

BAB IV

ANALISIS RELEVANSI SISTEM AKREDITASI DENGAN PENINGKATAN KUALITAS KELOMPOK BIMBINGAN IBADAH HAJI (KBIH) KOTA SEMARANG TAHUN 2012

4.1. Analisis Penyusunan Standar Akreditasi KBIH Kota Semarang Tahun 2012

Standar akreditasi sebenarnya telah diatur dan ditetapkan oleh Pemerintah Indonesia dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. Dalam ketentuan peraturan tersebut terdapat 8 komponen yang dijadikan sebagai acuan standar penilaian dalam proses akreditasi. Kedelapan komponen itu meliputi standar isi, proses, kompetensi lulusan, pendidik dan tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, pembiayaan dan standar penilaian (PP No. 19 Tahun 2005).

Delapan komponen di atas merupakan satu kesatuan dan tidak dapat ditinggalkan salah satunya saat terjadi proses akreditasi. Artinya, dalam akreditasi seluruh komponen tersebut harus ada dan dimiliki oleh lembaga atau instansi yang akan mengajukan akreditasi. Implikasi tidak adanya salah satu dari 8 komponen tersebut adalah tidak akan maksimalnya nilai akreditasi yang diperoleh atau bahkan tidak akan lulus akreditasi.

Akreditasi KBIH yang dilakukan oleh Kemenag Kota Semarang memiliki standar komponen yang berbeda dengan ketentuan dari Pemerintah Indonesia.

Komponen-komponen yang ada dalam akreditasi KBIH Kota Semarang Tahun 2012 meliputi komponen kesekretariatan, kurikulum, kelembagaan, ketenagaan serta sarana dan prasarana. Meski tidak memiliki kesamaan secara redaksional dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Pemerintah Indonesia, bukan berarti kelima komponen dalam proses akreditasi KBIH tidak memiliki kesesuaian dengan ketentuan komponen akreditasi yang dikeluarkan oleh Pemerintah.

Komponen isi merupakan komponen yang berhubungan dengan isi materi yang berkaitan dengan kegiatan lembaga yang mengajukan akreditasi. Terkait dengan KBIH, komponen isi berhubungan dengan materi bimbingan ibadah haji yang akan diberikan dan dilaksanakan oleh KBIH. Berdasarkan aspek dari komponen isi tersebut, maka pada proses akreditasi KBIH Kota Semarang Tahun 2012 telah terkandung komponen isi yang diindikasikan dengan adanya ketentuan isi materi yang perlu disampaikan dan diberikan dalam proses bimbingan ibadah haji oleh KBIH. Komponen akreditasi yang terkandung aspek komponen isi adalah komponen kurikulum.

Komponen proses adalah komponen yang berhubungan dengan ketentuan proses kegiatan yang diselenggarakan oleh lembaga yang mengajukan akreditasi. Komponen proses mencakup perencanaan kegiatan, klasifikasi kegiatan serta proses berlangsungnya kegiatan. Indikator dalam komponen akreditasi KBIH yang terkandung unsur-unsur sebagaimana disebutkan dalam komponen proses terdapat dalam aspek komponen kurikulum dan komponen ketenagaan. Elemen-elemen yang berhubungan dengan proses yang terkandung dalam komponen pada standar akreditasi KBIH Kota Semarang Tahun 2012 diindikasikan dengan adanya

aspek-aspek perencanaan program, wilayah bimbingan hingga ketentuan proses bimbingan yang mencakup kegiatan-kegiatan saat bimbingan. Sedangkan komponen proses yang terkandung dalam komponen ketenagaan diindikasikan dengan adanya ketentuan jumlah ideal calon jamaah yang dibimbing oleh seorang pembimbing.

Komponen pendidik dan tenaga kependidikan juga terkandung dalam komponen akreditasi KBIH Kota Semarang Tahun 2012. Komponen yang berhubungan dengan ketentuan kualitas tenaga yang bertanggung jawab dalam memberikan bimbingan ibadah haji ini terdapat dalam komponen ketenagaan dalam standar penilaian akreditasi KBIH Kota Semarang Tahun 2012. Komponen ketenagaan dalam akreditasi KBIH Kota Semarang Tahun 2012 mengandung aspek-aspek syarat kualitas ketenagaan yang harus dimiliki oleh KBIH. Kualitas tenaga diklasifikasikan berdasarkan tiga hal yakni kependidikan formal, pelatihan dan pengalaman. Ketentuan-ketentuan tersebut secara otomatis mengisyaratkan adanya kualitas minimal dari tenaga yang memberikan bimbingan ibadah haji. Hal ini sama dengan ketentuan yang terdapat dalam komponen pendidik dan tenaga kependidikan yang ada dalam ketentuan akreditasi pada PP No. 19 Tahun 2005 tentang Sistem Akreditasi Nasional.

Komponen pengelolaan berhubungan dengan system pengelolaan dari lembaga yang mengajukan akreditasi. Pengelolaan dalam proses bimbingan ibadah haji tentu berkaitan dengan tata kelola administrasi jamaah maupun administrasi lembaga. Aspek-aspek komponen pengelolaan dalam akreditasi KBIH terkandung dalam komponen kelembagaan dan kesekretariatan. Aspek-

aspek pengelolaan yang terkandung dalam komponen kelembagaan pada akreditasi KBIH Kota Semarang Tahun 2012 meliputi aspek keberadaan struktur organisasi, bagan organisasi, pengangkatan pembimbing hingga sosialisasi kebijakan pemerintah. Sedangkan aspek-aspek komponen pengelolaan yang terdapat dalam komponen kesekretariatan dalam akreditasi KBIH Kota Semarang meliputi aspek keberadaan kantor, dokumen pendirian, pembukuan keuangan, file jamaah, buku tamu hingga dokumen kesepakatan.

Aspek-aspek dalam kedua komponen di atas (komponen kelembagaan dan komponen kesekretariatan) terkandung elemen-elemen yang berhubungan dengan kesiapan lembaga dalam melaksanakan bimbingan, baik yang berhubungan dengan legal formal lembaga, kesiapan kinerja internal maupun kinerja eksternal seperti pengelolaan sosialisasi kebijakan pemerintah. Keterpenuhan elemen-elemen tersebut akan menjadi indikator kesiapan organisasi dalam melakukan pengelolaan kegiatan bimbingan ibadah haji.

Komponen sarana dan prasarana dalam komponen Akreditasi KBIH Kota Semarang Tahun 2012 terkandung dalam aspek komponen sarana dan prasarana. Aspek-aspek sarana dan prasarana yang terkandung dalam akreditasi KBIH meliputi aspek-aspek peralatan yang harus dimiliki oleh KBIH dalam upaya memberikan bimbingan ibadah haji. Terkait dengan aspek sarana dan prasarana, terdapat kemudahan yang diberikan kepada KBIH berupa kebolehan peminjaman sarana dan prasarana yang dianggap sulit untuk dimiliki secara mandiri oleh sebuah KBIH.

Komponen pembiayaan pada akreditasi KBIH Kota Semarang Tahun 2012 terkandung dalam komponen kesekretariatan. Ketentuan yang terkandung dalam komponen tersebut hanya menyangkut perencanaan penggunaan pembiayaan. Sedangkan keterangan mengenai besaran biaya maupun klasifikasi penggunaan pembiayaan tidak tercantumkan dalam komponen tersebut. Hal ini dapat menjadi titik kelemahan di mana nantinya akan dapat menyulitkan dalam pengawasan terhadap kemampuan dan penggunaan pembiayaan KBIH dalam pelaksanaan bimbingan ibadah haji.

Komponen penilaian merupakan komponen yang berhubungan dengan ketentuan nilai yang digunakan untuk mendapatkan legalitas dan level kualitas organisasi yang menjadi obyek akreditasi. Pengertian penilaian yang berasal dari kata dasar “nilai” dan kata kerja “menilai” adalah pengambilan keputusan tentang sesuatu hal dengan ukuran baik dan buruk (Arikunto, 2009: 3). Menurut Brewer sebagaimana dikutip oleh Patmonodewo (2008: 138) penilaian adalah penggunaan sistem evaluasi yang bersifat komprehensif (menyeluruh) untuk menentukan kualitas dari suatu program atau kemajuan.

Pada proses akreditasi KBIH Kota Semarang Tahun 2012, komponen nilai terdapat dalam ketentuan nilai yang akan diperoleh KBIH yang telah ditetapkan oleh Kemenag RI. Dalam proses akreditasi KBIH Kota Semarang Tahun 2012, penilaian diubah oleh Kemenag Kota Semarang. Meski demikian, penilaian yang diberikan oleh Kemenag Kota Semarang kurang berfungsi dan berperan secara maksimal. Hal ini terlihat dari hasil akreditasi yang hanya berupa surat keputusan tanpa adanya aspek nilai yang diperoleh KBIH dari proses akreditasi. Ketiadaan

nilai ini tentunya akan menjauhkan proses akreditasi dari tujuan akreditasi itu sendiri. Tanpa adanya pengetahuan KBIH terhadap nilai yang diperolehnya, maka secara tidak langsung KBIH tidak akan dapat mengetahui level kualitas KBIH mereka sehingga akan berdampak pada ketidaktahuan KBIH terhadap kekurangan maupun kelebihan yang dimiliki oleh KBIH mereka.

Komponen kompetensi lulusan adalah komponen yang berhubungan dengan standar kompetensi peserta yang dapat dianggap telah lulus. Dalam akreditasi KBIH Kota Semarang Tahun 2012, komponen ini tidak didapati. Hal ini menurut penulis disebabkan oleh praktek ibadah yang cenderung kolektif. Artinya, setiap jamaah tidak harus hafal secara menyeluruh karena adanya pembimbing serta pelaksanaan ibadah yang dilakukan secara rombongan. Kekurangmampuan jamaah akan dapat tertutupi dengan jalan menirukan jamaah lain yang hafal maupun menirukan Ketua Regu (Karu) atau Ketua Rombongan (Karom).

Kompetensi kelulusan sebenarnya memiliki nilai dan peran penting dalam proses bimbingan ibadah haji. Hal ini tidak berlebihan karena dengan adanya standar kompetensi kelulusan akan semakin memudahkan kinerja Karu maupun Karom. Di samping itu dengan adanya kompetensi lulusan, jamaah haji akan lebih termotivasi untuk dapat mencapai target kelulusan. Hal ini juga akan dapat membantu jamaah untuk menjaga kekhusyukan ibadah. Kekurangmampuan jamaah dalam menghafal sedikit banyak akan dapat mempengaruhi kekhusyukan ibadah dirinya maupun jamaah lainnya.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat diketahui bahwa meskipun tidak menggunakan redaksi komponen akreditasi yang sama, secara esensi komponen-komponen akreditasi KBIH mayoritas telah memenuhi ketentuan akreditasi yang ditetapkan oleh Pemerintah Indonesia dan hanya tidak memenuhi komponen kompetensi lulusan.

4.2. Analisis Pelaksanaan Akreditasi KBIH Kota Semarang Tahun 2012

Tujuan akreditasi adalah untuk menentukan kelayakan program dalam satuan pendidikan non formal atas dasar Standar Nasional Pendidikan dengan kriteria yang bersifat terbuka. Menurut Suharsimi Arikunto (1988: 261-261), tujuan akreditasi adalah:

1. Untuk pencapaian standar kualitas pelayanan yang tinggi
2. Untuk pencapaian sumber daya manusia yang berstandar kualitas tinggi
3. Untuk melindungi masyarakat dari praktek yang tidak bertanggung jawab
4. Untuk modal pengembangan usaha.

Tujuan dari diselenggarakannya proses akreditasi KBIH adalah untuk meningkatkan kualitas pelayanan penyelenggaraan bimbingan ibadah haji. Peningkatan pelayanan tersebut nantinya akan memberikan dampak pada meningkatnya kualitas sumber daya manusia yang mengikuti ibadah haji. Dengan demikian, idealnya proses akreditasi tidak dilaksanakan secara asal-asalan melainkan dengan penuh kesungguhan dan berorientasi pada meningkatnya kualitas pelayanan. Akreditasi yang dilaksanakan oleh Kemenag Kota Semarang sebagaimana dipaparkan di atas pada dasarnya hanya mengandalkan penilaian terhadap data administrasi. Kalaupun ada peninjauan terhadap data-data fisik

sarana dan prasarana, itu hanya dilakukan di sekitar kantor KBIH dan lokasi praktek manasik. Akreditasi KBIH yang dilaksanakan pada tahun 2012 ini seakan-akan lebih mengandalkan pada laporan kegiatan bimbingan tahun sebelumnya dan kesiapan sarana dan prasarana.

Untuk lebih jelasnya, analisis system akreditasi akan dipaparkan dalam bagian-bagian berikut ini (Arsip Kemenag Kota Semarang, 2012):

1 Pelaksana akreditasi

Akreditasi tidak dilaksanakan oleh sembarang lembaga melainkan dilaksanakan oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam akreditasi. Pihak pelaksana ini terdiri dari suatu lembaga yang memiliki legalitas pelaksanaan akreditasi. Pihak yang memiliki kewenangan akreditasi di Indonesia, khususnya dalam bidang pendidikan, baik pendidikan formal maupun non formal adalah Badan Akreditas Nasional (BAN) yang berkedudukan di Jakarta (BAN PNF, 2011: 7). Namun untuk akreditasi KBIH, lembaga yang berwenang melakukan akreditasi adalah Kementerian Agama (Kemenag) Pusat. Perbedaan ini lebih dikarenakan Kemenag lebih memiliki otoritas terhadap kegiatan peribadatan dan juga lebih memiliki akses hubungan dengan pihak-pihak yang berkaitan dengan penyelenggaraan ibadah haji.

Pelaksana akreditasi KBIH tahun 2012 – sebagaimana dijelaskan di atas – adalah Kemenag Kota Semarang. Namun jika dikaji secara mendalam, sebenarnya Kemenag Kota Semarang bukanlah pelaksana tunggal yang memiliki kewenangan penuh dalam proses akreditasi. Kewenangan Kemenag

Kota Semarang hanya terletak pada wilayah pengumpulan dan pemeriksaan berkas dan peninjauan kantor serta administrasi KBIH. Kalaupun ada kewenangan penilaian, hal itu juga tidak menyeluruh karena penilaian dari Kemenag Kota Semarang bukanlah nilai akhir yang kemudian menjadi legalitas perizinan KBIH Kota Semarang. Penentu perizinan operasional KBIH adalah Kemenag Pusat dengan berdasarkan pada hasil penilaian dan analisa berkas yang telah dikumpulkan oleh Kemenag Kota Semarang dan dikirimkan oleh Kemenag Kanwil Jawa Tengah.

Model penilaian dalam akreditasi KBIH di atas menunjukkan bahwa legal formal perizinan masih menggunakan model terpusat. Artinya, perizinan KBIH tidak diberikan oleh masing-masing Kantor Wilayah (Kanwil) Kemenag atau bahkan Kemenag Kota melainkan diberikan langsung oleh Kemenag Pusat. Hal ini mengindikasikan adanya upaya untuk menekan adanya praktek-praktek yang tidak diinginkan dalam proses akreditasi. Jadi pada dasarnya, pelaksana akreditasi KBIH bukanlah Kemenag Kota Semarang namun meliputi 3 (tiga) kelembagaan Kemenag yang berbeda territorial yakni Kemenag Kota Semarang, Kemenag Kanwil Jawa Tengah, dan Kemenag Pusat. Ketiga lembaga tersebut memiliki tugas dan peran yang berbeda dalam proses akreditasi. Kemenag Kota Semarang memiliki tugas dan peran sebagai pihak yang mengumpulkan berkas, meninjau lokasi KBIH dan melakukan penilaian terhadap berkas-berkas KBIH. Kemenag Kanwil Jawa Tengah hanya bertugas dan berperan sebagai pihak yang memberikan legalitas kewilayahan terhadap berkas-berkas kelengkapan akreditasi sebelum dikirimkan ke

Kemenag Pusat. Tugas dan peran Kemenag Pusat adalah memberikan penilaian akhir dari hasil nilai yang diberikan oleh Kemenag Kota Semarang serta analisa berkas yang kemudian dilanjutkan dengan pemberian atau penolakan izin operasional KBIH. Legalitas perizinan operasional KBIH diberikan melalui Surat Keputusan Kementerian Agama Pusat Republik Indonesia.

2 Proses Akreditasi

Analisa terhadap proses akreditasi akan dibagi dalam beberapa sub yakni:

a. Obyek akreditasi

Dalam standar akreditasi BAN, obyek akreditasi secara umum meliputi legalitas dan kelengkapan administrasi, sumber daya manusia, serta sarana dan prasarana penunjang kegiatan. Masing-masing aspek tersebut nantinya akan diturunkan ke dalam indicator-indikator yang lebih terperinci. Rincian BAN tersebut mirip dengan pendapat Beeby (1981: 49-259) yang menyatakan bahwa aspek-aspek penilaian meliputi aspek sarana, sumber daya manusia, metode, proses, administrasi, kepemimpinan, kepengawasan hingga kurikulum.

Obyek akreditasi KBIH berupa evaluasi diri yang terdiri dari berkas administrasi laporan kegiatan tahun sebelumnya dan administrasi kelembagaan serta peninjauan kantor KBIH menurut penulis adalah penilaian yang sangat sederhana jika dibandingkan dengan tugas berat KBIH. Bimbingan ibadah haji yang berhubungan dengan pemahaman

calon jamaah haji tentang proses dan prosedur ibadah haji memiliki nilai penting dalam ibadah haji, khususnya bagi calon jamaah haji yang baru pertama kali menunaikan ibadah haji. Apabila legalitas perizinan hanya disandarkan pada hal-hal yang bersifat administrasi semata, bukan tidak mungkin akan dapat memicu penyalahgunaan izin dengan ketiadaan kualitas pelayanan yang maksimal.

Data administrasi, terutama yang berhubungan dengan legalitas lembaga dan ketertiban arsip lembaga, memang tidak memiliki pengaruh terhadap proses bimbingan. Namun secara tidak langsung, proses pengadaan data kelembagaan menunjukkan mentalitas pengelola lembaga. Artinya, ketika pengadaan data administrasi – khususnya yang berhubungan dengan arsip lembaga dan pengadaan sarana penunjang – dilakukan dengan seadanya dan terkesan menganggap enteng, maka bukan tidak mungkin pelaksanaan bimbingan ibadah haji juga akan bernasib sama dengan pengadaan data administrasi. Hal ini dapat dilihat pada salah satu KBIH yang melakukan praktek pengadaan sarana dengan meminjam pada KBIH lainnya pada akhirnya tidak serius dalam mengelola bimbingan haji dan hanya berorientasi pada aspek ekonomi.

Terkait dengan data laporan penyelenggaraan bimbingan ibadah haji tahun sebelumnya, data ini seakan dapat dijadikan sebagai pembela KBIH tentang realisasi kerjanya. Namun jika dilihat dalam bentuk pelaporannya, maka anggapan tersebut kurang dapat berlaku. Pelaporan hasil bimbingan haji pada tahun sebelumnya dibuat sepihak oleh KBIH.

Seluruh data pelaporan kerja tahun sebelumnya disusun dan diketahui sendiri oleh pihak KBIH tanpa adanya legalitas dari Kemenag Kota. Hal ini menjadi celah peluang timbulnya rekayasa data KBIH.

Obyek akreditasi berupa data administrasi dapat dilaksanakan sebagai acuan akreditasi bagi KBIH baru mengajukan perizinan untuk pertama kalinya. Belum adanya keterlibatan KBIH yang baru mengajukan perizinan operasional bimbingan ibadah haji secara otomatis memang menjadikan akreditasi hanya perlu dilakukan secara legal administrasi saja. Namun demikian, penilaian tersebut juga harus dilaksanakan secara utuh dan menyeluruh. Maksudnya, penilaian tidak hanya ditujukan pada kelengkapan administrasi saja namun juga perlu dilakukan peninjauan legalitas penggunaan sarana praktek bimbingan ibadah haji manakala sarana tersebut bukan milik pribadi dari KBIH. Hal ini sangat wajar karena pada umumnya, KBIH banyak yang menyewa sarana praktek bimbingan ibadah haji, khususnya yang berhubungan dengan praktek *thawaf*, *sa'i*, maupun lempar *jumrah*. Uji legalitas ini dilaksanakan dengan melakukan pengecekan kepada pihak pemilik sarana praktek tersebut.

Bagi KBIH yang telah beroperasi, idealnya obyek akreditasi KBIH tidak disamakan dengan KBIH yang baru mendaftarkan diri. Artinya, akreditasi tidak hanya ditujukan pada kelengkapan administrasi semata namun perlu juga dilakukan analisis lingkungan. Kegiatan analisis lingkungan dapat diselenggarakan dengan dua langkah yakni melakukan observasi serta wawancara kepada masyarakat yang berada di lingkungan

kantor KBIH dan kepada jamaah haji yang sebelumnya menjadi anggota bimbingan KBIH tersebut.

Obyek analisis lingkungan adalah kapasitas KBIH. Melalui analisis lingkungan masyarakat sekitar kantor KBIH akan diperoleh data realisasi kinerja KBIH di kantor tersebut. Masyarakat sekitar tentu mengetahui aktifitas kerja dari KBIH. Sedikit maupun banyaknya informasi yang diperoleh dari masyarakat tentang aktifitas kerja KBIH dapat menjadi penunjang penilaian sekaligus sebagai aspek kontrol terhadap data KBIH.

Analisis lingkungan kedua berhubungan dengan informasi jamaah yang pernah menjadi anggota bimbingan KBIH. Data yang akan dikumpulkan dalam analisa lingkungan kedua ini berkaitan dengan kualitas pelayanan KBIH. Informasi yang diperoleh nantinya akan dapat dijadikan sebagai acuan kualitas pelayanan KBIH dalam pelaksanaan bimbingan ibadah haji. Informasi ini sekaligus juga dapat menjadi aspek pembandingan terhadap data evaluasi diri berupa laporan kegiatan bimbingan ibadah haji tahun sebelumnya. Selain analisis lingkungan, uji legalitas sarana juga perlu dilakukan kepada KBIH yang telah beroperasi.

Analisis lingkungan di atas sangat penting karena penulis menemukan beberapa fenomena menarik di lapangan saat melakukan proses pengumpulan data, yakni:

- a) Salah satu KBIH yang pada tahun ini mengajukan akreditasi, menurut informasi dari lingkungan sekitar kantor KBIH ternyata kantornya telah sepi pada tahun sebelumnya. KBIH tersebut dapat mengajukan

akreditasi karena surat izin operasi yang telah diperoleh pada tahun sebelumnya memungkinkan KBIH tersebut mengajukan akreditasi meskipun pada aspek kelayakan masih kurang. Hal ini penulis dapatkan saat penulis ingin menggali data dari KBIH tersebut. Saat penulis tiba di alamat kantornya, yang sekaligus juga rumah dari pemilik KBIH, keadaannya sangat sepi. Ketika penulis menanyakan kepada lingkungan sekitar, jawaban yang diberikan adalah KBIH tersebut telah sepi dan tahun kemarin tidak ada kegiatan.

- b) Adanya perpindahan jamaah dengan sebab tidak puasnya jamaah calon haji terhadap pelayanan KBIH. Hal ini sebagaimana informasi dari Bapak Ali Mukti, pemilik KBIH Multazam sekaligus Ketua FK KBIH Kota Semarang, yang menyatakan bahwa beliau sering mendapatkan pertanyaan maupun laporan dari calon jamaah haji terkait dengan kualitas pelayanan KBIH.

Kedua fenomena di atas secara tidak langsung mengindikasikan bahwa informasi luar yang berhubungan dengan KBIH yang diperoleh dari pihak di luar KBIH sangat dibutuhkan. Dengan adanya informasi yang didapat dari lingkungan sekitar KBIH, jamaah yang telah dibimbing, serta pemilik sarana praktek yang disewa oleh KBIH akan dapat meminimalisir penyimpangan dan penyelewengan fungsi KBIH. Hal tersebut tidak berlebihan. Sebagai pembanding, dalam proses pengawasan kegiatannya, dapat mengacu pada instansi yang mengurus bimbingan ibadah haji Kemenag yang dikenal dengan BPIH. Penyelenggaraan bimbingan ibadah

haji BPIH tidak hanya diawasi oleh Kemenag semata namun juga melibatkan instansi lain dengan ruang lingkup pengawasan yang berbeda. Instansi yang dilibatkan dalam pengawasan BPIH meliputi BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) yang mengawasi sirkulasi dan keseimbangan keuangan dalam penyelenggaraan bimbingan ibadah haji BPIH. Itjen (Inspektorat Jenderal Kementerian Agama) dan Pengawasan Melekat (Waskat) yang mengawasi sarana dan prasarana serta aktifitas penyelenggaraan bimbingan ibadah haji. Selain melibatkan instansi, pengawasan BPIH juga melibatkan peran aktif masyarakat melalui Pengawasan Masyarakat (Wasmas). Pengawasan masyarakat yang dilakukan oleh jamaah dan juga masyarakat sekitar penyelenggaraan haji ditujukan untuk mengawasi pelaksanaan penyelenggaraan bimbingan ibadah haji oleh BPIH (Puslitbang Kehidupan Keagamaan, 2009: 164). Realita dalam pengawasan terhadap BPIH secara tidak langsung terdapat masukan bahwa perlu adanya spesifikasi obyek penilaian dalam akreditasi KBIH. Obyek penilaian tidak hanya dipusatkan pada aspek legal formal kelembagaan saja namun juga terkait dengan kualitas pelaksanaan. Dengan adanya obyek yang lebih detail dan spesifik, nantinya KBIH tidak akan dapat melakukan rekayasa keadaan mereka sebagaimana dicantumkan dalam laporan evaluasi diri. Keberadaan penilaian masyarakat dan instansi lain, dalam hal ini dapat melibatkan FK KBIH Kota Semarang akan menjadi penilaian kontrol terhadap evaluasi diri dari masing-masing KBIH.

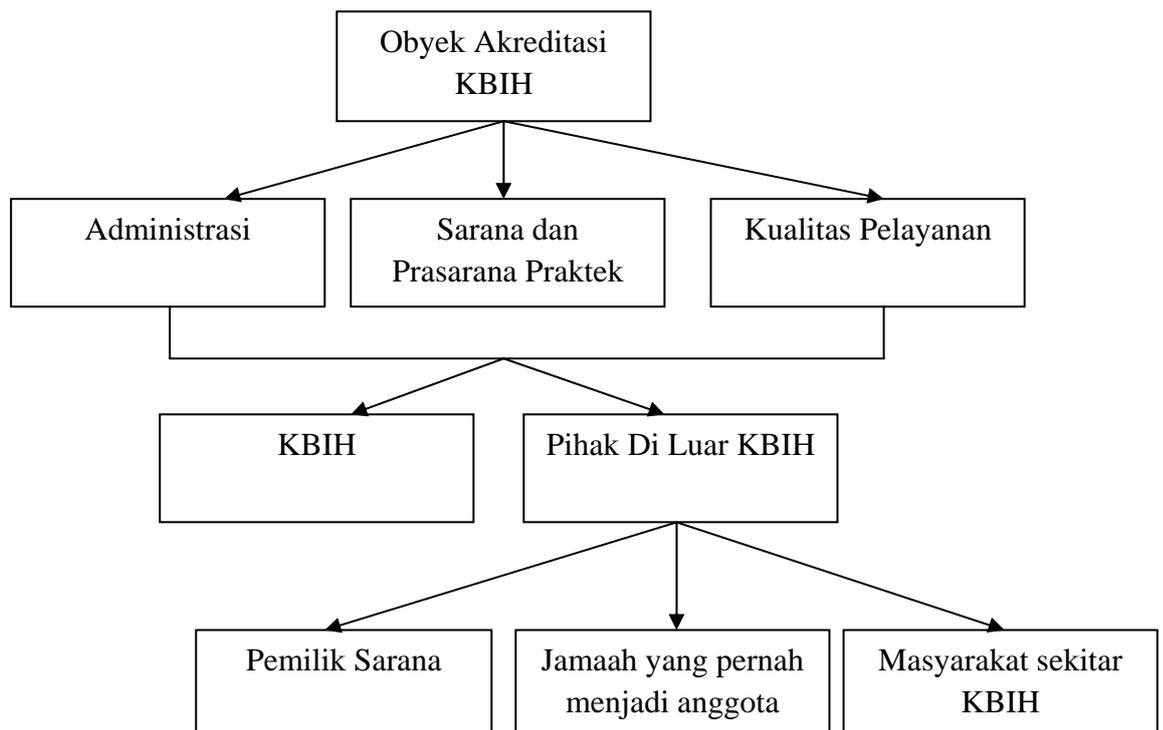
Selain disandarkan pada proses pengawasan dan penilaian terhadap BPIH, akreditasi KBIH juga dapat disandarkan pada proses penilaian lembaga pendidikan. Hal ini tidak berlebihan karena kegiatan bimbingan ibadah haji memiliki kemiripan dengan proses pembelajaran di mana dalam kegiatan bimbingan ibadah haji berlangsung aktifitas transformasi keilmuan sebagaimana dalam proses pendidikan. Merujuk penilaian akreditasi lembaga pendidikan, akreditasi dilakukan untuk menilai kelayakan satuan pendidikan dan/atau program pendidikan non formal. Untuk menilai kelayakan tersebut disusun instrumen akreditasi yang mengacu pada Standar Nasional Pendidikan (SNP) sebagaimana ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 tahun 2005, yang mencakup 8 komponen yaitu: (1) Standar Isi, (2) Standar Proses, (3) Standar Kompetensi Lulusan (SKL), (4) Standar Pendidik dan Tenaga Kependidikan, (5) Standar Sarana dan Prasarana, (6) Standar Pengelolaan, (7) Standar Pembiayaan, dan (8) Standar Penilaian. Aspek-aspek yang dijadikan obyek akreditasi bukan hanya mencakup legalitas kelembagaan semata melainkan juga mencakup kualitas pelayanan. Hal ini cukup wajar karena tujuan akreditas yang sebenarnya adalah peningkatan kualitas pelayanan dan bukan hanya penilaian terhadap legal formal kelembagaan sebagaimana dijelaskan oleh Arikunto (1988: 261-261), di mana tujuan akreditasi adalah:

1. Untuk pencapaian standar kualitas pelayanan yang tinggi

2. Untuk pencapaian sumber daya manusia yang berstandar kualitas tinggi
3. Untuk melindungi masyarakat dari praktek yang tidak bertanggung jawab
4. Untuk modal pengembangan usaha.

Secara skema, obyek akreditasi yang dapat dilaksanakan untuk mencapai idealitas akreditasi KBIH sejalan dengan besarnya tanggung jawab kerja KBIH dapat digambarkan sebagai berikut:

SKEMA SOLUSI OBYEK AKREDITASI KBIH



b. Pelaksanaan

Pelaksanaan akreditasi secara umum dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Pengajuan surat permohonan akreditasi oleh lembaga atau instansi yang menginginkan akreditasi.
- 2) Pengisian daftar yang harus dilengkapi sebagai berkas dalam akreditasi yang telah ditentukan oleh pihak yang mengakreditasi.
- 3) Pengembalian daftar yang telah diisi kepada pihak yang berwenang mengakreditasi
- 4) Kunjungan pihak yang berwenang mengakreditasi ke kantor lembaga atau instansi yang mengajukan permohonan akreditasi
- 5) Pengamatan lapangan
- 6) Penilaian
- 7) Pemberkasan nilai
- 8) Hasil penilaian dan rekomendasi (BAN PNF, 2011: 8-11).

Pelaksanaan akreditasi KBIH Kota Semarang Tahun 2012 dalam lingkup pra penilaian telah memiliki kesesuaian dengan ketentuan proses akreditasi di mana KBIH mengajukan surat permohonan akreditasi yang dilengkapi dengan berkas-berkas yang telah ditentukan dan ditetapkan oleh Kemenag Pusat RI. Pelaksanaan kunjungan akreditasi yang dilakukan selama 4 (empat) hari menurut penulis tidak menjadi persoalan, selama pelaksanaannya berlandaskan prinsip efektif dan efisiensi yang tepat guna. Maksudnya, proses pelaksanaan akreditasi dikonsep secara matang

sehingga dalam waktu 4 hari tersebut benar-benar diperoleh data dan informasi yang menyeluruh yang dibutuhkan dalam akreditasi KBIH. Secara teknis, pelaksanaan akreditasi sekilas telah memenuhi standar ketentuan yang telah ditetapkan oleh Kementerian Agama (Kemenag) Pusat. Ketentuan mengenai obyek akreditasi memang telah ada dan telah dibagikan saat sosialisasi akreditasi KBIH. Demikian juga dalam pemeriksaan juga telah dilakukan pengecekan berkas dan data sebagaimana yang telah dikirimkan oleh KBIH. Tetapi jika diteliti dalam konteks kemaksimalan hasil, pelaksanaan akreditasi masih memiliki kelemahan. Kelemahan-kelemahan tersebut adalah sebagai berikut:

1) Pelaksanaan yang tidak serempak

Pelaksanaan kunjungan ke KBIH tidak dilakukan oleh Kemenag Kota Semarang secara serempak melainkan secara bergiliran. Pelaksanaan dengan menggunakan model ini memiliki kelemahan berupa pemberian peluang bagi KBIH yang kurang memiliki kelengkapan syarat untuk melakukan “kenakalan” dengan meminjam kelengkapan administrasi KBIH lainnya. Hal ini telah terbukti dengan adanya salah satu KBIH yang melakukan peminjaman data administrasi KBIH lainnya.

2) Pemeriksaan yang bersifat tekstual dan lokalitas

Pelaksanaan yang hanya memeriksa berkas dan keadaan kantor menjadikan proses akreditasi seakan-akan hanya didasarkan pada aspek tekstual dan lokalitas semata. Maksud dari tekstual adalah

pemeriksaan tersebut hanya terfokus pada data-data tertulis yang secara keseluruhannya berdasarkan laporan KBIH yang tidak disertai legal formal dari Kemenag Kota. Sedangkan pemeriksaan yang bersifat lokalitas maksudnya adalah pemeriksaan tersebut hanya dilakukan di lokasi kantor KBIH saja tidak diimbangi dengan pengecekan sarana dan prasarana tempat praktek. Pada dasarnya pemeriksaan dilandasi oleh rasa saling percaya. Hal ini bukan sesuatu yang buruk namun dapat menyebabkan timbulnya praktek yang tidak baik dalam pelaksanaan bimbingan ibadah haji.

Menurut penulis, ada baiknya jika pelaksanaan kunjungan dilakukan dengan memeriksa secara utuh data-data yang telah diserahkan oleh KBIH kepada Kemenag. Khususnya yang berkaitan dengan praktek pelaksanaan bimbingan ibadah haji di lapangan. Aspek keberadaan pembimbing misalnya, perlu diperhatikan dengan cara mengadakan pemeriksaan terhadap kebenaran keberadaan pembimbing di KBIH. Cara yang dapat dilakukan dalam pengetesan pembimbing jamaah haji dengan jalan membuat surat pernyataan yang memiliki landasan hukum yang legal. Hal ini memang terkesan berlebihan, namun jika melihat realita di lapangan di mana KBIH yang telah mendapatkan akreditasi ternyata kesulitan mencari pembimbing saat pelaksanaan bimbingan ibadah haji, maka akan memunculkan kewajaran. Fenomena ini tentunya menimbulkan tanda tanya tentang keabsahan data yang diberikan saat pelaksanaan akreditasi.

Pelaksanaan akreditasi KBIH menurut penulis kiranya perlu mempertimbangkan aspek kevalidan data dan realitas data. Maksud dari kevalidan data adalah data itu benar-benar dibuat dan berdasar pada keadaan yang dialami oleh KBIH; sedangkan maksud dari realitas data adalah bahwa keadaan sebagaimana yang ditampilkan dalam bentuk data tertulis yang dikirimkan dapat diujikan kebenarannya. Dengan adanya 2 aspek filosofi pemeriksaan data ini nantinya akan dapat diketahui kebenaran dan kejujuran data yang telah dikirim oleh KBIH.

Berdasarkan penjelasan di atas, pelaksanaan akreditasi KBIH idealnya tidak hanya dilaksanakan dengan melakukan peninjauan terhadap kantor dan kelengkapan administrasi semata, namun juga diperlukan peninjauan terhadap sumber daya manusia. Peninjauan sumber daya manusia dipusatkan pada aspek legal formal keberadaan sumber daya manusia beserta status dan tugasnya dalam KBIH. Dalam hal ini jika dibutuhkan, perlu adanya pernyataan kesanggupan dan kebenaran dari pihak-pihak terkait.

Terkait dengan penilaian, KBIH tidak pernah mengetahui hasil penilaian akreditasi. KBIH hanya menerima Surat Keputusan (SK) dari Kemenag Pusat yang menjadi legalitas operasional KBIH dalam menjalankan bimbingan ibadah haji. Tidak adanya pemberitahuan nilai kepada KBIH menurut penulis merupakan sebuah pengingkaran dari proses akreditasi. Tujuan akreditasi secara umum adalah untuk mengetahui dan meningkatkan kualitas pelayanan KBIH. Tanpa adanya pengetahuan

KBIH tentang nilai kualitas pelayanan mereka dari proses akreditasi maka dari mana KBIH akan mengetahui kualitas pelayanan mereka. Idealnya, hasil penilaian yang dilakukan oleh Kemenag Kota Semarang diberikan kepada KBIH sebagai acuan dalam upaya meningkatkan kualitas mereka. Kemunculan SK Kemenag sebagai hasil akreditasi seolah-olah terkandung arti bahwa seluruh KBIH memiliki kualitas pelayanan yang sama dan memiliki hak untuk melakukan bimbingan ibadah haji, padahal dalam konteks di lapangan yang terjadi tidak seperti itu.

Ketentuan mengenai batas nilai terendah juga menjadi permasalahan dalam aspek penilaian. Dalam ketentuan aspek penilaian memang telah ada ketentuan nilai yang akan diperoleh KBIH terkait dengan kelengkapan administrasi serta sarana dan prasarana yang mereka miliki. Namun dalam ketentuan tersebut tidak tercantum nilai terendah (minimal) yang harus diperoleh KBIH. Hal ini tentu akan menimbulkan “kebingungan” KBIH dalam mempersiapkan sarana dan prasarana mereka. Pengetahuan tentang nilai dan batasan nilai terendah dalam akreditasi sangat penting karena dengan adanya kedua hal itu akan menjadikan KBIH mengetahui apa yang seharusnya mereka lakukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan bimbingan ibadah haji.

Selain kedua hal tersebut di atas, perlu kiranya dalam aspek penilaian ditambahkan adanya subjektifitas penilaian. Maksud dari subjektifitas penilaian adalah perlu adanya penilaian khusus terhadap hal-hal tertentu. Penilaian ini bersifat mutlak dan harus dipenuhi oleh KBIH.

Penilaian ini meliputi hal-hal yang berhubungan dengan praktek bimbingan ibadah haji seperti keberadaan pembimbing yang dibuktikan dengan surat kontrak kerja, keberadaan sarana dan prasarana praktek ibadah haji yang dibuktikan dengan keterangan pemilik sarana tersebut. Aspek-aspek tersebut harus ada dan harus memiliki batas nilai terendah. Dengan adanya ketentuan penilaian seperti ini maka tidak ada kekhawatiran adanya pelaksanaan bimbingan ibadah haji yang kurang maksimal.

Penilaian dalam akreditasi idealnya tidak hanya dilakukan pada tahap kesiapan KBIH dalam upaya melaksanakan bimbingan ibadah haji semata namun juga mencakup seluruh proses yang meliputi saat bimbingan dan hasil evaluasi pasca haji. Hal ini juga ditunjang dengan realita di lapangan yang penulis temukan di mana salah satu KBIH yang memiliki nilai tinggi ternyata pada praktek lapangannya tidak memiliki pembimbing. Fenomena ini sekaligus menegaskan bahwa penilaian dalam proses akreditasi yang dilakukan sebelum pelaksanaan bimbingan ibadah haji semata tidak menjadi jaminan adanya pelaksanaan bimbingan yang berkualitas. Artinya, penilaian secara tekstual dan lokalitas harus disertai dengan adanya penilaian berkelanjutan.

Penilaian yang berkelanjutan akan semakin memudahkan tercapainya realisasi fungsi akreditasi. Secara sederhana, penilaian yang berkelanjutan dan menyeluruh akan menghasilkan deskripsi kualitas pelayanan dengan berbagai elemen yang dimiliki oleh sebuah KBIH.

Deskripsi kualitas pelayanan tersebut nantinya akan menjadi pedoman evaluasi diri sekaligus sebagai evaluasi aktif dari sebuah KBIH yang dilakukan oleh instansi yang memiliki kewenangan akreditasi KBIH. Dari evaluasi diri dan penilaian aktif yang dilakukan dapat diketahui peringkat kualitas pelayanan KBIH Kota Semarang. Hal ini nantinya akan berkesesuaian dengan fungsi dari akreditasi yang menurut Arikunto (2009: 10-11) terkandung fungsi-fungsi sebagai berikut:

- 1) Selektif, yakni fungsi untuk memilah dan memilih kualitas yang terbaik.
- 2) Diagnostik, yakni fungsi yang berhubungan dengan diagnose atau pembacaan terhadap suatu fenomena sehingga nantinya dapat ditentukan dan dilakukan tindakan tertentu.
- 3) Pengukur keberhasilan, yakni fungsi yang berkaitan dengan tingkat keberhasilan sesuatu hal. Dengan adanya penilaian akan diketahui sejauhmana dan seberapa tinggi keberhasilan suatu kegiatan.

Berdasarkan penjelasan di atas, ditinjau dari aspek system, proses akreditasi KBIH yang dilaksanakan oleh Kemenag Kota Semarang telah memenuhi aspek system. Namun jika dikaji dalam konteks hakekat akreditasi, proses akreditasi yang dilaksanakan oleh Kemenag Kota Semarang masih memiliki kekurangsesuaian dengan tujuan penyelenggaraan akreditasi KBIH. Problematika yang timbul dari proses akreditasi KBIH oleh Kemenag Kota Semarang secara garis besar terbagi ke dalam 3 kelompok aspek yakni obyek akreditasi, pelaksanaan dan penilaian.

Aspek obyek akreditasi dan pelaksanaan akreditasi berpeluang memunculkan penyimpangan dan penyelewengan kinerja KBIH. Tekstualitas lokalitas obyek akreditasi menjadi titik lemah rekayasa data yang diajukan oleh KBIH. Oleh sebab itu perlu kiranya dilakukan pembenahan dalam aspek obyek akreditasi yang berhubungan dengan data evaluasi diri KBIH. Menurut penulis, sudah saatnya FK KBIH dan Kemenag Kota melakukan konsolidasi dan kerjasama dalam pendataan kinerja KBIH. Selain itu perlu juga pelaporan yang didukung dengan pengecekan kebenaran data terkait dengan laporan kegiatan KBIH.

Aspek penilaian yang tidak ada kejelasan batasan dan pemberitahuan hasil nilai berpeluang menimbulkan stagnansi kualitas pelayanan KBIH. Implikasinya, akan muncul kemungkinan KBIH tidak akan pernah melakukan pembenahan terhadap kualitas pelayanannya dari tahun ke tahun. Hal ini sangat wajar karena KBIH tidak mengetahui kelebihan dan kekurangan pelayanan mereka. Oleh sebab itu, menurut penulis, perlu adanya perubahan aspek penilaian dalam proses akreditasi KBIH.

4.3. Analisis Tindak Lanjut Pasca Akreditasi KBIH Kota Semarang Tahun 2012

Untuk mencapai perbaikan yang lebih baik guna meminimalisir kelemahan, secara ideal dalam sebuah proses akreditasi akan ditindaklanjuti dengan rekomendasi. Rekomendasi diberikan oleh lembaga atau instansi yang melaksanakan akreditasi kepada lembaga atau instansi yang mengajukan akreditasi. Rekomendasi tersebut didasarkan pada realita hasil pengamatan dan

penilaian di lapangan. Rekomendasi merupakan aspek signifikan yang menyertai hasil penilaian. Artinya, hasil nilai yang diperoleh akan berdampak pada ada atau tidak adanya rekomendasi terhadap lembaga yang diakreditasi (BAN PNF, 2011: 11).

Proses akreditasi secara tidak langsung dapat disebut sebagai media dan proses dakwah karena di dalamnya – secara ideal teoritis – terkandung aspek-aspek tujuan dakwah, yakni mengajak kepada kebaikan dan mencegah terjadinya kemunkaran sebagaimana disebutkan dalam Q.S. Ali Imran

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْعُرْفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ
 وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ

Artinya: dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar; merekalah orang-orang yang beruntung.

Proses akreditasi, berdasarkan ayat di atas, idealnya menjadi sarana untuk melakukan perubahan pelayanan yang lebih baik di lingkungan KBIH. Keberadaan KBIH menjadi media pencegahan kemunkaran dalam ibadah haji. Bimbingan yang diberikan dan dilaksanakan oleh KBIH akan menjadikan calon jamaah haji lebih mengetahui dan memahami prosedur menunaikan ibadah haji.

Rekomendasi sebagai pedoman tindak lanjut dapat menjadi jembatan akreditasi sebagai media dakwah. Melalui rekomendasi, KBIH yang dinilai masih memiliki kekurangan akan dapat mengevaluasi diri lebih lanjut dan bersegera memperbaiki kekurangan tersebut sehingga akan lebih dapat meningkat

kualitasnya. Oleh sebab itu, tidak adanya rekomendasi – selain menjauhkan esensi akreditasi – juga akan menjauhkan proses akreditasi sebagai bagian dari dakwah.

Berdasarkan penjelasan dalam analisa di atas menunjukkan bahwa proses akreditasi yang sebenarnya menjadi media dakwah, dalam konteks dakwah belum mampu menjadi media dakwah karena masih memiliki kekurangan. Bahkan keadaan yang terjadi dalam proses akreditasi mengindikasikan perlu adanya kegiatan dakwah untuk membenahi proses akreditasi KBIH agar proses akreditasi mampu menjadi media dakwah dalam mengupayakan proses akreditasi berjalan sesuai dengan fungsi dan tujuannya.

Asumsi di atas tidak berlebihan karena pada prakteknya dalam proses akreditasi KBIH Kota Semarang Tahun 2012, KBIH tidak memperoleh rekomendasi tentang kekurangan dalam penilaian tersebut. Tidak adanya rekomendasi secara tidak langsung seakan-akan menyiratkan bahwa seluruh KBIH yang mendapatkan akreditasi telah dalam keadaan baik dan sempurna. Padahal jika melihat hasil penilaian yang dilakukan oleh Kemenag Kota Semarang terhadap KBIH, terdapat beberapa KBIH yang memiliki nilai kurang dari “baik”. Hasil tersebut mengindikasikan bahwa KBIH tersebut masih memiliki kekurangan dan sangat memerlukan rekomendasi. Selain itu, bukan berarti KBIH yang telah mendapatkan nilai “baik” telah memiliki kesempurnaan sarana dan prasarana. Pada praktek di lapangan penulis menemukan KBIH yang mendapatkan nilai “baik” juga memiliki kekurangan seperti tidak adanya pembimbing saat keberangkatan sehingga akhirnya KBIH tersebut “menitipkan” jamaahnya kepada KBIH lainnya.

Untuk mewujudkan proses akreditasi sebagai bagian dari proses dakwah, menurut penulis, perlu diadakan perubahan dalam system akreditasi KBIH. Perubahan-perubahan tersebut meliputi aspek-aspek perencanaan dan persiapan, realisasi perencanaan (kinerja), dan evaluasi realisasi perencanaan yang disertai dengan adanya rekomendasi yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

1 Perencanaan dan persiapan

Perubahan yang perlu dilakukan dalam aspek ini adalah pertimbangan adanya penekanan tentang perlunya KBIH membuat *masterplan* dari kegiatan bimbingannya yang dikuatkan dengan perlu adanya kepastian dari sumber daya manusia yang akan melaksanakan rencana-rencana yang telah ditetapkan. Hal ini untuk mengantisipasi adanya ketidaksamaan rencana dengan realisasi di lapangan sebagaimana yang telah terjadi terkait dengan tidak adanya pembimbing pada salah satu KBIH.

2 Realisasi perencanaan

Aspek ini sangat penting karena selama ini fakta realisasi perencanaan KBIH menjadi informasi sepihak. Maksudnya, informasi tersebut berdasarkan pada evaluasi diri KBIH yang tidak disertai dengan pengawasan dalam pelaksanaan perencanaan bimbingan ibadah haji oleh Kemenag. Hal ini berpeluang adanya rekayasa evaluasi diri dengan memelintir kenyataan yang dijalani KBIH sehingga tidak terdeteksi kelemahan maupun pelanggaran yang dilakukan oleh KBIH. Dalam aspek realisasi perencanaan, Kemenag dan FK KBIH memegang peranan penting sebagai badan pengawas realisasi perencanaan. Dengan adanya pengawasan yang dilakukan dapat diketahui kebenaran yang

realistis terhadap data dan fakta KBIH. Dengan demikian nantinya akan lebih mudah dalam memberikan penilaian sehingga akan terwujud penilaian yang realistis.

3 Evaluasi kerja

Aspek evaluasi kerja berhubungan dengan upaya untuk meminimalisir kelemahan yang ditemukan saat realisasi perencanaan. Melalui evaluasi ini nantinya akan dapat diketahui kelemahan dan sekaligus menjadi pedoman dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan.

Dari perubahan yang penulis tawarkan tersebut, nantinya akan dapat diperoleh hasil yang realistis dalam proses akreditasi. Artinya, penilaian tidak hanya berdasarkan pada evaluasi diri sepihak dari KBIH melainkan juga didukung dengan adanya evaluasi aktif yang diketahui secara langsung oleh tim penilai akreditasi KBIH, yakni Kemenag Kota Semarang. Dengan demikian nantinya Kemenag Kota Semarang akan memiliki statistic perkembangan dan tingkat kualitas pelayanan KBIH Kota Semarang secara riil. Penilaian akreditasi nantinya tidak hanya akan menjadi penilaian kesiapan semata namun juga mencakup penilaian kesiapan dan kemampuan kerja dari KBIH. Adanya penilaian ini nantinya akan menunjang upaya peningkatan kualitas pelayanan KBIH untuk mewujudkan jamaah haji yang berkualitas.

Secara skematis, system akreditasi yang penulis tawarkan dapat digambarkan sebagai berikut:

