

BAB IV
PENGAWASAN DALAM PELAYANAN IBADAH HAJI
DI KEMENTERIAN AGAMA KABUPATEN TEGAL TAHUN 2011

4.1. Pengawasan dalam Pelayanan Ibadah Haji di Kementerian Agama Kabupaten Tegal tahun 2011

Pelayanan ibadah haji memerlukan manajemen yang baik, untuk itu di perlukan sebuah pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen dengan maksimal agar dapat mengetahui permasalahan yang timbul dan dapat menyelesaikan permasalahan tersebut sehingga tujuan pelayanan ibadah haji tersebut tercapai. Seperti yang Sarwoto (1981: 94) ungkapkan bahwa pengawasan merupakan penilaian dan koreksi atas pelayanan kerja yang dilakukan oleh bawahan dengan maksud untuk mendapatkan keyakinan atau menjamin bahwa tujuan-tujuan perusahaan dan rencana yang digunakan untuk mencapainya.

Pengawasan sangat penting dilaksanakan dalam manajemen untuk mengetahui segala kekurangan dalam pelaksanaan pelayanan sehingga pelayanan yang dilaksanakan tidak menyimpang dengan tujuan-tujuan yang telah direncanakan dan menguntungkan bagi penyelenggaraan atau pelaksanaan program selanjutnya supaya permasalahan yang pernah terjadi tidak terulang lagi.

Pengawasan sebagai fungsi manajemen berdekatan erat dengan perencanaan. Hal ini karena pengawasan berhubungan langsung dengan kegiatan yang telah direncanakan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan, supaya tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan yang menyebabkan tidak tercapainya tujuan. Pengawasan ini mencakup mengevaluasi pekerjaan yang sedang berlangsung, dan apabila diperlukan perbaikan maka perbaikan dapat dilaksanakan terhadap kegiatan yang sedang dikerjakan. Jika dilakukan perbaikan, maka perbaikan tersebut tidak boleh sampai merusak tujuan sesuai yang telah direncanakan.

Choliq (2011: 286) mengatakan bahwa betapapun fungsi-fungsi manajemen saling berkaitan erat satu sama lain, namun perencanaan dan pengontrolan merupakan dua fungsi manajemen yang paling dekat. Hal senada juga diungkapkan Sarwoto (1981: 95) bahwasannya pengawasan dan perencanaan adalah kedua sisi dari mata uang. Rencana tanpa pengawasan akan menimbulkan penyimpangan tanpa adanya alat untuk mencegahnya.

Menelisik dari segi manajemen, menurut penulis proses pengawasan yang harus dilakukan di Kementerian Agama Kabupaten Tegal juga tak kalah penting agar tujuan yang telah direncanakan sebagai pelaksana pelayanan ibadah haji bisa tercapai dengan maksimal. Pengawasan terhadap pelayanan ibadah haji sudah dilakukan oleh Kementerian Agama Kabupaten Tegal. Fungsi-fungsi

manajemen dalam proses pelayanan ini sudah berjalan, meskipun fungsi pengawasan yang dilakukan belum maksimal.

Berdasarkan penuturan Sugini pengawasan dalam pelayanan ibadah haji di Kementerian Agama Kabupaten Tegal dilakukan oleh Kepala Kementerian Agama Kabupaten Tegal. Kepala Kementerian Agama langsung memantau kinerja yang dilakukan oleh pegawai dalam melayani calon jamaah haji dan mengevaluasi hasil kerja yang telah dilakukan Kementerian Agama sesuai dengan tujuan pelaksanaan ibadah haji. (Wawancara, Sugini, 3 Januari 2013, 09.00).

Takyudin selaku Kasi Gara Hajum Kementerian Agama Kabupaten Tegal juga menyatakan hal serupa, yaitu bahwa pengawasan dilakukan langsung oleh kepala Kementerian Agama Kabupaten Tegal, meskipun tugas tersebut bukan menjadi wewenang kepala Kementerian Agama Kabupaten Tegal, namun karena kurangnya tenaga dan tidak adanya struktur pengawas yang jelas maka tugas untuk mengawasi langsung menjadi tugas kepala Kementerian Agama Kabupaten Tegal. (Wawancara, Takyudin, 3 Januari 2013, 13.00).

Menurut undang-undang nomor 13 tahun 2008 pengawasan dilakukan oleh sembilan orang anggota pengawas yang terdiri dari tiga pihak pemerintah dan enam dari organisasi masyarakat. Pengawasan akan lebih maksimal jika sembilan orang pengawas yang sudah ditentukan tadi dapat berjalan sesuai

semestinya namun dalam kenyataannya dapat dilihat dari data di atas bahwa hanya ada seorang yang mengawasi proses ibadah haji sehingga fungsi dari pada undang-undang tidak dapat berjalan semestinya.

Manullang (2010: 173) juga menegaskan bahwa sistem pengawasan yang efektif harus memenuhi beberapa prinsip pengawasan yaitu adanya rencana tertentu dan adanya pemberian instruksi serta wewenang-wewenang kepada bawahan. Rencana merupakan standar atau alat pengukur pekerjaan yang dilaksanakan oleh bawahan. Rencana tersebut menjadi petunjuk apakah sesuatu pelaksanaan pekerjaan berhasil atau tidak. Pemberian instruksi dan wewenang dilakukan agar sistem pengawasan itu memang benar-benar dilaksanakan secara efektif. Wewenang dan instruksi yang jelas harus dapat diberikan kepada bawahan, karena berdasarkan itulah dapat diketahui apakah bawahan sudah menjalankan tugas-tugasnya dengan baik. Atas dasar instruksi yang diberikan kepada bawahan maka dapat diawasi pekerjaan yang dilakukan seorang bawahan. Sementara yang terjadi di Kementerian Agama Kabupaten Tegal adalah bahwa pemberian instruksi untuk pelaksanaan pelayanan ibadah haji sudah jelas yaitu dilaksanakan oleh seksi Gara Hajum. Namun, pengawasan yang seharusnya dilakukan untuk mengawasi kinerja seksi ini belum berjalan dengan baik.

Pengawasan dilakukan secara langsung, dengan peninjauan pribadi dalam artian Kepala Kementerian Agama meninjau langsung ketika proses pelayanan

sedang berjalan. Meskipun tidak dilakukan setiap hari, namun cara itu yang dapat dilakukan untuk menjaga agar tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan dalam penyelenggaraan ibadah haji. Selain itu, laporan-laporan lisan (*oral report*) dari panitia penyelenggara ibadah haji juga menjadi cara yang digunakan dalam mengumpulkan data-data guna proses pengawasan. Pengawasan itu sendiri dilakukan sejak awal proses pelayanan ibadah haji berjalan sampai pemberangkatan ke embarkasi Solo. Namun menjadi sebuah kesulitan bagi seorang kepala untuk langsung mengawasi pelaksanaan pelayanan ibadah haji, sehingga panitia penyelenggara ibadah haji juga ikut melakukan pemantauan (Wawancara, Takyudin, 3 Januari 2013, 13.00).

Menurut Manulang (2010: 178) cara mengumpulkan fakta pengawasan dapat digolongkan menjadi empat yaitu: *personal observation* (peninjauan pribadi), *oral report* (laporan lisan), *written report* (laporan tertulis), *control by exception* (pengawasan berdasarkan pengecualian). Pengumpulan data hasil pengawasan yang dilakukan kementerian Agama Kabupaten Tegal hanya melakukan melalui peninjauan langsung dan laporan lisan. Sementara dari hasil laporan lisan tersebut masih memberikan data yang kurang valid karena itu laporan lisan harus dilengkapi dengan laporan tertulis. Jika cara yang diungkapkan manulang ini dapat dilaksanakan maka data-data untuk melengkapi proses pengawasan dapat lebih lengkap.

Pengumpulan data-data dalam proses pengawasan seharusnya dilakukan dengan laporan lisan, laporan tertulis, peninjauan langsung, dan pengawasan dengan perkecualian. Sehingga pengawas dapat menilai hasil dari pelaksanaan suatu pekerjaan dengan baik. Namun, di Kementerian Agama Kabupaten Tegal untuk mencari data-data bagi proses pengawasan dilaksanakan hanya melalui peninjauan langsung dan laporan lisan, padahal laporan tertulis ini juga sangat penting untuk dijadikan sebagai penguat hasil pengawasan. Selain itu pengawasan yang dilakukan oleh Kementerian Agama juga tidak setiap hari saat proses pelayanan sedang berlangsung, baik pengawasan dengan peninjauan secara langsung maupun secara lisan. Hingga ketika ada permasalahan yang terjadi belum tentu dapat diketahui, apalagi dengan kesibukan Kepala Kementerian Agama karena tugasnya bukan hanya untuk mengawasi, masih banyak hal yang harus kepala kerjakan sehingga pengawasan yang dilakukan tidak fokus. Ketidakfokusan ini akhirnya membuat pengawasan yang dilaksanakan hanya sekedar meninjau semata, ibarat menggugurkan kewajiban saja.

Melihat betapa pentingnya proses pengawasan, maka menurut penulis seharusnya proses pengawasan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya dan seserius mungkin, karena hasil dari pengawasan yang dilakukan dapat menjadi acuan bagi program selanjutnya. Baik dalam proses perencanaan program maupun dalam pelaksanaan. Setiap organisasi, seharusnya memiliki struktur pengawas yang

jelas dan berkompeten karena meski pengawasan adalah fungsi terakhir dalam manajemen, namun pengawasan memiliki peran yang sangat penting bagi keberhasilan suatu program atau kegiatan.

Selain hal tadi proses pengawasan di Kementerian Agama Kabupaten Tegal juga hanya dilakukan oleh pihak Kementerian Agama saja yang diwakili oleh Kepala Kementerian Agama. Hal ini dikarenakan tidak adanya struktur pengawas di Kantor Kementerian Agama kabupaten Tegal. Sementara peran serta dari pihak luar seperti masyarakat belum ada, sehingga pemantauan dan evaluasi jalannya pelayanan ibadah haji hanya dilakukan sepihak oleh Kementerian Agama itu sendiri.

Tidak adanya struktur pengawas, serta minimnya peran serta pihak eksternal dalam pelaksanaan pengawasan menyebabkan fungsi terakhir manajemen ini tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Sedangkan pengawasan sangat penting dan menentukan pelaksanaan proses manajemen. Idealnya pengawasan tidak hanya dilakukan oleh pihak internal dari lembaga tersebut, karena walau bagaimana pun penilaian dari pihak internal tidak dapat dipastikan seratus persen akan objektif sehingga dibutuhkan pengawas dari pihak eksternal seperti tokoh masyarakat. Supaya bisa didapatkan data yang benar-benar objektif.

Meskipun Kementerian Agama telah berupaya untuk tetap menjalankan fungsi pengawasan dengan semaksimal yang mereka mampu, namun tetap saja hasil yang didapat belum maksimal. Ditambah lagi dengan pengawasan yang hanya dilakukan sepihak saja, dan itu pun hanya oleh seorang kepala, yang memiliki tugas-tugas lain sehingga pengawasan yang dilakukan menjadi tidak maksimal, hal tersebut karena beberapa kendala, seperti:

- a). Tidak adanya struktur pengawas yang berwenang melakukan pengawasan.
- b). Tidak adanya data tertulis mengenai hasil pengawasan pelayanan ibadah haji.
- c). Proses evaluasi tidak berjalan dengan baik karena hanya dilakukan oleh pihak internal dari Kementerian Agama sendiri, sehingga kekurangan-kekurangan dalam pelaksanaan pelayanan hanya diketahui oleh segelintir orang.

Pengawasan dalam sebuah organisasi atau lembaga seharusnya dilakukan oleh pihak yang berwenang dan berkompeten untuk mengawasi. Supaya hasil yang didapat pun maksimal karena pengawas adalah orang-orang yang memiliki kemampuan untuk mengawasi. Dalam proses pengawasan seorang pengawas sangat berarti dalam melakukan proses pengawasan dalam arti bahwa pengawas memiliki peran penting, sehingga pengawasan dapat berjalan semestinya supaya penyimpangan-penyimpangan yang tidak seharusnya terjadi memang benar-benar tidak terjadi

Dalam kenyataannya pengawasan yang dilaksanakan oleh Kementerian Agama Tegal tidak dilaksanakan oleh pengawas terstruktur. Sementara pengawasan seharusnya dilakukan oleh pengawas yang memiliki kepengurusan tersendiri dengan struktur yang jelas. Kejelasan struktur pengawas ini akan memudahkan proses pengawasan karena dengan stuktur pengawas yang jelas pembagian tugas dan tanggung jawab juga akan menjadi jelas. Sehingga pengawasan dapat dilakukan dengan baik dan maksimal.

Proses pelayanan membutuhkan evaluasi sehingga segala kegiatan bisa terkontrol. Tanpa evaluasi maka tidak akan terlihat di mana letak kelebihan dan kekurangan dari pelayanan yang dilaksanakan tersebut. Semua ini tidak lepas dari peran penting seorang pengawas. Kementerian Agama Kabupaten Tegal juga mengharapkan semua lini baik internal maupun eksternal dapat mengawasi proses pelayanan ibadah haji dengan semaksimal mungkin. Berdasarkan hasil wawancara, observasi dan dokumentasi, penulis dapat menarik kesimpulan bahwa seharusnya pengawas dalam proses pengawasan ibadah haji di Kementerian Agama Kabupaten Tegal terbagi menjadi dua lini, yaitu:

1. Lini internal

Pengawasan internal dilakukan mulai sejak pendaftaran calon jamaah sampai pemberangkatan haji ke Embarkasi Solo (SOC). Pengawasan dilakukan langsung oleh Kepala Kementerian Agama Kabupaten Tegal tahun

2011 yaitu Ahmad Ubaidi, sebagai pengawas dia mengatakan bahwa pelayanan ibadah haji tahun ini sudah cukup maksimal. Walaupun masih ada sedikit kendala ketika ditambahkan kloter sapu jagad yang dikhususkan bagi jamaah berusia lanjut.

Sebenarnya di satu sisi penambahan kloter ini sangat positif, karena usia yang sudah lanjut ini ditakutkan nantinya para jamaah kloter sapu jagad tidak dapat melakukan ibadah haji. Tetapi di sisi lain memang dari segi pelayanan kurang maksimal. Walaupun dari Kementerian Agama sudah berusaha semaksimal mungkin demi kepuasan calon ibadah haji, namun pelayanan yang diberikan masih belum maksimal (Wawancara, Sugini, 24/9/2012/11.30)

Masalah yang muncul dalam pengawasan di lini internal adalah tidak adanya data-data terkait masalah pelayanan terhadap kloter sapu jagad yang kurang maksimal. Sementara data-data ini nantinya dapat dijadikan acuan evaluasi, sehingga kualitas pelayanan dapat ditingkatkan. Ini merupakan salah satu bentuk kurang maksimalnya kinerja pengawas di Kementerian Agama Kabupaten Tegal.

Pengawasan internal dilaksanakan oleh pihak pemerintah yang diwakili oleh tim yang berjumlah tiga orang sesuai undang-undang penyelenggaraan ibadah haji nomor 13 tahun 2008, di mana pemerintah

mengutus tiga orang untuk menjadi pengawas dalam pelayanan ibadah haji dan pengawasan dilakukan mulai sejak pendaftaran sampai ke embarkasi solo.

Namun dalam kenyataannya pengawasan yang dilakukan oleh pihak internal hanya dilaksanakan oleh satu orang yaitu Kepala Kementerian Agama. Sebenarnya mengawasi secara langsung proses pelayanan ibadah haji bukanlah tugas seorang kepala, tapi karena tidak ada struktur pengawas maka tugas mengawasi langsung dilimpahkan pada seorang kepala. Sehingga pengawasan internal yang dilakukan oleh Kementerian Agama Kabupaten Tegal tidak berjalan dengan baik. Walau pelayanan yang dilakukan Kementerian Agama Kabupaten Tegal maksimal sampai dengan pemberangkatan calon jamaah haji ke embarkasi Solo, namun karena tidak adanya pengawasan yang benar-benar berjalan maka ketika ada satu permasalahan tidak dapat langsung diketahui meski hanya masalah kecil.

2. Lini Eksternal

Pengawasan oleh lini eksternal ini merupakan tugas dari berbagai kalangan baik dari Majelis Ulama Indonesia, Organisasi Masyarakat Islam, dan Tokoh Masyarakat Islam. Mereka diharapkan peduli dengan jalannya ibadah haji khususnya di Kabupaten Tegal agar tidak terjadi kesalahan yang dapat merugikan orang banyak. Karena dengan adanya semacam lembaga pengawas haji, akan membuat pelayanan haji lebih efektif dan efisien.

Sehingga memposisikan Kementerian Agama hanya sebagai pihak regulator atau pembuat peraturan tentang haji dan bukan pengawas haji. Jika lini eksternal pengawas ini dapat menjalankan tugasnya maka pengawasan terhadap pelayanan ibadah haji di Kementerian Agama kabupaten Tegal bisa berjalan dengan baik.

Pengawasan oleh lini eksternal ini dilakukan oleh enam orang dari masyarakat sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan oleh undang-undang nomor 13 tahun 2008. Tugas dari pengawasan eksternal adalah mengawasi kinerja dari pada pelayanan bagi calon jamaah haji di Kabupaten Tegal. Pengawasan yang dilakukan oleh lini eksternal sebenarnya dapat diperoleh data yang lebih objektif dari pada data yang didapat dari hasil pengawasan yang dilakukan oleh pihak Kementerian Agama sendiri. Sehingga peran serta dari pengawas eksternal sangat diharapkan, karena seperti sudah dipaparkan sebelumnya bahwa pengawasan memiliki peran penting dalam sebuah lembaga.

Pengawasan eksternal di Kementerian Agama Kabupaten Tegal lebih baik dari pengawasan oleh pihak internal, karena tidak ada satu pun dari kalangan masyarakat yang mengawasi jalannya pelayanan ibadah haji. Kalau pun ada yang mengawasi tapi tidak pernah ada data dan bukti yang menunjukkan hasil dari pengawasan. Baik dalam bentuk laporan tertulis maupun laporan lisan. Tidak berjalannya pengawasan yang dilakukan oleh lini

eksternal ini amat disayangkan karena pengawasan ini dapat mendukung dan membantu Kementerian Agama Kabupaten Tegal dalam melakukan pelayanan ibadah haji.

Pengawasan eksternal sama seperti pengawasan internal yaitu mendukung kinerja yang dilakukan Kementerian Agama Kabupaten Tegal, supaya apa yang telah direncanakan berjalan sesuai dengan keinginan penyelenggara dan calon jamaah haji. Karena dengan adanya pengawas dari pihak luar yang tidak berada dalam tataran pegawai Kementerian Agama Kabupaten Tegal akan menghasilkan data-data yang lebih objektif terkait proses pelayanan yang Kementerian Agama Kabupaten Tegal laksanakan. Sehingga diharapkan kekurangan-kekurangan yang ada dalam proses pelayanan ibadah haji dapat dievaluasi dan diperbaiki.

Tetapi realita yang ada menunjukkan bahwa sampai sekarang, proses pelayanan ibadah haji di Kementerian Agama Kabupaten Tegal belum mendapatkan perhatian dari pihak luar yang seharusnya berfungsi sebagai pengawas. Di sinilah letak masalah pengawasan dalam lini eksternal yang memang hingga kini belum melaksanakan tugasnya. Sehingga jika terjadi masalah dalam hal ini khususnya dengan kloter sapu jagad, tidak ada yang benar-benar mengawasi jalannya pelayanan bagi mereka. Hanya pihak Kementerian Agama Kabupaten Tegal dan calon jamaah sendiri yang mengetahui bagaimana pelayanan itu berjalan.

Pengawasan dalam pelayanan ibadah haji di Kementerian Agama Kabupaten Tegal yang seharusnya dilakukan oleh dua lini yaitu internal dan eksternal, ternyata hanya dilakukan oleh lini internal saja, itu pun belum maksimal karena pengawasan yang dilakukan tidak intensif dan menyeluruh sebagaimana seharusnya. Pengawasan yang dilakukan oleh lini internal hanya sekedar meninjau dan melihat bagaimana proses itu berjalan tanpa ada tindakan evaluasi yang nyata. Hal ini karena pengawasan hanya dilakukan oleh Kepala Kementerian Agama saja, yang memiliki tugas dan tanggung jawab lain.

Pada pelaksanaan pelayanan ibadah haji tahun 2011, Kementerian Agama Kabupaten Tegal sebenarnya sudah berusaha memenuhi kewajiban dan tanggung jawab mereka dalam melayani para jamaah termasuk calon jamaah dalam kloter sapu jagad yang khusus bagi calon jamaah usia lanjut. Meskipun dalam prakteknya, pelayanan yang diberikan masih belum maksimal dan bisa dikatakan merugikan calon jamaah haji yang berusia lanjut. Karena pelayanan yang mereka terima tidak selengkap dan semaksimal dengan calon jamaah lain yang tidak tergabung dalam kloter sapu jagad.

Kurang maksimalnya pelayanan ini sebenarnya tidaklah disengaja, karena penambahan kloter bagi Kementerian Agama Kabupaten Tegal merupakan tugas yang sudah menjadi keputusan pemerintah pusat. Sehingga semua hal terkait pelayanan bagi calon jamaah haji kloter sapu jagad yang menjadi wewenang Kementerian Agama Kabupaten Tegal serba mendadak. Seperti manasik dan

pelayanan-pelayanan lainnya, staf Kementerian Agama Kabupaten Tegal harus kerja ekstra agar calon jamaah haji yang terdaftar sebagai kloter sapu jagad ini dapat berangkat menunaikan ibadah haji, dan dapat menerima pelayanan yang baik.

Takyudin mengungkapkan bahwa penambahan kloter sapu jagad adalah keputusan dari pemerintahan pusat. Minimnya staf yang menjadi panitia membuat seluruh panitian harus bekerja ekstra agar jamaah haji mendapatkan haknya. Terlebih karena pelayanan bagi jamaah kloter sapu jagad dilaksanakan setelah pelayanan bagi kloter lain selesai, sehingga pelayanan yang diberikan menjadi tergesa-gesa. (Wawancara, Kasi Gara Hajum, Takyudin, 24/9/2012/10.30).

Berdasarkan hasil dari penelitian ini, penulis melihat bahwa penambahan kouta haji bagi jamaah lanjut usia merupakan salah satu penyebab yang menjadikan kurang maksimalnya pelaksanaan proses pelayanan ibadah haji. Meskipun kurang maksimal, namun Kementerian Agama Kabupaten Tegal sudah berusaha menangani penambahan kuota calon jamaah haji yang mendadak dengan memadatkan manasik bagi calon haji lanjut usia. Sehingga mereka juga tetap mendapatkan fasilitas manasik meski dengan pemadatan. Hal ini dilakukan agar jamaah dari kloter sapu jagad benar-benar nyaman dan lancar dalam melakukan ibadah haji, walau pemadatan manasik bagi kuota sapu jagad ini sebenarnya tidak teratur. Hal ini karena kloter sapu jagad yang merupakan

kloter dengan jamaah dari kuota tambahan ini harus dilayani setelah kloter-kloter lain telah selesai menjalani proses pelayanan baik manasik maupun pelunasan BPIH.

Permasalahan dalam pelayanan bagi jamaah kloter sapu jagad tersebut menjadi tugas dari pengawas untuk dijadikan bahan evaluasi dan pembuatan kebijakan pada pelaksanaan ibadah haji selanjutnya. Namun hal tersebut tidak dilakukan oleh Kementerian Agama Kabupaten Tegal, karena tidak ada struktur pengawas yang melaporkan hasil peninjauannya. Memang ada proses peninjauan dalam proses pelayanan dan laporan lisan pun sebenarnya ada dari panitia penyelenggara ibadah haji tetapi, hasil dari peninjauan dan laporan lisan tersebut tidak dicatat dan dijadikan laporan hasil pengawasan, sehingga ketika ibadah haji sudah berjalan, tidak ada lagi pembahasan mengenai bagaimana pelayanan yang diberikan.

Pengawasan tidak lepas dari hasil sebuah evaluasi kerja periode sebelumnya. Hasil evaluasi periode sebelumnya tersebut menjadi salah satu bahan acuan untuk melakukan pengawasan selanjutnya. Selain berdasarkan hasil evaluasi kerja pengawasan sebelumnya, pengawasan dalam pelayanan ibadah haji juga didasarkan pada perkiraan keadaan yang akan datang atau masa depan.

Ketika tidak ada catatan hasil evaluasi kerja dari periode tahun sebelumnya maka, pengawasan pada periode selanjutnya pun tidak dapat

maksimal karena tidak tahu apa saja kesalahan yang sudah dialami pada periode lalu. Sehingga dimungkinkan akan terjadi permasalahan yang sama dan sudah muncul dari tahun sebelumnya. Tapi karena di tahun lalu tidak ada tindakan atas masalah tersebut, maka tidak ditemukan cara untuk mengatasi masalah itu. Apabila pengawasan berjalan dengan maksimal baik dari lini internal dan eksternal, maka akan didapatkan hasil pengawasan yang bisa menjadi acuan dalam periode selanjutnya. Selain itu dengan adanya data hasil pengawasan, maka kemungkinan untuk mengulangi kesalahan yang sudah terjadi di tahun sebelumnya akan semakin kecil.

Selain mengenai pengawasan, yang hanya dilakukan sepihak saja yaitu oleh lini internal, masalah mengenai waktu pelaksanaan pengawasan di Kementerian Agama Kabupaten Tegal pun belum jelas. Berdasarkan waktu pengawasan Manullang (2010: 176) membagi waktu pengawasan mejadi dua yaitu; (a) pengawasan *preventif* dan (b) pengawasan *repressif*. Pengawasan *preventif* adalah pengawasan yang dilakukan sebelum terjadinya penyelewengan-penyelewengan, kesalahan-kesalahan atau *deviation*. Jadi diadakannya tindakan pencegahan agar jangan terjadi kesalahan-kesalahan kemudian hari. Sedangkan pengawasan *repressif* adalah pengawasan yang dilakukan pengawasan setelah rencana dijalankan, dengan kata lain pengawasan ini dilaksanakan dengan mengukur hasil-hasil yang dicapai dengan alat pengukur standar yang telah ditentukan terlebih dahulu.

Namun, di Kementerian Agama Kabupaten Tegal tidak ada patokan waktu pelaksanaan pengawasan karena pengawasan yang dilakukan hanya sekedar mneinjau saja dan tidak setiap hari dilaksnakan. Sementara sebenarnya Kementerian Agama Kabupaten Tegal dapat memilih menggunakan waktu pelaksanaan *preventif* atau *repressif*. Dengan adanya kelejasan waktu pelaksanaan pengawasan maka fungsi pengawasan dapat dijalankan dan tidak menimbulkan kebingungan karena sudah ada patokan waktu untuk memulai proses pengawasan.

Pengawasan yang dilakukan Kementerian Agama adalah untuk mengawasi proses pelayanan ibadah haji di mana calon jamaah haji bisa menjalankan prosedur yang telah ditetapkan oleh pemerintah sehingga para calon jamaah haji dapat menjalankan pelaksanaan badah haji sesuai dengan ajaran Islam.

Menurut Manullang (2010: 176-177) bahwasanya pengawasan dapat dibedakan atas pengawasan bidang-bidang sebagai berikut: pertama, bidang produksi maka pengawasan itu dapat ditunjukkan terhadap kuantitas hasil produksi atau pun terhadap kualitas ataupun terhadap likuiditas perusahaan. Kedua pengawasan di bidang waktu bermaksud untuk menentukan, apakah dalam menghasilkan sesuatu hasil produksi sesuai dengan waktu yang telah direncanakan atau tidak. Ketiga pengawasan di bidang keuangan, dimaksudkan untuk mengetahui penggunaan keuangan apakah berjalan sesuai rencana atau

tidak. Akhirnya pengawasan di bidang manusia dengan kegiatan-kegiatannya yang bertujuan untuk mengetahui apakah kegiatan-kegiatan telah dijalankan sesuai dengan intruksi, rencana tata kerja/manual atau belum.

Pengawasan yang dilakukan di Kementerian Agama Kabupaten Tegal hanya pada proses pelayanannya saja. Yaitu meninjau bagaimana proses pelayanan terhadap calon jamaah haji dilaksanakan. Namun seperti telah disebutkan sebelumnya bahwa pengawasan yang dilaksanakan belum dapat dikatakan berhasil apalagi maksimal.

4.2. Relevansi Pengawasan dalam Pelayanan Ibadah Haji di Kementerian Agama Kabupaten Tegal dengan Perundang-undangan

Ibadah haji bukan hanya saja menjadi urusan agama, tapi juga menjadi perhatian pemerintah. Apalagi karena sifatnya yang massal dan berhubungan dengan berbagai instansi dan lembaga pemerintahan lainnya sehingga pemerintah menaruh perhatian besar pada pelaksanaan ibadah haji di Indonesia. Perhatian pemerintah ini dapat dilihat dari berbagai aturan yang ditetapkan terkait penyelenggaraan ibadah haji. Salah satunya tertuang dalam undang-undang tentang penyelenggaraan ibadah haji nomor 13 tahun 2008.

Pada bagian ketiga undang-undang nomor 13 tahun 2008 tentang penyelenggaraan ibadah haji dijelaskan mengenai Komisi Pengawas Haji

Indonesia (KPIH). KPIH dalam undang-undang ini dibentuk dengan tujuan untuk melakukan pengawasan pelaksanaan pelayanan ibadah haji, dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan penyelenggaraan ibadah haji Indonesia. Dalam undang-undang ini disebutkan pula anggota-anggota dari tim pengawas yang harus menjalankan perannya dalam mengawasi pelaksanaan pelayanan ibadah haji. Tim pengawas tersebut terdiri dari sembilan orang anggota yang terdiri dari dua unsur.

Pertama dari unsur masyarakat dengan jumlah enam orang yang diwakili oleh Majelis Ulama Indonesia, Organisasi Masyarakat Islam, dan Tokoh Masyarakat Islam. Kedua dari unsur pemerintah yang diwakili oleh instansi atau lembaga yang berkaitan dengan penyelenggaraan ibadah haji (UU Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji Bagian Ketiga). Sembilan anggota pengawas tersebut memiliki tugas dan tanggung jawab untuk melakukan pengawasan yang meliputi memantau dan menganalisa kebijakan operasional dalam jalannya pelayanan ibadah haji yang dilakukan oleh Kementerian Agama, tak terkecuali Kementerian Agama Kabupaten Tegal. Peraturan tentang pengawasa dalam undang-undang ini hampir sama dengan apa yang Manullang sampaikan yaitu bahwa pengawas ada dua jenis yaitu pengawas internal dan eksternal. Di mana pengawas internal adalah atasan terhadap staf-stafnya sementara pengawas eksternal adalah pengawas orang-orang di luar lembaga atau

organisasi yang bersangkutan, pengawas eksternal ini juga dapat disebut sebagai pengawasan sosial atau *social control*.

Berdasarkan peraturan dalam undang-undang tentang penyelenggaraan ibadah haji tersebut, sudah dengan jelas mengatur bahwa pengawas dalam pelaksanaan ibadah haji terdiri dari sembilan orang yang terbagi atas masyarakat dan pemerintah. Namun dari data yang penulis dapatkan, pengawasan di Kementerian Agama Kabupaten Tegal hanya dilakukan oleh satu pihak saja yaitu seorang kepala Kementerian Agama. Sementara dari unsur lainnya yaitu masyarakat yang terdiri dari MUI, Ormas, dan tokoh masyarakat belum melakukan peninjauan tentang pelayanan ibadah haji.

Selain itu meski dari pemerintah sudah menyerahkan pengawasan tersebut kepada lembaga yang berkaitan dengan penyelenggaraan ibadah haji yaitu Kementerian Agama, namun pelaksanaan pengawasan juga masih tetap belum maksimal. Bukan karena dari pihak Kementerian Agama Kabupaten Tegal tidak dapat mengawasi secara maksimal, tapi karena sembilan orang pengawasan yang sudah diatur dalam undang-undang tentang penyelenggaraan ibadah haji belum melaksanakan tugas yang menjadi kewajiban mereka. Ditambah lagi dengan tidak adanya struktur pengawas yang jelas, sehingga pengawasan belum terlaksana sebagaimana seharusnya dan fungsi-fungsi dalam pengawasan juga belum terpenuhi.

Berdasarkan hasil pengamatan dan data-data yang didapatkan penulis maka dapat dikatakan bahwa pengawasan dalam pelayanan ibadah haji di Kementerian Agama Kabupaten Tegal belum relevan dengan undang-undang tentang penyelenggaraan ibadah haji nomor 13 tahun 2008. Hal ini dapat dilihat dari kenyataan bahwa pengawas di Kementerian Agama Kabupaten Tegal hanya dilakukan oleh Kepala Kementerian Agama Kabupaten Tegal saja. Sementara dalam undang-undang tentang penyelenggaraan ibadah haji nomor 13 tahun 2008 telah jelas mengatur bahwa pengawas dalam penyelenggaraan ibadah haji dilakukan oleh sembilan orang anggota dalam KPIH. Itu adalah satu bentuk dari tidak relevannya pengawasan di Kementerian Agama Kabupaten Tegal dengan undang-undang tentang penyelenggaraan ibadah haji nomor 13 tahun 2008.

Kemudian, bentuk lain dari ketidakrelevanan ini adalah bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Kementerian Agama Kabupaten Tegal pun tidak berjalan sebagaimana mestinya sebuah pengawasan, karena jika merunut pada aturan dalam undang-undang maka pengawasan itu bertujuan untuk memantau dan menganalisa kebijakan operasional dalam proses pelayanan ibadah haji yang dilakukan oleh Kementerian Agama. Tapi pengawasan yang dilakukan oleh Kementerian Agama Kabupaten Tegal baru sebatas pada tindakan untuk meninjau proses pelaksanaan pelayanan ibadah haji saja, tanpa ada proses menganalisa.

Namun, meskipun pengawasan yang dilakukan Kementerian Agama Kabupaten Tegal belum relevan dengan perundang-undangan, tetapi dengan segala kekurangan yang ada Kementerian Agama telah berusaha melaksanakan pengawasan terhadap pelayanan ibadah haji walau hasilnya memang belum maksimal. Semua itu karena tidak adanya tim pengawas yang jelas secara struktural dari Kementerian Agama Kabupaten Tegal. Sementara idealnya dalam sebuah lembaga terutama sebesar Kementerian Agama itu harus ada susunan pengawas yang terstruktur dengan jelas. Dengan adanya kejelasan siapa pengawas dan tugas-tugasnya maka diharapkan ketika terjadi hal-hal yang mendesak dan tidak sesuai dengan perencanaan dapat diambil keputusan yang tepat dan sesegera mungkin.

Menurut hemat penulis, meskipun pengawasan hanya dilakukan oleh pihak Kementerian Agama Kabupaten Tegal saja dan belum ada peran serta dari lini eksternal, namun bukan berarti Kementerian Agama Kabupaten Tegal bisa memaklumi dan membenarkan proses pengawasan yang belum berjalan maksimal. Jadi seharusnya Kementerian Agama Kabupaten Tegal memperhatikan dengan serius analisis SWOT. Dalam manajemen sebuah lembaga atau organisasi analisis ini akan sangat membantu pencapaian tujuan. Selain itu dengan penerapan analisis SWOT, nantinya akan membantu bagi jalannya pengawasan dalam pelayanan ibadah haji karena sudah diketahui sisi kekuatan, kelemahan, kesempatan, dan hambatan dalam melaksanakan sebuah

kegiatan. Sehingga ketika ada kendala yang terjadi dapat dilakukan penanganan dengan segera. Berikut ini adalah pemaparan mengenai poin-poin yang harus diperhatikan dalam analisis SWOT, yaitu:

1. *Strengths* (Kekuatan)

Adalah kekuatan yang dimiliki oleh Kementerian Agama Kabupaten Tegal dalam melaksanakan pelayanan ibadah haji, beberapa kekuatan yang dimiliki oleh Kementerian Agama Kabupaten Tegal antara lain:

a. Adanya perlindungan dari pusat

Perlindungan pusat untuk Kementerian Agama Kabupaten Tegal adalah undang-undang mengenai penyelenggaraan ibadah haji nomor 13 tahun 2008 dimana pelaksanaan telah diatur supaya tujuan ibadah haji yang menjadi pelayanan publik dapat terlaksanakan dengan sebaik mungkin. Seluruh kegiatan penyelenggaraan ibadah haji adalah tanggung jawab Kementerian Agama, dan Kementerian Agama mendapat perlindungan dari pemerintah Indonesia.

b. Sarana dan prasarana yang memadai

Pelaksanaan ibadah haji memiliki sarana dan prasana yang memadai untuk mempermudah calon jamaah haji untuk melakukan ibadah haji yang telah disyariatkan Islam. Seperti dimudahkannya pendaftaran melalui sistem online, transportasi yang nyaman,

pemeriksaan kesehatan, memudahkan dalam membuat paspor sehingga pelayanan yang diberikan tidak membuat staf Kementerian Agama bekerja secara manual.

c. Tenaga ahli profesional.

Kementerian Agama juga memiliki tenaga-tenaga yang profesional untuk melayani calon jamaah haji.

d. Memiliki kekuatan kerjasama yang baik dengan lembaga lain.

Kementerian Agama juga memiliki rekan kerja dari lembaga lain untuk mempermudah pelaksanaan ibadah haji. Seperti kerjasama dengan dinas perhubungan, dinas keimigrasian, dan dinas kesehatan.

2. *Weaknesses* (Kelemahan)

Merupakan hal-hal yang membuat kinerja Kementerian Agama Kabupaten Tegal terhambat. Adapun beberapa kelemahan yang dimiliki oleh Kementerian Agama Kabupaten Tegal, antara lain:

a. Lambat dalam mengambil inisiatif.

Inisiatif adalah gagasan yang masuk akal untuk melakukan suatu tindakan ketika terjadi hal tidak sesuai dengan program atau kegiatan. Kementerian Agama Kabupaten Tegal sangat lemah ketika harus mengambil inisiatif, khususnya dalam proses pengawasan.

b. Belum mantapnya pola pengawasan.

Pengawasan yang seharusnya dilakukan oleh beberapa pihak dan berdiri secara terpisah di dalam struktur pengurus Kementerian Agama Kabupaten justru langsung dilaksanakan oleh kepala Kementerian Agama Kabupaten Tegal, sehingga pola kinerja pengawas tidak sesuai dengan undang-undang.

c. Jaringan komunikasi dan informasi masih terbatas.

Minimnya pengetahuan masyarakat Kabupaten Tegal tentang teknologi informasi, membuat penyebaran informasi tidak dapat dilakukan dengan cepat.

d. Belum tersedia standar buku tentang kebijakan pengawasan

Buku ini adalah acuan pengawas untuk melakukan pengawasan pada proses pelayanan ibadah haji sehingga pengawas memiliki acuan hal apa saja yang harus diawasi selama proses pelaksanaan ibadah haji. terulang kembali yang menyebabkan kerugian bagi calon jamaah haji.

3. *Opportunities* (Peluang)

Adalah peluang atau kesempatan yang dimiliki Kementerian Agama Kabupaten Tegal. Adapun beberapa kesempatan yang dimiliki oleh Kementerian Agama Kabupaten Tegal antara lain:

- a. Terbukanya kesempatan untuk meningkatkan kualitas tenaga pengawas

Jika Kementerian Agama Kabupaten Tegal lebih memperhatikan pentingnya pengawasan maka peningkatan mutu bagi staf-staf Kementerian Agama khususnya pengawas dapat dilakukan dengan mengadakan pelatihan-pelatihan. Sehingga kualitas staf-staf yang ada di Kementerian Agama bisa ditingkatkan.

- b. Jenjang karir yang meluas.

Ketika pengawasan bisa dilaksanakan dengan sebaik mungkin ini akan menjadi peluang bagi seluruh staf Kementerian Agama Kabupaten Tegal untuk meningkatkan karir secara professional, sehingga kualitas mereka diakui.

- c. Hubungan dengan lembaga lain.

Pengawasan dalam proses pelayanan ibadah haji yang dilakukan dengan baik menumbuhkan kepercayaan kepada lembaga lain untuk bekerja sama dengan Kementerian Agama Kabupaten Tegal dalam melaksanakan pelayanan ibadah haji.

4. *Threats* (Hambatan)

Adalah hambatan yang dimiliki Kementerian Agama Kabupaten Tegal. Adapun beberapa hambatan yang dimiliki oleh Kementerian Agama Kabupaten Tegal antara lain:

a. Pindahnya jama'ah.

Ketika kinerja dari kementerian Agama Kabupaten Tegal tidak maksimal, maka kualitas kinerja juga akan diragukan sehingga kepercayaan dari masyarakat dimungkinkan akan hilang. Jika hal tersebut terjadi, maka kepercayaan dari pemerintah pusat juga bisa saja hilang.

b. Berkurangnya jama'ah

Kekurangan jamaah akan menjadi masalah ketika semua persiapan telah dimaksimalkan sementara jamaah yang mendaftar berkurang atau menurun.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat diketahui bahwa, pengawasan yang dilakukan oleh Kementerian Agama Kabupaten Tegal belum sesuai dengan apa yang sudah dianjurkan oleh pemerintah. Karena idealnya pengawasan itu dilakukan oleh lini internal dan lini eksternal, di mana lini internal terdiri dari instansi yang ditunjuk oleh pemerintah dan yang berkaitan dengan penyelenggaraan ibadah haji. Sedangkan lini eksternal terdiri dari masyarakat yang diwakili oleh MUI, Ormas, dan tokoh masyarakat.

Namun kenyataannya baik lini internal maupun lini eksternal belum dapat melaksanakan pengawasan sebagaimana mestinya. Meski dalam lini internal sudah ada pengawasan tapi tidak disertai dengan bukti data-data tertulis juga belum adanya kejelasan struktur pengawas di dalam kepengurusan

Kementerian Agama. Tetapi, setidaknya sudah ada upaya pelaksanaan pengawasan dari lini internal meskipun hanya sekadar melakukan peninjauan saja tanpa membuat laporan hasil peninjauan tersebut, sementara dari lini eksternal sendiri masih belum menunjukkan peran mereka terhadap proses pelayanan ibadah haji di Kementerian Agama Kabupaten Tegal.

Jadi pengawasan pelayanan ibadah haji di Kementerian Agama Kabupaten Tegal belum memenuhi kriteria pengawasan yang baik dan juga belum relevan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya bahwa pengawasan harusnya dilakukan oleh Sembilan orang, tiga dari pemerintah dan enam orang dari masyarakat hal ini teratur dalam undang-undang tentang penyelenggaraan ibadah haji. Tapi pengawasan di Kemeterian Agama Kabupaten Tegal hanya dilakukan oleh satu pengawas saja.

Sangat disayangkan aturan apa yang telah ditetapkan oleh undang-undang tentang penyelenggaraan ibadah haji ini tidak terlaksana dengan baik. Walaupun di Kementerian Agama Kabupaten Tegal sudah menjalankan semjua fungsi manajamen termasuk pengawasan, akan tetrapu yang dilakukan Kementerian Agama Kabupaten Tegal tidak sesuai apa yang telah diatur oleh undang-undang. Sehingga yang seharusnya bertugas menjadi koordinator dalam penyelenggaraan ibadah haji juga harus melaksanakan tugas pengawasan itu juga.

Kepala Kementerian Agama Kabupaten Tegal melakukan pengawasan karena pengawasan sudah dianggap menjadi hal yang harus langsung ditangani oleh pemimpin karena jabatan yang dipikulnya. Sementara pada dasarnya pengawasan harus dilakukan oleh orang-orang yang tidak menjadi panitia dalam penyelenggaraan ibadah haji melainkan oleh KPIH. Yaitu mereka yang sudah jelas memiliki landasan dan kekuatan untuk melakukan proses pengawasan.