

## **MENGURAI PERSOALAN MANAJEMEN ADMINISTRASI PUBLIK DALAM PELAKSANAAN IBADAH HAJI**

Oleh : Drs. M. Ladzi, M.Ag

(Widyaiswara Madya Balai Diklat Keagamaan Surabaya)

---

Ibadah haji adalah ritual tahunan yang dilakukan oleh umat Muslim di dunia, termasuk warga Muslim di tanah air. Setiap tahun jutaan umat Muslim yang menjalankan ibadah ini ke Mekah, Arab Saudi, dan setiap tahun pula pemerintah pusat dan daerah bekerja keras untuk mengurus keberangkatan jamaah. Untuk menunjang pelaksanaan pemberangkatan dari tanah air dan pelaksanaan ibadah haji di Arab Saudi, pemerintah bahkan telah membuat berbagai macam kebijakan dan aturan petunjuk operasional pelaksanaan pengurusan jamaah di daerah-daerah. Undang-Undang No.13/2008 bahkan mengatur secara tegas manajemen pelayanan dan administrasi pelaksanaan ibadah haji di tanah air.

Namun demikian profesionalisme pelaksanaan manajemen haji masih banyak menuai kritik pedas dari publik. Serangkaian masalah selalu muncul setiap tahunnya. Sementara pengelolaan manajemen haji ini dilakukan berulang-ulang dan terus menerus. Banyak pihak mempertanyakan prosedur operasional, petunjuk teknis, standar manajemen professional, hingga penjaminan mutu administrasi penyelenggaraan haji kepada pemerintah. Beberapa permasalahan yang muncul berulang kali mulai dari penetapan kuota haji yang sangat tergantung kepada pemerintah Arab dan kurang kuatnya lobi negara, akuntabilitas dan transparansi penetapan dan penggunaan dana jamaah haji, panjangnya antrian pemberangkatan jamaah haji, hingga terjadinya pembatalan keberangkatan jamaah haji yang telah menyelesaikan kewajiban pembayaran biaya haji. Karut marut manajemen pelayanan dan administrasi haji seolah memberikan gambaran bahwa profesionalisme manajemen haji masih jauh dari yang diharapkan.

Tulisan ini mencoba untuk mempelajari dan menganalisis manajemen administrasi publik yang sudah diterapkan atau dilakukan oleh pemerintah, terutama di daerah dalam kaitannya dengan otonomi daerah, dan mengidentifikasi permasalahan yang masih muncul. Bagaimanakah sebenarnya sistem manajemen pelayanan publik yang seharusnya dilakukan sesuai dengan Undang-Undang Haji? Bagaimana dengan peran pemerintah daerah? Bagaimana gambaran profesionalisme manajemen pelayanan publik haji dilihat dari kerangka teoritik manajemen pelayanan publik? Inilah persoalan-persoalan yang akan dikupas dalam tulisan singkat ini.

### **Konsep Manajemen Publik**

Telah banyak teori tentang manajemen dikemukakan oleh para ahli. Stoner dan Wankel (1996: 4) menjelaskan bahwa manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian upaya anggota organisasi dan penggunaan seluruh sumberdaya organisasi lainnya demi tercapainya tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Sementara itu Shafritz dan Russel (1997) mendefinisikan bahwa manajemen adalah orang yang bertanggungjawab menjalankan suatu organisasi, dan proses menjalankan organisasi itu sendiri yaitu pemanfaatan sumber daya seperti orang dan mesin untuk mencapai tujuan organisasi. Kedua definisi di atas menekankan adanya upaya proses menjalankan organisasi yang bertanggungjawab untuk mencapai tujuan. Artinya bahwa dalam manajemen ada proses yang dijalankan mulai dari merencanakan, mengorganisasikan, kepemimpinan dan pengendalian sumber daya yang ada untuk mencapai keberhasilan tujuan yang diharapkan.

Sementara itu, pengertian manajemen publik sendiri seringkali diidentikkan dengan manajemen instansi pemerintah. Menurut Overman (dalam Keban, 2004) mengatakan bahwa manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti *planning, organizing, dan controlling* di satu sisi, dan SDM, keuangan, fisik, informasi dan politik di sisi lain. Tambahan lagi, Shafritz, Hyde dan Ott (1997) kemudian mencoba untuk menjabarkan definisi Overman ini dengan menjelaskan bahwa manajemen publik dan kebijakan publik merupakan dua bidang administrasi publik yang tumpang tindih.

Tetapi untuk membedakan keduanya secara jeals, maka dapat dikemukakan bahwa kebijakan publik merefleksikan sistem otak dan syaraf. Sementara manajemen publik merepresentasikan sistem jantung dan sirkulasi di dalam tubuh manusia. Dengan kata lain, manajemen publik merupakan proses menggerakkan SDM dan non SDM sesuai dengan perintah kebijakan publik. Apabila hal ini direfleksikan dalam manajemen haji, maka kebijakan haji—melalui UU no. 13/2008—merupakan sistem otak dan syaraf, atau landasan pemikiran dan landasan bergerak atau yang mengatur pekerjaan dan standar operasional yang harus dilakukan oleh para pengelola dan badan-badan serta pihak yang terlibat dan diatur dalam kebijakan haji tersebut. Sedangkan manajemen haji sendiri adalah penggeraknya yakni SDM dan non SDM yang menjadi andalan utama dalam merencanakan, melaksanakan dan mengendalikan proses pelayanan dan penyelenggaraan ibadah haji kepada warga Negara yang mempunyai kepentingan dengan ibadah haji ini.

Jay Shafrits, Albert Hyde dan Steven Ott (1997) selanjutnya berpendapat bahwa telah terjadi transisi manajemen publik pada tahun 1990an. Transisi tersebut meliputi beberapa hal diantaranya: (1) privatisasi sebagai suatu alternative bagi pemerintah dalam memberikan pelayanan publik; (2) rasionalisasi dan akuntabilitas; (3) perencanaan dan kontrol; (4) keuangan dan penganggaran; (5) produktifitas sumberdaya manusia. Kelima hal inilah yang merupakan aspek-aspek atau isu-isu yang penting yang perlu dipertimbangkan dan dilakukan dalam manajemen publik atau administrasi publik. Dengan kata lain, transisi ini merupakan suatu bentuk tuntutan yang harus ada dalam paradigm baru manajemen publik atau administrasi publik saat ini, dimana pemerintah dituntut untuk memberikan pelayanan publik yang professional, punya rasionalisasi dan akuntabilitas bisa dipertanggungjawabkan, mempunyai perencanaan dan melakukan kontrol yang efektif, serta sistem keuangan dan penganggaran yang baik dan transparan, sekaligus mempunyai sumberdaya manusia yang produktif dan siap bekerja dengan keahlian yang diperlukan.

Di Indonesia, transisi terhadap kondisi manajemen publik ini mulai dilakukan setelah masa pemerintahan baru paskah Orde Baru. Beberapa departemen pemerintah

melakukan proses reformasi birokrasi dengan menggunakan atau menerapkan paradig baru prinsip manajemen dan administrasi publiknya, termasuk pelayanan publik. Reformasi birokrasi yang dilakukan oleh departemen-departemen pemerintahan di Indonesia—walaupun dengan terseok-seok—telah menunjukkan beberapa perubahan yang signifikan. Meskipun menyisakan banyak persoalan, reformasi birokrasi paling tidak merupakan pemicu awal untuk menata manajemen dan administrasi publik milik Negara yang kala masa Orde Baru terkesan lamban dan tidak professional melayani kepentingan publik. Meskipun dengan susah payah merubah *mindset* para penyelenggaranya, terutama para pegawai negeri yang senior, namun sedikit demi sedikit perbaikan mulai terasa.

Harusnya kondisi ini bisa dilihat pula pada Kementerian Agama yang dulunya adalah Departemen Agama yang menangani manajemen ibadah haji selama bertahun-tahun. Namun tetap saja masih ada beberapa masalah yang belum bisa diselesaikan dan selalu berulang-ulang tiap tahunnya. Pertanyaannya apakah kebijakannya yang salah? Ataupun sistem pelaksanaannya yang keliru? Atau manajemen dan administrasi publiknya—termasuk SDM dan kepemimpinannya—yang tidak mampu menterjemahkan atau menjalankan amanat undang-undang yang ada? Kita akan coba melihat pada bagian berikut tentang manajemen haji yang dilakukan selama ini.

### **Manajemen Pelayanan Haji**

Urusan haji di Indonesia dipercayakan kepada Kementerian Agama (Kemenag) sesuai dengan amanat Undang-Undang. Kementerian ini bertugas sebagai pelaksana sekaligus pengawas pelaksanaan ibadah haji di tanah air. Kemenag bertindak sebagai pemain sekaligus wasit (*controller*) dalam persoalan ini. Sehingga fungsi manajemen yang harus dilakukan oleh kementerian ini begitu kompleks. Pemerintah bersama dengan DPR telah menetapkan Undang-Undang pelaksanaan haji sebagai landasan yuridis formal yang dipakai sebagai bahan rujukan semua pihak, terutama Kemenag yang menjadi "*person in charge*" atau pelaksana utama dalam urusan ini. Undang-undang No. 17/1999 tentang penyelenggaraan haji diperbaiki sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan perubahan reformasi sosial politik di tanah air yakni UU no. 13/2008.

Pembaharuan ini dilakukan seiring dengan beberapa aspek yang perlu diperjelas dan diurus. Undang-undang inilah yang dijadikan sebagai dasar pelaksanaan manajemen pelayanan dan administrasi publik haji yang akan diurus. Profesionalisme penyelenggaraan dan pelayanan menjadi kunci utama untuk memenuhi azas dan tujuan penyelenggaraan haji ini sendiri, jika kita menginginkan manajemen dan administrasi publik yang handal dan berhasil guna.

Memang menurut Warsito Utomo (2009) dikatakan bahwa pemerintah harus mengantisipasi perubahan dan perkembangan tidak saja dalam tataran nasional tetapi juga dunia internasional. Tuntutan akan profesionalisme administrasi publik semakin mengedepan. Utomo mengatakan bahwa profesionalisme menjadi fokus tuntutan yang diutamakan termasuk di dalamnya komponen-komponen birokrasi agar mampu menanggapi perubahan dengan melakukan penyesuaian-penyesuaian. Birokrasi atau sistem administrasi publik seharusnya mulai menitikberatkan pada konsep yang disebut Utomo dengan konsep COP (*Control, Order, dan Prediction*) (Utomo, 2009: 10). Artinya, administrasi publik harus mulai menerapkan konsep kontrol atau pengawasan atau pengendalian yang tidak hanya dilakukan oleh badan yang sama sebagai penyelenggara, melainkan oleh pihak yang lebih profesional, seperti lembaga sertifikasi misalnya.

Dalam administrasi publik juga dilakukan sesuai dengan *Order* atau tatanan dan permintaan akan proses yang cepat dan hasil maksimal sesuai dengan SOP yang ada. Administrasi publik selanjutnya juga harus mampu melakukan prediksi dari keberhasilan rencana-rencana dan strategi-strategi yang telah dibuat. Bahkan menurut Utomo, birokrasi atau sistem administrasi publik harus mulai mengubah paradigmanya menjadi komponen atau institusi “modal intelektual” yang berorientasi pada *alignment* (pengaturan/penyesuaian), *creativity* (kreatifitas) dan *empowerment* (pemberdayaan) (Utomo, 2009: 11).

Namun demikian, dalam implementasinya penyelenggaraan ibadah haji yang berjalan aman, lancar, tertib dan nyaman ini masih jauh dari harapan publik. Terbukti dalam penelitian yang dilakukan oleh Mochamad Hairul Arief (2007) yang

menyimpulkan bahwa indeks kepuasan terhadap kinerja pelayanan yang dilakukan oleh kantor kementerian agama wilayah di daerah (kasusnya di Kabupaten Bangkalan) masih rendah. Meskipun kanwil agama ini telah melaksanakan semua ketentuan yang ditetapkan oleh undang-undang.

Jika dilihat lebih jauh beberapa hal yang masih mengganjal pelaksanaan manajemen haji yang professional dan baik menurut standar manajemen administrasi publik yang benar agaknya muncul sebagai “penghalang” sistem yang ada. Penulis mencoba mereka-reka beberapa hal tersebut:

*Pertama*, belum terbangunnya sistem yang baku dengan menggunakan perangkat teknologi informasi yang lebih canggih. Beberapa pekerjaan administrasi yang masih mengutamakan manual dengan sistem yang tergantung kepada manusia/pekerjanya menjadi kendala pelaksanaan administrasi haji yang terkesan lamban. Misalnya, sistem administrasi haji yang belum berjaringan secara luas yang bisa diakses oleh publik. Pemasukkan data dan pengolahan data base dilakukan secara manual oleh masing-masing kanwil dan dinas di propinsi dan kodya/kabupaten masing-masing sehingga kurang terintegrasi dengan baik. Publik tidak pernah tahu berapa kuota haji yang ada. Semuanya baru bisa diketahui dalam hitungan hari sebelum pendaftaran terakhir ditutup. Sehingga hal ini membuat publik kurang persiapan dan harus kecewa menunggu antrian panjang.

*Kedua*, manajemen administrasi publik yang selama ini dibangun pemerintah masih berorientasi kuat pada pemegang otoritas. Pendelegasian yang tegas belum dilakukan akibat kurangnya kepercayaan pimpinan terhadap bawahan. Hal ini mungkin juga karena kurangnya skill atau keahlian karyawan/bawahan memahami tupoksinya. Sehingga ketergantungan pengambilan keputusan pada pemilik otoritas. Dengan kata lain pula, ketergantungan kepada sistem politik yang ada membuat pelaksanaan manajemen administrasi publik rentan terhadap perubahan kepemimpinan, yang saat ini lebih banyak dikuasai oleh orang-orang partai politik yang sarat dengan kepentingan politik daripada *public oriented*. Misalnya, pengambilan keputusan di tiap-tiap kantor wilayah agama di propinsi dan penetapan kuota serta segala bentuk tindakan dan

kebijakan propinsi harus menunggu pusat atau menunggu Gubernur. Akibatnya tidak ada standarisasi kebijakan di daerah, sehingga ada daerah yang penyelenggaraannya baik ada yang tidak tergantung dari otoritas penguasanya, apalagi jika kepentingan partai politik tertentu bermain dalam pembuatan kebijakan tersebut.

*Ketiga*, manajemen publik atau administrasi publik yang dijalankan terkesan masih berorientasi pada hasil/*output/result* belum pada proses yang menjadi substansi penyelenggaraan dan pelayanan publik yang professional. Tidak penting prosesnya, yang penting seluruh jamaah bisa berangkat.

*Keempat*, birokrasi yang dijalankan masih belum diarahkan pada birokrasi yang berorientasi pada prinsip kerakyatan. Melainkan mementingkan pihak-pihak yang lebih punya kekuasaan (materi dan politik) dibandingkan dengan rakyat. Misalnya, penyelenggaraan haji yang dilakukan oleh biro-biro perjalanan haji plus terlihat lebih professional, lebih terurus, dan lebih nyaman serta proses yang cepat bagi jamaah yang akan menjalankan ibadah, dibandingkan dengan proses "haji rakyat". Hal ini terjadi karena jamaah ONH plus membayar lebih mahal atau biaya ekstra dua kali lipat dibandingkan dengan haji rakyat. Padahal jika dibandingkan jamaah dari Singapura atau Malaysia misalnya, mereka membayar biaya haji sesuai dengan haji rakyat, tapi oleh pemerintahnya diberi fasilitas haji plus kita.

Mungkin hal-hal di atas inilah yang menyebabkan manajemen publik pelaksanaan dan penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia masih menyisakan masalah-masalah yang perlu segera dibenahi kedepan. Warsito Utomo sendiri menjelaskan bahwa pemerintah Indonesia belum mempunyai consensus yang baik untuk menata birokrasi dan manajemen administrasi publiknya. Utomo (2009: 18-19) mengatakan bahwa sistem birokrasi Indonesia masih menganut: (1) sulit melepaskan diri dari political authority dan mengikatkan diri kepada political commitment. Bagi Utomo pemimpin harus berani melepaskan diri dari ikatan kekuatan politik yang ada. (2) proses dan keteraturan struktur dilihat sebagai sesuatu yang given atau taken for granted, sehingga pemimpin tak mempunyai daya untuk merubahnya. Keteraturan sistem dilihat dari turun temurun tidak pernah dilakukan reformasi mempercepat

jalannya proses administrasi dan manajemen publik. Sehingga kreatifitas birokrasi tidak muncul. (3) Birokrasi administrasi lebih menitik beratkan pada hasil bukan menekankan pada prosesnya. (4) ruang lingkup pemerintah terlalu besar, sehingga kurang efisien. Harusnya peran pemerintah lebih dikurangi dan lebih mendasarkan pada prinsip professional umum, sehingga konsepsi government bergeser menjadi governance. (5) pemberian remunerasi harus segera diperbaiki. Kurangnya gaji dan honor membuat masih banyaknya pelanggaran dan korupsi yang dilakukan. (6) pemimpin harus mampu memotivasi karyawan, bukan pemimpin yang harus dilayani, sehingga pekerja di bawah melakukan proses kerja “asal bapak senang.”

### **Kompleksitas Penyelenggaraan Haji**

Dalam rangka penyelenggaraan ibadah haji ini tidak hanya pemerintah saja yang sebenarnya terkait. Masyarakat dan dunia usaha juga turut terlibat dalam proses penyelenggaraan ini. Pemerintah sendiri telah mengupayakan berbagai sarana, prasarana dan dana bagi penyelenggaraan ibadah haji ini. Beberapa fakta yang ada antara lain sebagai berikut: (1) Pemerintah mengalokasikan dana untuk kesehatan haji sebesar Rp. 188 milyar rupiah yang dibebankan pada APBN pada tahun 2009 dan terus naik tiap tahunnya. (2) Dana abadi umat yang per Januari 2009 telah mencapai Rp. 1.5 triliun lebih, yang belum banyak dimanfaatkan untuk kesejahteraan umat. (3) Ongkos haji yang cenderung naik setiap tahunnya bukan karena ketergantungan yang tinggi kepada maskapai penerbangan yang mengangkut jamaah. Setoran awal jamaah sebesar Rp.20.000.000 sudah terkumpul Rp. 15 triliun dalam tahun 2010. Sementara antrian jamaah saat ini sudah mencapai pemberangkatan tahun 2020.

Kondisi ini menunjukkan bahwa penyelenggaraan ibadah haji bukanlah program yang sederhana, melainkan melibatkan sumberdaya yang luar biasa, baik anggaran Negara maupun sumberdaya manusia yang terlibat di dalamnya. Jumlah tenaga yang dibentuk oleh pemerintah sesuai dengan amanat UU no.13/2008 di setiap propinsi hampir 400 orang petugas yang direkrut setiap tahunnya untuk menangani penyelenggaraan haji di Arab Saudi. Semuanya atas tanggungan Negara.



Sementara petugas pendaftaran, administrasi pemberangkatan, dan pengawas sendiri jumlahnya relatif sedikit di tiap kabupaten/kota, propinsi dan pusat. Jumlah yang tidak ideal dan tidak seimbang ini, mungkin menjadi salah satu aspek yang berkontribusi masih belum bakunya sistem pelaksanaan yang profesional, transparan, dan akuntabel. Bahkan administrasi pendaftaran *on line*, pengelolaan administrasi calon jamaah, hingga administrasi pemberangkatan dan pemulangan jamaah belum tersertifikasi secara profesional misalnya dengan ISO. Akibatnya memang tidak ada baku mutu administrasi yang baik dan profesional yang diterapkan dalam sistem penyelenggaraan ibadah haji, padahal kegiatan ini dilakukan setiap tahunnya dan secara terus menerus. Belum adanya sistem administrasi yang telah berbaku mutu standar ISO menunjukkan bahwa manajemen pelayanan dan administrasi penyelenggaraan ibadah haji masih jauh dari sasaran dan tujuan yang diharapkan.

Seperti yang telah disinggung sebelumnya, fenomena ibadah haji di Indonesia bukan hal yang baru. Setiap tahun penyelenggaraan ibadah haji, yang melibatkan jutaan calon jamaah haji di tanah air, telah menguras sumberdaya yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan daerah. Seluruh perangkat negara yang terkait terlibat dalam penyelenggaraan ritual keagamaan tahunan ini. Di mulai dengan sistem administrasi, yang mengharuskan tertib administrasi sejak dari awal pendaftaran hingga kepulangan jamaah, sistem pelayanan yang melibatkan berbagai unsur pemerintahan dan koordinasi lintas departemen, menyebabkan sistem pelaksanaan ibadah haji ini menjadi kompleks.

Dalam ke-kompleks-an inilah, seringkali terjadi krisis dan konflik dalam pelaksanaannya. Walaupun pemerintah sendiri telah membuat berbagai peraturan, mulai Undang-Undang hingga Perpres, dan kebijakan-kebijakan pendukungnya yang dibuat oleh masing-masing Kementrian terkait yang terlibat dari tingkat pusat hingga daerah, tetap saja persoalan-persoalan dari skala kecil hingga besar masih muncul dan di-*expose* secara besar oleh media massa Indonesia.

Dalam penyelenggaraan sebuah aktifitas besar yang melibatkan jumlah publik yang luar biasanya banyaknya memang tidak bisa dilakukan dengan sistem administrasi publik yang sederhana. Berbeda dengan pelaksanaan sistem administrasi publik rutin yang lain seperti pengurusan SIM, KTP, Paspor, dan sebagainya, pengurusan penyelenggaraan ibadah haji, meski barangkali melibatkan jumlah publik yang hampir sama dengan pengurusan yang disebutkan tadi, hanya dilakukan setiap setahun sekali. Walaupun pada kenyataannya, beberapa pekerjaan administrasi telah dilakukan sejak awal dan menjadi rutinitas tiap hari baik di Kementerian Agama maupun di beberapa Kementerian lain yang terkait seperti Kementerian Kesehatan, Luar Negeri, dan lainnya.

Memasukkan (*entry*) data telah dilakukan sejak awal pada saat Jamaah haji mendaftarkan diri mereka ke kantor-kantor wilayah Departemen Agama yang ada di tingkat kota dan propinsi untuk mendapatkan nomer porsi-nya. Seluruh pekerjaan memasukkan data saat ini telah terkoordinasi dalam sebuah sistem baku yang dibuat oleh pemerintah yakni SSKOHAT (Sistem Koordinasi Haji Tahunan). Sistem yang dibuat secara nasional ini selain untuk melakukan koordinasi administrasi pendaftaran secara *on line* terpusat, juga dimaksudkan untuk memberikan kesempatan yang sama kepada seluruh warga negara Indonesia yang berkeinginan untuk menjalankan ibadah haji di Mekah, Arab Saudi.

Sistem administrasi yang selama ini sudah berjalan dinilai telah mampu mengatasi hal yang paling dasar yakni pendaftaran calon jamaah haji. Akan tetapi, sistem jaringan terpadu nasional ini, masih harus didukung oleh sistem-sistem administrasi dan manajemen administrasi yang lainnya untuk integrasi dan koordinasi dalam pelayanan pelaksanaan ibadah haji di Indonesia. Sehingga banyak organ pemerintahan dan sistem manajemen administrasi baik di pemerintahan pusat, propinsi, kota dan Kementerian Agama, terutama, yang terlibat.

### **Urgensi Perubahan dalam Pelayanan Haji**

Stephen P. Osborn dan Kerry Brown (2005) menyarankan perlunya perubahan dan inovasi dalam sistem pelayanan publik. Menurut keduanya kondisi-kondisi seperti perubahan ekonomik global, perubahan demografik masyarakat, perubahan sistem politik, beragamnya ekspektasi dan tuntutan masyarakat, dan pertumbuhan tenaga kerja yang semakin berkualitas dan professional ke depan menyebabkan orientasi dari sistem pelayanan publik harus pula berubah. Sudah tidak lagi saatnya sistem layanan publik dilakukan berulang-ulang atau stagnan dan tidak memperhatikan adanya dinamika perubahan yang semakin cepat dan massif.

Perubahan adalah fenomena luas yang melibatkan pertumbuhan dan pembangunan satu ataupun lebih elemen-elemen dari pelayanan publik. Menurut Osborn dan Brown (2005: 5), perubahan ini bisa meliputi: (1) desain dari pelayanan publik itu sendiri; (2) struktur pelayanan publik yang tersedia; (3) manajemen atau administrasi dari pelayanan publik; (4) keahlian yang dibutuhkan atau diperlukan untuk menyiapkan dan mengatur pelayanan publik. Keempat hal ini merupakan aspek utama jika pelaksana pelayanan publik harus berubah dan menjalankan sistem pelayanan publik yang lebih prima.

Perubahan desain dari pelayanan publik diperlukan karena desain inilah yang menjadi rancang bangun dari pelayanan publik yang akan dijalankan. Jika dilihat dalam kasus manajemen haji sendiri di Indonesia, pemerintah nampaknya belum memiliki desain atau rancang bangun yang bisa diakses oleh masyarakat berkaitan dengan pelayanan publik haji ini. Perlu ada *blue print* pengembangan dan scenario tentang pengembangan sistem pelayanan dan administrasi haji, karena ini adalah kerja tahunan yang tidak akan selesai selama umat Muslim warga Negara Indonesia masih ada.

Struktur pelayanan publik juga perlu mengalami perubahan supaya tidak terjadi status quo yang akhirnya bersikap resisten terhadap perubahan. Ini akan lebih bahaya lagi, karena jika struktur tidak pernah dikontrol dan dievaluasi maka kecenderungannya bisa menimbulkan persoalan-persoalan seperti korupsi, nepotisme, dan sebagainya dari manusia-manusia yang terlibat di dalamnya. Dalam persoalan pelayanan haji, barangkali penetapan struktur perlu dikuatkan dalam hal koordinasi dan tanggungjawab

dari masing-masing elemen yang menangani pelayanan publik ini agar tidak terjadi saling lempar tanggungjawab dan masalah. Struktur harus mampu memberikan ruang yang lebih terbuka bagi perubahan. Kementerian Keuangan barangkali yang telah melakukan perubahan struktur pelayanan publik ini dalam program reformasi birokrasinya yang mulai digulirkan tahun 2007. Mungkin fenomena ini bisa diikuti oleh kementerian lainnya, termasuk Kementerian Agama.

Manajemen atau administrasi pelayanan publik juga perlu untuk berubah. Karena urusan mengatur, melayani, mengarsipkan, dan sebagainya tidak bisa dilakukan secara manual dan sendiri-sendiri. Harus ada sistem manajemen dan administrasi yang terintegrasi, data base yang kuat, pengarsipan yang lebih modern dan sistematis, dan pelayanan yang terbuka, sehingga memudahkan publik mengakses dan menikmati kemudahan layanan yang ada. Mengatur atau me-manage sumberdaya dan publik yang besar bukan persoalan yang mudah. Tetapi jika organisasi dan institusi swasta bisa menjalankan secara professional mengapa Kementerian Agama tidak? Jika Malaysia dan Singapura bisa melaksanakan manajemen dan administrasi yang terpadu sehingga tidak satupun warga Negaranya yang tidak terlayani dengan baik, mengapa kita tidak mampu memberikan jaminan itu kepada warga Negara kita sendiri?

Keahlian para pekerjaannya dalam perubahan layanan publik lalu menjadi urgen dilakukan. Semakin banyaknya lembaga pendidikan yang mengajarkan dan menghasilkan tenaga-tenaga professional di bidang manajemen dan administrasi modern, harusnya menjadi *opportunity* atau kesempatan yang baik bagi pemerintah untuk merekrut mereka dalam persoalan pelayanan haji ini. Banyak tenaga muda lulusan universitas dan institut pendidikan di Indonesia yang mahir dengan sistem administrasi dan manajemen yang baik. Perlunya penyegaran (*recharging*) tenaga administrasi dan pelayanan publik menjadi signifikan. Selama ini pemerintah sendiri, atau di Kementerian Agama, masih menggunakan PNS senior yang tidak mampu lagi mengikuti perkembangan teknologi informasi, Gaptek, dan kurang tersegarkan ilmu manajerial dan administrasinya. Sehingga orientasi mereka pada konsep pelayanan publik sendiri kurang. Ini akan menghambat reformasi terhadap pelayanan administrasi

publik yang akan dilakukan oleh pemerintah. Barangkali tawaran Menteri Keuangan tentang pension dini, tidak hanya mengurangi jumlah tenaga PNS yang telah memakan banyak anggaran pusat dan daerah untuk belanja pegawai, tetapi juga untuk memberikan penyegaran kepada karyawan yang menangani pelayanan publik dengan pasokan tenaga yang lebih *fresh* atau energik dan ahli dibidangnya.

Tuntutan untuk menyediakan layanan publik yang cepat, efisien dan efektif dengan memanfaatkan perkembangan teknologi informasi dan konvergensinya, membuat penyelenggara sistem layanan administrasi publik pun harus jeli untuk berubah dan berinovasi. Agaknya hal ini juga harus dilakukan dalam sistem pelayanan haji terpadu yang selama ini telah dikoordinir oleh Kementerian Agama dengan kerjasama berbagai sector lainnya. Perubahan pelayanan harus dirubah sesuai dengan tuntutan publik dan perubahan kondisi yang ada.

Tidak bisa dipungkiri bahwa Kementerian Agama sendiri telah melakukan beberapa perubahan dalam sistem administrasi seperti lebih memudahkan jaringan atau link antara bank-bank yang ditunjuk untuk pembayaran biaya pendaftaran dan pelunasan ongkos haji. Perubahan lain adalah sistem penggunaan passport yang sekarang lebih mudah tidak menggunakan passport haji khusus (coklat) tetapi telah menggunakan passport umum (hijau). Pemberangkatan jamaah juga sudah mulai banyak dibuka pintu embarkasinya. Jika sebelumnya hanya menumpuk di 5-6 embarkasi pemberangkatan, kini lebih banyak lagi pintu pemberangkatan yang digunakan sehingga koordinasi menjadi lebih efisien. Masih beberapa hal lagi yang telah berubah. Akan tetapi perubahan mendasar pada sistem layanan secara keseluruhan agaknya masih perlu dikembangkan oleh pemerintah. Hal yang lebih penting sebenarnya adalah, kemauan untuk berubah dalam hal melayani publik dan pelaksanaan administrasi publik dari pemerintah, khususnya kementerian-kementerian dan dinas-dinas terkait akan lebih meningkatkan kinerja dan efektifitas pelayanan haji ini kedepan dan seterusnya.

\*\*\*

## Rujukan

Arief, Mochamad Hairul, 2007, *Kinerja Departemen Agama dalam Meningkatkan Pelayanan Urusan Haji Kepada Masyarakat: Studi Kasus di Kabupaten Bangkalan Madura*, Skripsi, Malang: Universitas Muhammadiyah Malang

Keban, Yaremis T, 2004, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*, Jakarta: Gava Media

Osborne, Stephen P. and Brown, Kerry, 2005, *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*, London & New York: Routledge

Pasolong, Harbani, 2007, *Teori Administrasi Publik*, Bandung: Alfabeta

Shafritz, J.M. dan Russel, E.W., 1997, *Introducing Public Administration*, New York: Addison Wesley Educational Publisher

Shafritz, J.M. dan Hyde, A.C., 1997, *Classics of Administration Theory*, New York: Harcourt Brace College

Shafritz, J.M. dan Ott, J.S., 1992, *Classics of Organization Theory*, California: Brooks/Cole Publishing Company

Utomo, Warsito, 2009 (edisi 3), *Administrasi Publik Baru Indonesia: Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar