

BAB II

PENGAWASAN DAN PELAYANAN IBADAH HAJI

2.1. Pengawasan

2.1.1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan adalah suatu usaha untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang informasi umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan dipergunakan dengan cara paling efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan-tujuan perusahaan (Handoko, 2001: 360-361).

Control tidaklah berarti mengontrol saja akan tetapi meliputi juga aspek penelitian, apakah yang dicapai itu sesuai dan sejalan dengan tujuan-tujuan yang sudah ditetapkan, lengkap dengan rencananya, kebijaksanaan, program dan lain sebagainya dari pada manajemen. Jadi dengan kata lain pengawasan diperlukan untuk menjamin bahwa pelaksanaan tidak terlalu menyimpang dari rencana dan jika ada penyimpangan maka hal itu dapat diterima secara rasional dan efisien. (Panglaykim, 1991: 175). Efisien menurut H. Emerson adalah perbandingan yang terbesar antara masukan dengan hasil, antara

produksi dengan biaya (antara hasil dengan sumber-sumber yang dipergunakan), seperti halnya juga hasil optimal yang dicapai dengan penggunaan sumber-sumber daya tertentu. Dengan kata lain hubungan antara apa yang telah diselesaikan dengan apa yang harus diselesaikan (Hasibuan, 2009: 243).

Menurut George R. Terry, *control is to do determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed, to insure result in keeping with the plan* (proses untuk mendeterminir apa yang dilaksanakan, mengevaluir pelaksanaan dan bilamana perlu menerapkan tindakan-tindakan korektif sedemikian rupa, hingga pelaksanaan sesuai dengan rencana. Berdasarkan batasan di atas, maka pengawasan dapat diartikan sebagai suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilakukan, menilainya, dan mengoreksi bila perlu dengan maksud agar pelaksanaan pekerjaan dapat berjalan sesuai dengan rencana awal. (Manullang, 2010:172)

Harold Koonz dan Cril O'donnell mengungkapkan bahwa pengawasan adalah 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 (Sarwoto, 1981:94)

Berdasarkan pemaparan di atas, maka penulis menggunakan definisi pengawasan yang dikemukakan oleh Sarwoto, yaitu bahwa

pengawasan adalah penilaian dan koreksi atas pelayanan pelayanan kerja yang dilakukan oleh bawahan dengan maksud untuk mendapatkan keyakinan atau menjamin bahwa tujuan-tujuan perusahaan dan rencana yang digunakan untuk mencapainya.

2.1.2. Arti Penting Pengawasan

Pengawasan mencakup mengevaluasi pelaksanaan kerja dan jika perlu memperbaiki apa yang sedang dikerjakan untuk menjamin tercapainya hasil-hasil menurut rencana. Mengevaluasi pelaksanaan kerja merupakan kegiatan untuk meneliti dan memeriksa pelaksanaan tugas-tugas perencanaan semula betul-betul dikerjakan sekaligus mengetahui terjadinya penyimpangan, penyalahgunaan, kebocoran, kekurangan dalam melaksanakan tugas-tugasnya (Mahmuddin, 2004: 40).

Sebagai fungsi terakhir dari manajemen, pengawasan sangat penting dan sangat menentukan pelaksanaan proses manajemen, karena itu harus dilakukan dengan sebaik-baiknya (Hasibuan, 2009: 241).

2.1.3. Sistem Pengawasan

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 seorang bawahan (Manullang, 2010: 173).

Koonz & O'donnell mengemukakan bahwa beberapa syarat pengawasan yang efektif adalah sebagai berikut :

1. Pengawasan harus dipahami sifat dan kegunaannya.

Masing-masing kegiatan membutuhkan sistem pengawasan tertentu yang berlainan dengan sistem pengawasan bagi kegiatan lain. Sistem pengawasan untuk bidang penjualan dan sistem untuk bidang keuangan akan berbeda. Oleh karena itu sistem pengawasan harus dapat merefleksi sifat-sifat dan kebutuhan dari kegiatan yang harus diawasi (Manullang, 2010: 174). Jadi pada intinya pengawasan itu harus mudah dimengerti maksud dan tujuannya, sederhana, mudah diterapkan dan dilaksanakan (Sukanto, 1992:65).

2. Pengawasan harus mengikuti pola yang dianut organisasi.

Titik berat pengawasan sesungguhnya berkisar pada manusia, sebab manusia itulah yang melakukan kegiatan dalam badan usaha atau organisasi yang bersangkutan. Oleh sebab petugas-petugas dalam

organisasi atau perusahaan, kegiatan-kegiatan atau tugas-tugasnya tergambar dalam pola organisasi, maka suatu sistem pengawasan harus dapat memenuhi prinsip dan merefleksi pola organisasi. Ini berarti bahwa dengan suatu sistem pengawasan, penyimpangan yang terjadi dapat ditunjukkan pada organisasi yang bersangkutan (Manullang, 2010: 175)

3. Pengawasan harus segera melaporkan penyimpangan-penyimpangan

Tujuan utama dari pengawasan ialah mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Oleh karena itu, agar sistem pengawasan benar-benar efektif, artinya dapat merealisasi tujuannya, maka suatu sistem pengawasan setidaknya harus dapat dengan segera mengidentifikasi kesalahan yang terjadi dalam organisasi (Manullang, 2010: 175). Karena pengawasan harus melaporkan dengan segera ketika ada penyimpangan maka sistem informasi yang baik sangat diperlukan agar data penyimpangan dapat cepat sampai pada yang berwenang dan dapat diambil keputusan dengan cepat pula (Sukanto, 1992: 65).

4. Pengawasan harus fleksibel.

Suatu sistem pengawasan adalah efektif, bila sistem pengawasan itu memenuhi prinsip fleksibilitas. Artinya bahwa pengawasan itu tetap dapat dipergunakan, meskipun terjadi perubahan-perubahan terhadap rencana diluar dugaan (Manullang, 2010: 174).

5. Pengawasan harus ekonomis.

Sifat ekonomis dari suatu sistem pengawasan sangat diperlukan. Tidak ada gunanya membuat sistem pengawasan yang mahal, bila tujuan pengawasan itu dapat direfleksikan dengan suatu sistem pengawasan yang lebih murah. Sistem pengawasan yang dianut perusahaan-perusahaan besar tidak perlu ditiru bila pengawasan itu tidak ekonomis bagi suatu perusahaan lain. Hal yang perlu dipedomani adalah bagaimana membuat suatu sistem pengawasan dengan benar-benar merealisasikan motif ekonomi (Manullang, 2010: 175). Akan percuma saja bila memiliki sistem pengawasan yang baik tapi memakan biaya sangat besar (Sukanto, 1992: 65).

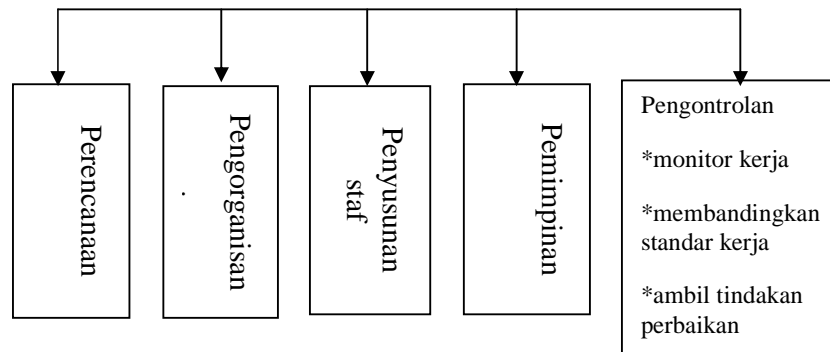
Akhirnya sebuah sistem pengawasan baru dapat dikatakan efektif bila dapat dengan segera melaporkan kegiatan-kegiatan yang salah, di mana kesalahan itu terjadi, dan siapa yang bertanggung jawab atas terjadinya kesalahan itu. hal ini sesuai dengan salah satu tujuan pengawasan yaitu untuk mengetahui kesalahan-kesalahan serta kesulitan-kesulitan yang dihadapi (Manullang, 2010: 176).

2.1.4. Pengawasan sebagai Fungsi Manajemen

Fungsi-fungsi dalam manajemen mempunyai hubungan yang erat satu sama lain sehingga merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam satu wadah manajemen. Perencanaan menetapkan tujuan dan strategi untuk mencapainya, pengorganisasian menetapkan

tugas-tugas dan fasilitas yang diperlukan, pengaturan staf mengisi staf (manajer dan karyawan) yang dibutuhkan, pimpinan atau pergerakan mendorong dan mengarahkan orang berperilaku untuk mencapai tujuan, dan pengontrolan (pengawasan) melihat apakah semuanya telah berlangsung dengan benar dan pada waktu yang benar.

Hubungan fungsi kontrol dengan fungsi manajemen lain dapat dibagikan sebagai berikut:



Bagan 1. Hubungan Pengawasan dengan Fungsi Manajemen Lain

Betapapun fungsi-fungsi manajemen saling berkaitan erat satu sama lain, namun perencanaan dan pengontrolan merupakan dua fungsi manajemen yang berkaitan paling dekat (Choliq, 2011: 285-286). Pengawasan dan perencanaan adalah kedua sisi dari sebuah mata uang. Rencana tanpa pengawasan akan menimbulkan penyimpangan-penyimpangan tanpa adanya alat untuk mencegahnya (Sarwoto, 1981: 95).

2.1.5. Jenis-jenis Pengawasan

Ada empat macam dasar penggolongan jenis-jenis pengawasan menurut Manullang, yakni:

1. Waktu Pengawasan

Berdasarkan waktu pengawasan dilakukan, maka macam-macam pengawasan itu dibedakan atas; (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 setelah rencana dijalankan, dengan kata lain pengawasan ini dilaksanakan dengan mengukur hasil-hasil yang dicapai dengan alat pengukur standar yang telah ditentukan terlebih dahulu.

2. Obyek pengawasan

Berdasarkan obyek pengawasan, pengawasan dapat dibedakan atas pengawasan di bidang-bidang sebagai berikut: (1) produksi, (2) keuangan, (3) waktu dan, (4) manusia dengan kegiatan-kegiatannya.

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.

3. Subyek pengawasan

Pengawasan berdasarkan subyek pengawasan dibedakan atas dasar penggolongan siapa yang mengadakan pengawasan, maka pengawasan itu dapat dibedakan atas (1) pengawasan intern dan (2) pengawasan ekstern. Pengawasan intern merupakan pengawasan yang dilakukan oleh atasan dari petugas-petugas yang bersangkutan. Karenanya pengawasan semacam ini disebut juga pengawasan vertikal atau formal. Disebut sebagai pengawasan formal, karena yang melakukan pengawasan itu adalah orang-orang yang berwenang. Sementara pengawasan ekstern, adalah pengawasan yang dilakukan orang-orang di luar organisasi bersangkutan.

Pengawasan jenis terakhir ini lazim pula disebut pengawasan sosial (*social control*) atau pengawasan informal.

4. Cara mengumpulkan fakta-fakta guna pengawasan

Berdasarkan cara mengumpulkan fakta-fakta guna pengawasan, maka pengawasan itu dapat digolongkan:

1. *Personal Observation* (Peninjauan Pribadi)

Pengawasan dengan peninjauan pribadi dilakukan dengan cara meninjau secara pribadi sehingga dapat dilihat sendiri pelaksanaan pekerjaan. Namun, pengawasan dengan cara ini memiliki kelemahan yaitu dapat menimbulkan kesan pada bawahan bahwa mereka diawasi dengan keras dan kuat. Tetapi di sisi lain cara ini dianggap paling efektif karena kontak langsung antara atasan dan bawahan dapat dipererat. Selain itu juga kesuita dalam praktek dapat dilihat langsung dan tidak dapat dikacaukan oleh bawahan, seperti yang dapat dilakukan dalam cara pengawasan tertulis.

2. *Oral Report* (Laporan Lisan)

Pengawasan dilakukan dengan mengumpulkan fakta-fakta melalui lisan yang diberikan bawahan. Wawancara yang diberikan ditunjukkan kepada orang-orang atau segolongan orang tertentu yang dapat memberikan gambaran dari hal-hal yang ingin

diketahui tentang hasil sesungguhnya yang dicapai oleh bawahannya.

3. *Written Report* (Laporan Tertulis)

Laporan tertulis merupakan suatu pertanggung jawaban kepada atasan mengenai pekerjaan yang dilaksanakannya, sesuai dengan intruksi dan tugas-tugas yang diberikan atasan kepadanya. Dengan ini apakah bawahan-bawahan tersebut melaksanakan tugas-tugas yang diberikan kepadanya dengan penggunaan hak-hak kekuasaan yang didelegasikan kepadanya atau tidak.

4. *Control By Exception* (Pengawasan Berdasarkan Pengecualian)

Pengawasan yang berdasarkan pengecualian adalah sistem pengawasan di mana pengawasan itu ditunjukkan kepada soal-soal pengecualian. Jadi pengawasan hanya dilakukan bila diterima laporan yang menunjukkan adanya peristiwa-peristiwa yang istimewa. (Manullang, 2010: 176-179)

2.1.6. Tahap-tahap Pengawasan

Proses pengawasan biasanya terdiri paling sedikit lima tahap (langkah). Tahap-tahapnya menurut George Tery adalah : 1) penetapan standar pelaksanaan (perencanaan), 2) penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan, 3) pengukuran pelaksanaan kegiatan nyata, 4) perbandingan pelaksanaan kegiatan dengan standar dan penganalisaan

penyimpangan-penyimpangan, dan 5) pengambilan tindakan koreksi bila perlu. Tahap-tahap ini akan diperinci sebagai berikut:

1. Penetapan standar

Tahap pertama dalam pengawasan adalah penetapan standar pelaksanaan. Standar mengandung arti sebagai satu satuan pengukuran yang dapat digunakan menjadi “patokan” untuk penilaian hasil-hasil. Standar berguna antara sebagai alat pembandingan di dalam pengawasan, alat pengukur untuk menjawab pertanyaan berapa suatu kegiatan atau suatu hasil telah dilaksanakan, sebagai alat untuk membantu pengertian yang lebih tepat antara pengawas dan yang diawasi, dan sebagai cara memperbaiki unfirmitas.

2. Penilaian atau pengukuran terhadap pekerjaan yang sudah dikerjakan

Penetapan standar akan sia-sia bila tidak disertai berbagai cara untuk mengukur pelaksanaan kegiatan nyata. Oleh karena itu, tahap kedua dalam pengawasan adalah menentukan pengukuran pelaksanaan kegiatan secara tepat. Menilai atau mengukur dapat dilakukan melalui laporan baik lisan maupun tertulis, buku catatan harian tentang pekerjaan itu, dapat berupa bagan jadwal atau grafik produksi, inspeksi atau pengawasan langsung, pertemuan dengan

petugas-petugas yang bersangkutan, survey yang dilakukan oleh tenaga staf atas badan tertentu atau melalui penggunaan alat teknis.

3. Perbandingan pelaksanaan pekerjaan dengan standar dan untuk mengetahui penyimpangan yang terjadi

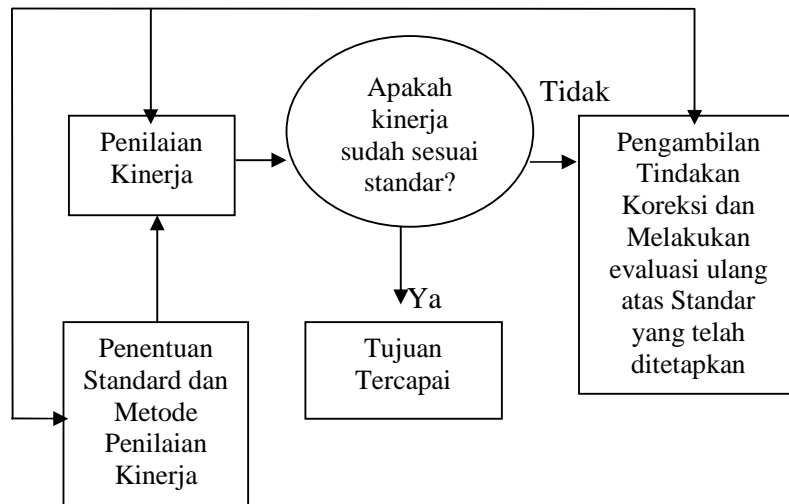
Tahap kritis dari proses pengawasan adalah perbandingan pelaksanaan nyata dengan pelaksanaan yang direncanakan atau standar yang telah ditetapkan. Maksud dari tahap ini adalah untuk mengetahui apakah di antara hasil dan standar yang telah ditetapkan terdapat perbedaan, jika ada seberapa besar perbedaan itu, kemudian diputuskan apakah perlu dilakukan perbaikan dari perbedaan itu atau tidak.

4. Perbaikan atau pembetulan terhadap penyimpangan yang terjadi, sehingga pekerjaan tadi sesuai dengan apa yang telah direncanakan.

Jika telah diketahui adanya perbedaan tersebut, sebab dari perbedaan dan letak sumber perbedaan maka selanjutnya adalah melakukan koreksi atau perbaikan (Sarwoto, 1981: 100). Tindakan koreksi dapat berupa :

- a. Mengubah standar mula-mula (barangkali terlalu tinggi atau terlalu rendah)
- b. Mengubah pengukuran pelaksanaan
- c. Mengubah cara dalam menganalisa dan menginterpretasikan penyimpangan-penyimpangan (Handoko, 2001: 362-365).

Berikut adalah bagan proses pengawasan berdasarkan pemaparan Sarwoto:



Bagan 2. Proses Pengawasan

2.1.7. Tujuan Pengawasan

Pelaksanaan kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan memerlukan pengawasan agar perencanaan yang telah disusun dapat terlaksana dengan baik. Pengawasan dikatakan sangat penting karena pada dasarnya manusia sebagai objek pengawasan mempunyai sifat salah dan khilaf. Oleh karena itu manusia dalam organisasi perlu diawasi, bukan untuk mencari kesalahannya kemudian menghukumnya, tetapi mendidik dan membimbingnya. Tujuan pengawasan antara lain:

1. Supaya proses pelaksanaan dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan dari rencana.

2. Melakukan tindakan perbaikan (*Corective*) jika terdapat penyimpangan-peyimpangan (*Deviasi*)
3. Supaya tujuan yang dihasilkan sesuai dengan rencana (Hasibuan, 2009: 242)

Sementara Griffin mendeskripsikan tujuan pengawsan sebagai berikut:

1. Beradaptasi dengan perubahan lingkungan

Organisasi akan menghadapi perubahan dalam lingkungan bisnis yang tidak stabil dan bergejolak. Dalam rentang waktu antara penetapan tujuan dan pencapaian tujuan, banyak kejadian dalam organisasi dan lingkungan yang dapat menuntun pergerakan ke arah tujuan atau menyimpang dari tujuan itu sendiri. Sistem pengawasan yang baik dapat membantu para manajer mengantisipasi, memantau, dan merespon perubahan.

2. Membatasi akumulasi kesalahan

Kesalahan-kesalahan kecil umumnya tidak menimbulkan kerusakan serius pada kinerja organisasi. Namun dari waktu ke waktu, kesalahan-kesalahan kecil dapat terakumulasi dan berdampak serius. Oleh karena itu pengawasan diperlukan untuk menghindari terjadinya kesalahan-kesalahan kecil yang dapat berulang-ulang. Dengan adanya pengawasan, manajer dapat melihat penyebab terjadinya kesalahan dan dapat mengambil keputusan untuk bekerja lebih cermat.

3. Mengatasi kompleksitas organisasi

Perusahaan jika hanya menggunakan satu jenis bahan baku atau sumber daya, membuat satu jenis produk atau jasa, memiliki desain organisasi yang sederhana, dan mengalami permintaan produk yang konstan, maka para manajernya dapat membuat sistem pengawasan yang minim dan sederhana. Tetapi apabila perusahaan yang memproduksi produk dan jasa dengan memakai beragam bahan baku dan sumber daya dan memiliki area pasar yang luas, desain organisasi yang rumit, serta memiliki banyak pesaing memerlukan sistem yang canggih untuk membuat pengawasan yang memadai.

4. Menurunkan biaya

Pengawasan juga dapat membantu mengurangi biaya dan meningkatkan *output* apabila dipraktekkan secara efektif. Secara filosofis dikatakan bahwa pengawasan sangat penting karena manusia pada dasarnya mempunyai sifat salah atau khilaf, sehingga manusia dalam organisasi perlu diawasi, bukan untuk mencari kesalahannya kemudian menghukumnya tetapi untuk mendidik dan membimbingnya (Griffin, 2004: 163).

Tujuan organisasi atau lembaga dapat tercapai, jika fungsi pengawasan dilakukan sebelum terjadinya penyimpangan penyimpangan sehingga lebih bersifat mencegah (*prefentive control*). Dibandingkan dengan tindakan-tindakan pengawasan sesudah

terjadinya penyimpangan, maka tujuan pengawasan adalah menjaga hasil pelaksanaan kegiatan sesuai dengan rencana. Ketentuan-ketentuan dan infrastruktur yang telah ditetapkan benar-benar diimplementasikan. Sebab pengawasan yang baik akan tercipta tujuan perusahaan yang efektif dan efisien (Maringan, 2004: 61).

2.1.8. Sifat dan Waktu Pengawasan

Menurut Hasibuan (2009: 247), sifat dan waktu pengawasan terdiri dari :

1. *Preventive control*, adalah pengendalian yang dilakukan sebelum kegiatan dilakukan untuk menghindari terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaannya. *Preventive control* adalah pengendalian terbaik karena dilakukan sebelum terjadi kesalahan. *Preventive control* ini dilakukan dengan cara :
 - a. Menentukan proses pelaksanaan pekerjaan.
 - b. Membuat peraturan dan pedoman pelaksanaan pekerjaan.
 - c. Menjelaskan dan atau mendemonstrasikan cara pelaksanaan pekerjaan itu.
 - d. Mengorganisasi segala macam kegiatan.
 - e. Menentukan jabatan, *job description*, *authority*, dan *responsibility* bagi setiap individu karyawan.
 - f. Menetapkan sistem koordinasi pelaporan dan pemeriksaan.

- g. Menetapkan sanksi-sanksi bagi karyawan yang membuat kesalahan.
2. *Repressive Control*, adalah pengendalian yang dilakukan setelah terjadi kesalahan dalam pelaksanaannya, dengan maksud agar tidak terjadi pengulangan kesalahan, sehingga hasilnya sesuai dengan yang diinginkan. *Repressive Control* ini dilakukan dengan cara sebagai berikut :
 - a. Membandingkan hasil dengan rencana.
 - b. Menganalisis sebab-sebab yang menimbulkan kesalahan dan mencari tindakan perbaikannya.
 - c. Memberikan penilaian terhadap pelaksanaannya, jika perlu dikenakan sanksi hukuman kepadanya.
 - d. Menilai kembali prosedur-prosedur pelaksanaan yang ada.
 - e. Mengecek kebenaran laporan yang dibuat oleh petugas pelaksana.
 - f. Jika perlu meningkatkan keterampilan atau kemampuan pelaksana melalui *training* dan *education*.
 3. Pengawasan saat proses dilaksanakan yaitu jika terjadi kesalahan langsung diperbaiki.
 4. Pengawasan berkala, adalah pengendalian yang dilakukan secara berkala, misalnya per bulan, per semester, dan lain-lain.
 5. Pengawasan mendadak, adalah pengawasan yang dilakukan secara mendadak untuk mengetahui apakah pelaksanaan atau peraturan-peraturan yang ada telah dilaksanakan atau tidak dilaksanakan

dengan baik. Pengawasan mendadak ini sekali-sekali perlu dilakukan, supaya kedisiplinan karyawan tetap terjaga dengan baik.

6. Pengawasan melekat (waskat) adalah pengawasan yang dilakukan secara integratif mulai dari sebelum, pada saat, dan sesudah kegiatan operasional dilakukan.

2.1.9. Fungsi Pengawasan

Menurut Ernie dan Saefulah (2008: 12) fungsi pengawasan adalah :

1. Mengevaluasi keberhasilan dan pencapaian tujuan serta target sesuai dengan indikator yang ditetapkan.
2. Mengambil langkah klarifikasi dan koreksi atas penyimpangan yang mungkin ditemukan.
3. Melakukan berbagai alternatif solusi atas berbagai masalah yang terkait dengan pencapaian tujuan perusahaan.

Menurut Maringan (2004: 62) fungsi pengawasan adalah :

1. Mempertebal rasa tanggung jawab terhadap pejabat yang diserahi tugas dan wewenang dalam melaksanakan pekerjaan.
2. Mendidik para pejabat agar mereka melaksanakan pekerjaan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan.

3. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan, penyelewengan, kelaiaan, dan kelemahan agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan.

Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya bahwa pengawasan adalah, maka pengawasan dapat diartikan sebagai suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilakukan, menilainya, dan mengoreksi bila perlu dengan maksud agar pelaksanaan pekerjaan dapat berjalan sesuai dengan rencana awal. Dalam konteks ibadah haji, organisasi atau perusahaan yang bertanggung jawab adalah Kemenag. Sebagai instansi yang ditunjuk pemerintah untuk menyelenggarakan pelayanan publik yaitu ibadah haji (www.depag.go.id, diakses/24/12 /2012/15.11). Maka pengawasan pun dilakukan oleh Kemenag sebagai perusahaan atau lembaga yang mengadakan pelayanan. Pada bagian ketiga undang-undang nomor 13 tahun 2008 tentang penyelenggaraan ibadah haji dijelaskan mengenai Komisi Pengawas Haji Indonesia (KPIH). KPIH bertujuan untuk melakukan pengawasan dalam rangka meningkatkan pelayanan penyelenggaraan ibadah haji Indonesia. Dalam undang-undang ini juga disebutkan anggota-anggota dari tim pengawas tersebut, yaitu 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).

2.2. Pelayanan Ibadah Haji

2.2.1. Pengertian Pelayanan

Pelayanan menurut Ivancevich, Lorenzi, Skinner, dan Crosby (1997: 448) adalah produk-produk yang kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan. Definisi lain yang lebih rinci dari definisi tadi disampaikan oleh Gronroos, sebagai berikut:

“Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan” Gronroos (1990: 27)

Dari dua definisi di atas, dapat diketahui bahwa ciri pokok pelayanan adalah tidak kasat mata (tidak dapat diraba) dan melibatkan upaya manusia (karyawan) atau peralatan lain yang disediakan oleh perusahaan penyelenggara pelayanan (Ratminto, 2012: 2-3). Definisi lain diungkapkan oleh Daviddow dan Uttal, (1989) yang mengatakan bahwa pelayanan mengandung makna sebagai aktivitas/manfaat yang ditawarkan oleh organisasi atau perorangan kepada konsumen atau

dalam bisnis sering disebut dengan *customer* (yang dilayani), yang bersifat tidak berwujud dan tidak dapat dimiliki (Moenir, 1995: 4).

Namun di lain pihak Dr. Sarlito Wirawan mengemukakan batasan pengertian pelayanan dalam 2 (dua) sudut pandang, yang Pertama bagi pelanggan; pelayanan akan selalu berkaitan dengan rasa senang atau tidak senang yang didapatkan pada suatu interaksi yang dilakukannya, dan yang kedua, bagi petugas (perusahaan/organisasi) tentunya pelayanan akan merupakan aktivitas untuk menumbuhkan rasa senang, dan itu berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan orang yang dilayani (Moenir, 1995: 4-5).

Pelayanan umum menurut keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 18 Tahun 1993 yang kemudian disempurnakan dengan keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 mendefinisikan pelayanan umum sebagai:

Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Keputusan MENPAN Nomor 63/2003)

Jadi pelayanan umum atau pelayanan publik dapat diartikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik, maupun jasa publik yang prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di

lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Ratminto, 2012: 5).

Pelayanan umum ini dari pemerintah ini mungkin dilakukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, misalnya kantor pertanahan untuk memberikan jaminan kepastian hukum atas kepemilikan tanah dengan menerbitkan akta tanah (Ratminto, 2012: 2-3).

2.2.1.1. Asas Pelayanan

Berdasarkan keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004, asas-asas pelayanan publik adalah sebagai berikut:

- 1). Transparansi, bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- 2). Akuntabilitas, dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan efisiensi dan efektifitas.
- 4). Partisipatif, mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
- 5). Kesamaan hak, tidak diskriminatif, dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.

- 6). Keseimbangan antara hak dan kewajiban, pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak (Ratminto, 2012: 20-21)

2.2.2. Pengertian dan Dasar Hukum Ibadah Haji

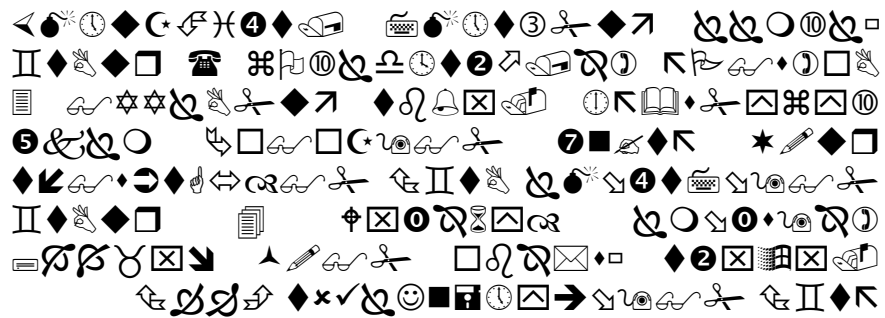
Kata haji berasal dari akar kata : **حَجَّ - يَحُجُّ - حَجًّا** yang artinya “menuju ke tempat tertentu”, sedangkan secara bahasa haji berarti mengunjungi Baitullah untuk melaksanakan amalan tertentu meliputi wukuf, tawaf, sa'i dan amalan lainnya (Depag RI, 2003:4).

Ibadah haji adalah berkunjung ke Baitullah (Ka'bah) untuk melakukan beberapa amalan-amalan, antara lain: ihrom, wukuf, thawaf, sa'i, tahalull dan amalan-amalan lainnya dengan syarat, demi memenuhi panggilan Allah dan mengharap ridla dari Allah SWT (Pimay, 2005:1). Sedangkan Sudarsono mengungkapkan (1994:96) bahwa haji adalah mengunjungi Baitullah dengan maksud berziarah dan menunaikan ibadah sebagaimana yang telah ditentukan.

Haji merupakan rukun Islam kelima yang pelaksanaannya hanya dapat dilakukan pada waktu tertentu antara tanggal 8 sampai dengan 13 Dzulhijjah setiap tahun. Menunaikan ibadah haji merupakan kewajiban setiap muslim yang mampu (istitho'ah) mengerjakannya sekali seumur hidup (Nijam dan Hanan, 2001: 1-2).

Dasar hukum haji di antaranya yaitu:

QS. Ali Imron ayat 97



Artinya: Padanya terdapat tanda-tanda yang nyata, (di antaranya) maqam Ibrahim. Barang siapa memasukinya (Baitullah itu) menjadi amanlah dia; mengerjakan haji adalah kewajiban manusia terhadap Allah, Yaitu (bagi) orang yang sanggup Mengadakan perjalanan ke Baitullah. Barangsiapa mengingkari (kewajiban haji), Maka Sesungguhnya Allah Maha Kaya (tidak memerlukan sesuatu) dari semesta alam.

Berdasarkan pengertian di atas dapat diambil kesimpulan bahwa haji adalah ibadah khusus yang dilakukan umat muslim dengan pergi ke Baitullah (Ka'bah) dengan disengaja dan wajib hukumnya bagi yang mampu.

2.2.3. Pengertian Pelayanan Ibadah haji

Pelayanan umum atau pelayanan publik menurut Ratminto, (2012: 5) dapat diartikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik, maupun jasa publik yang prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintahan di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan

masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kementerian Agama sebagai salah satu instansi pemerintah juga mempunyai jasa yaitu pelayanan ibadah haji. sehingga bentuk pelayanan jasa yang diberikan oleh Kementerian Agama merupakan salah satu dari bentuk pelayanan publik.

Kementerian Agama memberikan sebuah pelayanan bagi masyarakat untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam beribadah, khususnya bagi umat muslim dengan memberikan pelayanan ibadah haji. Pelayanan haji merupakan bagian dari pelayanan publik di Negara kita yang harus dilaksanakan dengan acuan tiga criteria utama. Pertama, professional. Kedua, mengacu pada standar operasional prosedur (SOP) yang telah ditetapkan, dan ketiga, berorientasi pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat khususnya jamaah haji. (www.depag.go.id, diakses/24/12/2012/15.11)

Berdasarkan pemaparan sebelumnya terkait pengertian ibadah haji dan pelayanan maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan ibadah haji adalah pelayanan oleh lembaga atau instansi pemerintah untuk memberikan pelayanan jasa berupa pelayanan ibadah haji, dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan masyarakat khususnya umat muslim agar dapat memenuhi rukun iman yang kelima dan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan. Imam Syaukani (2009: 12) mengemukakan bahwa pelayanan ibadah haji meliputi beberapa aspek pelayanan yaitu pelayanan umum, administrasi, ibadah, dan kesehatan.

Pelayanan umum ini antara lain mengenai pengasramaan jamaah haji dan transportasi, pelayanan ibadah antara lain bimbingan manasik haji, hal-hal yang berkaitan dengan ibadah (sholat di pesawat, *tayammum* di pesawat, sholat *jama'* dan *qashor*), pelayanan administrasi menyangkut pendaftaran, paspor, panggilan masuk asrama dan pelayanan kesehatan yang meliputi pemeriksaan kesehatan, biaya pemeriksaan kesehatan dan penyerahan kartu kesehatan.

2.2.4. Aspek-aspek Pelayanan Ibadah Haji

Undang-undang no. 13 tahun 2008 dalam bab 1 ayat 2 telah menjelaskan bahwa penyelenggaraan ibadah haji adalah rangkaian kegiatan pengelolaan pelaksanaan ibadah haji yang meliputi pembinaan, pelayanan, dan perlindungan jamaah haji. Kemudian dalam bab 2 yang membahas mengenai asas dan tujuan dijelaskan bahwa penyelenggaraan ibadah haji dilaksanakan berdasarkan asas keadilan, profesionalitas, dan akuntabilitas dengan prinsip nirlaba (Undang-undang No. 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji).

Pelayanan ibadah haji terbagi menjadi 5 aspek yaitu :

1. Kouta dan Pendaftaran
 - a. Kuota dan Pendistribusian
 - 1). Pembagian kuota jamaah haji regular tahun berjalan.
 - 2). Penetapan kouta bertujuan memberikan kepastian kepada jamaah haji kapan yang bersangkutan dapat berangkat karena

dapat dihitung dengan memperhatikan jatah kuota dan nomor porsi yang bersangkutan.

b. Pendaftaran Haji Reguler

- 1) Pendaftaran haji reguler dilakukan di Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota tempat domisili jamaah haji dan nomor porsi diberikan melalui SSKOHAT (Sistem Komputerisasi Haji Terpadu) setelah melakukan setoran awal sebesar Rp. 25.000.000,- melalui Bank Penerima Setoran yang selanjutnya disebut BPS. Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) yang tersambung secara *online* dengan SSKOHAT.
- 2) Pendaftaran dilakukan sepanjang tahun dengan prinsip *first come first served* sesuai dengan nomor urut porsi yang telah terdaftar dalam secara *online* dan *real time* sepanjang masa.
- 3) Bagi jamaah haji khusus, setoran awal BPIH ditetapkan sebesar USD 4.000.
- 4) Prosedur pendaftaran jamaah haji :
 - a) Jamaah haji membuka rekening tabungan haji pada BPS
BPIH
 - b) Jamaah haji memeriksa kesehatan ke Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) domisili untuk memperoleh Surat Keterangan Sehat

c) Jamaah haji yang datang ke Kementerian Agama Kabupaten/Kota untuk mengisi surat pendaftaran pergi haji (SPPH) dengan membawa :

(1) Pas foto terbaru ukuran 3x4 sebanyak 10 lembar dengan latar belakang putih dan tampak wajah 70 s.d. 80 %

(2) Tabungan haji pada BPS BPIH minimal 25 Juta

(3) Surat keterangan sehat dari Puskesmas

(4) Fotokopi Kartu Tanda Pengenal (KTP) yang masih berlaku.

5) Jamaah haji yang melakukan setoran awal sebesar 25 juta dengan membawa SPPH yang telah disahkan oleh Pejabat Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota untuk mendapatkan nomor porsi.

2. Kesehatan

a. Kesehatan di Tanah Air

1). Pusat Kesehatan Masyarakat dan Rumah Sakit

a) Melakukan pemeriksaan kesehatan bagi jamaah haji

b) Melaksanakan bimbingan dan penyuluhan kesehatan pada jamaah haji

c) Melakukan pengamatan penyakit pada jamaah haji, situasi keadaan darurat dan respon keadaan luar biasa.

d) Melakukan pencatatan dan pelaporan

2). Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota

- a) Mengendalikan pelaksanaan pemeriksaan kesehatan pada jamaah haji
- b) Mengendalikan pelaksanaan imunisasi pada jamaah haji
- c) Mengendalikan pelaksanaan bimbingan dan penyuluhan kesehatan pada jamaah haji
- d) Mengendalikan pelaksanaan pelayanan kesehatan pada jamaah haji
- e) Melakukan pengamatan penyakit pada jamaah haji
- f) Melaksanakan bimbingan teknis penyelenggaraan kesehatan haji
- g) Melaksanakan pelatihan tentang penyelenggaraan kesehatan haji
- h) Melakukan situasi keadaan darurat respon kejadian luar biasa
- i) Melakukan monitoring
- j) Melakukan pencatatan dan pelaporan
- k) Melaksanakan kesiapsiagaan dan penanggulangan kejadian musibah masal.

3. Keimigrasian

- a. Paspor Jamaah Haji

- 1) Penyelesaian paspor untuk jamaah haji dilakukan secara koordinatif antara Kementerian Agama dan Kementerian Hukum dan HAM.
- 2) Penyelesaian dokumen paspor dilakukan secara berjenjang mulai dari Kementerian Agama Kabupaten/Kota, Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi dan Kementerian Agama Pusat.
- 3) Tata cara pengurusan paspor :
 - a) Jamaah haji datang ke kantor Imigrasi terdekat dengan membawa: fotokopi KTP, KK, akte kelahiran, lembar bukti setor lunas BPIH.
 - b) Jamaah mengisi formulir Permohonan Dokumen Imigrasi (PERDIM).
 - c) Pengambilan foto, sidik jari dan tanda tangan.
 - d) Paspor jamaah haji yang sudah diterbitkan oleh Kantor Imigrasi diambil oleh petugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota.
 - e) Paspor jamaah haji yang sudah mendapatkan visa diserahkan kepada jamaah haji di embarkasi menjelang keberangkatan ke bandara.
- 4) Paspor jamaah haji yang sudah diterbitkan oleh kantor Imigrasi diserahkan kepada petugas Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota, untuk dikirim ke Kantor Wilayah

Kementerian Agama dari Kantor Wilayah diserahkan Kementerian Agama Pusat. Disana dilakukan kegiatan penelitian/verifikasi dan proses *request* visa ke *website* Kementerian Luar Negeri Arab Saudi untuk mendapatkan nomor permohonan visa, selanjutnya paspor dikirim ke Kedaulatan Besar Kerajaan Arab Saudi untuk diproses pemvisaannya.

- 5) Paspor yang sudah divisa diserahkan kepada petugas Kantor Wilayah, selanjutnya diserahkan ke jamaah haji menjelang pemberangkatan jamaah haji ke bandara.

4. Transportasi

Kementerian Agama Kabupaten bekerjasama dengan instansi perhubungan yang sudah ditentukan oleh pemerintahan.

5. Akomodasi

Pelayanan akomodasi meliputi pemberian kosumsi selama melaksanakan pelatihan manasik haji dengan bekerjasama dengan instansi lainnya (Kemenag Republik Indonesia, 2010: 40-47).

Dalam penelitian ini, penulis memfokuskan penelitian pada pelayanan kuota dan pendaftaran. Hal ini karena keempat jenis pelayanan lainnya yaitu kesehatan, keimigrasian, transportasi, dan akomodasi tidak ditangani langsung oleh Kemenag Kabupaten Tegal, tetapi dilaksanakan berdasarkan kerjasama dengan instansi lain seperti dinas kesehatan, dinas keimigrasian, dan dinas perhubungan.