

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Ibadah Haji merupakan rukun islam yang kelima yang dilaksanakan oleh umat Islam yang memenuhi Kriteria mampu, antara lain mampu secara materi, fisik dan mental. Mengingat pelaksanaannya bersifat massal dan berlangsung dalam waktu yang cukup terbatas, penyelenggaraan haji memerlukan manajemen yang baik agar tertib, aman dan lancar (Depag RI, 2002: 9).

Maka berbagai permasalahan dalam dunia perhajian begitu kompleks, sehingga Kementerian Agama Kabupaten Purwakarta sebagai penyelenggara ibadah haji berupaya meningkatkan mutu pelayanannya.

Pengaturan pelaksanaan ibadah haji melibatkan banyak lembaga pemerintahan dan non pemerintahan yang betugas sesuai dengan fungsi dan peranan masing-masing, sehingga tidak mungkin hanya ditangani oleh satu lembaga saja. Khususnya di Indonesia, masalah haji ditangani oleh Kementerian Agama dengan melibatkan Kementerian lain dan unsur masyarakat, seperti Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial, Kementerian Perhubungan dan Telekomunikasi, Kementerian Keuangan, Bank-bank di Indonesia, Lembaga Keuangan, Perusahaan Penerbangan, Biro Perjalanan Umum, Kementerian Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Ormas-ormas Islam atau Lembaga Keagamaan Islam serta unsur masyarakat lainnya. Lembaga keagamaan islam mempunyai hubungan antar pemerintah dan secara institusional mempunyai wewenang terhadap pelaksanaan ibadah haji, maka perlu suatu sistem

untuk memperjelas problema haji. Dan dalam kaitannya dengan inilah organisasi pelaksana haji berperan dan mengurus, mengelola, mentatalaksanakan dan mengatur administrasi pelaksanaan haji.

Penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas Nasional dan menjadi tanggung jawab pemerintah di bawah koordinasi menteri agama sebagaimana diatur dalam undang-undang Republik Indonesia No 17 tahun 1999 tentang penyelenggaraan ibadah haji implementasinya bertujuan untuk memberikan pembinaan, pelayanan, serta perlindungan yang sebaik-baiknya melalui sistem manajemen penyelenggaraan yang baik agar pelaksanaan ibadah haji dapat berjalan dengan aman, tertib, lancar dan nyaman sesuai dengan tuntutan agama serta jemaah haji dapat melaksanakan ibadah haji secara mandiri sehingga diperoleh haji mabrur (Depag RI, 2001).

Seiring dengan lahirnya undang-undang No 17 1999 tersebut maka kepekaan masyarakat terhadap segala bentuk perubahan dan tuntutan untuk mendapatkan pelayanan yang semakin baik. Menurut Kepala Seksi Haji Kementerian Agama Kabupaten Purwakarta dalam penyelenggaraan ibadah haji agar menerapkan manajemen yang baik supaya pelaksanaan dari ibadah haji tersebut bisa tertib, aman dan lancar. Diantaranya membenahi sistem administrasi haji.

Peningkatan pembinaan, pelayanan dan perlindungan terhadap jemaah haji diupayakan melalui penyempurnaan sistem dan manajemen pembenahan sistem administrasi penyelenggaraan ibadah haji. Penyempurnaan sistem dan manajemen tersebut dimaksudkan agar calon jemaah haji lebih siap dan mandiri dalam

menunaikan ibadah haji sesuai dengan tuntutan agama, sehingga diperoleh haji mabrur. Upaya peningkatan penyempurnaan tersebut dilaksanakan dari tahun ketahun agar tidak terulang kembali kesalahan atau kekurangan yang terjadi pada masa-masa sebelumnya.

Sistem administrasi haji merupakan aset haji yang turut serta dalam mensukseskannya penyelenggaraan haji, karena tanpa administrasi yang baik dan lancar, penyelenggaraan ibadah haji akan terhambat. Oleh karena itu keberadaannya dianggap sangatlah penting. Salah satu wadah yang mengatur masalah pembenahan sistem administrasi haji di Kabupaten Purwakarta adalah Kementerian Agama Seksi Haji Kabupaten Purwakarta. Lembaga ini sangat berperan dalam membenahi sistem administrasi berdasarkan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, dalam melakukan hal itu diperlukan suatu unsur manajemen yang dinamakan perencanaan.

Dalam melakukan administrasi haji, Kementerian Agama Kabupaten Purwakarta telah melakukan perencanaan sebagaimana mestinya, tetapi yang dirasakan belum optimal, ini berdampak pada masyarakat yang berminat untuk melaksanakan ibadah haji dan menjalankan proses administrasi. Misalnya mereka yang berminat untuk melaksanakan pendaftaran ibadah haji kurang memahami bagaimana proses yang harus dilakukan saat memulainya, dan keterlambatan mereka dalam mendaftarkan dirinya sebagai calon jemaah haji, dikarenakan informasi seputar administrasi haji terhadap masyarakat dirasakan sangat kurang.

Menghadapi permasalahan tersebut, pemerintah merasa perlu mengaplikasikan fungsi perencanaan (*Planning*) sebagai fungsi manajemen

terhadap pembenahan sistem administrasi penyelenggaraan haji. Hal ini, fungsi manajemen sebagai upaya untuk menentukan dan mempersiapkan perumusan kebijakan teknis dibidang administrasi penyelenggaraan haji, hanya saja perencanaan ini ditunjukkan pada masa depan yang tidak pasti. Karena dengan adanya perubahan kondisi serta hasil-hasil perencanaan tersebut baru akan diketahui pada masa depan. Dalam prakteknya Kementerian Agama Kabupaten Purwakarta sudah menyusun rencana untuk mencapai tujuan, namun dalam pelaksanaannya sering tidak diperhatikan dan untuk pelaksanaannya kadang-kadang mengikuti kondisi yang ada tanpa memperdulikan perencanaan yang telah disepakati. Akibatnya pencapaian tujuan penyelenggaraan haji tidak dapat dikendalikan.

Perencanaan memiliki fungsi yang paling penting dalam suatu kegiatan. Begitu pula dalam pembenahan sistem administrasi penyelenggaraan haji, sebuah perencanaan dapat menentukan keberhasilan suatu kegiatan termasuk kegiatan pembenahan sistem administrasi penyelenggaraan haji yang dilakukan oleh Kementerian Agama Kabupaten Purwakarta.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian ini, yang berjudul: Penerapan Fungsi Perencanaan dalam Upaya Pembenahan Sistem Administrasi Penyelenggaraan Ibadah Haji (Penelitian Deskriptif di Kementerian Agama Kabupaten Purwakarta).

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Proses Penerapan Perencanaan Operasional Administrasi Penyelenggaraan Haji di Kementerian Agama Kabupaten Purwakarta?

2. Bagaimana pengendalian yang dilakukan oleh kepala seksi Urusan Penyelenggaraan Haji Kabupaten purwakarta pasca penyelenggaraan haji

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1. Tujuan penelitian**

Adapun tujuan penelitian yang penulis lakukan ini bertujuan untuk menjawab permasalahan yang ditetapkan dalam rumusan masalah, karenanya tujuan penelitian ini diarahkan pada upaya untuk mengetahui:

- a. Untuk mengetahui proses penerapan perencanaan operasional administrasi penyelenggaraan haji Kementerian Agama Kabupaten Purwakarta.
- b. Untuk mengetahui pengendalian yang dilakukan oleh kepala seksi urusan penyelenggaraan haji Kementerian Agama Kabupaten Purwakarta pasca penyelenggaraan haji tahun 2017.

#### **2. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan berguna untuk mengembangkan ilmu dakwah, khususnya yang berhubungan dengan pengembangan manajemen dakwah. Hasil penelitian terhadap peranan perencanaan dalam membenahan sistem administrasi penyelenggaraan ibadah haji diharapkan dapat dijadikan suatu model manajemen dakwah yang bisa diteladani oleh lembaga-lembaga lainnya.

- a. Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan khazanah ilmu pengetahuan pada umumnya, khususnya yang berhubungan dengan khazanah keilmuan Manajemen Dakwah.

- b. Secara praktis hasil penelitian dapat dijadikan sebagai bahan pedoman untuk perbaikan dan penerapan fungsi perencanaan pada seksi pelaksanaan ibadah haji kabupaten purwakarta.

#### **D. Landasan Pemikiran**

##### 1. Hasil Penelitian Sebelumnya

Skripsi Gunung Gunawan, 2005 yang berjudul “Penerapan Fungsi Pengorganisasian Dalam Penyelenggaraan Bimbingan Ibadah Haji (Penelitian Di Lembaga Bimbingan Ibadah Haji Pusdai Jawa Barat). Tujuan dari penelitian yang dilaksanakan adalah untuk mengetahui pembagian tugas di LBIH Pusdai dalam penyelenggaraan bimbingan ibadah haji, mengetahui pola pendelegasian wewenang dalam pembagian tugas di LBIH Pusdai dalam penyelenggaraan ibadah haji, dan mengetahui struktur kerja di LBIH Pusdai dalam penyelenggaraan bimbingan ibadah haji.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan langkah analisis data antara lain reduksi data terhimpun dari berbagai sumber, baik primer maupun sekunder. Mengklasifikasikan data menurut satuan-satuan kepentingan penelitian, yaitu data tentang pengorganisasian, data tentang penyelenggaraan bimbingan LBIH, data tentang hambatan-hambatan dan data tentang solusi atas kendala-kendala.

##### 2. Landasan Teori

Menurut Daft Richard, (2006: 11) dalam bukunya menerangkan Pada dasarnya fungsi administrasi dan fungsi manajemen mempunyai perbedaan

dimana fungsi administrasi adalah untuk menentukan tujuan organisasi dan merumuskan kebijaksanaan umum, sedangkan manajemen bersifat melaksanakan kegiatan yang perlu dilaksanakan dalam rangka pencapaian tujuan dalam batas-batas kebijaksanaan yang dirumuskan.

Dalam proses pelaksanaan ini, administrasi mempunyai tugas-tugas tertentu yang harus dilakukan sendiri dan tugas-tugas itulah yang biasanya disebut sebagai fungsi-fungsi administrasi antara lain :

a. *Planning* (Perencanaan)

Perencanaan adalah suatu rincian yang merupakan organisasi yang besar didalamnya ada penyusunan dan perumusan rencana diserahkan kepada sekelompok staf perencana, akan tetapi penetapannya merupakan tugas dan tanggung jawab manajemen.

b. *Organizing* (Pengorganisasian)

Pengorganisasian adalah suatu kegiatan yang menyangkut tipe-tipe struktur organisasi dan prinsip-prinsipnya, sejarah organisasi, gaya manajerial yang tepat digunakan, sifat dan jenis dari berbagai bentuk kegiatan yang harus dilaksanakan.

c. *Leading* (Kepemimpinan)

Kepemimpinan merupakan fungsi manajemen yang melibatkan penggunaan pengaruh untuk memotivasi karyawan meraih sasaran organisasi.



d. *Controlling* (Pengendalian)

Pengendalian adalah fungsi keempat yang mempunyai arti memantau aktifitas karyawan, menjaga organisasi agar tetap berjalan ke arah pencapaian sasaran, dan membuat koreksi bila diperlukan.

Manajemen menurut James Stoner (Heidjrachman, 1987 :39), Manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian usaha-usaha para anggota organisasi dan pengguna sumber daya lain yang ada dalam organisasi, guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Rosyad Shaleh, (1997 :34) manajemen adalah proses merencanakan tugas, mengemlompokan tugas, menghimpun dan menempatkan tenaga-tenaga pelaksana dalam kelompok-kelompok tugas kemudian menggerakannya kearah pencapaian tujuan.

Suatu alasan utama menempatkan perencanaan sebagai fungsi organisasi managerial yang pertama karena perencanaan merupakan langkah kongkrit yang pertama-tama diambil dalam usaha pencapaian tujuan. Perencanaan adalah pemilihan sekumpulan kegiatan dan pemutusan selanjutnya apa yang dilakukan, kapan dan bagaimana serta oleh siapa (Handoko, 1989: 77-78).

Perencanaan adalah keputusan untuk waktu yang akan datang, apa yang akan dilakukan, bilamana yang akan lakukan dan siapa yang akan melakukan (Handayaniingrat, 1982 :125). *Planning* (perencanaan) menurut G. R Terry, (2000: 17) ialah menetapkan pekerjaan yang harus



dilaksanakan oleh kelompok untuk mencapai tujuan yang digariskan. Perencanaan mencakup kegiatan pengambilan keputusan, karena termasuk pemilihan alternatif-alternatif keputusan diperlukan kemampuan untuk mengadakan visualisasi untuk melihat kedepan guna merumuskan suatu pola dari himpunan tindakan untuk masa yang akan datang.

Dengan rumusan diatas dapat disimpulkan bahwa perencanaan adalah persiapan untuk melakukan kegiatan dimasa yang akan datang oleh personil yang telah ditentukan, sehingga jelas apa dan bagaimana serta oleh siapa kegiatan itu dilaksanakan. Perencanaan yang baik akan mempermudah tugas-tugas seorang manajer untuk mengatur suatu kegiatan.

Demikian juga dengan Sondang P. Siagian merumuskan administrasi sebagai keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Administrasi dalam pengertian yang meluas ini lebih ditekankan pada proses penyelenggaraan kegiatan. Administrasi dapat dilaksanakan oleh siapa saja, dari sinilah mulai timbul organisasi, sedangkan organisasi merupakan sebuah wadah dan tempatnya administrasi. Untuk menjalankan rencana dengan baik, diperlukan tenaga ahli yang sesuai dengan bidangnya. Tindakan menggunakan para ahli untuk mencapai tujuan yang diinginkan ini dinamakan dengan manajemen (Ramdani Wahyu, 2004: 2).

Dengan demikian dalam melakukan kegiatan administrasi, seorang administrator dibantu oleh beberapa orang dalam menjalankan tugas-tugasnya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, sehingga orang-orang itu ditempatkan dalam suatu wadah organisasi.

Landasan pengertian administrasi diisyaratkan dalam Al-Qur'an surat As-Syu'ara ayat 151-152 yang berbunyi:

وَلَا تُطِيعُوا أَمْرَ الْمُسْرِفِينَ

الَّذِينَ يَفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ وَلَا يُصْلِحُونَ

*“Dan janganlah kamu menaati perintah orang-orang melewati batas, yang membuat kerusakan dimuka bumi dan tidak mengadakan perbaikan”*

Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa administrasi adalah suatu proses dalam merencanakan, melaksanakan, dan mengevaluasi kegiatan yang dilakukan oleh seorang atau lebih dengan tujuan untuk mengatur jalannya kegiatan yang telah direncanakan, atau lebih jelasnya pengertian administrasi secara universal adalah proses kerjasama antar dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

## **E. Langkah-Langkah Penelitian**

Langkah-langkah yang ditempuh dalam penelitian ini meliputi tahap-tahap sebagai berikut yaitu: penentuan lokasi penelitian, penentuan metode penelitian, penentuan jenis data, penentuan sumber data, dan teknik pengumpulan data. Untuk lebih jelasnya akan diuraikan sebagai berikut:

### **1. Lokasi Penelitian**

Dalam hal ini penulis mengadakan penelitian Kementerian Agama Kabupaten Purwakarta berlokasi di Jl. Veteran No. 146, Nagri Kaler, Kec. Purwakarta, Kabupaten Purwakarta, Jawa Barat 41115.

Alasannya lokasi ini dipilih dengan pertimbangan bahwa tempat ini sudah menjadi tempat PPM peneliti, data yang akan teliti dan dibutuhkan cukup lengkap dan bisa memecahkan masalah yang ada di kalangan masyarakat, untuk jarak lokasi cukup terjangkau oleh peneliti

## 2. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode studi kasus sebagai bagian dari penelitian deskriptif, yaitu suatu tahapan kerja dalam penelitian yang diarahkan untuk memecahkan suatu kasus atau peristiwa dengan cara memaparkan atau menggambarkan hasil penelitian secara objektif dengan pendekatan kualitatif (Cik Hasan Bisri, 1999: 78).

Aplikasi metode ini dimaksudkan untuk penyelidikan yang tertuju pada fenomena atau kasus tertentu yang dikaji secara mendalam dan faktual dengan menyusun data, menjelaskan dan menganalisa data, dalam hal hal ini dilakukan untuk melukiskan atau untuk menggambarkan kondisi objektif penerapan manajemen khususnya yang berkaitan dengan penerapan fungsi perencanaan Kementerian Agama Kabupaten Purwakarta dalam upaya pembenahan sistem administrasi penyelenggaraan haji.

Alasannya metode ini digunakan karena metode ini sangat mendukung dengan riset yang akan diteliti dan mudah untuk dituangkan ke dalam tulisan.

### 3. Jenis Data

Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini dipusatkan terhadap jenis data tertentu yang berkaitan dengan penerapan fungsi perencanaan dalam upaya pembenahan sistem administrasi penyelenggaraan haji di Kementerian Agama Kabupaten Purwakarta, yakni proses perencanaan pembenahan administrasi penyelenggaraan haji serta pengendalian yang dilakukan oleh kepala seksi Urusan penyelenggaraan haji Kementerian Agama Kabupaten Purwakarta.

### 4. Sumber Data

Penelitian ini terdiri dari sumber data primer dan sumber data sekunder.

- a. Sumber data primer dalam penelitian ini adalah kepala seksi Urusan Haji Kementerian Agama Kabupaten Purwakarta dan sebagian staf karyawan lainnya.
- b. Sumber data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari dokumen-dokumen, buku-buku, majalah, surat kabar, wawancara yang berhubungan dengan penerapan fungsi perencanaan dalam upaya pembenahan sistem administrasi penyelenggaraan haji di Kementerian Agama Kabupaten Purwakarta.

### 5. Teknik Pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah:

- a. Observasi

Teknik ini dipergunakan untuk mempermudah serta mengetahui keadaan kondisi objektif Kementerian Agama Kabupaten Purwakarta

khususnya bidang urusan haji. Adapun tujuan dilaksanakannya observasi ini adalah untuk mengetahui lebih jelas tentang proses perencanaan dan pelaksanaan pembenahan sistem administrasi penyelenggaraan haji, serta *out put* dari perencanaan yang telah dibuat untuk membenahi sistem administrasi penyelenggaraan haji, serta mengetahui pengendalian yang dilakukan oleh kepala seksi Urusan Haji pasca pelaksanaan penyelenggaraan haji.

b. Wawancara

Wawancara adalah suatu cara pengumpulan data yang digunakan untuk memperoleh informasi langsung dari sumbernya (Dewi Sadiyah, 2015: 138).

Suatu percakapan logis dan terarah sebagai teknik dalam upaya menghimpun data dari sumber primer yang akurat untuk keperluan pemecahan masalah tertentu yang sesuai dengan data yang dibutuhkan. Wawancara ini dilakukan dengan kepala seksi perjalanan dan sarana Haji, Kementerian Agama Kabupaten Purwakarta. Teknik ini dilakukan guna memperjelas terhadap permasalahan yang ada, khususnya yang berkaitan dengan masalah observasi, sehingga penerapan fungsi perencanaan dalam upaya membenahi sistem administrasi penyelenggaraan haji semakin jelas.

c. Studi Dokumentasi

Studi Dokumentasi adalah penelusuran berbagai sumber informasi yang berhasil dari tempat peneliti. Studi dokumentasi dilakukan untuk

memperoleh data secara teoritis baik bersifat primer maupun sekunder dengan cara melakukan studi literatur yang berhubungan dengan penerapan fungsi perencanaan. Jenis dokumentasi ini berupa buku-buku serta dokumentasi-dokumentasi atau arsip-arsip (Dewi Sadiyah, 2015: 87-88).

#### 6. Analisis Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan satu jenis analisis data, yaitu data kualitatif. Adapun bentuk pengolahannya meliputi beberapa langkah, diantaranya:

- a. Mengumpulkan hasil data penelitian.
- b. Setelah data terkumpul, kemudian diklasifikasikan menurut jenis data masing-masing.
- c. Setelah klasifikasi menurut jenisnya, data tersebut dihubungkan antara pendapat yang satu dengan yang lainnya.
- d. Langkah selanjutnya data tersebut dianalisis kualitatif dan kesimpulan.