

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Islam merupakan agama dakwah yang senantiasa berpegang teguh pada Al Qur'an dan Sunah. Dalam pengamalannya, Islam tidak pernah lepas dari dua hal, yaitu rukun islam dan rukun iman. Rukun islam ada lima, dan menunaikan ibadah haji adalah salah satu dari kelima rukun tersebut.

Haji merupakan kewajiban bagi umat islam, namun dalam hal ini wajib hanya dikenakan kepada hamba Allah yang mampu.

Dalam upaya untuk mencapai kata mampu, islam menganjurkan untuk bekerja. Pekerjaan manusia adalah tugas rasio (akal) dan fisik, jika manusia tidak bekerja maka ia tidak bisa memenuhi tugas hidupnya. Manusia harus menggunakan akalnya untuk berpikir dan menjadikan pemikiran sebagai pedoman dalam kehidupan. Pemikiran yang negatif mengakibatkan kerugian bagi dirinya dan orang lain. Pekerjaan merupakan sarana untuk memperoleh rezeki dan sumber penghidupan yang layak. Dapat pula dikatakan bahwa bekerja adalah kewajiban dan kehidupan (Mursi, 1997:8).

Setelah manusia memiliki kemampuan untuk menunaikan ibadah haji, maka diwajibkan baginya untuk segera berhaji. Dalam pelaksanaan ibadah

haji perlu adanya jaminan keamanan dan kenyamanan sehingga hikmah dan tujuan haji bisa tercapai.

Berkaitan dengan masalah keamanan dan kenyamanan ibadah haji, Kementerian Agama sebagai pihak penyelenggara harus mampu memberikan pelayanan yang baik.

Melayani atau menolong seseorang merupakan bentuk kesadaran dan kepeduliannya terhadap nilai kemanusiaan. Memberi pelayanan dan pertolongan merupakan investasi yang kelak akan dipetik keuntungannya, tidak hanya di akhirat, tetapi di duniapun juga akan merasakannya. Seseorang yang amanah adalah orang-orang yang menjadikan dirinya sibuk untuk memberikan pelayanan. Mereka merasa bahagia dan memiliki makna apabila hidupnya dipenuhi dengan pelayanan. Dalam pelayanan, harus ada kesadaran diri yang kuat bahwa dia ada karena dia melayani. Dia mempunyai harga karena mampu memberikan makna melalui pelayanannya tersebut. Karena itu, tidaklah mungkin seseorang melayani tanpa memperhatikan martabat dirinya dan orang lain karena justru dengan pelayanan itu manusia ingin meningkatkan kualitas dan derajat mereka satu sama lain. Seseorang menjadi profesional karena menyadari betapa berharganya ilmu dan pengetahuan yang dimilikinya. Mereka tidak terperosok ke dalam bentuk rendah diri karena manusia diciptakan secara unik.

*Service* (pelayanan) bukan hanya sebuah kata, melainkan memiliki makna sebagaimana uraian berikut ini: *Self Awareness and Self Esteem*, menanamkan kesadaran diri bahwa melayani merupakan bagian dari misi seorang muslim dan karenanya harus selalu menjaga martabat diri sendiri dan orang lain. *Empathy and Enthusiasm*, lakukanlah empati dan layanilah dengan penuh gairah. Sikap yang penuh antusias akan memberikan efek batin bagi diri dan orang lain yang dilayani. *Reform and Recover*, berusaha untuk lebih baik dan lebih baik lagi, dan selalu memperbaiki dengan cepat setiap ada keluhan atau sesuatu yang bisa merusak pelayanan. *Victory and Vision*, melayani berarti ingin merebut hati dan membawa misi untuk membangun kebahagiaan dan kemenangan bersama. Dalam sikap melayani harus memiliki pandangan ke depan untuk melukan perbaikan dan peningkatan mutu. *Impressive and Improvement*, berikanlah pelayanan yang mengesankan dan berusahalah selalu untuk meningkatkan perbaikan pelayanan. *Care, Cooperativeness, and Communication*, tunjukan perhatian yang sangat mendalam dan kembangkanlah nilai-nilai yang mampu membuka kerja sama. Jalinlah komunikasi sebagai jembatan emas untuk menumbuhkan sinergi dan keterbukaan. *Evaluation and Empowerment*, lakukanlah penilaian, perenungan, dan upayakanlah selalu untuk memberdayakan aset yang ada (Tasmara, 2002:96-100).

Pribadi muslim yang profesional akan menjadikan setiap geraknya adalah pelayanan yang berkualitas sehingga orang yang ada disekitarnya merasakan kedamaian (Tasmara, 2002:100).

Kementerian Agama sebagai penanggung jawab penyelenggaraan haji telah melakukan kerja sama dengan pemerintah Arab Saudi yang dirumuskan dalam berbagai keputusan dan peraturan-peraturan pemerintah. Ini dimaksudkan sebagai upaya peningkatan pelayanan terhadap jamaah haji. Kementerian Agama sebagai penyelenggara haji telah berusaha dengan segala kemampuan dan fasilitas yang dimiliki berupaya memberikan pelayanan dengan sebaik-baiknya agar jamaah haji Kota Semarang dapat menunaikan ibadah dengan tertib, lancar, mudah, baik, aman dan sempurna. Peningkatan mutu pembinaan, pelayanan dan perlindungan terhadap calon haji antara lain melalui penyempurnaan sistem dan manajemen penyelenggaraan haji semakin ditingkatkan sesuai dengan standar pelayanan yang telah ada (Gara Haji&Umroh, 2007:2-3).

Indonesia yang merupakan Negara dengan jumlah jamaah haji terbesar memang memerlukan perhatian khusus dari pemerintah. Karena permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan ibadah haji dapat mengganggu jamaah untuk melaksanakan ibadahnya. Oleh karena itu perlu adanya peningkatan kualitas pelayanan.

Dalam pelaksanaannya masih sering terdapat berbagai kekurangan, terutama pada waktu Jamaah Haji berada di Arab Saudi. Dari berbagai media masa memberitakan bahwa terjadi banyak ketidaknyamanan yang dapat mengganggu proses pelaksanaan ibadah Haji. Dimulai dari tragedi kelaparan Jamaah Haji Indonesia, robohnya penginapan atau pemonudukan Jamaah, permasalahan transportasi hingga yang terbaru permasalahan penggunaan paspor hijau. Berbagai permasalahan tersebut ternyata mengganggu proses peribadatan hingga membuat Jamaah merasa tidak nyaman dan mengakibatkan tidak fokus dalam beribadah.

Untuk mengantisipasi berbagai permasalahan yang pernah muncul, pemerintah telah mengeluarkan peraturan dan perundang-undangan yang khusus mengatur penyelenggaraan ibadah Haji. Undang-undang tersebut adalah Undang-undang No. 13 Tahun 2008. Undang-undang ini merupakan peraturan yang menyempurnakan peraturan yang telah dikeluarkan sebelumnya, yaitu Undang-undang No. 17 Tahun 1999.

Penyelenggaraan Ibadah Haji tahun 2009 merupakan penyelenggaraan Ibadah Haji yang pertama kali menggunakan UU. No. 13 Tahun 2008 sebagai dasar pelaksanaan.

Dalam pelaksanaan pelayanan ibadah haji Kementerian Agama harus mengacu pada undang-undang terkait. Peraturan-peraturan yang mengatur

segala bentuk kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan ibadah haji. Dimulai dari pendaftaran jamaah, pembimbingan manasik haji, pelayanan akomodasi, konsumsi, transportasi, dan pelayanan kesehatan yang memadai, hingga selama pelaksanaan ibadah haji di Arab Saudi. Hal-hal tersebut telah diatur dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2008. Undang-undang ini khusus mengatur tentang penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia.

Kementerian Agama Kota Semarang sebagai penyelenggara ibadah haji khususnya di wilayah Kota Semarang telah melaksanakan penyelenggaraan Ibadah Haji tahun 2009. Dalam pelaksanaannya harus disesuaikan dengan Undang-undang yang telah ditetapkan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis ingin mengadakan penelitian yang berjudul “Pelayanan Jamaah Haji Kota Semarang Tahun 2009 (Analisis Pelaksanaan Undang-Undang No. 13 Tahun 2008)”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas dapat dirumuskan inti permasalahan penelitian ini, yaitu :

1. Apa muatan yang terkandung dalam UU No. 13 Tahun 2008?

2. Bagaimanakah pelayanan Jamaah Haji Kenmenag Kota Semarang Tahun 2009 dilihat dari implementasi Undang-Undang No. 13 Tahun 2008?
3. Apa hambatan yang dihadapi Kenmenag Kota Semarang dalam memberikan pelayanan Jamaah Haji dilihat dari implementasi Undang-Undang No. 13 Tahun 2008?
4. Apa yang semestinya dilakukan oleh Kenmenag Kota Semarang dalam memberikan pelayanan Jamaah Haji dilihat dari implementasi Undang-Undang No. 13 Tahun 2008?

### **C. Tujuan Penelitian dan Manfaat**

#### 1. Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui muatan yang terkandung dalam UU No. 13 Tahun 2008.
- b. Untuk mengetahui pelayanan Jamaah Haji Kenmenag Kota Semarang Tahun 2009 dilihat dari implementasi Undang-Undang No. 13 Tahun 2008.
- c. Untuk mengetahui hambatan yang dihadapi Kenmenag Kota Semarang dalam memberikan pelayanan Jamaah Haji dilihat dari implementasi Undang-Undang No. 13 Tahun 2008.

- d. Untuk mengetahui yang semestinya dilakukan oleh Kenmenag Kota Semarang dalam memberikan pelayanan Jamaah Haji dilihat dari implementasi Undang-Undang No. 13 Tahun 2008

## 2. Manfaat Penelitian

Manfaat Penelitian ini sebagai berikut :

### a. Manfaat Akademis

Penelitian ini dapat menambah dan mengembangkan ilmu pengetahuan tentang manajemen sumber daya manusia khususnya yang berhubungan dengan masalah pelayanan jamaah haji di wilayah Kenmenag Kota Semarang.

### b. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan pertimbangan dan masukan terhadap kebijakan yang akan diambil oleh Penyelenggara Haji dan Umroh Kota Semarang sehingga dapat meningkatkan kualitas pelayanan haji.

## D. Tinjauan Pustaka

Untuk menghindari kesamaan pembahasan karangan orang lain, maka penulis mencoba menampilkan beberapa skripsi yang telah dibuat oleh para penulis lain, yang berkaitan dengan judul skripsi :

.Achmad Nidjam (2004), "*Manajemen Haji (Study kasus dan telaah*

*Implementasi Knowledge Workers)*” menyatakan tentang gambaran umum perhajian dengan menitik beratkan pada penerapan kualitas pelayanan prima yang seharusnya diberikan kepada masyarakat, lebih khusus lagi kepada masyarakat perhajian dengan mewujudkan sumber daya manusia yang memiliki ilmu pengetahuan (*knowledge workers*). Disini pelayanan dijadikan prioritas utama dalam penyelenggaraan ibadah haji, sehingga memerlukan kualitas pelayanan yang memuaskan bagi jama’ah haji.

Kukuh Prasetyo (2008), “*Pengaruh Lokasi, Promosi dan Pelayanan Terhadap Kepuasan Konsumen Hotel Candi Baru Semarang*”. Penelitian ini menjelaskan pengaruh lokasi, promosi dan pelayanan terhadap kepuasan konsumen Hotel Candi Baru Semarang. Dalam penelitian ini peneliti berusaha menjelaskan pengaruh pelayanan sebagai salah satu indikator yang mempengaruhi kepuasan konsumen di Hotel Candi Baru Semarang.

Ludfi Maharani (2009), “*Pengaruh Kualitas Pelayanan Haji Mandiri Terhadap Kepuasan Jamaah Haji Tahun 2007 Kota Semarang*”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kualitas pelayanan haji mandiri, mengetahui tingkat kepuasan jamaah haji mandiri tahun 2007, dan untuk mengetahui seberapa besar pengaruh kualitas pelayanan haji mandiri terhadap kepuasan jamaah haji tahun 2007 Kota Semarang.

Sedangkan penelitian yang akan peneliti ajukan adalah “PELAYANAN

JAMAAH HAJI KOTA SEMARANG TAHUN 2009 (Analisis Pelaksanaan Undang-Undang No. 13 Tahun 2008)”. Penelitian ini ingin menyampaikan apakah Kenmenag Kota Semarang dalam pelaksanaan pelayanan jamaah haji sudah sesuai dengan UU No. 13 Tahun 2008 sebagai dasar acuan ataukah masih ada hal-hal yang menjadi hambatan dalam menerapkan UU tersebut. Dari penelitian tersebut maka dapat dipastikan bahwa penelitian yang akan peneliti ajukan berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya.

#### **E. Kerangka Teoritik**

##### PELAYANAN

*Service* (pelayanan) bukan hanya sebuah kata, melainkan memiliki makna sebagaimana uraian berikut ini: *Self Awareness and Self Esteem*, menanamkan kesadaran diri bahwa melayani merupakan bagian dari misi seorang muslim dan karenanya harus selalu menjaga martabat diri sendiri dan orang lain. *Empathy and Enthusiasm*, lakukanlah empati dan layanilah dengan penuh gairah. Sikap yang penuh antusias akan memberikan efek batin bagi diri dan orang lain yang dilayani. *Reform and Recover*, berusaha untuk lebih baik dan lebih baik lagi, dan selalu memperbaiki dengan cepat setiap ada keluhan atau sesuatu yang bisa merusak pelayanan. *Victory and Vision*, melayani berarti ingin merebut hati dan membawa misi untuk membangun kebahagiaan dan kemenangan bersama. Dalam sikap melayani harus memiliki

pandangan ke depan untuk melakukan perbaikan dan peningkatan mutu. *Impressive and Improvement*, berikanlah pelayanan yang mengesankan dan berusahalah selalu untuk meningkatkan perbaikan pelayanan. *Care, Cooperativeness, and Communication*, tunjukan perhatian yang sangat mendalam dan kembangkanlah nilai-nilai yang mampu membuka kerja sama. Jalinlah komunikasi sebagai jembatan emas untuk menumbuhkan sinergi dan keterbukaan. *Evaluation and Empowerment*, lakukanlah penilaian, perenungan, dan upayakanlah selalu untuk memberdayakan aset yang ada (Tasmara, 2002:96-100).

Secara umum pelayanan yang baik merupakan pelayanan yang cepat, jujur dan terbuka. Pelayanan yang secara umum didambakan oleh masyarakat adalah:

- Kemudahan dalam pengurusan kepentingan
- Mendapatkan pelayanan wajar
- Mendapatkan perlakuan yang sama tanpa pilih kasih
- Mendapatkan perlakuan yang jujur dan terus terang. (Moenir. 2006:47)

Kualitas pelayanan mempunyai hubungan yang erat dengan kepuasan. Untuk menentukan kepuasan jamaah, kualitas pelayanan diperlukan karena jamaah akan merasa puas apabila mendapatkan pelayanan yang baik atau

yang sesuai dengan yang diharapkan. Kepuasan jamaah akan terpenuhi apabila proses penyampaian jasa kepada jamaah sesuai dengan apa yang dipersepsikan jamaah (Umar, 2002:53).

Menurut Wyckof dalam Tjiptono (2004:59) kualitas pelayanan adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan konsumen. Dengan demikian penyedia jasa dapat meningkatkan kepuasan konsumen dengan meminimalkan atau meniadakan pengalaman konsumen yang kurang menyenangkan. Kepuasan konsumen dapat menciptakan kesetiaan dan loyalitas konsumen kepada penyedia jasa yang memberikan kualitas memuaskan (Tjiptono, 2002:54).

## JAMAAH HAJI

Jamaah Haji merupakan peserta yang mengikuti pelaksanaan Ibadah Haji. Dalam Undang-undang No. 13 tahun 2008 pasal 1 menjelaskan bahwa Jamaah Haji adalah Warga Negara Indonesia yang beragama Islam dan telah mendaftarkan diri untuk menunaikan Ibadah Haji sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan.

## PELAYANAN JAMAAH HAJI KOTA SEMARANG TAHUN 2009 (Analisis Pelaksanaan Undang-Undang No. 13 Tahun 2008)

Sedangkan yang dimaksud dengan Pelayanan Jamaah Haji Kota

Semarang Tahun 2009 (Analisis Pelaksanaan Undang-Undang No.13 tahun 2008) adalah suatu bentuk kegiatan melayani masyarakat dalam hal ini Jamaah Haji yang dilakukan oleh Kenmenag Kota Semarang sebagai salah satu dari rangkaian kegiatan penyelenggaraan ibadah Haji khususnya tahun 2009 dengan didasarkan pada Undang-Undang No. 13 tahun 2008 sebagai pedoman dimulai dari pendaftaran hingga pemulangan Jamaah Haji kembali ke Tanah Air agar ibadah Haji dapat terlaksana dengan baik sehingga tujuan Haji tercapai.

## **F. Metodologi Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan adalah menggunakan jenis penelitian kualitatif, yaitu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata atau lisan diri dari orang-orang dan perilaku yang diamati. (Moleong, 1993: 3)

Dalam penelitian deskriptif kualitatif yaitu penulis melakukan penelitian dengan melakukan analisa hanya pada taraf deskripsi yaitu menganalisa dan menyajikan fakta secara sistematis sehingga dapat lebih mudah untuk dipahami dan disimpulkan, dan kesimpulan yang diberikan selalu jelas dasar faktanya sehingga semuanya selalu dapat dikembalikan langsung pada data yang diperoleh dan data yang dikumpulkan semata-

mata bersifat deskriptif sehingga tidak bermaksud mencari penjelasan, menguji hipotesis membuat prediksi, maupun mempelajari implikasinya. (Azwar, 1999: 5)

Dalam penelitian ini peneliti ingin menyampaikan bagaimana pelayanan jamaah haji yang dilakukan oleh Kenmenag Kota Semarang dimulai dari pendaftaran, bimbingan manasik haji, hingga proses pemberangkatan dan kepulangan Jama'ah apakah sudah sesuai dengan UU No. 13 Tahun 2008 atau belum.

## 2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah cara yang dipergunakan untuk mengumpulkan data dalam suatu penelitian. Adapun teknik yang peneliti gunakan adalah sebagai berikut:

### a. Observasi

Observasi adalah sebuah teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengamati secara langsung terhadap objek yang diteliti dan mencatat dengan sistematis fenomena-fenomena yang diteliti (Koentjoroningrat, 1990: 173).

Dalam observasi ini peneliti menggunakan pendekatan alamiah, maksudnya observasi dilakukan tanpa adanya campur tangan sama sekali dari pihak peneliti. Peneliti tidak terlibat secara langsung

dalam objek observasi. Objek observasi adalah fenomena-fenomena yang dibiarkan terjadi secara ilmiah (Azwar, 2009:19).

Teknik ini penulis gunakan untuk mengumpulkan data tentang kegiatan pelayanan jamaah haji di Kenmenag Kota Semarang.

b. Interview (wawancara)

Teknik Interview adalah teknik yang digunakan dengan cara bercakap cakap, berhadapan, tanya jawab untuk mendapatkan keterangan masalah penelitian. (Koentjoroningrat, 1994: 729)

Teknik interview yang digunakan dalam penelitian ini adalah interview bebas terpimpin artinya memberikan pertanyaan menurut keinginan peneliti tetapi masih berpedoman pada ketentuan atau garis-garis yang menjadi pengontrol relevan atau tidaknya interview tersebut. (Arikunto, 1990:127).

Interview dilakukan kepada beberapa pihak, yang pertama adalah Kepala Gara Haji dan Umroh Kenmenag Kota Semarang, kedua adalah pegawai Gara Haji dan Umroh sebagai pelaksana pelayanan dan terakhir perwakilan Jamaah Haji.

c. Dokumentasi

Teknik dokumentasi adalah cara mengumpulkan data dari data-data tertulis yang dalam pelaksanaannya untuk menyelidiki tanda-

tanda tertulis seperti: buku-buku, dokumen, majalah, satuan catatan harian, notulen rapat dan sebagainya. (Arikunto, 2002: 200)

Teknik ini digunakan untuk mendapatkan suatu data yang tidak diperoleh dari data sebelumnya di Kantor Kenmenag Kota Semarang.

### 3. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah penyederhanaan data dalam bentuk lebih praktik untuk dibaca dan diinterpretasikan, yaitu diadakan pemisahan sesuai dengan jenis masing-masing data dan kemudian diupayakan analisisnya. Dengan menguraikan, menjelaskan sehingga data tersebut dapat diambil pengertian dan kesimpulan sebagai hasil penelitian. (Surahmat, 1904: 140)

Dalam menganalisa data, peneliti menggambarkan cara berpikir induktif yaitu cara berpikir yang berangkat dari peristiwa atau kejadian yang bersifat khusus kemudian ditarik suatu generalisasi yang bersifat umum.

Analisa kualitatif ini dilakukan dengan menempuh langkah yaitu mendiskripsikan bentuk pelayanan penyelenggaraan ibadah haji yang dilaksanakan oleh Kenmenag Kota Semarang.

Sedangkan untuk teknik dalam menganalisa data penulis berusaha menganalisa unsur-unsur yang ada dalam analisis SWOT. Analisis SWOT

*(Strength, Weakness, Opportunity and Threat)* adalah suatu cara untuk mempersiapkan sebuah kegiatan dengan memperkirakan dan menganalisa bagaimana Strength (kekuatan), Weakness (kelemahan), Opportunity (peluang) dan Threat (hambatan).

### **G. Sistematika Penulisan Skripsi**

Dalam Penulisan skripsi ini dibagi menjadi lima bab yang masing-masing bab memuat sub-sub sebagai berikut:

BAB I. Pendahuluan. Dalam bab ini membahas tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metodologi penelitian, kerangka teoritik serta sistematika penulisan skripsi.

BAB II. Gambaran Umum Kementerian Agama Kota Semarang. Dalam bab ini membahas tentang sejarah Kementerian Agama, Visi dan Misi, struktur organisasi Kementerian Agama Kota Semarang, struktur Gara Haji dan Umroh Kenmenag Kota Semarang, serta tugas dan fungsi Gara Haji dan Umroh.

BAB III. Pelayanan Jamaah Haji Kota Semarang Tahun 2009. Dalam bab ini menjelaskan tentang deskripsi pelayanan Jamaah Haji Kenmenag Kota Semarang, Pelayanan yang dimaksud dimulai dari pendaftaran hingga pemulangan jamaah haji kembali ke tanah air.

BAB IV. Analisis Pelaksanaan Undang-Undang No. 13 tahun 2008

Terhadap Pelayanan Jamaah Haji di Kenmenag Kota Semarang. Dalam bab ini menjelaskan tentang muatan yang terkandung dalam Undang-undang No. 13 tahun 2008, pelayanan Jamaah Haji Kenmenag Kota Semarang Tahun 2009 dilihat dari implementasi Undang-undang No. 13 tahun 2008, hambatan dalam memberikan pelayanan Jamaah Haji dilihat dari implementasi Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 serta apa yang semestinya dilakukan oleh Kenmenag Kota Semarang dalam memberikan pelayanan Jamaah Haji dilihat dari implementasi Undang-Undang No. 13 tahun 2008.

Kemudian yang terakhir BAB V. Penutup. Dalam bab ini berisikan kesimpulan, saran dan lampiran.