

## **Bentuk Politik Negara dalam Kebijakan Daftar Tunggu Haji pada Masyarakat Muslim di Bali**

**Zulkarnain Nasution**

*Direktorat Pelayanan Haji Luar Negeri Kemenag RI, Jakarta, Indonesia*

*karnainnst@gmail.com*

**Hadirman**

*Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Manado, Manado, Indonesia*

*hadirman@iain-manado.ac.id*

### **Abstrak**

Kebijakan daftar tunggu berdimensi politik yang menggambarkan relasi kekuasaan, dimana pemerintah melalui Kementerian Agama menjadi pihak dengan kekuasaan yang dominan terhadap umat dengan posisi tawar yang lemah. Sebagai produk politik, kebijakan ini juga merefleksikan berbagai ketegangan, tarik menarik kepentingan karena fungsi strategis dari lembaga kementerian agama. Penelitian ini bertujuan menjelaskan bentuk-bentuk politik negara dalam kebijakan sistem daftar tunggu pada penyelenggaraan haji. Lokasi penelitian di Kota Denpasar yang memiliki jumlah calon jemaah haji terbesar di provinsi Bali. Penelitian menggunakan metode kualitatif. Alat analisis yang digunakan adalah teori kritis antara lain teori wacana kuasa ilmu pengetahuan. Hasil penelitian ini mengungkap beberapa bentuk politik negara dalam sistem daftar tunggu haji, antara lain: regulasi negara terhadap agama, elitisme pengelolaan haji, monopoli Kemenag sebagai regulator, operator dan eksekutor haji, dan reproduksi kekuasaan negara dalam bidang haji.

Kata kunci: politik, sistem daftar tunggu, haji

### **Abstract**

*Waiting list policy had political dimension that defined the relationship of power, in which the government through the Ministry of Religious became a dominant power to the people with feeble bargaining position. As a product of politic, this policy also reflected the*

*political tensions, the pull of a variety of interests because of the strategic functions of the religious ministry institutions. This study aimed to explain the forms of the states' political system in waiting list policy on the Hajj implementation. Research sites were in Denpasar which has the largest number of prospective pilgrims in the province of Bali. The research approached using qualitative techniques. The analytical tools applied were critical theories such as the theory of the power of scientific discourse. The results of this study revealed some form of state politics in the hajj's waiting list system included: state regulation upon religion, elitism management of hajj, and monopoly of religious ministry as regulators, operators and executor of hajj, and reproductive state power in the field of hajj.*

*Key words: politics, waiting list system, hajj*

## **A. Pendahuluan**

Berdasarkan Undang-Undang, Kemenag mendapatkan mandat sebagai satu satunya organisasi pengelola haji. Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 mengamanatkan pemerintah memberikan pelayanan, pembinaan, dan perlindungan kepada jemaah haji. Manajemen haji yang dilakukan oleh Kemenag di setiap provinsi umumnya sama yakni mencakup beberapa unsur kegiatan seperti bimbingan haji, pelayanan administrasi, transportasi, akomodasi, katering, pelayanan kesehatan, rekrutmen dan pelatihan petugas, penyuluhan dan sosialisasi, serta keamanan jemaah.

Menurut Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 dan Peraturan Presiden No. 92 Tahun 2011, koordinator dan tanggung jawab penyelenggaraan haji nasional dipegang oleh Menteri Agama dan Duta Besar RI untuk Kerajaan Arab Saudi menjadi koordinator dan pemegang tanggung jawab pelaksanaan haji di Arab Saudi. Di tingkat provinsi dan kabupaten, koordinasi dan tanggung jawab dipegang oleh gubernur dan bupati. Pelaksana tugas teknis sehari-hari Menteri Agama dibantu oleh Dirjen PHU, sedangkan di tingkat provinsi dan kabupaten dilaksanakan oleh Kepala Kanwil Kemenag dan Kepala Kantor Kemenag Kabupaten/Kota.

Selama ini pelayanan haji Indonesia secara umum mendapat apresiasi publik. Dalam ajang konferensi dan pertemuan misi haji dan umrah sedunia yang berlangsung di London, Inggris, Mei 2012 Indonesia diganjar sebagai negara pengelola haji terbaik di dunia (<http://www.republika.co.id>). Namun demikian, ada banyak catatan yang harus dikritisi karena menyangkut masalah ketidakadilan dan integritas dari lembaga pengelolah haji itu sendiri. Persoalan-persoalan tersebut terjadi sepanjang proses mulai sebelum keberangkatan, selama pelaksanaan haji, dan sesudah pelaksanaan.

Penerapan sistem daftar tunggu oleh sebagian pihak dianggap sebagai solusi dari kebuntuan menyelesaikan persoalan membludaknya CJH Indonesia. Setiap tahun ada sekitar 220.000 jemaah haji Indonesia yang berangkat ke tanah suci ditambah jumlah daftar tunggu dengan rata-rata tiga tahun jumlahnya mencapai 600.000 jemaah. Jumlah ini diperkirakan akan terus meningkat seiring peningkatan tingkat ekonomi masyarakat dan dengan terbukanya masyarakat dan alim ulama terhadap konsep dana talangan dan praktik *multy level marketing* (MLM) dalam perekrutan CJH. Selain itu, adanya kecenderungan berkurangnya jumlah BPIH yang harus dibayar jemaah.

Besaran kuota di Indonesia dan juga berlaku di seluruh dunia sebesar 1/1000 yang artinya satu orang per mil. Keputusan ini dibuat pada sidang Menteri Luar Negeri negara-negara OKI 1987 di Yordania. Kuota tiap negara ditetapkan oleh Pemerintah Arab Saudi melalui pembahasan *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan masing-masing negara (Kemenag RI, 2012).

Terlepas ada tidaknya unsur politis dalam kebijakan yang melahirkan sistem daftar tunggu, kebijakan ini harus dianggap sebagai sebuah kebijakan manajerial. Oleh karena itu, harus diatur dalam undang-undang. Kuota nasional, kuota khusus, dan kuota provinsi diatur dalam UU No. 13/2008 dengan sistem proporsional. Dengan ditetapkannya undang-undang ini, maka penerapan sistem daftar tunggu mulai kuat dalam posisi hukumnya walau sudah mulai terlaksana sejak tahun 2004.

Dengan diberlakukannya sistem daftar tunggu di Bali, CJH Denpasar dan Bali secara keseluruhan harus menunggu selama sepuluh tahun. Saat ini jumlah CJH Bali yang sudah mengantre sebanyak 6.136 orang. Jadi, CJH yang mendaftar haji per 14 Februari tahun ini, baru akan mendapat giliran berangkat ke tanah suci pada tahun 2023 mendatang ([www.republika.co.id](http://www.republika.co.id)).

Karena pembatasan kuota pada tahun 2013 lalu, sedianya ada 639 jemaah yang berangkat, terjadi pembatalan terhadap 86 orang jemaah. Kuota haji Bali per tahunnya berkisar lima ratus sampai dengan enam ratus orang. Kota Denpasar sendiri mendapat persentase terbesar (40 %). Semakin hari CJH Denpasar semakin mudah mendaftar. Hanya dengan kartu identitas dan membayar tanda jadi (DP) sebesar Rp 3,5 juta untuk haji reguler dan Rp 5 juta untuk haji plus, selanjutnya bisa dicicil atau menabung sendiri. Hal ini membuka peluang bagi warga dari luar Bali untuk menyeberang menggunakan kuota haji Bali.

Selain fakta di atas, meningkatnya antrean CJH Denpasar diperkirakan karena adanya kebijakan dana talangan. Walau saat ini sudah dihapuskan, kebijakan ini sempat membuat antrean semakin memanjang secara signifikan. Akibatnya, terjadi penundaan keberangkatan yang dialami CJH yang sudah mendaftar. Pembatalan seorang CJH pada tahun keberangkatannya kini merupakan keniscayaan mengingat semakin memanjangnya antrean CJH dalam daftar tunggu. Walaupun kebijakan kuota sangat bergantung kepada keputusan pemerintah Kerajaan Arab Saudi, pengelolaan sistem daftar tunggu yang tidak transparan banyak mencederai rasa keadilan masyarakat.

Dalam konteks ini, kontrol masyarakat adalah bagian dari partisipasi masyarakat dalam pembangunan melalui aspek pengawasan. Menurut Berger (1991) beberapa cara dilakukan masyarakat bertujuan untuk menertibkan masyarakat dari penyimpangan atau pembangkangan. Demikian halnya dengan penyelenggaraan haji, mekanisme kontrol harus hadir mengawasi penyalahgunaan wewenang pejabat penyelenggara haji, pengelolaan dana, serta berjalannya seluruh penyelenggaraan haji yang berkeadilan. Menurut Saleh (2008) tidak ada mekanisme monitoring dan evaluasi menyeluruh terhadap semua aspek pelaksanaan haji. Meskipun, negara (pemerintah) sudah membentuk Komisi Pengawas Haji sesuai amanat undang-undang.

Suara-suara yang vokal bersifat sporadis dan eksidental sifatnya, belum terlembagakan sebagai sebuah mekanisme penyeimbang yang ideal. Suara-suara tersebut sebagai kritik yang dengan sebuah kesadaran untuk memperbaiki penyelenggaraan haji. Lembaga swadaya masyarakat yang mengawasi haji belum eksis. Posisi KBIH Denpasar sangat dilematis, walaupun secara hukum undang-undang memberikan perlindungan keberadaan KBIH, namun demikian di lapangan sering fungsi dan tugasnya berbenturan dalam pelaksanaan tugas dengan Kemenag.

## **B. Kajian Teori**

### **1. Teori Wacana Kuasa Pengetahuan Michel Foucault**

Teori ini memandang bahwa kekuasaan menyangkut ide-ide tentang wacana atau diskursus. Kekuasaan selalu melekat dengan diskursus khususnya diskursus pengetahuan sebagai sumber kuasa dan kuasa itu sendiri. Menurut Foucault kebenaran suatu diskursus tergantung pada apa yang dikatakan, terutama siapa yang menyatakan, kapan dan di mana ia menyatakannya (Foucault dalam Parchiano, 2007:177). Diskursus merupakan sarana bagi suatu institusi untuk meraih kekuasaan melalui proses definisi dan eksklusi

dan formasi diskursif tertentu. Dengan diskursus sebuah institusi memiliki otoritas untuk mendefinisikan 'kebenaran' tentang suatu topik. Dalam hubungan diskursus dengan relasi kuasa menurut Foucault dalam *The Archaeology of Knowledge* (2007), kekuasaan menciptakan pengetahuan dan pengetahuan dapat menghasilkan kekuasaan secara produktif. Pengetahuan dipandang sebagai dampak dari hubungan kekuasaan-pengetahuan (relasional) dan perubahan-perubahannya dalam sejarah.

Foucault membongkar motivasi bagaimana orang-orang mengatur atau meregulasi diri mereka sendiri dan orang lain dengan menciptakan klaim kebenaran yakni sebuah pembakuan atau pemutlakan benar-salah, baik-buruk, indah-jelek, dapat dibuat teratur, tetap, dan stabil. Kuasa menjelma ke dalam pengetahuan agar ia operatif dan efektif merasuki alam bawah sadar setiap orang melalui kebudayaan yang memikat, nilai-nilai yang memukau, dan kebijakan-kebijakan yang baik. Oleh karena itu, Foucault meyakini bahwa kuasa tidak bekerja melalui represi, tetapi melalui normalisasi dan regulasi. Kuasa tidak bekerja secara negatif dan represif, tetapi melainkan dengan cara positif dan produktif.

Kemenag adalah institusi resmi negara yang membidangi bimbingan masyarakat dalam keagamaan. Sebagai pemegang kuasa formal dalam agama, Kementerian Agama didukung oleh tokoh agama yang juga mungkin bagian dari departemen ini. Mereka-mereka ini adalah pemegang kuasa pengetahuan dalam keagamaan. Sejak awal Kemenag didirikan sebagai sebuah proses politik yang mengakomodasi keberagaman agama dan kepercayaan di Indonesia. Partai politik berbasis agama tentunya menganggap posisi Kemenag bersifat strategis sehingga lembaga ini menjadi arena kontestasi. Posisi menteri dalam Kemenag dengan demikian adalah elit-elit partai yang memenangkan pertarungan. Dengan demikian, setiap kebijakan juga sedapat mungkin adalah pengejawantahan visi dan misi partai yang berkuasa.

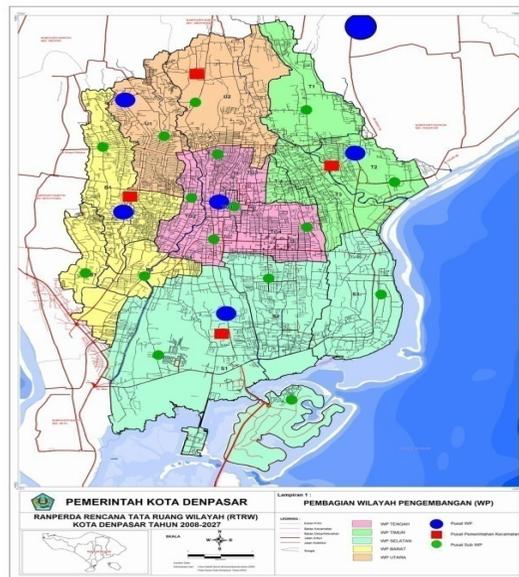
## 2. Potret Masyarakat Muslim Bali

Studi ini dilakukan di Kota Denpasar sebagai ibukota Provinsi Bali dan sekaligus sebagai kota administratif kota madya Denpasar. Sebagai daerah urban, Kota Denpasar memiliki heterogenitas penduduk dengan keberagaman latar belakang sosial budaya. Sebagian besar penduduk Kota Denpasar memeluk agama Hindu yakni 426.928 orang, sisanya agama Islam 135.854 orang (13 persen), Kristen Katolik 13.914 orang, Kristen Protestan 19.215 orang dan yang Buddha 9.153 orang. Di Kota Denpasar terdapat tempat peribadatan yang terdiri dari 7 buah Pura Dang Kayangan, 105 Pura Kayangan Tiga, 39

Masjid, 38 Gereja Kristen Protestan, 3 buah Gereja Katolik dan 8 buah Vihara. (www.Denpasarkota.go.id).

Sebagian besar masyarakat Bali yang beragama Islam adalah migran yang berasal dari daerah di sekitar Pulau Bali seperti Jawa Timur dan Lombok. Mereka datang mencari peruntungan melalui pertumbuhan ekonomi Bali yang terus membaik dalam sektor pariwisata. Para pendatang ini mengisi kekosongan di sektor pekerjaan informal seperti berdagang, menjadi buruh atau karyawan lepas. Mereka cukup sukses dalam pekerjaan dan melakukan kawin campur dengan masyarakat Hindu Bali. Akibatnya, secara genealogis keturunan masyarakat Islam Bali terlihat lebih kompleks.

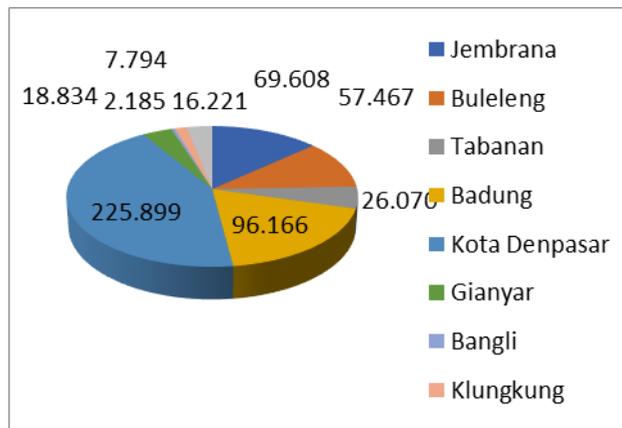
Gambar 1. Peta Kota Denpasar



Sumber: www. Denpasarkota.go.id

Pertumbuhan masyarakat Islam terlihat jelas pada daerah-daerah tertentu di Denpasar seperti Kepaon, Kampung Jawa, Kampung Arab di Sanglah dan Jalan Sulawesi. Penduduk Kampung Jawa umumnya pendatang yang berasal dari Jawa. Mereka dipindahkan dari Pasar Payuk atau Pasar Badung sekarang. Pada tahun 1904, Cokorda Pemecutan melakukan perluasan Pasar Payuk, maka para pendatang ini dipindahkan kedua lokasi di daerah Lumintang Jalan A.Yani dan dekat Puri Pemecutan sekitar jalan Thamrin.

Bagan1. Sebaran Penduduk Beragama Islam di Kabupaten/Kota se-Bali



Sumber: Kemenag Provinsi Bali

Menurut Ketua Majelis Ulama Indonesia (MUI) Denpasar-Bali, KH. Mustofa al-Amin, saat ini di Bali terdapat 59 kantong muslim, yang merupakan perkampungan muslim (<http://www.wakafalazhar.com>).

Berdasarkan sejarah Islam tiba di Bali pada abad ke-14 masa pemerintahan Dalem Watuenggong (1480-1550 AD). Ketika raja mengunjungi Kerajaan Majapahit, dia kembali dengan 40 orang pengawal muslim, yang kemudian mendirikan mesjid pertama di Gelgel (<http://www.republika.co.id>). Pemerintahan Raja Dewa Agung selanjutnya memberi izin berdirinya desa yang penduduknya muslim di Gelgel. Dua dari pengawal tersebut yakni Raden Modin dan Kiai Abdul Jalil melakukan syiar Islam di Desa Banjar Lebah dan Desa Saren. Peninggalan mereka berupa *mushaf* Al-Qur'an dan bedug yang menjadi artefak sejarah penyebaran Islam di Bali. Selain itu, dalam Babad Bali disebutkan bahwa Dalem Ketut Sri Krisna Kepakisan memiliki seorang isteri bernama Dewi Fatimah dan mengajak Dalem Ketut memeluk agama Islam. Mereka kemudian mendirikan istana mereka di Samperangan daerah Gianyar-Bali.

Akulturasinya Hindu dan Islam telah dipraktikkan ratusan tahun lamanya. Ini merefleksikan identitas muslim Bali seperti penggunaan nama Wayan, Nyoman, Nengah, atau Ketut yang masih dipakai sampai sekarang. Demikian juga, berbagai bentuk apresiasi dalam seni budaya, terutama seni arsitektur menunjukkan perpaduan yang khas antara arsitektur Bali pada bangunan masjid di Bali. Misalnya, bentuk gapura masjid di Gelgel

Klungkung (gambar 2) yang memberikan kekhasan masjid ini dibandingkan masjid-masjid lainnya di Nusantara. Selain masjid di Gelgel di Klungkung, beberapa masjid bersejarah yang membuktikan keharmonisan Islam di Bali, antara lain adalah Masjid Baitul Qodim di Loloan Timur, Jembrana dan masjid Pegayaman di Singaraja, Buleleng.

Kalau di Jawa penyebaran Islam memperkenalkan Wali Songo sebagai tokoh yang dihormati masyarakat, di Bali menurut penelitian Habib Toyib Zein Assegaf ada Wali Pitu menjadi simbol sejarah dakwah Islam di Bali. Mereka yang tersebut dalam Wali Pitu antara lain (1) Prince Raden Mas Sepuh Aka Amangkuningrat; (2) Habib Umar Maulana Yusuf; (3) Habib Ali Bin Abu Bakr Abu Bakr Bin Umar Bin Al Khamid; (4) Zaenal Abidin Bin Ali Habib Idrus Al; (5) Maulana Sheikh Yusuf Al Maghreb; (6) Habib Ali Bin Umar Bafaqih; dan (7) adalah Sheikh Abdul Qadir Mohammed.

Gambar 2. Perpaduan Seni Budaya Bali dan Islam pada Sungkul Atap Gapura Masjid Gelgel Klungkung



Sumber: <http://mii-klk.blogspot.com>.

Dalam sebuah tulisan berbahasa Jawa, yang dianggap sebagian orang sebagai pewahyuan, Assegaf (2008:31-32) mengatakan:

*Wis kapara nyata ing tlatah Bali iku kawengku dening pitu pira-pira Wali. Cuba wujudna... Ana sawijining pepundhen dumunung ana ing tlatah susunaning siti sasandingan pamujaan agung kang manggon sakdhuwuring tirta kang kadarbeni dening suwitaning pandita. Aja sumelang... Waspadakna pitu iku kaperang dadi papat... Pitu kaperang dadi papat iku pangertene: kapisan wis kapara nyata, kapindho istijrot wujud kembang, kaping telu wis lair ning durung wujud, kaping papat, liya bangsa.*

Jelas sekali bahwa Bali di bawah perlindungan tujuh wali. Wujudkanlah!...Ada sebuah tempat suci di atas sebuah bukit di sebelah gua besar. Seorang pendeta Hindu menjaganya. Jadi jangan takut...Waspada jangan sampai ketujuh wali ini menjadi empat...Tujuh wali menjadi empat maksudnya adalah yang pertama sudah terbukti dan diketahui orang, yang kedua adalah sebuah tempat kramat dengan kuburan kembar. Yang ke-tiga telah lahir tetapi kuburannya belum muncul. Keempat berasal dari negara atau bangsa lain.

George Quinn (2012) mengidentifikasi beberapa tempat ziarah yang bermakna bagi masyarakat Islam Bali. Menurut Quinn meskipun kisah-kisah tersebut belum begitu jelas dalam perspektif kesejarahan karena mengandung banyak pertentangan dengan berbagai versi cerita. Kisah tersebut juga menggoreskan cerita tersembunyi yang klemat dan belum terverifikasi.

### **C. Metode Penelitian**

Rancangan penelitian ini dibuat berdasarkan permasalahan penelitian yakni menjelaskan bentuk hubungan negara dengan umat atau calon jemaah haji dalam bentuk pengelolaan haji yang menampilkan wajah kekuasaan pemerintah. Sebagai bagian dari penelitian humaniora dan sosial keagamaan, Assegaf (2007:17) berpendapat bahwa penelitian ini mencakup rangkaian peristiwa, institusi, organisasi, dan pola perilaku dalam kehidupan umat Islam, wilayahnya bersifat aktual, empiris, dan deskriptif yang menekankan perhatiannya pada agama sebagai sistem atau sistem keagamaan sedang sasarannya adalah “agama sebagai gejala sosial”. Walaupun terkait dengan isu-isu sosial keagamaan, penelitian ini tidak termasuk dalam katagori penelitian agama, karena penelitian agama menggunakan objek material perilaku masyarakat yang dipengaruhi oleh kepercayaan agamanya dan kepercayaan agama yang dipengaruhi oleh pertumbuhan masyarakat (Sumardi, 1982:53). Kajian ini berdasarkan keadaan di lapangan (*field research*) oleh karena itu menuruti kaidah-kaidah teori sosial secara umum.

Alat analisis yang dikembangkan adalah alat analisis yang umum digunakan dalam kajian budaya yang bersifat bersifat “eklektif”: dekonstruktif, analitis-interpretatif, dan intuitif. Penelitian kualitatif menurut Bogdan dan Biklen (1992) lebih memperhatikan proses dari pada produk. Hal ini disebabkan oleh cara peneliti mengumpulkan dan memaknai data, *setting* atau hubungan antarbagian yang sedang diteliti akan jauh lebih

jelas apabila diamati dalam proses. Data yang dikumpulkan lebih banyak kata-kata atau gambar-gambar daripada angka. Penelitian kualitatif mencoba menganalisis data secara induktif. Peneliti tidak mencari data untuk membuktikan hipotesis yang mereka susun sebelum mulai penelitian, namun untuk menyusun abstraksi. Selain itu, penelitian kualitatif lebih menitikberatkan pada makna bukan sekadar perilaku yang tampak.

Fokus penelitian ini adalah menjelaskan politik negara, sikap pengambil keputusan dan pengelola operasional pengelolaan haji Indonesia. Manajerial haji masih jauh dari harapan. Kepuasan masyarakat tak kunjung dapat diwujudkan selama sistem pelayanan haji bertumpu pada sistem daftar tunggu. Oleh karena itu, objek material dari penelitian ini adalah penyelenggaraan haji di mana kajiannya memfokuskan pada kebijakan daftar tunggu dalam penyelenggaraan haji. Sebagai objek formalnya adalah cara pandang terhadap objek material tersebut (Bakhtiar, 2007:1), yakni pendekatan deduktif dalam perspektif teori-teori kritis terhadap permasalahan penelitian (objek material).

Untuk mendapatkan data yang sesuai dengan permasalahan dan tujuan penelitian ini, maka dipergunakan beberapa teknik pengumpulan data yakni (1) observasi, (b) wawancara, dan (c) dokumentasi. Dalam penelitian ini digunakan teknik analisis deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif kualitatif yaitu dengan memberikan ulasan atau interpretasi terhadap data yang diperoleh sehingga menjadi lebih jelas dan bermakna. Langkah-langkahnya adalah reduksi data, penyajian data dengan bagan dan teks, kemudian penarikan kesimpulan.

#### **D. Hasil dan Pembahasan**

Permasalahan manajemen haji di Indonesia adalah permasalahan yang bukan berada di ruang hampa atau *vacum*, steril, dan terisolir. Tetapi di dalamnya ada banyak kepentingan terlibat. Ada pemerintah di satu sisi sebagai kekuatan dominan yang menghegemoni masyarakat demi terlaksananya program pemerintah dalam kehidupan beragama. Pada posisi tawar yang lemah adalah umat atau calon jemaah haji yang harus menerima begitu saja hegemoni negara. Sistem negara yang sarat dengan pertarungan politik menggiring pengelolaan haji berada dalam tarikan kutub-kutub politik. Karena itu, penyelenggaraan haji menjadi bagian dari carut marut dinamika politik negara.

Dalam pengertian umum, terminologi bentuk mempunyai pengertian: (1) yang bersifat konkret yaitu dapat diindra, dilihat, dan diraba dan (2) yang bersifat abstrak berupa ide-ide, acuan, gagasan, dan pemikiran (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2008). Bentuk-bentuk politik negara dalam kebijakan daftar tunggu pada penyelenggaraan haji dalam bab ini dibagi ke dalam empat bagian yakni (1) regulasi negara terhadap agama; (2) elitisme pengelolaan haji; (3) monopoli Kemenag sebagai regulator, operator dan eksekutor haji; (4) reproduksi kekuasaan negara dalam bidang agama.

### 1. Regulasi Negara terhadap Agama

Relasi negara dan agama dari dulu menjadi perdebatan di kalangan para ahli. Ada yang beranggapan hubungan sekularistik untuk agama negara merupakan yang terbaik. Dalam pola hubungan ini, agama tidak lagi mampu memeralat negara untuk melakukan kezaliman atas nama Tuhan; demikian pula negara tidak lagi dapat memeralat agama untuk kepentingan penguasa. Soltao (dalam Lubis, 1981) berpendapat bahwa negara adalah alat (*agency*) atau wewenang yang mengatur persoalan bersama atas nama masyarakat. Sedangkan, menurut Islam, dalam Al-Qur'an dan al-sunnah, pengertian negara tidak dijelaskan secara eksplisit, hanya terdapat prinsip-prinsip dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dengan mengembangkan paradigma tentang teori khifalah dan imam. Peran agama yang terbesar dalam negara adalah sebagai aktor integrasi sosial. Namun, dalam pengalaman sejarah bangsa Indonesia, agama berperan seolah seperti pisau bermata dua. Agama di satu sisi dapat menjadi aktor integrasi sosial sekaligus di sisi lain menciptakan konflik sosial dan menjadi kontestan dalam pertarungan kekuasaan.

Agama sering tampil sangat dependen terhadap negara dan bahkan agama terkadang menjadi alat legitimasi para penguasa ([www.kemenag.go.id](http://www.kemenag.go.id)). Dalam pandangan Hegel, negara untuk mencapai tujuannya tidak peduli mengorbankan masalah-masalah pribadi. Hal ini terjadi selama pemerintahan Suharto dengan menempatkan Ali Murtopo sebagai arsitek politik Indonesia. Konstitusi menyebutkan bahwa negara punya kewajiban melindungi dan memberi pelayanan seluruh umat beragama dengan segala kebutuhannya. Negara tidak boleh meregulasi kehidupan beragama. Tetapi, negara diharuskan membuat regulasi untuk melindungi kebebasan beragama. Dalam rangka meregulasi tersebut, pemerintah tergelincir terlalu jauh dan terlalu dominan mencampuri

kehidupan beragama. Ketegangan dapat terjadi dan hal ini sulit dihindari karena negara dan agama berkompetisi memperebutkan loyalitas individu dan masyarakat.

“Negara sejak awal melalui undang-undang sudah mengarahkan supaya kita utuh dengan berbagai perbedaan suku, budaya, dan agama. Pada era orde Baru negara terlalu mencampuri kehidupan beragama. Zaman Suharto dengan adanya Kopkamtib (Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban) mencurigai segalanya, khotbah harus dicurigai tidak ada kebebasan saat itu, sekarang mungkin terselubung wallahualam” (wawancara, tanggal 23 September 2014).

Walaupun informan setuju bahwa pemerintah pernah menjadikan agama sebagai kendaraan praktik kekuasaan tetapi menurut informan pemerintah harus mengambil inisiatif dalam memberikan pelayanan kepada umat terkait masalah penyelenggara haji. Bagi informan pemerintah harus terlibat langsung dalam manajerial haji untuk menengahi perbedaan aspirasi masyarakat yang berbeda.

Menurut Foucault (1977) praktik kekuasaan beroperasi dalam bentuk regulasi dan aturan. Wacana kuasa pengetahuan mengambil bentuk formalitasnya dalam bentuk aturan, regulasi, retribusi, sensor, tindakan-tindakan dengan dalih atau topeng agama (*mask* dan *conceal*) dan seterusnya.

*Knowledge linked to power, not only assumes the authority of 'the truth' but has the power to make itself true. All knowledge, once applied in the real world, has effects, and in that sense at least, 'becomes true.' Knowledge, once used to regulate the conduct of others, entails constraint, regulation and the disciplining of practice. Thus, 'there is no power relation without the correlative constitution of a field of knowledge, nor any knowledge that does not presuppose and constitute at the same time, power relations (Foucault 1977:27).*

Praktik-praktik kekuasaan negara dalam haji misalnya dicerminkan dalam bentuk pengaturan CJH dalam kelompok terbang (kloter), pembatasan kuota, pendisiplinan CJH dalam praktik prosedural, dan seterusnya. CJH harus tunduk pada aturan main birokrasi dan administrasi haji. Aturan-aturan ini mengawasi tindak tanduk CJH sebagaimana metafora *panopticon* Foucault, sehingga CJH tidak menyimpang dan melanggar. Aturan dan regulasi merupakan bentuk koersi internal yang canggih (*sophisticated internalized coercion*) yang menyebabkan umat disiplin mengantre, patuh menggunakan seragam haji, dan menggunakan fasilitas akomodasi, dan transportasi yang sama selama penyelenggaraan ibadah haji.

Gambar 3. Pengaturan Kloter Haji Denpasar/Bali dalam Barisan di Ruang Tunggu Bandara Surabaya: Mengindikasikan Adanya Praktik Kekuasaan



Sumber: Dokumentasi Zulkarnain Nasution

Aturan dan regulasi haji merupakan (1) sistem kontrol sosial dan penciptaan situasi melalui pendiplinan masyarakat dan (2) konsep kuasa pengetahuan. Kekuasaan lebih efektif melalui mekanisme pengawasan dan monitoring. Negara dalam hal ini mengontrol rakyat melalui regulasi dan aturan haji. Sistem daftar tunggu dan pembatasan kuota berbicara tentang kontrol dan pengawasan calon jemaah haji. Saat aturan dan regulasi sudah ajek, maka tugas pemerintah menjadi lebih mudah, rakyat menjadi robot-robot yang terkontrol di mana pemerintah memegang tombol kekuasaan. Dengan demikian, tujuan pemerintah menciptakan stabilitas dapat tercapai.

## 2. Elitisme Pengelolaan Haji

### a) Kuasa Ideologi Pada Elit

Di masa transisi Indonesia menuju sebuah negara demokrasi, masih menunjukkan fenomena relasi yang timpang antara elit yang begitu kuat menguasai rakyat biasa. Relasi antara elit dan rakyat dalam konteks ini selalu bergejolak dan mengalami pasang surut. Elit secara awam digambarkan sebagai kelompok khusus yang memiliki kekuasaan mengatur kelompok yang lain. Dalam defenisi Kuper (2000:285) menyebut mereka

kelompok yang menciptakan tatanan yang kemudian dianut untuk semua pihak. Mereka berkaitan dengan kepemimpinan dan pengambil keputusan.

Berkaitan dengan objek kajian ini, manajemen penyelenggaraan haji menampilkan sebuah drama politik di mana elit politik mengendalikan seluruh permainan baik sebagai penggagas skenario, sutradara, dan pemain atau mungkin sebagai penonton yang sedang menggunakan momentum mengamati untuk suatu saat ikut terjun langsung ke dalamnya. Seorang informan yang juga memimpin sebuah ormas Islam di Bali menuturkannya sebagai berikut:

"Itu semuanya kerjaan elit-elit, politik. Reformasi sebenarnya menuntut perubahan, tapi ternyata elit-elit yang berkuasa adalah dari orde Baru. Menuntut perubahan adalah nonsen elitnya itu-itu saja, belum ada elit-elit yang lahir dari yang mewakili reformasi itu. Hanya bajunya saja beda, orangnya itu-itu saja. Selama orang-orangnya itu saja pola sikap dan pola pikirnya ya susah, demikian juga memberantas korupsi itu juga susah. Lihat yang berkuasa itu hanya dari fraksi ABRI, Golkar itu-itu saja. Sistem sudah membaik tapi SDM-nya masih itu itu saja. Secara ekstrem mentalnya belum reformasi. Dalam urusan haji, sama saja seperti orde Baru semuanya dimakelarkan" (wawancara, tanggal 30 Mei 2014).

Menurut informan di atas bahwa masalah-masalah dalam penyelenggaraan haji bersumber dari elit politik. Elit politik yang dimaksud terutama adalah warisan pemerintahan orde Baru yang sampai sekarang masih menguasai lembaga negara legislatif dan pemerintah sebagai eksekutif.

Seperti diketahui dalam aspek kehidupan yang penting seperti bidang ekonomi, sosial, dan politik, akan muncul sekelompok orang yang memiliki kekuasaan yang lebih besar daripada yang lain. Mereka ini menurut Mosca (dalam Chilcote, 2007) memonopoli kekuasaan dan menikmati keuntungan-keuntungan yang ditimbulkan oleh kekuasaan. Kekuasaan menjadi target dari para elit yang menurut Foucault (kekuasaan) ditemukan di mana-mana, dalam segala bidang interaksi manusia: keluarga, politik, ekonomi, sosial, agama, dan sebagainya. Foucault (2002) memandang bahwa kuasa tidak dimiliki, tetapi dipraktikkan dalam suatu ruang sosial mana saja terdapat susunan, aturan-aturan, sistem-sistem regulasi karena kuasa bekerja melalui regulasi dan normalisasi.

Kemunculan para elit berasal dari kebutuhan dan kebuntuan mencari figur pemimpin. Mereka tidaklah dibentuk atau dilahirkan oleh sistem sosialisme atau kapitalisme, oleh sistem represif atau demokratis, agrikultural atau industrial, tetapi karena masyarakat membutuhkan elite. Menurut Laswell (dalam Budiardjo, 2003) elit

dibutuhkan karena mereka berhasil memiliki bagian terbanyak dari nilai-nilai (*values*) dikarenakan kecakapannya, serta sifat-sifat kepribadian mereka; dan karena kelebihan tersebut maka mereka terlibat aktif dalam proses pengambilan keputusan.

Apa yang disampaikan oleh informan penutur bahwa elit yang menguasai politik haji sampai saat ini adalah elit yang menguasai diskursus orde Baru; sebuah wacana yang sudah begitu kuat menghegemoni baik elit maupun masyarakat awam. Walaupun kemudian muncul wacana tandingan seperti 'reformasi' ternyata belum mampu seutuhnya menjungkirbalikkan keadaan. Dari perspektif elit, ada dua alasan logis mengapa wacana orde Baru masih begitu kuat. Yang pertama karena elit yang berkuasa masih mendapat pengakuan masyarakat. Mereka memiliki kelebihan-kelebihan tersendiri seperti keilmuan, ketaatan beragama, kepemimpinan, dan perilaku sosial lainnya di mana kelebihan tersebut merupakan hasil pengakuan dari masyarakat. Dalam kasus ini manajemen haji merujuk pada dukungan tokoh-tokoh elit yang kuat mengakar dalam masyarakat. Mereka adalah bagian dari elit agama seperti ulama, kiai, atau dai. Mereka tidak akan mampu menjalankan fungsi mereka, baik fungsi sosial keagamaan maupun fungsi politik jika tidak mendapat pengakuan dari masyarakat tentang keberadaan mereka. Yang kedua, seperti apa yang dimaksud oleh Clark Kerr (dalam Haryanto 2005:12) bahwasanya ada peranan elit pada lapisan atau kelas menengah yang menjadi penghubung antara elit lama dan massa. Mereka muncul dengan mengangkat simbol pembaharuan dan perubahan yang eksplisit dengan diskursus reformasi. Namun, untuk mempertahankan hegemoninya, tidak jarang kelompok ini mencari aman sendiri ketimbang menjadi pendukung massa, *elit dinasti*, *pejabat kolonial*, *kaum intelektual revolusioner*, *pemimpin nasional*, dan terakhir yang disebut sebagai *kekuatan mengambang*.

Pemikiran Foucault tentang bagaimana wacana kuasa pengetahuan beroperasi dalam dimensi keagamaan terlihat jelas dalam problem haji khususnya melalui politik negara dalam penyelenggaraan sistem daftar tunggu. Elit-elit yang berkuasa menganyam jaring-jaring dalam bentuk relasi kekuasaan dengan mengandalkan kemampuan mereka menguasai diskursus keagamaan. Diskursus ini ditopang oleh diskursus yang melekat seperti dua sisi mata uang dengan diskursus ketaatan kepada Tuhan yang Maha Esa atau diskursus kesalehan. Kepatuhan pada apa yang diucapkan oleh pemimpin agama adalah bagian dari kesalehan dan ketaatan pada Tuhan. Foucault melihat bahwa diskursus yang diciptakan oleh tokoh agama, birokrat, termasuk akademisi mampu mendisiplinkan,

meregulasi, dan membina masyarakat awam (Fakih, 2002). Walaupun Foucault telah menghilangkan peran agen atau aktor sosial dalam penjelasannya, Antony Giddens (2011) mampu melihat lebih tajam peranan elit sebagai aktor yang mempengaruhi keadaan. Mereka para elit yang memiliki kesadaran diskursif untuk mencapai bahkan memaksakan tujuannya pada masyarakat. Regulasi haji dibuat, sistem daftar tunggu diciptakan, dana talangan disediakan dan seterusnya adalah upaya untuk membangun struktur yang menjadi konstrain bagi umat dan calon jemaah haji sekaligus alat untuk menguasai. Para elit haji ini sesungguhnya sedang mereproduksi sebuah ideologi. Mereka adalah pemilik kuasa ideologi dan umat adalah sasaran ideologi tersebut.

Sebagai salah satu penyebab hegemoni elit penyelenggara haji begitu mengakar adalah karena belum adanya kesadaran diskursif pada masyarakat awam. Masyarakat sebagian besar secara ikhlas menerima sistem daftar tunggu dan secara lugu dengan tidak mempertanyakan maupun mengkritisi penerapannya. Bentuk-bentuk penataran, simulasi haji, sosialisasi Kemenag, sistem daftar tunggu, dan seterusnya adalah upaya penanaman ideologi (Takwin, 2009:85). Yang diharapkan adalah terciptanya individu-individu umat atau CJH menjadi subjek, yang dengan kerelaan dan kehendaknya menjadi makhluk-makhluk bentukan yang bekerja melanggengkan proses reproduksi produksi tanpa perlu diawasi. Hal ini tercermin dari penuturan salah seorang informan CJH yang diwawancarai.

“Saya gak merasa berat menunggu, waktu itu umur saya masih empat puluh tahun, saya memang menunggu selama satu tahun karena pengunduran, tapi ga apa-apa...Secara pribadi namanya manusia kepinginnya cepet, tapi melihat situasi kondisi jemaah di Indonesia ya harus sabar, banyak yang sudah lima belas tahun mengantre dan ini tidak ideal” (wawancara, tanggal 30 Mei 2014).

Sikap-sikap konformitas dan tidak konfrontatif yang ditunjukkan informan di atas mewakili kepatuhan seluruh umat dan calon jemaah terhadap peraturan yang sebenarnya mengekang mereka. Hal ini dapat terjadi karena adanya pemimpin spiritual mereka yang dipercayai.

Keterikatan yang kuat antara umat dan pemimpinnya dapat dijelaskan oleh Giddens sebagai kohesi antara aktor dalam hal ini elit haji dengan individu-individu umat yang membentuk relasi kultus individu (*elective affinity*). Struktur masyarakat yang mengkultuskan pemimpin agama sudah berlangsung sejak lama bila merujuk pada sejarah pembentukan struktur sosial masyarakat tradisional Indonesia. Durkheim

(dalam Giddens, 1986) yang menyatakan bahwa konsep-konsep dan kategorisasi hierarkis terhadap konsep-konsep itu merupakan produk sosial. Seorang informan dari KBIH mengungkapkan relasi kultus tersebut

“Jemaah itu tunduk kepada kiainya, apa-apa saja tanya kiainya, malah kadang ga mau diatur (staff) Kemenag” (wawancara, tanggal 28 Mei 2015).

Kukuhnya lokus otoritas figur tokoh agama di tengah masyarakat seperti penuturan informan, menunjukkan kualitas moral individual tokoh agama. Alim ulama pada umumnya lahir dari orang-orang: (a) kuat dan luas pengetahuannya; (b) sanggup melaksanakan ilmu pengetahuannya dengan ibadat dan amal perbuatan yang nyata; (c) kuat dan takwa kepada Swt; (d) diskusi dengan masyarakat; (e) ikhlas dalam setiap perilakunya, tanpa pamrih yang semata-mata pribadi; dan (f) dan karena itu stabil dan konstan pengaruhnya (karismatik) (Chalid,1976:67).

Gambar 4. Ketaatan Calon Jemaah Haji Mengikuti Prosedur Pendaftaran Haji di Kemenag Kota Denpasar



Sumber: Dokumen Zulkarnain Nasution

b) Elitisme Birokrasi Sistem Daftar Tunggu

Penghentian sementara (moratorium) pendaftaran calon haji yang diusulkan oleh Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Busyro Mukoddas kepada Kemenag mengindikasikan adanya penyimpangan pengelolaan uang pendaftaran calon jemaah

haji dalam daftar tunggu yang sudah mencapai Rp 38 triliun (<http://pusatadvokasihaji.webs.com>). KPK berpendapat bahwa daftar antrean yang panjang rawan manipulasi jatah antrean. Kuota tambahan sangat mungkin dapat dipesan oleh anggota DPR, rekan sejawat kantor, dan relasi Kemenag.

Salah satu aspek yang menunjang terwujudnya *good governance* di Kemenag adalah melalui birokrasi yang memiliki integritas dan berkinerja tinggi. Tampaknya hal ini masih menjadi tantangan bagi Kemenag. Penilaian masyarakat terhadap birokrasi Kemenag umumnya menyoroti sumber daya yang tidak kompeten, tidak netral, tidak profesional, aparatur yang kurang berintegritas, serta regulasi yang belum kundusif, tidak tepat, serta tumpang tindih. Pengawasan belum mewujudkan Kemenag yang bebas dari KKN; rendahnya akuntabilitas kinerja birokrasi dan pelayanan publik untuk memberikan pelayanan yang *excellent*. Salah seorang informan CJH memberikan kesannya tentang birokrasi haji:

“Cukup memprihatinkan ya, daftar tunggu haji di semua provinsi termasuk haji di Bali sudah penuh. Seharusnya pemerintah membuat terobosan untuk mengantisipasi hal itu” (wawancara, 12 Juni 2014).

Jumlah antrean pajang yang dikeluhkan oleh informan di atas sebenarnya datang dari berbagai kekhawatiran. Yang pertama, *bahwa tidak ada jaminan stabilitas kesehatan, kestabilan materi maupun moneter untuk siapa pun di masa mendatang apalagi interval waktu sangat panjang. Kedua, kesiapan mental dan fisik akan bersifat fluktuatif tetapi semakin menurun seiring bertambahnya umur seseorang. Ketiga, bahwa hidup seseorang tidak ada yang bisa menjamin kecuali pemilik-Nya yakni Tuhan. Maka, sistem daftar tunggu yang dirancang dengan prosedur; Daftar → Setor → Menunggu hingga puluhan tahun, seolah mengambil alih otoritas Tuhan* (<http://pusatadvokasihaji.webs.com/>). Rasa frustrasi menunggu disampaikan juga oleh salah seorang informan.

“Saya sudah pernah dibatalkan karena pengurangan kuota Bali. Jadi, saya sudah menunggu selama 3,5 tahun. Mereka (Kemenag) menjanjikan saya mendapatkan nomor urut antrean yang paling atas untuk musim haji berikutnya, tapi belum saya cek. Mudah-mudahan seperti itu. Tapi saya masih bersyukur karena CJH yang sekarang bisa menunggu 12 tahun” (wawancara, tanggal 12 Juni 2014).

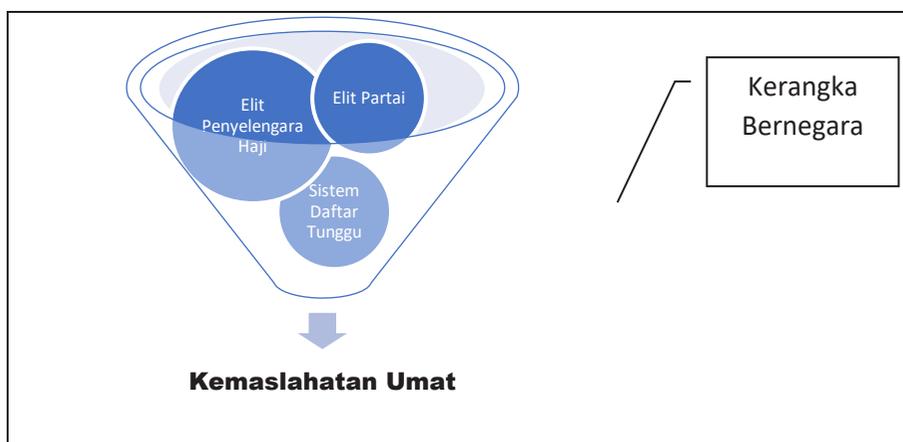
Proses pembatalan yang terjadi pada informan meninggalkan berbagai pertanyaan yang tidak jelas jawabannya. Hal ini menunjukkan sistem daftar tunggu belum menunjukkan transparansi yang ideal bagi masyarakat.

Peningkatan jumlah antrean calon haji adalah akibat dari buruknya manajemen sistem daftar tunggu. Kebijakan yang berasal dari birokrasi yang elitis mengandalkan keputusan segelintir elit berkuasa. Pada kasus 2014 misalnya, DPR mengungkapkan kepada KPK penyimpangan yang dilakukan Kemenag tanpa berkonsultasi dengan DPR: "Ya, jadi seharusnya kan diputuskan bersama dulu sesuai undang-undang. Barulah masalah pemondokan dan lainnya itu dilakukan penyewaan, ... Kemenag mengatakan karena mereka tunggu yang diterapkan. bersaing dengan negara-negara lain, tidak bisa menunggu persetujuan DPR" (<https://id.berita.yahoo.com>). Fakta ini juga dikonfirmasi oleh seorang informan:

"Keputusan manajerial haji dibuat pemerintah dengan persetujuan komisi VIII DPR... Tarik menarik kekuatan partai politik lebih kental di pusat, di daerah tidak seperti itu" (wawancara, tanggal 3 Juni 2014).

Dari pemaparan informan di atas dapat disimpulkan pemerintah sebagai pengelola penyelenggaraan haji masih bersifat elitis dalam berbagi kekuasaan. Hal ini mempertegas bahwa elit-elit pemerintahan khususnya elit haji yang membuat kebijakan secara sepihak dan lemah dalam menjaring partisipasi masyarakat luas. Dalam hal ini Emerson Yunto berpendapat berbeda (Kompas Sabtu, 6 Juni 2014), ia mengungkapkan sekalipun masalah penyelenggaraan ibadah haji dibicarakan bersama oleh Kemenag dan DPR, tetapi mekanismenya tidak transparan dan akuntabel sehingga menyebabkan terjadinya kongkalikong dan potensi suap-menyuap.

Bagan 2. Interaksi Elit Penyelenggara Haji dan Elit Partai dalam Merumuskan Sistem Daftar Tunggu



Secara historis elit birokrasi Indonesia mewarisi kebiasaan atau perilaku elit pada masa kolonial. Menurut Sutherland (1979) pemerintah kolonial menempatkan para *pangreh praja* di mana aroma KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme)-nya masih kental, walaupun dalam wujud birokrasi modern: *merit system* sudah seharusnya menjadi landasan penunjukkan pejabat. Studi Benedict Anderson yang melandasi tulisan Sutherland menunjukkan bahwa perilaku elit birokrasi *pangreh praja* yang masih terlihat dalam sistem birokrasi modern di Indonesia adalah bertujuan mempertahankan *status quo*. Preposisi tentang insitusi-institusi 'feodal', sama-sekali tidak menghilang selama abad sembilan belas dan awal abad dua puluh. Bahkan, nyaris tidak mengalami perubahan sampai sekarang.

Rezim orde Baru berhasil mendisiplinkan para aparatur negara dengan diskursus pengetahuan yang diciptakan melalui literasi-literasi positivis yang disodorkan negara-negara Barat. Paradigma birokrasi orde Baru masih tertanam kuat dalam lembaga-lembaga pemerintahan termasuk Kemenag. Dalam kacamata Foucault, elit atau aparatur negara sebagai subjek dinilai sudah mati, selubung struktur sudah menyelimuti kesadaran bahkan fisik dari para *civil servant* sehingga apa-apa yang dilakukan pegawai untuk organisasi bukan karena kesadaran tetapi ada konstruksi yang menyetir mereka. Narasi-narasi besar seperti ideologi negara dan ideologi partai adalah sebuah kesadaran yang terus-menerus dibangun oleh elit-elit berkuasa. Perihal manajemen penyelenggaraan haji dalam kajian ini terlihat juga bahwa negara membangun kuasa pengetahuan tentang sistem daftar tunggu dengan landasan logika politik kepentingan dan kemashalatan umat.

Dalam konsepsi Foucault tentang wacana kekuasaan menurut Sutrisno dan Putranto (2005) bahwa kekuasaan yang bersifat *costructive nature of power* berada pada setiap institusi dan kemudian meluas pada organisasi administratif (*the concept of govermentality*) yang dibentuk untuk mengatur dan mengontrol dengan memberikan perhatian pada wewenang diskursus, teknologi, pengawasan terkait birokrasi modern. Relasi kekuasaan antara pemerintah yang dominan dan umat yang taat ditandai dengan wacana birokrasi yang *restrictif* dengan alasan-alasan rasional subjektif yang dibangun melalui mekanisme, peraturan, prosedur, tata cara, dan sebagainya merupakan alat untuk menguasai dalam arena pertarungan. Foucault (2002) lebih jauh menjelaskan strategi kuasa yang menjelma sebagai aparat dalam asumsi adanya manipulasi relasi kekuatan tertentu yang sifatnya membangun ke arah tertentu, memblokir, menstabilkan, memanfaatkan, dan seterusnya.

Birokrat pemerintah sebagai pemegang kuasa dan pembangunan kehidupan beragama memiliki legalitas hukum yang secara birokrasi diyakini mewakili negara menyediakan fasilitas dan pelayanan bagi rakyat dalam praktik bermasyarakat dalam kerangka negara.

c) Monopoli Kemenag sebagai Regulator, Operator, dan Eksekutor Haji

Dari hasil penyusunan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) ditemukan terdapat empat puluh delapan titik lemah penyelenggaraan ibadah haji antara lain regulasi, kelembagaan, tata laksana dan manajemen sumber daya manusia sehingga menempatkan Kementerian Agama sebagai salah satu kementerian dengan indeks integrasi terendah ([www.kpk.go.id](http://www.kpk.go.id)). Publik pun menuntut perbaikan harus segera dilakukan, dan dimulai dengan tata kelola haji yang sangat monopolistik, rangkap jabatan sebagai regulator, operator, dan eksekutor ([www.or.id](http://www.or.id)). Menurut Komnas Haji, undang-undang masih memayungi Kemenag sebagai pelaku monopoli penyelenggara haji ([www.merdeka.com](http://www.merdeka.com)).

Undang-Undang No.13 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji memang belum tegas memisahkan antara fungsi regulator, operator, dan evaluator. Selama ini tiga fungsi tersebut masih dimonopoli oleh Kementerian Agama sehingga ketika fungsi-fungsi tersebut terpusat di satu titik maka peluang *abuse of power* menjadi lebih besar. Dalam hal ini Kemenag melalui Permen No. 6 tahun 2008 malah terus menjual kuota hingga musim haji yang tidak terbatas. Keprihatinan terhadap monopoli Kemenag dalam penyelenggaraan haji diekspresikan juga oleh salah seorang informan:

“Secara bisnis monopoli dianggap merugikan umat, karena pelayanan menjadi statis dari tahun ke tahun kualitasnya seperti itu saja tidak berubah. Kalau ada lembaga lain yang ikut maka ada persaingan yang menyebabkan pelayanan semakin ditingkatkan” (wawancara 12 Juni 2014).

Selain dianggap merugikan dalam pelayanan, Kemenag telah mengingkari jaminan umur dan jaminan rezeki seseorang, padahal *UU No. 13 tahun 2008 menetapkan pendaftaran memiliki batas waktu hingga kuota per musim haji habis*. Apa yang dilakukan oleh birokrat Kemenag adalah dalam rangka kekuasaan. Monopoli adalah strategi berkuasa. Marx (dalam Hardiman, 2007) selalu menegaskan bahwa dominasi dan monopoli adalah praktik-praktik kekuasaan untuk menundukkan masyarakat. Thomas Hobbes menuduh hanya negara atau pemerintahlah yang melakukan hal-hal sedemikian rupa. Kalau Hobbes menganggap kekuasaan bersifat represif, maka Foucault berargumentasi bahwa kekuasaan dapat mengambil rupa sebagai aturan atau regulasi

(Kebung, 2008:12). Karena itu, penjelasan Kemenag sebagai regulator menjadi lebih eksplisit.

Sebagai regulator, pemerintah melakukan tugas dan fungsinya untuk mengatur diri dalam melaksanakan tugas pelayanan masyarakat di bidang penyelenggaraan haji. Fungsi operator dilakukan pemerintah karena berkaitan dengan hajat hidup orang banyak dan menyangkut hubungan G to G (*government to government*) dengan pemerintah Arab Saudi. Sebagai eksekutor, Kemenag menangani langsung operasional haji mulai dari pendaftaran CJH, bimbingan manasik haji, pemberangkatan, pengawasan dan operasional di tanah suci sampai kepulangan ke tanah air. Menurut salah seorang informan monopoli negara melalui Kemenag berarti bertanggung jawab memberikan pelayanan kepada umat:

"Monopoli untuk kepentingan umat tidak masalah dalam kasus ini Kemenag mempertimbangkan umat yang diutamakan" (wawancara, 30 Mei 2014).

Monopoli yang dimaksud oleh informan di atas adalah keadaan tumpang tindihnya fungsi regulator dan operator dalam manajemen haji. Hal ini menyalahi prinsip dasar manajemen yang baik, *good governance*, walaupun dengan dalih kepentingan umat. Menurut informan monopoli adalah bagian dari upaya mempertahankan kekuasaan:

"Untuk mendapatkan hasil yang optimal harus ada pembanding, kalau namanya monopoli salah benar tetap aja dia yang berkuasa, dalam segi bisnis, dalam segi servis monopoli tidak baik, dengan ada pembanding ada persaingan" (wawancara, 30 Mei 2014).

Dalam menjelaskan pernyataan informan di atas secara teoretis, menurut Giddens (1984) mengungkapkan bahwa ada dua sumber daya yang membentuk struktur dominasi yakni sumber daya alokatif dan otoritatif. Sumber daya alokatif menyangkut penguasaan barang-barang yang bersifat materil atau ekonomi, sementara sumber daya otoritatif berkaitan dengan penguasaan terhadap individual (rakyat) atau institusional (lembaga pemerintahan) secara politis. Hasrat berkuasa seseorang cenderung didorong oleh libido untuk menguasai kedua sumber daya tersebut. Dalam hal ini Bourdieu dalam *Language and Symbolic Power* (1991) mendukung preposisi tersebut bahwa kekuasaan adalah simbol. Artinya, hasrat berkuasa menjadi pejabat publik atau politisi tidak substansial karena adanya keinginan akan penguasaan barang-barang ekonomi atau politis, melainkan didorong oleh nafsu libidinal imateril, seperti kepuasan, pencitraan atau gengsi yang secara simbolik untuk menstrukturisasi kelas masyarakat.

Sebagai operator Kemenag secara historis; sebelum adanya kebijakan sistem tunggu, telah menggalang partisipasi masyarakat dengan bekerja sama dengan Kelompok Bimbingan Ibadah Haji (KBIH). Secara normatif, berdasarkan undang-undang Kemenag adalah pembina dan KBIH merupakan salah satu mitranya dalam kerangka meringankan jemaah haji untuk melakukan persiapan berangkat haji dari mulai proses pendaftaran, bimbingan haji, dan membantu petugas haji selama ibadah haji di tanah suci. KBIH adalah institusi legal dan dibuat berdasarkan undang-undang. KBIH bersifat resmi dan memiliki ijin yang diperbaharui setiap 3 tahun. Walau bersifat kasuistik, KBIH Bali memiliki hubungan yang unik dengan Kemenag Provinsi Bali. KBIH Denpasar menilai Kemenag tidak memberikan peluang banyak terhadap pembinaan manasik haji di daerah Denpasar. Seorang pemimpin KBIH Denpasar menyampaikan kesulitannya mendapatkan informasi tentang data CJH:

“Sepanjang 12 tahun ini membimbing jemaah, Kemenag itu sepertinya tidak suka dengan KBIH. Padahal dengan KBIH kegiatannya terprogram dari satu tempat ke tempat lain, beda dengan yang umum cuma ikut-ikutan saja. KBIH di Bali itu sangat susah karena ga punya alamat jemaah. Jadi, yang kita lakukan adalah kita umumkan tiap salat Jumat, dengan brosur, pakai sepanduk, Kalau di Jawa KBIH-nya sudah punya daftar jemaah. Kita minta ke Kemenag tidak boleh, ini rahasia umum. Bagi saya logikanya ga nyambung, jadi saya harus nyari sendiri. Kalau kita dibantu Kemenag data kan sudah ada, walaupun kita tidak mengharuskan ikut, namanya juga nawarin jasa”(wawancara, tanggal 28 Mei 2014).

Informan KBIH di atas memaparkan bahwa KBIH yang dipimpinnya menjadi KBIH satu-satunya yang bertahan sampai saat ini di Denpasar. Salah satu kesulitan yang dilematis bagi KBIH di Bali adalah mendapatkan kepercayaan Kemenag untuk mengelola sendiri program bimbingan haji. Terkait hal ini Kemenag Denpasar berusaha meluruskan pernyataan informan di atas:

“KBIH merasa diasingkan? Saya ga tahu siapa yang mengeluarkan data tersebut, beberapa jemaah tidak berkenan datanya diungkap, diketahui oleh orang lain, mereka komplain ke kami. Setelah itu data itu ga kami buka selama proses masih terus berjalan. Kami anggap Kota Denpasar ke mana-mana kan dekat kami berharap mereka bisa berkenalan langsung dengan kami tanpa melalui KBIH. Belakangan ini sudah ada perbaikan hubungan KBIH dengan Kemenag, kami sudah lebih solid terutama dengan KBIH Haji Suyono. Selama ini KBIH seperti *one man show*, padahal mengorganisasi haji kan melibatkan banyak orang. Mengenai KBIH yang lain kami tidak tahu bagaimana kiprahnya” (wawancara, 7 Juni 2014).

Kesenjangan komunikasi yang terjadi antara Kemenag dan KBIH bila dipandang secara politis adalah dalam rangka kebijakan monopolistik operasional penyelenggaraan haji. Kebijakan monopoli penyelenggaraan haji merupakan cermin belum adanya kepercayaan negara terhadap masyarakat dalam membagi kekuasaan dalam bentuk partisipasi masyarakat. Habermas melalui konsep *the free public sphere* atau ruang publik yang bebas, menganggap rakyat seharusnya sebagai *citizen* memiliki akses atas setiap kegiatan publik. Rakyat telah lama memimpikan ruang publik yang bebas tempat mengekspresikan keinginan kita atau untuk meredusir, meminimalisir berbagai intervensi, sikap totaliter, sikap etatisme pemerintah.

Sistem demokrasi di Indonesia dianggap belum mampu menciptakan kondisi keseimbangan antara pemerintah dengan masyarakat dalam membagi porsi kekuasaan. Seperti gambaran demokrasi dalam pemahaman Giddens (1999) adalah di mana negara dan masyarakat memiliki hubungan kemitraan. Untuk menghindari ketegangan hubungan tersebut harus saling memberikan kemudahan dan kontrol. Negara dapat diartikan sebagai struktur dan masyarakat sebagai *agency*. Dalam hal ini negara dan masyarakat tidak dilihat sebagai dua kutub yang antagonistik. Dengan model ini, negara tidak mendominasi masyarakat, juga sebaliknya. Masing-masing dapat memasuki wilayah lainnya demi kepentingan dan kebaikan keduanya, tanpa ada maksud mendominasi dan memonopoli pihak lain.

#### d) Monopoli Kebenaran

Pemerintahan yang stabil menghendaki adanya kesepahaman ideologi yang sama dari semua elemen negara dalam memandang realitas dunia (*world view*). Tetapi, tantangan terbesar buat pemerintah adalah menjembatani perbedaan yang begitu besar dengan latar belakang kepercayaan dan agama di Indonesia. Sejarah mencatat Indonesia terperosok selama 32 tahun, ketika mengembangkan wacana pembangunan (*developmentism*) di bawah kekuasaan rezim orde Baru. Rezim orde Baru menghalalkan aksi-aksi represif untuk memberangus produksi-reproduksi kontrawacana. Praktik seperti ini masih direproduksi sampai sekarang hanya dengan cara-cara yang lebih halus.

Praktik kekuasaan yang halus adalah melalui regulasi atau aturan-aturan. Kegiatan haji sebagai ritual agama yang bersifat masal membutuhkan regulasi dan aturan yang berakar dari ajaran Islam. Dalam hal ini sikap pemerintah terlihat dari kebijakan-kebijakan yang diproduksi oleh Kemenag dalam kehidupan beragama. Manajerial

penyelenggaraan haji selain memonopoli seluruh aspek kegiatan haji, juga memonopoli kesadaran diskursif jemaah.

“Motivasi pemerintah memonopoli Kemenag dalam haji saya kira karena Islam yang beragam ini menurut mereka haji harus dijalankan dalam satu paham satu mazhab, jadi diangkat orang-orang *alhasunah* orang-orang NU supaya tidak ada kelainan-kelainan di sana supaya semuanya mendekati *sunnah*” (wawancara, 23 September 2014).

Secara eksplisit informan menyampaikan bahwa pemerintah melakukan praktik diskursif melalui regulasi atau aturan yang berasal dari mazhab *Ahlussunnah wa Al jama'ah*. Perbedaan mazhab dikalangan umat harus ditengahi dengan memilih sebuah mazhab yang paling umum dianut oleh umat Islam di Indonesia.

Adopsi mazhab *Ahlussunnah wa Al jama'ah* ke dalam regulasi haji memberikan banyak kesempatan pada tokoh-tokoh Nadhlatul Ulama berkiprah dalam manajerial penyelenggaraan haji. Althusser (2008) mengatakan semua praktik-praktik ideologis seperti regulasi dan aturan merupakan *naturalisasi relasi produksi* atau menjadikan relasi produksi yang ada tampak *alamiah*, seolah *sudah dari kodratnya*. Ideologi-ideologi negara memanipulasi, mengkontruksi, dan mengindoktrinasi ideologi 'stabilitas' negara kepada masyarakat. Penguasa mengontrol dan menguasai melahirkan kehendak untuk mengindividualisasi rakyatnya menjadi sekrup-sekrup yang bisa ditundukkan dan dimanipulasi. Foucault menyebutnya "manusia yang ditundukkan dan dimanfaatkan" atau *docile and utilized man*. Melalui diskursus ketaatan kepada Tuhan, pemerintah mendapatkan kepatuhan masyarakat terhadap aturan-aturan negara. Menurut Baso (2006:120) semakin religius seseorang semakin taat kepada Tuhan akan semakin kuat pula genggamannya.

### 3. Reproduksi Kekuasaan Negara dalam Bidang Haji

Sistem daftar tunggu dalam penyelenggaraan haji adalah salah satu kebijakan yang dibuat sebagai praktik reproduksi kekuasaan. Sistem ini dianggap lebih menghamba pada kepentingan penguasa dari pada membela kepentingan umat. Saat ini ada satu setengah juta orang yang menunggu dalam sistem daftar tunggu dengan rata-rata waktu tunggu selama dua belas tahun. CJH harus mengalami penantian yang panjang dan selama itu pula mereka harus memendam kekhawatiran dan kecemasan apakah umur mereka masih cukup untuk menyambut kapan 'hari' itu tiba. Selama ini kebijakan haji cenderung ditunggangi oleh kepentingan politik sektoral yang lebih dekat dengan indoktrinasi. Reproduksi kekuasaan di Kemenag berlangsung secara ideologis, yang

menurut Althusser melalui piranti-piranti yang bersifat diskursif. Ini adalah kekuatan negara yang bersifat *soft power* dalam bentuk regulasi atau aturan.

Reproduksi kekuasaan dalam Kemenag adalah tujuan dari keterlibatan partai dalam aksi tarik menarik di dalam lingkaran lembaga pemerintahan seperti Kemenag. Seorang informan menuturkan bahwa Kemenag memiliki apa yang dicari oleh sebuah partai yakni sumber kekuasaan dan sumber pendanaan:

“Semua partai sadar kok bahwa secara politik Kemenag strategis, mereka mengikuti irama masyarakat yang semakin materialistik *wani piro* dan mencoba mencari celah di Kemenag. Kalau SDA mengaku tidak tahu ya itu gak mungkin. Regulasi di Kemenag dibuat dengan sengaja abu-abu. Visi misi Kemenag sangat bagus, namun implementasinya banyak kecurangan karena banyak yang berkepentingan di situ. Haji ini uangnya puluhan triliun. Ini yang menjadi daya tarik sendiri Kemenag. *Waiting List* nya 3,5 juta dikali 25 juta dengan bunga kan sudah triliunan” (wawancara, 30 Mei 2014).

Penuturan informan di atas bahwa motif keuntungan ekonomi merupakan magnet kekuasaan bagi partai politik selain pertimbangan fungsi strategis Kemenag dalam mereproduksi kekuasaan. Sejak dikeluarkannya maklumat wakil presiden No. X3 November 1945 tentang pembentukan partai politik, pergulatan partai politik dan tarik menarik dalam lingkaran kekuasaan menjadi khas sistem pemerintahan Indonesia. Kementrian yang strategis seperti Kemenag menjadi medan pertarungan beberapa partai, sama halnya dengan apa yang disampaikan informan berikut ini:

“Kemenag sebagai institusi politik ya memang mengalami tarik menarik, ya kalau sesuai teori dalam politik itu kebohongan yang disepakati. Apapun bentuknya kalau kita sepakat ya dianggap benar... Kalau secara umum penyelenggaraan haji sukses, cuma catatan yang harus diperhatikan adalah permainan-permainan yang memanfaatkan *waiting list*, di Arab Saudi, jemaat yang begitu banyak, pelaksanaannya main-main ini. Seperti berita hari ini yang ketangkap itu kan permasalahannya sudah lama” (wawancara, 30 Mei 2014).

Menurut investigator BPK dan ICW ada sekitar 2,4 *billions of dollar* dana dalam daftar tunggu yang disalahgunakan oleh pemerintah dan partai politik ([www.ny.times.com](http://www.ny.times.com)). Praktik-praktik kekuasaan cenderung berusaha mempertahankan kemapanan sebagai kelompok yang terus menghegemoni kelompok yang lain. Ada banyak pilihan strategi untuk mempertahankan kekuasaan atau *status quo*, salah satunya adalah melalui reproduksi kekuasaan. Sebagai sebuah institusi, Kemenag menjanjikan pencitraan yang baik dan sumber keuangan yang kuat.

Jabatan dan kekuasaan dalam lembaga eksekutif adalah tujuan dari semua partai politik: “*who gets, what, when and how?*” (Lasswell, 1986). Oleh karena itu, lembaga eksekutif memberikan kekuasaan yang lebih luas dan sumber pendanaan partai. Shefter (1994) berpendapat bahwa partai politik yang berkuasa akan mengembangkan hubungan *clientelistic* dan strategi *cartel* dalam mengembangkan kekuasaan dan sumber pendanaan partai. Menurut informan praktik seperti ini juga terjadi di Kemenag:

“Ya bukan rahasia lagi kan banyak proyek di Kemenag, mulai dari logistik dan akomodasi dari tanah air sampai di Arab Saudi. Tender-tendernya kan dimenangkan oleh kolega mereka juga. Imbalannya mereka harus bayar *fee* dan pemasukan buat partai penguasa Kemenag” (wawancara, tanggal 12 Juni 2014).

Mencermati pernyataan informan di atas bahwa partai politik mendapatkan sumber-sumber kekuasaan dan pendanaan dengan bersembunyi pada kepentingan publik. Permasalahan akomodasi, transportasi haji adalah kepentingan publik. Dengan mengusung kepentingan publik menurut David Eston (1953) dan Fadilah Putra (2004) partai politik mendapatkan wewenang dari rakyat. Fatwa (2000:113) menyatakan bahwa seorang politisi harus mempunyai pemikiran bahwa mereka masuk ke wilayah politik adalah guna memperjuangkan nilai-nilai, dan dalam mengimplementasikan nilai-nilai tersebut harus mempunyai posisi. Kemenag dalam hal ini menawarkan posisi-posisi penting bernilai secara politik dan ekonomi yang menjadi inceran partai politik baik berideologi Islam maupun nasionalis.

Posisi jabatan menteri di Kemenag adalah medan pertarungan politik antara Nadhlatul Ulama dan Muhammadiyah (Noer, 1987). Masing-masing ormas tersebut juga terlibat dalam praktik politik dalam rangka reproduksi kekuasaan di Kemenag Denpasar. Hal ini dituturkan oleh informan berikut:

“NU-nisasi terjadi juga Kemenag Denpasar. Ini fakta dan realitas bahwa NU punya basis massa yang besar dan jauh lebih besar dari Muhammadiyah” (wawancara, tanggal 29 Agustus 2014).

Dari informasi di atas terungkap bahwa pertarungan NU dan Muhammadiyah tidak saja terjadi pada pusaran politik nasional, tetapi juga merambat ke tingkat lokal. Pada setiap level pemerintahan di Kemenag selalu terlihat adanya nuansa kontestasi dari dua ormas terbesar di Indonesia.

“Pada tahun 2007 teman saya mengikuti rapat Media Dinamika Umat diadakan di rumah ketua umum NU di Denpasar. Di dalam rapat tersebut dibicarakan bagaimana strategi menguasai Kemenag karena saat itu Muhammadiyah sudah menguasai menteri

pendidikan. Kemudian pada tahun 2008 saya dengar salah seorang pejabat Kemenag (Kabag TU) yang berasal dari Muhammadiyah dimutasi ke Magelang” (wawancara, tanggal 29 Agustus, 2014).

Ormas maupun partai politik menyadari perlunya memiliki kekuasaan yang besar dalam birokrasi dan jabatan publik untuk memperluas kekuasaan. Memang sejak 1984 melalui muktamar NU di Situbondo, dengan keputusan NU kembali ke *khittah* 1926 dan menjauhi politik praktis. Tetapi, representasi ideologi NU terlihat jelas melalui Partai Kebangkitan Bangsa (PKB).

Dalam pandangan Azra (2000), kontestasi partai politik Islam dalam ruang publik belum mencapai sebagaimana mestinya. Kontestasi yang terjadi belum menempatkan nilai-nilai politik Islam yang substantif seperti kemashalatan, pluralisme, hak-hak asasi manusia, jihad perdamaian, dan seterusnya. Nilai-nilai pragmatisme justru yang mengemuka, semata-mata karena dorongan atau libido kekuasaan. Dengan demikian, kebijakan-kebijakan yang dilahirkan di Kemenag alih-alih mengedepankan kepentingan umat malah terkontaminasi oleh misi terselubung partai serta kepentingan para elit.

Kultur politik Indonesia melahirkan parta politik yang bersifat oligarki atau dikuasai dan dikendalikan sekelompok orang. Partai politik gagal membangun komunikasi politik antara pimpinan dengan anggota, antara pimpinan dan massa rakyat. Aspirasi rakyat cenderung tertinggal di belakang, dengan mengedepankan tujuan atau misi partai. Sekalipun partai berideologi Islam, namun belum tentu memperjuangkan kemaslahatan umat. Karena itu kebijakan yang lahir dari kepentingan politik seperti kebijakan daftar tunggu tidak menyentuh persoalan masyarakat yang substansial, bahkan menjauh dari hati nurani rakyat. Sebagaimana R.H. Soltou mendefinisikan partai politik adalah kelompok terorganisir, yang bertindak sebagai satu kesatuan politik, yang dengan memanfaatkan kekuasaan memilih, bertujuan menguasai pemerintah dan melaksanakan kebijakan umum mereka.

## **E. Simpulan**

Penetapan sistem daftar tunggu sebagai sebuah kebijakan dalam manajerial haji memberikan perenungan bahwa kebijakan negara seharusnya mengakar dari rakyat. Moto pemerintahan berasaskan demokrasi ”dari rakyat untuk rakyat dan oleh rakyat” bukan hanya menjadi slogan tetapi harus menjadi paradigma manajemen pemerintahan. Belajar dari kegagalan rezim pemerintahan orde Baru yang *top down*, pemerintah

harus mau mendengar aspirasi rakyat dan mampu memformulasikan kebijakan tanpa mengorbankan rasa keadilan rakyat.

Mengingat filsafat ritual haji yang bermakna reflektif mendalam, medium penciptaan manusia-manusia baru (fitrah kembali) adalah manusia yang kelak membawa api kesucian, semangat jihad perdamaian, pembaharuan bagi lingkungan sosialnya maka penyelenggaraan haji harus dilakukan secara serius. Pemimpin dalam Kemenag seharusnya meneladani prinsip manajemen dan *leadership* Rasulullah yang *tawadhu* (rendah hati), *siddiq* (memperlakukan orang lain dengan jujur), *tsiqah kamilah* (percaya penuh), mendahulukan kepentingan orang lain, *amanah* (bertanggung jawab), *tabligh* (komunikatif), dan *fathanah* (berakal panjang).

Melalui prinsip manajemen haji yang berkeadilan, penyelenggaraan haji harus membuka kesempatan bagi masyarakat yang kurang mampu. Karena itu, sistem manajerial, pengelolaan dana abadi umat, dan investasi sukuk harus mendukung pembiayaan haji yang terjangkau. Ongkos haji mungkin tak akan menjadi murah, tetapi kemampuan pengelolaan haji yang efisien dapat mendukung wacana subsidi bagi CJH kurang mampu. Praksis sosial yang ditunjukkan oleh masyarakat dalam merespon penyelenggaraan haji yang berkeadilan dan tidak diskriminatif menjadi medium bagi pembelajaran dan kesadaran masyarakat terhadap praktik-praktik kekuasaan yang diskursif.

Bentuk-bentuk politik negara dalam kebijakan sistem daftar tunggu haji terdiri dari: (1) regulasi negara terhadap agama, (2) elitisme pengelolaan haji, (3) monopoli Kemenag sebagai regulator, operator, dan eksekutor haji, dan (4) reproduksi kekuasaan negara dalam bidang haji. Politik negara pada kebijakan sistem daftar tunggu haji diwujudkan dalam bentuk intervensi negara dalam kehidupan beragama melalui regulasi. Pemerintah dalam hal ini menjalankan politik kekuasaan sekaligus menjaga stabilitas politik dalam rangka menengahi multikulturalisme Indonesia. Kebijakan sistem daftar tunggu adalah kebijakan yang lahir dari elitisme partai dan pengambil keputusan dalam pemerintahan dalam hal ini Kemenag. Kebijakan tersebut bersifat ideologis dan sarat dengan relasi kekuasaan. Negara melalui Kemenag telah memonopoli penyelenggaraan haji karena terlibat sepenuhnya dalam tahapan regulasi, operasional, dan eksekusi di lapangan. Motif dari kebijakan ini adalah memperluas kekuasaan melalui reproduksi kekuasaan melalui sistem regulasi dan aturan yang ideologis demi penguasaan fungsi

Kemenag yang strategis dan melimpah dengan sumber daya pendanaan bagi negara dan partai politik.

## Referensi

- Assegaf, Abd. Rahman. (2007). *Desain Riset Sosial Keagamaan: Pendekatan Integratif-Interkonektif*, Yogyakarta: Gama Media.
- Barker, Chris. (2004). *Cultural Studies: Teori dan Praktek*. Yogyakarta: Kreasi Wacana
- Baso, Ahmad. (2006). *NU Studies: Pergolakan Pemikiran Antara Fundamentalisme Islam*, Jakarta: Erlangga.
- Berger, Peter L. (1991). *Kabar Angin dari Langit: Makna Teologi dalam Masyarakat Modern*. Jakarta: LP3ES.
- Bogdan, R. C dan Biklen, S. K. (2003). *Qualitative Research for Education: An introduction to Theories and. Methods*, New York: Pearson Education group.
- Bourdieu, Pierre. (1962). *The Algerians 1960*, London: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (1991). *Language and Symblic Power*, Cambrige: Polity Press.
- Budiardjo, Miriam. (2003). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramrdia Pustaka Utama.
- Chalid, KH. Idham. (1976). *Ulama sebagai Pemimpin Masyarakat dalam Kehidupan Konstitusi Indonesia*, dalam kumpula tulisan “Ulama dan Pembangunan”, Jakarta: Panitia Musyawarah Majelis Ulama Seluruh Indonesia.
- Fakih, Mansour. ( 2002). *Jalan Lain: Manifesto Intelektual Organik*, Jogjakrta: INSIST Press & Pustaka Pelajar
- Fatwa, A.M. (2000). *Satu Islam , Banyak Partai*. Dalam kumpulan tulisan ”Muhammadiyah ”Di gugat”:Reposisi di tengah Indonesia yang Berubah”. Jakarta: Kompas.
- Foucault, Michele. (1977). *Discipline and Punishment: The Birth of the Prison*. New York: Vintage Books.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Pengetahuan dan Metode, Karya-karya Penting Foucault*. Yogyakarta: Jalasutra.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Arkeologi Ilmu-ilmu Kemanusiaan*, (Terjemahan. B. Priambodo dan Pradana Boy). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Giddens, Anthony. (1979). *Central Problems in Social Theory: Action, Structure, and Contradiction in Social Analysis*, California: University of California Press.

- \_\_\_\_\_. (1999). *Jalan Ketiga Pembaruan Demokrasi Sosial*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Hardiman, F.Budi. (2007). *Filsafat Modern*, Jakarta: Gramedia
- Kebung, Konrad SVD. (2008). *Rasionalisasi dan Penemuan Ide-Ide*, Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Kholil, Syukur. (2006). *Metodologi Penelitian Komunikasi*, Bandung: Citapustaka Media.
- Kuper, Adam & Jessica Kuper. (2000). *Ensiklopedi Ilmu-Ilmu Sosial*, Jakarta: Radjagrafindo Persada.
- Lasswell, Harold. (1986). *Psychopathology and Politics*, Chicago: University of Chicago Press
- Lubis. M. Solly. (1981). *Ilmu Negara*. Bandung: Alumni.
- Parchiano, Novella, Listiyono Santoso dkk. (2007). *Epistemologi Kiri*, Yogyakarta: Ar Ruzz Media.
- Putra. Fadilah. (2004). *Partai Politik dan Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Quinn. George. (2012). *The Muslim Saints of Bali*, makalah pada Bali in Global Asia Conference, Udayana University, Denpasar, Australian National University.
- Saleh. A. Chunaini. (2008). *Penyelenggaraan Haji Era Reformasi: Analisis Internal Kebijakan Publik* Departemen Agama, Jakarta: Pustaka Alvabet.
- Shefter, Martin. (1994). *Political Party and The State: The American Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Sumardi, Mulyanto dkk. (1982). *Penelitian Agama :Masalah dan Pemikiran*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Takwin, Bagus. (2009). *Akar-Akar Ideologi : Kajian Konsep Ideologi dari Plato hingga Bourdieu*, Yogyakarta: Jalasutra.