

**STUDI ETNOMETODOLOGI TATA KELOLA DANA HAJI DI
KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA**

**REVISI
SEMINAR HASIL DISERTASI**

Disusun oleh:
Nursanita
NIM 137020300112010



Tim Promotor :

Prof. Dr. Unti Ludigdo, SE, M.Si., Ak.
Prof. Gugus Irianto, SE, MSA, Ak., Ph.D
Dr. Zaki Baridwan, Ak, CA, CPA

Program Doktor Ilmu Akuntansi
Fakultas Ekonomi dan Bisnis
Universitas Brawijaya Malang
20 Januari 2019

DAFTAR ISI

BAB I	1
PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2. Permasalahan Dana Haji.....	7
1.3. Motivasi Penelitian	14
1.4. Fokus Penelitian dan Rumusan Masalah Penelitian.....	16
1.5. Tujuan Penelitian	16
1.6. Kontribusi Penelitian	17
BAB II	
PIJAKAN TEORI UNTUK MENGUNGKAP PRAKTIK	18
PRINSIP TATA KELOLA DANA HAJI	18
2.1. Pengantar.....	18
2.2. Peran <i>Governance</i> dalam Konflik Agensi.....	22
2.3. Tata Kelola Sektor Publik (<i>Public Governance</i>).....	25
2.4. Prinsip Tata Kelola Sektor Publik	28
2.4.1. Komitmen Kuat atas Nilai Etika	29
2.4.2. Keterlibatan Komprehensif Para Pemangku Kepentingan	31
2.5.3. Mengembangkan Kapasitas Pemimpin Individu dan Entitasnya	35
2.5.4. Pengendalian dan Manajemen Keuangan Publik yang kuat	38
2.5.5. Tranparansi Pelaporan, Audit untuk mencapai Akuntabilitas	42
2.6. Ikhtisar	45
BAB III	
METODOLOGI UNTUK MENGUAK PRAKTIK	45
TATA KELOLA DANA HAJI	45
3.1 Pengantar.....	46
3.2 Paradigma Interpretif untuk Memahami Fenomena	47
3.3. Etnometodologi sebagai Metode Penelitian	49
3.4. Desain Penelitian Etnometodologi.....	53
3.5 Etnometodologi untuk mengungkap Praktik Tata Kelola Dana Haji.....	54
3.6 Prosedur Pengumpulan Data.....	57
3.7 Informan Penelitian.....	60
3.8. Tahapan Analisis Data	62
3.9 Alur Penelitian Etnometodologi	63

3.9.1 Analisis Indeksikalitas.....	63
3.9.2. Analisis Refleksivitas.....	66
3.9.3. Analisis Aksi Kontekstual.....	69
3.10. Situs	71
3.11. Ikhtisar	75
BAB IV.....	
POLA AMANAH DALAM SISTEM PENERIMAAN	77
DAN OPTIMALISASI DANA HAJI.....	77
4.1. Pengantar	77
4.2. Sistem Penerimaan Dana Haji.....	77
4.3. Dana Setoran Awal di Bank Syariah.....	78
4.4. Optimalisasi Dana Haji	84
4.5. Ikhtisar	89
BAB V	
POLA KOLABORASI DALAM PERENCANAAN DAN PENETAPAN BIAYA PENYELENGGARAAN IBADAH HAJI	91
5.1.Pengantar	91
5.2. Proses Penetapan BPIH.....	93
5.3. Komponen BPIH <i>Indirect Cost</i>	96
5.4. Sistem Pencairan Dana BPIH.....	99
5.5. Sistem Akuntabilitas Laporan Pertanggungjawaban	100
5.6. Transparansi Laporan Pertanggungjawaban BPIH	101
5.7. Ikhtisar.....	103
BAB VI.....	
POLA TA'AWUN DALAM SISTEM PENGGUNAAN DANA HAJI	104
6.1. Pengantar.....	104
6.2. Sistem Subsidi.....	110
6.3. <i>Direct Cost</i> dan <i>Indirect Cost</i>	116
6.4. <i>Mismatch Direct Cost Indirect Cost</i>	120
6.5. Ikhtisar.....	120
BAB VII.....	
POLA TRANSPARANSI DALAM SISTEM	121
PENETAPAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN BPIH.....	121
7.1. Pengantar.....	121
7.2. Peran Sumber Daya Manusia dalam Sistem Pelayanan.....	121
7.3. Sistem Komunikasi Haji Terpadu (Siskohat)	123
7.4. Virtual Account	128
7.5. Ikhtisar.....	132

BAB VIII.....	
SINTESIS POLA MABRUR : POLA AMANAH, TA'AWUN, TRANSPARANSI.....	
DALAM PRAKTIK TATA KELOLA DANA HAJI.....	134
8.1. Pengantar.....	134
8.2.. Pemahaman Pola Mabur Tata Kelola Dana Haji dari Sudut Prinsip Tata Kelola Sektor Publik.....	134
8.3. Pemahaman Tata Kelola Dana Haji Sudut Pandang Tata Kelola Kolaboratif (<i>collaborative governance</i>).....	136
8.4. Pemahaman Pola Kemitraan (Pola Amanah, Kolaborasi, Ta'awun, Transparansi) dalam Mempraktikkan Tata Kelola Dana Haji.....	138
8.4.1. Pola Amanah dalam Sistem Penerimaan Dana Haji.....	139
8.4.2. Pola Kemitraan dalam Mempraktikkan Tata Kelola Dana Haji	140
8.4.3. Pola Ta'awun dalam Sistem Pengeluaran Dana Haji.....	142
8.4.4. Pola Transparansi dalam Sistem Pertanggungjawaban Dana Haji ..	143
8.5. Novelti Tata Kelola Kemitraan Dana Haji di Kemenag RI.....	145
8.6. Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) Harapan Baru	150
8.7. Ikhtisar.....	153
BAB IX.....	155
P E N U T U P	155
9.1. Pengantar	155
9.2. Simpulan	155
9.3. Implikasi Hasil Penelitian	157
9.4. Keterbatasan Penelitian dan Saran	154
DAFTAR PUSTAKA.....	
LAMPIRAN.	

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Governance berasal dari bahasa Yunani *kubernao* yang berarti mengendalikan dan kata ini kemudian digunakan dalam bahasa latin dan bahasa lainnya. Kata *governance* sering disamakan dengan kata *government*. Padahal kedua kata ini memiliki makna yang berbeda. *Government* merupakan entitas atau institusi yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan dalam satu negara. Konsep *government* berarti peran pemerintah dominan dalam penyelenggaraan berbagai otoritas atau kekuasaan. Sementara *governance* (tata kelola) berarti bagaimana suatu institusi mendistribusikan kekuasaan dan bagaimana mereka mengelola sumber daya yang ada serta bagaimana mereka menyelesaikan berbagai masalah yang dihadapi. Konsep *governance* seharusnya dipahami sebagai suatu proses, bukan struktur atau institusi (Sudarmanto, 2010). *Governance* berbeda dengan manajemen karena *governance* ruang lingkungannya lebih luas, berfokus pada aturan (*rule*) dan mekanisme pengambilan keputusan, bagaimana beragam *stakeholders* (pemangku kepentingan) mempengaruhi keputusan tersebut, bagaimana mereka dipercaya dan kepada siapa mereka harus bertanggungjawab.

Good Governance (tata kelola yang baik) menjadi topik yang kian populer di belakangan ini di banyak Negara. Australia bahkan menjadikan *governance* sebagai fokus untuk memperkuat entitas di abad 21 ini. Munculnya isu *governance* diawali peristiwa krisis ekonomi yang melanda Asia pada tahun 1998 yang menyebabkan ekonomi masyarakat

terpuruk, kinerja banyak perusahaan jelek bahkan sebagian besar gulung tikar menutup usahanya. Pemerintah Indonesia mengatasi kondisi ini dengan berinisiatif membentuk Komite Nasional Kebijakan *Corporate Governance* (KNKCG) pada tahun 1999. KNKCG ditugaskan untuk merekomendasikan penerapan prinsip *good governance* (tata kelola yang baik) dalam menyelesaikan masalah yang terjadi di semua perusahaan. Menyadari bahwa implementasi *good corporate governance* membutuhkan situasi yang kondusif secara menyeluruh maka pemerintah memperluas cakupan kerja KNKCG. Pada tahun 2004 KNKCG diubah menjadi Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG).

Seiring dengan itu penelitian tentang *governance* berkembang dengan pesat, bukan hanya penelitian tentang *corporate governance* namun merambah pada kajian *governance* di sektor publik. Prasojo dan Kurniawan (2008) menyimpulkan bahwa reformasi birokrasi dan *governance* (tata kelola) yang baik dapat berperan memperbaiki penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Stone dan Ostover (2007) meneliti tata kelola pada perusahaan nirlaba menyimpulkan bahwa tata kelola yang baik perlu melibatkan banyak aktor. Hubungan antara organisasi dan publik memiliki pengaruh penting terhadap organisasi tersebut harus dibangun dengan baik. Pada gilirannya tata kelola ini akan mempengaruhi baiknya akuntabilitas organisasi nirlaba.

Penelitian tata kelola di sektor publik lainnya dilakukan Torfing dan Sorensen (2009) menyatakan bahwa membentuk jaringan aktor publik dengan pihak swasta dapat meningkatkan partisipasi para pemangku kepentingan dan para pembuat kebijakan publik. Sebaliknya jika tidak baik hubungan ini maka kinerja perusahaan atau entitas publik juga akan memburuk. Jaringan yang baik dengan para regulator atau pembuat peraturan dapat membangun potensi

strategis yang akan mempengaruhi transparansi dan akuntabilitas lembaga sektor publik. Penelitian ini sejalan dengan penelitian Irawan (2008) yang menyimpulkan bahwa pelibatan masyarakat luas akan menciptakan pemerintahan yang demokratis akan berdampak pada peningkatan kinerja pemerintah.

Kawatu (2009) pada tataran perusahaan membuktikan dalam penelitiannya bahwa hubungan *governance* (tata kelola) yang dimediasi dengan kualitas laba akan mempengaruhi signifikan terhadap nilai perusahaan. Penelitian empiris tentang faktor yang mempengaruhi tata kelola banyak dilakukan, antara lain tentang peran komisaris perusahaan Rahman dan Ali (2006) membagi mekanisme tata kelola menjadi ukuran dewan direksi, ukuran komisaris, dewan komisaris independen. Ketiganya berpengaruh signifikan atas kinerja perusahaan. Huang (2010) menyebutkan bahwa tata kelola yang baik meliputi dua faktor yaitu faktor konsentrasi kepemilikan dan faktor pengawasan dan pengendalian dari pihak komisaris.

Faktor lain yang menentukan tata kelola yang baik adalah pemahaman atas prinsip-prinsip tata kelola itu sendiri (Taufik dan Kemala, 2013). Pemahaman ini akan mempengaruhi komitmen organisasi yang selanjutnya jika didukung dengan pengendalian intern yang baik akan menaikkan kinerja entitas. Hartley (2010) meneliti entitas di sektor publik dan menemukan bahwa mengembangkan pemahaman tentang inovasi dalam tata kelola sektor publik mencerminkan konteks dan tujuan khusus sektor publik.

Dimas dan Nugroho (2010) bahwa internal auditor berperan meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dapat meningkatkan kinerja pada perusahaan sektor publik. Faktor lain sistem akuntansi dan perbedaan budaya di masyarakat tempat penelitian dilakukan mempengaruhi tata kelola (Collier, 1998; Wallaced dkk., 1994; Wagner dan Gooding, 1999).

Tata kelola merupakan mekanisme yang terdiri atas struktur dan proses yang menentukan bagaimana pendelegasian wewenang dan tanggungjawab serta pengambilan keputusan dilakukan oleh suatu institusi (Chapra dan Ahmed, 2002). Kusumawati dan Riyanto (2006) meneliti bahwa dimensi struktur organisasi, ukuran dan kompleksitas departemen atau divisi dan gaya kepemimpinan serta budaya dapat memperkuat tata kelola. Perkembangan teknologi informasi mendorong transparansi baik melalui rapat-rapat yang dapat dilakukan melalui internet penjabaran tugas dan wewenang (*job description*), penghargaan dan hukuman (*reward and punishment*) yang ditetapkan. Peran kemajuan pesat teknologi informasi mempengaruhi tata kelola (Drake, 2004). Bovaird (2005) membuktikan kekuatan *stakeholder* (pemangku kepentingan) dalam masyarakat jaringan mempengaruhi tata kelola di sektor publik (*governance in the shadow of government*). Internet dan teknologi komputer yang canggih memungkinkan dibuatnya kebijakan yang mengatur sendiri khususnya untuk hal yang rutin dan sistem pelayanan jasa. Bovaird menamakannya tata kelola tanpa pemerintahan (*governance without government*).

Penelitian tentang tata kelola sektor publik giat dilakukan dan berkembang yang mengaburkan batasan antara sektor swasta dan sektor publik (Stoker, 1998). Lynn, Hendrik, dan Hill (menyimpulkan bahwa tata kelola terkait dengan hukum dan aturan yang terkait dengan aktifitas pengadaan barang dan jasa publik. Keterlibatan para pemangku kepentingan aktif berpartisipasi secara langsung dalam proses pengambilan keputusan (Freeman, 1997). Salah satu proyek yang terkait kepentingan umum masyarakat terbukti memerlukan partisipasi langsung dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah sebagai pembuat regulasi, pihak swasta yang akan mengerjakan proyek tersebut serta masyarakat sekitar yang terkait langsung dengan keberadaan proyek air bersih tersebut (Leach, Palkey dan Sabatier, 2002)

Kemunculan konsep tata kelola dijadikan alternatif solusi atas berbagai masalah di lembaga sektor publik karena tata kelola terkait dengan proses pembuatan dan implementasi kebijakan atau keputusan. *Public Governance* atau tata kelola lembaga di sektor publik menawarkan solusi atas konflik yang terjadi sehingga dapat dicapai titik temu dan meminimalisir kerugian dari kedua belah pihak. Tata kelola yang baik menunjukkan *performance* atau kinerja yang semakin baik. Tata kelola publik yang baik mampu memperkecil permasalahan *performance gap* dalam tata kelola publik (Choo, 2017). Strategi yang dapat diterapkan pada lembaga publik yaitu lembaga yang komunikatif dan transparan, yang mumpuni, dan berorientasi pada pelayanan publik. Institusi yang sering dan banyak dikeluhkan masyarakat adalah institusi publik khususnya lembaga pemerintah. Beberapa masalah yang dikeluhkan adalah rendahnya kualitas pelayanan, minimnya inovasi dan kreativitas (Mahmudi, 2005), kapasitas sumber daya manusia yang rendah, serta organisasi yang berukuran besar dan tidak efisien (Brown dan Flynn, 2003).

Penataan lembaga di sektor publik cenderung lebih sulit dibandingkan sektor swasta dan perbedaan kepemilikan dijadikan alasan sulitnya untuk mereplikasi pola manajemen swasta yang selama ini menunjukkan produktivitas dan *performance* yang lebih baik. *Good governance* di sektor publik diarahkan untuk mendorong lembaga Pemerintah beroperasi dan memberikan pelayanan kepada publik secara profesional sebagaimana halnya dilakukan di perusahaan swasta. *Good governance* di sektor publik juga ditujukan untuk mengubah manajemen publik menjadi baik sebagaimana manajemen di perusahaan swasta

yang komersial yang selama ini menunjukkan produktifitas dan kinerja (*performance*) lebih baik.

Tantangannya adalah bagaimana mendorong produktifitas dan ini menjadi lebih penting dibandingkan sekedar lambang, baju seragam, seremonial, birokrasi dan sebagainya (Skalen, 2004). Proses mengubah lembaga di sektor publik menjadi baik sebagaimana perusahaan di sektor swasta memerlukan inovasi. Hal ini sering terlupakan dalam mendiskusikan kinerja lembaga di sektor publik yang mengakibatkan tidak tercapainya kinerja atau *performance* yang baik sebagaimana halnya di sektor swasta (Hartley, 2005). Tantangan dalam mewujudkan *governance* di sektor publik adalah menekankan akuntabilitas dan mengorbankan perseteruan kepentingan. Asumsi yang digunakan bahwa para pengambil keputusan di dalam proses membuat keputusan hanya mengambil keputusan atas dasar mempertimbangkan efisiensi dan pertumbuhan (Rosser,1999). Tata kelola yang baik di sektor publik mendorong diperolehnya informasi guna proses pengambilan keputusan jangka panjang serta penggunaan sumber daya yang efisien. Hal ini dapat memperkuat akuntabilitas dalam penggunaan sumber daya yang ada.

Tata kelola sektor publik yang baik dicirikan dengan pengawasan dan pengendalian yang kuat, yang menempatkan peningkatan kinerja dan penanggulangan korupsi yang selalu dijadikan prioritas. Tata kelola sektor publik yang baik dapat meningkatkan kepemimpinan organisasi, manajemen dan pengawasan, menghasilkan intervensi yang lebih efektif dan akhirnya kinerja yang lebih baik. Pada gilirannya kualitas kehidupan masyarakat dengan demikian akan meningkat. Tata kelola sektor publik harus memenuhi berbagai tujuan yang kompleks, mencakup politik,

ekonomi, sosial, dan lingkungan baik untuk jangka pendek, jangka menengah, maupun untuk jangka panjang. Ini yang membedakan tata kelola sektor publik dengan sektor swasta, berbeda dari sisi kendala eksternal dan kendala internal serta insentif yang berbeda pula, semuanya mempengaruhi tata kelola sektor publik. Dalam halnya di lembaga pemerintah maka pemerintah (*government*) merupakan salah satu aktor dalam '*governance*', sedangkan pihak lainnya sebagai *stakeholders* yang disebut sebagai '*civil society*' atau masyarakat.

Penelitian ini memiliki beberapa perbedaan dengan penelitian-penelitian sebelumnya. Pertama penelitian sebelumnya menggunakan paradigma positivistik yang menemukan bukti atas hipotesa yang sejalan dengan teori yang ada. Sementara penelitian ini menggunakan paradigma non positivistik yaitu menggunakan pendekatan interpretif. Kedua, penelitian sebelumnya rata-rata menggunakan data sekunder yang ada, sementara penelitian ini menggunakan data primer sebagai andalan data berupa hasil wawancara. Konfirmasi data kemudian menggunakan data dari web Kementerian Agama Republik Indonesia dan data hasil audit BPK RI tahun 2015 serta Laporan dari Komisi Pengawas Haji Indonesia tahun 2015. Ketiga, penelitian sebelumnya menggunakan statistik untuk mengolah data dan menguji hipotesa sementara penelitian ini menggunakan metodologi etnometodologi untuk melihat praktik keseharian yang dilakukan aktor di Direktorat Pengelola Dana Haji (PDH) di Kementerian Agama Republik Indonesia.

1.2. Permasalahan Dana Haji

Dana haji adalah istilah yang digunakan untuk uang jemaah haji yang dikelola oleh Kementerian Agama Republik Indonesia. Uang secara umum diartikan sebagai alat transaksi. Uang memiliki fungsi transaksi untuk mendapatkan sesuatu, fungsi investasi dan fungsi spekulasi. Sementara dana haji yaitu uang

haji meliputi dana setoran awal yang terkumpul dari dana jamaah haji, dana optimalisasi yaitu uang yang diinvestasikan di bank atau nilai manfaat dari pengembangan dana setoran awal serta dana abadi umat (DAU) sebagai efisiensi atas penyelenggaraan ibadah haji setelah musim haji dan sumber lain yang sah tetapi tidak mengikat.

Abimanyu (2010) mantan Direktorat jenderal (Ditjen) Penyelenggara Haji dan Umroh (PHU) menyatakan bahwa ada tiga sektor dalam membahas ibadah haji, yaitu sektor keuangan, sektor ibadah dan sektor pelayanan. Masyarakat banyak menyoroti sektor keuangan yaitu pengelolaan dana haji. Di samping jumlahnya yang besar, peluang dan tantangan juga besar guna memberikan manfaat besar bagi calon jamaah haji. Pengelolaan dana haji yang salah mengakibatkan munculnya kasus penyelewengan atau *fraud* dana haji.

Pernyataan bahwa sektor keuangan penting tidak berarti faktor lainnya tidak penting. Sektor ibadah selalu diperhatikan, setiap kelompok jamaah disediakan pembimbing untuk membimbing jamaah melaksanakan ibadah, bahkan ada petugas kesehatan untuk melayani calon haji agar mereka tetap sehat, meski dalam prakteknya sangat minim jumlah pelayanan kesehatan yang disediakan. Demikian juga faktor pelayanan yang sering disoroti jamaah. Pemandokan yang terletak jauh dari masjid, katering yang terlambat, pembimbing haji yang kurang, jadwal penerbangan yang berubah-ubah dan lain sebagainya. Tata kelola yang baik untuk semua ini menjadi syarat untuk terwujudnya pelaksanaan ibadah haji yang baik, haji yang *mabrur* yaitu ibadah haji yang diterima Allah *subha'anallahu wa ta'ala* (swt).

Penyelenggaraan Haji dan Umroh di Indonesia dilakukan oleh Kementerian Agama Republik Indonesia sebagai pelaksanaan amanat Undang-Undang no. 13 tahun 2008. Kementerian Agama mengelola ratusan ribu orang Indonesia yang berangkat ke tanah suci baik dalam rangka melaksanakan umroh maupun ibadah

haji. Penyelenggaraan haji membutuhkan dana besar agar kaum muslimin dapat melaksanakan syariat ibadah haji dengan baik. Dimulai dari pendaftaran sebagai calon jamaah haji, pemesanan porsi atau *seat*, pemeriksaan kesehatan, bimbingan pelaksanaan haji yang sesuai dengan syariat, pengurusan visa, tiket pesawat, pemondokan selama berada di tanah suci, pelayanan katering, pelayanan kesehatan, serta keamanan selama perjalanan pergi dan pulang ke tanah air. Pembelian tiket pesawat, pemesanan pemondokan serta katering selama masa di tanah suci. Serangkaian kegiatan ini memerlukan sejumlah dana yang tanpa itu maka ibadah haji tidak dapat dilaksanakan.

Dana haji di Indonesia terbilang besar, setoran awal jamaah haji regular pada tahun 2015 mencapai Rp. 85 triliun dengan setoran awal masing-masing orang calon jamaah haji Rp 25 juta dan jangka waktu *waiting list* selama 10-14 tahun. Porsi dana haji Rp. 85 triliun tersebut dikelola baik melalui investasi langsung, seperti investasi portofolio syariah maupun disimpan di bank syariah atau bank umum yang mempunyai unit usaha syariah. Kaidah *fiqh* menyatakan bahwa “sesuatu kewajiban tidak dapat terlaksana dengan sempurna kecuali dengannya, maka sesuatu itu hukumnya wajib pula”. Artinya pelaksanaan ibadah haji yang membutuhkan uang maka keberadaan dana haji menjadi wajib hukumnya, selanjutnya tata kelola yang baik dalam pengelolaan dana haji menjadi wajib pula.

Bila kita cermati lebih lanjut sistem penyelenggaraan haji dimulai dengan pendaftaran di kantor Penyelenggara Haji di propinsi. Setelah melengkapi administrasi yang disyaratkan, calon haji harus melakukan setoran awal melalui bank yang ditunjuk. Calon jamaah melakukan pembayaran awal dan mencicil beberapa kali sampai terlunasinya ongkos haji atau biaya penyelenggaraan haji sejumlah tertentu. Setoran awal ini dikelola oleh bank, uang atau dana yang ada

di bank biasanya diinvestasi dengan tujuan agar dana tersebut berkembang dan mendatangkan manfaat yang optimal.

Prosedur pemberangkatan haji diberlakukan secara terus menerus sehingga menjadi suatu sistem. Evaluasi yang dilakukan Kementerian Agama (Kemenag) Republik Indonesia setelah penyelenggaraan ibadah haji setiap tahunnya untuk dilakukannya perbaikan pada setiap tahunnya, namun sampai saat ini belum memberikan dampak berarti terhadap perbaikan pelayanan untuk jamaah haji. Pelayanan yang baik selama proses persiapan, pelaksanaan dan proses pemulangan jamaah haji ke Indonesia masih mengemban berbagai masalah. Kualitas pelayanan atas calon jamaah haji yang mencakup pemondokan, katering dan bimbingan masih kurang baik (Wardani, 2011). Namun di sisi lain Kementerian Agama setiap tahun melakukan penelitian sebagai evaluasi pelaksanaan penyelenggaraan haji, Kementerian Agama (2009) mengakui telah memberikan pelayanan atas calon jamaah haji yang selalu lebih baik dari tahun-tahun sebelumnya. Setiap tahun setelah pelaksanaan ibadah haji, Balitbang (Badan Penelitian dan Pengembangan) Kementerian Agama melakukan penelitian atas kualitas pelayanan haji yang dilakukan Kemenag Republik Indonesia mencakup pelayanan, pembinaan dan perlindungan kepada jamaah (Maulana, 2011).

Mengedepankan kepuasan para pelanggan menjadi penting (Luo, 2005). Pendaftaran calon jamaah haji yang di tangani oleh Dinas Haji di propinsi sering mengundang kritik dari calon jamaah karena lambatnya proses dan kepastian informasi yang diberikan para petugas. Pemerintah dituntut menyampaikan informasi secara transparan terkait segala sesuatu yang berhubungan dengan penyelenggaraan haji dan umrah, mulai prosedur pendaftaran, biro perjalanan yang memiliki izin dan biro perjalanan bermasalah, batas bawah dan batas atas biaya perjalanan haji dan umrah, standar pelayanan sebuah biro perjalanan, kuota haji plus dan umrah setiap tahunnya, jadwal pemberangkatan biro perjalanan haji

dan umrah, regulasi terbaru, serta informasi lainnya yang dibutuhkan masyarakat. Masih mengalirnya keluhan menunjukkan kurang bagusnya pelayanan yang diberikan kepada jamaah haji.

Meningkatkan jumlah calon jamaah haji dari tahun ke tahun mengundang bank untuk memanfaatkan peluang ini guna menambah nasabah. Bank menawarkan dana talangan dan permintaan dari masyarakatpun terus meningkat. Peningkatan ini mencerminkan keinginan besar masyarakat untuk berangkat menunaikan ibadah haji. Jamaah cukup membayar sejumlah kecil uang dan kekurangannya ditalangi pihak bank. Pembayaran ini menjadi persyaratan untuk mendapatkan nomor 'seat' bagi jamaah. Calon jamaah haji melakukan pembayaran cicilan kepada Bank dan mereka melunasinya sebelum pemberangkatan. Fasilitas yang diberikan bank dengan cara mencicil demikian dirasakan sebagai peringan beban bagi para calon jamaah. Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN MUI) membolehkan calon jamaah haji menggunakan dana talangan. Konsekuensi dari sistem talangan ini memperpanjang waktu tunggu keberangkatan jamaah haji.

Agustianto (2008) mendukung dana talangan ini dengan alasan bahwa bagi calon jamaah ini merupakan bantuan dalam perencanaan keuangan (*financial planning*). Sebaliknya penelitian Rifai (2010) menyatakan bahwa penggunaan dana talangan membawa dampak negatif, seperti lamanya waktu tunggu dan ketidakjelasan investasi yang dilakukan bank atas setoran cicilan dana haji tersebut. Mengacu pada prinsip bahwa menolak *mafsadat* lebih utama daripada mengambil manfaat. Setelah melalui pembahasan dan polemik panjang di masyarakat, akhirnya sejak tahun 2015 dana talangan haji tidak lagi diperkenankan oleh Pemerintah Indonesia.

Fokus yang menarik disorot dalam tata kelola dana haji adalah pola tata kelola dana haji. Setiap tahun dana haji yang disetor calon jamaah haji mencapai

triliun rupiah. Namun ternyata pengelolaan dana haji ini belum optimal sehingga calon jamaah haji belum merasakan manfaat atas pengelolaan dana haji tersebut. Model atau pola tata kelola dana haji yang seperti apa yang baik masih menjadi diskusi, apakah dana haji dikelola oleh Negara dalam hal ini Kementerian Agama Republik Indonesia atau dikelola oleh lembaga professional yang.

Penelitian Nazri (2012) menemukan bahwa pengelolaan dana haji memerlukan lembaga tersendiri untuk mengelolanya misalnya Bank Haji Indonesia. Ini yang memungkinkan pengelolaan dana haji di Indonesia lebih baik. Ishak (2011) menawarkan model Tabung Haji yang dilakukan di Malaysia sebagai lembaga keuangan Islam yang dapat dijadikan model alternatif untuk pembangunan ekonomi atau yang diistilahkan *Tabung Haji as an Islamic Financial Institution for Sustainable Economic Development*. Pengelolaan dana haji memiliki peluang investasi yang luas yang tak mungkin dilakukan oleh Kementerian Agama Republik Indonesia. Peluang ini dapat diambil jika dana haji dikelola oleh lembaga professional yang dapat menginvestasikan dana tersebut di berbagai sektor, perumahan atau perhotelan, transportasi dan instrumen keuangan lainnya. Meeraa dan Ishak (2012) menemukan dalam risetnya menyimpulkan bahwa akad *Musyarakah Mutanaqishah* dapat menjadi alternatif yang lebih menarik dalam perumahan, tetapi tentu saja ada beberapa masalah praktis perlu ditangani terutama terkait dengan penentuan tarif sewa, masalah pajak dan nilai aset.

Sisi keuangan lainnya adalah masalah asuransi. Pemberangkatan jamaah haji mulai dari kesehatan, transportasi memerlukan jaminan seperti asuransi. Rahmawati (2010) meneliti tentang mekanisme pengelolaan dana asuransi haji dan asuransi dana haji Studi Komparasi pada PT Asuransi Syariah Mubarakah dan AJB Bumiputera 1912 Unit Syariah di kota Malang. Dari hasil komparasi diperoleh bahwa secara umum mekanisme pengelolaan dana asuransi haji dan asuransi dana haji pada PT Asuransi Syariah Mubarakah dan AJB Bumiputera Syariah

adalah sama, yaitu nasabah membayar premi ke perusahaan, kemudian dana premi yang terkumpul diinvestasikan oleh perusahaan dan keuntungan yang didapat di bagi hasil dengan *nisbah* 70% untuk nasabah dan 30% untuk perusahaan.

Pemondokan yang dibutuhkan jamaah selama melaksanakan ibadah haji menjadi faktor penting suksesnya penyelenggaraan ibadah haji. Hasanudin (2013) hasil penelitiannya menunjukkan bahwa akad *musyarakah mutanaqishah*, bisa dijadikan alternatif pembiayaan Kredit Perumahan Rakyat Sederhana (KPRS) dengan jangka waktu yang panjang. Berbeda ketika menggunakan akad *murabahah* yang seharusnya digunakan untuk pembiayaan jangka waktu pendek.

Kementerian Agama dikenal sebagai salah satu Kementerian yang memiliki anggaran yang besar. Anggaran Kementerian ini bahkan mencapai Rp 49.582 triliun, ini merupakan instansi dengan anggaran ketiga terbesar dalam APBN 2014 dan Dana Outstanding Haji yang mencapai Rp 64 triliun, ditambah dengan Dana Abadi Umat (DAU) sebesar Rp 2,4 triliun. DAU merupakan dana yang dikumpulkan pemerintah Indonesia dan diperoleh dari hasil efisiensi biaya penyelenggaraan ibadah haji setiap tahunnya.

Pemaparan di atas menunjukkan bahwa tata kelola dana haji merupakan sistem pengelolaan penyelenggaraan ibadah haji bagi calon haji Indonesia, mencakup sistem pembuatan kebijakan terkait haji khususnya sistem penentuan biaya penyelenggaraan ibadah haji (BPIH), pelayanan yang diberikan kepada calon haji, akuntabilitas laporan keuangan penyelenggaraan ibadah haji serta transparansi informasi dan sistem pendistribusian dana haji khususnya dana abadi umat. Tata kelola dana haji menjadi pusat permasalahan karena jika dana haji dikelola dengan baik maka secara tidak langsung dapat membawa kebaikan bagi sistem dan proses pelaksanaan ibadah haji khususnya bagi jamaah haji Indonesia, yang pada gilirannya akan memudahkan jamaah untuk meraih haji mabrur.

Tata kelola atas dana haji menjadi menarik untuk dikaji lebih mendalam. Penelitian ini dimaksudkan untuk memahami praktik tata kelola dana haji di Kementerian Agama Republik Indonesia yang sudah berjalan selama bertahun-tahun. Pemahaman atas praktik tata kelola haji ini memudahkan kita untuk mengerti alasan Pemerintah pada tahun 2018 membuat kebijakan membentuk Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH).

1.3. Motivasi Penelitian

Motivasi penelitian ini dilandasi oleh fenomena rendahnya mutu tata kelola dana haji, lemahnya transparansi dan akuntabilitas dana haji di Kementerian Agama Republik Indonesia. Rendahnya mutu pengelolaan dana haji seperti rendahnya mutu pelayanan (Wardani 2011, Balitbang Depag 2009), masalah tidak transparannya informasi terkait dana talangan (Rifai, 2010), kurangnya pengawasan dana abadi umat (Maulana 2011, Santoso 2012) dan tidak jelasnya akuntabilitas operasional dana haji yang tercermin dari tingginya biaya penyelenggaraan ibadah haji (BPIH) yang sebelumnya dikenal dengan ONH (ongkos naik haji) (Arif 2012, Agustianto 2008). Fakta membuktikan bahwa meningkatnya jumlah muslim yang melaksanakan ibadah haji ke tanah suci tidak diiringi dengan peningkatan pelayanan. Bahkan dalam pelaksanaannya ditemukan meningkat pula permasalahan, di sisi lain belum tuntasnya solusi yang diterapkan untuk mengurangi permasalahan haji, kegiatan pelaksanaan haji terus berjalan. Walaupun Kementerian Agama Republik Indonesia menyadari adanya kekurangan ini namun tuntutan waktu menyebabkan Kemenag menjalankan sistem penyelenggaraan haji yang sama dari tahun ke tahun tanpa adanya reformasi.

Kementerian Agama Republik Indonesia adalah lembaga negara yang seyogyanya bertanggungjawab kepada masyarakat khususnya terkait dana haji.

Dana ini merupakan uang yang berasal dan atas nama masyarakat khususnya dana yang sumbernya dari jamaah haji sehingga akuntabilitas haruslah ditujukan kepada masyarakat (Dixon, et al., 2006). Tata kelola dana haji yang dijalankan oleh Ditjen Penyelenggara Haji dan Umroh (PHU) direktorat Pengelola Dana Haji (PDH) Kementerian Agama Republik Indonesia (Kemenag RI) selama ini menunjukkan kelemahan namun beberapa penelitian lain menunjukkan bahwa dana haji lebih aman jika dikelola oleh Kemenag. Oyede (2012) menyatakan bahwa pengalaman di negara Nigeria sistem *sponsorship* terbukti tidak efisien dalam membantu masyarakat untuk membayar dana ibadah haji dan merekomendasikan bahwa peran Pemerintah penting dan harus dominan atas dana haji. Ini juga berlaku sama di Indonesia bahwa mengingat urusan haji adalah *Government to Government* atau G to G maka ini menjadi pemikiran yang melatarbelakangi bahwa dana haji di Indonesia seyogyanya dikelola oleh Kementerian Agama Republik Indonesia khususnya Ditjen PHU direktorat Pengelola Dana Haji (PDH) sebagaimana telah berjalan selama bertahun-tahun adalah model yang tepat.

Di kutub lain pemikiran yang menginginkan dana haji dikelola oleh lembaga lain yang profesional sehingga membuka berbagai peluang investasi. Model Tabung Haji di Malaysia dapat menjadi alternatif. Jika dikelola oleh lembaga profesional maka peluang untuk menginvestasikan dana haji di berbagai instrumen keuangan menjadi lebih luas. Meeraa (2012) menyarankan investasi dalam bidang perumahan dengan menggunakan akad *musyarakah mutanaqishah*, investasi demikian dapat dijadikan alternatif pembiayaan dengan jangka waktu yang panjang. Keinginan ini terealisasi dengan memunculkan perundang-undangan yang mengamanahkan pengelolaan dana haji kepada lembaga khusus yaitu Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH).

Pengelolaan dana haji selama bertahun-tahun adalah oleh Kementerian Agama Republik Indonesia (Kemenag RI) menjadi dorongan kuat bagi peneliti untuk mengungkap bagaimana praktik tata kelola dana haji di Kemenag Republik Indonesia.

1.4. Fokus Penelitian dan Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan motivasi yang telah dipaparkan, maka fokus penelitian ini adalah memahami praktik tata kelola dana haji di Direktorat Pengelola Dana Haji (PDH) Kementerian Agama Republik Indonesia. Pemahaman tata kelola yang dilakukan para aktor meliputi pikiran, perkataan, tindakan atau aksi dalam suatu proses serta pandangan semua pihak (*stakeholders*) yang ikut mengambil bagian dalam sistem pengelolaan dana haji dengan atribut yang melekat dengannya. Berdasarkan uraian di atas maka pertanyaan penelitian yang diturunkan dari fokus penelitian ini adalah bagaimanakah praktik tata kelola dana haji di Direktorat Pengelola Dana Haji Kementerian Agama Republik Indonesia?

1.5. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memahami praktik tata kelola dana haji di Kementerian Agama Republik Indonesia. Penelitian ini memfokuskan diri pada pola tata kelola dana haji di Kementerian Agama Republik Indonesia yang pada tataran operasional menjadi tanggungjawab Direktorat Jenderal (Ditjen) Penyelenggara Haji dan Umroh (PHU) khususnya di Direktorat Pengelola Dana Haji (PDH).

1.6. Kontribusi Penelitian

Kontribusi hasil penelitian secara teoritis bermanfaat untuk pengembangan ilmu pengetahuan di bidang akuntansi sektor publik. Tata kelola yang baik di entitas sektor publik sudah diamanahkan oleh KNKG, namun tata kelola dana haji

dapat dijadikan referensi sebagaimana sudah lama dilaksanakan di Direktorat Pengelola Dana Haji Kementerian Agama Republik Indonesia. Penelitian tata kelola dana haji masih belum banyak dilakukan. Penelitian ini memberikan pengayaan konsep dan teori tata kelola sektor publik dengan berbagai pola tata kelola lembaga di sektor publik yang mengandung nilai-nilai transparansi, subsidi atau ta'awun serta amanah dalam melaksanakan ketaatan pada hukum Allah subhana wa ta'alla (SWT).

Kontribusi praktis dari hasil penelitian ini adalah untuk memberikan gambaran tentang praktik tata kelola dana haji. Temuan penelitian ini dapat memberi wawasan tentang praktik tata kelola dana haji bagi Direktorat Jenderal Penyelenggara Haji dan Umroh Kementerian Agama Republik Indonesia dan *stakeholders* lain dalam praktik tata kelola dana haji. Praktik tata kelola dana haji yang menunjukkan pola tata kelola yang mengandung nilai transparansi, subsidi atau ta'awun, amanah dalam ketaatan pada syariat Allah subhanallah wa ta'ala (SWT) dan peraturan yang berlaku.

Hasil penelitian ini juga memberikan kontribusi berkaitan dengan kebijakan dana haji khususnya berkaitan dengan perumusan kebijakan Pemerintah untuk mewujudkan tata kelola yang baik atas dana haji yang di masa depan yang akan diperankan oleh Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH).

BAB II

PIJAKAN TEORI UNTUK MENGUNGKAP PRAKTIK

PRINSIP TATA KELOLA DANA HAJI

2.1. Pengantar

Bab ini menggambarkan teori *governance* (tata kelola) yang akan menjadi pemandu dalam penelitian ini mulai dari mencari data di Direktorat Pengelola Dana Haji (PDH) Kementerian Agama Republik Indonesia. Penelitian ini menggunakan paradigma kualitatif yang sebenarnya belum memiliki teori. Namun bagaikan jalan di suatu tempat yang belum pernah dikunjungi sebelumnya dibutuhkan peta sebagai pemandu agar bisa mencapai tujuan tepat waktu. Bab ini diawali dengan membahas konsep umum tata kelola yang selama ini populer di kalangan peneliti, menyinggung *Agency Theory* kemudian pembahasan difokuskan pada tata kelola di sektor publik. Perhatian peneliti lebih pada prinsip-prinsip tata kelola di sektor publik khususnya yang dilansir oleh IFAC (*International Federation Accounting*), 2008. Prinsip yang dikeluarkan IFAC menjadi relevan saat di kontekskan dengan dana haji yang merupakan dana publik.

2.2. Konsep Tata Kelola (*Governance*)

Teori yang terkait dengan *governance* adalah *Agency theory* dan *Stewardship theory* (Chinn 2000, Shaw 2003). *Stewardship theory* memandang manusia pada dasarnya dapat dipercaya, mampu bertindak dengan penuh tanggungjawab dan memiliki integritas dan memiliki kejujuran kepada pihak lain. Filosofi demikian memandang manajemen dapat dipercaya untuk bertindak sebaik-baiknya bagi kepentingan publik maupun *stakeholder*, sementara *Agency theory* memandang manajemen

sebagai pihak agen bagi pemegang saham dengan kesadarannya bertindak untuk kepentingan sendiri. Dalam perkembangan selanjutnya *Agency theory* mendapat respon lebih luas karena lebih sesuai dengan kenyataan dalam praktik. Berbagai pemikiran berkembang dan menemukan bahwa *governance* yang bertumpu pada *Agency theory* dapat menjadi alternatif atas kegagalan *Agency theory* dalam menyelesaikan konflik.

Komite Nasional Kebijakan *Governance* (KNKG) telah menerbitkan Pedoman Nasional *Good Corporate Governance* pada tahun 2006 yang merupakan revisi dari kebijakan sebelumnya yang pertama dikeluarkan pada tahun 1999 dan direvisi kembali pada tahun 2001. Kebijakan ini direspon oleh Bank Indonesia dengan mengeluarkan peraturan Bank Indonesia nomor 8/4/PBI/2006 tentang pelaksanaan *Good Corporate Governance* bagi bank umum. Hal yang sama direspon oleh BUMN dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Negara BUMN nomor: PER-01/MBU/2011 tentang penerapan *governance* atau tata kelola perusahaan yang baik pada BUMN.

KNKG menetapkan ada sepuluh prinsip tata kelola bagi instansi pemerintah, BUMN dan perbankan yang tidak jauh berbeda dengan yang dikemukakan *United Nation Development Program* (UNDP). Sepuluh prinsip tersebut antara lain, setiap pemimpin lembaga dituntut untuk memiliki wawasan ke depan, membangun entitas atau daerah berdasarkan visi, strategis yang jelas, mengikutsertakan warga dalam seluruh proses pembangunan, sehingga warga merasa memiliki dan ikut bertanggungjawab terhadap kemajuan entitas atau daerahnya. Meningkatkan kemampuan dan meningkatkan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat dengan biaya terjangkau. Di sisi lain berupaya untuk meningkatkan pengawasan terhadap penyelenggaraan

pemerintahan dan pembangunan dengan mengusahakan keterlibatan swasta dan masyarakat luas.

Ada tiga pilar utama yang mendukung kemampuan suatu bangsa dalam melaksanakan *good public governance*, yakni negara/pemerintah (*the state*), masyarakat adat, masyarakat madani, masyarakat sipil (*civil society*) dan pasar atau dunia usaha. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik bertanggungjawab atas tercapai penerapan otoritas politik, ekonomi dan administrasi yang ketiga unsur tersebut memiliki jaringan dan interaksi yang setara dan selaras. Interaksi dan kemitraan seperti itu biasanya dapat berkembang subur bila ada kepercayaan (*trust*), transparansi, partisipasi, serta tata aturan yang jelas dan pasti, *good governance* yang sehat berkembang di bawah kepemimpinan yang berwibawa yang memiliki visi yang jelas.

Pada tahun 2006 Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG) kembali mengeluarkan dua pedoman yaitu Pedoman Umum dan Pedoman Syariah (*Good Corporate Bisnis Syariah*). Pedoman umum meliputi azas atau prinsip transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, independen dan *fairness*, etika dan pedoman perilaku, perlindungan bagi *stakeholders*, serta perlindungan atas tujuan perusahaan atau institusi untuk *going concern* dan mencapai tujuan profit. Pedoman ini semula memang ditujukan untuk perusahaan atau pihak swasta.

Kemunculan konsep tata kelola atau *governance* kemudian menjadi alternatif solusi atas berbagai masalah di lembaga sektor publik karena tata kelola terkait dengan proses pembuatan dan implementasi kebijakan atau keputusan. Analisis *governance* berfokus pada aktor dan sistem serta struktur baik formal maupun informal yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan dan pengimplementasian kebijakan tersebut. Pemerintah (*government*) merupakan salah satu aktor dalam

'*governance*', sedangkan pihak lainnya disebut sebagai '*civil society*' atau masyarakat.

United Nation Economics and Social Commision for Asia and Pacific atau UN -ESCAP (2010) menyatakan bahwa prinsip dasar tata kelola yang baik atau *good governance* meliputi partisipasi (*participation*), orientasi pada konsensus (*consensus oriented*), transparansi (*transparency*), akuntabilitas (*accountability*), tanggungjawab, responsif (*responsive*), efektif dan efisien (*effective and efficient*), persamaan derajat dan inklusifitas (*equitable and inclusive*), penegakan hukum (*follow the rule of law*). Banyak lembaga yang mengeluarkan prinsip tata kelola sesuai dengan visi mereka namun semua sama dalam memahami bahwa *governance* (tata kelola) sebagai suatu sistem manajemen yang berprinsip pada kejelasan tanggungjawab dan tugas, keadilan, transparansi, dan akuntabilitas.

Semua lembaga atau entitas yang memiliki cakupan pemangku kepentingan yang luas memerlukan tata kelola yang baik (*good governance*). Negara yang sedang berkembang (*developing countries*), termasuk Indonesia belum sukses menerapkan *good governance* yang ditunjukkan dengan tingginya angka korupsi (Manning, 2002). Penerapan *good governance* di Indonesia masih sebatas *window dressing* yaitu kondisi yang terlihat bagus dari luar namun kenyataannya adalah sebaliknya. *The Indonesia Institute for Corporate Governance* meneliti 21 perusahaan yang hasilnya menunjukkan hanya dua perusahaan saja yang sangat terpercaya, 14 perusahaan terpercaya dan lima perusahaan berpredikat cukup terpercaya (Suprayitno, et al., 2008). Pedoman yang dikeluarkan pemerintah khususnya Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG) ditujukan agar penerapan tatakelola yang baik menciptakan pertumbuhan dan perkembangan usaha sesuai dengan yang telah direncanakan. Namun dalam realitasnya *good governance* belum terwujud.

Mekanisme tata kelola dapat dilihat dari dua sisi yaitu mekanisme internal dan mekanisme eksternal. Mekanisme internal yaitu mekanisme pengendalian melalui pimpinan yang berfungsi sebagai penghubung antara pemangku kepentingan (*stakeholders*) dengan pihak manajemen, sekaligus memonitor pelaksanaan penggunaan sumber daya yang ada (Syahroza, 2003). Sementara mekanisme eksternal adalah mekanisme yang memanfaatkan instrumen di luar perusahaan, baik kondisi ekonomi, sosial, politik dan hukum yang ada untuk mengendalikan jalannya perusahaan agar sesuai dengan keinginan pemangku kepentingan. Mekanisme tata kelola di setiap entitas atau lembaga berbeda di setiap negara karena didasarkan pada *code of conduct* dan budaya yang ada di setiap perusahaan atau lembaga yang dijadikan dasar bagi perusahaan dalam menentukan struktur, mekanisme dan strategi tata kelola lembaga. Penerapan tata kelola memerlukan tiga pilar pendukung yaitu negara dan perangkatnya sebagai regulator, pengusaha sebagai pelaku pasar dan masyarakat sebagai pembeli atau pengguna jasa (Fajri, 2006). Pemerintah mendorong perwujudan tata kelola yang baik melalui berbagai undang-undang dan dibentuknya berbagai perangkat pendukung, seperti perangkat struktural di perusahaan melalui komisaris independen, komite audit, dan komite resiko yang dilakukan melalui mekanisme *'fit and proper test'* untuk memilih pimpinan puncak. Semuanya ini dilakukan untuk membangun *'board governance'* (Syakhroza, 2003).

2.2. Peran Governance dalam Konflik Agensi

Konsep tata kelola (*governance*) muncul menjadi alternatif bagi *Agency theory* yang diajukan oleh Jensen dan Mecling (1976). *Agency*

theory mengungkapkan bahwa hubungan agensi bagaikan sebuah kontrak atau perjanjian antara satu orang atau beberapa orang (*principal*) yang menugaskan orang lain (*agent*) untuk melakukan pekerjaan untuk kepentingan mereka. Pemisahan fungsi kepemilikan dan fungsi pengendalian dalam hal ini sering memunculkan masalah yang disebut dengan *agency problems*. Masalah ini muncul akibat konflik kepentingan antara pemilik (*principal*) dan pengelola (*agent*). Masing-masing pihak diasumsikan bahwa sebagaimana manusia termotivasi untuk memenuhi kepentingannya sendiri, sementara kepentingan setiap orang berbeda dan muncullah konflik (Scott, 1997). Dalam konteks lembaga publik maka publik atau masyarakat sebagai *principal* dan lembaga publik yang menerima amanah menjalankan lembaga sebagai *agent*.

Chtourou et al. (2001) menjelaskan bahwa *corporate governance* yang diterapkan secara konsisten dapat mengurangi perilaku manajer yang melakukan perekrutan kinerja perusahaan yang dilaporkan kepada pemilik. *Corporate governance* yang mencakup etika bisnis memiliki peran penting dalam mengurangi konflik kepentingan antara *agent* dan *principal*.

Agency theory menjelaskan bahwa *Agency relationship* atau hubungan keagenan memicu munculnya konflik kepentingan karena pada dasarnya perilaku manusia cenderung mementingkan diri sendiri (*self interested behavior*) yang menyebabkan jika di perusahaan pihak manajer melakukan manipulasi kinerja perusahaan yang dilaporkan untuk kepentingannya sendiri (Chids et al., 2004). Manajer melakukan hal ini demi kepentingannya dan mengabaikan pemilik atau investor. Di sisi lain investor tentulah mengharapkan *return* yang tinggi dari sejumlah investasinya (Scott, 1997).

Tata kelola dijadikan indikator untuk mengurangi terjadinya *agency problem* (Chae et al., 2009). Adanya Tarik menarik antara pemilik dan pihak pengelola adalah suatu keniscayaan, mengingat masing-masing memiliki kepentingan yang berbeda. Tata kelola atau *governance* digunakan dalam konteks yang berbeda-beda. UNDP mendefinisikan tata kelola yang baik itu sebagai implementasi otoritas politik, ekonomi, dan administratif dalam proses manajemen urusan publik pada berbagai level dalam suatu negara. Sementara OECD (2004) organisasi tempat berkumpulnya negara-negara berkembang dalam rangka kerjasama di bidang ekonomi dan pembangunan mengatakan bahwa tata kelola sektor publik adalah pada penekanan pada demokrasi, penghargaan hak asasi manusia dan legitimasi pemerintahan.

United Nation Economics and Social Commission for Asia and Pacific atau UN- ESCAP (2010) menyatakan bahwa tata kelola yang baik haruslah didasarkan pada beberapa prinsip meliputi partisipasi (*participation*), orientasi pada konsensus (*consensus oriented*), transparansi (*transparency*), akuntabilitas (*accountability*), tanggungjawab, responsif (*responsive*), efektif dan efisien (*effective and efficient*), persamaan derajat dan inklusifitas (*equitable and inclusive*), penegakan hukum (*follow the rule of law*). Banyak lembaga yang mengeluarkan prinsip tata kelola sesuai dengan visi mereka namun semua sama dalam memahami bahwa *governance* (tata kelola) sebagai suatu sistem manajemen yang berprinsip pada kejelasan tanggungjawab dan tugas, keadilan, transparansi, dan akuntabilitas.

2.3. Tata Kelola Sektor Publik (*Public Governance*)

Sektor publik memainkan peran utama dalam masyarakat. Anggaran belanja publik merupakan bagian penting dari produk domestik bruto (PDB), dan lembaga sektor publik adalah pemberi kerja yang besar dan pelaku pasar modal utama. Masyarakat secara yuridis berpartisipasi langsung melalui proses politik, melalui perwakilan atau lembaga masyarakat lainnya. Perjuangan dilakukan untuk meraih hasil yang ingin dicapai, legal, etika, standar dan norma lain dan melakukan berbagai jenis intervensi yang diperlukan untuk mencapainya tujuan-tujuan ini. Intervensi potensial termasuk memberlakukan undang-undang atau peraturan, pemberian jasa, redistribusi penghasilan melalui mekanisme seperti perpajakan atau pembayaran jaminan sosial, kontrol aset atau entitas, seperti perusahaan atau badan usaha milik Negara (BUMN). Pemerintah juga memiliki peran dalam mempromosikan keadilan, kedamaian dan ketertiban, dan bersuara membangun hubungan internasional. Tata kelola yang baik di sektor publik mendorong diperolehnya informasi guna proses pengambilan keputusan jangka panjang serta penggunaan sumber daya yang efisien. Hal ini dapat memperkuat akuntabilitas dalam penggunaan sumber daya yang ada.

Tata kelola sektor publik yang baik dicirikan oleh pengawasan yang kuat, yang menempatkan peningkatan kinerja dan menanggulangi korupsi dijadikan prioritas. Tata kelola sektor publik yang baik (*good public governance*) dapat meningkatkan kepemimpinan organisasi, manajemen, dan pengawasan, menghasilkan intervensi yang lebih efektif dan akhirnya hasil yang lebih baik. Kualitas kehidupan masyarakat dengan demikian akan meningkat. Tata kelola sektor publik harus

memenuhi berbagai tujuan yang kompleks, politik, ekonomi, sosial, dan lingkungan untuk jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. Ini yang membedakan tata kelola sektor publik dengan sektor swasta, berbeda dari sisi kendala eksternal dan kendala internal serta insentif yang berbeda pula akan mempengaruhi tata kelola sektor publik (Benz, Frey, 2007)

Tujuan utama lembaga sektor publik adalah untuk mencapai hasil yang diinginkan yaitu meningkatkan kesejahteraan warga negara atau kesejahteraan masyarakat bukan untuk menghasilkan laba. IFAC (*International Federation of Accountants*) mendefinisikan kepentingan publik sebagai manfaat bersih yang diperoleh masyarakat atas kepatuhan prosedural yang digunakan terkait dengan tindakan, keputusan, atau kebijakan.

Lembaga publik memiliki banyak peran yaitu memiliki peran koordinasi dan kepemimpinan untuk memberikan dukungan atau mendorong konsensus diantara, semua sektor dan masyarakat dari berbagai kelompok entitas atau lembaga, investor dan masyarakat yang minoritas. Lembaga publik memiliki kekuatan untuk mengatur hubungan dan operasional antar lembaga atau entitas di sektor ekonomi tertentu serta berkekuatan untuk menjaga dan mempromosikan kepentingan warga, penduduk, konsumen, dan pemangku kepentingan lainnya, dan untuk mencapai manfaat berkelanjutan. Lembaga publik melakukan kegiatan atas dasar pertukaran yang adil bagikan antara pembeli dan penjual karena mereka memiliki kemampuan dan kekuatan untuk menawar (*bargaining power*). Misalnya, kebijakan sosial membutuhkan kesetaraan dan keadilan diberikan bobot yang lebih besar dibandingkan dengan kinerja keuangan.

Pembiayaan kegiatan sektor publik memiliki dampak penting pada tata kelola. Sumber utama pendapatan pemerintah adalah dari publik dan secara tidak langsung banyaknya adalah dana pajak. Perpajakan dan aliran pendapatan lainnya berkaitan dengan pengeluaran dan aliran dana untuk layanan (*public service*). Kendala muncul jika saat memberikan layanan di sektor publik dalam bentuk tidak kompetitif dan seadanya kepada masyarakat dengan alasan karena tidak ada barang, tidak ada penyedia, tidak turun anggarannya. Masyarakat sebagai penerima layanan, tidak seperti konsumen di sektor swasta karena konsumen di sektor publik tidak mempunyai pilihan untuk menggunakan penyedia layanan yang berbeda atau yang lebih baik karena terkendala dengan pembayaran.

Masyarakat sebagai para pemangku kepentingan tertarik pada masalah apakah *output* yang direncanakan lembaga sektor publik telah tercapai dan apakah ini telah dilakukan secara efisien, ekonomi, efektif, dan berkeadilan. Mereka juga akan menuntut lembaga publik dapat mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang efisien, kinerja keuangannya dan posisi keuangan pada akhir tahun. Lembaga sektor publik harus transparan dan menyediakan informasi berkualitas tinggi mencakup semua aspek kinerja.

IFAC merupakan organisasi global bagi profesi akuntansi yang didirikan pada tanggal 7 Oktober 1977 di Munich Jerman. IFAC disebut juga Federasi Akuntan Internasional yang memiliki 179 anggota di 130 negara mewakili 2,5 juta akuntan. IFAC dibentuk dengan tujuan untuk melayani kepentingan umum melalui penguatan profesi akuntan dan berkontribusi dalam pembangunan perekonomian internasional. Kontribusi diberikan dalam bentuk pengembangan standar internasional yang berkualitas tinggi dalam audit dan jaminan. Kepatuhan terhadap

standar internasional ini bersifat sukarela dan tidak menyampingkan standar lokal. IFAC memiliki perwakilan dari setiap organisasi anggota dan melakukan pertemuan setiap dua setengah tahun.

2.4. Prinsip Tata Kelola Sektor Publik

Fungsi mendasar dari tata kelola yang baik di sektor publik adalah memastikan bahwa entitas atau lembaga mencapai hasil yang mereka inginkan sambil bertindak setiap saat demi kepentingan publik. Bertindak untuk kepentingan publik membutuhkan berperilaku dengan integritas, mempraktikkan komitmen yang kuat terhadap nilai-nilai etika, dan menghormati aturan hukum serta memastikan keterbukaan dan keterlibatan pemangku kepentingan secara komprehensif. Di samping itu dibutuhkan pengaturan yang efektif, prinsip-prinsip tingkat tinggi yang mencirikan tata kelola yang baik di sektor publik yang ditetapkan yang menyatukan sejumlah konsep yang saling terkait. Adapun prinsip tata kelola di sektor publik mencakup a) komitmen kuat atas nilai-nilai etika, integritas serta menghargai penegakkan hukum b) keterlibatan pemangku kepentingan serta membuka peluang intervensi yang diperlukan untuk mengoptimalkan pencapaian hasil c) transparansi dalam perencanaan dan target pencapaian d) transparansi, pelaporan, audit, untuk memberikan pertanggungjawaban yang efektif e) pengendalian internal dan manajemen keuangan publik yang kuat f) pengembangan kapasitas entitas, termasuk kemampuan kepemimpinannya dan individu di dalamnya (IFAC,2004)

Tata kelola sektor publik mencakup banyak prinsip sebagai acuan lembaga di sektor publik yang setiap saatnya memberikan pelayanan. Prinsip tersebut harus dapat terukur dan terjewantahkan dalam beberapa tindakan terukur yang dijadikan peraturan yang transparan dan tersosialisasi ke semua anggota lembaga secara baik. Indikator dari prinsip tersebut akan dijabarkan sebagai berikut:

2.4.1. Komitmen Kuat atas Nilai Etika, Integritas

Lembaga sektor publik yang terlihat pada pegawai atau individu yang bekerja di lembaga sektor publik berperilaku dengan integritas, menunjukkan komitmen yang kuat terhadap nilai-nilai etika dan menghargai penegakkan hukum. Sektor publik biasanya bertanggung jawab untuk menggunakan proporsi sumber daya yang signifikan melalui perpajakan untuk memberikan layanan kepada warga. Lembaga sektor publik tidak hanya bertanggung jawab untuk berapa banyak yang mereka habiskan, tetapi juga untuk bagaimana mereka menggunakan sumber daya di bawah pengawasan mereka (Chandra, 2016). Ini termasuk akuntabilitas untuk output, baik positif maupun negatif dan untuk hasil yang mereka capai. Selain itu, mereka memiliki tanggung jawab menyeluruh untuk melayani kepentingan umum dalam berpegang teguh untuk persyaratan undang-undang dan kebijakan pemerintah. Entitas sektor publik bertanggung jawab kepada badan legislatif untuk pelaksanaan otoritas yang sah di masyarakat. Masing-masing lembaga publik secara keseluruhan dapat menunjukkan kesesuaian dari semua tindakannya dan merupakan upaya menegakkan kepatuhan terhadap nilai-nilai etika dan untuk menghormati aturan hukum yang berlaku.

Lembaga sektor publik harus menunjukkan komitmen yang kuat terhadap nilai-nilai etika. Nilai-nilai etika harus menembus semua aspek operasi entitas sektor publik, misalnya pengadaan barang dan jasa, pengangkatan staf berdasarkan prestasi, melaksanakan tanggung jawab pekerjaan dengan benar, dan menggunakan dana publik untuk menguntungkan masyarakat. Nilai-nilai ini harus mendukung perilaku pribadi semua anggota, staf, karyawan dan pimpinan (Hartley, 2010)

Memiliki kode etik yang efektif untuk mengatur anggota tubuh dan untuk staf adalah salah satu elemen kunci dari pemerintahan yang baik. Mengembangkan,

mengkaji ulang, dan mengkomunikasikan kode etik yang mengilustrasikan arti nilai-nilai dalam keadaan tertentu membantu membuat terlihat (a) bagaimana entitas beroperasi; (b) bagaimana menanamkan nilai-nilai intinya, seperti dengan mencerminkan nilai-nilai dalam komunikasi, proses, dan perilaku; dan (c) bagaimana kaitannya dengan para pemangku kepentingan utamanya. Kode Etik juga membantu meyakinkan para pemangku kepentingan tentang integritas entitas dan komitmennya terhadap etika. Tanggung jawab badan pengatur untuk memastikan bahwa kode etik dipahami, diterapkan, dipatuhi, dan ditinjau secara teratur untuk memastikan tetap *up to date*.

Lembaga sektor publik harus menghormati aturan hukum. Kerangka hukum yang adil, ditegakkan secara tidak memihak dasar, serta sistem peradilan yang independen, membantu dalam membangun masyarakat dan individu sama-sama bisa berkembang. Mereka melakukan ini dengan memberikan perlindungan hukum untuk hak menawarkan ganti rugi bagi mereka yang dirugikan dan mencegah terjadinya korupsi atau kejahatan lain dan perilaku tidak etis. Keberadaan lembaga yang mengatur keteladanan menjadi penting untuk menjaga nilai-nilai di garis depan. Lembaga publik memerlukan kode etik yang dapat memandu keputusannya dalam pembuatan aturan dan tindakan lainnya yang disebut sebagai "memimpin dengan menjadi contoh".

Nilai juga dapat digunakan untuk mempromosikan etika budaya dan kolaborasi di seluruh entitas melalui sejumlah mekanisme. Ini merupakan komunikasi mereka melalui kode etik, konsultasi, perilaku teladan, pelatihan, penilaian kinerja dan proses pemberian penghargaan.

2.4.2. Keterlibatan Komprehensif dari Para Pemangku Kepentingan

Lembaga sektor publik didirikan dan dijalankan untuk kepentingan publik, badan pengatur mereka harus memastikan keterbukaan dalam aktivitas mereka.

Saluran komunikasi dan konsultasi yang jelas dan terpercaya harus digunakan untuk terlibat secara efektif dengan semua kelompok pemangku kepentingan, seperti warga negara dan pengguna layanan, serta pemangku kepentingan kelembagaan. Dwiridotjahjono (2009) menemukan bahwa diperlukan upaya kolektif dari berbagai pelaku pasar, termasuk regulator, akuntan, dewan komisaris dan lainnya untuk mensosialisasikan manfaat, kegunaan, dan pentingnya sehingga timbul kesadaran akan pentingnya praktik *good corporate governance* bagi peningkatan kinerja.

Keterbukaan menjadi syarat untuk mendapatkan dan menjaga kepercayaan publik atas lembaga. Lembaga sektor publik harus terbuka mungkin tentang semua keputusan, tindakan, rencana, penggunaan sumber daya, prakiraan, keluaran, dan hasil. Lembaga biasa memiliki satu komite tata kelola untuk memastikan komitmen ini didokumentasikan dan dikomunikasikan melalui kebijakan formal tentang keterbukaan informasi. Komite tata kelola harus memberikan alasan yang jelas untuk keputusan mereka. Publik mendapatkan informasi tentang keputusan dan lembaga dalam menginformasikan kepada para pemangku kepentingan harus eksplisit menjelaskan tentang kriteria, alasan, dan pertimbangan yang digunakan dalam pengambilan keputusan mereka dan, pada waktunya, tentang dampak dan konsekuensi dari keputusan itu.

Tofiring (2009) menyatakan bahwa melibatkan pemangku kepentingan secara efektif, termasuk warga negara, masyarakat dalam kebijakan tentang layanan, komite tata kelola harus memastikan bahwa entitas atau lembaga memiliki kebijakan yang jelas tentang jenis masalah yang akan mereka hadapi berkonsultasi dengan semua pemangku kepentingan (baik secara individual atau melalui kelompok perwakilan) untuk memastikan bahwa layanan yang disediakan (atau intervensi lainnya) memberikan berkontribusi pada pencapaian hasil yang telah ditetapkan. Mereka juga harus memastikan bahwa lembaga melakukan

proses untuk mengumpulkan dan mengevaluasi pandangan, pengalaman orang dan organisasi dari semua latar belakang. Metode komunikasi dan konsultasi seharusnya seimbang dan adil, sehingga memungkinkan para pemangku kepentingan untuk mengekspresikan pandangan mereka dengan bebas dan memberi informasi yang tidak bias dan dapat dipertimbangkan dalam proses pengambilan keputusan (Hadna, 2009).

Pemangku kepentingan institusional juga harus terlibat secara efektif. Hanya sedikit lembaga sektor publik yang dapat mencapainya hasil yang diinginkan jika mereka mengandalkan upaya sendiri. Seringkali mereka juga perlu bekerjasama pemangku kepentingan institusional, seperti entitas sektor lainnya, untuk meningkatkan layanan dan hasil, atau untuk alasan akuntabilitas. Perkembangan secara formal dan kemitraan informal dengan entitas lain, baik di sektor publik dan bagian lain dari berbagai bidang seperti ekonomi, memungkinkan entitas menggunakan sumber dayanya lebih efisien dan mencapai hasil mereka lebih banyak dan efektif. Hubungan dengan entitas lain adalah sangat penting jika mereka melayani pengguna atau komunitas yang sama atau jika mereka memberikan layanan terkait sebagai pelengkap. Lembaga sektor publik sering memiliki jaringan kompleks dari berbagai lembaga atau entitas lain yang memiliki berbagai variasi dalam jangkauan dan kekuatan. Beberapa memiliki hubungan lateral antara mitra, sementara dengan lembaga yang lain adalah hubungan hierarkis, seperti antara legislatif dan berbeda tingkat pemerintahan.

Selain persyaratan bertindak setiap saat untuk kepentingan publik dalam prinsip integritas dan keterbukaan yang dijabarkan sebelumnya, pencapaian efektifitas tata kelola yang baik di sektor publik perlu dilakukan beberapa hal berikut:

Menentukan atau mendefinisikan hasil yang ingin dicapai baik dalam hal manfaat ekonomi, sosial, dan lingkungan yang berkelanjutan. Tanggung jawab

sektor publik bersifat dan berdampak jangka panjang berarti bahwa seharusnya dalam menentukan dan merencanakan hasil harus memastikan bahwa keputusan mencapai tujuan entitas, berkontribusi pada manfaat dan hasil yang diinginkan, dan tetap dalam batas otoritas dan sumber daya yang dimiliki. Masukan dari semua kelompok pemangku kepentingan, termasuk warga negara, pengguna layanan, dan pemangku kepentingan institusional, sangat penting bagi keberhasilan proses ini dan dalam menentukan prioritas untuk menggunakan sumber daya terbatas yang tersedia.

Menentukan hasil sangat penting bahwa mengartikulasikan visi yang jelas untuk entitas atau lembaga. Ini harus berupa pernyataan yang disetujui secara resmi tentang suatu tujuan entitas dan hasil yang diinginkan, yang akan digunakan sebagai dasar bagi lembaga dalam mengatur strategi keseluruhan, perencanaan, dan keputusan lainnya. Itu pernyataan harus mengandung kinerja yang sesuai indikator (*Key Performance Indicator*) untuk pengukuran dan evaluasi. Ada batasan lingkungan mendasar untuk aktivitas organisasi di sektor publik. Oleh karena itu, perlu adanya keseimbangan yang harus dicapai antara peningkatan pajak ke mendukung pengeluaran sektor publik yang lebih besar dan pengurangan kapasitas secara keseluruhan. Lembaga sektor publik perlu mempertimbangkan dampak gabungan atas ekonomi, sosial, dan lingkungan dari kebijakan, rencana, dan keputusan mereka. Mempertimbangkan faktor demografi saat membuat keputusan juga diperlukan mengingat keputusan yang berdampak jangka panjang.

Lembaga sektor publik juga memiliki misi untuk memastikan bahwa mereka bertindak pada arah yang benar dan bersikap transparan tentang di mana ada potensi konflik antara hasil yang diharapkan dari entitas dan jangka waktu yang lebih pendek, faktor, seperti siklus politik yang pengambilan keputusan berjangka pendek, dan tekanan eksternal lainnya, termasuk kesetiaan kepada sebuah partai politik. Dalam menentukan hasil yang berkelanjutan, menjadi kepentingan yang

bertentangan antara pencapaian berbagai ekonomi, sosial, dan lingkungan untuk manfaat dalam jangka panjang (Prasojo dan Kurniawan, 2008)

Sektor publik mencapai hasil yang diinginkan dengan menyediakan intervensi baik di bidang hukum, peraturan, dan praktis. Menentukan perpaduan intervensi yang tepat adalah pilihan strategis yang sangat penting yang harus dilakukan oleh badan-badan pemerintah sektor publik untuk memastikan mereka mencapai hasil yang diinginkan. Entitas sektor publik memerlukan mekanisme pengambilan keputusan yang kuat untuk memastikan bahwa hasil yang ditentukan dapat dicapai dengan cara yang memberikan *trade-off* terbaik antara berbagai jenis input sumber daya sementara masih memungkinkan operasi yang efektif dan efisien. Keputusan yang dibuat perlu ditinjau terus-menerus untuk memastikan bahwa pencapaian hasil optimal.

Menentukan intervensi yang paling tepat, komite tata kelola harus obyektif dan analisis yang teliti dari berbagai opsi, termasuk risiko dan hasil yang diproyeksikan (juga dikenal sebagai perencanaan skenario). Aspek penting dari analisis ini harus menjadi indikasi bagaimana intervensi yang diusulkan akan berkontribusi pada pencapaian hasil, termasuk risiko dan hasil yang diproyeksikan. Proses ini harus mempertimbangkan hukum dan masalah keuangan dan prosedur tata kelola warga negara dan pembayar pajak memiliki kepentingan atas nilai uang yang diberikan oleh lembaga yang menggunakan uang publik. Semua entitas yang membelanjakan uang publik memiliki kewajiban untuk berusaha menggunakannya secara efektif dan efisien. Untuk mencapai hasil yang berkelanjutan, lembaga atau entitas sektor publik perlu merencanakan intervensi, seperti layanan atau regulasi, dengan tepat. Siklus perencanaan dan pengendalian yang mencakup strategi, rencana operasional, prioritas, target, serta manajemen risiko harus dibangun berdasarkan strategi keseluruhan yang ditetapkan oleh lembaga. Secara bersamaan, pemangku kepentingan internal dan eksternal harus terlibat sehingga

layanan dan intervensi lain dapat menjadi yang terbaik disampaikan. Kinerja dapat berarti hal-hal yang berbeda untuk berbeda kelompok pemangku kepentingan. Oleh karena itu, bagaimana lembaga sektor publik mendefinisikan kinerja dan menjalankan tata kelola dengan baik. Sasaran lembaga harus dicapai dengan spesifik, terukur, dapat diraih, berbasis hasil, dan terikat waktu. Mekanisme tersebut termasuk perencanaan strategis, penganggaran program atau kinerja, analisis rantai nilai, dokumentasi anggaran yang jelas, proses manajemen risiko dan mengelola kinerja melalui pemantauan dan ulasan. Mengingat sifat jangka panjang dan lebih luas dampak dari kegiatan mereka, entitas layanan publik harus menyiapkan anggaran sesuai dengan tujuan organisasi, strategi, dan rencana keuangan jangka menengah.

Mengoptimalkan pencapaian diawali dengan proses perencanaan tahunan lembaga sektor publik harus menerapkan strategi keuangan yang memperhatikan prioritas layanan, keterjangkauan, dan kendala sumber daya. Proses ini harus memastikan bahwa anggaran dan layanan dan rencana proyek ditujukan untuk mencapai hasil yang diinginkan dengan menggunakan keseluruhan sumber daya langka secara keseluruhan. Lembaga sektor publik harus memiliki kecukupan, penganggaran inklusif, dengan mempertimbangkan biaya operasional mereka dalam jangka menengah dan jangka panjang.

2.4.3. Transparansi Pelaporan, Audit mencapai Akuntabilitas yang Efektif

Akuntabilitas adalah tentang memastikan bahwa mereka yang membuat keputusan dan memberikan layanan bertanggung jawab untuk mereka, meskipun jangkauan dan kekuatan hubungan akuntabilitas yang berbeda bervariasi untuk berbagai jenis badan pengatur. Akuntabilitas yang efektif tidak hanya terkait dengan pelaporan tindakan yang diselesaikan, tetapi juga memastikan bahwa para pemangku kepentingan dapat memahami dan menanggapi sebagai entitas

merencanakan dan melakukan kegiatannya secara transparan. Audit eksternal dan internal berkontribusi pada akuntabilitas yang efektif (Rahardjo, 2004).

Setiap lembaga sektor publik, secara keseluruhan, seharusnya mempraktekkan transparansi, terbuka dan dapat diakses oleh berbagai pemangku kepentingannya, termasuk warga, pengguna layanan, dan stafnya. Laporan pertanggungjawaban harus ditulis dan dikomunikasikan secara terbuka dan mudah dipahami gaya yang sesuai untuk audiens yang dituju. Entitas sektor publik sekarang memiliki banyak saluran berbeda untuk berkomunikasi dengan para pemangku kepentingan, termasuk informasi berbasis web dan media sosial. Pengawasan publik memunculkan permintaan akan adanya transparansi dan meningkatkan akuntabilitas, sehingga membantu membangun transparansi untuk lebih terbuka, jujur, dan, pada akhirnya pelayanan yang diberikan lembaga di sektor publik menjadi lebih efektif. Mekanisme bisa formal, seperti melalui komite legislatif, atau informal, seperti melalui media (Nugroho, 2010).

Lembaga sektor publik perlu menunjukkan bahwa mereka telah menyampaikan komitmen mereka untuk memenuhi persyaratan, dan menggunakan sumber daya dari publik sesuai prioritas dan secara efektif. Untuk itu, mereka perlu melaporkan secara terbuka setidaknya setiap tahun secara tepat waktu sehingga para pemangku kepentingan dapat memahami dan membuat penilaian tentang bagaimana entitas berkinerja, apakah itu memberikan nilai untuk uang, dan kesehatan pengelolaan sumber daya. Proses untuk mengumpulkan informasi dan menyusun laporan keuangan tahunan dibuat untuk memastikan bahwa manajemen atau pengelola atau pihak manajemen menunjukkan hasil kinerja yang baik. Untuk menunjukkan praktik yang baik, perlu diterapkan prinsip-prinsip tata kelola yang baik, termasuk rencana aksi untuk perbaikan. Informasi kinerja lembaga yang disertai laporan keuangan entitas sektor publik harus dipublikasikan secara konsisten, secara periodik dan tepat waktu.

Lembaga atau entitas sektor publik tunduk pada standar, undang-undang, peraturan, kode tata kelola, dan harus ada pengaturan efektif untuk menunjukkan kepatuhan kepada mereka. Ketentuan jaminan melalui audit eksternal, dilakukan oleh para profesional yang berkualitas, ini merupakan hal penting sebagai elemen akuntabilitas entitas sektor publik. Audit eksternal melibatkan tinjauan analitis, sistem evaluasi, kepatuhan, dan pengujian substantif. Secara khusus, opini audit diberikan pada kecukupan laporan keuangan entitas dan apakah mereka telah disiapkan sesuai dengan persyaratan hukum dan pelaporan yang diakui. Laporan keuangan publik memenuhi rerangka kerja dan secara adil mencerminkan kinerja entitas dan posisi keuangan entitas. Auditor eksternal membantu lembaga publik untuk melaksanakan tanggung jawab mereka dengan membuat rekomendasi yang tepat untuk tindakan korektif dalam menanggapi temuan audit. Membuat laporan audit eksternal publik secara tepat waktu dan mudah diakses sehingga membantu memberdayakan masyarakat untuk mendapatkan informasi yang mereka inginkan. Tanggung jawab pengawasan melibatkan tidak hanya pelaporan keuangan, tetapi juga proses operasional, termasuk akuntabilitas untuk efisiensi dan efektivitas serta pelaporan kinerja. Pendapat atau opini auditor menjadi salah satu sumber obyektif yang dimiliki manajemen eksekutif dalam menyiapkan dan menyajikan laporan tata kelola tahunan.

2.4.4. Pengendalian Internal dan Manajemen Keuangan Publik yang Kuat

Pengelola entitas sektor publik perlu memastikan bahwa entitas yang mereka awasi memiliki sistem manajemen kinerja yang efektif yang memfasilitasi pemberian layanan yang efektif dan efisien. Manajemen risiko dan pengendalian internal bagian penting dan integral dari sistem manajemen kinerja dan penting untuk pencapaian hasil. Mereka terdiri dari proses berkelanjutan yang dirancang untuk mengidentifikasi dan mengatasi risiko signifikan terlibat dalam pencapaian

hasil entitas. Sistem manajemen keuangan yang kuat sangat penting untuk implementasi kebijakan sektor publik dan pencapaian hasil yang diinginkan, karena akan menegakkan disiplin keuangan, alokasi strategis sumber daya, penyampaian layanan yang efisien, dan akuntabilitas.

Mengelola risiko entitas sektor publik menghadapi berbagai macam ketidakpastian faktor internal dan eksternal yang dapat mempengaruhi pencapaian tujuan mereka. Dampak dari ketidakpastian ini pada tujuan mereka disebut risiko dan bisa positif (peluang) atau negatif (ancaman). Entitas sektor publik harus berurusan dengan risiko dalam semua kegiatan mereka, termasuk strategis, operasional, keuangan (termasuk fiskal), dan penipuan risiko. Contoh lain termasuk risiko sosial, risiko hak asasi manusia, dan risiko terhadap independensi pengadilan. Penilaian risiko yang tepat membantu entitas sektor publik dalam membuat informasi keputusan tentang tingkat risiko yang mereka ambil, dan menerapkan kontrol yang diperlukan, dalam mengejar tujuan entitas. Tata kelola yang baik membutuhkan gagasan tentang risiko tertanam ke dalam budaya entitas. Manajemen risiko adalah bagian integral untuk semua kegiatan dan harus dianggap sebagai proses berkelanjutan. Lembaga harus menyadari risiko dan mengantisipasi risiko bukan bertahan menghindari risiko karena mereka kehilangan peluang. Manajemen risiko yang baik dan efektif memungkinkan lembaga atau entitas sektor publik untuk mencapai tujuan mereka dan beroperasi secara efektif, efisien, etis, dan legal. Lembaga harus memiliki badan pengaturan manajemen risiko yang efektif yang meliputi mengimplementasikan kerangka kerja manajemen risiko, mendefinisikan strategi manajemen risiko, menyetujui batas pengambilan risiko dan menentukan kriteria untuk pengendalian internal, mengintegrasikan proses untuk mengelola risiko menjadi keseluruhan tata kelola, strategi, dan perencanaan, manajemen, proses pelaporan, kebijakan, nilai, dan budaya, secara teratur meninjau strategi utama, operasional, risiko keuangan,

reputasi, dan penipuan dan kemudian menyusun tanggapan konsisten dengan pencapaian tujuan entitas dan hasil yang diinginkan, melibatkan staf dalam semua aspek risiko proses manajemen memantau dan meninjau manajemen risiko kerangka kerja dan proses secara teratur, dengan hasil yang dilaporkan ke badan pengelola dan atau komite auditnya, dan melaporkan secara terbuka tentang keefektifan sistem manajemen risiko, misalnya, melalui pernyataan tata kelola tahunan, termasuk jika perlu, berencana untuk mengatasi masalah yang signifikan.

Lembaga sektor publik harus mengelola kinerja dengan memastikan adanya mekanisme yang efektif untuk memonitor pemberian layanan pada semua tahapan dalam proses, termasuk perencanaan, spesifikasi, eksekusi, dan menelaah setelah melakukan implementasi. Apakah layanan diproduksi secara internal, melalui penyedia eksternal, atau kombinasi di antara dua. Pemantauan dan ulasan mekanisme yang belum diimplementasikan dengan benar sebelum eksekusi, ada kemungkinan kinerja tidak dapat diandalkan dan akuntabilitas lemah. Dari perspektif mempertahankan kapasitas organisasi, analisis keuangan yang kuat, interpretasi hasil adalah komponen kunci dalam manajemen kinerja. Di semua tingkatan lembaga atau entitas, mereka yang membuat keputusan harus menyajikan analisis keuangan yang relevan, obyektif, yang dapat diandalkan serta dapat memberikan saran. Nasihat itu harus dengan jelas menunjukkan implikasi keuangan dan risiko yang melekat dalam kinerja keuangan, sosial, dan lingkungan posisi sekarang dan prospek di masa yang akan datang. Informasi harus sesuai untuk tujuan dan tidak mengaburkan informasi kunci dengan memberikan detail yang tidak tepat. Perlu juga ditetapkan dalam konteks kinerja non-keuangan karena varians keuangan yang merugikan dapat dihasilkan dari kinerja non-keuangan yang menguntungkan dan sebaliknya. Lembaga tata kelola harus terus menerus memonitor dan meninjau secara berkala apakah hasil yang dimaksudkan masih berlaku atau apakah yang ingin kita capai atau apakah mereka harus

disesuaikan untuk wawasan baru, kegiatan pemberian layanan kepada publik masih efektif dan efisien untuk mencapai hasil, dan apakah ada perubahan dalam internal atau eksternal lingkungan yang mungkin berpotensi risiko, positif atau negatif, untuk mencapai hasil dan yang perlu dikelola (Ansell dan Gash,2007)

Lembaga sektor publik membutuhkan kerangka kerja akuntabilitas yang jelas dan proses untuk tata kelola, manajemen risiko, dan kontrol internal. Pengendalian internal yang kuat dapat mendukung lembaga dalam mencapai tujuannya dengan mengelola risikonya sambil mematuhi aturan, peraturan, dan kebijakan organisasi. Pengendalian internal adalah suatu bagian integral dari sistem tata kelola entitas dan pengaturan manajemen risiko, yang dipahami, diimplementasikan, dan dipantau secara aktif oleh manajemen. Dalam hal ini harus memanfaatkan peluang dan menghindari ancaman, sejalan dengan strategi manajemen risiko dan kebijakan pengendalian internal. Lembaga publik harus mengatur risikonya strategi dan kebijakan manajemen pengendalian internal untuk mencapai tujuan entitas melalui, antara lain: melaksanakan strategi dan strategis yang efektif dan efisien proses operasional, memberikan informasi yang berguna dan dapat diandalkan untuk pengguna internal dan eksternal agar tepat waktu dan pengambilan keputusan berdasarkan informasi, apakah layanan itu disampaikan oleh lembaga itu sendiri atau dikontrak di luar, memastikan kesesuaian dengan hukum yang berlaku dan peraturan, serta dengan entitas itu sendiri kebijakan, prosedur, dan pedoman, menjaga sumber daya entitas terhadap kerugian, penipuan, penyalahgunaan, dan kerusakan, menjaga ketersediaan, kerahasiaan, dan integritas sistem informasi entitas, termasuk ICT (*information, communication and technology*), pemantauan, audit internal, dan pengendalian kegiatan lainnya serta meminta rekening lembaga (Irawan, 2013) . Komite audit akan bekerja efektif jika menjadi badan yang independen. Komite audit memiliki peran penting dalam membantu meningkatkan kecukupan dan efektivitas manajemen risiko dan

pengendalian internal, mempromosikan prinsip-prinsip tata kelola yang baik dan aplikasi mereka untuk pengambilan keputusan, mengawasi audit internal dan mendukung kualitas aktivitasnya, terutama oleh mendukung kemandirian organisasi, memperkuat objektivitas dan pentingnya audit eksternal dan, oleh karena itu, efektivitasnya fungsi audit meningkatkan kesadaran akan manajemen risiko dan pengendalian internal serta implementasi rekomendasi oleh audit internal dan eksternal, dan membantu lembaga atau entitas untuk menanamkan nilai-nilai tata kelola yang etis, termasuk efektif untuk melawan penipuan dan korupsi.

Manajemen keuangan yang kuat memastikan bahwa uang publik dijaga setiap saat dan digunakan dengan tepat, ekonomis, efisien, dan efektif. Sistem manajemen keuangan yang kuat mendasari pembuatan keputusan yang berkelanjutan karena semua keputusan dan kegiatan memiliki langsung atau tidak langsung konsekuensi keuangan, pemberian layanan, dan pencapaian hasil. Manajemen keuangan mendukung keduanya dalam jangka panjang pencapaian hasil dan keuangan jangka pendek dan kinerja operasional. Lembaga sektor publik yang berkelanjutan akan memiliki keuangan yang berkembang dengan baik, jika perencanaan dan pengendalian, termasuk manajemen risiko dan kontrol keuangan terintegrasi di semua tingkat organisasi. Manajemen keuangan yang kuat di lembaga sektor publik harus terdiri dari kegiatan seperti pendanaan dan alokasi untuk pengiriman layanan publik, termasuk membangun keuangan tujuan, kebijakan dan strategi, modal perencanaan dan penganggaran, peningkatan keuangan, pajak perencanaan, dan mengelola modal kerja, uang tunai aliran, dan risiko keuangan; manajemen kinerja melalui pengembangan dan menerapkan strategi keuangan, penganggaran, peramalan, dan pengendalian keuangan; dan penyediaan, analisis, dan interpretasi informasi keuangan dan non-keuangan; memberi dukungan dalam memahami kesehatan keuangan entitas dan

mengupayakan kemajuan keuangan serta memberikan informasi dan analisis yang diperlukan untuk tujuan organisasi, formulasi strategi, eksekusi, dan pengendalian.

2.4.5. Mengembangkan Kapasitas Pemimpin, Individu dan Entitas

Lembaga sektor publik membutuhkan struktur dan kepemimpinan yang tepat, serta orang-orang dengan hak keterampilan, kualifikasi dan pola pikir yang tepat, untuk beroperasi secara efisien dan efektif dan mencapai hasil yang mereka inginkan dalam periode yang ditentukan (Manar, 2014). Badan yang mengatur harus memastikan bahwa itu ada baik kapasitas untuk memenuhi mandatnya sendiri dan untuk memastikan bahwa ada kebijakan di tempat untuk menjamin bahwa manajemen entitas memiliki kapasitas operasional untuk entitas secara keseluruhan. Karena baik individu maupun lingkungan tempat entitas beroperasi akan berubah seiring waktu, akan ada kebutuhan yang berkelanjutan untuk mengembangkan kapasitas entitas serta keterampilan dan pengalaman dari kepemimpinan anggota staf individu. Kepemimpinan dalam entitas sektor publik diperkuat oleh partisipasi orang-orang dengan berbagai jenis latar belakang, yang mencerminkan struktur dan keragaman komunitas mereka.

Lembaga sektor publik perlu memastikan bahwa mereka berjalan sesuai dengan visi dan tujuannya. Ini berarti harus senantiasa mempertimbangkan apakah mereka terus mengembangkan kapasitas entitas dan untuk itu perlu memiliki tata kelola dan yang memungkinkan memberikan layanan yang telah direncanakan. Pada saat yang bersamaan, mengembangkan kemampuan lembaga, pengelola dan manajemen yang mampu menanggapi perubahan sesuai dengan tuntutan hukum dan kebijakan, serta ekonomi, perubahan politik, dan lingkungan dan risiko. Sumber daya (*resource*) dapat dianggap sebagai bentuk yang berbeda modal yang mengalir (konversi proses) dan keluar dari

masing-masing entitas sektor publik. Mereka dapat dikategorikan sebagai modal finansial, modal manufaktur, modal intelektual, modal manusia, modal sosial dan hubungan dan modal alam. Keenam jenis aset modal ini, baik milik ke entitas itu sendiri atau milik masyarakat secara lebih luas, perlu mendapat masukan yang diperlukan guna mencapai hasil yang sudah ditetapkan lembaga tersebut. Operasi dan keluaran entitas harus ditinjau efektifitasnya secara berkala.

Kepemimpinan entitas sektor publik biasanya terdiri dari badan yang mengatur (baik terpilih, ditunjuk, atau kombinasi dari keduanya) dan manajemen seniornya (eksekutif). Tata kelola publik yang baik membutuhkan kejelasan tentang berbagai hal peran dan tanggung jawab organisasi dan bagaimana mereka dialokasikan, bagaimana manajemen di semua tingkatan, dan kewajiban mereka sebagai karyawan. Tanggung jawab mereka masing-masing juga perlu dikomunikasikan kepada para pemangku kepentingan. Kejelasan tentang peran para pemangku kepentingan, memahami bagaimana tata kelola, bagaimana sistem bekerja dan siapa yang bertanggung jawab untuk apa dan kepada siapa. Oleh karena itu, lembaga harus mempublikasikan pernyataan resmi yang menentukan jenis keputusan yang didelegasikan kepada eksekutif (Benz dan Frey, 2007).

Lembaga membutuhkan karyawan yang memiliki keterampilan dan pengetahuan secara seimbang untuk melaksanakannya peran secara efektif. Juga penting bagi lembaga publik adanya pergantian pengelola untuk mendapatkan pemikiran segar dan baru dan menghindari keakraban yang menjadi pola perilaku yang mungkin baik bagi lembaga. Sebaliknya perputaran staf atau karyawan yang terlalu sering dapat menyebabkan lembaga atau entitas kehilangan manfaatnya hasil akumulasi pembelajaran dan pengalaman memberikan pelayanan publik. Penelitian Pandia dan Ivon (2014) misalnya menunjukkan bahwa Kompetensi

Komite Audit berpengaruh signifikan terhadap *Intellectual Capital Disclosure* pada Bank Swasta Nasional.

Manusia adalah modal penting bagi suatu lembaga sektor publik. Efektifitas dalam merekrut, memotivasi, dan mempertahankan staf adalah penting jika entitas sektor publik harus sukses. Ini adalah peran manajemen atau pengelola untuk memastikan entitas telah menerapkan kebijakan sumber daya manusia yang tepat. Manajemen perlu menciptakan lingkungan di mana staf dapat bekerja dengan baik dan memberikan layanan yang efektif dengan mendorong budaya yang positif misalnya, menyambut gagasan dan saran, menanggapi pandangan staf, dan menjelaskan keputusan. Penting bagi anggota staf memiliki deskripsi pekerjaan yang realistis untuk memastikan mereka dapat melaksanakan tanggungjawab secara efektif. Manajer senior yang bertanggung jawab atas kinerja memiliki wewenang untuk membuat keputusan yang diperlukan, mampu untuk mendelegasikan tugas sebagaimana mestinya, dan mereka memiliki cukup dukungan guna membantu mereka dalam menjalankan perannya (Benz dan Frey, 2007). Semua pegawai harus diangkat dan dipromosikan berdasarkan prestasi. Selanjutnya pelatihan dan pengembangan perlu didorong baik pengembangan organisasi dan individu. Peluang dan sumber daya yang memadai juga harus diberikan kepada individu agar dapat memenuhi persyaratan pengembangan profesional mereka. Sistem pengendalian intern pemerintah mempengaruhi secara signifikan kinerja pemerintah. Semakin baik sistem pengendalian intern pemerintah, maka kinerja pemerintah baik.

2.4.6. Ikhtisar

Prinsip tata kelola sektor publik yang dikeluarkan United Nation ESCAPE dan IFAC dijadikan peta dalam melanjutkan penelitian dan bahasan selanjutnya.

Tata kelola sektor publik mensyaratkan beberapa prinsip yaitu menjunjung tinggi integritas, berkomitmen pada nilai-nilai etika, keterlibatan pemangku kepentingan dan transparansi pelaporan dan audit, pengendalian intern dan manajemen keuangan publik yang kuat, mengembangkan kapasitas pemimpin, individu dan lembaga atau entitas.

BAB III

METODOLOGI UNTUK MENGUAK PRAKTIK

TATA KELOLA DANA HAJI

3.1 . Pengantar

Metodologi penelitian adalah teori tentang metode penelitian yang mencakup serangkaian tahap yang sistematis, terorganisir, dan didukung dengan data yang digunakan untuk menemukan solusi atas permasalahan yang spesifik (Sekaran, 2010). Metodologi penelitian adalah serangkaian prinsip, proses, dan prosedur yang digunakan untuk menyelidiki masalah dan mencari jawaban untuk memecahkan masalah tersebut. Silverman (1993) berpendapat dan menyatakan bahwa pendekatan umum yang digunakan untuk mengkaji suatu topik penelitian inilah yang disebut metodologi penelitian. Dalam rangka mengetahui keabsahan

suatu penelitian kita harus melihat bagaimana peneliti menyimpulkan hasil penelitiannya.

Metodologi diukur berdasarkan kesesuaiannya bukan menyatakan benar atau salah. Untuk mendapatkan kebenaran tidaklah cukup melihat apa yang ditemukan peneliti, kita harus lebih jauh melihat bagaimana kesimpulan itu diperoleh, kelebihan dan kekurangan metode yang digunakan. Collier (1998) menekankan bahwa yang penting dalam suatu penelitian adalah adanya konsistensi pendekatan epistemologis yang digunakan dengan asumsi ontologisnya. Ontologis adalah asumsi yang penting tentang inti dari fenomena. Ontologi dalam penelitian tentang fenomena sosial berhubungan dengan bagaimana kita memandang hakikat realitas sosial. Ontologi dalam penelitian ini adalah pokok pikiran Garfinkel dalam melihat praktik tata kelola dana haji di Direktorat Pengelola Dana Haji (PDH) di Kementerian Agama (Kemenag) Republik Indonesia. Epistemologi adalah bagaimana mengungkap kebenaran realitas yang dalam penelitian ini adalah rasionalisasi praktik interaksi orang-orang yang ada di Direktorat DPH.

Dalam bab ini dijabarkan paradigma interpretif yang dijadikan landasan dalam penelitian ini, khususnya etnometodologi yang digunakan untuk memahami praktik pola tata kelola dana haji di Kemenag Republik Indonesia.

3.2 Paradigma Interpretif untuk Memahami Fenomena

Paradigma interpretif digunakan untuk memahami hubungan akibat gangguan personal, kebijakan publik, institusi publik yang dibuat dengan tujuan untuk menyelesaikan permasalahan yang diakibatkan tindakan personal. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif mencakup fenomenologi, interpretif, hermeuneutik, teori kritis. Fenomenologi bukanlah

seperti namanya, bukan studi tentang fenomena melainkan fenomenologi adalah kontekstual tinggi bagaimana pengalaman membentuk perilaku. Penelitian yang terkait dengan interaksi manusia dalam kehidupan mereka sehari-hari adalah area kajian fenomenologi dan area kajian konstruksi (Collin dan Schultz, 2000). Dengan kata lain kajian adalah tindakan manusia, atau dalam area konstruksi individu. Fenomenologis yang mengacu pada pandangan Weber dan Deutcher (2010) berupaya memahami perilaku manusia dari sudut pandang, kerangka berpikir serta pola tindak orang tersebut. Fenomenologi digunakan untuk memahami orang lain melalui pengalamannya versi pelaku.

Pendekatan interpretif digunakan untuk memahami dan menjelaskan dunia kesadaran seseorang dan subjektif dalam kacamata orang yang terlibat bukan sebagai pengamat. Pendekatan hermeuneutik pada awalnya adalah pada studi teks (*awalnya bible*), kemudian berkembang bahwa teks atau simbol harus ditelaah secara mendalam gagasan-gagasan yang diinterpretasikannya. Pendekatan atau paradigma kritis ditujukan untuk melakukan emansipasi dan perubahan. Terlepas dari paradigma yang ada, akuntansi sebagai salah satu ilmu sosial, ilmu yang terkait dengan manusia. Perbedaan *setting* dalam konteks sosial dapat berpengaruh atau dipengaruhi oleh subjek kajian dalam ilmu sosial. Sehingga generalisasi atas perilaku manusia pada lingkungan yang berbeda tidak mudah dilakukan (Adrianto dan Irianto, 2008).

Pada dasarnya kehidupan sosial merupakan interpretasi (Denzin, 1989). Paradigma interpretif mencakup pemikiran filosofis dan sosiologis yang luas, namun memiliki sifat yang relatif sama dalam memahami dan menjelaskan dunia sosial. Persamaannya adalah aktor secara langsung terlibat dalam proses sosial, sehingga dalam mengkonstruksikan ilmu sosial tidaklah berfokus pada analisis struktur, mengingat dunia sosial pada kenyataannya tidak terlepas dari kerangka

manusia sebagai aktor sosial (Ludigdo, 2005). Penelitian interpretif adalah naturalistik artinya ditempatkan pada keadaan sehari-hari, pemahaman didasarkan pada pengalaman. Paradigma interpretif berakar pada sosiologi khususnya sosiologi regulatif dengan mengedepankan sudut pandang subjektif. Sudut pandang ini berfokus pada bagaimana memahami dunia sebagaimana mestinya. Paradigma interpretif menjelaskan dunia kesadaran seseorang dan subjektif pada kacamata orang yang melihat secara langsung. Paradigma interpretif menekankan pada pemaknaan simbol (Triuwono, 2012). Simbol adalah tampilan dari suatu realitas. Kita dapat memahami suatu realitas dengan memaknai apa yang ada di belakang simbol tersebut.

Penelitian interpretif disebut penelitian *subject to subject*, berarti peneliti tidak memiliki jarak dari objek penelitiannya. Peneliti hadir dalam aktivitas objek atau situs penelitiannya, sehingga mengalami dan meras apa yang sedang terjadi. Ini memberikan pemahaman atas apa yang terjadi di situs. Denzin (1989) menyat bahwa tujuan penelitian interpretif adalah untuk membuat segala sesuatu dari pengalaman hidup dan dideskripsikan secara mendalam dan penuh makna. Penelitian interpretif adalah untuk memahami sesuatu atas dasar pengalaman hidup dan dideskripsikan secara mendalam dan rinci. Denzin (1989) menyatakan bahwa jika peneliti ingin mengetahui hubungan antara manusia dengan permasalahan maka gunakan pendekatan *interpretive interactionism*. Pendekatan interpretif mencakup beberapa pendekatan antara lain pendekatan fenomenologi untuk mengupas 'keakuan', pendekatan etnografi untuk memahami bagaimana suatu masyarakat memaknai budaya mereka, sementara pendekatan etnometodologi untuk menyingkap keseharian yaitu studi bagaimana cara suatu masyarakat menjalankan atau mempraktikkan budaya mereka (Kamayanti, 2016).

Penelitian ini bertujuan untuk memahami dan mendeskripsikan bagaimana Direktorat Jenderal (Ditjen) Penyelenggara Haji Umroh (PHU) Kementerian Agama Republik Indonesia mempraktikkan pola tata kelola dalam kaitannya dengan pengelolaan dana haji. Proses untuk memahami praktik prinsip tata kelola dana haji menggunakan paradigma interpretif sebagai pijakan. Paradigma interpretif yang digunakan dalam penelitian ini menitikberatkan pada praktik tata kelola dana haji yang dilakukan aktor. Penelitian ini tidak mementingkan objektivitas, melainkan subjektivitas para pelaku yang harus digali untuk menemukan dan memahami bagaimana praktik pola tata kelola dana haji dalam kelompok Ditjen PHU.

3.3. Etnometodologi sebagai Metode Penelitian

Etnometodologi dikenal dalam dunia sosiologi marak pada tahun 1946 yang dipelopori oleh Harold Garfinkel. Garfinkel melanjutkan pendidikan doktornya di Universitas Harvard pada tahun 1946 di bawah bimbingan Talcot Parsons. Setelah menyelesaikan studi doktornya Garfinkel mengajar di Universitas California, Los Angeles (UCLA) pada tahun 1954. Garfinkel mensosialisasikan metode etnometodologi dan berkembang pesat pada tahun 1960 sebagai reaksi terhadap perspektif sosiologi yang menganggap segala realitas merupakan akibat yang telah ditentukan oleh faktor sosial. Garfinkel (1967, 333) menyatakan,

"I use of the term ethnomethodology to refer the investigation of the rational properties of indexial expressions and other practical actions as contingent on going accomplishments of organized through practices of everyday life".

Garfinkel (1967) menggunakan istilah pengindeksan hasil wawancara dan aksi praktik yang kontekstual mengenai keseharian mereka. Etnometodologi melihat

realitas sosial dan organisasi sosial merupakan hasil dari agen-agen perubah (Audifax, 2008). Garfinkel menggabungkan pemikiran Alfred Schutz dan Talcots Parsons. Schultz (1972) menempatkan manusia sebagai subjek yang memiliki kemampuan untuk mengonstruksi dunia sosial berlandaskan kemampuannya tersebut untuk melakukan interpretasi. Ini yang lebih dikenal dengan fenomenologi. Sementara tatanan sosial hadir melalui sistem, norma, aturan dan nilai yang terlembagakan. Garfinkel menggabungkan kemampuan manusia melakukan interpretasi atas kontruksi dunia sosial yang hadir melalui peraturan dan norma yang dilembagakan.

Metode ini berkembang dengan pesat dari Los Angeles hingga ke Perancis dan ke seluruh dunia. Zimmerman (1970) memaparkan perbedaan antara perspektif etnometodologi dan sudut pandang sosilogi standar. Menurut Zimmerman sumber penelitian yang digunakan dengan cara tidak kritis, menggunakan tema-tema yang sama. Pengertian konsep tersituasi menjadi praktik terlembaga (*pratiques instituantes*).

Pendekatan etnometodologi yang semula pada *setting non-institusional*, kemudian berkembang pada *setting institusional* untuk memahami bagaimana seseorang mengerjakan tugas dan proses yang terjadi di institusi tempat tugas itu berlangsung. Mereka menggunakan prosedur untuk menghasilkan produk institusi. Fakta sosial demikian harus dipahami bukanlah objek yang selalu stabil melainkan hasil dari kegiatan atau aktifitas manusia yang berkesinambungan (Coulon, 2008). Pendekatan etnometodologi menonjol pada tindakan alamiah sekelompok orang yang berfokus pada rasionalitas kehidupan kelompok yang didasarkan pada keputusan, aturan kelompok, dan tindakan manusia dalam kaitannya dengan aturan kelompoknya.

Sejak tahun 1970-an etnometodologi terpecah menjadi kelompok yang objek penelitiannya tradisional seperti pendidikan, keadilan, administrasi. Kelompok yang lain yaitu kelompok yang menganalisis percakapan sehari-hari dikonstruksi ulang secara kontekstual yang dilakukan dengan memberi makna dan merefleksivitas untuk disajikan berdasarkan *common sense knowledge of social structures*. Penelitian ini menggunakan pendekatan yang terakhir.

Di sisi sebaliknya, walaupun etnometodologi memiliki banyak kelebihan namun ada beberapa kelemahannya. Ritzer dan Goodman (2003) mengemukakan beberapa kelemahan etnometodologi antara lain, melupakan akar fenomenologis karena mementingkan percakapan atau hasil wawancara, kehilangan refleksivitas untuk mengkritik diri sendiri. Hal ini disebabkan pengembangan etnometodologi yang jauh sehingga dianggap menyimpang dari premis yang melandasinya (Ludigdo, 2005).

Etnometodologi adalah pemahaman kegiatan praktik. Etnometodologi mengeksplorasi metode yang digun individu dalam melaksanakan kegiatan sehari-hari, menalar, mengkomunikasikan dan mengambil keputusan. Morgan (1979) menyatakan bahwa dalam etnometodologi, indeksikalitas dan refleksivitas memegang peranan penting. Dalam studi etnometodologi peneliti berhubungan dengan bagaimana anggota masyarakat melakukan tugas, menggambarkan dan menjelaskan bagaimana tatanan dunia kehidupan mereka (Burrell dan Morgan, 1979). Etnometodologi menunjukkan pemahaman aktor terhadap kehidupan kesehariannya. Plane (2000) mengungkapkan bahwa etnometodologi menganalisis prosedur yang biasanya digunakan individu untuk menjalankan aktifitas sehari-harinya. Riset yang terkait interaksi manusia dalam kehidupan sehari-hari yang berada dalam suatu norma, struktur, aturan, suatu kelompok atau etnis masyarakat, untuk hidup dan tumbuh bersama maka ini berarti dalam area

kajian etnometodologi. Etnometodologi adalah riset atau kajian makna terhadap suatu fenomena dari tind manusia yang berada dalam kelompoknya. Mereka bertindak dalam koridor kelompoknya, mereka adalah representasi subjektivitas kelompoknya. Kajian etnometodologi memahami keunikan tindakan sekelompok manusia dan pola interaksinya.

Pada tahun 1967 Garfinkel memperkenalkan pendekatan etnometodologi yang dapat digunakan pada tujuh area penelitian yaitu tentang tindakan alamiah etnik atau kelompok tertentu, kajian yang terkait dengan agen sosial di masyarakat, memahami kehidupan sekelompok manusia dan bagaimana interaksi dalam kelompok, berfokus pada praktik rasionalisasi kehidupan etnik atau kelompok, rasionalitas keberlanjutan berdasarkan keputusan dan tindakan kelompok, terkait dengan aspek tradisional, tindakan manusia terkait dengan aturan etnik atau aturan kelompoknya.

Penelitian ini menggunakan etnometodologi dan mengacu pada area “rasionalitas keberlanjutan berdasarkan keputusan dan tindakan kelompok” maka penelitian ini dimaksudkan untuk mengungkap praktik pola tata kelola dana haji yang didasarkan pada rasionalitas berkelanjutan diterapkan selama bertahun-tahun di Ditjen PHU Kemenag Republik Indonesia khususnya Direktorat Pengelola Dana Haji.

3.4. Desain Penelitian Etnometodologi

Pendekatan etnometodologi mengarah pada upaya untuk memahami praktik keseharian yang ada dalam kehidupan sekelompok orang, interaksi yang terjadi antar orang di dalamnya dalam koridor aturan kolektivitas organisasi mereka (Garfinkel, 1967). Etnometodologi mengacu pada investigasi atas sifat rasional dari ekspresi indeksikal dan praktik yang dilakukan sehari-hari. Etnometodologi

fokus pada aktifitas sehari-hari yang bersifat rutin dari suatu kelompok. Peneliti tidak hanya memperhatikan individu aktor melainkan keterkaitan dengan kelompoknya saat melakukan aktifitas tersebut. Alasan-alasan rasional dan praktis yang dipahami anggota organisasi yang melandasi mereka terus berperilaku demikian dan mengapa aktifitas itu dilakukan. Etnometodologi digunakan oleh peneliti untuk dapat menggambarkan bagaimana praktik sekelompok manusia yang terorganisir dalam kaitannya dengan pola interaksi sosial dalam kehidupan sehari-hari dalam satu kelompok unik tertentu.

Hal ini dinyatakan Collin (2000):

“in the etnometodologica is decided on the base of ad hoc judgement not individual judgement, but collective judgement, rising out of negotiations in the group”.

Penelitian ini menggunakan etnometodologi dan mengacu pada area “rasionalitas keberlanjutan berdasarkan keputusan dan tindakan kelompok” maka penelitian ini mencakup untuk menguak praktik tata kelola yang didasarkan pada rasionalitas berkelanjutan diterapkan selama bertahun-tahun di Direktorat Jenderal (Ditjen) Pengelola Dana Haji (PDH) Kemenag Republik Indonesia.

Beberapa konsep penting dari etnometodologi adalah praktik, akuntabilitas (*account*), indeksikalitas, reflektivitas, analisis aksi kontekstual, penyajian *common sense knowledge of social structures*. (Kamayanti, 2016). Indeksikalitas merupakan tema-tema tertentu. Dalam keseharian orang membuat indeks yang melalui ungkapan maupun bahasa tubuh. Etnometodologi memahami bahwa apa yang dilakukan seseorang tidak terlepas dari lingkungannya, dan membutuhkan persetujuan dari anggota kelompok untuk melakukan tindakan tertentu. Di sisi lain kita menyadari bahwa pengungkapan dibatasi oleh ruang dan waktu.

Refleksivitas adalah memahami hal yang tidak lumrah dikatakan atau dilakukan. Garfinkel (1967) menyebutnya "*uninteresting essential reflexivity of account*". Aktifitas rutin yang biasa dilakukan di kelompok mungkin dianggap biasa, sudah logis dan tidak penting. Hal ini diperkuat dengan logika kelompok atau komunitas (*common understanding*). Penelitian etnometodologis menuntut peneliti dituntut untuk mengungkapkan sesuatu yang menarik dari hal-hal yang dianggap tidak menarik oleh aktor. Aksi dalam etnometodologi adalah aksi organisasi yang dilakukan akibat interaksi antar anggota dalam kelompok. Peneliti memunculkan hal-hal yang tidak terlihat dari pengucapan atau percakapan yang terjadi. Aktifitas tersebut sebenarnya ada namun tidak diperhatikan karena anggota kelompok menggun *background expectancies* (Garfinkel:1). Selanjutnya pada tahapan akhir setelah dilakukannya analisis aksi kontekstual maka dilakukan penyajian *common sense knowledge of social structures*. Penjabaran atas tema-tema yang sudah ditentukan kemudian disajikan dengan menggunakan alasan rasional berdasarkan pengetahuan aktor di kelompok Ditjen PHU Kemenag RI.

3.5 Etnometodologi untuk mengungkap Praktik Tata Kelola Dana Haji

Dalam konteks penelitian ini peneliti fokus pada pemahaman terhadap tindakan atau praktik sehari-hari yang dijalankan para aktor dalam hal ini Direktorat Jenderal Penyelenggara Haji dan Umroh (PHU) di Kementerian Agama Republik Indonesia. Penelitian ini ditujukan untuk mengeksplorasi bagaimana Ditjen PHU khususnya Direktorat Pengelola Dana Haji mempraktikkan tata kelola yang baik, bagaimana mereka mengelola dana haji, bagaimana mereka berkomunikasi, bagaimana mereka mengambil keputusan atas masalah yang terkait dengan dana haji. Penelitian ini mengungkapkan realitas berupa aktifitas praktik, lingkungan praktik dan penalaran sosiologis praktik dalam konteks kelembagaan (Garfinkel, 1967).

Etnometodologi digunakan karena peneliti ingin menggambarkan apa yang dipraktikkan, apa yang dilakukan aktor dalam hal ini orang-orang yang bekerja di Ditjen PHU Kementerian Agama Republik Indonesia, khususnya Pengelola Dana Haji (PDH) mengenai apa yang mereka pikirkan, bagaimana mereka mengkomunikasikannya dan bagaimana mereka berinteraksi. Pemanfaatan pendekatan ini diharapkan dapat menangkap makna realitas dalam organisasi yang diteliti secara utuh, sebagaimana konteks yang meliputinya (Ludigdo, 2005). Pendekatan etnometodologi dapat dipahami praktik sosial sehari-hari untuk menggambarkan dasar yang digunakan dalam mengkonstruksi atau mempertahankan prosedur, pengetahuan, praktik sehari-hari mereka (Janson dan Mc Intosh, 1997).

Pemilihan etnometodologi mengharuskan peneliti terlibat aktif dalam situs penelitian. Dengan demikian peneliti dapat menangkap keseharian para aktor yang ditunjukkan dalam tindakan dan percakapan, sehingga peneliti dapat memahami pola praktik apa yang sebenarnya sedang terjadi, mengapa terjadi, bagaimana para aktor menyesuaikan diri terhadap perubahan suatu realitas. Etnometodologi menjelaskan bagaimana praktik para aktor membuktikan dan meyakinkan satu sama lain tentang suatu peristiwa dimana mereka terlibat secara koheren dan konsisten (Burrell dan Morgan, 1979).

Pendekatan etnometodologi dalam penelitian ini adalah untuk memahami dan menganalisa bagaimana praktik Dirjen PHU (Pengurusan Haji dan Umroh) khusus Direktorat Pengelola Dana Haji (PDH) di Kementerian Agama Republik Indonesia mempraktikkan pola tata kelola dana haji. Pemahaman dan atas pola tata kelola yang dimaksud didasarkan pada situasi yang terjadi pada konteks sehari-hari di organisasi tersebut. Peneliti memandang rentang aktifitas praktik tata

kelola dana haji secara lebih luas dan berusaha memahami bagaimana cara orang menegosiasikan konteks sosial yang melingkupi tata kelola dana haji.

Etnometodologi yang diterapkan pada Ditjen PHU secara garis besar terdiri dari indeksikalitas, reflektivitas, aksi kontekstual. Praktik sehari-hari dari kelompok orang-orang yang bekerja di Ditjen PDH dipahami dan dikuak dengan melakukan pengamatan dan wawancara. Hasil wawancara ini ditranskripsikan secara utuh. Kemudian dilakukan indeksikalitas dan menentukan tema-tema. Kemudian ditulis laporan berupa reflektivitas. Reflektivitas dituangkan peneliti atas tema-tema yang sudah ditentukan berdasarkan pikiran dan persepsi aktor di direktorat PDH. Selanjutnya seluruh data penelitian ini dituangkan dalam laporan dengan mengasumsikan "*taken for granted*" atau yang dianggap pasti yang disebut dengan *common sense knowledge of social structures*. Tema-tema hasil reflektivitas atas tata kelola dana haji ditulis dan dijabarkan dalam beberapa bab. Berikutnya dibuat sintesa atas temuan atas praktik tata kelola dana haji dan disimpulkan.

3.6 Prosedur Pengumpulan Data

Penelitian kualitatif mengumpulkan data melalui pengamatan, wawancara mendalam dan penelaahan dokumen (Creswell, 2013). Dalam Penelitian ini pengumpulan data dilakukan tiga tahap yaitu tahap awal observasi, tahap pengumpulan data lapangan, tahap pelaporan. Data dikumpulkan baik melalui wawancara dan informasi dari web Kementerian Agama Republik Indonesia.

Tahap awal meliputi kegiatan melakukan observasi umum, wawancara umum, menentukan fokus subjek serta informan. Observasi umum bertujuan untuk mengetahui apa yang sebenarnya terjadi di lapangan atau di situs penelitian. Kajian awal dilakukan atas fenomena ekstrim positif dan fenomena kehidupan

yang ekstrim negatif. Observasi umum ditujukan pada perilaku sekelompok orang sebagai calon subjek penelitian, bukan mengamati tindakan perorangan atau individu. Awal dari penelitian kualitatif yang menggunakan pendekatan etnometodologi dengan melakukan penelitian lapangan yang baik menuju pada penelitian yang baik pula (Fatchan, 2015). Adapun bentuk kegiatan observasi umum dapat berupa melihat perilaku kelompok, etnik, atau lembaga, kemudian membuat daftar pertanyaan terbuka, menentukan sasaran observasi dan waktunya, melakukan antisipasi kaitan dan antar sasaran sebagai suatu kesatuan yang utuh yang perlu dipertimbangkan. Di samping itu observasi umum juga ditujukan untuk mengenal lebih jauh kehidupan sehari-hari orang-orang yang berada pada kelompok tersebut. Wawancara ini untuk memastikan bahwa subjek penelitian *reliable* dan subjek penelitian *researchable*. Ini juga digunakan untuk mengakrabkan diri dengan subjek yang diteliti. Ini sangat penting untuk mendapatkan informasi yang terbuka, alamiah dan tidak ditutup-tutupi. Langkah berikutnya dalam tahapan ini adalah menentukan fokus wawancara yang ditulis dalam bentuk protokol wawancara dan menentukan informan penelitian.

Pada tahap pengumpulan data lapangan atau informasi ditujukan kepada sumber data yang terkait dengan perilaku individu dalam berinteraksi dengan sesamanya dalam satu kelompok. Catatan lapangan diarahkan pada hal yang dibicarakan dalam lingkup kelompok atau institusi dimana mereka berada sehari-hari. Tahap pengumpulan data meliputi lima kegiatan, yaitu wawancara terfokus, pengecekan keabsahan data, melakukan wawancara mendalam berupa dialog, menemukan tema-tema melalui analisis substansial, tematik, *coding* terhadap temuan, menemukan pemahaman subjek penelitian dan menyusun proporsi baru.

Tahap pengumpulan data di lapangan dilakukan melalui kegiatan wawancara terfokus. Untuk itu peneliti berupaya membaaur dengan subjek

penelitian. Peneliti perlu terlibat dalam keikutsertaan dalam kegiatan yang dijalani subjek penelitian. Patton (1992) mengemukakan beberapa pola pengamatan yaitu berperan penuh, berperan sebagai pengamat menjadi anggota 'pura-pura', berperan serta tanpa rahasia, pengamat penuh yang berposisi sebagai orang luar. Namun dalam pola di atas untuk pendekatan etnometodologi, peneliti tidak boleh sebagai pengamat penuh. Peneliti selanjutnya membuat daftar yang diamati, menentukan sasaran observasi dan waktu yang diperlukan, sertaantisipasi pertalian antar sasaran sebagai suatu kesatuan yang utuh (Fatchan, 2015). Ini disebut juga tahap reflektivitas.

Kemudian tahap akhir yaitu tahap pelaporan yang mencakup kegiatan reproduksi dengan mendiskusikan proporsi baru dan menyusun laporan penelitian akhir. Semua catatan yang dilakukan peneliti sejak tahap awal penelitian dengan melakukan observasi hingga analisis data. Berdasarkan catatan atas pengamatan peneliti saat berperan serta terhadap apa yang terjadi, dan hasil wawancara dengan aktor berupa catatan tentang apa yang dikat oleh informan atau aktor. Informasi lain yang menunjang hal ini seperti dokumentasi, foto, video dan informasi pendukung lainnya. Pemaparan hasil penelitian dapat berupa tema-tema, skema, model, kecenderungan-kecenderungan atau motif yang muncul dari data lapangan. Adapun tahapan penelitian dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 3.1. Tahapan Penelitian

3.7 Informan Penelitian

Informan adalah sekelompok individu yang menjadi unit analisis penelitian. Sekelompok orang ini berada dalam kegiatan kehidupan kelompok atau lembaga unik yang fenomenal. Subjek penelitian tidak dimaksudkan untuk menggambarkan karakteristik populasi namun dimaksudkan terfokus pada representasi suatu fenomena yang hendak dikaji. Informan yang kompeten dan representatif menjadi penting dalam penelitian ini. Kriteria informan dalam penelitian ini sebagai berikut cukup lama dan intensif dengan informasi yang mereka berikan, pernah terlibat penuh dengan kegiatan yang diinformasikan, tidak ada rekayasa dalam pemberian informasi. Secara garis besar ada tiga cara untuk menetapkan informan dengan cara memeriksa kecocokannya dengan kriteria yang sudah ditetapkan (*purposive*),

menggunakan prosedur kuota atau prosedur bola salju atau *snow ball*. Penentuan informan yang dilakukan dengan teknik *snow ball* artinya menentukan informan bergulir dari satu informan ke informan lainnya. Jika jawaban yang diberikan hampir sama atau sama, ini menandakan bahwa informasi yang didapat telah jenuh. Dalam metode bola salju, ditetapkan informan kunci dari awal, selanjutnya informan lain ditentukan kemudian. Dalam menentukan informan ditetapkan kriteria terlebih dahulu. Kriteria informan dalam penelitian ini adalah berpengalaman minimal dua tahun dalam proses pengelolaan dana haji, pernah ikut terlibat dalam proses pengawasan pelaksanaan ibadah haji, mempunyai perhatian untuk melakukan perbaikan tata kelola haji.

Berdasarkan kriteria di atas maka informan yang dipilih adalah kepala Ditjen Penyelenggara Haji dan Umroh (PHU) baik yang aktif ataupun mantan, pegawai Ditjen PHU khususnya yang berada di struktur di bawah PHU yaitu Direktorat Pengelola Dana Haji (PDH) Kementerian Agama, yang merupakan orang yang terlibat dalam perencanaan dan pengawasan dana haji.

Informan dalam penelitian ini mencakup empat orang kepala sub direktorat Pengelola Dana Haji yang mencakup kasubdir BPIH, kasubdir PPDH, kasubdir PAOH, kasubdir DAU. Keempat orang informan dari DPH ini yang terlibat langsung dalam pengelola Dana Haji. Pada saat wawancara baru dilakukan rotasi posisi sehingga informasi yang didapat peneliti lengkap. Informan lainnya adalah Ditjen PDH dan mantan Dirjen PHU periode sebelumnya. Di samping enam informan ini untuk mendapatkan informasi pelengkap peneliti mewawancarai wakil ketua komisi 8 DPR RI mitra Kemenag RI, serta satu orang petugas Daker di Mekah pada saat peneliti menjadi tamu Allah melakukan umroh pada tahun 2015 sehingga total semua ada delapan informan. Informan ini menurut peneliti adalah orang yang berkeahlihan dan memenuhi kriteria yang ditetapkan sebelumnya.

Tabel 3.1. Daftar Informan Penelitian

No.	Nama	Jabatan
1	Amsh	Kasubdir BPIH (Biaya Penyelenggara Ibadah Haji)
2	Wnn	Kasubdir PAOH (Pelaksana Anggaran Operasional Haji)
3	Sjto	Kasubdir PPDH (Pengelola dan Pengembangan Dana Haji)
4	Smno	Kasubdir DAU (Dana Abadi Umat)
5	SIh	Petugas Daker Mekah
6	Jml	Dirjen Pengelola Dana Haji (PDH)
7	Amy	Mantan Dirjen Penyelenggara Haji dan Umroh (PHU)
8	LHf	Wakil Ketua Komisi 8 DPR RI

3.8. Tahapan Analisis Data

Analisis data merupakan upaya untuk memaknai data yang berupa teks, gambar (Creswell, 2012). Analisis data kualitatif dilakukan bukan sekedar dengan menjelaskan fakta, namun lebih jauh untuk memahami proses dan memaknai fakta. Miles dan Huberman (1994) dalam Berg (2004) menyatakan ada tiga pendekatan utama untuk analisis data kualitatif, yaitu *interpretative approaches*, *social anthropological approaches*, dan *collaborative social research approaches*. Penelitian ini menggunakan pendekatan interpretif khususnya metode etnometodologi. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini mengikuti tahap-tahap analisis data penelitian kualitatif model interaktif (Milles dan Huberman, 1994) dan menggunakan tiga tahap analisis data menurut etnometodologi. Model interaktif terdiri dari tiga tahap yang dilakukan terus menerus dan berulang serta dapat dilakukan bersamaan dengan pengumpulan data. Ketiga tahapan ini adalah reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan dengan kata lain data yang terkumpul kemudian dianalisis dengan melakukan tiga tahap yaitu indeksikalitas, reflektivitas dan aksi kontekstual.

Analisis dilakukan melalui analisis aksi kontekstual atas reflektivitas atas data wawancara dengan para informan untuk mengeksplorasi atas apa yang

terjadi. Ibadah haji adalah kegiatan yang diselenggarakan dalam bentuk layanan kepada jamaah haji dan terkait di dalam secara langsung dalam pengelolaan dana publik yang harus dipertanggungjawabkan kepada publik.

Praktik tata kelola dana haji yang dijalankan para aktor di Ditjen PHU di Kemenag Republik Indonesia menjadi sumber data serta pengalaman peneliti sebagai pengawas haji sepuluh tahun silam dan wawancara dengan petugas daker di tanah suci saat peneliti melaksanakan umroh pada tahun 2017 serta pengetahuan peneliti digunakan dalam merefleksikan gambaran bagaimana Direktorat PDH Kemenag Republik Indonesia mempraktikkan tata kelola dana haji selama bertahun-tahun di Indonesia.

3.9. Alur Penelitian Etnometodologi

Studi etnometodologi ditujukan untuk melihat praktik keseharian, kebenaran induktif menjadi kebenaran pengetahuan. Garfinkel (1967) menyatakan: *“Etnomethodological studies are not directed to formulating or arguing correctives”*. Etnometodologi hanya melihat kebenaran berdasarkan yang tampak dalam kehidupan sehari-hari, tidak ditujukan untuk memperbaiki sesuatu yang salah. Fokus studi etnometodologi adalah aktivitas keseharian yang bersifat rutin.

Garfinkel (1967) mendefinisikan studi etnometodologi sebagai berikut :

“...everyday activities as members method for making those same activities visibly-rational and reportable for all practical purposes, i.e ‘accountable is organizations of commonplace everyday activities “

Studi etnometodologi melihat setiap anggota kelompok melakukan kegiatan yang sama yang rasional dan dapat dipertanggungjawabkan demi tujuan praktis. Etnometodologi melihat aktifitas yang dilakukan sekelompok orang bukan melihat aktifitas individual, melihat cara mereka melakukan aktifitas sebagai fakta yang objektif. Konsep penting dalam etnometodologi adalah tiga tahapan yaitu

indeksikalitas, refleksivitas, analisis aksi kontekstual, yang selanjutnya dilakukan penyajian *common sense knowledge social structures*.

3.9.1 Analisis Indeksikalitas

Indeks adalah tanda untuk memudahkan seseorang menemukan apa yang dicari dalam sebuah tabel atau dalam sebuah buku. Dalam aktifitas sehari-hari kita juga membuat indeks melalui ungkapan maupun bahasa tubuh. Anggota suatu kelompok biasanya melakukan aktifitas yang sudah disetujui oleh kelompoknya. Misalnya seseorang menangis apabila sedih. Ungkapan “menangis” dipahami sebagai representasi perasaan seseorang yang sedang bersedih. Pengungkapan “rasa sedih” ini sangat dibatasi oleh tempat dan waktu, karena kadangkala di tempat dan suasana lain menangis bisa diartikan rasa bahagia.

Berdasarkan data wawancara dilakukan sebagai cara mengumpulkan data dalam penelitian ini, dilakukan proses *indeksikalitas* untuk menentukan tema-tema tertentu. Jika ditemukan informasi yang berbeda antar satu informan dengan yang lain, maka peneliti melakukan triangulasi dengan mengkonfirmasi kembali ke informan lain atau dengan menelaah Laporan Penyelenggaraan Ibadah Haji baik yang dikeluarkan oleh Komisi Pengawas Haji Indonesia (KPHI) atau Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI). Keterkaitan tema dan sub-sub tema yang dituliskan merupakan reflektivitas atas tema-tema tersebut. Hasil wawancara dan perilaku yang diamati serta dari dokumen yang ada dieksplorasi guna menentukan tema dan sub-tema, atau disebut dengan indeksikalitas. Pada tahap reduksi data peneliti memilih, menyederhanakan dan meringkas serta mentransformasikan data yang ada dengan catatan-catatan di lapangan (Ludigdo, 2005).

Indeksikalitas diambil dari kata indeks istilah yang berupa kata atau frase dimana kata yang berfungsi membantu kita untuk mempermudah menemukan sesuatu. Jika kita mencari tema tertentu di dalam sebuah buku maka untuk mempermudah kita bisa melihat indeks yang biasanya berisi daftar panjang tema disusun menurut abjad, dengan melihat kata tersebut berada di halaman berapa, kita bisa menelusuri tema tersebut di dalam buku. Mungkin kita menemukan tema yang dicari di beberapa halaman. Satu halaman tidak selalu menjelaskan hal yang sama dengan halaman lain, inilah yang dinamakan analisis indeksikalitas.

Dari transkrip data wawancara dengan semua informan ditulis secara keseluruhan kemudian dimasukkan ke dalam kertas kerja indeksikalitas untuk kemudian ditentukan tema-tema. Berikut diberikan contoh dalam bentuk tabel.

Tabel 3.1. Contoh Indeksikalitas

No	Sumber Data (Informan)	Percakapan (interaksi)	Indeksikalitas
1	Informan 1	Tapi setiap yang terkumpul seminggu, Jumat sore semua terkumpul harus disetor ke syariah. Jika jumat libur maka terima 5 hari. agar bersih tidak dicampur2 ...	Amanah dalam menerima dana setoran awal
2	Informan 8	Iya...BPIH turun tapi biaya-biaya lain naik, menteri tidak bisa mengendalikan. Eselon tiga memasukkan angka-angka.	Biaya <i>indirect cost</i>

Tabel 3.1 menunjukkan bahwa percakapan hasil wawancara yang sudah ditulis dibuatkan indeks. Informan 1 menuturkan bahwa dana yang terkumpul di bank setiap akhir pekan disetorkan ke bank syariah. Menurut peneliti ini dapat dijadikan tema amanah dalam menerima dana setoran awal. Sementara di percakapan lain informan memberikan informasi tentang biaya penyelenggara

ibadah haji jika diturunkan dari tahun sebelumnya maka biaya lainnya adalah naik. Informasi ini dapat diindeksikalitas menjadi tema *indirect cost*. Tema-tema ini dijabarkan secara panjang lebar dalam satu bab tersendiri.

3.9.2 Analisis Refleksivitas

Refleksivitas artinya kata yang tidak menarik dan biasa-biasa saja namun berarti khusus bagi kelompok khususnya anggota di DPHU. Garfinkel (1967) menyebutnya, *“uninteresting essential reflexivity of account”*

Peneliti harus menemukan refleksi dari tindakan untuk menjelaskan aktiitas dari kelompok DPHU.

Garfinkel (1967) menegaskan bahwa,

to say that they (informants) are “not interested” to study practical actions is not complain nor to point an opportunity they miss, nor is it a disclosure of error, nor is it an ironic comment...Reflexivity is an unalterable an unavoidable conditions of their inquiries.

Aktifitas keseharian kelompok yang tidak menarik karena sudah demikian sehari-harinya, digali mengapa hal itu dilakukan. Tugas peneliti untuk menemukan alasan kelompok melakukan hal tersebut, melalui pencarian informasi dari informan penelitian. Pencarian ini dapat dilakukan melalui *“sociological reasoning”* yaitu analisis konsistensi. Proses pencarian pemahaman bersama atau *social reasoning* mencakup tiga hal yaitu dari informan, kesadaran mendalam informan serta kesepakatan kelompok informan. Peneliti mencari informasi terkait perilaku kelompok di Direktorat PDH dan mencari tahu interaksi diantara kelompok di PDH kemudian mengungkapkan dari sisi perspektif pelaku atau aktor Direktorat PDH.

Refleksivitas berbeda dengan refleksi. Saat seseorang dikatakan memiliki praktik refleksif, maka tidak berarti dia memikirkan apa yang sedang atau yang sudah dilakukannya. Para anggota kelompok tidak memiliki perhatian terhadap keadaan praktik di sekitarnya (kegiatan praktik sebagai tema). Mereka tidak

menganggap reflektivitas sebagai sesuatu yang seharusnya, tetapi mereka dapat mengenali dan mengamati anggota lain secara rasional. Reflektivitas diartikan menunjukkan ciri-ciri tertentu untuk menjelaskan kehidupan sosial. Reflektivitas merujuk kepada interdependensi yang sangat erat antara tampilan-tampilan di permukaan (berupa dokumen atau percakapan) yang realitas terkait yang melandasinya (suatu perbedaan yang khas dalam metode penafsiran dokumenter). Pembahasannya merupakan ciri-ciri pembentuk tatanan yang mereka buat untuk diobservasi. Reflektivitas menggambarkan praktik sekaligus merupakan suatu kerangka sosial. Reflektivitas adalah suatu sifat khas kegiatan sosial yang mensyaratkan kehadiran sesuatu yang dapat diamati dalam waktu bersamaan. Reflektivitas menggambarkan padanan antara mendeskripsikan dan menghasilkan suatu interaksi, antara pemahaman dan mengungkapkan pemahaman. Melakukan interaksi adalah dengan mengatakannya. Reflektivitas memperkirakan bahwa kegiatan-kegiatan yang dihasilkan oleh anggota dan menggerakkan situasi kehidupan mereka yang ditata setiap hari adalah sama dengan prosedur yang digunakan anggota untuk menjadikan situasi tertentu terdeskripsikan.

Penelitian ini menggunakan kertas kerja reflektivitas atas tema-tema hasil indeksikalitas. Untuk menyederhanakan maka kertas kerja indeksikalitas dan reflektivitas digabung sehingga mempermudah pemahaman atas interaksi atau percakapan atau pengucapan dari manuskrip data wawancara. Reflektivitas dalam penelitian ini dilakukan atas data wawancara yang sudah diindeks tersebut. Informasi yang diperoleh diuji kembali dengan meninjau catatan di lapangan. Kedalaman reflektivitas ditentukan oleh pengetahuan dan pengalaman peneliti. Peneliti pernah terlibat dalam proses pengawasan haji di tanah suci Mekah pada tahun 2005. Pengalaman menjadi pengawas penyelenggara haji menjadi pengetahuan sebagai referensi memahami diskusi terkait dana haji. Pada saat

umroh tahun 2017 peneliti berkesempatan mewawancara petugas daerah kerja (daker) Mekah dan Madinah menanyakan tentang pelayanan yang diberikan saat berada di tanah suci.

Adapun kertas kerja indeksikalitas dan reflektivitas yang digunakan sebagai berikut:

Tabel 3.2 Contoh Indeksikalitas dan Reflektivitas

No	Sumber Data (Informan)	Indeksikalitas	Percakapan (interaksi)	Reflektivitas (pemahaman bersama tentang interaksi)
1	Informan1	Amanah dalam menerima dana setoran awal	Tapi setiap yang terkumpul seminggu, Jumat sore semua terkumpul harus disetor ke syariah. Jika jumat libur maka terima 5 hari. agar bersih tidak dicampur2	Dana setoran awal harus disetor ke Bank Syariah. Bank syariah adalah bank tanpa riba, dana jamaah haji harus bersih dari riba. Kemenag menjaga hal ini sebagai bentuk amanah
2	Informan 8	<i>indirect cost</i> , subsidi	Iya...BPIH turun tapi biaya-biaya lain naik, menteri tidak bisa mengendalikan. Eselon tiga memasukkan angka-angka.	Biaya BPIH diminta turun oleh anggota Dewan , tapi sebenarnya biaya pemondokan naik , jadi kekurangannya di ambil dari <i>indirect cost</i>

Tabel ini adalah contoh memunculkan refleksifitas dari percakapan dan indeksikalitas yang sudah dibuat. Adapun indeks “dana setoran awal jamaah aman dari riba” dapat dibuat refleksifitas menjadi “dana setoran awal harus disetor ke Bank Syariah”. Bank syariah adalah bank tanpa riba, dana jamaah haji harus bersih dari riba dalam rangka taat pada syariat Allah swt. Sementara percakapan berikutnya dengan informan 8 diindeks menjadi “biaya *indirect cost*”. Ini selanjutnya direfleksifitaskan menjadi bahwa “biaya BPIH diminta turun oleh anggota Dewan (DPR RI), maka biaya diturunkan besarnya namun sebenarnya biaya

pemondokan naik, biaya transportasi naik sehingga kekurangannya di ambil dari *indirect cost*“.

3.9.3 Analisis Aksi Kontekstual

Analisis kontekstual yaitu mengungkapkan aktivitas keseharian yang bisa dikenali dan bersifat praktik. Etnometodologi pada tahap ini menjelaskan tentang keteraturan dan keterkaitan antara ekspresi indeksikalitas, rasionalisasi atas ekspresi indeksikalitas dan sebuah aksi indeksikalitas. Aksi kontekstual dalam etnometodologi merujuk pada aksi organisasi (*organizationally demonstrable*). Peneliti mengangkat aksi-aksi pada lingkup waktu dan tempat tertentu sehingga “terlihat” (Kamayanti, 2016).

Pada tahap dilakukannya analisis aksi kontekstual, peneliti menyajikan sekumpulan informasi yang disusun baik secara kualitatif berupa teks dan narasi, matriks ataupun bagan. Kemudian dicari keterkaitan antara sub tema. Pada tahap penyajian data, peneliti menyusun informasi berupa teks narasi. Analisis pada tahap ketiga ini adalah mengungkap aktifitas keseharian yang bersifat paktis yang dapat dikenali dan dapat dilaporkan. Aktifitas kelompok Direktorat Pengelola Dana Haji pada lingkup dan waktu tertentu kemudian diungkap peneliti berdasarkan “apa yang dipahami” oleh para aktor yang ada di Direktorat Pengelola Dana Haji Kementerian Agama Republik Indonesia. Pemahaman ini berlaku kontekstual sesame mereka yang kemungkinan berbeda dengan pemahaman masyarakat pada umumnya.

Muara dari penelitian ini adalah untuk memahami pola struktur sosial. Pemahaman dari indeks dari aktivitas keseharian dan kesepakatan dalam suatu komunitas. Relasi indeks dan reflektivitas mengungkapkan aksi indeksitas yang

terbentuk, dan bagaimana aktivitas dilakukan. Pemahaman inilah yang pada akhirnya mengarah pada budaya umum atau *common culture*.

Garfinkel (1967) menyatakan bahwa,

“the social sanctioned grounds on inference and action that people use in their everyday affairs and which they assume that others use in the way. Socially sanctioned facts of life in society that any bonafide members of society knows depicts such matters as the conduct of family life, market organization, distribution of honors,

Dalam kehidupan sehari-hari tindakan yang digunakan anggota kelompok dan mereka menganggap orang lain melakukan hal yang sama. Setiap anggota kelompok dapat menggambarkan hal yang sama dibalik aksi atau peristiwa tersebut. Sanksi-fakta-kehidupan-sosial yang ada dalam kelompok masyarakat menggambarkan perilaku dalam hal niat, tanggungjawab, kehidupan keluarga, organisasi dan sebagainya. Penyajian *common sense* menunjukkan pemahaman umum yang diterima semua anggota kelompok yang dianggap pasti dan mengarah pada pola budaya umum di kelompok tersebut atau *common culture*.

Aktivitas yang terkait dengan pengelolaan dana haji di DPHU dapat dilihat dan peneliti pahami dari kesamaan persepsi dan pemahaman mereka atas beberapa aktifitas berdasarkan alur siklus penyelenggaraan ibadah haji yang terkait tentang proses aktivitas pengumpulan dana setoran awal, pengembangan manfaat dana dan penggunaan dana subsidi dan pelaporan penyelenggara ibadah haji. Aktivitas yang nantinya terkait dengan dana haji ini dianggap sebagai “norma” yang dipahami dan disetujui oleh semua oknum di Ditjen PHU Kemenag Republik Indonesia.

Pada tahap penarikan kesimpulan sementara dan dilakukan verifikasi. Tema-tema yang sudah ada kemudian dilakukan penyajian *common sense knowledge of social structures*. Muara dari penelitian di bidang sosial adalah

pemahaman pola struktur sosial. Pada proses penarikan kesimpulan, peneliti menguji kembali informasi yang diperoleh dengan melakukan tinjauan ulang atas catatan di lapangan, kemudian mengkonfirmasi kembali hasil penelitian tersebut kepada informan untuk menghindari munculnya makna dari praktik yang bukan berasal dari lapangan. Hasil kesimpulan ini didiskusikan kembali kepada informan atau narasumber (Moleong, 2006). Proses identifikasi dan pengecekan ulang atas data dilakukan secara terus menerus.

3.10. Situs Penelitian

Penelitian ini mengambil situs Direktorat Pengelola Dana Haji (PDH) Kementerian Agama Republik Indonesia, karena berdasarkan Undang-undang no.8 tahun 2003 satu-satunya lembaga pengurusan haji adalah Kementerian Agama Republik Indonesia. Kementerian Agama Republik Indonesia memiliki sejarah dan peran penting bagi Indonesia. Untuk menjalankan amanah Kemenag RI memiliki struktur organisasi yang lengkap guna menjalankan fungsi dan tugasnya guna terwujudnya masyarakat Indonesia yang taat beragama, rukun, cerdas dan sejahtera lahir dan batin dalam rangka mewujudkan Indonesia yang berdaulat, mandiri dan berkepribadian berlandaskan gotong royong.

Direktorat Jenderal yang mengurus haji adalah Ditjen Penyelenggara Haji dan Umroh (PHU). Struktur organisasi Ditjen PHU yang dipimpin oleh seorang Direktur selaku pimpinan tertinggi. Direktur dibantu oleh seorang sekretaris yang mengurus administrasi untuk empat bagian dan 16 sub-bagian. Direktur mendelegasikan wewenang dan tanggungjawab untuk menjalankan fungsinya kepada empat organisasi kerja disebut direktorat yaitu Pengelola Dana Haji (PDH), Pembinaan, Pelayanan Dalam Negeri, Pelayanan Luar Negeri. Pengelola dana haji adalah Menteri selaku pengguna anggaran. Direktur jenderal (dirjen) PHU

ditetapkan sebagai bendahara umum penyelenggara dana haji dan Direktur Pengelolaan Dana Haji (PDH) sebagai kuasa bendahara umum.

Penelitian ini adalah tentang pola tata kelola dana haji sehingga para aktor yang dijadikan informan adalah sekelompok orang yang bertanggung jawab dalam mengelola dana haji yaitu orang-orang yang berada di Direktorat PDH. Fokus metode etnometodologi adalah praktik aktivitas rutin keseharian sekelompok orang dalam satu grup di Dirjen PDH. Perilaku aktor di Direktorat PDH yang memunculkan realitas tata kelola haji

Dalam studi etnometodologi objek yang diteliti bukanlah individu melainkan aktivitas individu dalam kaitannya dengan kelompok yang dalam hal ini adalah kelompok direktorat Pengelola Dana Haji (PDH). Fungsi PDH dijalankan oleh empat sub direktorat di bawahnya yang dibagi berdasarkan siklus keuangan atau dana haji. Keempat kepala sub direktorat (kasubdir) yaitu Kasubdir Biaya Penyelenggara Ibadah Haji (BPIH) yang merencanakan besaran BPIH, Kasubdir PPDH yang mengelola dan mengembangkan dana haji yang sudah terkumpul, Kasubdir PAOH sebagai pelaksana anggaran operasional haji dan Kasubdir Dana Abadi Umat (DAU) yang mengelola saldo dana haji hasil efisiensi penyelenggaraan haji. Keempat sub direktorat ini masing-masing membawahi empat sub-bagian pula yang membantu menjalankan amanah pengelolaan dana haji yang terdiri dari satu sekretaris dan tiga kepala seksi.

Kasubdir BPIH bertanggungjawab atas pengelolaan biaya penyelenggaraan ibadah haji khususnya dana setoran jamaah haji dan membawahi tiga seksi yaitu Kepala Seksi Setoran BPIH, Kepala Seksi Pengendalian Bank Penerima Setoran BPIH, Kepala Seksi Akuntansi dan Pelaporan Setoran Awal.

Kasubdir PPDH bertanggungjawab atas pengelolaan dan pengembangan dana haji dan membawahi tiga seksi yaitu Kepala Seksi Perbendaharaan Dana

Haji, Kepala Seksi Pengembangan dan Portofolio Dana Haji, Kepala Seksi Akuntansi dan Pelaporan. Kasubdir pengelola dan pengembangan Dana Haji (PPDH) menyusun rencana tahunan yang didasarkan pada perhitungan kebutuhan biaya penyelenggaraan ibadah haji sesuai musim haji dan tahun fiskal. Pelaksanaan akuntansi dilakukan oleh Unit Akuntansi yang juga membuat rekonsiliasi. Di samping neraca, laporan perasional, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan. Penerimaan PPDH adalah limpahan dari setoran awal BPIH dan pengeluarannya adalah untuk investasi, pengembalian pokok setoran awal, pembayaran investasi dari nilai manfaat. Perencanaan penggunaan nilai manfaat atas pengembangan setoran awal atas disusun setiap musim haji dan tahun fiskal berdasarkan persetujuan DPR RI.

Kasubdir PAOH bertanggung jawab atas Pelaksana Anggaran Operasional Haji dan untuk menjalankan tugas ini dibantu oleh empat seksi yaitu kepala seksi Perbendaharaan Operasional Haji, kepala seksi Verifikasi, kepala Seksi Akuntansi dan Pelaporan. Pejabat PAOH bertugas menyusun RKA meliputi biaya keperluan operasional haji dan pengeluarannya bertahap sesuai dengan kebutuhan. Pada akhir masa haji dibuat laporan keuangan secara berjenjang mulai dari Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) di kabupaten , Pembantu Wilayah (PW) di propinsi , Kantor Teknis UrusanHaji (KTUH) di Arab Saudi, Unit Akuntansi Eselon dua (UA EII) di Dirjen BPIH , Unit Akuntansi PAOH di tingkat nasional.

Kasubdir Fasilitas BP DAU bertanggungjawab untuk mengelola sisa dana operasional haji yang disebut dengan Dana Abadi Umat (DAU). Kasubdir DAU membawahi tiga seksi yaitu Kepala Seksi Perbendaharaan Dana Abadi Umat, Kepala Seksi Program dan Portofolio, Kepala Seksi Administrasi, Akuntansi dan Pelaporan. Pelimpahan sisa dana operasional BPIH yaitu selisih pendapatan dan beban pada satu musim haji (tidak termasuk *unrealized gain/loss* dari selisih kurs)

yang diterima satu bulan setelah laporan konsolidasi Penyelenggaraan Ibadah haji selesai diaudit.

Akuntansi Dana Haji umum memuat kerangka konseptual, penyajian neraca, laporan operasional, laporan arus kas, akuntansi asset, akuntansi penyusutan dan akuntansi kewajiban terhadap seluruh transaksi keuangan ibadah haji. Laporan keuangan Dana Haji merupakan konsolidasi dari sub sistem, yaitu laporan keuangan Setoran BPIH, laporan keuangan PPDH dan laporan keuangan PAOH. Laporan keuangan mencakup neraca, laporan aktivitas keuangan, laporan arus kas, catatan atas laporan keuangan yang disusun pada akhir musim haji dan akhir tahun fiskal. Laporan keuangan ini diserahkan ke Presiden Republik Indonesia dan DPR RI selambat-lambatnya tiga bulan setelah berakhirnya musim haji. Penjelasan ini didasarkan atas data yang dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan para informan, observasi dan dokumentasi di Kementerian Agama Republik Indonesia yang berlokasi di Jakarta. Deskripsi mengenai Kementerian Agama membantu pemahaman atas situasi dan kegiatan di situs penelitian.

Hasil wawancara ditranskrip kemudian dibuat indeksikalitas yang memunculkan beberapa tema. Selanjutnya dilakukan refleksifitas yang menggambarkan pemahaman para aktor atas praktik pola tata kelola dana haji di situs penelitian ini. Peneliti menjadi bagian tak terpisah dari penelitian ini dengan menambahkan interpretasi atas data dari web Kemenag Republik Indonesia, pengetahuan dan pengalaman peneliti dalam mengawasi pelaksanaan ibadah haji di tanah suci pada tahun 2006 dan pada saat wawancara dengan daker sewaktu peneliti umroh ke tanah suci pada tahun 2015.

Penyelenggaraan haji merupakan suatu kegiatan yang bersifat berkesinambungan dan melibatkan dana besar dan menjadi tanggungjawab

Direktorat Jenderal Pengurusan Haji dan Umroh yang membawahi Direktorat Pengelola Dana Haji (PDH). Siklus pengurusan haji dapat dikelompokkan pada tiga kegiatan besar yaitu penerimaan dan investasi atau optimalisasi dana haji, pengeluaran dana haji melalui pencairan BPIH serta pertanggungjawaban dana haji yang menjadi final saat disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia.

Kebijakan yang digunakan dalam penyelenggara haji mengacu pada peraturan maupun kebijakan internal Kemenag berupa Putusan Menteri Agama (PMA) maupun keputusan bersama Dewan Perwakilan Rakyat berupa undang-undang. Dana yang digunakan harus mendapat persetujuan DPR RI termasuk penetapan besaran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH). Struktur dengan kejelasan penggambaran tugas dan kewajiban menggambarkan arah tata kelola yang baik di Ditjen PDH. Penjabaran fungsi dan tugas di direktorat Pengelola Dana Haji menggambarkan siklus dana haji sebagai berikut:



Gambar 3.2. Struktur Organisasi Direktorat PDH dan Siklus Dana Haji

3.11. Ikhtisar

Metodologi Penelitian yang digunakan dalam penelitian berlandaskan pada ontologi pemikiran Garfinkel yang melihat praktik keseharian sekelompok individu dalam keseharian mereka sebagai suatu kebenaran aturan yang dipahami dan disepakati bersama. Pendekatan yang digunakan kualitatif dengan metode interpretif. Menggunakan kaca mata Garfinkel yaitu menggunakan metode etnometodologi. Penelitian ini melihat perilaku keseharian aktor di Direktorat Pengelola Dana Haji (PDH) sebagai realitas tata kelola dana haji.

BAB IV

POLA AMANAH DALAM SISTEM PENERIMAAN DAN OPTIMALISASI DANA HAJI

4.1. Pengantar

Bab ini menjabarkan sistem penerimaan dana haji yang setiap hari semakin besar jumlahnya. Sistem penerimaan dana setoran awal dilakukan di bank penerima setoran awal. Bank yang dipilih adalah bank syariah mengingat dana yang disetor jamaah adalah dana untuk menunaikan ibadah haji. Dana yang digunakan dijaga dari ketercampurannya dengan riba.

Dana yang tertumpuk di bank syariah dioptimalisasikan pemanfaatannya melalui investasi. Jenis investasi yang dipilih adalah yang memiliki resiko kecil alias aman. Walaupun pilihan lain dapat memberikan manfaat yang lebih namun pengelolaan dana haji dilakukan dengan pola aman. Aman sesuai dengan syariat Islam, aman dalam arti jauh dari resiko berkurangnya dana jamaah haji dalam proses investasi atau optimalisasi dana haji.

4.2. Sistem Penerimaan Dana Haji

Penerimaan dana haji yang disetor calon jamaah haji untuk terdaftar sebagai calon jamaah haji sehingga dapat melaksanakan ibadah haji pada musim haji di tanah suci. Dana yang bersifat titipan ini yaitu diawali dengan akad wakalah artinya dana titipan tidak boleh hilang atau berkurang. Penyelenggaraan ibadah haji meliputi serangkaian kegiatan yang meliputi pembinaan, pelayanan dan perlindungan dalam pelaksanaan ibadah haji. Penyelenggara ibadah haji di Indonesia diamanahkan kepada kementerian Agama Republik Indonesia. Kementerian menyusun organisasi untuk melaksan amanah ini dengan baik. Ilmu

bisnis menyatakan bahwa “*money follows function*” artinya setiap kegiatan haji mulai dari perencanaan, persiapan, pelaksanaan haji, evaluasi setelah pelaksanaan haji memerlukan dana. Undang-undang no 13 tahun 2008 menjadi acuan bahwa Direktorat Pengelolaan dana hajilah yang mengelola dana haji dalam arti yang mengoptimalkan manfaat dana haji yang terkumpul dari setoran awal jamaah. Keuangan haji seyogyanya digunakan untuk mendanai serentetan aktifitas haji mengingat haji adalah rukun Islam kelima yang mensyaratkan kemampuan atau *istitho’ah*.

Kisah-kisah dalam sejarah Islam menceritakan betapa mulianya orang yang membantu seorang jamaah haji baik membantu dana yang diperlukannya maupun memfasilitasinya selama menjalan ibadah haji. Calon jamaah haji itu adalah tamu Allah swt. Nabi Muhammad saw menjelaskan bahwa ciri orang beriman itu adalah yang senantiasa memuliakan tamu. Maka sering kita dengar pelayanan yang diberikan para pengelola atau travel Haji dan Umroh, juga pelayanan yang diberikan Pemerintah Arab Saudi sebagai tuan rumah. Bahkan tak jarang kita mendengar para darmawan yang bersedekah melayani haji bukan mencari keuntungan sebesar-besarnya dari proses berkumpulnya manusia di tanah suci.

4.3. Dana Setoran Awal di Bank Syariah

Seorang muslim yang ingin menunaikan kewajibannya menjalankan rukun Islam kelima maka pada tahap awal dia harus melakukan pendaftaran dengan melakukan beberapa langkah sebagai berikut: calon jamaah haji membuka rekening di Bank Penerima Setoran (BPS) karena tidak semua bank bisa menerima setoran BPIH. Kesepakatan Kemenag dan DPR RI memutuskan bahwa Bank Penerima Setoran haruslah bank syariah. Melaksanakan haji adalah bagian dari ketaatan menjalankan syariah maka dari awal setoran awal dana haji haruslah di bank syariah untuk menghindari riba.

Informan (1) mengungkapkan bahwa,

“ pada tahun 2014 ada 17 bank karena harus syariah , ada 3 bank transito jadi... BRI, BNI, Mandiri ...BRI yang tidak ada syariah ada 480 yang tidak ada syariahnya. Tujuan 3 bank untuk memudahkan jamaah di pelosok2 di seluruh tanah air. Tapi setiap yang terkumpul seminggu, Jumat sore semua terkumpul harus disetor ke syariah. Jika jumat libur maka terima 5 hari. agar bersih tidak dicampur2 ...BRIS terbatas antara lain Bank Aceh, Bank Nagari, Sumut, Sumsel, DKI, Jateng, Jatim, .ada UUS. Kalau BUS: ada 12...”

Berdasarkan informasi di atas Kemenag menjadikan bank syariah untuk menerima setoran awal dana haji. Tahun 2014 sebagai contoh ada tujuh belas bank walau hanya tiga bank Syariah, yaitu Bank Negara Indonesia 1946, Bank Mandiri, Bank Rakyat Indonesia (BRI). Penggunaan ketiga bank ini dengan tujuan memudahkan calon jama'ah mengakses bank guna melakukan transaksi. Di beberapa daerah beberapa bank belum syariah namun mereka sudah membuka unit usaha syariah (UUS). Walaupun diamanahkan UU harus dilakukan setoran awal pada bank syariah namun mengingat luasnya wilayah Indonesia dan terbatasnya Bank Syariah yang ada maka diperbolehkan setoran dilakukan di beberapa bank konvensional yang ditunjuk Kemenag.

Keinginan Direktorat PDH semua uang setoran jamaah adalah ke bank syariah. Ini menunjukkan bahwa ketaatan syariah dijadikan prioritas dalam memilih Bank Penerima Setoran (BPS) dana haji. Hanya disayangkan Bank Syariah sedang mengembangkan sayapnya tapi belum menjangkau semua wilayah di Indonesia. Sebagaimana Majelis Ulama Indonesia mengatakan bahwa riba itu haram maka untuk menghindari riba yang ada di bank konvensional maka bank syariah lah pilihannya.

Informan juga menyatakan bahwa dalam praktiknya bank syariah melakukan setoran setiap hari Jumat sore dengan alasan tidak tercampur dengan yang bukan syariah. Alasan ini menunjukkan bahwa Direktorat PDH menunjukkan komitmen

untuk menjaga dana haji agar tak tercampurnya dana dengan riba atau dana yang berasal dari transaksi lainnya. Komitmen ini terlihat kuat dari pernyataan informan.

Mekanisme pendaftaran jika seseorang yang ingin melakukan ibadah haji harus mengikuti beberapa prosedur. Prosedur pertama melakukan pendaftaran haji untuk itu disyaratkan harus memiliki kelengkapan Kartu Identitas atau KTP dengan setoran awal minimal Rp. 500.000,-. Tabungan ini tanpa kartu ATM, tanpa imbal hasil, tanpa biaya administrasi dan hanya diperuntukkan untuk setoran haji. Bila tabungan ini sudah berjumlah Rp. 25 juta maka beserta surat keterangan sehat dan golongan darah untuk mendaftar haji dari Puskesmas.

Langkah berikutnya mendaftar di Kantor Kementerian Agama Kota atau Kabupaten untuk mendapatkan formulir Surat Pendaftaran Pergi Haji (SPPH). SPPH ini berisi data golongan darah, nomor rekening haji dan data pribadi lainnya. SPPH ini dibawa ke bank tempat membuka rekening untuk mendapatkan nomor porsi haji. Calon jamaah haji harus balik melapor ke kantor Kementerian Agama dengan melengkapi berkas-berkas berupa pasfoto, fotocopy KTP, Surat Nikah, Kartu Keluarga di samping surat Keterangan Sehat dari Puskesmas, bukti setoran awal BPIH dan SPPH. Dengan tahapan ini maka orang tersebut mendapatkan "porsi" dan resmi dicatat sebagai calon jamaah haji Indonesia. Calon jamaah tinggal memeriksa kapan keberangkatan dengan memeriksa informasi di website kemenag.go.id.

Besaran setoran awal yang harus disetor calon jamaah haji adalah Rp.25.000.000,- Informan (1) menyebutkan bahwa,

setor awal semua sama yaitu Rp. 25 juta. Biaya berangkat BPIH setiap tahun berbeda, pada Mei 2009 dirubah bahwa dana setoran awal menjadi Rp 25 juta.

Keterangan di atas ini menunjukkan bahwa besaran setoran awal calon jamaah adalah sama di seluruh Indonesia yaitu Rp.25.000.000,- yang menjadi standar jumlah harus dibayar oleh setiap calon jamaah haji. Besaran total yang

harus disetorkan tergantung pada besaran Biaya Penyelenggara Ibadah haji (BPIH) yang ditetapkan pada tahun keberangkatannya. Indonesia sebagaimana negara muslim lain mendapatkan jatah kuota yang ditetapkan oleh Pemerintahan Arab Saudi berdasarkan jumlah penduduk muslim. Pada tahun 2017 kuota haji Indonesia menjadi 221.000 orang setelah mendapat tambahan kuota 100.000 orang dari raja Salman saat berkunjung ke Jakarta. Tambahan kuota haji ini sudah diajukan Indonesia sejak Konferensi OKI 2016 di Jakarta. Ini merupakan prestasi diplomasi Republik Indonesia khususnya Menteri Agama, Lukman Hakim Saifuddin. Sementara jumlah calon jamaah haji yang sudah mendaftar rata-rata 40.000 perbulan, sampai saat ini calon jamaah yang masuk daftar tunggu sampai tahun 2013 sekitar lima juta orang.

Munculnya antrian panjang tidak diantisipasi oleh UU no.13/2008 yang memang pada tahun 2008 belum terjadi antrian ini.

Sebagaimana Informan (2) menyampaikan bahwa,

... tunggu giliran ... diberlakukan disebabkan karena banyaknya pendaftaran. Seperti saat kita mau bayar ke bank antri gitu 155.200 kuota jumlah, normalnya 200 ribuan. Karena perbaikan di masjidil haram, kuota itu dikurangi...kita regular 190.000 dipotong menjadi 155.200. Yang kita urus 155.200 plus petugas kloter (bersama jamaah) dan non kloter (tidak bersama jamaah tapi melayani di sana atau di daker)

Berkaitan dengan informasi dari informan mengenai masa tunggu calon jamaah ke tanah suci disebabkan karena belum diantisipasinya jumlah calon jamaah yang mendaftar untuk menunaikan ibadah haji ke tanah suci. Tunggu giliran ini terjadi sejak tahun 2008 karena satu tahun sebelumnya calon jamaah haji hanya menunggu selama tiga tahun saja. Setiap tahun waktu tunggu giliran ini semakin panjang bahkan ada daerah yang harus menunggu sampai 20 tahun. Mengingat jumlah yang banyak maka proses administrasi dimulai dari pendaftaran calon jamaah haji sampai laporan pertanggungjawaban harus

dilakukan dengan cepat dan benar. Pencatatan dana haji harus dilakukan dengan saksama, maka sewajarnya uang yang terkumpul digunakan untuk seluruh aktifitas haji juga dicatat dengan benar. Seseorang yang ingin melaksanakan ibadah haji mendaftar, membayar ongkos haji dan berangkat sesegera mungkin pada musim haji. Jumlah penduduk muslim Indonesia yang sekitar 250 juta orang dan kuota yang diperoleh hanya 178.800 orang pada tahun 2016. Meningkatnya jumlah calon jamaah haji menyebabkan terjadinya antrian yang panjang.

Pada tahun 2008 saat dibuatnya UU no.13/2008 tentang Penyelenggaraan Haji, saat seseorang sudah mendapatkan nomor porsi atau nomor *seat* maka dia berangkat haji dua atau tiga tahun berikutnya. Namun setelah tahun 2010 animo masyarakat meningkat untuk melaksanakan rukun Islam ini menyebabkan terjadinya antrian yang panjang, bukan hanya terkait tahun keberangkatannya namun diikuti dengan menumpuknya dana setoran awal jamaah.

Penumpukan barang apalagi uang adalah sesuatu bentuk kemubaziran.

Allah subhanallahu wa ta'ala (SWT) berfirman yang artinya,

“Janganlah kamu menghambur-hamburkan harta secara boros. Sesungguhnya pemboros-pemboros itu adalah saudara-saudara syaitan”.(QS Al Isro' 26-27)

Allah SWT memerintahkan agar uang dan harta dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya. Penggunaannya haruslah sesuai dengan syariat Islam yaitu untuk kegiatan yang bermanfaat. Ibnu Mas'ud sebagaimana Ibnu Abbas mengatakan bahwa: “Tabdzir ialah infak yang tidak pada tempatnya, menginfakkan harta dalam maksiat kepada Allah, dalam jalan yang tidak benar dan untuk kerusakan.”

Firman Allah SWT *innal mubadzdziriina kaanuu ikhwaanasy syayaathiina* “Sesungguhnya pemboros-pemboros itu adalah saudara-saudara syaitan.” Yakni, saudara dalam keborosan, kebodohan, pengabaian terhadap ketaatan, dan kemaksiatan kepada Allah swt. Sementara syaitan ingkar kepada Rabnya, syaitan itu telah mengingkari nikmat Allah yang diberikan kepadanya dan sama sekali tidak

mau berbuat taat kepada-Nya, bahkan ia cenderung durhaka kepadaNya dan menyalahi-Nya. Pada ayat lain Allah SWT berfirman yang artinya,

“...dan belanjakanlah hartamu di jalan Allah dan janganlah kamu menjatuhkan dirimu sendiri ke dalam binasaan, dan berbuat baiklah karena sesungguhnya Allah orang-orang yang berbuat baik”. (QS Al Baqarah: 195)

Islam menetapkan bahwa menimbun atau menumpuk harta tidak diperbolehkan. Harta itu harus digunakan sebesar-besar manfaat untuk orang banyak. Kelebihan harta harus dimanfaatkan untuk kegiatan produktif, tidak boleh ditumpuk untuk mendapatkan keuntungan karena persediaan barang yang sedikit cenderung meningkat harganya dan menguntungkan pedagang. Uang setoran awal jamaah jelas tidak boleh ditumpuk apalagi jika ditujukan untuk mendapatkan keuntungan.

Berdasarkan beberapa peringatan ayat Al Qur'an di atas menunjukkan bahwa penumpukan dana setoran awal merupakan praktik yang terus berlangsung, walaupun ini tidak ideal namun praktik di Direktorat PDH menganggap ini wajar saja. Penekanan penting bagi Kemenag adalah sistem penyimpanan uang atau dana setoran awal di Bank Syariah. Bank memberikan rekening koran membantu Kemenag menjaga komitmennya dalam memastikan prinsip taat syariah sudah dilakukan. Dana yang terkumpul besar jumlahnya maka untuk mengamankan secara teknis dilakukan melalui perjanjian kerjasama antara Kemenag dengan Bank Penerima Setoran. Jika terkumpul Rp 20 milyar maka separuhnya Rp 10 milyar langsung didepositokan. Kemenag Republik Indonesia sudah melakukan perjanjian kerjasama dengan beberapa bank syariah.

Informan (1) menyampaikan bahwa,

Dana yang terkumpul di ban-bank ini setiap seminggu biasanya pada Jumat sore semua dana yang terkumpul harus disetor ke Bank syariah pusat. Jika jumat libur maka hari Senin pekan berikutnya. Dana yang dalam lima hari kerja langsung di setor ke bank syariah agar dana haji bersih tidak dicampur-campur dengan dana riba.

Informasi yang diungkapkan informan menggambarkan bahwa semua dana yang terkumpul disetorkan setiap pekan ke pusat. Dana haji adalah uang yang digunakan untuk menjalankan syariat yaitu ibadah haji ke Mekah, maka dana yang digunakan untuk melaksanakan ibadah haji haruslah yang sesuai syariat. Komitmen untuk taat syariah sebagai bentuk amanah yang dikemukakan dijadikan landasan untuk menerima dana haji tersebut jadi haruslah aman dari unsur riba. Bank Penerima Setoran (BPS) yang ditunjuk adalah bank yang beroperasi berdasarkan syariah yaitu bank syariah. Penunjukkan bank-bank syariah sebagai penerima setoran ditetapkan berdasarkan putusan Menteri Agama Republik Indonesia. Praktik dalam sistem penerimaan dana haji menunjukkan bahwa aktor di PDH berupaya amanah dengan berkomitmen kuat dalam mentaati syariat.

4.4. Optimalisasi Dana Haji

Penyelenggaraan ibadah haji diawali dengan setoran awal yang dibayar calon jamaah haji dan untuk itu mereka mendapatkan nomor porsi dan perkiraan waktu keberangkatan. Semenjak tahap setoran awal ini diurus oleh subdit BPIH. Dana yang disetor dikelola oleh bagian ini. Calon jamaah menyetor uang di Bank Umum Syariah (BUS) atau di Unit Umum Syariah (UUS).

Dana setoran awal ini dianggap sebagai 'wakalah' atau dana titipan. Wakalah berarti calon jamaah haji mewakilkan dana setoran awalnya kepada Negara dalam hal ini Menteri Agama untuk dimanfaatkan secara optimal dalam penyelenggaraan ibadah haji (Abimanyu, 2017). Wakalah berasal dari kata *wazan* (*wakala-yakilu-waklan*) yang berarti menyerahkan atau mewakilkan urusan, dengan demikian wakalah berarti pekerjaan yang diwakilkan (Antonio, Syafi'i, 2008). Wakalah juga berarti *at tafwid* yang artinya pendelegasian atau pemberian mandat (Muhammad, 1995).

Jumlah calon jamaah haji yang mendaftarkan diri meningkat terus, rata-rata mencapai 40.000 setiap bulannya. Otomatis dana semakin menumpuk juga. Dalam usaha menghindari kemubaziran maka dana yang menumpuk tersebut diupayakan untuk diinvestasikan agar mendatangkan nilai manfaat. Investasi yang dipilih adalah investasi pada surat berharga yang aman tidak memiliki resiko yang tinggi. Biasanya dipilih investasi di deposito atau di sukuk. Investasi ini juga dilakukan melalui bank syariah. Informan (1) menyatakan bahwa

Setiap bulannya bank-bank menyampaikan rekening koran yang Saldo giro, nilai Sukuk Rp 37,550T (2016).Selanjutnya setiap dibuat laporannya di kemenag go.id ada laporan posisi saldo dirjen haji, sukuk 35 T, setoran dan sebagainya.

Dana setoran awal ini kemudian dikelola oleh subdit BPIH. Sebagaimana informan (1) lebih jauh mengungkapkan bahwa,

Sesuai UU no 13 tahun 2008 dana haji hanya boleh dikembangkan untuk tiga jenis: sukuk, deposito, giro. Jenis investasi memang sangat terbatas ke dalam tiga hal itu. Sangat terbatas, jadi kita ngga bisa ngapa-ngapain.

Penuturan informan tentang pemanfaatan dana yang menumpuk dengan melakukan investasi dalam giro, deposito, sukuk. Pembatasan instrumen keuangan yang digunakan sudah sesuai dengan amanat undang-undang bahwa Kemenag hanya diperbolehkan diinvestasikan pada sukuk, deposito dan giro. Ini memang cara investasi yang aman, namun di sisi lain jika dikelola secara profesional dengan perhitungan dan pertimbangan azas manfaat maka dana ini dapat diinvestasi di surat berharga lainnya yang mendapatkan *return* tinggi tanpa mengabaikan resiko kerugian. Selanjutnya Informan (1) menjelaskan bahwa,

Kementerian Agama pernah melakukan kerjasama Kementerian Keuangan Republik Indonesia, untuk menempatkan dana haji di SBSN (surat berharga sertifikat Negara) atau dikenal dengan sukuk.

Pernyataan informan ini menunjukkan bahwa Kemenag sudah memulai kerjasama dengan Kementerian Keuangan Republik Indonesia untuk

menginvestasikan dana haji di sukuk yaitu surat berharga sertifikat Negara. Dana yang menumpuk di Kemenag Republik Indonesia ini dioptimalisasikan dengan menggunakan instrumen keuangan sukuk dan deposito di bank-bank syariah atau bank konvensional yang ditunjuk. Pertimbangan masalah keamanan dana haji inilah yang menyebabkan investasi hanya di instrumen keuangan deposito dan sukuk. Dana yang tertumpuk di bank menjadi tugas Kemenag Republik Indonesia untuk mengoptimalkannya. Informan (2) menyampaikan bahwa,

“Setiap bulannya bank-bank menyampaikan rekening koran yang saldo giro, nilai Sukuk Rp 37,550 T (2016). Selanjutnya setiap bulan dibuat laporannya di kemenag go.id ada laporan posisi saldo- dirjen haji, sukuk 35 T, setoran dan sebagainya.

Dana yang diinvestasikan atau yang disebut optimalisasi dana haji di Kemenag mendapatkan laporan dari bank tempat dilakukannya investasi tersebut pada setiap bulannya. Walaupun optimalisasi ini belumlah optimal namun aman menjadi pilihan agar dana titipan jamaah tidak berkurang. Informan (1) mempertegas bahwa komitmen aktor untuk sesuai syariat menjadi pilihan utama dalam optimalisasi dana jamaah,

“Investasi yang paling besar saat ini adalah di sukuk...khan. Negara yang berutang, jadi bagi hasil paling besar ya sukuk, sekarang return 8,4%, hanya jangka panjang 5 tahun. Investasi terbesar kedua adalah Deposito, jenis deposito bermacam-macam, ada investasi di deposito yang sebulan, 3 bulan, 6 bulan, 12 bulan.

Sistem optimalisasi dana haji yang dilakukan Kemenag adalah menempatkan dana haji di deposito atau di sukuk. Pernyataan informan di atas menunjukkan bahwa aktor amanah dengan berkomitmen dalam menentukan pilihan dan sukuk dipilih karena merupakan surat berharga yang aman, menyusul di deposito. Aman jadi alasan Ditjen PDH memilih sukuk dan deposito saja. Deposito dengan segala keragamannya menjadi pilihan utama.

Sistem operasionalnya setiap tanggal 30 Maret sampai dengan bulan November ditetapkan banknya dan setiap tanggal 25 ditetapkan deposito 100 M (spesial rate 7%). Ini diusahakan untuk mencari 25 basis poin dia atas BI rate. BI *rate* sekarang turun menjadi 6,5% bulan kemarin (Juni 2016) masih 7,5% tawaran 6,5 %. Besaran ini dinyaakan di PKS (Perjanjian Kerjasama). Kemenag dalam hal ini Ditjen PHU mengupayakan pengembangan dana haji dengan memindah dana tersebut dari satu bank ke bank BPS lainnya untuk mencari keuntungan sehingga dana tidak diam saja di bank. Ini memang aman dilakukan karena hanya melihat *rate* dan memindahkan dana ke bank yang tarifnya lebih tinggi sehingga dapat dipastikan imbal hasilnya lebih tinggi. Namun di sisi lain resiko penempatan uang yang kadang tidak hanya di bank pemerintah tetapi juga ke bank swasta memiliki resiko tinggi. Jika terjadi sesuatu maka siapa yang mengganti dana publik yang hilang tersebut.

Sistem optimalisasi dana yang terkumpul di bank selanjutnya dilakukan '*bidding*' yaitu memindahkan dana dari satu bank ke bank lainnya setiap tiga bulan. Informan (1) mengatakan bahwa,

Kita melakukan *bidding* setiap tiga bulan. *Bidding* kita bobot. Teknisnya secara administrasi ada penawaran , kemudian kita lihat laporan kinerja bank 3 bulan dan jumlah jamaah yang *waiting list* berapa ?

Informasi ini menunjukkan cara yang maksimal bisa dilakukan oleh Kemenag Republik Indonesia. Di sisi lain praktik ini memungkinkan munculnya kecurigaan. *Bidding* yang dimaksud adalah memindahkan tumpukan dana dari satu bank ke bank BPS lainnya yang menjanjikan *rate of return* yang lebih tinggi. Kerugian muncul mengingat selisih keuntungan dapat saja di selewengkan.

Informan (1) menyampaikan bahwa,

saya paling takut disini...ada yang tanya ke saya , pak... kalau kita hanya nabung Rp 5 juta di bank maka kita dikasih payung, kalau Rp 78 T dikasih apa? InsyaAllah tidaklah ...ha..ha

Penuturan informan ini menunjukkan kekuatirannya atas tuduhan orang lain. Pada praktiknya informan menunjukkan keinginan dan komitmennya untuk mengelola dana haji yang jauh dari penyelewengan. Pernyataan ini juga menunjukkan bahwa bagi penyelenggara haji haram mengambil keuntungan dari dana investasi ini untuk kepentingannya pribadi dan memang tidak patut karena ini adalah dana orang lain yaitu milik calon jamaah haji. Tindakan yang dilakukan Kemenag Republik Indonesia untuk melakukan *bidding*, sebenarnya tidak boleh, mengingat Kemenag Republik Indonesia tidak memiliki wewenang untuk bertindak seperti penanam modal atau saham.

Praktik yang dilakukan menimbulkan keraguan atas pemanfaatan yang diperoleh atas investasi dana haji tersebut. Informan (8) mengungkapkan bahwa,

Kemenag setiap tiga bulan memindahkan dana tersebut diantara bank-bank, siapa yg bisa memberi pengembalian yang besar. Total dana sekitar Rp 7 trilyun. Siapa yang punya kewenangan.

Berdasarkan informasi informan di atas menunjukkan bahwa Kementerian Agama Republik Indonesia sudah berusaha optimal untuk mencari manfaat dana yang lebih besar namun kewenangannya dibatasi dengan Undang-undang. Jumlah besar sampai mencapai tujuh trilyun rupiah memang jika memiliki fungsi regulator membuat regulasi terkait keagamaan, ibadah dan sebagainya. Sementara praktik *bidding* terus berlangsung, hal ini dilakukan untuk mengembangkan dana yang menumpuk di Bank Penerima Setoran (BPS). Senada dengan itu informan (2) yang pernah memimpin pengelolaan dana haji berpendapat bahwa,

DPHU mengelola dana haji? Harusnya tidak boleh. Makanya perlu badan sendiri yang diberi kewenangan untuk mengelola keuangan yang bisa dalam bentuk deposito dan sukuk. Ini yang aman. Investasi dalam bisnis real tidak boleh.

Investasi yang paling aman adalah apada deposito dan sukuk, Kemenag RI tak akan mengambil resiko apapun atas optimalisasi dana haji ini. Informan lain menambahkan,

...investasi returnnya paling tinggi adalah dana jangka panjang, tidak ada sebaik dana haji....dibanding instrumen keuangan lainnya. Tidak ada dana jangka panjang sebaik dana haji.

Penutuan informan ini menandakan bahwa walau ada dana besar dengan peluang besar pula namun Kemenag dengan keterbatasannya tidak melakukan inovasi atau memilih bentuk investasi lain demi kemandan dana haji.

Informan lain mitra Kemenag Republik Indonesia menampakkan keterkejutan mengingat Kemenag adalah lembaga yang membuat regulator bersama DPR khususnya yang terkait dengan ibadah haji sekaligus dituntut sebagai eksekutor penyelenggara haji.

4.5. Ikhtisar

Pola komitmen terlihat dalam sistem penerimaan dana setoran awal dana haji melalui Bank Syariah sebagai bank penerima setoran haji, kecuali untuk jamaah yang berada di daerah yang tidak ada bank syariah maka diperbolehkan bank konvensional menjalankan fungsi ini. Jumlah jamaah yang dapat diberangkatkan terbatas tergantung kuota yang ditentukan oleh pemerintah Arab Saudi. Peningkatan kesadaran dan ekonomi masyarakat mengakibatkan antrian pemberangkatan jamaah haji dalam antrian panjang. Dana setoran juga menumpuk di bank syariah.

Sistem optimalisasi manfaat atas dana menganggur ini dilakukan dengan menempatkannya pada deposito dan sukuk. Dana dianggap sebagai wakalah. Walaupun dibandingkan dengan pilihan investasi lain yang dapat mendatangkan nilai yang lebih tinggi namun tidak dilakukan mengingat resiko yang juga. Pilihan

jenis investasi adalah berdasarkan komitmen untuk taat syariah yaitu memenuhi unsur *wakalah* yaitu dana titipan tidak boleh berkurang jumlahnya.

BAB V

POLA KOLABORASI DALAM SISTEM PENETAPAN BPIH DAN TRANSPARANSI PERTANGGUNGJAWABAN BPIH

5.1. Pengantar

Bab ini membahas pola kemitraan dalam penetapan biaya penyelenggaraan ibadah haji (BPIH). Proses penetapan BPIH sesuai dengan UU dilakukan oleh Kemenag RI dan mendapat persetujuan DPR RI. Besaran BPIH diusulkan oleh Kemenag RI dan dibahas serta dikonsultasikan ke DPR RI. Proses ini mengalami beberapa kali rapat sebelum akhirnya disepakati bersama. Kemenag Republik Indonesia mengusulkan pagu berdasarkan beberapa asumsi, nilai tukar, jumlah kloter dan sebagainya. Kemenag mengusulkan BPIH dengan mengklasifikasikan dua kelompok komponen yaitu *direct cost* dan *indirect cost*. Klasifikasi ini mempunyai makna tersendiri bagi aktor pengelola dana haji di Ditjen PDH yang berbeda dengan pemahaman dalam istilah pada ilmu akuntansi.

Proses penetapan BPIH memakan waktu yang panjang melalui pembahasan beberapa kali antara Kemenag RI dan DPR RI. Setelah DPR RI menyetujui maka dana BPIH akan cair dan digunakan untuk Pelaksanaan Operasionalisasi Anggaran Haji. Dengan menggunakan teknologi komunikasi membantu kemenag Republik Indonesia dalam mempercepat proses penyusunan laporan pertanggungjawaban yang nantinya diserahkan kepada DPR Republik Indonesia. Jika DPR menerima dan menyetujui laporan pertanggungjawaban ini maka selesailah tugas penyelenggaraan ibadah haji Kemenag RI pada periode tersebut. Ini menjadi pertanda suksesnya pola kerjasama yang transparan yang terjadi antara Kemenag RI dan DPR RI sebagai wakil rakyat khususnya wakil jamaah haji. Keterbukaan atau transparansi dalam tata kelola dana haji merupakan tuntutan masyarakat sebagai pemangku kepentingan. Kemajuan

teknologi informasi menjadi alasan kuat yang memungkinkan adanya keterbukaan dan komunikasi yang lebih efektif. Komunikasi dengan calon jamaah haji menjadi lebih mudah khususnya dalam kaitannya dengan transaksi di bank syariah. Laporan pertanggungjawaban yang direkap atas penggunaan *virtual account* seharusnya lebih mudah dipahami dan segera dapat dikomunikasikan kepada masyarakat langsung maupun melalui rapat-rapat dengan institusi perwakilan masyarakat seperti DPR Republik Indonesia.

5.2. Proses Penetapan BPIH

Dasar hukum penetapan besaran biaya penyelenggaraan ibadah haji (BPIH) adalah amanah Undang-undang no 19/1999, negara mengakui bahwa ibadah haji merupakan rukun Islam kelima yang wajib dilaksanakan oleh umat Islam yang memenuhi kriteria *'istitha'ah* berupa kemampuan materi, fisik dan mental. Ini menunjukkan bahwa penyelenggaraan ibadah haji adalah tugas negara.

Penetapan besarnya BPIH dilakukan oleh Menteri Kemenag Republik Indonesia bersama dengan DPR RI. Proses yang memakan waktu tidak singkat disebabkan beberapa hal yang pada prinsipnya adalah pada masalah komunikasi dan sosialisasi. Undang-undang nomor 13/2008 tentang biaya penyelenggaraan ibadah haji menyebutkan bahwa, besaran BPIH ditetapkan Presiden atas usul Menteri setelah mendapatkan persetujuan DPR (pasal 21).

Sistem pembahasan dimulai dari Ditjen Penyelenggara Haji dan Umroh (PHU) untuk merumuskan konsep rincian pengeluaran selama operasional penyelenggaraan ibadah haji berdasarkan biaya-biaya tahun sebelumnya, baik biaya di dalam negeri maupun di luar negeri. Bahan ini dibahas dalam rapat intern Kemenag Republik Indonesia untuk selanjutnya dipresentasikan di hadapan Bank Indonesia dan Badan Pusat Statistik (BPS), Departemen Perhubungan, Departemen Kesehatan. Kemudian dibentuk tim kecil (*timcil*) untuk menghasilkan draft BPIH. Draft inilah yang diajukan untuk dibahas di DPR RI khususnya komisi 8.

Rapat dilakukan dengan dua tahap, pertama rapat dengar pendapat umum (RDPU) dan rapat kerja (RK). Kesepakatan bersama DPR RI dan Kemenag inilah yang diajukan kepada Presiden untuk ditetapkan sebagai BPIH.

Sistem penetapan BPIH dilakukan bersama oleh Kemenag Republik Indonesia bersama DPR RI. Kemenag menyampaikan usulan pagu, kemudian dibahas bersama anggota komisi 8 DPR RI dalam beberapa kali rapat. Pagu yang diusulkan pada tahun 2018 ini adalah BPIH sebesar Rp. 61 juta rupiah perjamaah. Kemenag merinci biaya yang harus dikeluarkan dengan membagi komponen secara rinci dalam dua kelompok yaitu *Direct Cost* dan *Indirect Cost*. Proses pencairan BPIH membutuhkan waktu namun Kemenag sudah melakukan proses pencarian pemondokan, katering, bus untuk transportasi di Arab Saudi.

Evaluasi dan laporan penyelenggaraan haji dimulai dari laporan umum yang merupakan kumpulan dari laporan petugas haji melingkupi sejak pendaftaran, kegiatan di dalam negeri hingga operasional haji di tanah suci. Laporan ini diserahkan ke DPR RI untuk dibahas. DPR RI menerima laporan dari Kemenag, Laporan hasil pemeriksaan BPK atas sistem pengendalian intern penyelenggaraan ibadah haji, laporan hasil pengawasan Penyelenggara Ibadah Haji (PIH) di Arab Saudi yang dilakukan Komisi yang ditugaskan untuk ini yaitu komisi Pengawas Haji Indonesia (KPHI).

Namun di sisi lain keluhan dari anggota DPR Republik Indonesia sebagai berikut:

“kesal saya ...mereka tidak dapat menjelaskan darimana angkanya muncul, jadi memerlukan waktu yang lama untuk dibahas”

Ungkapan informan yang merupakan wakil komisi 8 DPR Republik Indonesia tersebut menunjukkan bahwa intensitas tinggi keterlibatan kedua belah pihak yaitu Kemenag dan DPR RI dalam membahas pengelolaan dana haji. DPR RI memiliki

hak *budgeting* sehingga persetujuan mereka menjadi landasan hukum kuat. Informan (8) menjelaskan,

“mereka tidak bisa menjelaskan ke DPR sehingga DPR masih keliru ”

Pernyataan informan ini menunjukkan bahwa pembahasan bersama tentang dana haji intens dilakukan namun tidak menjadi tanggungjawab Kemenag memahamkan anggota dewan atas pengelolaan dana haji. Aktor Kemenag RI memposisikan kesetaraan dalam pembahasan sehingga komunikasi dapat berjalan efektif. Kemenag RI membutuhkan pengesahan atas anggaran sebagai rencana keuangan penyelenggaraan ibadah haji dan pelaporan pertanggungjawaban atas penggunaan dana tersebut.

Jumlah besaran BPIH yang diinginkan anggota dewan semakin menurun setiap tahunnya, sebesar US \$ 2.712 -turun \$502- setara Rp 34 juta (2015), US \$ 2.585 (turun \$ 227) setara Rp. 34. 641.304 (2016) dan Rp. 34.890.312,- (2017). Namun penurunan BPIH ini sebenarnya menaikkan anggaran untuk indirect cost. Informan (8) mengatakan bahwa, pembayaran *direct cost* pelunasan turun. Ada sedikit *miss leading* karena sisanya ditutupi dengan *indirect cost*”.

Keterangan informan di atas menyatakan bahwa walaupun pembayaran *direct cost* menurun dan efisien namun sebenarnya total biaya tidaklah menurun. Biaya penyelenggara ibadah haji pada prinsipnya tidak turun karena biaya transportasi, pemondokan naik setiap tahunnya. Kenaikan ini disebabkan faktor eksternal karena inflasi dan sebagainya. Pertemuan dan komunikasi dengan DPR Republik Indonesia dalam membahas besaran BPIH menunjukkan bahwa DPR Republik Indonesia cenderung menghendaki penurunan besaran BPIH, untuk meringankan beban calon jamaah haji sehingga jamaah membayar pelunasan yang kecil. Hal ini dapat dipahami sebagai perjuangan politik anggota dewan di mata konstituennya. DPR Republik Indonesia merupakan lembaga perwakilan

masyarakat termasuk sebagai perwakilan calon jamaah haji. Wajarlah jika DPR menginginkan turnnya besaran BPIH. Di sisi lain total biaya penyelenggaraan haji tidaklah turun. Maka kekurangannya tersebut ditutupi dengan *indirect cost*. Aktor Direktorat PDH Kemenag RI menyebutnya dengan “subsidi”.

Informan (7) lain menjelaskan bahwa dalam praktik di lapangan banyak anggaran yang tak terkait jamaah di tambahkan,

Iya...BPIH turun tapi biaya-biaya lain naik, Menteri tidak bisa mengendalikan. Eselon tiga memasukkan angka-angka. Ada pertemuan konsolidasi, pertemuan membuat prosedur dan seterusnya.

Penuturan informan di atas memberi informasi bahwa BPIH turun namun biaya-biaya lain menjadi naik. Keluhan informan atas penggunaan dana haji yang tidak terkait dengan jamaah secara langsung. Fungsi Kemenag Republik Indonesia untuk membina, membuat aturan dan sosialisasinya melalui berbagai seminar, rapat, buku panduan sebagainya dimasukkan ke BPIH. Proses pengalokasian anggaran mengikuti pola “biasanya”. Pengajuan dana untuk penyelenggaraan haji dilakukan oleh Menteri Agama dengan DPR RI. Menteri membawa usulan pagu dan usulan anggaran yang secara formalitas disampaikan kepada DPR RI khususnya kepada komisi Agama yaitu di komisi 8 yang membidangi agama, perempuan. Teknis lebih lanjut dilakukan pembahasan sampai dua atau tiga kali yang dihadiri oleh direktur BPIH di bawah Direktorat Pengelola Dana Haji (PDH).

Besaran pagu juga tidak menyimpang jauh dari tahun sebelumnya dan kenaikan walaupun ada tidak terlalu besar masih dalam batasan wajar. Hal ini dilakukan oleh Direktorat PDH secara kolaborasi dengan anggota komisi delapan DPR Republik Indonesia yang membidangi sosial dan agama.

5.3. Komponen BPIH *Direct Cost*

Besaran BPIH ditetapkan berdasarkan komponen biaya yang diperhitungkan yang pada dasarnya meliputi biaya akomodasi jamaah, penyediaan konsumsi, transportasi darat selama berada di Arab Saudi baik di Mekah maupun di Madinah. Untuk tahun 1439 H / 2018 M misalnya Kemenag RI mengajukan pagu/plafon yang diusulkan pada penyelenggaraan Ibadah Haji tahun 1439 H/2018 M sebagai berikut:

- a. Penyediaan Akomodasi jamaah haji di Arab Saudi
 - 1) Pagu/plafon akomodasi di Makkah sebesar SAR4.515,00/pax.
 - 2) Pagu/plafon akomodasi di Madinah sebesar SAR1.239,00/pax.
 - 3) Pagu/plafon akomodasi cadangan di Makkah sebesar SAR2.452,00/pax.
 - 4) Pagu/plafon akomodasi cadangan di Madinah sebesar SAR5.250,-/pax.
- b. Penyediaan Konsumsi jamaah haji di Arab Saudi
 - 1) Pagu/plafon konsumsi di Madinah sebesar SAR13,23/pax.
 - 2) Pagu/plafon konsumsi di Jeddah sebesar SAR13,23/pax.
 - 3) Pagu/plafon konsumsi di Makkah sebesar SAR13,23/pax.
 - 4) Pagu/plafon konsumsi di Armina sebesar SAR364,-/paket.
- c. Penyediaan Transportasi Darat jamaah haji di Arab Saudi
 - 1) Pagu/plafon transportasi shalawat sebesar SAR133,00/pax.
 - 2) Pagu/plafon *upgrade* transportasi antar kota sebesar SAR96,00/pax.

Pengajuan plafon BPIH ini didasarkan pada asumsi bahwa kuota dan kloter 2017: 204.000 / 511 Kloter , 2018: 204.000 / 511 Kloter sementara asumsi nilai tukar 2017: SAR1= Rp3.570 dan 2018: SAR1= Rp3.570. Biaya kordinasi dengan pemerintahan Arab Saudi yang mengurus haji disana dicatat sebagai beban pelayanan muassasah Twafah, Adillah dan Maktab Wukala Al Muahad sebesar 2017: SAR294 dan 2018: SAR309 .

Biaya pemondokan jamaah selama di tanah suci untuk akomodasi Makah 2017: SAR4.375 dan 2018: SAR4.515, besarnya akomodasi cadangan di Makah

2017: SAR2.335 dan 2018: SAR2.452 sementara di akomodasi di Madinah 2017 : SAR850 dan 2018: SAR1.239 Akomodasi Cadangan di Madinah 2017: SAR5.000 dan 2018: SAR5.250.

Pengalaman akomodasi pemondokan jamaah Indonesia mendapatkan akomodasi yang jauh dari masjid baik di Mekkah maupun di Madinah. Untuk itu perlu adanya transportasi untuk mengantar jamaah ke masjid, untuk itu biaya naqobah sebesar 2017: SAR528 dan 2018: SAR555 dan Upgrade Naqobah 2017: SAR90 dan 2018: SAR96. Sementara tinggal di Mekah maka Katering di Madinah dan Makkah 2017: SAR12 (18 Kali & 25 Kali) dan 2018: SAR13,23 (18 Kali dan 50 Kali). Biaya lain yang penting adalah pada puncak ibadah haji yaitu wuqf di Arofah. Biaya Perkemahan Armina asumsi 2017: SAR300 dan 2018: SAR315 serta transport ke Arofah biaya Bus Shalawat 2017: SAR126 dan 2018: SAR133. Katering di Armina 2017: SAR15 dan 2018: SAR16,54

Setiap jamaah saat di tanah suci mendapat uang saku yang disebut Living Cost 2017: SAR1.500 dan 2018: SAR1.000. Para jamaah juga dibayarkan biaya asuransi Premi Asuransi 2017: Rp 50.000 dan 2018: Rp 50.000. Sementara sebelum berangkat para jamaah diberi bekal pengetahuan terkait manasik haji sebesar 2017 : 8 sampai dengan 10 kali @ Rp75.000 serta 2018:8 sampai 10 kali @ Rp 85.000 Akomodasi di Embarkasi 2017: Rp 50.000, 2018: Rp60.000

Tabel 5.1. BPIH (*direct cost*) tahun 2018

NO	KOMPONEN	1438H/2017M				1439H/2018M					
		SAR 1,00 = Rp 3.570,00				SAR 1,00 = Rp 3.570,00					
		Pagu Rata-Rata	Sumber Pembiayaan			Pagu Rata-Rata	Sumber Pembiayaan				
Dana Optim	Beban Jemaah		Dana Optim	Beban Jemaah							
1.	Biaya Penerbangan dari Embarkasi ke Arab Saudi (PP)	Rp 26.143.812	Rp -	Rp 26.143.812	=	Rp 26.143.812,00	Rp 26.241.231,54	Rp -	Rp 26.241.231,54	=	Rp 26.241.231,54
2.	Biaya Akomodasi Makkah	SAR 4.375	SAR 3.425	SAR 950	=	Rp 3.391.500,00	SAR 4.515	SAR 2.840	Rp 1.675,00	=	Rp 5.979.750,00
3.	Biaya Akomodasi Madinah	SAR 850	SAR 850	SAR -	=	Rp -	SAR 1.239	SAR 1.239	Rp -	=	Rp -
4.	Living Cost	SAR 1.500	SAR -	SAR 1.500	=	Rp 5.355.000	SAR 1.000	SAR -	Rp 1.000,00	=	Rp 3.570.000,00
				Jumlah	Rp 34.890.312,00					Jumlah	Rp 35.790.981,54
				Pembulatan	Rp 34.890.312					Pembulatan	Rp 35.790.982

Usulan BPIH (*direct cost*) tahun 1439H/2018M naik sebesar Rp900.670,- atau 2,58 persen dari BPIH (*direct cost*) tahun 1438H/2017M. Hal ini disebabkan karena kenaikan biaya penerbangan haji, penyesuaian PPN 5%, serta perubahan pola sewa pemondokan di Madinah. Besaran untuk *living cost* menjadi SAR 1000 per jamaah namun sebagai kompensasinya jumlah makan di Makah diusulkan meningkat dari 25 kali pada tahun 2017 menjadi 50 kali pada tahun 2018

Tabel 5.2 BPIH (*direct cost*) TPHD tahun 2018

NO	KOMPONEN	1439H/2018M			
		SAR 1,00 =		Rp 3.570,00	
		Pagu Rata-Rata	Dana Optim	Sumber Pembiayaan	
			Beban TPHD		
1	Biaya Penerbangan dari Embarkasi ke Arab Saudi (PP)	Rp 26.241.231,54	Rp -	Rp 26.241.231,54	Rp 26.241.231,54
2	Akomodasi Makkah	SAR 4.515,00	SAR -	SAR 4.515,00	Rp 16.118.550,00
3	Akomodasi Madinah	SAR 1.239,00	SAR -	SAR 1.239,00	Rp 4.423.230,00
4	<i>Living Cost</i>	SAR 1.000,00	SAR -	SAR 1.000,00	Rp 3.570.000,00
5	Konsumsi Makkah	SAR 661,50	SAR -	SAR 661,50	Rp 2.361.555,00
6	Konsumsi Madinah	SAR 238,14	SAR -	SAR 238,14	Rp 850.159,80
7	Masa Kedatangan & Kepulangan di Bandara	SAR 14,23	SAR -	SAR 14,23	Rp 50.801,10
8	<i>Welcome Drink</i> di Madinah	SAR 1,00	SAR -	SAR 1,00	Rp 3.570,00
9	Konsumsi Arafah & Mina	SAR 215,02	SAR -	SAR 215,02	Rp 767.621,40
10	Tambahan Layanan Arafah Mina	SAR 100,00	SAR -	SAR 100,00	Rp 357.000,00
11	Tambahan Air Mineral	SAR 4,00	SAR -	SAR 4,00	Rp 14.280,00
12	Naqobah (GSF)	SAR 555,00	SAR -	SAR 555,00	Rp 1.981.350,00
13	Upgrade Naqobah Jemaah	SAR 96,00	SAR -	SAR 96,00	Rp 342.720,00
14	Transportasi Shalawat	SAR 133,00	SAR -	SAR 133,00	Rp 474.810,00
15	Beban Pelayanan Muassasah (GSF)	SAR 309,00	SAR -	SAR 309,00	Rp 1.103.130,00
16	Perkemahan Armina (GSF)	SAR 315,00	SAR -	SAR 315,00	Rp 1.124.550,00
17	Upgrade Tenda di Arafah	SAR 200,00	SAR -	SAR 200,00	Rp 714.000,00
18	Konsumsi Jemaah Haji di Embarkasi	Rp 120.000,00	Rp -	Rp 120.000,00	Rp 120.000,00
19	Akomodasi Jemaah Haji di Embarkasi	Rp 60.000,00	Rp -	Rp 60.000,00	Rp 60.000,00
20	DAPIH	Rp 868,00	Rp -	Rp 868,00	Rp 868,00
21	Gelang Identitas	Rp 17.000,00	Rp -	Rp 17.000,00	Rp 17.000,00
22	Gelang GPS Jemaah	Rp 575.000,00	Rp -	Rp 575.000,00	Rp 575.000,00
23	Asuransi Jiwa dan Kecelakaan	Rp 50.000,00	Rp -	Rp 50.000,00	Rp 50.000,00
Jumlah					Rp 61.321.426,84
Pembulatan					Rp 61.321.427,00

Tabel di atas menunjukkan bahwa besarnya dana yang diperlukan oleh seoran g calon jemaah haji sebesar Rp.61.321.427,-. Besarannya ini mencakup semua biaya baik *direct cost* dan *indirect cost*.

5.4. Komponen BPIH *Indirect Cost*

Indirect cost adalah dana yang diperoleh dari hasil optimalisasi dana haji setoran awal dari jemaah. Optimalisasi ini dilakukan oleh Kemenag RI dengan meginvestasikan dana tersebut dalam instrumen keuangan. Ini dimungkinkan karena calon jemaah menunggu beberapa tahun sebelum berangkat sehingga dana yang disetor ke bank syariah menganggur kemudian dioptimalisasi guna mendapatkan nilai manfaat.

Tabel 5.3 BPIH *Indirect Cost* tahun 2018

NO	URAIAN	BPIH 1439H/2018M (Rp)	BPIH 1438H/2017M (Rp)
A	PELAYANAN JEMAAH HAJI		
1	Biaya Pelayanan Jemaah di Arab Saudi	5.085.629.641.524	4.883.697.757.050
2	Biaya Pelayanan Jemaah di Dalam Negeri	406.806.582.200	270.182.591.077
	TOTAL BIAYA PELAYANAN JEMAAH HAJI	5.492.436.223.724	5.153.880.348.127
B	OPERASIONAL HAJI		
1	Biaya Operasional Haji Arab Saudi	146.354.846.321	125.936.187.510
2	Biaya Operasional Haji Dalam Negeri	212.462.276.937	167.064.939.900
	TOTAL BIAYA OPERASIONAL HAJI	358.817.123.258	293.001.127.410
	TOTAL BIAYA PELAYANAN JEMAAH HAJI DAN OPERASIONAL HAJI	5.851.253.346.982	5.446.881.475.537
C	SAFEGUARDING/CONTIGENCY	40.000.000.000	40.000.000.000
	TOTAL PENGGUNAAN OPTIMALISASI (INDIRECT COST BPIH)	5.891.253.346.982	5.486.881.475.537
	RATA-RATA PER JEMAAH	28.878.693	26.896.478

Biaya *indirect cost* mencakup biaya pelayanan jemaah, biaya operasional haji dan biaya keamanan dan kontijensi . Bila dihitung per jemaah haji maka rata-rata biaya *indirect cost* yang dikenakan kepada jemaah haji Rp.28.878.693,-. Ini naik sebesar rata-rata dua juta rupiah perjemaah dari biaya tahun sebelumnya.

5.5. Sistem Pencairan Dana BPIH

Dengan disetujuinya besaran BPIH oleh DPR RI maka anggaran akan dicairkan dan dialokasikan untuk membiayai penyelenggaraan haji.

Informan (2) mengatakan bahwa,

besaran...berapa-berapanya disetujui DPR ... katakanlah Rp 10 trilyun kita dapat bertahap ke subdit (PAOH). Kemudian kita bayar langsung ke Arab Saudi, untuk pelaksana. Walaupun baru diputuskan besarnya, namun sejak awal kami sudah persiapan. Jika tidak demikian..yaa mepet....bagaimana lagi?

Berdasarkan informasi dari informan di atas dapat kita ketahui bahwa Direktorat PDH sudah melakukan pembayaran dan kesepakatan di tanah suci sebelum dicairkannya dana BPIH. Ini dilakukan mengingat proses penetapan BPIH memakan waktu rata-rata sebulan dan untuk pencairannya juga membutuhkan waktu lagi. Direktorat PDH mengambil kebijakan dengan melakukan survey

pendahuluan dan penjajakan untuk mencari pemondokan, bus dan catering di tanah suci. Kesepakatan memakan waktu juga dan jika disepakati lebih awal diharapkan mendapatkan harga yang relatif lebih murah. Jika dekat dengan waktu haji maka biaya-biaya ini meningkat tajam. Ini berlaku hukum ekonomi bahwa semakin banyak permintaan sementara penawaran tetap maka harga akan naik. Hal ini disampaikan oleh informan (3),

Untuk mendapatkan harga yang murah tidak menunggu selesainya proses penetapan BPIH. Kami biasa bekerja sepanjang tahun. Ada rombongan yang berangkat ke Arab Saudi untuk mengurus *deal* untuk pemondokan, catering, bus. Biasanya yang berangkat adalah teman-teman yang dulu kuliah di Timur Tengah karena mereka bisa berbahasa Arab ... ini besar pengaruhnya untuk deal-deal tersebut. Orang Arab ini punya kultur yang beda dengan kita ...he..he..

Informasi informan di atas menunjukkan bahwa proses persiapan untuk ibadah. Khususnya penyelenggaraan ibadah haji. Sistem pembayaran dilakukan setelah terjadi kesepakatan antara Kemenag RI dan DPR Republik Indonesia. Kerjasama yang harmonis antara Kemenag RI dan DPR RI memperlancar proses penetapan BPIH dan Anggaran Kemenag Republik Indonesia khususnya terkait dana haji di Direktorat Pengelola Dana Haji.

5.6. Transparansi Laporan Pertanggungjawaban BPIH

Sistem akuntansi BPIH dibagi menjadi tiga yaitu sistem akuntansi BPIH, sistem akuntansi pengelola dan pengembangan dana haji (PPDH) dan sistem akuntansi pengelola anggaran operasional haji (PAOH). Ketiga sistem akuntansi tersebut menghasilkan laporan keuangan yang selanjutnya dikonsolidasikan menjadi Laporan keuangan Penyelenggaraan Ibadah Haji (PIH). Pengarsipan atau pendokumentasian semua transaksi dan bukti pengeluaran belum tertib.

Laporan Penyelenggaraan Ibadah Haji diserahkan ke DPR Republik Indonesia selambat-lambatnya tiga bulan setelah musim haji berlalu. Laporan ini

selanjutnya akan diaudit oleh BPK RI dan akan dibahas di DPR RI. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Republik Indonesia melakukan audit atas dana haji atas dasar UU no 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. BPK melakukan audit atas dasar subjek, objek maupun proses kepatuhan atas perundangan dan memastikan pengelolaan dana titipan jamaah dikelola dengan benar. Kementerian Agama Republik Indonesia juga mendapatkan anggaran dari APBN sehingga menjadi objek audit BPK RI. BPK melakukan pemeriksaan atas dana haji meliputi: Pemeriksaan atas Laporan keuangan Penyelenggaraan Ibadah Haji (mandatory UU no 15 tahun 2004), pemeriksaan dengan tujuan tertentu, misalnya menguji kepatuhan pelaksanaan peraturan atau kebijakan yang sudah ada, serta pemeriksaan kinerja. Sejak tahun 2014 hasil audit BPK berubah dari *disclaimer* menjadi WDP (wajar dengan pengecualian).

BPK RI dalam laporan hasil pemeriksaan atas Sistem Pengendalian Intern. Penyelenggaraan Ibadah haji tahun 1435H/2014M menyatakan bahwa,

“PMA no 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan BPIH telah membagi jelas tanggungjawab dan wewenang dalam struktur organisasi pada setiap Direktorat, Kanwil Kemenag Provinsi dan Kantor urusan haji di Jeddah. Namun dalam pelaksanaannya terdapat *job description* yang belum jelas terutama untuk pengelolaan keuangan yang bertugas melakukan verifikasi atas bukti-bukti pertanggungjawaban keuangan”.

Laporan BPK di atas membuktikan bahwa bukan saja sistem pengendalian intern PIH di dalam negeri namun penyelenggaraan di kantor urusan haji (KUH) Jeddah juga belum memadai. Hasil pemeriksaan BPK menunjukkan neraca KUH per 31 Desember 2014 menyajikan saldo kas sebesar Rp. 27.106.852.186,- (setara SAR 8.153.845) yang merupakan sisa dari hasil penyelenggaraan ibadah haji. Sebesar SAR 320.755 sejak November 2012 *idle* di National Commercial Bank (NCB) Jeddah, yang tidak mendapatkan imbalan investasi. Saldo kas sebesar SAR 8.153.845 di dalamnya terdapat ‘garansi’ perumahan di Mekah SAR 1.975.600 karena pemotongan kuota nasional oleh Arab Saudi. Dana ini belum

dikembalikan ke Ditjen PHU sehingga tidak bisa dikelola atau diinvestasikan. Fakta ini menunjukkan bahwa masih terdapat kelemahan dalam manajemen kas.

BPK Republik Indonesia juga menyebutkan bahwa Kemenag belum mampu mengelola resiko akibat perubahan baik karena faktor internal maupun eksternal. BPK juga menyatakan bahwa,

“Masih banyak kelemahan yang timbul dari tidak segera diatasinya resiko, seperti perubahan teknologi yang digunakan untuk menjamin keandalan informasi, yaitu pengembangan sistem aplikasi *switching* yang masih mengalami permasalahan”

Akuntansi pelaporan keuangan yang dilakukan di Direktorat Dana Haji masih menggunakan sistem manual. Software akuntansi sedang dalam proses penyiapan dan diberlakukan pada tahun 2017.

Informan (2) mengatakan bahwa,

Teknis dari daerah masih manual. Tahun ini sedang susun aplikasi untuk online, mungkin tahun 2017. Kita akan sosialisasi aplikasi sehingga uji coba tahun ini, 2017 berarti bisa diberlakukan. Karena sistem tidak meninggalkan yang lama, masa transisi yang lama tidak ditinggalkan. Jika aplikasi ok baru tinggalkan yang manual.

5.7. Ikhtisar

Pola kolaborasi antara Kemenag RI dan DPR RI menjadi penting guna mewujudkan tata kelola dana haji. Kolaborasi ini membangun keterlibatan pemangku kepentingan yang luas. Hal ini diperlukan guna terwujudnya perencanaan penyelenggaraan ibadah haji dan penetapan besaran biaya penyelenggaraan ibadah haji yang menjadi dasar besaran pelunasan biaya haji oleh calon jamaah haji. Kolaborasi memenungkin terwujudnya tata kelola yang baik di kedua lembaga.

BAB VI

POLA TA'AWUN DALAM SISTEM PENGGUNAAN DANA HAJI

*“antara umroh satu dan umroh lainnya menghapus dosa diantara keduanya. Dan haji mabrur tidak ada balasannya kecuali surga”
(HR Bukhori no.1773 dan Muslim no. 1349)*

6.1. Pengantar

Bab ini menjelaskan sistem pengeluaran atau penggunaan dana haji. Dana haji adalah dana yang disetor calon jamaah haji untuk terdaftar sebagai calon jamaah haji sehingga dapat melaksanakan ibadah haji pada musim haji di tanah suci. Dana yang bersifat titipan atau wakalah ini harus aman artinya dana tersebut tidak boleh hilang atau berkurang. Penyelenggaraan ibadah haji meliputi serangkaian kegiatan yang meliputi pembinaan, pelayanan, dan perlindungan dalam pelaksanaan ibadah haji. Penyelenggara ibadah haji di Indonesia diamanahkan kepada kementerian Agama Republik Indonesia. Kementerian menyusun organisasi untuk melaksanakan amanah ini dengan baik. Ilmu bisnis menyatakan bahwa *“money follows function”* artinya setiap kegiatan haji mulai dari perencanaan, persiapan, pelaksanaan haji, evaluasi atas penyelenggaraan haji semua kegiatan tersebut memerlukan dana. Undang-undang no 13 tahun 2008 menjadi acuan bahwa direktorat pengelolaan dana haji-lah yang mengelola dana haji. Keuangan haji seyogyanya digunakan untuk mendanai berbagai aktifitas haji. Haji adalah rukun Islam kelima yang mensyaratkan kemampuan baik dari segi fisik maupun keuangan calon jamaah atau *isthithoah*.

6.2. Sistem Subsidi

Anggaran BPIH yang sudah disetujui oleh DPR RI bersama Menteri Kemenag kemudian dapat dicairkan. Dana ini yang sumbernya dari dana yang dikelola bagian Subdit Pengembangan dana haji yang semula berasal dari dana

setoran awal calon jamaah. Bagaimana jika dana hasil pemanfaatan tidak mencukupi besaran dana untuk penyelenggaraan ibadah haji? Inilah yang menyebabkan waktu lama dalam proses rapat untuk mendapatkan persetujuan dari anggota DPR RI khususnya Komisi 8. Informan (2) menyatakan bahwa untuk operasional haji tak cukup jika tidak dari dua-duanya, yaitu dari dana *direct cost* dan dana *indirect cost*.

Menurut aktor di Direktorat PDH dana operasional haji tidak cukup jika menggunakan dana setoran jamaah saja, baik dana setoran awal maupun dana pelunasan. Kekurangannya dana diambil dari dana *indirect cost* dan sudah disetujui oleh DPR Republik Indonesia. Dana *indirect* ini sebenarnya merupakan dana setoran awal jamaah yang belum berangkat di tahun depan. Dana yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan ibadah haji berasal dari keduanya yaitu *direct cost* dan *indirect cost*. Informan (2) menjelaskan bahwa,

Direct cost mencakup biaya pesawat, penginapan, *living cost* 1500 reyal ; semuanya sekitar 5 juta, jadi riil ke kita tidak sampai Rp. 35 juta. Pengeluaran tiket, makan, sosialisasi, manasik dsb, sehingga total per jamaah bisa habis Rp 60 juta-an. Dana yang dipungut dari jamaah rata-rata Rp 35 juta. Padahal biaya haji Indonesia sudah murah sekali.

Berdasarkan informasi dari nforman ini dapat diketahui bahwa *direct cost* atau beban langsung yang dikenakan kepada jamaah adalah biaya pesawat atau biaya pesawat, biaya penginapan, biaya hidup atau *living cost* yang diberikan kepada jamaah saat di tanah suci. Semua biaya-biaya ini diperkirakan berjumlah lima juta rupiah. Sementara dari dana haji yang disetor jamaah kepada Kemenag Republik Indonesia adalah tiga puluh lima juta rupiah. Berarti jika dikurangkan dengan *direct cost* sebesar lima juta maka dana jamaah haji hanya tersisa tiga puluh juta. Menurut informan bahwa biaya keseluruhan jamaah dapat mencapai enam puluh juta rupiah. Ini menunjukkan bahwa dalam praktiknya kurang dana sebesar tiga puluh juta rupiah.

Dalam praktiknya BPIH yang disetor jamaah pada awal setoran pertama hanya untuk mendapatkan porsi, pada tahun keberangkatan mereka harus melunasinya sebesar kekurangan terhadap besar BPIH yang ditetapkan oleh Kemenag dan DPR RI. Jika ditetapkan besaran BPIH adalah Rp 35 juta, maka saat setoran awal mereka membayar Rp. 25 juta , maka pelunasannya adalah Rp10 juta. Pelunasan ini bervariasi antar daerah di Indonesia. Sebagaimana disampaikan informan (3) sebagai berikut,

“Sekarang rata-rata Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) adalah Rp.32 juta perorang , jadi setiap calon Jamaah harus menambah sekitar Rp 7 juta”.

Penuturan informan ini menunjukkan mekanisme jamaah dalam melunasi kewajibannya yaitu membayar awal dua puluh lima juta dan besaran sisanya dibayar berdasarkan keputusan Kemenag tentang BPIH. Pelunasan yang dilakukan jamaah adalah pada saat tahun keberangkatan. Pertanyaan muncul dari beberapa jamaah adalah dalam jeda waktu setoran awal sampai dengan pelunasan BPIH kemana dana setoran awal mereka digunakan. Informan (3) menyatakan bahwa,

“Sebetulnya, yang dituntut orang adalah saya sudah setor 10 tahun lalu, mana tambahan uang saya ? “

Ungkapan informan ini memberi gambaran bahwa ada jamaah haji yang mempertanyakan bahwa setoran awal yang sudah dibayar kemudian keberangkatan mereka yang ditunda lama bahkan lebih sepuluh tahun kemudian uang yang dioptimalisasi manfaatnya tidak berdampak pada besarnya uang pelunasan BPIH calon jamaah haji. Mereka tetap diharuskan membayar lagi untuk mencapai jumlah biaya penyelenggaraan ibadah haji yang ditetapkan pada tahun keberangkatan oleh Kemenag Republik Indonesia. Informan (2) mengatakan bahwa,

“Jamaah haji Rp. 57 juta per orang sampai Rp. 60 juta per-orang, ini merupakan jumlah kecil jika dibandingkan pengeluaran yang lain. Masalahnya jamaah hanya bayar Rp 34 sampai Rp 37 juta. Darimana sisanya? yaa....dari bagi hasil.”

Penuturan informan ini menggambarkan bahwa dalam praktiknya terjadi kekurangan dana untuk membiayai satu jamaah haji. Selisih inilah yang menurut informan diambil dari dana bagi hasil yaitu dana setoran awal yang diinvestasikan Kemenag di deposito, giro atau sukuk. Jika besaran BPIH ditetapkan pada tahun keberangkatan dan dianggap uang calon jamaah tidak mencapai Rp 60 juta misalnya maka kekurangannya diambil dari dana optimalisasi dan dari dana calon jamaah yang belum berangkat. Informan (3) menyatakan bahwa,

Setoran jamaah sekarang keseluruhan sekitar Rp 38 triliun. Dana imbal hasil yang diperoleh sebesar Rp 400 M, dalam setahun Rp. 4,8 trilyun tahun ini 2016 dana bagi hasil terpakai Rp3,7 triliun; yang ditentukan berdasarkan usulan Pemerintah, kemudian disetujui DPR”

Berdasarkan informasi informan ini diketahui bahwa dana setoran awal calon jamaah haji mencapai tiga puluh delapan triliun rupiah. Dana bagi hasil saja mencapai empat ratus milyar rupiah dalam setahun. Dana besar ini dapat digunakan untuk menutupi kekurangan dana jamaah yang akan berangkat pada tahun tersebut. Dana yang akan dipakai haruslah berdasarkan kesepakatan DPR Republik Indonesia. Inilah yang menyebabkan lamanya rapat-rapat terkait BPIH di gedung DPR Republik Indonesia. Seorang informan (3) mengomentari penggunaan dana bagi hasil atau dana optimalisasi ini sebagai berikut,

“Ini tidak adil karena uang orang yang belum berangkat terpakai”

Pernyataan informan ini menunjukkan pendapatnya atas praktik menggunakan dana calon jamaah yang belum berangkat pada tahun tersebut, kemudian diambil dan digunakan untuk menutupi kekurangan dana jamaah yang berangkat di tahun ini. Praktik pemanfaatan dana optimalisasi inilah yang dipahami sebagai dana *indirect cost*. Penambahan dana *indirect cost* haruslah mendapat persetujuan DPR Republik Indonesia. Informan (7) mempertegas bahwa,

“ini salah, subsidi atas beban jamaah yang belum berangkat. Dana tidak cukup. Ini politis Dewan “.

Keluhan informan ini memberikan informasi bahwa hati nurani beberapa pengelola menyatakan bahwa ini kurang tepat. Mengingat status dana ini adalah dana masyarakat bukan dana negara, maka pemanfaatannya sesuai undang-undang digunakan untuk kemaslahatan bagi umat.

Informan (8) menyatakan bahwa,

Bohong besar Pemerintah memberikan subsidi. Beredar info tahun ini, begitu amanahnya uang yang 37 juta untuk BPIH justru disinilah letak miss-nya. Artinya jamaah yang berangkat menggunakan uang orang yang belum berangkat. Dimana letak *istithoah*-nya? Ini khan mengguna dana orang lain yang belum berangkat? Padahal syarat untuk naik haji itu khan yang mampu (*istithoah*)..

Berdasarkan informasi di atas tersirat bahwa dari sisi mitra Kemenag Republik Indonesia dalam menetapkan anggaran BPIH di dalamnya ada persetujuan menggunakan dana bagi hasil dari uang setoran awal jamaah yang belum berangkat. Observasi selama penelitian ini peneliti mendapat keterangan dari praktik selama ini di Republik Indonesia bahwa sebenarnya yang terjadi adalah subsidi silang. Subsidi bukanlah dari Negara melainkan subsidi silang dari dana jamaah haji yang belum berangkat.

Informan (7) mengatakan bahwa,

ini salah, subsidi atas beban jamaah yang belum berangkat. Dana tidak cukup...itu politis di dewan. Mereka di subsidi ... (ini sudah saya luruskan, balik lagi). Biaya Rp. 65 juta perorang.... itu atas *benefit* orang yang belum berangkat.

Informasi di atas menunjukkan kegundahan informan sebagai pengelola dana haji menyadari bahwa jamaah yang berangkat menggunakan dana jamaah haji yang belum berangkat di tahun berjalan. Pengamatan peneliti dan informasi dari informan di atas bahwa praktiknya jika tidak demikian maka uang untuk biaya penyelenggaraan ibadah haji tidak cukup. Jumlah calon jamaah yang tak putus setiap tahunnya yang menutupi masalah dalam pengelolaan dana haji tersebut.

Dana setoran awal jamaah haji sebenarnya ada dua jenisnya, yaitu haji reguler dan haji khusus. Jamaah haji khusus adalah mereka yang mendapat program dari Travel Haji yang berizin dan menggunakan waktu lebih singkat dalam melaksanakan ibadah haji di tanah suci. Jamaah haji khusus membayar BPIH lebih besar daripada haji reguler. Besarannya berbeda-beda tergantung jasa yang ditawarkan oleh Travel Haji. Ini tidak diurus oleh DPHU dalam hal pelaksanaannya. Namun sebagaimana jamaah haji reguler, setoran dana awal untuk mendapat nomor seat adalah sama yaitu dua puluh lima juta rupiah. Kekurangannya akan mereka disetor mendekati keberangkatan dan biasanya hanya dalam waktu satu atau dua tahun saja. Jumlah dana setoran awal ini lumayan besar dan bercampur dengan dana setoran awal jamaah reguler. Sehingga dana setoran dari haji khusus juga digunakan sebagai dana subsidi. Jamaah haji khusus tidak mengetahui hal ini.

Informan (7) menyatakan,

...ini lucu Pendapatan BPH Haji khusus, tidak dikembalikan ke jamaah haji khusus tapi di pake untuk haji reguler.

Pernyataan informan ini menunjukkan bahwa jamaah haji khusus tidak tahu bahwa dana mereka juga diinvestasikan oleh Kemenag Republik Indonesia. Jamaah haji khusus tak mendapat *living cost* di tanah suci. Penggunaan dana jamaah haji khusus tanpa adanya pemberitahuan kepada haji khusus menunjukkan bahwa tidak adanya transparansi. Pemanfaatan dana haji yang belum berangkat kurang menunjukkan rasa keadilan. Keadaan ini seharusnya mendorong Ditjend PHU megedepankan efisien dalam penggunaan dana. Namun dalam pembahasan untuk menempatkan BPIH Kemenag RI sebagai pengelola menyatakan bahwa dalam penghitungan BPIH sudah dimasukkan biaya-biaya yang tidak langsung berkenaan dengan jamaah. Informan sebagai pengelola dana

haji di Ditjen PHU saat ini sepakat bahwa penggunaan dana *indirect* ini memang sangat dibutuhkan.

6.3. *Direct Cost* dan *Indirect Cost*

Dana setoran awal dicatat sebagai *direct cost*. Ditjen Penyelenggara Haji dan Umroh (PHU) membagi dana yang terkait haji dalam dua bagian yaitu *direct cost* (biaya langsung) dan *indirect cost* (biaya tidak langsung). *Cost* disini adalah istilah yang bukan diartikan biaya namun “dana”. Langsung yang dimaksud disini adalah dana yang langsung disetor oleh calon jamaah, jadi *direct direct cost* artinya adalah dana ini langsung didapat dari jamaah. Sementara *indirect cost* adalah dana tidak langsung yang diperoleh bukan dari uang yang disetorkan jamaah.

Dana tidak langsung ini bersumber dari hasil pengembangan “dana” dan beberapa berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Walaupun yang dikembangkan adalah kumpulan dana setoran jamaah namun

dikelompokkan dan dianggap tidak disetor langsung oleh jamaah, jadi ini adalah *indirect cost*. Informan (2) menyampaikan bahwa,

Ini ada kesalahan ya...informasi yang kita umumkan ke publik hanya BPIH di sini di istilahkan *direct cost* yang dibayar jamaah. Sementara dana operasional haji tidak cukup dari *direct cost* yang dibayarkan jamaah haji, harus ditopang dengan *indirect cost*.

Ungkapan informan menyatakan bahwa sebagai penyelenggara ibadah haji mereka menyadari bahwa istilah ini berbeda dengan istilah yang selama ini dikenal dalam ilmu akuntansi.

Hal ini dipertegas oleh pernyataan informan (1) bahwa,

Konsep *direct cost* dan *indirect cost* beda dengan akuntansi. Kalau disini *direct cost* artinya biaya yang langsung dibayar oleh jamaah. Kalau *indirect cost* adalah dana yang tidak dibayar langsung dari jamaah tetapi diambil dari dana optimalisasi dari dana setoran awal dari bagian PDH. Dana setoran awal yang dioptimalisasi ini menjadi *indirect cost*.

Dana setoran langsung yang dibayarkan calon jamaah berbeda-beda tergantung daerah asalnya. Walau jika dihitung rata-ratanya sekitar dua puluh juta rupiah. Informan (2) menyebutkan bahwa,

jumlah setor awal semua sama yaitu Rp. 25 juta. Biaya berangkat BPIH setiap tahun berbeda, pada Mei 2009 dirubah bahwa dana setoran awal menjadi Rp. 25 juta.

Merujuk informasi yang diberikan informan di atas dinyatakan bahwa jika BPIH pada tahun tertentu ditetapkan sebesar Rp. 35 juta maka kekurangan dana calon jamaah yang belum menyetor sebesar Rp 35 juta ini nantinya harus dilunasi calon jamaah saat berangkat. Realisasi biaya yang dikeluarkan untuk Jamaah selalu melebihi besaran dana yang ditetapkan di BPIH, maka kekurangan dana ini diambil dari *indirect cost*.

Informan (1) mengatakan bahwa,

jika dana dikelola dengan menempatkan di deposito, misalnya setiap dana setoran jamaah sebesar Rp 25 juta, di depositokan sekarang bunga 7% maka dapat imbalan sekitar Rp 8 juta perjamaah, ini yang dimanfaatkan untuk kekurangan dana jamaah haji yang berangkat tahun ini.

Imbalan hasil pengembangan misalnya delapan juta rupiah diperoleh setelah diinvestasikan oleh Kemenag didepositokan misalnya untuk beberapa tahun. Total dana untuk seorang jamaah menjadi Rp 25 juta ditambah Rp. 8 juta = Rp. 32 juta. Kekurangan tiga juta untuk mencukupi jumlah Rp35 juta diambil dari dana imbalan milik jamaah lain yang belum berangkat.

Informan lain (2) mengatakan bahwa,

Dana jamaah Rp. 25 juta adalah *direct cost* dibayar langsung oleh jamaah dan dialokasikan untuk tiket pulang pergi, pemondokandi Mekah 36% dibayar dari *direct cost* dan jamaah dapat *cost* sebesar 1500 reyal.

Direct cost dikeluarkan untuk keperluan langsung jamaah termasuk biaya hidup di tanah suci atau yang dikenal dengan *living cost*. Informan (1) tersebut menambahkan,

Total jamaah haji yang berangkat 2016 adalah sebanyak 155.200 orang jamaah dan imbal hasil sekitar 8 juta rupiah perjamaah. Sementara biaya perjamaah haji keseluruhan sekitar Rp. 50 juta sampai Rp 60 juta. Kekurangannya ditutupi dengan dana imbalan hasil memanfaatkan atau dari deposito tadi.

Biaya penyelenggara haji cukup banyak sehingga mencapai jumlah sekitar Rp. 60 juta. Ini dialokasikan untuk biaya operasional dalam penyelenggaraan haji. Mayoritas informan di Ditjen PHU menyatakan bahwa biaya penyelenggaraan ibadah haji tidaklah cukup Rp. 35 juta, dana yang diperlukan perjamaah sekitar Rp 50 sampai Rp 60 juta. Kekurangan dana diambil dari dana *indirect cost*. Besarnya biaya ini antara lain untuk biaya yang tidak terkait langsung dengan jamaah haji. Sebagaimana diungkapkan oleh informan (8)

Rombongan amirul haji dibayar dari jamaah. Ta'aruf Menteri dengan timmus, petugas dan pemondokan kloter, termasuk sewa kantor di Saudi, pemeliharaan kantor di Saudi, dibayar dengan uang jamaah. Ini diambil dari uang *indirect cost*.

Penuturan informan menyatakan bahwa ada pengeluaran dana haji yang tak terkait langsung dengan jamaah. Sementara besaran biaya penyelenggaraan ibadah haji mencakup biaya-biaya demikian. BPIH dengan menggunakan *direct cost* sebenarnya sudah cukup, dengan catatan biaya yang tidak terkait dengan jamaah *indirect cost* bukan menjadi tanggungan jamaah.

Ini dipertegas oleh informan (7) bahwa,

Amirul Haj apa gunanya? dia merepresentasikan Negara dalam diplomasi dunia yaa. Negara tanggungjawabnya, tidak terkait dengan individu atau jamaah,...besar rombongannya 20 orang, biaya vvip, eksekutifini khan dibebankan ke *direct cost*

Penuturan informan di atas menyatakan bahwa beberapa pengeluaran biaya adalah di luar kepentingan jamaah haji. Inilah yang dibiayai dengan dana *indirect cost*. Keberadaan Menteri Agama sebagai Amir'ul hajj adalah sebagai tugas negara. Undang-undang mewajibkan negara hadir dalam memantau pelaksanaan ibadah yang dilakukan rakyatnya. Darimana uang diambil untuk biaya demikian? Seharusnya biaya untuk ini ditanggung Negara, jadi harus diambil dari dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Informan (7) mengungkapkan bahwa,

temmus, kantor disana, disewa pake BPIH. Kesehatan tugas negara, biaya makan dibayar Jamaah, nginap dibayar Negara. Terus ditambah-tambahi FGD, seminar. Sementara living cost, uang dikembalikan ke jamaah....jadi hanya dana titipan, kadang-kadang ada fee nya.

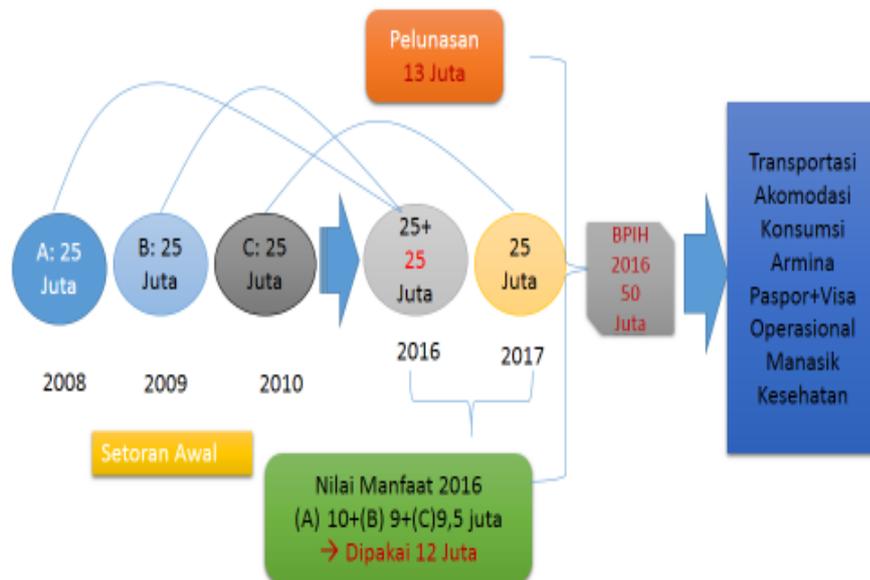
Keluhan informan ini menggambarkan keprihatinannya bahwa ada dalam praktik dana haji yang diambil dari *indirect cost* untuk keperluan Kemenag dalam menjalankan fungsinya. Namun sebenarnya ini tidak terkait langsung dengan jamaah jadi sebenarnya tak harus dibebankan kepada jamaah. Kekecewaan informan tampak bahwa ada yang salah dengan menambah biaya diluar keperluan jamaah ke besaran BPIH.

Tenaga musiman (temus) membantu Kemenag dalam mengelola jamaah di tanah suci. Biaya timmus juga dibebankan kepada jamaah. Temus adalah petugas yang diambil dari mahasiswa yang sedang sekolah di Timur Tengah yang bertugas untuk membantu jamaah haji Indonesia yang tidak bisa berbahasa Arab sehingga kalau ada jamaah yang tidak menemukan pemondokannya dibantu sampai kembali ke pemondokan dan bergabung bersama rombongannya. Kasus

kehilangan arah atau lupa lokasi sering terjadi, khususnya jamaah lupa lokasi pemondokannya. Bahasa menjadi salah satu kendala untuk menemukan pemondokan. Jika jamaah dalam kondisi panik lupa lokasi pemondokan maka temmus yang menemukan mereka akan membimbing mereka menemukan kembali pemondokannya.

Penjabaran di atas menunjukkan bahwa Istilah *direct cost* dan *indirect cost* digunakan untuk menghitung besaran biaya penyelenggaraan ibadah haji (BPIH) bisa lebih efisien jika hanya biaya yang terkait keperluan jamaah secara individu yaitu *direct cost* saja yang dibebankan pada BPIH. Penerapannya membawa dampak pada efisiensi anggaran.

5.1. Gambar Pola Subsidi



Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) berasal dari dana yang disetor jamaah (*direct cost*) dan dana yang berasal dari *indirect cost*. Tanpa adanya dana *indirect cost* ini maka biaya yang diperlukan untuk menyelenggarakan ibadah haji tidaklah cukup. *Indirect cost* berasal dari dana bagi hasil pemanfaatan dana

setoran awal calon jamaah termasuk dana calon Jamaah haji yang belum berangkat baik haji regular maupun haji khusus. Penggunaan dana *indirect cost* ini melanggar rasa keadilan bagi calon Jamaah haji yang belum berangkat atau dalam akuntansi disebut *mis-match* alokasi dana.

Pemanfaatan dana calon jamaah haji yang belum berangkat didasarkan atas semangat tolong menolong dan gotong royong dalam menutupi kekurangan dana jamaah haji yang akan berangkat. Di sisi lain ada dana yang menumpuk dan dianggap menganggur sehingga dalam rangka gotong royong digunakan untuk memperlancar penyelenggaraan ibadah haji tahun berjalan. Pemanfaatan dengan dalih *indirect cost* yang berarti tidak mengganggu dana titipan jamaah. Namun kegiatan yang tidak terkait langsung dengan jamaah haji sebenarnya dapat menggunakan dana APBN. Informan menuturkan,

kalaupun kurang minta ke Negara .jangan minta ke jamaah yang belum berangkat. Ini kalau jamaah yang belum berangkat tau ... uang saya... diambil? Jamaah tidak tau karena tidak ada saldo.

Menurut informan ketidak tau an jamaah ini berarti tidak ada transparansi, namun ini terjadi karena ketidakterediaan sumberdaya manusia yang mumpuni untuk menangani ribuan calon jamaah haji dan luasnya daerah tempat tinggal mereka.

6.4. Mismatch Direct cost Indirect Cost

Masalah yang muncul dalam dana haji ada antara lain, dana setoran awal yang menumpuk, dana abadi umat, pengelolaan Aset DAU, masalah BPIH yang mencakup perhitungan BPIH, *mis-match* BPIH, pengelolaan asset BPIH dan optimalisasi pemanfaatan dana setoran awal jamaah serta pemanfaatan dana abadi umat sebagai efisiensi biaya penyelenggaraan haji.

Dana haji per 31 Desember 2015 (*audited*) menunjukkan angka yang fantastis atas pengumpulan dana masyarakat di Kemenag khususnya Dana setoran awal calon jamaah yaitu sebesar Rp 81,6 trilyun. Penuturan ini

menunjukkan peluang besar pemanfaatan dana haji. Jika kita bandingkan dengan model Tabung Haji di Malaysia maka dana haji yang berupa tabungan yang dapat diinvestasikan dalam jangka waktu panjang sehingga dapat diharapkan pengembalian yang tinggi. Dana haji yang jumlahnya triliun rupiah yang menumpuk di rekening Menteri Agama tidak diinvestasikan secara profesional. Jika hal ini dilakukan maka seorang calon jamaah haji yang sudah menyetor uang selama puluhan tahun tidak perlu melakukan pembayaran pelunasan karena nilai manfaat dari investasi dana setoran awalnya.

Informan (7) mengatakan,

“Jika dibandingkan dengan Tabung haji Malaysia maka kita tidak melakukan apa-apa, kita tidak menginvestasikan dana yang menumpuk tersebut”.

Informasi dari informan di atas menunjukkan bahwa optimalisasi penumpukan dana setoran awal jamaah dalam praktiknya memanglah kurang optimal. Pengelola dana haji seperti Tabung Haji dapat melakukan investasi di berbagai produk perbankan, surat berharga (sukuk), emas, investasi langsung atau investasi lainnya. Ini secara tidak langsung akan membantu pembangunan di Indonesia. Presiden Republik Indonesia Joko Widodo menyatakan bahwa, “dana-dana besar yang dimiliki lembaga-lembaga itu memungkinkan untuk diinvestasikan “ (16 Februari 2016)

Data lain tentang dana efisiensi atau dana sisa operasional haji tahun 2015 yaitu Dana Abadi Umat (DAU) menunjukkan angka Rp 2,8 Trilyun. Dana ini sebenarnya bisa diinvestasikan sehingga mendatangkan manfaat. Dana manfaat DAU dapat dipergunakan untuk membangun ekonomi umat, pendidikan dan dakwah, pembangunan sarana dan prasarana ibadah seperti masjid dan fasilitasnya.

Berbagai *mis-match* dalam BPIH akan dapat terselesaikan jika pengelola menggunakan *instrumen keuangan* dan *matching concept*. Mengingat anggaran

menggunakan mata uang rupiah sementara pengeluaran sebagian menggunakan mata uang US Dollar dan SA reyal. Perbedaan mata uang ini menimbulkan resiko selisih kurs, yang dengan menggunakan instrument hedging resiko tingginya biaya dapat diantisipasi. Misalnya biaya penerbangan yang menggunakan avtur (dalam USD) yang cepat berubah harganya karena 40% biaya penerbangan tergantung harga avtur. Mengelola dana haji tanpa ketrampilan menggunakan instrumen keuangan akan merugikan calon jamaah.

BPIH merupakan sentral dari dana haji, dan menurut UU no. 13/2008 BPIH disetor ke rekening Menteri melalui bank syariah atau bank umum nasional dikelola oleh Menteri dengan mempertimbangkan manfaat. Nilai manfaat digunakan langsung untuk membiayai belanja operasional penyelenggaraan ibadah haji (pasal 23). BPKH dapat melakukan revisi atas *miss match* BPIH, sehingga terjadi efisiensi dana jamaah.

Pengeluaran dana haji dikaji dan diefisiensikan yang terkait langsung dengan biaya penyelenggaraan haji dari sudut jamaah.

Informan (8) mengatakan bahwa,

Pengeluaran yang tidak langsung ke jamaah seharusnya tidak dibayar dengan uang jamaah...ada untuk petugas, termasuk sewa kantor, pemeliharaan kantor di Arab Saudi, ini pake uang jamaah. Rombongan amirul haji dibayar dari jamaah. Taaruf Menteri dengan timus. Makan petugas dan pemonudukan kloter dibayar dengan uang jamaah.

Klasifikasi *direct cost* dan *indirect cost* yang diterapkan tidak berdasarkan pemahaman akuntansi melainkan kebiasaan yang diteruskan, yang dinamai sesuai sumber dana yang disetor jamaah saja.

Informan (8) mempertegas biaya yang tidak terkait jamaah secara langsung,

Kesehatan tugas Negara, makan dibayar oleh jamaah, penginap dibayar APBN/Negara. Terus ditambah-tambahi, ada FGD, Seminar Haji. Ini kegiatan haji tp tidak terkait dengan jamaah, menimbulkan tambahan biaya jamaah.

Beberapa kegiatan yang diadakan menambah besarnya biaya pengeluaran sementara biaya ini tidak berkaitan langsung dengan jamaah.

Informan (7) mengatakan juga bahwa,

Petugas kloter tidak melekat dg jamaah, tidak efektif. Saat tawaf dan sa'i ...tidak ada petugas haji, karena jamaah banyak, percuma toh ??Jika butuh bimbingan bayar sendiri ...khan jasa sendiri. Kalau saya butuh bimbingan saya bayar sendiri. Tidak boleh memanfaatkan subsidi untuk keperluannya sendiri. Untuk diri sendiri bayar sendiri.

Terkait dengan alokasi dana untuk Menteri Agama sebagai Amirul haj, informan menyatakan bahwa,

Amirul Haj apa gunanya? dia wakil Negara, merepresentasikan Negara dalam rangka diplomasi dunia yaa Negara tanggungjawabnya. Bagi jamaah toh ...ngga pake amirul haj besar rombongannya 20 orang, biaya vvip, eksekutif, pelayanankos semuanya.

Berdasarkan informasi dari informan tersebut menjelaskan bahwa pengeluaran dana haji bisa dilakukan secara efisien. Biaya seminar, perjalanan Amirul hajj, biaya perjalanan petugas dan lainnya. Jika dilakukan reklasifikasi maka dapat dilakukan efisiensi sehingga besaran BPIH tidak besar. Pengeluaran dana haji sesungguhnya hanya meliputi biaya penerbangan, transportasi, akomodasi di Mekah, Madinah, di Armina, pengembalian dana jamaah yang batal, pengembalian selisih saldo setoran BPIH. Pengeluaran penunjang yang tidak terkait langsung ke jamaah secara individu merupakan tugas melekat ke Kementerian Agama seharusnya dibebankan ke negara di dalam APBN. Amirul Hajj misalnya kehadiran Menteri Agama merupakan representasi negara karena negara wajib hadir, maka biaya terkait ini seharusnya dibebankan kepada APBN. Termasuk biaya penunjang turunannya kesehatan, keamanan dan sebagainya.

Pengelolaan Dana Haji yang berjumlah triliun rupiah membutuhkan tenaga professional di bidang keuangan. Penataan dan koreksi terhadap perhitungan atas nilai manfaat dan *direct-indirect cost* menjadi penting untuk segera dilakukan. Sumber daya manusia yang memahami dan berpengalaman dalam pengelola dana dalam jumlah besar menjadi salah satu cara untuk menjawab berbagai pertanyaan tentang aset haji, penempatan dana haji di sukuk perlu dikembangkan pada instrumen keuangan lainnya sehingga mendatangkan kemaslahatan bagi bangsa dan umat.

6.5. Ikhtisar

Pola ta'awun melalui subsidi silang antar jama'ah dilakukan atas dana hasil optimalisasi untuk mendapatkan manfaat bagi jamaah haji. Negara dalam hal ini Kementerian Agama berkewajiban untuk menyelenggarakan ibadah haji dan bertanggungjawab atas lancarnya pelaksanaan ibadah haji tersebut. Pemanfaatan *indirect cost* dengan tujuan untuk menutupi kekurangan dana *direct cost* yang dibayar jamaah dapat dipahami sebagai bentuk ta'awun. Jamaah mengharapkan pengorbanan yang mereka lakukan untuk dapat melaksanakan rukun Islam kelima ini dapat membuahkan peningkatan keimanan dengan mendapatkan haji mabrur.

Indirect cost ini dianggap bukan dana jamaah melainkan dana negara sehingga dipersepsikan jamaah mendapatkan subsidi. Namun kenyataan bahwa dana ini bersumber dari pengembangan optimalisasi dana setoran awal jamaah dan sebagian menggunakan dana dari calon jamaah yang belum berangkat. Pada hakikatnya yang terjadi adalah ta'awun yaitu subsidi saling silang antar calon jamaah untuk menutupi kekurangan dana haji jamaah yang akan berangkat.

BAB VII

POLA TRANSPARANSI DALAM SISTEM PELAYANAN HAJI

7.1. Pendahuluan

Bab ini menjabarkan pola transparansi dalam sistem pelayanan haji. Sumber daya manusia menjadi modal utama dalam memberikan pelayanan. Semua manusia baik secara individu, sebagai pimpinan perlu dikembangkan potensi dan kapasitasnya sehingga pada gilirannya akan meningkatkan kapasitas entitas atau lembaga. Keterbatasan manusia dalam menjalankan pekerjaan dapat diatasi dengan adanya kemajuan teknologi komputer. Alat ini semakin canggih sehingga dapat mempercepat pengolahan data dan menyederhanakan data base yang sangat kompleks pada pengelolaan dana haji. Siskohat dan *virtual account* menjadikan tugas yang harus dikerjakan manusia menjadi ringan dan dalam pengelolaan dana berdampak positif untuk komunikasi Kemenag dengan jamaah haji sehingga mewujudkan prinsip transparansi yang dituntut dalam tata kelola dana haji.

7.2. Peran Sumber Daya Manusia dalam Sistem Pelayanan

Sumber daya manusia menjadi modal penting dalam mewujudkan tata kelola yang baik di sektor publik. Dana haji menjadi tanggungjawab Direktorat Jenderal Pengurusan Haji dan Umroh, khususnya Ditjen Pengelola Dana Haji. Kelemahan dari sisi sumber daya manusia dapat diatasi dengan sistem teknologi informasi. Kemenag RI memiliki sistem komunikasi haji terpadu (Siskohat) namun sistem ini menjadi tidak efektif jika sumber daya manusia (sdm) yang ada tidak

mumpuni. Kemenag kemudian menambahkan sumber daya manusia yang memiliki pengetahuan di bidang keuangan.

Hal ini dilakukan atas masukan BPK RI yang menyatakan eksplisit bahwa,

Dirjen PHU belum menyesuaikan wewenang dan tanggungjawabnya dengan dukungan jumlah pegawai yang memadai, khususnya pada direktorat PDH yang memiliki beban kerja yang tinggi.

Penuturan di atas menunjukkan bahwa Kemenag RI masih mengalami kesulitan sumber daya manusia yang mumpuni khususnya untuk urusan keuangan.

Laporan BPK menyebutkan bahwa,

“Rekonsiliasi antara rekening Koran dengan data Siskohat belum dapat dilakukan sebulan sekali untuk masing-masing bank, karena sumber daya manusia yang tidak mencukupi, sehingga pencatatan saldo utang BPIH masih didasarkan pada data rekening koran “

Pengelolaan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji bertujuan untuk menjamin keamanan, meningkatkan nilai manfaat, akuntabilitas, efektifitas dan efisiensi BPIH. Kenyataan bahwa PHU sudah berupaya menggunakan Siskohat namun masih banyak ditemukan kelemahan. Dalam sistem informasi dikenal istilah *gigo* (*garbage in garbage out*) dimana faktor sumber daya manusia menjadi prioritas sebagai pengendali dan pengguna *output* informasi sebagai bahan pengambilan keputusan. Banyaknya kelemahan yang ditemukan menunjukkan rendahnya kemampuan sumber daya manusia yang ada. Kemenag Republik Indonesia sebagai suatu kementerian dapat menggunakan aplikasi yang populer digunakan di berbagai kementerian untuk mengelola asset yaitu aplikasi Sistem Pengelolaan Barang Milik Negara (Simak BMN). Pengelolaan Dana Haji yang bersumber dari dana Jamaah maka bisa diadopsi menjadi Sistem Pengelolaan Barang Milik Haji (Simak BMH) yang berbasis web dan terintegrasi dengan jaringan Siskohat.

7.3. Sistem Komputerisasi Haji Terpadu (Siskohat)

Teknologi informasi dapat membantu di Direktorat Pengelolaan Dana Haji (Ditjen PHU) Kemenag Republik Indonesia memberikan informasi yang diinginkan para pemangku kepentingannya khususnya para jamaah haji. Teknologi yang maju pesat mempermudah institusi dan organisasi dalam menjalankan fungsi-fungsinya. Kemenag RI membawahi 2.868 orang yang bertugas untuk menjalankan tugas-tugas kementerian. Namun kejadian yang menimpa orang nomor satu di Kementerian menunjukkan adanya kelemahan dalam sistem yang ada. Teknologi informasi mempunyai peran besar dalam menutupi kelemahan sumber daya manusia yang ada.

Siskohat merupakan singkatan dari Sistem Komputerisasi Haji terpadu yang membantu Kemenag dalam menyelenggarakan pemberangkatan jamaah haji ke Mekah. Munculnya siskohat ini dipicu peristiwa musibah Mina pada tahun 1990. Kecelakaan di Mina tersebut menimbulkan korban haji yang wafat 631 jamaah. Pemerintah mengalami kesulitan untuk mendata dan menginformasikan jamaah haji yang wafat. Maka terpikirlah bahwa harus ada sistem informasi cepat terkait haji. Peningkatan calon jamaah haji mulai terjadi pada tahun 1995, jumlah pendaftar melebihi kuota yang ada sehingga diberlakukan sistem daftar tunggu. Untuk mendapatkan kepastian dan keadilan bagi calon jamaah maka Kementerian Agama menerapkan pendaftaran haji berbasis komputer yang dikenal dengan nama Siskohat.

Awalnya, sistem ini tersambung dengan tujuh bank penerima setoran (BPS) yaitu BRI, BNI, BTN, BDN, Bank Bumi Daya, Bank Ekspor impor Indonesia, Bank Pembangunan Indonesia. Pada akhir tahun 1996 Siskohat tersambung dengan 24 BPS BPIH, 12 embarkasi, 33 kantor wilayah keenerian Agama di setiap provinsi, 246 kantor kementerian Kabupaten/kota dan kantor staf teknis urusan haji di Arab Saudi. Siskohat berfungsi untuk entry data pendaftaran haji, pembuatan database

dokumen haji, akuntansi BPIH, database transportasi haji, database penempatan pemondokan jamaah, database petugas haji, sistem informasi kesehatan haji.

Kemenag Republik Indonesia meluncurkan Sistem Komputerisasi Haji Terpadu (Siskohat) pada tahun 2010. Siskohat berfungsi untuk melayani pendaftaran haji yang dapat memonitor dan mengendalikan secara online dan *real time* dari seluruh kantor cabang BPS BPIH di seluruh pelosok tanah air Indonesia. Siskohat menerapkan sistem *switching* yaitu proses otorisasi penerimaan setoran awal dan pelunasan. Pemberian nomor porsi atau *seat* hanya dilakukan apabila pemindahbukuan telah dilakukan dari rekening calon jamaah ke rekening Menteri Agama di Bank Penerima Setoran (BPS). Namun di lapangan ditemukan banyak kelemahan seperti aset tetap yang disajikan tidak sesuai dengan hasil inventarisasi, bahkan DPHU tidak memiliki informasi jumlah asset yang bersumber dari penyelenggaraan ibadah haji.

Pada tahun 2014 Kemang meluncurkan Sistem Komputerisasi Haji Terpadu (Siskohat) generasi kedua. Dengan siskohat diharapkan jumlah dana yang masuk beserta jumlah jamaah yang mendaftar dapat diketahui dalam waktu yang bersamaan dan pendaftaran dapat dilakukan sepanjang tahun. Siskohat diharapkan dapat menyediakan *data base* jamaah haji yang terstruktur, selanjutnya kemudahan dan kecepatan layanan informasi dapat terwujud.

Kombinasi kerja manusia dan sistem yang baik akan menghasilkan sistem informasi yang baik. Namun kenyataannya Siskohat yang digunakan sebagai salah satu sumber data dalam penyusunan laporan keuangan masih memiliki kelemahan. Sistem *switching* belum sinkron dengan data yang ada di Bank Penerima Setoran (BPS).

Siskohat merupakan sistem yang menggunakan teknologi informasi yaitu pemanfaatan komputer untuk meningkatkan kualitas pelayanan haji. E-haji ini dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan kepada jamaah dan untuk

merealisasikan transparansi pelayanan melalui sistem elektronik yang terintegrasi.

Informan (9) menyampaikan bahwa,

Sistem e-hajj memungkinkan jamaah haji mengetahui jenis pelayanan yang akan diterima dan meminimalisir pelanggaran pihak-pihak tertentu dalam memberikan pelayanan. Hal ini sejalan dengan kebijakan Pemerintah Saudi mengubah seluruh transaksi pelayanan manual menuju *electronic service*.

Penurunan informan menggambarkan bahwa pelayanan kepada calon jamaah dapat dilakukan efektif dengan menggunakan teknologi informasi. Era teknologi yang berkembang saat ini menuntut pelayanan haji diinformasikan melalui web dan dilakukan menggunakan teknologi informasi. Langkah untuk menerapkan e-hajj meliputi penunjukkan penanggung jawab aktivasi *e-hajj*, penyiapan biaya jaminan pelayanan, pelaksanaan kontrak, paket pelayanan serta penerbitan visa.

Pada tahun 2015 terjadi masalah keterlambatan penerbitan visa jamaah di seluruh embarkasi. Penyebab keterlambatan ini penerapan e-hajj secara sistem di Kemenag belum siap 100%. Padahal MoU Menteri Haji Arab Saudi dan Menteri Agama RI sudah dilakukan pada 21 Januari 2014/ 1435H yang ditindaklanjuti dengan meminta seluruh Kantor Urusan Haji untuk melakukan transaksi dengan sistem elektronik dan penerbitan visa haji yang dikaitkan dengan kelengkapan paket pelayanan yang diberikan kepada jamaah haji.

Menteri Agama Republik Indonesia menjelaskan,

Persoalan visa haji terjadi karena faktor teknis. Input data dokumen membutuhkan waktu lama. Kesalahan memasukkan nama jamaah, kesalahan meletakkan foto, data itu ditolak sistem sehingga perlu pendataan ulang.

Berdasarkan informasi ini meyakinkan bahwa teknologi informasi sangat dibutuhkan. Permasalahan yang muncul disebabkan persoalan teknis. Dalam halnya Saudi Arabia sudah beralih menggunakan komunikasi teknologi. E-hajj menjadi keharusan dan sudah disosialisasikan tahun 2014 namun kendala sumber daya manusia juga terjadi sehingga lama dilakukan pendataan.

Proses pengiriman data dan dokumen dari Kanwil menyebabkan sistem komputer *hang* dan selama dua pekan sistem tidak bisa digunakan. Pencetakan visa pun tidak bisa dilakukan selama 14 hari. Di sisi lain informan (3) menyampaikan bahwa,

Keterlambatan dalam penetapan BPIH pada 22 April 2015 dan Keppres turun pada 25 Mei 2015 berdampak pada kontrak pelunasan fasilitas, pelunasan passport, hingga pengurusan visa. Di sisi lain sdm pengelolalan haji harus diinovasi untuk menyesuaikan Siskohat dengan sistem *e-haji*.

Penuturan informan ini menunjukkan bahwa permasalahan sumber daya manusia menjadi serius mengingat sistem elektronik juga digunakan oleh Saudi Arabia. Sejak tahun 2015 Kementerian Arab Saudi mensyaratkan bahwa paket *e-haji* adalah bagian yang *mandatory* atau keharusan. Dengan sendirinya Kemenag dituntut siap untuk mengikuti sistem *e-haji*. Konsekuensinya ini menjadi penting khususnya sdm yang harus menjalankan sistem tersebut.

Informasi dari informan (9) menyebutkan bahwa,

Penjelasan yang disampaikan pihak programmer kepada tim KUH berbeda-beda. Seorang programmer menjelaskan hal yang tidak sama dengan penjelasan programmer lainnya pada minggu berikutnya.

Penuturan informan ini menunjukkan bahwa kenyataan bahwa belum mumpuni sumber daya manusia (sdm) yang ada di Kemenag Republik Indonesia. Sumber daya manusia yang mahir komputer menjadi urgen sementara sdm lama di Kemenag tidak biasa dengan sistem elektronik. Pada awalnya yang dimaksud dengan paket adalah yang terkait dengan akomodasi dan konsumsi atau catering dimasukkan dalam sistem, setelah itu baru input data jamaah. Namun pada akhirnya paket yang dimaksud adalah pengelompokkan jamaah yang disesuaikan dengan kesamaan jadwal pemberangkatan.

Salah seorang petugas menjelaskan bahwa,

Pada awalnya Ditjen PHU menyiapkan pengelompokan 500 jamaah. Berdasarkan kedatangan pasport mereka. Pasport dikemas dalam koper dandikirim ke Kedutaan Besar Arab Saudi. Setiap koper diberi nomer urut kemudian dicek ulang demikian seterusnya. Namun ternyata Kedutaan Arab Saudi meminta pengelompokan berdasarkan kesamaan pemberangkatan. Kesemberawutan terjadi dan terjadilah *stucked*.

Kekecewaan terlihat di wajah informan ini saat membayangkan kejadian pada 28 Juli hingga 12 Agustus 2015 tersebut. Kesemberawutan ini mengakibatkan tidak disetujuinya input yang tidak berdasarkan kedatangan. KUH Jedah menjelaskan bahwa akan terjadi permasalahan besar bahwa jamaah haji Indonesia yang sudah berada di embarkasi gagal berangkat karena tak ada visa. Kantor urusan haji di Jedah terus melakukan persuasi mengingat waktu yang sangat singkat sampai akhirnya *muasasah adillah* dan *muasasah thawwalah* menyetujui bahwa pengelompokan tidak berdasarkan kesamaan pemberangkatan dapat diterima. Walaupun input data yang ada masih campuran dari berbagai kloter dan embarkasi.

Kenyataan ini menunjukkan bahwa belum mumpuni sdm yang ada di Ditjen PHU dalam mengurus visa calon jamaah haji. Transparansi yang diinginkan Arab Saudi dengan menggunakan sistem elektronik belum bisa dipenuhi oleh Direktorat Jenderal Pengelola Haji dan Umroh (PHU).

Informan (3) menjelaskan bahwa,

Permasalahan dengan pihak Arab Saudi bisa diselesaikan oleh orang-orang yang kuliah di Timteng karena mereka paham kulturnya. *Lobby* ke *Muasasah* biasanya dapat menyelesaikan kesemberawutan tentang input data untuk visa...

Keterangan informan yang menyatakan bahwa diterimanya data calon jamaah haji Indonesia oleh *muassasah* di Arab Saudi menunjukkan pendekatan persuasif dapat berhasil dan ini disinyalir karena peran penggunaan bahasa Arab.

Bahasa menunjukkan bangsa dan dapat pemakluman dari pihak Arab Saudi.

Komisi Pengawas Haji Indonesia (KPHI) merekomendasikan bahwa,

Pemerintah dalam hal ini Kemenag agar menyiapkan sumber daya manusia (sdm) yang memenuhi jumlah dan memiliki kualitas untuk dapat mengintegrasikan Siskohat dengan sistem e-hajj.

Penggunaan sistem elektronik sangatlah tepat untuk mewujudkan transparansi.

Namun di sisi lain kultur khususnya bahasa tidak bisa diabaikan. Informasi yang salah mengakibatkan kesemberawutan yang sulit diurai dalam waktu yang singkat.

7.4. *Virtual Account*

Perkembangan teknologi informasi yang digunakan di perbankan memungkinkan perhitungan nilai manfaat dan penyampaian informasi secara *online* kepada calon jamaah yaitu dengan menggunakan *Virtual Account*.

Informan (7) menambahkan bahwa,

dibuat *virtual account* agar jamaah bisa cek saldonya. Sekarang tidak bisa. Lewat kantor/manual, android. Masing2 jamaah bisa cek saldonya berapa.

Berdasarkan informasi di atas dinyatakan bahwa kemajuan teknologi di perbankan dengan menggunakan *virtual account* mempermudah komunikasi bank dengan para nasabah yang dalam hal ini adalah calon jamaah haji. Pemanfaatan teknologi informasi dapat mengatasi kesulitan dalam menghitung nilai manfaat dan mewujudkan transparansi dalam pengelolaan dana haji yang selama ini menjadi persoalan yang belum bisa dijawab.

Perkembangan teknologi informasi yang digunakan di perbankan memungkinkan perhitungan nilai manfaat dan penyampaian informasi secara *online* kepada calon jamaah yaitu dengan menggunakan *Virtual Account*.

Informan (8) mengatakan,

UU 34 /2016 BPKH hrs ada virtual akun. Bank tidak mungkin dibuat maka harus buat virtual account, hanya catat bagi hasil khan ...tidak ditulis pokoknya. Paling tidak ini sudah diatasi.

Berdasarkan informasi di atas dinyatakan bahwa kemajuan teknologi di perbankan dengan menggunakan *virtual account* mempermudah komunikasi bank dengan para nasabah yang dalam hal ini adalah calon jamaah haji. Pemanfaatan teknologi informasi dapat mengatasi kesulitan dalam menghitung nilai manfaat dan mewujudkan transparansi dalam pengelolaan dana haji yang selama ini menjadi persoalan yang belum bisa dijawab.

Siskohat sebagai suatu sistem yang dirancang untuk mempermudah pengelola memonitor jumlah calon jamaah dan memonitor jumlah setoran awal ternyata tidak memberikan informasi yang memuaskan. *Switching* yang diharapkan dapat menjembatani informasi jumlah Dana setoran awal ternyata menunjukkan perbedaan yang sangat signifikan berdasarkan audit BPK. Rekonsiliasi belum bisa dilakukan atas perbedaan besaran dana setoran awal berdasarkan data Siskohat dengan data BPS-BPIH senilai Rp. 857 milyar (*audited* laporan 2015). Laporan BPK menyebutkan bahwa Siskohat generasi dua masih memiliki kelemahan-kelemahan. Di samping data dana setoran awal aset haji khususnya aset tetap tidak diperoleh nilai wajar atau nilai perolehannya senilai Rp. 515 milyar yang tersebar pada 440 kantor Kemenag di seluruh Indonesia.

Kemajuan teknologi informasi mempermudah proses transaksi yang menggunakan jasa bank. Beberapa bank menawarkan penggunaan *virtual account* (VA) ini. *Virtual account* (VA) merupakan rekening virtual (tidak nyata) yang berisi nomor ID nasabah yang disebut *Virtual Account Number*. Jika nasabah melakukan transaksi pembayaran maka bukti pembayaran langsung terkirim ke rekening penerima. Jika kita bandingkan dengan pembayaran transfer yang bias dilakukan

melalui ATM, dengan VA lebih mudah dan praktis. Jika melalui ATM nasabah harus memasukkan kode bank yang dituju, melakukan konfirmasi pembayaran dan mengirim bukti pembayaran dengan foto *screenshoot* dari hand phone, atau langsung *screenshoot* di hand phone jika menggunakan sms banking.

Penyelenggaraan ibadah haji didasarkan pada asas keadilan, profesionalias, akuntabilitas dengan prinsip nirlaba. Antrian calon jamaah yang panjang diiringi dengan penumpukkan dana menuntut pengelolaan dana haji yang canggih. Kementerian Agama RI belum memiliki sistem yang mampu menghitung nilai manfaat atau hasil optimalisasi dari masing-masing calon jamaah haji yang tersebar di seluruh pelosok Indonesia. Biaya penyelenggaraan ibadah haji berasal dari dana yang disetor jamaah (*direct cost*) dan dana yang berasal dari *indirect cost*. Tanpa adanya dana *indirect cost* ini maka biaya yang diperlukan untuk menyelenggarakan ibadah haji tidaklah cukup. *Indirect cost* berasal dari dana bagi hasil pemanfaatan dana setoran awal calon jamaah termasuk dana calon jamaah haji yang belum berangkat baik haji regular maupun haji khusus. Penggunaan dana *indirect cost* ini melanggar rasa keadilan bagi calon jamaah haji yang belum berangkat atau dalam akuntansi disebut *mis-match* alokasi dana.

Informan (7) mengatakan bahwa,

kalaupun kurang minta ke Negara jangan minta ke jamaah yang belum berangkat. Ini kalau Jamaah yang belum berangkat tau, uang saya...diambil? Jamaah tidak tau karena tidak ada saldo.

Informasi informan ini menyatakan bahwa kekurangan dana *indirect cost* hendaknya dianggarkan dari uang Negara yaitu APBN. Keterangan informan menunjukkan bahwa calon jamaah haji tidak mengetahui dan tidak dimintai persetujuan atas pemanfaatan dana setoran awal mereka. Kendala data dan komunikasi kepada banyak calon jamaah menjadi alasan utama Banyaknya jumlah jamaah dan setoran yang dilakukan di beberapa bank yang tersebar di

seluruh Indonesia tidak memungkinkan mengkompilasi semua informasi secara manual.

Sistem elektronik juga dapat diterapkan dalam menyelesaikan permasalahan data jamaah yang banyak jumlahnya dan tersebar di seluruh Indonesia. Selama ini dilakukan secara manual sehingga banyak jamaah yang tidak mengetahui informasi terkait dana haji yang sudah mereka setorkan. Percepatan dan penyebaran informasi terkait sistem keuangan ini pun membutuhkan teknologi informasi.

Kemajuan teknologi dan adanya *virtual account* menjadi alternatif solusi yang dapat membantu Ditjen PHU dalam menginformasikan dana haji kepada calon jamaah haji. BPS (bank penerima setoran) dapat menggunakan virtual account ini untuk jamaah haji karena pada kenyataannya VA ini sudah digunakan di banyak bank dan bukanlah hal yang sulit. Penggunaan *virtual account* akan menyederhanakan permasalahan komunikasi dengan calon jamaah haji yang tersebar di seluruh nusantara. *Virtual account* (VA) memungkinkan setiap calon jamaah mengetahui berapa tambahan dana haji yang disetorkannya selama beberapa tahun. *Virtual Account* mempermudah Kemenag dalam mengelola dana haji dan memberikan transparansi kepada publik yaitu kepada calon jamaah haji. Bahkan ini membantu calon jamaah dengan meringankan bebannya karena besarnya peluang untuk tidak membayar pelunasan BPIH jika masa tunggu keberangkatan membutuhkan waktu lama. Niat jamaah sudah dicatat Allah SWT dan keberkahan menyertai penantian panjang menjelang tahun keberangkatan.

7.5. Ikhtisar

Kemajuan teknologi yang pesat belakangan ini membantu operasional kegiatan manajemen termasuk di bidang keuangan. Pengelolaan dana haji yang membutuhkan ketrampilan dan keahlian di bidang keuangan. Sumberdaya

manusia yang ada di Kemenag Republik Indonesia kurang mumpuni dalam menyelenggarakan ibadah haji bagi jamaah haji Indonesia. Kementerian Agama Republik Indonesia tanggap dan cepat menerapkan Sistem Komunikasi Haji Terpadu (Siskohat) sejak tahun 1995. Pemutakhiran juga telah diluncurkan Siskohat generasi dua, namun dalam pelaksanaan dan observasi selama penelitian masih ditemukan banyak kelemahan. Permasalahan akuntabilitas pengelolaan dana haji menjadi berkurang dengan tidak ditegakkannya prinsip keadilan terhadap semua calon jamaah haji. Pemanfaatan *Virtual Account* yang sudah menjadi praktik di berbagai bank seyogyanya dapat diterapkan untuk dana haji. Transparansi kepada semua calon jamaah khususnya mengenai saldo dana haji mereka akan bisa dilakukan secara *online*. Web Kementerian Agama yang ada yaitu www.kemenag.go.id memberikan pelayanan tentang daftar tunggu dan informasi lainnya, namun terkait informasi nilai manfaat dana yang mereka setor dan mengendap di Kemenag Republik Indonesia belum ada. Kemajuan teknologi informasi memungkinkan dengan menggunakan *virtual account* sehingga setiap jamaah dapat mengetahui imbal bagi hasil atas dana mereka yang menganggur di bank yang dikelola oleh Kemenag Republik Indonesia sebagai penerima *wakalah*.

Seusai pelaksanaan haji maka Kemenag Republik Indonesia melaporkan pengeluaran dana dan melaporkannya kepada DPR Republik Indonesia. Kemajuan teknologi dimanfaatkan untuk mempercepat pembuatan laporan Penyelenggaraan Haji. Laporan ini diserahkan kepada DPR RI dan jika disetujui maka selesailah proses penyelenggaraan haji pada tahun tersebut.

BAB VIII

SINTESIS POLA MABRUR : POLA AMANAH, KOLABORASI, TA'AWUN, TRANSPARANSI DALAM PRAKTIK TATA KELOLA DANA HAJI

8.1. Pengantar

Bab ini menjabarkan praktik pola tata kelola dana haji di Kementerian Agama Republik Indonesia yang mencakup pola amanah dalam penerimaan dan optimalisasi manfaat dana haji, pola kolaborasi yang melibatkan pemangku kepentingan dalam penetapan BPIH, pola ta'awun dalam pengeluaran dana haji dan pola transparansi dalam pertanggungjawaban dana haji serta pola transparansi dalam sistem pelayanan haji. Keempat pola ini peneliti sebut pola mabrur karena mabrur menjadi harapan bagi semua jamaah haji dalam melaksanakan rukun Islam kelima. Sebelum menjabarkan pola mabrur dalam tata kelola dana haji di Kemenag, dibahas pola mabrur dari sudut pandang tata kelola di sektor publik serta perbandingannya dengan '*collaborative governance*'.

8.2. Pemahaman Pola Mabrur Tata Kelola Dana Haji dari Sudut Prinsip Tata Kelola Sektor Publik

Tata kelola lembaga publik menawarkan solusi atas konflik yang terjadi sehingga dapat dicapai titik temu dan meminimalisir kerugian dari kedua belah pihak. Pola Mabrur menunjukkan pentingnya kolaborasi atau kemitraan antara dua lembaga yaitu kemenag RI dan para pemangku kepentingan yang dalam hal ini diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Proses penyelenggara haji didominasi pengaruh kuat perwakilan rakyat sebagai pemangku kepentingan yang dalam pola mabrur menampakkan adanya pengaruh budaya gotong royong di masyarakat Indonesia. DPR RI menjalankan tugasnya dengan

melakukan pengawasan ketat atas penyelenggaraan ibadah haji. Pola komunikasi menjadi terbukti efektif dengan tercapainya kesepahaman dan kesepakatan antara kedua lembaga pada setiap tahunnya.

Hal ini semakin tampak dalam pola mengatasi masalah kurangnya dana jamaah haji menjelang keberangkatan yang atas dasar rasa dan semangat tolong menolong digunakan pola ta'awun melalui subsidi silang dana jamaah haji. Pada dasarnya pola ta'awun ini dimaksudkan untuk memberikan pelayanan kepada jamaah haji. Walaupun pada kenyataannya jamaah haji tidak mendapatkan informasi terkait dengan optimalisasi dana mereka. Pandangan fiqh menyatakan tak ada permasalahan mengingat jamaah haji menyerahkan dananya sebagai titipan kepada Kemenag RI dengan kesepakatan akad *wakalah*. Namun mengacu pada azas manfaat atas dana jamaah yang menumpuk pada hakekatnya dana yang dimanfaatkan tersebut seyogyanya dikembalikan juga kepada jamaah sehingga meringankan biaya pelunasan BPIH nantinya. Akuntabilitas pengelolaan dan penggunaan dana haji dalam jangka panjang menunjukkan hal yang meringankan para jamaah haji. Tujuan utama lembaga sektor publik adalah untuk mencapai hasil yang diinginkan yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat bukan untuk menghasilkan laba, melainkan mendapatkan pelayanan guna menyelesaikan permasalahan yang ada.

IFAC (*International Federation of Accountants*) mendefinisikan kepentingan publik sebagai manfaat bersih yang diperoleh masyarakat atas kepatuhan prosedural yang digunakan terkait dengan tindakan, keputusan, atau kebijakan. Pola mabrur di Direktorat Pengelolaan Dana Haji (PDH) juga memenuhi prinsip-prinsip tata kelola sektor publik yang digariskan IFAC mencakup antara lain, pola amanah yang menjunjung

tinggi integritas dan komitmen atas nilai-nilai syariat Islam , pola kolaborasi yang melibatkan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) dan keterbukaan atau transparansi dalam perencanaan dan pelaporan, pola transparansi dengan dilakukannya audit atas Laporan Keuangan Penyelenggaraan Ibadah Haji yang beberapa tahun belakangan ini mendapat hasil Wajar dengan Pengecualian (WDP).

8.3. Pemahaman Pola Mabruur Tata Kelola Dana Haji Sudut Pandang Tata Kelola Kolaboratif (*collaborative governance*)

Tata kelola yang baik (*good governance*) pada dasarnya bukan merupakan pilihan melainkan suatu keharusan serta tuntutan masyarakat dalam era demokrasi saat ini khususnya di lembaga Pemerintah atau Kementerian Negara. Partisipasi semua pemangku kepentingan untuk menolak tekanan birokrasi menjadi kekuatan untuk melakukan perubahan (Prasojo, 2008). Tata kelola merupakan kolaboratif antara para pemangku kepentingan publik dan pihak swasta dalam satu forum secara bersama dengan lembaga publik untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan secara kolektif (Ansell dan Gash, 2008). Keputusan yang diambil merupakan suatu konsensus bersama. Pola mabrur yang dipraktikkan di sekelompok orang yang mengelola dana haji di Direktorat PDH menunjukkan adanya prinsip musyawarah untuk mufakat dengan semangat gotong-royong. Semangat ini dapat menghasilkan kinerja yang baik jika diterapkan secara positif. Namun sebaliknya dapat menyebabkan terjadinya penyelewengan bahkan korupsi. Pola kolaborasi dapat menyebabkan terjadinya kecurangan (*fraud*) sebagaimana pengalaman atas dana haji pada tahun 2013.

Model *Collaborative Governance* dicirikan dengan adanya kesetaraan antar stakeholders, sifat partisipatif, mengurangi tekanan politis, kendali struktur formal yang sederhana, fokus pada efektifitas penyelesaian kebijakan dan program. *Collaborative Governance* meluas cakupannya meliputi pemerintah,

perusahaan swasta, dan masyarakat yang saling membangun komunikasi dan kerjasama sehingga dapat mengatasi munculnya permasalahan. *Collaborative Governance* mencakup hubungan baik secara formal maupun informal dalam proses penyelesaian masalah dan dalam proses pengambilan keputusan.

Pola mabrur di kemenag RI memenuhi prinsip tata kelola kolaborasi ini namun dengan makna yang lebih mendalam. Perencanaan penyelenggaraan ibadah haji, perencanaan dana yang akan digunakan, besaran BPIH sebagai patokan kegiatan, penggunaan dana optimalisasi dari *indirect cost* bahkan sampai pertanggungjawaban laporan penyelenggaraan haji semua proses ini melalui kolaborasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Aktor di PDH mengungkapkan bahwa kadang mereka dimarahi oleh anggota dewan akibat ketidakmengertian mereka. Aktor memaknai ini sebagai bentuk amanah yang harus mereka lakukan dengan baik karena bukan hanya bertanggungjawab kepada jamaah haji namun semua pengelolaan dana tersebut harus dipertanggungjawabkan nanti di hadapan Allah SWT.

Permasalahan yang ada dalam proses penyelenggaraan ibadah haji selalu dibahas dengan komisi delapan DPR RI. Setiap ada permasalahan selalu digelar rapat-rapat terbuka di gedung DPR RI Senayan. Rapat-rapat ini dapat dihadiri publik walaupun pada praktiknya sebagian besar yang hadir adalah wartawan. Masyarakat yang ada jamaah haji ataupun keluarganya, mengikuti informasi melalui berita yang disampaikan oleh wartawan baik televisi (tv), radio maupun melalui sosial media.

Rapat-rapat yang sering digelar pada akhir pengambilan keputusan dipimpin oleh ketua komisi delapan sebagai wakil pemangku kepentingan dan Menteri Agama RI sebagai pimpinan Direktorat PDH. Rapat demikian juga menjadi proses pengawasan atas mitra DPR di bidang agama sesuai dengan fungsinya. Penetapan anggaran menjadi bagian penting diantara rapat-rapat yang dilakukan,

bagi dewan ini seiring dengan fungsi *budgeting* mereka. Kemenag RI adalah lembaga yang mendapat anggaran triliunan setiap tahunnya maka wajar proses pengawasan yang dilakukan juga ketat. Keputusan yang diambil Menteri Agama RI dan ketua komisi delapan DPR RI menandai selesainya rapat-rapat yang digelar. Proses pengambilan keputusan yang digelar menunjukkan adanya kepemimpinan yang kuat di kedua lembaga.

Ansell dan Gash (2008) menyatakan bahwa *Collaborative Governance* efektif sebagai salah satu pendekatan dalam proses pembuatan kebijakan dan manajemen publik dengan mendefinisikan *collaborative governance* sebagai berikut:

A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or management public programs or assets.

Pola mabrur menunjukkan pola kolaboratif ini sebagai salah satu pola dalam tatakelola perencanaan penyelenggaraan ibadah haji dan penetapan besaran BPIH. Pada tahap pelaporan pertanggungjawaban sebagai bentuk akuntabilitas proses kolaborasi Kemenag RI dengan DPR RI menjadi penting untuk mendapatkan legalitas atas penyelenggaraan ibadah haji. Pola mabrur mencakup pola lainnya yaitu pola amanah, pola ta'awun dan pola transparansi dalam pelayanan haji.

8.4. Pemahaman Pola Mabrur: Pola Amanah, Kolaborasi, Taawun, Transparansi dalam Mempraktikkan Tata Kelola Dana Haji

Tata kelola dana haji di Kementerian Agama RI ada empat pola yaitu pola amanah dalam sistem penerimaan dana haji yang dimulai dari setoran awal dari jamaah dan sistem optimalisasi dana haji; kedua, pola kolaborasi dimulai dari perencanaan dan penetapan BPIH hingga pertanggungjawabannya, ketiga pola ta'awun melalui subsidi dalam

sistem pengeluaran dana haji yaitu penggunaan dana untuk penyelenggaraan ibadah haji serta keempat, pola transparansi dalam sistem pelaporan pertanggungjawaban penyelenggaraan ibadah haji dan sistem pelayanan haji . Keempat pola ini peneliti dinamakan sebagai pola mabrur. Mabrur berarti ketaatan, taat berbakti, kesholehan, dalam konteks ibadah haji mabrur menunjukkan ibadah haji yang diterima Allah SWT. Pola tata kelola yang dipraktikkan di Kemenag Republik Indonesia diharapkan merupakan pola yang mengandung nilai-nilai kebaikan yang diterima Allah SWT.

Pola tata kelola dana haji yang dipraktikkan di Kementerian Agama Republik Indonesia khususnya di direktorat PDH mencakup empat pola yaitu pola amanah dalam sistem penerimaan maupun dalam sistem optimalisasi dana haji, pola kolaborasi dalam perencanaan dan penetapan BPIH, pola ta'awun melalui subsidi silang dalam sistem penggunaan dana haji, pola transparansi dalam Penggunaan Anggaran Operasional Haji (POAH) dan dalam sistem pelayanan haji. Keempat pola ini yang dipraktikkan dalam keseharian yang dipahami sama bagi semua anggota di Direktorat PHD. Adapun pola tata kelola dana haji dijabarkan sebagai berikut:

8.4.1. Pola Amanah dalam Praktik Sistem Penerimaan Dana Haji

Pola tata kelola pertama adalah pola amanah. Komitmen aktor PDH untuk amanah sesuai tuntutan syariat menjadi landasan Ditjen PHU dalam menerima setoran dana haji dan pilihan optimalisasi dana haji. Pola amanah ini menjadikan sistem penerimaan dana haji dijalankan sesuai dengan syariah. Diawali dengan akad *wakalah* yaitu dana jamaah dititipkan kepada Kemenag sebagai bukti bahwa seseorang telah mendaftarkan diri menjadi calon jamaah haji Indonesia.

Ditjen Kemenag RI memiliki bagian khusus Pengelola Dana Haji yang dijalankan oleh empat orang direktur dan merekah informan dalam penelitian ini.

Mereka menunjukkan amanah dengan komitmen yang kuat terhadap syariat Islam dan menghormati aturan hukum. Tata kelola dana haji di Kementerian Agama Republik Indonesia menunjukkan bahwa penerimaan dana haji yang diawali dengan setoran awal oleh calon jamaah haji ke bank. Bank yang ditunjuk adalah bank syariah walau dalam praktiknya di beberapa propinsi ketiadaan bank syariah Kemenag menunjuk bank konvensional. Dana haji yang numpuk diinvestasikan Kemenag RI di bank syariah dalam instrumen keuangan deposito dan sukuk. Pola amanah ini menjadi dasar bagi aktor dalam memilih instrumen keuangan untuk menjaga agar dana haji aman syariat dan tidak mengalami resiko. Proses investasi yang dilakukan dengan cara aman walaupun mendapatkan hasil yang tidak optimal.

Pengelolaan dana melalui penempatan dana haji di deposito dianggap paling aman, walau dari sisi investasi dianggap tidak optimal. Namun komitmen untuk amanah menjadi alasan kuat para aktor untuk menempatkan dana haji tersebut di deposito dan di sukuk saja. Pengelolaan dana setoran yang 'menganggur' dianggap sebagai dana yang secara syariat harus aman dalam optimalisasinya.

8.4.2. Pola Kolaborasi dalam Sistem Perencanaan dan Penetapan BPIH

Pola kedua tata kelola haji adalah pola Kolaborasi. Perencanaan penyelenggaraan ibadah haji mencakup anggaran dan besaran BPIH dibahas Kemenag bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Rapat –rapat diselenggarakan secara terbuka dan memakan waktu yang lama. Panjangnya pembahasan di rapat-rapat dilakukan untuk mendapatkan kesepakatan antara Kemang RI dengan pemangku kepentingan khususnya jamaah haji yang diwakili oleh DPR RI. Kendala yang ada kurangnya kemampuan aktor di Kemenag dalam menyajikan laporan yang sederhana dan mudah dipahami mengingat tidak semua anggota DPR memiliki latar belakang pengetahuan tentang keuangan. Peran aktor

Kemenag dalam membangun kerjasama ini membuktikan bahwa manusia memang menjadi modal utama dalam institusi sektor publik.

Sistem perencanaan dana haji diawali dari penentuan besarnya Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH). Besaran BPIH diputuskan dalam forum rapat bersama antara Kemenag RI dan DPR RI. Rapat diselenggarakan di DPR RI secara terbuka sehingga semua pemangku kepentingan dapat mengikutinya. Keterbukaan atau transparansi menjadi unsur penting bagi institusi publik agar dapat berjalan dengan langgeng. Mulai dari perencanaan besaran BPIH sampai nantinya realisasi penggunaan dana haji atau pertanggungjawabannya dibahas di forum rapat di DPR RI. Rapat yang berlangsung berkali-kali hingga akhirnya DPR RI menyetujui dan diambil kesepakatan tentang pertanggungjawaban penyelenggaraan haji pada tahun tersebut.

Proses pelaksanaan ibadah haji melibatkan perencanaan dana haji, penggunaan, pelaporan pertanggungjawaban yang tak bisa putus sebagai suatu siklus. Tata kelola dana haji yang melibatkan pemangku kepentingan dalam membuat kebijakan publik terkait dana haji, mulai dari penetapan besaran Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH), persetujuan besaran anggaran pelaksanaan ibadah haji, persetujuan pertanggungjawabannya.

Pengelola dana haji Kemenag RI senantiasa diawasi oleh DPR RI sebagai mitra. Sistem penetapan BPIH dilakukan dalam waktu panjang melalui forum rapat Kemenag dan DPR RI. Peran sumber daya manusia Direktorat PDH menjadi kunci untuk menjelaskan besaran dana yang diperlukan dalam proses penyelenggaraan ibadah haji. DPR RI sebagai badan legislatif memiliki wewenang penuh dan bersama dengan Kemang Republik Indonesia sebagai mitra menetapkan membuat keputusan yang menjadi Undang-undang terkait dengan besaran BPIH. Proses penetapan BPIH melalui rapat terbuka dengan DPR RI merupakan indikator adanya keterlibatan luas terhadap para pemangku kepentingan.

Ongkos naik haji yang dikenal dengan Biaya Penyelenggara Ibadah Haji (BPIH) ditetapkan dengan besaran minimal mengingat anggota DPR RI sebagai mitra Kemenag Republik Indonesia menyuarakan keinginan konstituennya agar BPIH tidak mahal. Perencanaan BPIH dilakukan dengan melibatkan penuh pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang dalam hal ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia. Besaran dana yang akan dicairkan serta pertanggungjawaban dana penyelenggaraan ibadah haji yang dilakukan dibahas bersama di forum rapat di komisi delapan DPR Republik Indonesia. Rapat yang bersifat terbuka untuk publik menunjukkan adanya transparansi antara Kemenag Republik Indonesia dan DPR Republik Indonesia dalam proses mempertanggungjawabkan bukan hanya hasil pelaporan penyelenggaraan ibadah haji, namun juga proses perencanaan anggaran BPIH. Terbukanya rapat-rapat yang digelar antara Kemenag Republik Indonesia dan DPR RI menunjukkan komitmen Kemenag RI untuk mengelola dan menggunakan dana haji secara transparan guna merealisasikan tata kelola yang bersih dan berwibawa.

8.4.3. Pola Ta'awun dalam Sistem Pengeluaran Dana Haji

Pola ketiga adalah pola ta'awun dalam praktik tata kelola dana haji. Pola ta'awun dilakukan melalui subsidi. Pemanfaatan dana untuk periode haji berjalan dilakukan dengan landasan ini adalah dana titipan dan calon jamaah akan mendapatkan "subsidi" pada saat berangkat ke tanah suci nantinya. Dana yang disetor dan dikelola melalui investasi di deposito inilah yang dimanfaatkan untuk subsidi silang dari dana jamaah yang belum berangkat kepada jamaah akan berangkat pada tahun berjalan. Walaupun dana ini bukan dari Negara namun jumlah yang besar memungkinkan untuk dilakukannya subsidi. Dana bagi jamaah yang berangkat tahun berjalan dan bukan berasal dari dana setorannya inilah yang disebut *indirect cost*. Subsidi dilakukan saling silang antar jamaah dalam

pemanfaatan dana setoran yang belum digunakan untuk menutupi kekurangan dana untuk pemberangkatan jamaah haji di tahun berjalan. Walaupun dana tersebut adalah dana masyarakat atau calon jamaah haji subsidi kepada calon jamaah haji agar bisa berangkat di tahun berjalan menjadi pola ta'awun guna menutupi kekurangan dana haji.

Di sisi lain menurut Kemenag besaran BPIH untuk seorang jamaah haji berkisar Rp. 60 juta rupiah. Kekurangan dana jamaah haji yang berangkat di tahun berjalan akan ditutupi dengan pola subsidi yaitu menggunakan dana hasil optimalisasi jamaah haji yang belum berangkat. Subsidi inilah yang menolong untuk menutupi kekurangan dana tersebut. Pengeluaran dana haji ini diambil dari dana optimalisasi atau *indirect cost*. Ini menunjukkan pola ta'awun sesama calon jama'ah haji.

8.4.4. Pola Transparansi dalam Sistem Pertanggungjawaban PAOH dan Sistem Pelayanan Haji

Praktik tata kelola dana haji keempat yaitu pola transparansi dalam perencanaan dan pertanggungjawaban dana haji. Ketrampilan dan kemampuan sumber daya manusia atau aktor di Kemenag dalam menyusun laporan pertanggungjawaban penyelenggaraan haji menjadi unsur penting dalam penentuan singkat atau lamanya proses diterimanya pertanggungjawaban Laporan Dana Haji yang disampaikan Kemenag Republik Indonesia

Kemajuan teknologi pesat saat ini memungkinkan masalah keuangan dapat teratasi dengan cepat. Kementerian Agama dapat menyediakan informasi besaran dana yang disetor dan yang dioptimalkan melalui investasi melalui *virtual account* masing-masing calon jamaah haji. Pelaksanaan kegiatan haji rutin secara tahunan dan pertanggungjawaban tertulis maupun lisan dilakukan setiap tahun baik dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban.

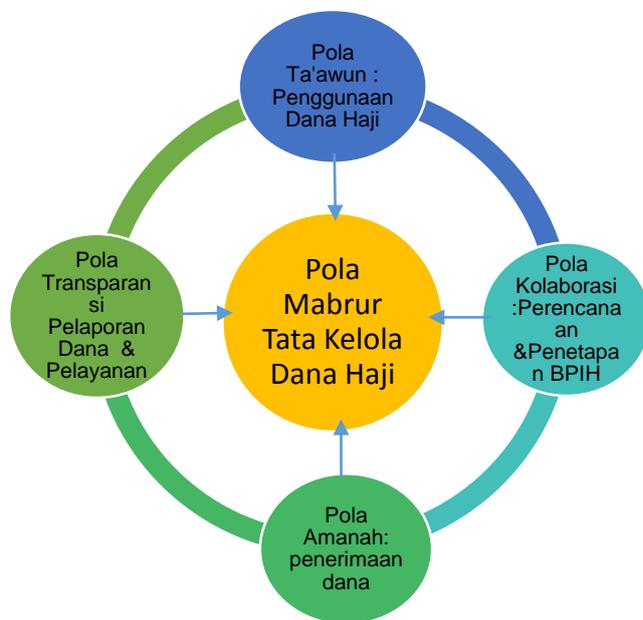
Komunikasi cepat juga dilakukan dengan masyarakat calon jamaah haji yang tersebar di seluruh tanah air. Keterbukaan atau transparansi dalam penyusunan anggaran maupun dalam penyusunan laporan pertanggungjawaban dimudahkan dengan adanya teknologi informasi. Komunikasi dengan masyarakat luas melalui siskohat.

Tata kelola dana haji ini sangat ditentukan oleh sumber daya yang bertugas melayani jamaah haji. Sejak tahun 2006 terjadi mutasi dan rekrutmen besar di Ditjen PHU yang dilakukan oleh Abimanyu yang menjabat sebagai dirjen PHU. Sumber daya manusia yang memiliki pengetahuan di bidang akuntansi yang ditargetkan membenahi sistem dan pengelola dana haji yang ada. Pada tahun 2016 saat penelitian ini dilaksanakan juga baru dilakukan *rolling* diantara direktur di internal Direktorat PDH. Sehingga wawancara dari satu informan juga memberikan informasi bagian lain yang sebelumnya menjadi tanggungjawab informan tersebut.

Direktorat PDH tidak hanya bertanggung jawab atas berapa banyak dana haji yang mereka habiskan, tetapi juga untuk bagaimana mereka menggunakan sumber daya di bawah pengawasan mereka. Ini termasuk akuntabilitas untuk, keluaran, baik positif maupun negatif dan untuk hasil yang mereka capai. Selain itu, mereka memiliki tanggung jawab menyeluruh untuk melayani kepentingan umum dalam berpegang teguh pada komitmen untuk aman syariat dalam artian aman sesuai dengan syariat Islam dan aktor berkomitmen mematuhi peraturan yang berlaku seperti persyaratan undang-undang dan kebijakan pemerintah.

Aliran dana *indirect cost* seyogyanya berkaitan dengan penyelenggaraan ibadah haji atau layanan jamaah (*public service*). Kendala muncul jika saat memberikan layanan di sektor publik dalam bentuk pemondokan yang jauh, katering yang terlambat, bimbingan ibadah yang tidak optimal dan informasi yang terkesan seadanya kepada

jamaah haji. Proses penyelenggaraan ibadah haji yang berkesinambungan setiap tahunnya menyebabkan jamaah tidak mempunyai pilihan untuk menggunakan jasa penyelenggara lain selain Kemenag Republik Indonesia.



Gambar 8.1 Pola Mabruur Tata Kelola Dana Haji

8.5. Novelti Pola Mabruur dalam Tata Kelola Dana Haji di Kemenag RI

Penelitian-penelitian terkait dengan dana haji yang dilakukan selama ini berfokus pada operasional haji (Arif, 2012; Agustianto,2008) pelayanan pelaksanaan ibadah haji (Wardani, 2011). Penelitian tentang dana talangan ditelusuri (Rifai, et al., 2010), kurangnya pengawasan dana abadi umat (Maulana 2011, Santoso 2012). Penelitian ini membahas investasi atau optimalisasi dana haji dari sudut fiqh Islam. Rahmawati (2010) meneliti tentang mekanisme pengelolaan dana asuransi haji. Hasanudin (2013) meneliti transaksi akad dana haji dan menemukan bahwa akad *musyarakah mutanaqishah* pilihan terbaik untuk dana haji, Meera dan Razak (2012) menyimpulkan bahwa pembiayaan perumahan menggunakan akad *Musyarakah Mutanaqishah* lebih unggul daripada menggunakan *bai' bitsaman aji*.

Penelitian ini berfokus pada praktik pola tata kelola dana haji di Kemenag Republik Indonesia dan menemukan Pola Mabur yang berbeda dengan model *colaborative governance* atau tata kelola kolaborasi (Ansell dan Gash, 2007) dan Hadna (2009) karena keunikannya pada dana haji ini. Perbedaannya pada penelitian sebelumnya pola bersatunya entitas dengan masyarakat di akar rumput sehingga menghapus pendekatan *top-down* dan membangun keputusan bersama sehingga kegagalan program akan ditanggung bersama. Sementara penelitian ini menemukan pola Mabur dalam melakukan kerjasama dalam proses pembuatan kebijakan dan peraturan dalam status kesetaraan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Kesalahan atau penyimpangan yang terjadi pada pengelolaan dana haji akan menjadi tanggungjawab eksekutif yaitu Kemenag Republik Indonesia sebagai operator. Sementara lembaga legislatif menjalankan perannya sebagai *stakeholders* pemangku kepentingan penyambung aspirasi atau suara rakyat yang dalam hal ini mewakili jamaah haji.

Pola mabrur tata kelola dana haji di Kemenag Republik Indonesia mencakup pola amanah pada sistem penerimaan dana haji, pola kolaborasi yang melibatkan para pemangku kepentingan, pola ta'awun melalui subsidi atas hasil optimalisasi pemanfaatan dana haji serta pola transparansi dalam pertanggungjawaban laporan dan tranparansi dalam sistem pelayanan haji.

Perbandingan pola ta'awun dengan prinsip tata kelola publik IFAC serta prinsip tata kelola United Nation ESCAP dikemukakan sebagai berikut: Pola amanah dipegang teguh oleh aktor di direktorat PDH dimulai dari penerimaan dana setoran awal di BPS yang disyaratkan adalah Bank Syariah dan akad yang digunakan dalam transaksi ini adalah akad wakalah. Pada prinsip Escape ini adalah penegakkan hukum. Perbedaan utama bahwa amanah tidak saja pada manusia namun amanah sebagai bentuk komitmen manusia yang menjalankan tugasnya mentaati syariah dari sang Khalik Allah swt.

Pola kolaborasi yang merupakan proses penting dari awal perencanaan, penyusunan anggaran dan penetapan besaran biaya penyelenggaraan ibadah haji (BPIH). Keterlibatan pemangku kepentingan dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat merepresentasikan kepentingan jamaah haji. Pertanggungjawaban atas pelaksanaan rencana anggaran dan penggunaan dana haji dibahas secara maraton antara Kemenag RI dan DPR RI yang pada akhirnya menyetujui dan menerima laporan yang dibuat oleh Kemenag RI. Proses dari awal pembahasan rencana dan anggaran haji hingga akuntabilitas pertanggungjawaban laporan ini menunjukkan adanya orientasi pada konsensus atau kesepakatan dan kesepakatan antara Kemenag RI dan DPR RI. Kolaborasi dalam pola mabrur dilakukan sebagai bentuk ketaatan atas mandat dari perundangan yang berlaku dan ini menunjukkan pola bahwa haji adalah tanggungjawab bersama.

Pola ta'awun dalam penggunaan dana haji menggambarkan budaya gotong royong sesama jamaah. Semangat ini mendorong Kemenag RI untuk menutupi kekurangan dana jamaah yang akan berangkat pada tahun berjalan disamping rasa bertanggung jawab untuk suksesnya pelaksanaan ibadah haji setiap tahunnya. Dana yang menggangu dioptimalisasi agar tidak menjadi suatu kemubaziran. Namun muatan kesibukan dan kelemahan sumber daya manusia yang ada belum dapat mengkomunikasikan secara langsung kepada semua jamaah. Kondisi tidak mumpuninya sumber daya manusia di bidang manajemen keuangan publik ini berakibat tidak optimalnya pemanfaatan dana haji. Dana digunakan sebagai subsidi silang antar jamaah haji pada setiap tahunnya.

Pola transparansi atas pelaporan pertanggungjawaban penyelenggaraan ibadah haji dilakukan melalui rapat-rapat terbuka di komisi delapan DPR RI. Laporan pertanggungjawaban sebagai bentuk akuntabilitas diperkuat Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI selalu menyampaikan audit atau laporan hasil pemeriksaan atas Laporan Keuangan Penyelenggaraan Ibadah haji setiap

tahunnya laporan penyelenggaraan haji setiap tahunnya. BPK RI melakukan pemeriksaan setiap tahun atas dasar perintah UU no. 15 tahun 2004. Transparansi merupakan nilai universal yang mencegah terjadinya kecurangan (*fraud*). Transparansi dalam setiap proses pelayanan haji diutamakan keras oleh aktor di direktorat PDH di Kemenag RI. Kecurangan yang pernah terjadi karena tidak mumpuninya sumber daya yang ada khususnya dibidang manajemen keuangan publik dan akuntansi dana haji. Pengendalian intern tampak lemah mengingat besarnya dana yang ada dan melibatkan jumlah jamaah yang besar yang berada dan tersebar di daerah yang luas. Peningkatan kapasitas melalui pelatihan dan pendidikan belum mampu mengejar kecepatan dan pencapaian wilayah yang luas.

Ketertinggalan kapasitas sumber daya manusia ini teratasi dengan berkembangnya teknologi informasi. Komputer memungkinkan bank membuat virtual account yang menjangkau semua calon jamaah haji yang melakukan setoran dana awal haji. Ini mengisi transparansi yang dituntut masyarakat. Kemenag juga membangun Sistem Komunikasi haji terpadu (Siskohat) yang menjembatani komunikasi jamaah haji dengan Kemenag RI sebagai penyelenggara Ibadah Haji mewakili Pemerintah Republik Indonesia.

Efektif dan efisien merupakan target dalam pengelolaan dana haji. Dalam konteksnya dengan dana haji yang dibahas dan ditemukan dalam penelitian ini difokuskan pada tata kelola, dan temuan pola mabrur tata kelola dana haji memiliki keunikan walau memiliki kesamaan istilah namun praktik di Kemenag sesuai dengan nama lembaganya nilai Islam muncul dalam percakapan dan perbuatan yang mereka praktikkan di lembaga ini. Mabrur yang menjadi dambaan semua jamaah haji sebagai bentuk ketaatan pada Allah swt yang mendapat balasan kebaikan surga menginspirasi peneliti menamakannya atas temuan penelitian ini. Munculnya berawal dari keempat pola yaitu *aMAnah*, *kolaBoRasi*, *ta'awUn*,

transpaRansi. Maburur adalah pola tata kelola dana haji yang berjalan puluhan tahun di Kementerian Agama Republik Indonesia.

Perbandingan pola mabrur dengan UN-Escape dan IFAC diringkas dalam tabel berikut:

Tabel 8.1 Komparasi Pola , Prinsip tata kelola sektor publik

NO.	UN-ESCAPE	IFAC	MABRUR
1	penegakan hukum (<i>follow the rule of law</i>).	berkomitmen pada nilai-nilai etika	Amanah
2	-partisipasi (<i>participation</i>) -orientasi pada konsensus (<i>consensus oriented</i>) - persamaan derajat dan inklusifitas (<i>equitable and inclusive</i>)	keterlibatan pemangku kepentingan	kolaborasi
3	responsibilitas, responsif (<i>responsive</i>)		ta'awun
4	transparansi (<i>transparency</i>) akuntabilitas (<i>accountability</i>)	transparansi pelaporan dan audit	transparansi
5		mengembangkan kapasitas pemimpin , individu dan lembaga	tranparansi melalui pemanfaatan teknologi informasi
6	efektif dan efisien (<i>effective and efficient</i>)	pengendalian intern dan manajemen keuangan publik yang kuat	

8.6. Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) harapan baru

Pada bagian akhir bab ini dipaparkan kekinian dari dana haji. Pengelolaan dana haji yang berlangsung selama bertahun-tahun di Kemenag Republik Indonesia akhirnya Direktur Ditjen PHU merekomendasikan bahwa untuk mengantisipasi terjadinya *fraud* di Kemenag RI maka diperlukan adanya badan

yang terpisah dari Kementerian dalam bentuk BPKH. BPKH sudah diundangkan menjadi Undang-undang no. 34/2016 Berbagai permasalahan yang menerpa Kemenag diupayakan untuk dilakukan reformasi, mulai dari reformasi organisasi, peraturan, sistem informasi dan sebagainya. Namun sejalan dengan proses kegiatan ibadah haji yang berjalan tanpa henti sepanjang tahun tak memberi waktu bagi kementerian untuk melakukan reformasi dan perbaikan menyeluruh. Proses penyelenggaraan haji setiap musimnya terus berkesinambungan. Teknologi informasi yang diterapkan belum mampu menyelesaikan permasalahan mendasar yang ada.

Kemenag Republik Indonesia adalah penyelenggara ibadah haji selama ini saat menjalankan fungsi untuk melayani masyarakat muslim yang ingin menyelenggarakan ibadah haji di saat yang sama Kemenag menjalankan fungsi mengawasi, mengevaluasi bahkan secara bersamaan menjalankan fungsi membuat peraturan atau perundang-undangan bersama DPR Republik Indonesia. Kemenag sebagai salah satu kementerian Negara tidak diperbolehkan mengelola uang atau dana masyarakat. Alternatif dibuatkan Badan Layanan Umum (BLU) juga tidak memungkinkan karena BLU mengelola dana APBN. Selama ini dana efisiensi dana haji dikelola menjadi Dana Abadi Umat (DAU) sementara BLU harus mengembalikan sisa dana ke Negara.

Peran yang dijalankan oleh Kemenag sangat kompleks mencakup semua hal yang terkait dana haji menjadi tanggungjawabnya. Keberadaan Badan Pengelola Keuangan haji (BPKH) mengatasi sebagian persoalan yang dikeluhkan pengelola dana haji yang mempraktikkannya selama bertahun-tahun.

Persoalan lain yang sulit diatasi adalah masalah kemampuan sumber daya manusia yang ada. Tugas menyelenggarakan ibadah haji ibarat sebuah travel haji dan umroh, namun Kemang adalah travel raksasa yang mengelola haji regular 200 ribu jamaah setiap tahunnya dari seluruh Indonesia. Kendala sdm menyebabkan

tidak optimanya pemanfaatan dana haji. Dengan tupoksi sebagai regulator, pembina, pengawas dan penyelenggara sekaligus sangat memberatkan Kemenag RI. Terkait penumpukan dana yang terkesan mubazir dan tidak diinvestasikan dengan adanya akad wakalah maka BPKH mendapat kesempatan besar untuk mengelola dan mengoptimalkan investasi dana haji. BPKH memberi harapan pengelolaan dan pemanfaatan dana haji akan lebih baik. Perubahan status akad menjadi persoalan awal dalam pengembangan dana dana haji. Sejak April 2016, pada saat jamaah setor dana di bank, maka selanjutnya langsung dibuat akad "wakalah". Pengelolaan dana haji di Kemenag Republik Indonesia sudah menerapkan prinsip syariah yaitu dengan akad wakalah sejak reformasi di tahun 2016. Direktorat Pengelola Dana Haji hanya memindahkan dana dari satu bank ke bank lainnya guna mendapatkan *return* lebih besar. Kenyataannya tidaklah demikian padahal jika dianggap sebagai dana wakalah maka manfaat bagi hasil kepada calon Jemaah haji akan lebih besar. Masalah mahalnnya BPIH akan bisa diatasi jika dilakukan efisiensi biaya pemondokan dan biaya penerbangan. Kendala untuk melakukan pembayaran uang muka pemondokan yang sekarang sulit dilakukan karena menunggu persetujuan dari DPR RI. Informan (2) mengatakan bahwa jika belum ada anggaran yang turun, kegiatan belum bisa dilaksanakan. Sementara persiapan harus terus berjalan. Pembinaan seperti manafik, maka setelah diketok, uang kami kirim ke daerah-daerah. Rencana kerja anggaran (RKA), setelah disetujui oleh DPR langsung menyebar ke seluruh negeri dan ke luar negeri. Kegiatan di luar negeri membutuhkan adanya uang muka, sebelum disetujui oleh DPR, untuk akomodasi di luar negeri pencarian rumah sudah dilakukan jauh hari oleh Direktorat PDH.

Proses yang panjang di DPR RI menuntut Kemenag RI melakukan negosiasi awal terkait pemondokan, transportasi di tanah suci. Dengan adanya BPKH maka hambatan waktu menunggu stempel DPR RI tidak ada. Ini dapat

memperlancar persiapan untuk pemondokan calon jamaah haji di Mekah dan Madinah. Di samping pendekatan kultur atau budaya maka menghitung efisiensi pemondokan juga harus dilakukan.

Perhitungan nilai manfaat atas pengembangan dana haji tidak dilakukan oleh Kemenag, khususnya nilai manfaat untuk masing-masing dana setoran awal dari jamaah. Undang-undang memberi kewenangan besar kepada Menteri, dan uang mengumpul karena masalah antrian panjang. Regulasi sebelumnya yaitu UU no.13 tahun 2008, tidak ada aturan dengan antrian ini. Sehingga tidak ada bagaimana aturan mengenai dana yang numpuk.

BPKH sebagai suatu badan yang berada langsung di bawah kendali Presiden ditujukan untuk mengelola dana haji secara professional. BPKH diharapkan dapat meningkatkan kualitas penyelenggaraan haji. BPKH dituntut untuk mengelola keuangan haji secara efisien dan rasional. BPKH akan dikelola oleh para professional dan berintegritas dalam mengelola keuangan. BPKH menjadi harapan untuk terwujudnya optimalisasi dana haji demi kebaikan umat Islam secara keseluruhan dan jamaah haji pada khususnya.

Kemenag Republik Indonesia senantiasa taat pada hukum menerima dengan lapang dada maka pemindahan pengelolaan dana haji yang selama ini mereka lakukan dipindahkan ke BPKH. BPKH yang dipegang oleh orang-orang yang memahami keuangan diharapkan dapat menyelesaikan masalah keuangan yang terjadi dan melakukan langkah perbaikan.

Pemisahan badan pengelola keuangan haji akan menempatkan Kementerian Agama Republik Indonesia mematuhi amanat undang-undang yang melarang kementerian mengelola uang masyarakat. Fungsi regulator, pembinaan dan pengawasan akan dapat ditingkatkan sehingga pelayanan dan penyelenggaraan ibadah haji menjadi lebih baik. Meningkatnya keimanan jamaah

haji akan membentuk karakter bangsa dan mendatangkan rahmat dan keberkahan dari Allah subhanallahu wa ta'ala.

Prosedur perundang-undangan menyatakan bahwa minimal setelah diundangkan maka amanah Undang-undang tersebut harus direalisasikan. Namun sudah dua tahun terlewatkan dan ini menunda peningkatan optimalisasi dana haji yang terus bertambah. Suatu ide besar yang tidak direalisasikan hanya menjadi mimpi yang belum diniatkan. BPKH dideklarasikan pada April 2018.

8.7. Ikhtisar

Pola tata kelola dana haji yang dipraktikkan di Kementerian Agama Republik Indonesia mencakup empat pola yaitu pola amanah yang menjadi landasan khususnya dalam sistem penerimaan dan sistem optimalisasi dana haji, pola kedua adalah pola kolaborasi antara Kemenag dan DPR RI dalam merencanakan dan menetapkan BPIH, pola keempat pola ta'awun berupa subsidi yaitu bentuk pemanfaatan dana setoran yang belum digunakan untuk kepentingan menutupi kekurangan dana bagi pelaksanaan ibadah haji di tahun berjalan. Walau dana tersebut adalah dana masyarakat atau calon jamaah haji subsidi kepada calon jamaah haji agar bisa berangkat di tahun berjalan. Selesaiannya penyelenggaraan ibadah haji ditandai dengan diterimanya laporan pertanggungjawaban Kemenag atas dana haji oleh DPR RI dalam bentuk pengesahan melalui pola transparansi. Transparansi menjadi penentu bagusnya kinerja institusi sektor publik. Kemajuan teknologi mendorong transparansi pertanggungjawaban dan cepat proses menyebarnya informasi kepada masyarakat luas mengenai kebijakan BPIH, informasi penyelenggaraan ibadah haji dan sisa efisiensi dana haji atau dana abadi umat.

Keempat pola ini menjadi penting dalam upaya mewujudkan mabrur yang didambakan calon jamaah haji. Dukungan masyarakat khususnya yang terwakili di DPR RI serta adanya forum atau rapat dengan DPR RI khususnya komisi 8

menjadi penting dalam menegakkan prinsip kolaborasi. Prinsip inilah yang dijalankan dalam merealisasikan tata kelola dana haji di Kementerian Agama RI. Pada gilirannya akan mewujudkan kolaborasi dan transparansi antara Pemerintah dalam hal ini Kementerian Agama Republik Indonesia dengan pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam hal ini jamaah haji yang diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

BAB IX

P E N U T U P

9.1. Pengantar

Bab ini menutup pembahasan pola mabrur tata kelola dana haji yang dipraktikkan di Kementerian Agama Republik Indonesia. Pola ini adalah temuan dari penelitian ini yaitu berupa empat pola tata kelola dana haji. Empat pola tata kelola dana haji adalah pola amanah, pola kolaborasi, pola ta'awun dan pola transparansi. Bab ini juga menjelaskan implikasi dari temuan penelitian ini. Di bagian akhir disampaikan keterbatasan penelitian dan saran bagi peneliti selanjutnya.

9.2. Simpulan

Penelitian ini telah menjawab pertanyaan bagaimana praktik tata kelola dana haji di Kemenag Republik Indonesia. Penelitian ini menggunakan etnometodologi yang menggunakan indeksikalitas, refleksifitas dan analisis kontekstual dalam menganalisis data penelitian. Data penelitian yang sebagian besar berupa hasil wawancara dari aktor di Direktorat Pengelola Dana Haji (PDH) Kementerian Agama Republik Indonesia, akhirnya menemukan pola tata kelola dana haji berupa pola amanah dalam sistem penerimaan dana haji, pola kolaborasi dalam perencanaan dan penetapan BPIH, pola ta'awun melalui subsidi dalam sistem pengeluaran dana haji serta pola transparansi dalam sistem pelaporan dan pertanggungjawaban pelaporan dan pelayanan ibadah haji.

Dana haji menjadi bagian penting dalam penyelenggaraan ibadah Haji. Undang-undang no.13 tahun 2008 mengamanahkan Kementerian Agama khususnya Direktorat Jenderal Penyelenggara Haji dan Umroh (PHU) untuk menyelenggarakan ibadah haji dalam arti membantu jamaah haji Indonesia.

Proses pengelolaan Dana Haji merupakan proses rutin sepanjang tahun yang dilakukan dari satu musim haji ke musim haji berikutnya. Semua warga negara Indonesia yang muslim dan memiliki *istitho'ah* mempunyai hak yang sama untuk mendapat kesempatan menjalankan ibadah haji sebagai rukun Islam kelima.

Pola tata kelola haji mencakup pola amanah dalam sistem penerimaan dana haji merealisasikan komitmen kuat para aktor di direktorat Pengelola Dana Haji terhadap syariat Islam mengingat haji adalah ibadah yang disyariatkan bagi umat Islam.

Pola kolaborasi dalam menyusun perencanaan dan pertanggungjawaban pelaporan haji menunjukkan prinsip dalam melibatkan para pemangku kepentingan seluas mungkin. Kolaborasi antara Kemenag RI dan DPR RI menjamin terjadinya *cek and balance* antara eksekutif dalam hal ini Kemenag RI dengan wakil jamaah haji yang direpresentasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia.

Pola ta'awun melalui subsidi silang dana antar jamaah haji yang berangkat tahun berjalan dengan calon jamaah yang belum berangkat merepresentasikan kebaikan dan tolong menolong yang merupakan nilai budaya Indonesia dengan semboyan gotong royong. Pola ini muncul dari permasalahan kurangnya dana calon jamaah haji sementara ada calon jamaah yang menganggur dananya.

Pola transparansi pertanggungjawaban laporan Penggunaan Operasionalisasi Anggaran Haji (POAH) dan sistem pelayanan haji mencirikan keterbukaan dalam proses penyelenggaraan ibadah haji. Laporan pertanggungjawaban yang diserahkan Kemenag RI ke DPR RI merupakan bentuk akuntabilitas atas penggunaan dana haji. Laporan ini juga di audit oleh BPK sejalan dengan prinsip transparansi.

9.3. Implikasi Hasil Penelitian

Implikasi teoritis dari hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi ilmu akuntansi khususnya akuntansi sektor publik yang dalam hal ini adalah terkait tata kelola dana haji. Pada awal penelitian ini peneliti menyadari bahwa dana haji dikelola oleh Ditjen PHU Kementerian Agama sesuai amanat UU no. 8 tahun 2013 sebagai satu-satunya institusi penyelenggara ibadah haji. Di akhir penelitian UU no. 34 tahun 2014 sudah diterapkan dengan mengalihkan pengelolaan dana haji ke BPKH (Badan Pengelola Keuangan Haji).

Implikasi praktis dalam penelitian ini menemukan bahwa Ditjen PHU khususnya direktorat PDH Kemenag RI mempraktikkan tata kelola mabrur atas dana haji agar meraih mabrur. Keberadaan Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) sebagai solusi atas keterbatasan Kemenag dalam penyelenggaraan ibadah haji selama ini. BPKH perlu mempertimbangkan dan memperhatikan pola mabrur yang dipraktikkan di Kementerian Agama Republik Indonesia. Di sisi lain hilangnya kewenangan atas dana haji akan memberikan peluang kepada Kemenag untuk fokus meningkatkan fungsi regulator, fungsi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan ibadah haji, yang pada gilirannya akan meningkatkan kinerja Kementerian Agama Republik Indonesia.

9.4. Keterbatasan Penelitian dan Saran

Peneliti menyadari penelitian ini jauh dari sempurna, banyak keterbatasan antara lain informan hanya beberapa orang dan tentunya akan mendapatkan informasi yang lebih lengkap jika menambah informan untuk menguak praktik atas tata kelola dana haji. Tata kelola dana haji yang ditemukan peneliti berlaku di Kementerian Agama Republik Indonesia, jika dalam kenyataan saat ini berbeda disebabkan bergesernya amanah pengelolaan dana haji ke Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH).

Saran bagi peneliti selanjutnya dapat menggunakan pendekatan penelitian lainnya guna mengembangkan konsep tata kelola dana haji. Peneliti selanjutnya juga dapat meneliti perbandingan tata kelola Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH) yang memiliki *full power* dalam mengelola dana haji dibandingkan dengan Kementerian Agama Republik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahya, H, 2011, *Analisa yuridis normatif Tata kelola bunga Tabungan haji yang menjadi daftar tunggu di Kementerian Agama Republik indonesia*, umm.ac.id
- Agustianto (2008) , Good Corporate Governance di Bank Syariah, Kajian Studi Ekonomi Islam, Menuju Terciptanya Sistem Ekonomi Berdasarkan Syariah Islam, *Jurnal Ekonomi Islam no.vii*, 2008
- Antonio, Syafi'i (2008) *Bank Syariah dari Teori ke Praktik*, Jakarta: Gema Insani Press
- Ansell, C., dan Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <http://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Audifax, 2008, *Research :Sebuah Pengantar untuk Mencari Ulang Metode Penelitian dalam Psikologi*, Jalasutra, Bandung.
- Bang, H. P. (2007). Governing as Governance. *Public Administration*. http://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00642_1.x
- Bastian, Indra, 2006, *Sistem Perencanaan dan Penganggaran di Indonesia*, Jakarta: Salemba Empat.
- Benz , Frey, 2007, Corporate Governance: What can we learn from public governance, *journal of Academy of Management Review*.
- Berg, Bruce, 2004, *Qualitative Research in Methods for the Social Sciences*
- Black, B., Olin dan J.M, 2001, *The Corporate Governance Behavior and Market Value of Russian irms*, *Emerging Markets Review*, 2, 1-25.
- Bogdan, R dan Taylor, S.J, 1975, *Introduction to Qualitative Research Methods : A Phenomenological Approach to Social Sciences*, New york: john Willey & Sons.
- Bovaird, Tony, 2005, Public governance balancing stakeholder power in network society, *International journal review of administrative sciences* , 71(2)
- Broadbent, J. (2003). *Control dan Legitimation in Government Accountability Processes:The Private Finance Initiative in the UK*, (July). <http://doi.org/10.1006/cpac.2001.0525>
- Brown, K., Waterhouse, J., dan Flynn, C. (2003). Change management practices: Is a hybrid model a better alternative for public sector agencies? *International Journal of Public Sector Management*, 16(3), 230–241. <http://doi.org/10.1108/09513550310472311>
- Bunguin, Burhan, 2006, *Metodologi Penelitian Kualitatif Aktualisasi Meodologi ke arah Ragam Varian Kontemporer*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Burrell, G, dan Morgan G, 1979, *Sociological Paradigms and Organizational*

Analysis, Arhenaem Press great Britain.

- Carter, D. A., Simkins, B. J., Simpson, W. G., Borokhovich, K., Crutchley, C., Elson, C., Longhofer, S. (2003). *Corporate Governance, Board Diversity, and Firm Value*. *The Financial Review*, 38, 33–53. <http://doi.org/10.1111/1540-6288.00034>
- Cayeros, A. D., Solano, C. E. B., Guadalajara, U. De, Lomelí, E. V., Guadalajara, U. De, Mendieta, M. V., Carlos, J. (n.d.) (2005), *Journal of Public Governance and Policy*.
- Chapra, M. U, Ahmed. H, 2002, *Corporate Governance in Islamic Financial Institutions, Corporate Governance*, Islamic Development Bank, Research and Training Institute.
- Choudhury, M. A, Houque, M. Z, 2006, *Corporate Governance in Islamic Perspective*, *The international Journal of Business in Society*, 6(2), 116-128.
- Chourou, Jean, 2004, The effect of audit committee expertise, independence, and activity on aggressive earnings management.
- Chen, J. C., dan Roberts, R. W. (2010). Toward a More Coherent Understanding of the Organization-Society Relationship: A Theoretical Consideration for Social and Environmental Accounting Research. *Journal of Business Ethics*, 97(4), 651–665. <http://doi.org/10.1007/s10551-010-0531-0>
- Chen, G., Firth, M., Gao, D. N., dan Rui, O. M. (2006). Ownership structure, corporate governance, and fraud: Evidence from China. *Journal of Corporate Finance*, 12(3), 424-448. <http://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2005.09.002>
- Chinn, Kletzer, 2000., *International capital inflows, domestic financial, intermediation and financial crises under imperfect information*, . nber.org.
- Choo, F., dan Tan, K. (2007). An “American Dream” theory of corporate executive Fraud. *Accounting Forum*, 31(2), 203–215. <http://doi.org/10.1016/j.acfor.2006.12.004>
- Chua, Wai Fong, 1986, Radial Development in Accounting Thought, *The Accounting Review*, LXI (4): 601-632
- Collier, M.J, 1998, *Researching Cultural Identity : Reconciling Interpretive and Postcolonial Perspectives*, California : Sage.
- Coulon, A, 2008, *Etnometodologi*, Yogyakarta: Lengg.
- Creswell, J. W, 2013, *Research Design : Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods*, third edition, Sage Publications, Thousand Oaks California, USA.
- Denzin, N.K, 1989, *Interprteive Interactionism, United States of America*, Sage Publication, Inc.
- Dixon, Ritchie, Siwale, 2006, *Microfinance: accountability from the grassroots*, emeraldinsight.com

- Drake, Elizabet, et al . 2001. Good Governance and the World Bank, *thesis* , University of Oxford, UK.
- Dumitrașcu Mihaela, Niculae Feleagă, Liliana Feleagă, 2014, *Corporate Governance Like a Symphony Orchestra*, *Procedia Economics and Finance*, Volume 15, 2014, Pages 1515-1519.
- Drake, W. (2004). Reframing Internet governance discourse: Fifteen baseline propositions. *Internet Governance: Toward a Grand Collaboration*. Retrieved from <http://www.un-ngls.org/orf/pdf/drake.pdf>
- Fajri, Muhammad, Sofyan Djalil , 2006, *Etika Implementasi Good Corporate Governance*, *Forum for Corporate Governance in Indonesia*, April 5 2006.
- Fatchan, A, 2015, *Metode Penelitian Kualitatif*, Ombak , Yogyakarta.
- Freeman. J, 1997, Collaborative governance in the administrative state.
- Fuxiu Jiang, Kenneth A. Kim 2014. *Corporate governance in China: A modern perspective*, *Journal of Corporate Finance*, In Press, Corrected Proof, Available online 22 October 2014
- Garfinkel (1967), *Studies in Ethnomethodology* , New Jersey, Prentice Hall, Incl
- Gregory, H.J., Simms, M.E.(1999), *Corporate Governance: what is and why it matters*. In 9th International Anti-corruption Conference (pp. 1-20)
- Glynn, J. J., dan Murphy, M. P. (1996). Public management: Failing accountabilities and failing performance review. *International Journal of Public Sector Management*, 9(5/6), 125–137. <http://doi.org/10.1108/09513559610146492>
- Hadna, Efendi, 2009, Evaluasi kebijakan pemberdayaan masyarakat dalam rangka pengembangan ekowisata di destinasi pariwisata kawasan wisata parangtritis, etc.repository ugm.ac.id
- Hasanudin, Amin, “Application of Musharakah Mutanaqisah Home Financing As an Alternative to Traditional Debt Financing: Lessons Learned From the U.S. 2007 Subprime Crisis”, *Journal of Islamic Economics, Banking and Finance*, Vol. 9 No. 3, July - Sep 2013.
- Hartley, J. (2005) Present Innovation in Governance and Public Services : Past and Present. *Public Money & Management*, 25(1), 27–34. <http://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x>
- Hasan, Z., 2009., *Corporate Governance: western and Islamic perspectives*, *International Review of Business Research Papers*, 5(1), 277-293
- Huang, Zmud, 2010, Influencing the effectiveness of IT governance practices through steering committess and communication polices, *European Journal of Information Systems*, 19(3).
- Huberman, Michaels, dan Miles, Mathew, 1994, *Data Managemt and Analysis Methods*, Thousand Oak, Sage.
- Hood , C. 1995, The New Public management int the 1980s: Variations on a Theme Accounting Organizations and Society (vol 20, hlm)

- IFAC, 2008, *Handbook of international auditing, assurance, and ethics pronouncements*.
- Irianto, Gugus dan Andrianto, (2008), *Akuntansi & Kekuasaan : dalam konteks Bank BUMN Indonesia*, FEB Univ. Brawijaya, Malang.
- Irianto, Gugus, (2015) , *Spirit Profetik, Akuntan dan Pencegahan Fraud*, Pidato Pengukuhan Jabatan guru besar dalam bidang ilmu Akuntansi Sektor Publik, Desember 2015.
- Ishak, Shuhaimi, Mohd , (2011), "Tabung Haji as an Islamic Financial Institution for Sustainable Economic Development" *Journal of Historical and Social Sciences IPEDR vol.17*.
- Jazuli, M.R, (2017), *Analisis Ekonomi Kelembagaan Tabungan haji atau Skema Tabungan Haji Indonesia*.
- Jensen, M., dan Meckling, W. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305–360. [http://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](http://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- Jonsson, S dan Mc Intosh, 1997, *Cats, Rats, and Ears: Making the case of ethnographic accounting research : Accounting, Organizations and Society*, 22(3-4/, 367-386.
- Kathleen, M. (1988). *Agency-And Institutional-Theory Explanations*, USA
- Kamayanti, Ari, (2016) *Metodologi Penelitian Kualitatif Akuntansi: Pengantar Religiositas Keilmuan*, Yayasan Rumah Peneleh, Malang.
- Kawatu (2009), Mekanisme Corporate Governance terhadap Nilai Perusahaan dengan Kualitas laba sebagai Variabel Intervening, *Jurnal Keuangan dan Perbankan*, 13(3).
- Kharisma, B., Padjarjan, U. (2015). *Good Governance Sebagai Suatu Konsep dan Mengapa Penting dalam Sektor Publik dan Swasta : Suatu Pendekatan Ekonomi Kelembagaan*, (August), 0–34.
- Kusumawati dan Bambang Riyanto (2006), *Corporate Governance dan Kinerja : Analisis Pengaruh Compliance Reporting dan Struktur Dewan terhadap kinerja*.
- Ludigdo, U, 2005, *Pemahaman Strukturasi atas praktek Etika di sebuah kantor Akuntan Publik*. Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya, Malang.
- Ludigdo, 2007, *Paradoks Etika Akuntan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Luo, Xueming, Homburg, 2007, Neglected outcomes of customer satisfaction, *Journal of marketing* 71 (2).
- Manning, N. (2002). The New Public Management in Developing Countries. *Handbook on Development Policy and Management*, 303–314.
- Mahmudi, 2005, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Yogyakarta: Ykpm
- Mardiasmo, 2005, *Akuntansi Sektor Publik*, Penerbit Andy, Yogyakarta.
- Maulana, 2011, *Perancangan strategis sistem informasi: studi kasus direktorat*

jenderal penyelenggaraan haji dan umroh Departemen Agama RI, jurnal sistem informasi 7(1), jsi.cs.ui.ac.id

- Meera, Ahamed Kameel Mydin & Dzuljastri Abdul Razak, "Islamic Home Financing through Musharakah Mutanaqisah and al-Bay' Bithaman Ajil Contracts : A Comparative Analysis," *African Journal of Business Management Vol. 6(1)*, pp. 266-273, 11 January, 2012.
- Mualim, Amir, (2018), *Tinjauan hukum ekonomi Islam terhadap pemanfaatan dana haji untuk infra struktur oleh Pemerintah.*
- Muhammad , Abu Bakar, *Fiqh Islam* , (1995) Surabaya: Karya Abditama, :hal 163.
- Muneeza, Amira, Atiqoh, 2018, Studi Banding lembaga manajemen dana haji di Malaysia, Indonesia, Maladewa, *Jurnal Internasional Manajemen dan Penelitian Terapan 5(3)*.
- Moleong, L.J., 2006, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Nazri, Niko, 2012, Optimalisasi Pengelolaan Dana Haji Untuk Kesejahteraan Jama'ah Haji Indonesia (Sebuah Gagasan).
- Nugroho , Dimas, 2012, *Pengaruh komitmen Organisasi, Komitmen Profesional, Konflik Peran, Budaya Organisasi dan Tindakan upervisi terhadap Kepuasan Kerja Auditor*, repository. unika.ac.id
- Patton, J.M, 1992, Accountability and Governmental Financial Reporting, *Financial Accountability and Management*, 8(3) : 165-180.
- Plane, Jean, 2000, The ethnomethodological approach of management: anew perspective on constructivist research, *Journal of Business Ethics* 26(3).
- Prabowo, M.S, (2015), *Prinsip-prinsip Good Corporate Governance dalam tata kelola penyelenggaraan ibadah haji bagi perlindungan hukum jamaah haji*, undip.ac.id
- Prasojo, Eko, Kurniawan, 2008, Reformasi birokrasi dan Good Governance : Kasus Best Practices dari sejumlah daerah di Indonesia, *Prosiding International Symposium of Jurnal Antropologi Indonesia*.
- Rahman , Rashidah, Ali , 2006, Board, audit committee, culture and earnings management: Malaysia evidence, *Managerial Auditing Journal*, 21 (7)
- Rosser, A. (1999). The Political Economy of Accounting Reform in Developing Countries: The Case of Indonesia. *Murdoch University Working Paper No. 93*, (93).
- Sabatier, Leach, 2005, Are trust and social capitl the keys to success? Watershed partnerships i California and Washington.
- Saleh, A.C, (2008) Penyelenggaraan Haji di era reformasi, analisis internal kebijakan publik Departemen Agama Jakarta.

- Schultz, Alred, 1972, *The Phenomenology of the Social Word*, Heinee-man, London.
- Scott, William, 1997, *Financial Accounting Theory*, Prentice Hall
- Seal, W. (2006). Management accounting and corporate governance: An institutional interpretation of the agency problem. *Management Accounting Research*, 17(4), 389–408. <http://doi.org/10.1016/j.mar.2006.05.001>
- Sekaran, Uma, 2010, *Research Methodology for Business*, John Willey , USA.
- Shaw, Mary, 2003, *Successful collaboration between the nonprofit and public sector*, Willey.
- Shleifer, A., dan Vishny, R. W. (1997). A Survey of Corporate Governance. *The Journal of Finance*, 52(2), 737–783. <http://doi.org/10.1111/j.1540-6261.1997.tb04820.x>
- Silverman, David, 2015, *Interpreting Qualitative Data*, books.google.com
- Skålén, P. (2004). New public management reform and the construction of organizational identities. *International Journal of Public Sector Management*, 17(3), 251–263. <http://doi.org/10.1108/09513550410530171>
- Smith, M.J (1998), *Social Science in Question*, Sage Publication, London.
- Stone, Ostower, 2006, *Governance : research trends, gaps, and future prospects*, The non profit sector: a research handbook.
- Suprayitmo, Sedarwati Yasni, Agus Riyadi, 2008, *Aktualisasi GCG sebagai sebuah sistem*, *The Indonesian Institute for oprporate Governance*.
- Syakhroza, Ahmad, 2003, *Best Practice Corporate Governace dalam konteks Kondisi Lokal Perbankan Indonesia*, *Usahawan*, no.06 th xxxii, Juni 2003.
- Taufik, Kemala, 2013, Pengaruh pemahaman Prinsip-prinsip Good Governance, Pengendalian Intern dan komitmen Organisasi terhadap Kinerja Sektor Publik, *Jurnal Pendidikan Ekonomi dan Bisnis*.
- Torring, Sorensen, 2009, Making governance networks effective and democratic through metagovernance, *Public Administration Journal* , 87 (2)
- Triwuyono, Iwan , 2004, *Plural is Beautiful : Menimba Kearifan dari Semangat Multiparadigma*, Jurusan Akuntansi FE Universitas Brawijaya, Malang.
- Triyuwono, Iwan, 2012, *Perspektif, Metodologi dan Teori Akuntansi Syariah*, PT Rajawali Grafindo Persada, (3 Edition), Jakarta.
- Xu, Xiaonian, Wang, Ownership structure and corporate governance in Chinese stoc companies, *China Economic review* 10 (1) .
- Walace, Peter , Zinki (2004) , *Corporate Governance : Mastering Business in Asia*, Wiley , Atlanta, USA.
- Wardani (2011), *Tinjauan Hukum Islam terhadap penentuan ujroh pada pembiayaan haji di BNI Syariah Semarang*.
- Waters, M. (2010), *Modern Sociological Theory*, London: Sage Publications.

Zimmerman, Jerold, 2001, Conjectures regarding empirical managerial accounting research, *Journal of accounting and economics*, 32 (1-3)

Zubaedi,Z.,(2016), Problematika manajemen pelaksanaan haji Indonesia, *Jurnal Penelitian dan Pengabdian Masyarakat* 4(3).

Bank Indonesia, 2010, *Peraturan bank Indonesia Nomor 12/13/DPBs-2010 tentang Prinsip-prinsip GCG untuk Perbankan Syariah*.

Komite Nasional Kebijakan Governance, 2006, *Pedoman Umum Good Corporate Governance Indonesia*.

Undang – undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Dana Haji

Undnag-undang no. 15 tahun 2014 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Undang-undang no 34 tahun 2016 tentang Badan Pengelola Keuangan Haji

PP Nomor 17 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Dana Haji

PMA nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan dana haji

Keputusan Dirjen Penyelenggara Haji dan Umrah Nomor : D/611 A tahun 2012.

<https://internalaudit.ku.edu/what-fraud>

www.kemenag.go.id

Nursanita, 2018, Governance of The Hajj Funds in the Ministry of Religion of the Republic of Indonesia

Promoter Team: Prof. Dr. Unti Ludigdo, S.E., M.Si.Ak., Gugus Irianto, S.E., Dr. Zaki Baridwan, Ak, CA, CPA

ABSTRACT

The purpose of this study is to understand the practice of governance of the Hajj funds in the Ministry of Religion of the Republic of Indonesia. This study focuses on financial management of the Hajj fund. The research site is the Ministry of Religion of the Republic of Indonesia which since the independence of the Republic of Indonesia has carried out the mandate to maintain and guarantee the interests of the Islamic religion and its adherents. This study uses ethnomethodology to understand the daily practices of actors in the Ministry of Religion of the Republic of Indonesia who at the operational level are the responsibility of the Directorate General of Hajj and Umrah Organizers, especially the Hajj Fund Management Directorate (PDH).

This study found three patterns named partnership governance practiced by actors in the management of Hajj funds, first the safe pattern of amanah, the pattern of ta'awun through subsidies and transparant patterns. Amanah pattern means the suitability of all actions and is an effort to enforce compliance with Islamic Shari'a, respect the applicable legal rules and seek sincerity in charity as the institution's motto, both in relation to making decisions related to the optimization of Hajj funds or decisions in making rules related to implementation Hajj. The pattern of ta'awun means covering the lack of funds for prospective pilgrims by using funds from the optimization of pilgrims who have not departed. This ta'awun through subsidy is to cover the lack of pilgrimage funds taken from the optimization or indirect cost funds. The transparent pattern is interpreted as open to public the process of planning cost of hajj, the amount of funds to be disbursed and the accountability of the implementation of the Hajj. The actor interpreted the partnership to obtain legality through a meeting forum in the DPR of the Republic of Indonesia. The open meeting to public held between the Ministry of Religion of the Republic of Indonesia and the Republic of Indonesia Parliament resulted in the commitment of the Indonesian Ministry of Religion in managing the hajj funds in accordance with the Shari'a and the applicable rules and the desire to realize clean and authoritative governance.

Key Words: *Hajj Fund, governance, subsidy, amanah, ta'awun, partenership, Ministry of Religion of the Republic of Indonesia.*

Nursanita, 2018, Studi Etnometodologi Tata Kelola Dana Haji di Kementerian Agama Republik Indonesia .

Tim promotor: Prof. Dr. Unti Ludigdo, SE,M.Si,Ak., Prof. Gugus Irianto, SE,MSA,Ph.D, Ak., Dr. Zaki Baridwan, Ak, CA, CPA

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah memahami praktik tata kelola dana haji di Kementerian Agama Republik Indonesia. Fokus penelitian ini pada praktik pola tata kelola keuangan dana haji. Situs penelitian adalah Kementerian Agama Republik Indonesia yang sejak kemerdekaan Republik Indonesia mengemban amanah untuk adalah untuk memelihara dan menjamin kepentingan agama Islam serta pemeluk-pemeluknya. Penelitian ini menggunakan etnometodologi Garfinkel untuk memahami praktik keseharian para aktor di Kementerian Agama Republik Indonesia yang pada tataran operasional menjadi tanggungjawab Direktorat Jenderal Penyelenggara haji dan Umroh khususnya Direktorat Pengelola Dana haji (PDH).

Penelitian ini menemukan pola mabrur dalam tata kelola dana haji yang terdiri atas empat pola yang dipraktikkan para aktor dalam pengelolaan dana haji yaitu pola amanah, pola kolaborasi, pola ta'awun dan pola transparansi. Pola amanah dalam penerimaan dana haji yang berarti semua tindakan dalam penerimaan dana haji didasarkan komitmen atas nilai amanah dan merupakan upaya menegakkan kepatuhan terhadap syariat Islam, menghormati aturan hukum yang berlaku. Pola kolaborasi dipraktikkan dalam perencanaan dan penetapan BPIH, pola ta'awun dilakukan melalui subsidi silang guna menutupi kekurangan dana calon jamaah haji dengan menggunakan dana hasil optimalisasi dari dana jamaah haji yang belum berangkat. Pola transparansi dipraktikkan dalam pertanggungjawaban penyelenggaraan ibadah haji dan dalam sistem pelayanan haji. Aktor memaknai transparansi pada forum rapat di DPR Republik Indonesia guna mendapatkan legalitas pertanggungjawaban. Kemenag RI senantiasa mengedepankan pola amanah, pola ta'awun, kolaborasi dan transparansi dalam mengelola dana haji sesuai dengan syariat Islam dan aturan yang berlaku serta keinginan untuk mewujudkan tata kelola yang bersih dan berwibawa.

Kata Kunci: Tata kelola, Dana Haji, Amanah, Kolaborasi, Taawun, Transparansi, subsidi, Kementerian Agama Republik Indonesia