang kebijakan pelayanan haji di Kab. Bintan yang diberikan bisa dimengerti?
3. Jika bapak/ibu kurang jelas dengan syarat-syarat yang telah ditetapkan, kemana atau bagaimana bapak/ibu mendapat kejelasan?

b. Sumberdaya

1. Bagaimana menurut saudara, apakah tenaga pemateri manasik haji di KBIH di Kab. Bintan cukup berkompeten?
2. Terkait dengan jumlah sumberdaya, apakah jumlah mereka mendukung atau mempercepat proses menjadikan jamaah calon haji menjadi jamaah haji mandiri sesuai dengan amanat UU ?

c. Disposisi

1. Bagaimana sikap panitia pelaksana/petugas haji dalam melaksanakan pelayanan haji di Kab. Bintan terutama terkait pendaftaran haji dan manasik haji ?
2. Bagaimana sikap petugas haji ketika bapak/ibu meminta untuk diberikan keterangan yang lebih rinci tentang prosedur dan syarat-syarat yang harus dilengkapi ?
3. Bagaimana sikap petugas haji dalam memberikan pelayanan ketika berkas bapak/ibu belum lengkap atau terdapat kekurangan persyaratan untuk pendaftaran haji ?
4. Bagaimana sikap Kantor Kementerian Agama Kab.Bintan terhadap kebutuhan Jamaah Calon Haji ?