

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **2.1 Pengertian Pengelolaan**

Peter Drucker (2023) menyatakan bahwa pengelolaan dapat diartikan sebagai rangkaian aktivitas yang mencakup perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan, yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi dengan memanfaatkan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya.

Sementara itu, Terry (2012) menyampaikan bahwa pengelolaan merupakan sebuah proses unik yang melibatkan langkah-langkah seperti perencanaan, pengorganisasian, pengaktifan, dan pengendalian. Proses ini diimplementasikan untuk memastikan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan, dengan menggunakan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya secara efektif.

Menurut pandangan Koontz dan O'Donnell yang tercantum dalam "Principles of Management" (2008), pengelolaan diartikan sebagai serangkaian kegiatan yang mencakup perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan yang bertujuan untuk mencapai sasaran organisasi.

Sementara itu, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengartikan pengelolaan sebagai suatu proses yang mendukung dalam penyusunan sasaran organisasi serta menyediakan pemantauan terhadap semua elemen yang terlibat dalam penerapan dan pencapaian dari sasaran tersebut.

Kegiatan manajemen, yang sering dikaitkan dengan fungsi-fungsi seperti merencanakan, mengorganisir, memerintah, mengendalikan, dan mengawasi, adalah proses yang kompleks dan terintegrasi dalam struktur organisasi. Manajemen ini, yang berasal dari verba Inggris *to manage*, yang artinya mengurus atau mengkoordinasi, menekankan pada pelaksanaan tugas dan tanggung jawab secara terstruktur. Dengan demikian, definisi pengelolaan mencakup tidak hanya pelaksanaan kegiatan tetapi juga

memastikan bahwa seluruh fungsi manajemen dijalankan dengan tujuan untuk mencapai hasil yang efektif dan efisien (D. Alita, S. Priyanta, 2014)

## **2.2 Dana Operasional Haji**

Pada dasarnya, dana merupakan sejumlah uang yang disetorkan guna memenuhi kebutuhan spesifik. Adapun dana operasional haji, ini merujuk pada jumlah uang yang disetorkan untuk menutup biaya yang diperlukan dalam penyelenggaraan ibadah haji, termasuk pengeluaran untuk akomodasi hotel, tiket penerbangan, santapan, serta kebutuhan lain yang berkaitan.

Pengelolaan biaya operasional haji diserahkan kepada Badan Pengelola Keuangan Haji, yang sering disingkat sebagai BPKH. Institusi ini bertanggung jawab atas manajemen finansial yang berhubungan dengan kegiatan haji. Dalam konteks ini, Keuangan Haji mencakup semua aset dan liabilitas pemerintah yang berharga moneter dan berkaitan dengan penyelenggaraan haji, termasuk semua aset berupa uang atau barang yang bernilai uang, hasil dari melaksanakan hak serta kewajiban yang terkait. Aset-aset ini mungkin berasal dari jemaah haji ataupun sumber lain yang legal dan tidak terikat. Pengaturan dana operasional haji didasarkan atas prinsip-prinsip syariah, kehati-hatian, kebermanfaatan, non-profit, transparansi, dan pertanggungjawaban. Tujuan dari pengaturan ini adalah untuk memperbaiki kualitas penyelenggaraan ibadah haji, meningkatkan rasionalitas serta efisiensi dalam penggunaan BPIH, dan memberikan keuntungan untuk kesejahteraan umat Islam. Informasi ini bersumber dari laman [bpkh.go.id](http://bpkh.go.id) ([bpkh.go.id](http://bpkh.go.id))

Pada awalnya, dana haji yang telah terkumpul dikelola secara langsung oleh Kementerian Agama sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999. Kendati demikian, berbagai tantangan muncul akibat luasnya cakupan tanggung jawab dan kurangnya kemampuan dalam pengelolaan. Hal ini menggiring pada pembentukan Badan Pengelola Keuangan Haji (BPKH).

Pendirian BPKH didasarkan pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji. Badan ini mulai beroperasi secara resmi pada tanggal 26 Juli 2017 dengan tujuan utama untuk memperbaiki kualitas penyelenggaraan ibadah haji. Kewajiban BPKH adalah mengelola dana operasional haji yang mencakup aspek penerimaan, pengembangan, pengeluaran, dan pertanggungjawaban keuangan haji, sehingga memungkinkan jemaah haji mengetahui, memahami, mengevaluasi, dan mengelola keuangan mereka dengan lebih baik.

Anggaran operasional yang merupakan bpih atau Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji ini bersumber dari para jemaah haji yang akan mendaftar haji. Pada umumnya bpih akan digunakan untuk biaya operasional meliputi penerbangan, akomodasi, living cost, konsumsi, kemudian kegiatan pembekalan, pembinaan, penyuluhan, pelatihan, serta beban lainnya.

Setiap tahun biaya anggaran operasional haji berbeda beda. Menurut BPKH penyebab kenaikan Biaya Perjalanan Ibadah Haji disebabkan oleh beberapa hal antara lain:

1. Biaya riil yang dibutuhkan terdiri dari beberapa komponen yang mengalami kenaikan baik dari komponen yang berada di dalam maupun di luar negeri. Komponen tersebut antara lain biaya akomodasi, biaya konsumsi, biaya layanan, biaya penerbangan dan lain lain.
2. Perubahan kurs mata uang asing, yang dimana mata uang asing tersebut digunakan untuk membayar operasional penyelenggaraan ibadah haji.
3. Kebijakan dari kerajaan Arab Saudi.

Pada tahun 2022 para jemaah haji di Kabupaten Purbalingga menyetorkan bpih sebesar Rp 40.262.721 (Empat puluh juta dua ratus enam puluh dua ribu tujuh ratus dua puluh satu rupiah).

### 2.3 Penyelenggaraan Ibadah Haji

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), definisi dari penyelenggaraan dijelaskan sebagai proses atau metode dalam melakukan suatu tindakan dalam berbagai pengertian, seperti pelaksanaan atau pemenuhan. Kata "haji" dalam bahasa Indonesia berasal dari istilah Arab al-Hajj, yang memiliki makna "sengaja melakukan sesuatu". Dari perspektif syariat, melakukan haji diartikan sebagai niat sengaja untuk berkunjung ke Baitullah di Mekah dengan tujuan menunaikan serangkaian ibadah sesuai dengan peraturan dan prosedur yang telah ditetapkan dalam syariat Islam.

Menurut penjelasan dalam buku "Pesona Ibadah Nabi" karya Ahmad Rofi' Usman, haji diartikan sebagai kunjungan ke Baitullah (Ka'bah) untuk melaksanakan serangkaian kegiatan ibadah seperti tawaf, sa'i, dan wukuf di Arafah, bersama dengan kegiatan keagamaan lainnya yang dilakukan pada waktu khusus, yaitu bulan Dzulhijjah. Di berbagai negara, terutama Indonesia dengan mayoritas penduduk beragama Islam, proses pendaftaran haji mengharuskan masyarakat menantikan beberapa tahun untuk bisa mendaftar.

Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 mengenai Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umroh, tanggung jawab penyelenggaraan Ibadah Haji Reguler diberikan kepada Pemerintah dan didelegasikan ke Menteri Agama. Tanggung jawab ini diterapkan melalui unit kerja yang permanen dan terorganisir, yang beroperasi di tingkat lokal, nasional, serta di Arab Saudi (Kebidanan, 2019)

Komponen-komponen utama dalam penyusunan Ibadah Haji Reguler adalah:

1. Menentukan dan mengisi kuota jemaah haji
2. Penentuan Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH)
3. Fasilitasi tempat tinggal, makanan, transportasi, serta pelayanan kesehatan
4. Administrasi dokumen perjalanan dan pengurusan visa untuk jemaah haji

## 5. Pembentukan Komite Penyelenggara Ibadah Haji atau dikenal dengan PPIH

Dalam penyelenggaraan ibadah haji, pemerintah telah menetapkan jumlah kuota tertentu. Menurut laporan dari [kompas.com](http://kompas.com), pada tahun 2022, kuota haji dibagi menjadi dua jenis: kuota haji reguler dan kuota haji khusus. Untuk kuota haji reguler, sebanyak 92.825 jemaah haji diperbolehkan, sementara untuk kuota haji khusus, ada 7.226 orang yang diberikan kesempatan. Selain itu, terdapat 92.246 jemaah haji dalam kuota reguler, 114 orang dalam kuota pembimbing dari Kelompok Bimbingan Ibadah Haji dan Umroh, serta 465 petugas haji daerah yang juga mendapat kuota.

Tahun ini, Provinsi Jawa Tengah menerima jatah 13.776 jemaah haji yang akan diterbangkan menuju Tanah Suci. Angka ini menunjukkan penurunan sebesar 42% jika dibandingkan dengan jumlah kuota haji provinsi tersebut pada tahun 2020. Keputusan ini, yang diambil oleh Pemerintah Arab Saudi, menyatakan bahwa hanya jemaah haji yang berumur di bawah 65 tahun yang boleh berangkat tahun ini. Adapun calon jemaah berumur di atas 65 tahun, perjalanan haji mereka akan dijadwalkan kembali setelah pandemi Covid-19 usai. ([jateng.solopos.com](http://jateng.solopos.com))

### 2.4 Kementerian Agama

Kementerian Agama Republik Indonesia, yang sebelumnya dikenal sebagai Departemen Agama Republik Indonesia dan disingkat sebagai Depag RI, merupakan bagian dari Pemerintah Indonesia yang bertanggung jawab atas pengelolaan urusan keagamaan. Sejak 23 Desember 2020, Yaqut Cholil Qoumas menjabat sebagai Menteri Agama, pemimpin dari kementerian ini.

#### A. Sejarah Terbentuknya Kementerian Agama

Pada masa peralihan menjelang kemerdekaan, tampak jelas bahwa pendirian Kementerian Agama merupakan hasil dari perjuangan khusus. Dalam salah satu sidang besar Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang berlangsung pada tanggal 11 Juli 1945, Mr. Muhammad Yamin menyampaikan proposal tentang perlunya

sebuah kementerian unik yang berkaitan dengan keagamaan, disebut Kementerian Islamiyah. Menurutnya, kementerian ini akan menjamin keberadaan dan peranan institusi-institusi Islam seperti masjid, langgar, surau, dan wakaf di Indonesia, terasa signifikansinya dengan serius. Namun, reaksi terhadap proposal ini kurang antusias.

Dalam rapat yang dilakukan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada hari Minggu, tanggal 19 Agustus 1945, terdapat pembahasan mengenai pendirian berbagai kementerian atau departemen. Selama diskusi tersebut, proposal untuk mendirikan Kementerian Agama tidak mendapatkan persetujuan mayoritas dari anggota PPKI. Dari 27 anggota, hanya enam yang mendukung pendirian Kementerian Agama tersebut. Alasan penolakan dari beberapa anggota, termasuk Johannes Latuharhary, adalah karena mereka berpendapat bahwa urusan agama sebaiknya menjadi tanggung jawab Kementerian Pendidikan. Abdul Abbas, wakil dari komunitas Islam di Lampung, menyuarakan dukungan terhadap rencana penanganan kegiatan keagamaan oleh Kementerian Pendidikan. Di sisi lain, Iwa Kusumasumatri, tokoh nasionalis asal Jawa Barat, menyatakan persetujuannya terhadap pembentukan Kementerian Agama, namun mempertimbangkan sifat nasional pemerintahan, beliau berpendapat bahwa urusan agama tidak sepatutnya dikelola oleh sebuah kementerian khusus. Sebaliknya, Ki Hadjar Dewantara, yang dikenal sebagai pendiri Taman Siswa, berkeinginan agar kegiatan keagamaan dikelola oleh Kementerian Dalam Negeri. Ketidaksetujuan dari beberapa tokoh terkemuka ini berujung pada penolakan terhadap usulan pembentukan Kementerian Agama.

Menurut B.J. Boland, ketetapan untuk mengesampingkan pembentukan Kementerian Agama dalam kabinet awal Indonesia telah memperbesar rasa kecewa di kalangan umat Islam, yang sebelumnya sudah merasa terluka oleh kebijakan terkait dengan fondasi negara, Pancasila, bukan Islam atau Piagam Jakarta.

Pada awal September 1945, saat terbentuknya Kabinet Presidensial, posisi Menteri Agama belum ada. Situasi serupa terjadi di bulan November, saat Kabinet Presidensial digantikan oleh Kabinet Parlementer yang

dipimpin oleh Perdana Menteri Sjahrir. Pada 11 November 1946, terdapat usulan untuk membentuk Kementerian Agama yang diajukan ke BP-KNIP (Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat) oleh K.H. Abudardiri, K.H. Saleh Suaidy, dan M. Sukoso Wirjosaputro. Ketiga pengusul tersebut adalah wakil dari Karesidenan Banyumas di KNIP. Usulan tersebut kemudian mendapat dukungan dari Mohammad Natsir, Muwardi, Marzuki Mahdi, dan Kartosudarmo, yang juga anggota KNIP, dan akhirnya disetujui oleh BP-KNIP.

Dalam pertemuan pleno BP-KNIP yang diselenggarakan pada tanggal 25-28 November 1945 di Fakultas Kedokteran UI Salemba, tampaknya proposal ini diajukan kembali. Perwakilan KNIP dari Daerah Karesidenan Banyumas, dalam tanggapan mereka terhadap laporan pemerintah, menyarankan beberapa hal, termasuk pentingnya tidak hanya memasukkan urusan keagamaan sebagai bagian dari tanggung jawab Kementerian Pendidikan, Pengajaran & Kebudayaan atau lembaga lainnya. Sebaliknya, mereka menekankan bahwa hal tersebut seharusnya dikelola oleh Kementerian Agama yang independen di dalam struktur negara Indonesia yang telah merdeka.

Dalam pertemuan KNIP yang dihadiri oleh para pemuka agama Islam, usulan tersebut mendapatkan pengukuhan. Tanpa proses pemungutan suara, Presiden Soekarno mengindikasikan kepada Wakil Presiden Mohamad Hatta, yang selanjutnya mengumumkan bahwa pemerintah sangat memperhatikan pembentukan Kementerian Agama yang mandiri. Sebagai wujud nyata dari komitmen tersebut, pemerintah mengeluarkan keputusan bernomor NO.1/S.D. pada tanggal 3 Januari 1946, yang menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia, atas pertimbangan usulan dari Perdana Menteri dan anggota Badan Pekerja Komite Nasional Pusat, menetapkan pendirian Departemen Agama.

Pemerintah mengumumkan pembentukan Kementerian Agama melalui Radio Republik Indonesia. Presiden Soekarno mengangkat Haji Mohammad Rasjidi sebagai Menteri Agama RI pertama. H.M. Rasjidi, seorang ulama dengan pendidikan Islam modern, kemudian menjadi

pemimpin dan tokoh terkemuka dalam Islam serta Muhammadiyah. Pada waktu itu, Rasjidi menjabat sebagai menteri tanpa portofolio dalam Kabinet Sjahrir. Menggantikan K.H.A. Wahid Hasjim, Rasjidi telah ditugaskan untuk mengelola masalah-masalah yang berkaitan dengan kepentingan umat Islam dalam kapasitasnya sebagai menteri negara.

Kewenangan terkait urusan keagamaan yang sebelumnya tersebar di berbagai kementerian telah diambil alih oleh Kementerian Agama. Dalam hal ini, tanggung jawab mengenai masalah perkawinan, peradilan agama, pengelolaan masjid, dan dana operasional jemaah haji yang dulu menjadi bagian dari Kementerian Dalam Negeri, kini berpindah ke Kementerian Agama. Selanjutnya, fungsi yang berkaitan dengan Mahkamah Islam Tinggi yang sebelumnya berada di bawah Kementerian Kehakiman juga telah beralih. Terakhir, tanggung jawab atas pengajaran agama yang dulu dikelola oleh Kementerian Pengajaran, Pendidikan dan Kebudayaan, kini juga menjadi wewenang Kementerian Agama.

Keputusan pemerintah tentang pembentukan Kementerian Agama telah diumumkan secara global oleh RRI dan disiarkan oleh media domestik dan internasional, dengan H. Rasjidi BA menjabat sebagai Menteri Agama yang pertama. Pendirian Kementerian ini memicu perdebatan di kalangan berbagai entitas. Mayoritas umat Muslim berpendapat bahwa pendirian Kementerian Agama adalah sebuah kebutuhan historis yang merupakan kelanjutan dari entitas sebelumnya bernama Shumubu (Kantor Urusan Agama) selama pendudukan Jepang, yang berbasis pada model Het Kantoor voor Inlandsche Zaken dari masa kolonial Belanda. Beberapa dari mereka bahkan mengaitkan asal-usul Kementerian Agama sampai ke era kerajaan dan kesultanan Islam, dimana beberapa di antaranya memiliki struktur organisasi dan pejabat yang khusus menangani masalah-masalah keagamaan.

## **B. Visi dan Misi Kementrian Agama**

### **Visi**

“Terwujudnya Masyarakat Indonesia yang Taat Beragama, Rukun, Cerdas, dan Sejahtera Lahir Batin dalam rangka Mewujudkan Indonesia yang

Berdaulat, Mandiri, dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong Royong”  
(Keputusan Menteri Agama Nomor 39 Tahun 2015)

### Misi

1. Meningkatkan pemahaman dan pengamalan ajaran agama
2. Memantapkan kerukunan intra dan antar umat beragama
3. Menyediakan pelayanan kehidupan beragama yang merata dan berkualitas
4. Meningkatkan pemanfaatan dan kualitas pengelolaan potensi ekonomi keagamaan
5. Mewujudkan penyelenggaraan ibadah haji dan umrah yang berkualitas dan akuntabel
6. Meningkatkan akses dan kualitas pendidikan umum berciri agama, pendidikan agama pada satuan pendidikan umum, dan pendidikan keagamaan
7. Mewujudkan tatakelola pemerintahan yang bersih, akuntabel, dan terpercaya

(Keputusan Menteri Agama Nomor 39 Tahun 2015)

### C. Struktur Organisasi Kementerian Agama Kabupaten Purbalingga



Gambar 2.1 Stuktur Organisasi Kantor Kemenag Kab. Purbalingga