

KEMITRAAN NEGARA, INDUSTRI, DAN MASYARAKAT DALAM PELAYANAN IBADAH HAJI DI INDONESIA

(Studi Kritis Terhadap Pelaksanaan Pelayanan Haji
Dalam Konteks Demokrasi Pelayanan Publik di Indonesia)

M. Ladzi Safroni

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Untag Surabaya
e-mail : ladzisafroni@yahoo.Com

Abstract

This study seen from near about social phenomenon reality of public service implementation related to pilgrim hajj in this country. By looking public service management discourses, included human resources implementer and politic and public discourses involved in it with critical perspectives. Its focus to in-depth study partnership concept or government relationship, people (consumer), and business institution. Also could see emerging reaction either from hajj industry and umroh. As well as user citizen. This study using theory of structuration Giddens and several public management theory, theory of country, theory of governance to see public administration phenomenon of hajj service. While method that used is qualitative method with critical perspective. Data taking done in Surabaya and di Saudi Arabia. Informant selection performed purposively represented government, hajj businessmen, KBIH, and hajj congregation in 2012. The result of this research indicate that partnership model is imbalance among state, industry and market. The government role be more dominant compared two other parties. Industry did not active anymore. While people more vulnerable in its role and strategic position. Complexities of hajj service, as religion worship, become public service system which produced more oriented to power holder that is state than businessmen and people. This study also able to identify state dominance practices and contradictions as well as interest conflicts which involved public service management practices.

Keywords : *three pillars partnership, state role, public service, hajj pilgrim*

1. PENDAHULUAN

Fenomena ibadah haji di Indonesia bukan hal yang baru. Setiap tahun penyelenggaraan ibadah haji, yang melibatkan ratusan ribu calon jamaah haji di tanah air, telah menguras sumberdaya yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan daerah. Seluruh perangkat negara yang terkait dan terlibat dalam penyelenggaraan ritual keagamaan tahunan ini serius mencurahkan perhatian kepadanya, mulai sistem administrasi, yang mengharuskan tertib administrasi sejak dari awal pendaftaran hingga kepulangan jamaah, sistem pelayanan yang melibatkan berbagai unsur pemerintahan dan koordinasi lintas kementerian, menyebabkan sistem pelaksanaan ibadah haji ini menjadi kompleks.

Ketika proses reformasi dilakukan terhadap berbagai bentuk administrasi dan sistem pelayanan publik; dan mulai digagas oleh berbagai badan pelayanan publik pada masa setelah reformasi politik di Indonesia, harapan besar tertumpu pada niatan baik pemerintah untuk merubah paradigma sistem pelayanan publik. Bahkan perangkat jerat hukum seperti Undang-Undang Keterbukaan Informasi dibuat untuk merubah paradigma baru yang lebih demokratis dalam sistem pelayanan publik dengan memberikan kesempatan dan kemudahan akses publik pengguna layanan mengetahui informasi yang relevan dan substansial bagi kepentingan publik. Akan tetapi, pada pelaksanaannya ini pun tidak berjalan maksimal. Sehingga partisipasi publik masih lemah dalam usaha-usaha untuk perbaikan sistem pelayanan publik.

Kondisi seperti inilah yang mendorong peneliti untuk mengkaji lebih jauh tentang demokrasi dan pelayanan publik dalam konteks penyelenggaraan pelayanan ibadah haji di Indonesia yang tak kunjung putus didera persoalan-persoalan krusial dan kritikal. Penelitian yang akan dilakukan ini berusaha untuk menggali lebih jauh bagaimana dominasi negara terhadap penyelenggaraan pelayanan publik membawa konsekuensi terhadap kemitraan antara negara, masyarakat, dan industri dalam konteks pelayanan ibadah haji, dan bagaimana reaksi-reaksi masyarakat dan industri haji dan umroh melihat kekuatan kewenangan negara dalam pelaksanaan ibadah haji dan penyelenggaraan layanan publik selama ini.

2. TINJAUAN PUSTAKA

Teori Stukturasi

Giddens memandang *social practices* atau praktek-praktek sosial beserta kesadaran yang ada, menjadi momen-momen penghubung antara dua dualism yang dibangun secara tradisional dalam ilmu sosial. Pertama, dalam hubungannya dengan perbedaan antara jenis-jenis teori volunteristik dengan deterministik adalah seolah merupakan bentuk dari dualism individu dengan masyarakat, atau subjek dengan objek. *Kedua*, dualism yang lain yakni pola kognisi sadar dengan tidak sadar. Giddens lalu menawarkan pengganti *dualism* di atas dengan gerakan konseptual tunggal yakni teori stukturasi yang menggeser gagasan utama dualism struktur. Konsep ‘dualisme struktur’ yang dimaksudkan Giddens adalah sifat dalam kehidupan sosial yang selalu berulang, dan tertanam dalam praktik-prkatik sosial. Struktur merupakan sarana sekaligus hasil dari reproduksi praktik. Struktur masuk secara simultan ke dalam konstitusi pelaku dan praktik sosial, sekaligus ‘hadir’ di dalam momen-momen pembangkit konstitusi tersebut (Giddens, 2009: xviii).

Sebagai dalil utama teori stukturasi, Giddens menyebutkan rumusan: “setiap aktor sosial sangat memahami syarat atau kondisis reproduksi masyarakat yang menjadi induk atau kelompoknya.” Kegagalan menyadari fakta yang terjadi merupakan kelemahan dasar fungsionalisme sekaligus strukturalisme; dan kelemahan ini pula terjadi pada kerangka acuan aksi teori Parsonian. Konsepsi tentang dualism struktur muncul dari sumber kognisi tak sadar. Perbedaan antara kesadaran praktis, sebagai arena pengetahuan tersirat yang diperoleh oleh para actor sosial dalam penciptaan aktifitas sosial dengan sesuatu yang disebut “kesadaran diskursif” yang melibatkan ilmu pengetahuan yang mampu ditampilkan atau dihadirkan oleh actor-aktor sosial di tingkat wacana/*discourse*. Semua actor sosial mempunyai penetrasi diskursif dalam derajat tertentu terhadap sistem-sistem sosial yang mana mereka atau para actor itu ikut andil dalam menciptakannya.

Menurut Giddens pula bahwa pembatasan dan distorsi penetrasi diskursif yang mampu dilakukan oleh aktor-aktor sosial terhadap kondisi-kondisi tindakannya berhubungan secara langsung dengan “dampak ideologi.” Ideologi yang dimaksudkan Giddens bukan jenis sistem symbol yang unik dan terpisah yang harus dipertentangkan dengan sistem yang lain seperti ilmu pengetahuan. Ideologi dalam konsep Giddens (1979) merujuk pada ciri ideologis yakni sesuatu yang dipahami dalam bentuk kemampuan kelompok atau kelas dominan dalam menghadirkan kepentingan kelompoknya sendiri di mata kelompok-kelompok lain sebagai kepentingan umum. Dengan demikian, kemampuan ideologis semacam itu menjadi satu jenis sumber kekuatan yang ikut terlibat dalam atau menopang dominasi.

Teori Manajemen Publik

Manajemen publik 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 jelas, 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 penggerakannya 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.

Di Indonesia, transisi terhadap kondisi manajemen publik ini mulai dilakukan setelah masa pemerintahan baru paskah Orde Baru. Beberapa kementerian pemerintah melakukan proses reformasi birokrasi dengan menggunakan atau menerapkan paradigma baru prinsip manajemen dan administrasi publiknya, termasuk pelayanan publik. Reformasi birokrasi yang dilakukan oleh kementerian-kementerian 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 profesional melayani kepentingan publik. Meskipun dengan susah payah merubah *mindset* para penyelenggaranya, terutama para pegawai negeri yang senior, namun sedikit demi sedikit perbaikan mulai terasa.

Reinventing Government

Dalam perkembangan berjalannya era reformasi sosial-politik di tanah air, diikuti dengan reformasi terhadap berbagai sistem pemerintahan negara, termasuk birokrasi

dan administrasi publik, membawa perubahan pada beberapa sektor, tetapi juga masih menyisakan berbagai persoalan yang perlu dibenahi. Dalam banyak kasus, reformasi administrasi yang dilakukan oleh pemerintah telah memberikan kondisi pergeseran pada berbagai aspek seperti perbaikan sistem pelayanan publik dasar di tingkat masyarakat bawah.

Dalam perubahan itu, yang bisa dilihat adalah peran negara secara sentral mulai dikurangi. Dengan adanya sistem otonomi daerah, pemberian kewenangan kepada daerah menjadi hal terpenting bagi percepatan pembangunan dan pengkayaan kemampuan daerah/lokal (desentralisasi) untuk berbenah dengan dasar kapabilitas dan sumber daya yang dimilikinya.

Reinventing government adalah suatu prinsip yang lahir atas kesewenangan pemerintahan atau tidak menghendaki peran pemerintahan yang kuat dan memonopoli dinamika kehidupan masyarakat. Posisi pemerintah diharapkan berperan menjembatani keinginan masyarakat. Masyarakat diberikan kewenangan untuk mengagas program-program pemerintah sehingga menimbulkan rasa memiliki dan lebih mudah tercapai.

David Osborne dan Gaebler menguraikan 10 prinsip sederhana yang terstruktur sebagai berikut :

1. Pemerintahan Katalis. Kata pemerintah (*government*) berasal dari sebuah kata Yunani yang berarti “mengarahkan.” Tugas pemerintah adalah mengarahkan, bukan mengayuh perahu. Memberi Pelayanan adalah mengayuh, dan pemerintah tidaklah pandai mengayuh..
2. Pemerintahan milik masyarakat: Artinya memberikan wewenang ketimbang melayani. Untuk pencapaian semua program pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan sesuai dengan yang direncanakan, maka semua program harus dimiliki oleh masyarakat. Sehingga bagi masyarakat akan timbul rasa memiliki akan program dimaksud.
3. Pemerintahan yang kompetitif: menyuntikan persaingan ke dalam pemberian pelayanan. Dalam pemberian peningkatan mutu pelayanan kepada masyarakat, harus ada kompetisi dalam pemberian layanan tersebut..
4. Pemerintahan yang digerakkan oleh misi: mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan. Organisasi yang digerakkan oleh misi memberikan kebebasan kepada karyawannya dalam mencapai misi organisasi dengan metode paling efektif yang dapat mereka temukan.
5. Pemerintahan yang berorientasi hasil: Membiayai hasil, bukan input program birokratis di mana semua peraturan atau prosedurnya sedikit sekali mencatat kejadian sebenarnya mengenai masyarakat yang dilayani. Kebiasaan ini harus dihapuskan, seharusnya mencatat hasil-hasilnya sehingga dapat membuang banyak prosedur yang rumit.
6. Pemerintahan yang berorientasi pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi.
7. Pemerintahan wirausaha: menghasilkan (*earning*) ketimbang membelanjakan (*spending*).
8. Pemerintahan antisipatif: mencegah daripada mengobati
9. Pemerintahan desentralisasi

10. Pemerintahan berorientasi pasar: Mendongkrak perubahan melalui pasar.

Pemerintahan wirausaha harus bersedia meninggalkan program dan metode lama. Pemerintah harus bersifat inovatif, imajinatif dan kreatif, serta berani mengambil resiko. Pemerintah bekerjasama dengan sektor swasta mengadakan berbagai usaha yang menghasilkan keuntungan. Pemerintah lalu berorientasi pada pemberian penghargaan terhadap jasa atau layanan yang disediakan.

Gerakan Reformasi Administrasi Pelayanan Publik di Indonesia

Menurut Trikartono (2006) gerakan reformasi administrasi publik di dunia global didorong oleh empat tekanan, yakni politik, ekonomi, sosial, dan institusional. Tidak jauh bedanya dengan gerakan reformasi administrasi di Indonesia. Terjadinya gerakan reformasi ini diakibatkan oleh beberapa tekanan yang muncul:

Pertama, tuntutan akan perubahan sistem politik yang lebih demokratis pada semua aspek kehidupan bangsa mulai disuarakan ketika terjadinya krisis ekonomi kala tahun 1997.

Kedua, adanya perubahan sosial dalam masyarakat yang begitu dinamis pada masa setelah tumbanganya Orde Baru menyadarkan banyak pihak akan perlunya dan bergunanya perubahan bagi tatanan-tatanan sosial yang ada.

Ketiga, krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1997 dan disusul kemudian pada tahun 2008 menyebabkan dorongan-dorongan besar lapisan masyarakat akan perubahan.

Keempat, tuntutan bahwa negara-negara di dunia harus terlibat dalam perdagangan dan pasar bebas global dan terlibat dalam organisasi-organisasi dunia menyebabkan tuntutan kepada sistem dan proses administrasi publik yang lebih profesional dan berstandar internasional. Keluarnya beberapa investor besar asing di Indonesia misalnya, adalah salah satu contoh karena sistem administrasi dan birokrasi tanah air yang tidak profesional, lamban, berbelit-belit dan terlalu banyak pungutan liar yang tidak jelas. Pindahanya pabrik Sony ke Singapura, dan diikuti oleh perusahaan-perusahaan besar seperti Nike, Samsung, dan sebagainya, telah menyebabkan bertambahnya pengangguran di Indonesia dan berkurangnya devisa negara.

Kelima, tuntutan daerah untuk menjalankan roda pemerintahannya sendiri tanpa tergantung pada pemerintah, juga telah banyak merubah birokrasi dan administrasi di pusat dan daerah. Otonomi daerah merupakan salah satu dorongan penting bagi pelaksanaan reformasi administrasi pelayanan publik yang lebih baik dan mendukung pencapaian tujuan pemerintahan.

Barangkali persoalan-persoalan inilah yang menjadi pemicu tidak efisien dan efektifnya program reformasi administrasi pelayanan publik. Selain perlunya komitmen pemerintah untuk menyediakan dana atau anggaran bagi pelaksanaan program reformasi ini, juga perencanaan jangka panjang atau tujuan yang jelas dengan target-target yang bisa diukur dengan indikator yang jelas pada setiap periode yang ditetapkan. Tanpa adanya target pencapaian ini, bukan tidak mungkin pelaksanaan reformasi ini hanya bagian dari euforia demokrasi sesaat, dan setelahnya akan kembali kepada masa-masa kekacauan, kekakuan, dan karut marut sistem administrasi publik di negara ini. Tentu saja ini bukan yang diinginkan oleh masyarakat di tanah air ini, begitu pula oleh para penyelenggara pemerintahan yang ada.

Teori Kemitraan: Public-Private Partnership (PPP)

Kemitraan publik-swasta atau dikenal dengan teori *Public-Private Partnership* adalah pelayanan pemerintah (*government service*) atau ventura bisnis swasta yang didanai dan dioperasikan melalui kemitraan pemerintah (sebagai wakil publik) dan satu atau lebih perusahaan sektor swasta. Skema ini dikenal dengan istilah PPP. PPP ini melibatkan kontrak antara otoritas sektor publik dan pihak swasta di mana pihak swasta menyediakan pelayanan publik atau proyek dan pelayanan finansial yang substansial, dukungan teknis dan resiko operasional dalam suatu proyek (Barlow, Roehrich & Wright, 2013).

Ada beberapa model PPP ini, (1) biaya penggunaan pelayanan secara eksklusif dibebankan kepada pengguna pelayanan dan bukan pada pembayar pajak (*taxpayer*). Namun dalam tipe PPP yang lain, (2) yang biasa dikenal dengan initiative pendanaan swasta, investasi modal dibuat oleh sektor swasta dengan basis kontrak dengan pemerintah untuk menyediakan pelayanan yang disepakati bersama dan biaya penyediaan layanan tadi dibebankan sepenuhnya kepada atau sebagiannya kepada pemerintah (Tan, 2012). (3) Kontribusi pemerintah dalam PPP ini juga bisa dalam bentuk lain misalnya transfer aset pemerintah yang dimiliki saat ini kepada pihak swasta penyedia layanan. (4) Dalam proyek yang mengarah pada penyediaan sarana publik (*public goods*) seperti sektor infrastruktur, maka pemerintah menyediakan subsidi modal dalam bentuk bantuan dana sekali saja, untuk menarik investor-investor swasta. (5) Model lainnya dari PPP ini, pemerintah mungkin memberikan dukungan proyek dengan menyediakan subsidi *revenue* atau pendapatan, seperti keringanan pajak atau mengganti keuntungan tahunan yang dijamin dengan keuntungan periode yang *fixed* atau tetap. Umumnya, konsorsium sektor publik membentuk perusahaan khusus yang disebut “*special purpose vehicle*” (SPC) atau ‘alat/badan tujuan khusus,’ untuk membangun, mengembangkan, dan mengoperasikan aset untuk periode kontrak tertentu, terutama proyek di mana pemerintah menginvestasikan dana besar di sana. Bentuknya dalam bentuk “*equity share*” atau keuntungan patungan. Konsorsium ini biasanya terdiri dari: kontraktor, perusahaan *maintenance*, dan bank penyedia dana (Zheng, Roehrich, & Lewi, 2008).

Kemitraan publik-swasta dalam teorinya mengarah pada kesepakatan-kesepakatan konstruktual antara agensi publik dan sektor swasta yang memberikan kesempatan kepada sektor swasta untuk berpartisipasi lebih besar dalam rangka kepentingan pelayanan publik, sebagai contohnya dalam sistem transportasi (Alexandersson & Hullen, 2005: 2). Ada beberapa kategori proyek kemitraan publik-swasta. Benett, Grohman dan Gentry (1999) mendiskripsikan kemitraan publik-swasta sebagai “spektrum dari relasi kooperatif antara organisasi-organisasi publik dan swasta yang diarahkan menuju pada suplai pelayanan-pelayanan infrastuktur.” Menurut Estache dan Serebrisky (2004) ada empat prinsip tipe-tipe kontrak kemitraan publik-swasta: (1) divestmen kepemilikan publik atau bisnis publik ke sektor swasta; (2) investasi-investasi lahan kosong/belum pernah dieksplor pihak lain; (3) kontrak pelayanan yang dapat meliputi perjanjian-perjanjian pada investasi; (4) konsesi, pemberian ijin usaha, dan kesepakatan franchise yang berada dalam jangka panjang antara 10-20 tahun termasuk keuntungan-keuntungan investasi dan tingkat pelayanan.

Kemitraan publik-swasta ({PPPs}) adalah suatu bentuk kerjasama antara pemerintah dan swasta untuk bekerja dalam kolaborasi yang bermakna untuk mengerjakan mega proyek yang hasil akhirnya untuk kepentingan bersama. Stephen Osborne (2001) menyatakan, “PPPs sudah mulai dilihat mempunyai kelebihan bisa

melakukan efisiensi biaya dan mekanisme yang efektif untuk implementasi pelayanan publik yang meliputi berbagai bidang.”

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kritis yakni kualitatif. Penelitian kualitatif untuk mengungkap lebih dalam tentang apa yang tersembunyi (*latent*) dalam fenomena-fenomena yang diteliti.

Perspektif Penelitian

Perspektif yang digunakan dalam penelitian yang dilakukan ini adalah kritis. Pandangan teori kritis dipilih karena perspektif ini mampu memberikan keleluasaan peneliti untuk mengembangkan analisis-analisis yang tidak hanya linear melainkan lebih kritis menguak fenomena dalam tataran perifer. Kedalaman analisis teori kritis akan membantu peneliti untuk memahami nilai-nilai yang berkembang, pandangan-pandangan yang dianggap “normal” dan peristiwa-peristiwa yang dianggap “umum” menjadi suatu objek kajian yang didalamnya terkandung banyak makna dan persoalan-persoalan krusial.

Paradigma kritis merupakan penelitian untuk membongkar konstruksi sosial terhadap sebuah peristiwa dan melihat konteks sosial, politik, dan budaya sebuah fenomena.

Dengan dibingkai oleh teori strukturasi Giddens yang melihat bahwa sistem sosial terdiri dari beragam relasi-relasi kepentingan yang saling terkait dan bukan sesuatu yang tiba-tiba ada. Pendekatan strukturasi digunakan dalam penelitian ini untuk mengungkap bahwa hasil dari kebijakan terhadap pelayanan publik mempunyai akar historis yang terikat terhadap struktur-struktur yang berkuasa dalam negara.

Tipe Penelitian

Tipe penelitian adalah eksploratif yaitu menggali apa yang ada dalam benak-benak pada penyelenggara birokrasi negara, industri dan warga masyarakat. Penelitian eksploratif digunakan karena mampu mengungkap agenda-agenda tersembunyi dan makna-makna yang ada dalam interpretasi para informan yang diteliti.

Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data melalui survei kualitatif di lapangan dengan melakukan wawancara dengan para individu kunci yang dianggap mampu memberikan informasi yang diharapkan. Wawancara dilakukan terhadap para penyelenggara pemerintahan terutama di Kementerian Agama daerah (Jawa Timur), seperti para pejabat struktural yang mengurus haji dan juga P3H di imbarkasi Surabaya. Selain itu juga melakukan wawancara dengan informan kunci sebagai perwakilan institusi birokrasi (kolektif) di Kementerian Agama; kepada 5 pihak swasta penyelenggara haji dan umroh di Surabaya; kepada 6 KBIH sebagai pembimbingan jamaah dan juga 10 orang jamaah dari masyarakat yang berangkat haji dimusim haji tahun 2012.

Data-data sekunder yakni dokumen-dokumen arsip, berita-berita media massa, dan pustaka terkait dengan penyelenggaraan pelayanan ibadah haji di Indonesia ditelusuri untuk memperkaya informasi yang diperoleh secara langsung dari tangan pertama penelitian.

Unit Analisis dan Sasaran Penelitian

Unit analisis dalam penelitian ada dua yakni lembaga, yakni lembaga pemerintah atau *leading sector* pelaksana ibadah haji di Indonesia, dalam hal ini adalah Kementerian Agama, yang juga termasuk sebagai institusi birokrasi. Unit analisis yang kedua adalah individu-individu warga masyarakat, yakni jamaah haji tahun 2012 dan calon jamaah haji tahun-tahun berikutnya.

Teknik Analisis Data

Data yang terkumpul dianalisis dengan teknik narasi-narasi kualitatif dari hasil wawancara dengan para informan. Narasi-narasi dari interpretasi dan pemaknaan serta pandangan dan sikap para informan dari hasil wawancara terlebih dulu akan di transkrip. Hasil transkrip wawancara kemudian dikategorisasikan ke dalam tema-tema dan isu-isu yang akan menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini. .

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

“Kalau ada layanan yang kurang baik, jamaah haji saya rasa akan menjawab puas-puasan saja. Survei BPS pasti tinggi terus...Sebab para jamaah yang mendapatkan pelayanan kurang baik itu, justru menganggapnya sebagai ujian atau cobaan. Seburuk apapun pelayanan haji itu, jamaah akan tetap mengaku puas,” (Marzuki Ali, *Jawa Pos*, 16 Desember 2012)

Pernyataan yang disampaikan oleh ketua DPR (2009-2014) Marzuki Ali dalam forum International Conference on Hajj and Umrah di Jakarta tanggal 15 Desember 2012 yang dilansir oleh salah satu media massa di tanah air, menunjukkan sikap kritisisme dan pesimisme yang stereotip dan hampir sebagian besar publik menilai hal yang senada. Kritisisme terhadap pelayanan publik haji yang diarahkan kepada Kementerian Agama setiap tahunnya dianggap tidak mampu memperbaiki sistem pelayanan ibadah haji kepada jamaah Indonesia selama ini. Kritisisme masyarakat muncul sebagai respon atas berbagai persoalan yang timbul dari sistem pelayanan publik haji yang ada.

Kebijakan-kebijakan Haji (2008-2012): Apa yang tetap dan berubah?

Dasar hukum yang digunakan selama ini oleh pemerintah untuk melakukan sistem pengelolaan ibadah haji adalah Undang-Undang no 13/2008, yang mengatur tata cara penyelenggaraan ibadah haji Indonesia. Undang-undang yang digunakan ini menjelaskan tentang prinsip-prinsip penyelenggaraan ibadah haji yakni “mengedepankan kepentingan jamaah, memberikan rasa keadilan dan kepastian, efisiensi dan efektifitas, transparansi dan akuntabilitas, profesionalitas dan nirlaba.” Prinsip yang ideal ini seharusnya menjadi pegangan ideologis dan filosofis bagi pengelola ibadah haji di tanah air. Akan tetapi persoalan-persoalan krusial yang muncul dalam penyelenggaraan pengelolaan ibadah haji sejak perencanaan, pengorganisasian, hingga pelaksanaan kepergian dan kepulangan menyisakan berbagai ragam persoalan.

Undang-undang yang kemudian dirasakan tidak mampu mengakomodasi tuntutan perubahan atas kegagalan dan persoalan-persoalan yang tidak mampu dilaksanakan oleh penyelenggara, salah satunya dikarenakan peraturan yang tidak memadai maka tuntutan untuk merevisi UU no. 13/2008 menjadi wacana yang mengemuka sejak

tahun 2009. Pada tahun 2009, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini. PP no.2/2009 tentang perubahan atas UU no. 13/2008 dikeluarkan untuk memberikan dasar hukum selama undang-undang tahun 2008 direvisi, terutama karena alasan perubahan paspor khusus haji menjadi paspor biasa karena perubahan kebijakan Arab Saudi tahun 2009. Namun PP ini kemudian juga mengatur beberapa perubahan yang berkaitan dengan pelayanan jamaah yang tertuang dalam UU no 13/2008. Perubahan-perubahan yang dilakukan atas UU no.13/2008 melalui PP no. 2/2009 ini terutama yang terkait dengan pelayanan ibadah haji kepada jamaah antara lain, berbunyi “Jamaah haji berhak memperoleh pembinaan, pelayanan dan perlindungan dalam menjalankan ibadah haji.”

Pada perkembangannya pelaksanaan pengelolaan haji yang dilakukan oleh pemerintah sampai diselesaikannya tulisan ini, terus menerus menuai kecaman publik. Tidak sedikit kritik dan opini publik yang berkembang negatif terhadap pelaksanaan pengelolaan haji dari tahun ke tahun. Salah satu opini publik yang muncul contohnya adalah persoalan masih tumpang tindihnya pengelolaan haji di tanah air. Indonesia Corruption Watch (ICW) pernah melancarkan kritik bahwa pangkal utama buruknya penyelenggaraan haji di Indonesia terjadi karena adanya tumpang tindih kewenangan di Kementerian Agama. fungsi legislasi, pengelolaan dan evaluasi dilakukan oleh Kemenag, sehingga terjadi konflik kepentingan dan membuka peluang kecurangan (Website ICW).

Untuk tahun 2012, Kementerian Agama mengeluarkan Peraturan Menteri Agama (PMA) no.14/2012 tentang penyelenggaraan ibadah haji reguler. Dalam PMA ini diatur mengenai standar penyelenggaraan dan pelayanan publik haji Indonesia yang meliputi: syarat dan prosedur pendaftaran haji, kuota haji, bimbingan haji, PPIH, petugas yang menyertai jamaah haji, pelayanan dokumen dan identitas haji, pelayanan transportasi jamaah haji, pelayanan akomodasi dan konsumsi jamaah haji, pembinaan dan pelayanan kesehatan jamaah haji, perlindungan jamaah dan petugas haji, dan koordinasi penyelenggaraan ibadah haji. PMA no 14/2012 ini menjadi semacam SOP yang mengatur tentang tata cara dan standar pelayanan.

Barzelay dan Armajani (1992, dalam Denhardt & Denhardt, 2000) menjelaskan dalam teorinya tentang paradigma birokratik dan paradigma post-birokratik. Paradigma birokratik menekankan kepentingan publik, efisiensi dan administrasi kontrol. Paradigma ini juga mengutamakan fungsi otoritas dan struktur. Pelayanan publik yang menggunakan paradigma birokratik diasumsikan lebih cenderung menilai biaya, menekankan tanggungjawab. Paradigma ini juga mengutamakan ketaatan pada aturan dan prosedur; serta mengutamakan beroperasinya sistem-sistem administrasi. Paradigma birokratik ini menjelaskan bahwa model pelayanan publik yang diidealkan adalah model pelayanan yang tersentralisasi dan mengutamakan dominasi struktur dalam manajemennya.

Sebaliknya paradigma post-birokratik lebih menekankan pada hasil yang berguna bagi masyarakat, kualitas, dan nilai, produk dan keterikatan terhadap norma. Paradigma ini mengasumsikan bahwa misi, pelayanan dan hasil akhir (*outcome*) adalah unsur-unsur yang diutamakan. Selain itu paradigma post-birokratik ini menekankan pemberian nilai bagi masyarakat, membangun akuntabilitas dan memperkuat hubungan kerja. Lebih jauh lagi paradigma ini menekankan pemahaman dan penerapan norma-norma, identifikasi dan pemecahan masalah, serta proses perbaikan yang berkesinambungan. Pelayanan publik yang digagas oleh paradigma ini menekankan pemisahan antara pelayanan dengan kontrol, membangun dukungan terhadap norma-norma, memperluas pilihan masyarakat, mendorong kegiatan

kolektif, memberikan insentif, mengukur dan menganalisis hasil dan memperkaya umpan balik.

Dua paradigma yang berbeda ini menghasilkan dua pendekatan dalam penyelenggaraan dan manajemen pelayanan publik. Jika dicoba untuk ditarik benang merah yang ada dengan isu seputar kebijakan penyelenggaraan haji di tanah air, maka bisa dilihat secara gamblang, bahwa kebijakan tahun 2008, 2009, hingga PMA tahun 2012 yang dikeluarkan oleh pemerintah dan lembaga legislatif, maka paradigma birokratik agaknya yang lebih menonjol digunakan. Hal ini tampak jelas dengan rumusan klausul, karena penyelenggaraan ibadah haji melibatkan bahwa orang, banyak unsur, lintas sektoral, termasuk hubungan luar negeri Indonesia-Arab Saudi (lihat PP no.2/2009), maka paradigma birokratik menjadi jalan tengah bagi upaya-upaya untuk mensentralisasi pelayanan. Namun hasilnya bisa dilihat dan dibaca, menuai banyak kritisisme yang berkembang dalam masyarakat.

Persoalan kuota haji yang ditambahkan pada menjelang keberangkatan jamaah haji ke Arab Saudi menjadi persoalan penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia. Regulasi yang tidak ada, dan dasar pengambilan kebijakan yang sentralistik pada kewenangan menteri agama, menimbulkan penyelewengan-penyelewengan dalam pelaksanaannya seperti: ada kemungkinan pejabat yang mempunyai wewenang dalam urusan haji memanfaatkan untuk kepentingan pribadi, seperti dalam jual beli kursi haji. Hal ini memungkinkan karena minat masyarakat berhaji sangat tinggi. Kedua, pimpinan lembaga-lembaga bimbingan haji (KBIH) dan travel haji khusus (ONH Plus) melakukan lobi-lobi agar bisa memberangkatkan calon haji yang masuk dalam daftar tunggu. Sehingga akan terbentuk citra yang baik untuk kepentingan bisnis mereka di tahun berikutnya.

Regulasi pelayanan publik dan penciptaan *good governance* pelayanan publik merupakan dua sisi mata uang yang tidak pernah terpisahkan. Untuk menciptakan pelayanan publik yang lebih baik, maka regulasi atau kebijakan perlu untuk dibuat. Otomatis, jika reformasi pelayanan publik akan dilakukan, maka kebijakan juga perlu diperbaharui. Ini pula yang terjadi dalam konteks penyelenggaraan ibadah haji. Pemerintah, melalui Kemenag berupaya memperbaharui kebijakan setiap penyelenggaraan haji tiap tahunnya. Hubungan antara regulasi pelayanan publik dan *good governance* pada hakekatnya adalah hubungan ideal antara pemerintah dan masyarakat, dimana nilai-nilai keadilan dan kemanusiaan menjadi landasan utama.

Praktek Penyelenggaraan Ibadah Haji: Antara Kepentingan Negara, Industri & Masyarakat

Dalam tulisannya, Verry Iskandar (2011), mencoba untuk mengajukan gagasan tentang penyelenggaraan haji yang kompetitif. Verry dalam tulisannya menjelaskan bahwa tuntutan agar monopoli yang dilakukan pemerintah, melalui Kementerian Agama, untuk melakukan penyelenggaraan ibadah haji meningkat apalagi ketika terjadi peristiwa kelaparan jamaah di Arafah pada tahun 2006. Tuntutan untuk menyelenggarakan ibadah haji yang profesional menjadi isu nasional yang meminta juga pemerintah untuk segera melibatkan berbagai pihak swasta dalam penyelenggaraan ini karena ketidak mampuan yang dihadapi oleh pemerintah. Verry menambahkan bahwa meskipun persoalan ibadah haji melibatkan urusan internasional, terutama dengan negara Arab Saudi, tetapi bukan tidak mungkin bisa juga pemerintah melibatkan institusi lain di Indonesia yang bisa turut menyelenggarakan pelayan publik. Dualisme peran sebagai regulator sekaligus operator yang dijalankan oleh pemerintah dinilai Verry pada akhirnya menimbulkan distorsi pada penyelenggaraan ibadah haji itu sendiri. Penyelenggaraan pelayanan haji

yang transparan, akuntabel, dan profesional sudah menjadi tuntutan. Jika pemerintah mau terbuka dengan melibatkan institusi usaha lain di dalam negeri untuk terlibat dalam penyediaan angkutan udara yang tidak hanya dimonopoli oleh maskapai plat merah yakni Garuda dan maskapai Arab Saudi, Saudi Air, juga pelayanan akomodasi dan catering, maka pemangkasan biaya BPIH bisa dilakukan setiap tahunnya seperti yang dilakukan oleh pemerintah lain seperti Malaysia, Singapura, dan lainnya.

Dalam konteks pelaksanaan ibadah haji ini, beberapa kalangan yang diwawancarai dalam proses penggalian data di lapangan berada dalam dua kutub yang *vis a vis*. Di satu sisi mereka berpendapat bahwa peran pemerintah masih penting dilakukan untuk langsung menjadi pemain, tidak hanya sebagai regulator, karena berbagai alasan seperti banyaknya jumlah umat yang harus diurus, pengurusannya melibatkan negara lain, adalah pemerintah yang bertanggung jawab terhadap keselamatan dan kesejahteraan warga negaranya, dan pengurangan kompetisi yang kurang sehat berkaitan dengan ibadah. Di sisi yang berbeda, ada kalangan yang berpendapat perlunya pasar dilibatkan lebih jauh lagi daripada hanya sekedar sebagai penyedia layanan haji khusus. Misalnya, melibatkan penerbangan yang tidak hanya dimonopoli oleh Garuda Indonesia dan Saudi Air, yang memungkinkan harga tiket menjadi lebih murah, melibatkan perusahaan-perusahaan catering atau akomodasi yang lebih profesional, dan beberapa hal lainnya. Seperti beberapa pengakuan informan berikut bahwa karena pemerintah yang mempunyai kewajiban melindungi jamaah, maka hanya pemerintah yang seolah berhak atau mempunyai kontrol utama sebagai pelaksana penyelenggaraan ibadah haji. Pemerintahnya yang hanya bisa mulai dari menentukan kuota.

Nampaknya, konsep pembiayaan haji yang ditetapkan dengan keputusan presiden tentang tarif BPIH setiap tahunnya berpengaruh terhadap cara berpikir para petugas haji sendiri yang notabene adalah orang-orang Kementerian agama. Anggapan bahwa biaya haji murah karena diselenggarakan oleh pemerintah, sedangkan biaya haji mahal karena diselenggarakan oleh swasta bukan menjadi alasan yang sebenarnya, karena pemerintah tidak pernah membolehkan pihak swasta, yakni biro-biro perjalanan haji di tanah air untuk menjadi penyelenggara haji reguler yang berbiaya murah.

Biro-biro perjalanan haji dibatasi ruang geraknya dan hanya boleh diberikan kewenangan untuk menangani perjalanan haji khusus yang memang kemudian menjadi mahal, karena akomodasi yang digunakan harus di hotel-hotel minimal berbintang empat, fasilitas pemondokan yang lebih nyaman selama di Armina, dan harga makan yang lebih mahal, sewa bis-bis atau kendaraan yang lebih bagus yang tentu saja harganya lebih mahal, juga pesawat yang digunakan adalah komersial umum, tidak harus Garuda Airline dan Saudi Air.

Kondisi semuanya ini sangat berbeda dengan tipe akomodasi, harga makanan, dan tipe kendaraan yang disewa oleh negara dengan kondisi seadanya, sederhana, dan itulah kenapa lalu harganya murah. Tenda-tenda yang dipakai di Armina tidak beralaskan karpet yang bagus dan tidak full AC seperti tenda para jamaah khusus. Belum lagi biro-biro perjalanan haji khusus harus memberikan fasilitas yang memang harus mahal. Ini kemudian seolah yang menyebabkan biaya haji yang dibebankan oleh pemerintah kepada jamaah menjadi lebih murah; sedangkan yang dibebankan oleh biro perjalanan haji khusus menjadi mahal. Negara telah melakukan hegemoni terhadap persepsi publik di Indonesia. Pemerintah juga telah melakukan monopoli dengan menguasai terlebih dahulu harga tiket pesawat yang murah, akomodasi yang murah, harga makanan yang murah, dan kendaraan yang murah dengan fasilitas seadanya yang penting jamaah haji bisa menjalankan ibadah. Soal kenyamanan,

ketenangan, jaminan kualitas layanan yang lebih bagus tidak menjadi prioritas pertimbangan.

Jika melihat sejarah dalam proses politik dan ekonomi di Indonesia, perkembangan ekonomi Indonesia pada masa Orde Baru dianggap beberapa kalangan lebih berorientasi pada pasar dan kepentingan para pemilik modal, terutama mereka yang dekat dengan penguasa Orde Baru. Kebijakan perekonomian rejim Orde Baru lebih mementingkan pemilik modal dibanding berpihak kepada kepentingan rakyat banyak. Padahal dalam UUD 1945 pasal 34 pemerintah Indonesia bertanggungjawab untuk mensejahterakan dan melindungi rakyatnya. Pada praktiknya, negara memiliki kecenderungan yang sangat minim perannya terhadap perkembangan kesejahteraannya, sebaliknya lebih memilih berpihak kepada ekonomi pasar dan lembaga internasional.

Kecenderungan kekuasaan rejim ini tidak bergeser secara signifikan pada masa ini. Legitimasi masyarakat kepada pemerintah juga cenderung terbatas. Legitimasi merupakan output yang lahir dari komunitas sosial meliputi kepercayaan sosial (*social trust*) dan solidaritas. Pengakuan masyarakat terhadap pemerintah merupakan input, masukan dari fungsi yang dimainkan sendiri oleh pemerintah sebagai penjamin tercapainya tujuan masyarakat. Keberadaan negara diharapkan mampu memberikan masukan positif bagi perlindungan hak-hak ekonomi warga dalam memenuhi kebutuhannya. Sebaliknya, bila tidak mampu melindungi pengakuan dan kepercayaan itu akan luntur.

Model Kemitraan Pelayanan Haji dalam Balutan Teori PPP

Kemitraan publik-swasta atau dikenal dengan teori *Public-Private Partnership* adalah pelayanan pemerintah (*government service*) atau ventura bisnis swasta yang didanai dan dioperasikan melalui kemitraan pemerintah (sebagai wakil publik) dan satu atau lebih perusahaan sektor swasta. Skema ini dikenal dengan istilah PPP. PPP ini melibatkan kontrak antara otoritas sektor publik dan pihak swasta di mana pihak swasta menyediakan pelayanan publik atau proyek dan pelayanan finansial yang substansial, dukungan teknis dan resiko operasional dalam suatu proyek (Barlow, Roehrich & Wright, 2013).

Ada beberapa model PPP ini, (1) biaya penggunaan pelayanan secara eksklusif dibebankan kepada pengguna pelayanan dan bukan pada pembayar pajak (*taxpayer*). Namun dalam tipe PPP yang lain, (2) yang biasa dikenal dengan initiative pendanaan swasta, investasi modal dibuat oleh sektor swasta dengan basis kontrak dengan pemerintah untuk menyediakan pelayanan yang disepakati bersama dan biaya penyediaan layanan tadi dibebankan sepenuhnya kepada atau sebagiannya kepada pemerintah (Tan, 2012). (3) Kontribusi pemerintah dalam PPP ini juga bisa dalam bentuk lain misalnya transfer aset pemerintah yang dimiliki saat ini kepada pihak swasta penyedia layanan. (4) Dalam proyek yang mengarah pada penyediaan sarana publik (*public goods*) seperti sektor infrastruktur, maka pemerintah menyediakan subsidi modal dalam bentuk bantuan dana sekali saja, untuk menarik investor-investor swasta. (5) Model lainnya dari PPP ini, pemerintah mungkin memberikan dukungan proyek dengan menyediakan subsidi *revenue* atau pendapatan, seperti keringanan pajak atau mengganti keuntungan tahunan yang dijamin dengan keuntungan periode yang *fixed* atau tetap. Dari lima model yang ada dalam teori Public-Private Partnership PPP, seperti: model pertama adalah model biaya penggunaan pelayanan secara eksklusif dibebankan kepada pengguna pelayanan dan bukan pada pembayar pajak (*taxpayer*). Model kedua adalah yang biasa dikenal dengan *initiative* pendanaan swasta, investasi modal dibuat oleh sektor swasta dengan basis kontrak dengan pemerintah untuk menyediakan pelayanan yang disepakati bersama dan biaya

penyediaan layanan tadi dibebankan sepenuhnya kepada atau sebagiannya kepada pemerintah (Tan, 2012). Model ketiga adalah kontribusi pemerintah dengan transfer aset pemerintah yang dimiliki kepada pihak swasta penyedia layanan. Model keempat, dalam proyek yang mengarah pada penyediaan sarana publik (*public goods*) seperti sektor infrastruktur, maka pemerintah menyediakan subsidi modal dalam bentuk bantuan dana sekali saja, untuk menarik investor-investor swasta. Model kelima, pemerintah mungkin memberikan dukungan proyek dengan menyediakan subsidi *revenue* atau pendapatan, seperti keringanan pajak atau mengganti keuntungan tahunan yang dijamin dengan keuntungan periode yang *fixed* atau tetap. Umumnya, konsorsium sektor publik membentuk perusahaan khusus yang disebut “*special purpose vehicle*” (SPC) atau ‘alat/badan tujuan khusus,’ untuk membangun, mengembangkan, dan mengoperasikan aset untuk periode kontrak tertentu, terutama proyek di mana pemerintah menginvestasikan dana besar di sana. Bentuknya dalam bentuk “*equity share*” atau keuntungan patungan. Konsorsium ini biasanya terdiri dari: kontraktor, perusahaan *maintenance*, dan bank penyedia dana (Zheng, Roehrich, & Lewi, 2008).

Dari hasil penelitian ini sebenarnya memberikan hasil gambaran bahwa pemerintah/publik tidak mengadopsi satu atau lebih dari kelima model public-private partnership ini. Hal ini karena pemerintah melakukan monopoli terhadap pelayanan haji mulai sejak dari pendaftaran hingga pada pemulangan jamaah ke tanah air. Pemerintah juga yang mengusahakan seluruh aspek haji mulai dari transportasi udara, darat, akomodasi, pelayanan catering, kesehatan, hingga aspek-aspek yang terkait dengan *miscellaneous* lainnya seperti tas koper, pakaian seragam, dan usaha-usaha lain di bawah lainnya.

Namun, dari diskursus yang berkembang dalam ranah publik, nampaknya model kelima dari PPP yang menjadi diskusi publik untuk bisa diadopsi dalam konteks model kemitraan publik-privat untuk pelayanan haji di Indonesia. Terlihat bahwa munculnya wacana yang berkembang di masyarakat untuk membentuk Badan Urusan Haji (seperti yang dijelaskan di bagian bawah ini) menjadi salah satu alternatif bentuk “*special enterprise*” yang akan menjadi “*special purpose vehicle*” yang mengurus khusus pelayanan haji kepada masyarakat pengguna layanan. Akan tetapi, wacana tentang pembentukan badan khusus layanan haji sendiri masih menjadi perdebatan pro dan kontra antara masyarakat, pemerintah dan pihak swasta sendiri, sehingga belum mampu mengerucut dalam satu titik temu model yang disepakati bersama.

Model Kemitraan Pemerintah, Swasta dan Publik dalam Konteks Pelayanan Publik Haji di Indonesia

Tiga wajah *governance* yang dimaksud dalam menjalankan kemitraan dalam konteks transformasi pelayanan publik ada negara (*government*), organisasi-organisasi sipil (*civic organization*), dan sektor swasta (*private sector*). Tiga pihak inilah yang diperlukan secara bersama sebagai mitra untuk merencanakan, melaksanakan, dan memonitor pelaksanaan pelayanan publik yang lebih *governance*.

Tiga pihak yang terlibat dalam kemitraan ini mempunyai peran masing-masing yang berbeda, namun saling mendukung satu sama lain. Secara normatif, pemerintah yang menyediakan kebijakan dan regulasi yang menjadi rujukan/standar bagi pelaksanaan pelayanan publik. Sementara, organisasi sipil kemasyarakatan diperlukan sebagai lembaga-lembaga pengawas yang menjadi mitra bagi pelaksanaan pelayanan publik (dalam prakteknya). Sektor swasta di sisi yang lain, menyediakan perangkat pelayanan dan logika profesionalitas yang pada gilirannya memberikan *support* atau dukungan yang profesional dalam sistem pelayanan yang diberikan.

Idealnya ketiga wajah *governance* ini bergandengan tangan satu sama lain dan membangun koalisi bersama untuk tujuan penyediaan pelayanan publik prima bagi publik atau masyarakat yang sangat banyak ini. Dalam konteks pelayanan haji, pemerintah, organisasi kemasyarakatan, KBIH, dan perusahaan travel yang menangani penyelenggaraan haji khusus, merupakan representasi dari tiga wajah pelaksana *governance* bagi pelayanan publik sektor ini. Ideal model koalisi ketiga pihak ini tidak harus selalu seimbang/*balance*. Dalam konteks pelayanan publik, bisa saja salah satu pihak mempunyai peran yang lebih besar dibandingkan yang lain, demikian pula sebaliknya dalam kasus yang lain. Sehingga memang tidak bisa disamakan porsi dan keterlibatan yang ada dalam pelaksanaan publik.

Hubungan antara ketiga institusi dalam pelaksanaan pelayanan publik yang *governance* diletakkan dalam posisi paralel yang mempunyai relasi satu sama lain secara berimbang. Dengan kata lain, pemerintah sebagai penggagas dan pelaksana pelayanan publik mempunyai kewajiban dan kewenangan untuk membuat kebijakan dan seperangkat peraturan yang digunakan untuk memberikan rambu-rambu dan pedoman standarisasi pelayanan publik yang diharapkan. Tentu saja tujuannya adalah untuk memudahkan koordinasi dan standarisasi pelaksanaan operasional baik bagi aparatur pemerintah sendiri maupun institusi dan/atau pihak-pihak terkait yang terlibat terutama industri, organisasi non pemerintah, dan rakyat sebagai masyarakat sipil yang dilayani. Fungsi regulator tentu saja bukan pemerintah semata sebenarnya, tetapi institusi legislatif juga ikut berperan menjadi bagian dari produser regulasi melalui Undang-Undang dan sekaligus pelaksana dalam kebijakan publik, pemerintah menetapkan aturan main pelayanan dan administrasi publik yang mengandung kekhasan politik negara pembuatnya.

Di sisi yang lain, swasta atau industri yang terlibat dalam penyelenggaraan merupakan mitra pemerintah dalam pelaksanaan pemberian pelayanan. Industri sendiri pada hakekatnya memiliki standar dan kualifikasi layanan profesional yang mereka produksi dengan logika kapitalisme atau "*the nature of industry*" yang tentu saja orientasi pemberiannya berbeda dengan pemerintah. Sementara, organisasi kemasyarakatan, diharapkan menjadi mitra bagi pemerintah dan industri, dengan fungsi dan perannya sebagai pengontrol independen sekaligus yang karena kedudukannya dekat dengan akar rumput menjadi representasi agensi masyarakat sipil yang dilayani dan sekaligus terlibat dalam pelaksanaan sistem pelayanan publik melalui mekanisme kontrol dan *repon/compliance*.

Kondisi ideal ini tentu saja bisa dilakukan dengan syarat kondisi dan situasi yang mendukung dan demokratis. Artinya, ketika ketiga pihak ini duduk bersama dalam posisi yang seimbang, maka peran dan fungsi masing-masing pihak sama-sama krusialnya. Satu sama lain saling tergantung (*interdependent*) dan kuat. Pihak pembuat kebijakan dan pemilik otoritas (pemerintah) melayani dengan mengajak serta industri dengan tentu saja mengikuti standar kualitas dan profesionalisme yang dimiliki oleh industri. Konsekuensinya memang, pada akhirnya, menimbulkan "*cost*" atau biaya yang tidak murah. Namun, jika keduanya duduk bersama untuk kepentingan publik, maka soal biaya bisa ditetapkan secara *modest* (tidak murah, namun juga tidak mahal). Sedangkan, organisasi kemasyarakatan, adalah pihak yang membantu mensosialisasikan kepada masyarakat, menampung aspirasi, sekaligus menjadi pengontrol aktif bagi kedua institusi penyedia pelayanan, terutama dalam hal penggunaan dana masyarakat dan transparansi kemitraan yang tidak curang dan tidak mempunyai hubungan-hubungan "kotor" antara oknum pemerintah dan industri. Organisasi kemasyarakatan juga bisa menjadi pihak yang membantu "menterjemahkan" sekaligus "advokasi" bagi masyarakat, yang pada level tertentu

masih belum memahami atau literate dengan sistem pelayanan publik modern yang menggunakan perangkat-perangkat teknologi dan sistem administrasi yang lebih *advanced*.

Dalam pelaksanaan pelayanan haji Indonesia, kondisi yang terjadi memang jauh dari gambaran ideal soal kedudukan dan peran dari ketiga pihak yang terlibat. Negara (pemerintah) yang dalam hal ini adalah Kemenag sebagai leading sector pelaksana pelayanan haji mempunyai peran dan kedudukan yang lebih besar dan dominan. Pemerintah yang bertindak sebagai regulator sekaligus pelaksana pada akhirnya menjadi pembuat kebijakan sekaligus penterjemah kebijakan itu sendiri. Dengan kata lain, pemerintah menetapkan aturannya, dan pada saat yang bersamaan, menjadi pelaksana otoriter. Dengan dalih “melindungi hak-hak warga negara” dan pelibatan urusan hubungan luar negeri, pemerintah merasa merekalah pihak penguasa tunggal yang memberikan pelayanan sekaligus petugas lapangan pemberi pelayanan. Sehingga pemerintah cenderung untuk memberikan porsi peran yang lebih kecil kepada industri, dan lebih kecil lagi (atau bahkan tidak ada) kepada organisasi kemasyarakatan. Jika pun pemerintah memberikan peran kepada industri untuk terlibat, pemerintah seolah tidak mau menjadi pesaing atau competitor swasta. Sehingga pemerintah menerapkan kebijakan dengan cara menetapkan tariff tinggi kepada swasta yang akan memberikan pelayanan dan tidak boleh memberikan standar kualitas layanan versi pemerintah yang cenderung “seadanya.” Logika ini kontra produktif, yang sebenarnya tidak akan pernah mampu membuat pelayanan haji Indonesia menjadi semakin baik dan menuju standar prima. Logika ini seharusnya dirubah ke arah yang berbeda, yakni pemerintah menetapkan standar kualitas profesional industri, dan pada saat yang sama soal tarif disesuaikan dengan biaya riil yang dikeluarkan

Gambaran ini adalah refleksi dari kondisi dan praktek penyelenggaraan pelaksanaan haji Indonesia yang diidentifikasi oleh peneliti dari hasil koleksi informasi di lapangan selama masa penelitian. Refleksi ini sekaligus memberikan pemahaman bahwa pada prakteknya hubungan kemitraan negara (pemerintah), swasta (pasar), dan organisasi kemasyarakatan dalam konteks pelayanan publik ini berbeda dari gambaran ideal teori *three faces governances*. Jika negara menginginkan perwujudan konsep pelayanan publik prima yang governance dalam konteks ibadah haji ini, maka paradigmanya harus dirubah dan peletakan peran dan fungsi ketiga institusi terkait lebih dimaksimalkan meskipun tidak dramatis dan tiba-tiba. Esensi dari transformasi sendiri adalah perubahan yang gradual dan berkelanjutan.

Implikasi Teoritik yang Dihasilkan

Implikasi dari peristiwa, kejadian, dan wacana yang bergulir dalam penyelenggaraan pelayanan publik haji jika diperhatikan dengan tinjauan konsep teori Mosher tentang “*Demokrasi Public Service*” yang berasumsi bahwa partisipasi warga negara dalam sistem pelayanan publik menjadi penting dan utama bagi fondasi konsep “*new public service*” atau pelayanan publik baru. Kenyataannya, ketika pelayanan publik yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik yang sifatnya massive, melibatkan berbagai unsur dan institusi yang relevan di luar institusi pelaksana utama, termasuk keterlibatan negara asing dengan sistem administrasi pelayanan publik yang berbeda dengan negara ini, maka sistem pelayanan publik tidak digagas oleh Mosher tidak mampu dilakukan sejauh ini. Terbukti institusi pemerintah Indonesia, lebih memilih untuk berlaku “otoriter” dan “monopolistik” dalam menyelenggarakan pelayanan publik terkait dengan ibadah haji tentu saja dengan alasan-alasan yang termaktub dalam undang-undang dan peraturan pemerintah

seperti Keppres dan Peraturan Menteri yang dijelaskan di atas lebih nyaman menggunakan prinsip ini daripada membuka akses keterlibatan warga negara yang lebih besar dalam partisipasinya. Apakah ini merupakan “kegagalan” dalam pelaksanaan prinsip-prinsip good governance dan demokrasi dalam pelayanan publik di Indonesia era paska-reformasi ini? Jawabnya relatif, dalam arti tidak selamanya prinsip sentralistik, monopolistik, atau otoritarian public service ini tidak cocok atau tidak *compatible* di iklim demokrasi. Tetapi ketika yang harus di “*look after*” atau dilayani banyak sekali (*massive*), maka sentralisasi pelayanan bisa dianggap sebagai jalan keluar agar tidak terjadi interpretasi beragam dalam penyelenggaraannya. Namun, ada syarat-syarat yang perlu dilakukan meskipun sistem penyelenggaraan pelayanan publik disentralisasi, dan untuk menjaga prinsip-prinsip demokrasi, yakni: pertama, perlunya aturan/kebijakan yang jelas dan standar operasional yang jelas, transparan, diperlakukan secara sama, tidak tumpang tindih, dan tidak ada interpretasi ganda.

Regulasi atau kebijakan ini merupakan hasil diskusi bersama antara semua pihak yang terlibat termasuk masukan warga negara penerima pelayanan publik. *Pertama*, regulasi harus mampu mengakomodasi kepentingan yang muncul dari berbagai pihak yang terlibat (prinsip keberagaman anggota dipertimbangkan). *Kedua*, baik pemimpin maupun SDM pelaksana merupakan sumberdaya yang handal dan professional dalam bekerja. Tidak ada lagi oknum-oknum yang bisa “bekerja sendiri” lepas dari *team work* yang sudah dibangun; atau bekerja secara *single* atau “satu pintu” dengan kewenangan yang begitu kuat (otoritatif). *Ketiga*, akuntabilitas kepada masyarakat pengguna tetap harus bisa dipertanggung-jawabkan melalui sistem yang rapi dan terukur mulai dari pusat hingga ke pemerintahan daerah. Kurangnya informasi kepada calon jamaah dan indikasi pemerintah menyembunyikan jumlah kursi yang tersisa, serta kebijakan pembagian porsi yang tidak transparan kepada publik, adalah contoh dari persoalan ketiga ini. *Keempat*, keterlibatan industri, terutama para kapitalis modal, diharapkan menjadi mitra yang sehat bagi pemerintah, tidak lagi ada kongkalikong antara pemerintah dan industri. Pemerintah harus adil dalam pemberian dan pembagian pelayanan dan tidak ada eksklusifitas dalam pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan publik.

Tuntutan kepada reformasi pelayanan haji yang menuai kritikan tajam dan harapan-harapan yang berkembang di masyarakat untuk melibatkan swasta dan menghapus monopoli pemerintah agaknya tidak semudah membalik telapak tangan. Dalam konteks diskursus demokrasi pelayanan publik seperti yang dijelaskan Perry (2007: 9) bahwa konsekuensi pelayanan publik baru dalam iklim demokrasi pelayanan publik harus mengandung (1) pelayanan yang lebih simultan dan heterogen dan lebih lepas dari ikatan-ikatan tradisi dari pelayanan publik; (2) aturan baru yang melekat pada struktur baru *governance*, yang berkaitan dengan tekanan-tekanan pasar dan berorientasi pada perilaku yang lebih kondusif; (3) fleksibilitas yang terbangun dalam pelayanan publik yang baru; nampaknya bisa diadopsi atau diaplikasikan dalam sistem “monopolistik pelayanan publik” dengan ketentuan prinsip-prinsip yang telah dijelaskan di atas.

Menurut Budi Winarno (2009), terhadap peran negara dalam proses perekonomian sebaiknya jalan tengahnya adalah adanya keseimbangan peran antara negara dan pasar. Jalan tengah ini akan mengurangi resiko negara mengarah hanya pada kedaulatan pasar saja atau negara menuju pada kedaulatan negara yang otoriter. Negara dan pasar harus diberikan peran yang sama pentingnya, dan tidak menegasikan satu dengan yang lainnya. Menurut Korten (2002) (dalam Winarno, 2009), teori pasar menyatakan secara jelas bahwa dinamika pasar mengatur diri

sendiri akibat dari korporat-korporat lokal bersaing di pasar-pasar lokal berdasarkan harga, kualitas dan layanan sebagai respon atas kebutuhan dan nilai yang ditentukan oleh pelanggan (*customer*).

Tuntutan untuk menjadi negara yang lebih demokratis merupakan kondisi yang saat ini tidak bisa dipungkiri banyak negara-negara di dunia. Otoritarianisme negara dipertanyakan banyak pihak. Bahkan revolusi dilakukan untuk menumbangkan rejim yang begitu kuat. Ketidaknyaman masyarakat terhadap kekuatan yang besar di tangan negara, juga dirasakan oleh berbagai kelompok dan golongan yang ada di masyarakat, termasuk di dalamnya adalah pengusaha.

5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Dari hasil penelitian yang telah dipaparkan pada bab temuan data dan pembahasan, penelitian ini secara garis besar dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

Pertama, negara selama ini melakukan berbagai bentuk praktik-praktik penyelenggaraan pelayanan publik ibadah haji kepada warga negara di tanah air secara berganti-ganti dan terus menerus dalam proses perbaikan. Praktik-praktik penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan selama ini terpusat pada negara, dalam hal ini pemerintah melalui Kemenag, dengan mekanisme pembuatan kebijakan yang sifatnya sepihak. Pemerintah sejauh ini tidak melibatkan secara aktif industri dan masyarakat sebagai mitra strategis dalam perencanaan pembuatan desain pelayanan sekaligus eksekusi pelayanan. Pemerintah bertindak sebagai regulator sekaligus eksekutor dalam konteks pelayanan haji. Dalam iklim negara yang demokratis, model sentralisasi yang dilakukan oleh negara agaknya masih akan terus menimbulkan persoalan yang tidak akan tuntas. Dengan dalih untuk melindungi hak-hak warga negara, pelibatan negosiasi dengan pemerintah asing, dan bentuk kewajiban negara, maka alasan ini semakin mengukuhkan dominasi negara terhadap pelaksanaan praktik pelayanan ibadah haji di Indonesia. Mekanisme pasar belum dipercaya oleh negara dalam konteks pemberian pelayanan. Sehingga pola kemitraan yang selama ini diterapkan negara adalah bentuk kemitraan yang pasif, dalam arti negara melakukan memainkan peran yang lebih besar dalam menentukan pihak-pihak mana yang boleh terlibat dan sejauh mana porsi yang bisa mereka lakukan. Kemitraan ini tidak berjalan dalam konsep linear atau paralel sejajar, melainkan *top down* atau atas bawah, di mana posisi pemerintah yang menentukan pembatasan kuota, penetapan biaya atau ongkos haji, dan standarisasi pelayanan yang diberikan. Industri misalnya tidak bisa secara otonom menentukan harga atau ongkos biaya haji dan kualitas layanan. Pemerintah yang menetapkan batasan minimum biaya haji khusus, kualitas layanan—termasuk hotel, penerbangan, makanan, dan pembimbingan—yang memberikan ruang gerak terbatas bagi industri untuk menyediakan pelayanan prima kepada pasar yakni calon jamaah haji

Kedua, penyelenggara negara, yakni para birokrat yang terkait memaknai pelayanan haji ini sebagai bentuk kewajiban pemerintah kepada warga negaranya. Makna ini kemudia menjadi legitimasi bagi pemerintah, terutama Kemenag, untuk menentukan aspek-aspek dan komponen mulai dari persyaratan hingga pelaksanaan ibadah haji di tanah air dan di Arab Saudi. Perilaku birokrasi sendiri lebih tampak menonjol sebagai penentu keberangkatan calon jamaah haji ke Arab Saudi. Jamaah, sebagai rakyat dan pasar dalam hal ini, berada dalam posisi yang *vulnerable*. Tampak

dalam hasil wawancara dengan para informan jamaah haji tahun 2012 selama di Arab Saudi, mereka tidak bisa bergerak dan begitu tergantung dengan langkah-langkah yang dilakukan oleh petugas Daker di Mekah dan Madinah. Keinginan jamaah untuk mendapatkan panduan dan informasi yang memungkinkan jamaah untuk bergerak secara mandiri tidak terpenuhi. Alhasil jamaah harus pasrah dan menunggu serta menerima layanan yang diberikan walaupun itu sangat minim. Mekanisme *compliances* atau komplain dengan kualitas dan bentuk pelayanan yang diberikan tidak dimungkinkan karena posisi jamaah yang rentan dibandingkan posisi birokrat dan para petugas lapangan yang dianggap lebih tahu, walaupun pada kenyataannya banyak petugas dan SDM pemerintah yang belum *capable* benar untuk melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya.

Birokrasi sendiri, termasuk para penanggungjawab di lapangan merasakan bahwa kemitraan yang dilakukan dengan industri seperti perusahaan travel dan KBIH pada kenyataannya dirasa belum maksimal dan tidak sesuai dengan yang diharapkan oleh pemerintah. Para petugas haji merasakan KBIH dan biro travel lebih individualis dalam menangani jamaah dan bahkan cenderung tertutup serta berkompetisi satu sama lain tanpa memperhatikan lagi kebersamaan dengan jamaah sesama bangsa Indonesia yang tidak mengikuti KBIH atau perusahaan travel tersebut. Di sisi yang berbeda, keinginan industri untuk bisa menjadi partner atau mitra pemerintah yang aktif dan turut mengambil bagian dalam penyediaan pelayanan publik agaknya masih belum bisa dilakukan dengan maksimal. Pada titik tertentu, industri mengharapkan bahkan menjamin mampu menjadi mitra handal pemerintah selama mereka diberi kesempatan dan peluang untuk terlibat aktif

Ketiga, pandangan dan reaksi industri haji dan umroh, serta masyarakat pengguna layanan ibadah haji kepada pemerintah menunjukkan dua kutub opini. Di satu kutub, industri dan masyarakat merasa bahwa dominasi yang kuat dari pemerintah, hampir tidak memungkinkan terbukanya masukan dari masyarakat dan industri untuk perbaikan kualitas layanan haji, karena pemerintah mempunyai “alat” *power* atau instrument kekuasaan yang kuat untuk menentukan kebijakan dan pelaksanaan dalam versinya. Dengan dalih bahwa ibadah haji adalah bagian dari kewajiban kaum Muslim, maka pemerintah lah yang akan menjamin urusan ini. Seperti halnya penetapan hari raya bagi umat Muslim di Indonesia yang harus distandarkan oleh pemerintah, mengingat Indonesia adalah mayoritas penduduknya beragama Islam. Di kutub yang berbeda, masyarakat dan industri sendiri terus merasakan banyak kekurangan bentuk dan kualitas layanan yang diberikan oleh pemerintah. Tuntutan untuk berubah dalam iklim reformasi yang demokratis diharapkan perlu dipikirkan oleh pemerintah. Namun agaknya, permasalahan haji yang berulang, atau bahkan muncul permasalahan-permasalahan baru semakin membuat sistem pelayanan haji ini kompleks.

Keempat, menganalisis dari berbagai wacana yang berkembang seputar penyelenggaraan ibadah haji di Indonesia dalam konteks pelayanan publik dan praktik-praktik politik administrasi publik yang terjadi, maka apa yang sudah terjadi agaknya masih jauh dari konsep ideal tentang “*Reinventing Government*” yang dikenalkan oleh Osborne (2007). Seperti yang dijelaskan oleh Osborne (2007) tentang prinsip-prinsip *reinventing government* yang akan menjadi pemicu kualitas pelayanan publik di era pasar bebas.

Rekomendasi

Dari uraian kesimpulan yang dihasilkan dalam penelitian ini, beberapa rekomendasi yang ditawarkan oleh peneliti antara lain:

Pertama, secara teoritis, perlu kiranya kajian tentang pelayanan administrasi publik haji ini dikaji dari berbagai sisi lain yang masih memungkinkan. Penelitian ini lebih berfokus melihat model dan konsep kemitraan atau relasi antara negara, industri, dan pasar/masyarakat di Indonesia. Masih banyak padangan dan teori-teori terkait dengan kebijakan publik dan administrasi negara yang bisa digali lebih dalam untuk studi lebih lanjut tentang haji di tanah air.

Kedua, secara metodologis, perlu kiranya pendekatan genealogis dan riset-riset dengan kombinasi antara kuantitatif dan observasi yang lebih dalam terhadap praktik administrasi dan pelayanan publik haji yang bisa dilakukan. Dengan kombinasi metodologi ini, selain bisa diperoleh hasil statistik yang komprehensif tentang opini dan respon pasar, juga bisa lebih kaya data fisik yang bisa dipakai sebagai dasar pengambilan kebijakan dan kesimpulan. Sementara, dengan pendekatan kualitatif yang dalam, seperti dengan menerapkan pendekatan fenomenologi misalnya, bisa dilihat untuk mencari akar yang lebih realistik terhadap “kultur” administrasi negara dan pelayanan publik di Indonesia, khususnya penanganan haji ini, sehingga akan dihasilkan teori yang terkait dengan budaya administrasi publik haji *particular* Indonesia.

Ketiga, secara praktis, hasil penelitian ini bisa dipakai oleh pemerintah dalam hal ini Kemenag, untuk melihat bagaimana kondisi riil di lapangan. Praktik pelaksanaan kebijakan yang diterapkan seringkali tidak sesuai dengan harapan yang diangan-angankan ketika kebijakan dibuat pada awalnya.

Keempat, tuntutan pasar dan era liberalisasi perdagangan yang sudah mulai berjalan di masa neo-liberalisme saat ini, mau tidak mau harus dipakai sebagai cambuk sekaligus motivasi bagi pemerintah untuk lebih memperbaiki kualitas layanannya. Pemerintah perlu membuka diri terhadap kemungkinan perubahan dan transformasi bentuk dan kualitas layanan publik yang diberikan. Kemitraan dengan industri dan masyarakat harus dibuka lebar-lebar. Beban pemerintah terlalu berat untuk melakukan pelayanan jamaah dalam jumlah yang sangat besar di negara lain. Bila kemitraan yang sehat dan produktif bisa dilakukan, maka aliansi negara, industri, dan pasar akan menjadi sebuah bangunan yang kokoh yang pada akhirnya mampu menguntungkan masyarakat yang akan dilayani.

Terakhir, masih banyak aspek permasalahan yang bisa diangkat sebagai isu yang problematik bagi studi-studi ilmiah di perguruan tinggi, terutama dalam kajian administrasi negara dan kebijakan publik, terkait dengan haji. Ada banyak peluang untuk menghasilkan proposisi baru dalam konteks ini. Hal ini diharapkan mampu untuk menyediakan dasar literatur dan kajian tentang haji di tanah air. Penulis merasakan minimnya literatur tentang isu-isu haji yang dikaji secara ilmiah baik dalam bentuk tulisan jurnal maupun buku-buku ilmiah lainnya baik untuk konsumsi khalayak akademik di dalam negeri dan di luar negeri.

6. DAFTAR PUSTAKA

- Ayyub, S.H., 2002. *Pedoman Menuju Haji Mabruur*. Alih Bahasa Said Agil Husein Al-Munawar, Jakarta, Wahana Dinamika Karya.
- Alexandersson, G. & S. Hulten, 2005. *Prospects and Pitfalls of Public –Private Partnerships in the Transportation Sector-Theoretical Issues and Empirical Experience*, Thredbo Conference Series Paper

- Bennet, E., P. Grohman, & B. Gentry, 1999, *Public –Private Partnerships for the Urban Environment Options and Issues*. PPPUE Working Paper Series Vol. 1. United Nations Development Programme. Yale University
- Cohen, H. And Geys, B (2005). International Performance and Social Capital ; an Application To The Local Government Level, *Journal Of Urban Affairs*, 27, PP. 485-502.
- Cusack, T.R (1999), *Social Capital, Institutional Structures, and Democratic Performance* ; a Comparative Study of German Local Governments, *Brachan Journal of Political Research*, 35, PP. 1 – 34.
- Denhardt, Janet & Bob Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M.E Sharpe
- Djokosantoso, Moeljono, 2004, *Budaya Korporat dan Keunggulan Korporasi*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo
- Dwiyanto, Agus. 2008. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: UGM Press
- Djumiarti, Titik, 2007, *Menggagas Strategi Reinventing Government Dalam Memantapkan Kehidupan Berbangsa*, Semarang: Artikel Forum Nasionalisme Baru
- Efendi, Sofian, 1990, *Perspektif Administrasi Pembangunan Kualitas Manusia dan Kualitas Masyarakat*, dari <http://www.sofianefendi> diakses 12 April 2012
- _____, 1999, *Civil Service Reform*, dari <http://www.sofianefendi> diakses 12 April 2012
- _____, 2004, *8 Prioritas Pemerintahan Baru Menuju Kebangkitan Indonesia Raya*, dari <http://www.sofianefendi> diakses 12 April 2012
- Estache, A. & T. Serebrisky, 2004, *Where Do We Stand on Transport Infrastructure Deregulation and Public –Private Partnership?: World Bank Policy Research Working Paper 3356*
- Entwhistle, T. & S. Martin, 2005, *From Competition to Collaboration in Public Service Delivery: A New Agenda for Research*, *Public Administration* Vol.83, No.1, 2005 (233-242) Blackwell Publishing
- Fotopoulos, Takis, 1997, *Toward an Inclusive Democracy*, London: casell/Continuum
- Fukuyama, F. (1995) *Frustrated : The Social Virtues and The Creation of Prosperity* : New York : Free Press.
- Giddens, Anthony. 1971. *Capitalism and Modern Social Theory*. London: Cambridge University Press
- _____. 1979. *Problematika Utama dalam Teori Sosial: Aksi, Struktur dan Kontradiksi dalam Analisis Sosial* (Terjemahan, 2009). Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Grimsey D. & Lewis. M, 2004, *Public Private Partnerships*, Edward Elgar, Cheltenham

- Guillermo O'Donnell dan Phillippe C. Schmitter, 1998, *Transisi Menuju Demokrasi: Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*, alih bahasa Nurul Agustina, Jakarta: LP3ES
- Hebermans, Jurgen 2004. *Krisis Legitimasi*, Yogyakarta, Qalam Pers.
- Huntington, Samuel P. 1993. *The Clash of Civilization* (terjemahan). Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Islamy, Irfan M., 1998, *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*, Malang:
- Iskandar, Very, 2011, *Menggegas Penyelenggaraan Ibadah Haji Berbasis Kompetensi, dalam Khayalan Ahmad (Ed) 2011, Negara dan Pasar dalam Bingkai Kebijakan Persaingan*, Jakarta : Komisi Pengawasan Persaingan Pustaka, PP. 78-81.
- Kartajaya, Hermawan, Yuswohady, Madyani. 2004. *On Becoming a Customer Centric Company*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Kailan, Ahmad (Ed), 2011, *Negara dan Pasar Dalam Bingkai Kebijakan Persaingan*, Jakarta : Komisi Pengawasan Persaingan Usaha.
- Kees van Dijk, 1977. *Perjalanan Jemaah Haji Indonesia, dalam Dick Douwes dan Nico Kaptein, Indonesia dan Haji*. INIS: Jakarta.
- Laing, A. 2003, *Marketing in Public Sector : Towards a Typology Public Services*, dalam *Journal of Marketing Theory*, vol. 3, 2003 PP. 427-445.
- Lewis, Bernardt. 1996. *Islam and Liberal Democracy: a Historical Overview. Journal of Democracy*, Vol.7 No 2: 52-63
- Magnis-Suseno, Frans, 1991, *Etika Politik Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia
- Mosher, Frederick. 1982 (2nd ed). *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press
- McQuaid, R.W., 2000, The Theory of Partnership: Why Have Partnerships. In S.P. Osborne (ed.). *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, New York: Routledge, pp. 9-36
- Naskah UU Nomor 17 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.
- Naskah UU Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.
- Naskah PERPPU Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.
- Osborne, D. & Plastik, P., 2000, *Memangkas Birokrasi : Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Jakarta, Penerbit PPM
- Pasolong, Harbani, 2010, *Teori Administrasi Publik*, Jakarta: Alfabeta
- Perry, James L. 2007. *Democracy and the New Public Service, The American Review of Public Administration*, no. 37: 3, London: Sage Publication
- Pramusinto, Agus & Kumorotomo, Wahyudi. 2009. *Governance Reform di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*. Yogyakarta: Gaya Media & UGM
- Purwanto, Erwan Agus. 2009. 'Merumuskan Kembali Agenda Pembangunan Budaya Birokrasi yang Terlupakan,' dalam Pramusinto, Agus & Wahyudi Kumorotomo,

- 2009 (Eds.). *Governance Reform di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*. Hal: 282-298, Yogyakarta: Gaya Media & UGM
- Putnam, R. (Ed), 2002, *Democracies In Flux ; The Evaluation of Social Capital in Contemporary Society*. New York : Oxford University Press.
- Rasyid, M. Ryaas, 1998, *Reformasi Politik & Ekonomi*, Widyapraja No. 30 Jakarta
- Rianto, Nugroho D., *Reinventing Indonesia*, Jakarta, PT. Elex Media Komputindo, 2001.
- Rice, T.W (2001) Social Capital and Government Performance, *Journal of Urban Affairs*, 23, PP. 375-389.
- Rosidah, Ambar Teguh Sulistiyani, 2009, *Manajemen Sumberdaya Manusia, Konsep, Teori dan Pengembangan dalam Konteks Organisasi Publik*, Yogyakarta: Graha Ilmu
- Rusdi, Muhammad, 2006, *Konteks Relasi Negara-Perusahaan dalam Perspektif Ekonomi Politik Kebijakan Perburuhan di Indonesia*, *Jurnal Ekonomi*, April 2006, Vol. XVI No.1
- Sedarmayanti. 2009. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan*. Bandung: Aditama
- Suryokusumo, Ferry Anggoro. 2009. 'Budaya Birokrasi Versus Birokrasi Berbudaya' dalam Pramusinto, Agus & Wahyudi Kumorotomo, 2009 (Eds.). *Governance Reform di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*. Hal:332-350, Yogyakarta: Gaya Media & UGM
- Said, M. Mas'ud. 2007. *Birokrasi di Negara Birokratis, Makna, Masalah dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia*, Malang: UMM Press
- Saleh, A Chumaini, 2008, *Penyelenggaraan Haji Era Reformasi ; Analisis Internal Kebijakan Publik Departemen Agama*, Jakarta, Pustaka Alvabet.
- Shadlen, Kenneth C, 2002, Orphaned by Democracy: Small Industry in Contemporary Mexico, dalam *Journal Comparative Politics*, Vol. 35, No. 1 (Oct.2002), pp. 43-62
- Siemiatycki, M., 2012, *The Theory and Practice of Infrastructure Public-Private Partnerships Revisited: The Case of the Transportation Sector*, online access: <http://www.ub.edu/graap/final%20Papers%20PDF/Siemiatycki%20Matti.pdf> diakses tanggal 10 Oktober 2013
- Suwitri, Sri, 2004, 'Pelayanan Publik dan Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia,' dalam "Dialogue" *JIAKP*, Vol.1, No. 1, Januari 2004
- Tan, Virginia, 2012, *Public-Private Partnership (PPP)*, Advocates for International Development, June 2012.
- Tim Penyusun Ditjen Penyelenggaraan Haji dan Umrah, 2010, *Rencana Operasional Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1431H/2010M*. Ditjen Penyelenggaraan Haji dan Umrah: Jakarta.
- Tim Penyusun Rencana Strategik Bimas Islam, 2010, *Rencana Strategik Bimbingan Masyarakat Islam 2010-2014*. Ditjen Bimas Islam: Jakarta.

- Tim Redaksi Majalah Realita Haji, 2010, *Realita Haji Indonesia (Edisi I Januari 2010)*. Ditjen Penyelenggaraan Haji dan Umrah: Jakarta
- Thoha, Miftah, *Birokrasi Indonesia dalam Era Globalisasi*, Bogor, Pusdiklat Depdikbud, 1995.
- Tri Kartono, Drajat, 2006, 'Reformasi Administarasi: Dari Reinventing ke Pesimisme' dalam *Spirit Publik*, Vol. 2/No. 1, pp: 51-62
- Tjiptoheryanto, Priyono. 2009. *Meningkatkan Kepercayaan Pada Lembaga Pemerintahan: Studi Kasus Indonesia*, dalam Pramusinto, Agus & Wahyudi Kumorotomo, 2009 (Eds.). *Governance Reform di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*. Yogyakarta: Gaya Media & UGM
- Tim Penyusun 2012, *Haji Demi Masa ke Masa*, Jakarta, Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umroh Kementerian Agama.
- Wijayanto, Dian, 2012, *Pengantar Manajemen*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama
- Widodo, Joko, 2010, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Malang: Bayu Media Publishing
- Winarno, Budi, 2004, *Implementasi Konsep "Reinventing Government" dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, makalah disampaikan dalam seminar nasional 'Penataan Birokrasi dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah', 14 Januari 2004, Surabaya
- Winarno Budi, 2007, *Pertarungan Pasar Vs Negara*, Yogyakarta : Media Press.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, 2010, *Hubungan Negara dan Masyarakat dalam Konteks Hak-Hak Asasi Manusia*, dalam <http://soetandyo.wordpress.com/>, diakses tanggal 24 Juli 2012
- Wui, Marlon A, and Lopez, Glenda S. (Eds.), 1997. *State Civil Society Relations in Policy Making*, Philipina: The Third World Studies Center.
- Zauhar, Soesilo, 1996, *Reformasi Administrasi, Konsep, Dimensi dan Strategi*, Jakarta, Bumi Aksara
- Zheng, J. Roehrich, J.K., & Lewis, M.A., 2008, The Dynamics of Contractual and Relational Governance: Evidence from Long-Term Public-Private Procurement Arrangements. *Journal of Purchasing and Supply Management*. 14(1): 43-45

Surat Kabar

- Info Haji Panduan Haji & Umroh, *Jual Beli Kota Haji Volume 10*, Tahun 2012.
- Jawa Pos, *Pulangkan Tiga Koper Rokok*, Kamis, 27 September 2012, hal. 25.
- Jawa Pos, *Seluruh Visa CJH Sudah Tuntas*, Kamis, 27 September, hal 35.
- Jawa Pos, *CJH Merasa Diabaikan Petugas Kesehatan*, Sabtu, 13 Oktober 2012, hal 43.
- Jawa Pos, *Haji Curang Aman Bertahun-tahun*, Jum'at 19 Oktober 2012, hal 20.
- Jawa Pos, *Enam CJH Jatim Meninggal Dunia*, Sabtu, 13 Oktober 2012, hal. 33.
- Jawa Pos, *Tersisa 817 Kursi Haji Jadi Rebutan*, Rabu, 28 September 2012, hal. 16

- Jawa Pos, *106 CJH Tidak Punya Kloter*, Sabtu, 24 September 2012, hal. 35
- Jawa Pos, *Saudi Tolak Tambahan Kota Haji*, Senin 24 September 2013, hal. 16
- Jawa Pos, *Status KBIH Ternyata Bohong*, Sabtu 13 Oktober 2013, hal. 17.
- Jawa Pos, *Bos KBIH Tipu Jamaah Rp 91 Juta*, Rabu 19 September 2012, hal. 25.
- Jawa Pos, *CJH Surabaya Siap Pinda Kloter*, Sabtu 22 September 2012, hal. 33.
- Jawa Pos, *Kloter Pertama Terlambat Latihan Perang*, Sabtu 22 September 2012, hal. 16.
- Jawa Pos, *Disita Demi Keselamatan*, Jum'at 14 September 2012, hal. 22.
- Jawa Pos, *11.360 Calon Haji Gagal Berangkat*, Rabu 5 September 2011, hal. 25.
- Jawa Pos, *Dua CJH Batal Berangkat*, Jum'at 14 September 2012, hal. 22.
- Jawa Pos, *CJH Gagal Minta Kompensasi*, Senin 17 September 2012, hal. 25.
- Jawa Pos, *Visa Paspor Dibagikan di Asrama Haji*, Sabtu 15 September 2012, hal. 22.
- Jawa Pos, *Penerbangan Dapat Perhatian Khusus*, Selasa 18 September 2012, hal. 16.
- Jawa Pos, *Mayoritas Jamaah Senior, Petugas Bisa Kecelakaan*, Sabtu 22 September 2012, hal. 16.
- Jawa Pos, *Kemenag Sembunyikan Sisa Kuota Haji*, Rabu 19 September 2012, hal. 16.
- Jawa Pos, *Membaca Reformasi Birokrasi Jatim*, Sabtu 22 September 2012, hal. 4.
- Jawa Pos, *Tidak Boleh Lagi Duduk Baru Didik*, Selasa 15 Mei 2012, hal. 3.
- Kompas, *Visa untuk 238 Calon Haji Belum Selesai*, hal. 21
- Kompas, *Jatim Hanya Dapat Tambahan 106 orang*, Selasa 25 September 2012, hal. 23.
- Kompas, *Etika Reformasi Birokrasi*, Selasa 18 September 2012, hal. 7.
- Surya, *Haji Curang*, Jum'at 19 Oktober 2012, hal. 7