

SENTRALISASI PEMBAYARAN DAM SEBAGAI STRATEGI PEMENUHAN HAK JEMAAH HAJI

Jujun Junaedi¹, Amirudin²

¹²Program Studi Manajemen Dakwah, Fakultas Dakwah dan Ilmu Komunikasi,
UIN Syarif Hidayatullah Jakarta

*Email: jujun.junaedi22@mhs.uinjkt.ac.id; amirudin@uinjkt.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji sentralisasi pembayaran Dam bagi jemaah haji reguler Indonesia tahun 2026 sebagai strategi manajerial Kementerian Haji dan Umrah (Kemenhaj) dalam memenuhi hak jemaah sebagaimana diamanatkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2025. Kebijakan ini lahir di tengah transisi kelembagaan dan kekosongan Peraturan Pemerintah, ditandai penerbitan Surat Edaran Nomor S-50/BN/2026. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif-analitis, dengan data dikumpulkan melalui wawancara mendalam terhadap sembilan informan (regulator, KBIHU, jemaah), observasi partisipan, dan studi dokumentasi, dianalisis menggunakan kerangka Fungsi Manajemen POAC, 7S McKinsey, dan indikator Pelayanan Publik Dwiyanto. Hasil penelitian menunjukkan peningkatan partisipasi pembayaran Dam melalui kanal resmi dari sekitar 8.500 jemaah pada 2025 menjadi 199.632 jemaah pada 2026, meski penindakan pelanggaran masih terkendala lemahnya daya ikat hukum instrumen kebijakan yang digunakan.

Kata Kunci: Sentralisasi Dam; Kemenhaj; Hak Jemaah; Tata Kelola Haji; Pelayanan Publik

ABSTRACT

This study examines the centralization of Dam (expiatory sacrifice) payments for Indonesian regular Hajj pilgrims in 2026 as a managerial strategy of the Ministry of Hajj and Umrah (Kemenhaj) in fulfilling pilgrims' rights mandated by Article 6 of Law Number 14 of 2025. This policy emerged amid institutional transition and the absence of a Government Regulation, marked by the issuance of Circular Letter Number S-50/BN/2026. The study employs a descriptive-analytical qualitative approach, with data collected through in-depth interviews with nine informants (regulators, KBIHU, and pilgrims), participant observation, and documentation study, analyzed using the Management Functions (POAC) framework, the McKinsey 7S model, and Dwiyanto's Public Service indicators. The findings show an increase in Dam payment participation through official channels, from approximately 8,500 pilgrims in 2025 to 199,632 pilgrims in 2026,

although enforcement of violations remains constrained by the weak legal force of the policy instrument used.

Keywords: *Dam Centralization; Ministry of Hajj and Umrah; Pilgrims' Rights; Hajj Governance; Public Service*

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan ibadah haji bagi mayoritas jemaah Indonesia dilaksanakan melalui skema Tamattu' yang mewajibkan penyembelihan hewan Dam sebagai konsekuensi syar'i atas penggabungan umrah dan haji dalam satu waktu ihram (Az-Zuhaili, 1997: 2357-2358). Data resmi menunjukkan bahwa pada musim haji 2025, sebanyak 99,3 persen jemaah reguler Indonesia menempuh skema ini (Kumparan, 2026), sehingga pembayaran Dam bukan lagi persoalan insidental, melainkan kewajiban massal yang menuntut tata kelola memadai. Kelonggaran fikih yang memungkinkan penggabungan ibadah umrah dan haji dalam satu waktu ini pada dasarnya dipilih mayoritas jemaah karena mempertimbangkan profil sosiologis mereka yang didominasi kelompok lanjut usia dan berisiko kesehatan tinggi (Hamid, 2020: 24), sehingga keringanan fisik menjadi pertimbangan utama di atas kompleksitas kewajiban Dam yang menyertainya.

Dam sendiri bukan sekadar denda administratif, melainkan sarana ibadah yang mengandung Maqashid Syariah, yakni jembatan kemanusiaan untuk menghidupi fakir miskin di Tanah Haram (Ibn 'Āsyūr, 1984: 267). Nilai ekonomi yang dihasilkan dari ibadah Dam jemaah Indonesia diproyeksikan mencapai Rp567 miliar (Pusat Kajian Strategis BAZNAS, 2025: 57), sebuah potensi keuangan sosial Islam yang besar apabila dikelola secara terpusat.

Namun, idealita syariat tersebut berhadapan dengan realitas operasional yang jauh dari memadai. Selama bertahun-tahun, pembayaran Dam berlangsung tanpa mekanisme terpusat, sehingga jemaah, khususnya kelompok lanjut usia dengan keterbatasan literasi keuangan lintas negara, rentan menjadi sasaran oknum "Panglima Dam" yang menawarkan jasa penyembelihan dengan praktik manipulatif harga (Kementerian Agama Daerah Istimewa Yogyakarta, 2023). Pemerintah sejatinya telah merespons persoalan ini sejak 2024 melalui Surat Edaran Dirjen Penyelenggaraan Haji dan Umrah Nomor 04 Tahun 2024, namun instrumen imbauan tersebut dinilai belum cukup mengatasi pasar tidak resmi secara menyeluruh. Disparitas harga hewan sembelihan di pasar tidak resmi turut memperburuk kerentanan jemaah, dengan kisaran harga

kambing di Makkah yang dapat bervariasi drastis akibat ketiadaan standar baku yang mengikat secara hukum (Mahfudzi, 2021: 5-6). Regulasi awal berupa Surat Edaran Dirjen PHU Nomor 04 Tahun 2024 sebenarnya telah menunjuk Rumah Potong Hewan Al-Ukaisiyah dan Rumah Potong Hewan Adahi sebagai lembaga resmi pembayaran Dam. Namun imbauan administratif tersebut belum diikuti kewenangan eksekutif yang memadai untuk menindak pelanggaran di lapangan, sebagaimana kelak mendorong kebutuhan penguatan kelembagaan dengan otoritas yang lebih definitif.

Data resmi turut menunjukkan bahwa skema Ifrad dan Qiran, yang tidak mewajibkan Dam, hanya dipilih oleh 0,66 persen dan 0,04 persen jemaah Indonesia secara berurutan (Kumparan, 2026), sehingga kewajiban Dam sesungguhnya berlaku bagi hampir keseluruhan populasi jemaah haji reguler Indonesia setiap tahunnya. Transformasi kelembagaan pun ditempuh melalui pembentukan Badan Penyelenggara Haji (BP Haji) pada akhir 2024 sebagai tahapan awal, sebelum akhirnya ditingkatkan menjadi Kementerian Haji dan Umrah (Kemenhaj) sebagai institusi independen setahun kemudian (Kementerian Haji dan Umrah Republik Indonesia, 2026), dikukuhkan melalui Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah. Pasal 6 undang-undang tersebut secara eksplisit menetapkan pelayanan Dam sebagai hak jemaah yang wajib dilindungi negara dari praktik percaloan.

Memasuki operasional haji 2026, Kemenhaj dihadapkan pada masa transisi krusial: amanat undang-undang harus segera dieksekusi, sementara Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) sebagai payung hukum teknis definitif masih dalam tahap penggodokan. Menjawab kebuntuan tersebut, Kemenhaj menerbitkan Surat Edaran Direktur Jenderal Bina Penyelenggaraan Haji dan Umrah Nomor S-50/BN/2026 tentang Pilihan Jenis Haji dan Pelaksanaan Pembayaran Dam, yang mewajibkan pembayaran melalui kanal resmi baik di Tanah Air (bekerja sama dengan BAZNAS, LAZ, organisasi keagamaan, dan KBIHU) maupun di Arab Saudi melalui platform digital Nusuk Masar.

Penelitian mengenai tata kelola Dam sesungguhnya telah beberapa kali dilakukan, namun dengan fokus dan pisau analisis yang berbeda. Mutho'am (2021) merekonstruksi pelaksanaan Dam berbasis kemaslahatan umat dan merekomendasikan pembentukan badan pengelola khusus, sementara penelitian ini menganalisis kebijakan konkret yang telah direalisasikan Kemenhaj pada 2026. Rangkuti (2024) menyoroti potensi ekonomi Dam dari perspektif makro dan mendesak penyusunan grand design kebijakan, sedangkan penelitian ini berfokus pada analisis

manajerial-operasional atas kebijakan sentralisasi yang sudah berjalan. Kajian yang lebih spesifik pada aspek pelayanan haji turut ditemukan pada penelitian Amirudin dan Triantoro (2022) yang mengukur kualitas pelayanan manasik haji pada tingkat KBIHU, namun belum menyentuh ranah kebijakan sentralisasi pembayaran Dam pada level kementerian.

Dengan demikian, terdapat kesenjangan penelitian (*gap research*) mengenai bagaimana strategi manajerial pemerintah mengelola kebijakan sentralisasi Dam pada masa transisi kelembagaan yang ditandai kekosongan hukum. Sebuah celah yang berupaya diisi oleh penelitian ini. Urgensi akademis penelitian ini terletak pada posisinya sebagai dokumentasi empiris mengenai bagaimana sebuah kementerian yang baru terbentuk menyusun dan mengeksekusi strategi manajerial di tengah dinamika wacana kebijakan dan keterbatasan instrumen hukum teknis, sekaligus mengawal implementasi Pasal 6 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2025 secara kritis pada tahun pertama penerapannya.

Berdasarkan pemaparan tersebut, penelitian ini dirumuskan untuk menjawab tiga pertanyaan: (1) bagaimana perencanaan dan pengorganisasian Kemenhaj dalam merumuskan kebijakan sentralisasi pembayaran Dam pada masa transisi kelembagaan; (2) bagaimana implementasi dan pengawasan kebijakan tersebut dalam mengeliminasi praktik kecurangan; dan (3) apa implikasi dan tantangan operasional dari kebijakan tersebut terhadap pemenuhan hak jemaah. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif-analitis. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam terhadap sembilan informan yang mewakili tiga unsur (regulator Kemenhaj, pengurus KBIHU, dan jemaah haji reguler tahun 2026), dilengkapi observasi partisipan pada forum penyusunan RPP Tata Kelola Dam, serta studi dokumentasi atas regulasi terkait. Analisis data mengikuti model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña (2014: 12-14), dengan keabsahan data dijamin melalui triangulasi sumber dan teknik.

LANDASAN TEORI

Penelitian ini menggunakan kerangka analisis yang disintesis dari tiga pendekatan teoretis untuk membedah strategi manajerial Kemenhaj secara berlapis berupa proses manajerial, kapasitas internal organisasi, dan capaian pelayanan publik. Fungsi Manajemen (POAC) dari George R. Terry digunakan sebagai kerangka proses, Kerangka 7S McKinsey sebagai instrumen pengayaan yang memotret kapasitas internal organisasi pada setiap fungsi, dan lima indikator Pelayanan Publik dari Agus Dwiyanto sebagai tolok ukur capaian kinerja pelayanan. Ketiga

kerangka teoretis ini diposisikan secara berjenjang: Fungsi Manajemen POAC berperan sebagai teori utama yang menjadi kerangka proses inti analisis, sementara Kerangka 7S McKinsey dan indikator Pelayanan Publik Dwiyanto berperan sebagai teori pendukung yang masing-masing memperkaya dimensi kapasitas internal dan dimensi hasil dari setiap fungsi manajemen tersebut. Kedudukan berjenjang ini memastikan bahwa siklus *Planning-Organizing-Actuating-Controlling* tetap menjadi tulang punggung struktur analisis, sementara elemen 7S dan indikator Pelayanan Publik berfungsi memperdalam pemahaman atas setiap tahapan siklus tersebut tanpa menggeser fokus utama pada proses manajerial itu sendiri. Sintesis ketiga kerangka ini dirumuskan penulis sebagai Model Integratif Tata Kelola Pelayanan Publik (MITPP), didasarkan pada argumen bahwa siklus proses manajerial (POAC) tidak dapat dinilai validitas capaiannya tanpa memperhatikan kesiapan kapasitas internal organisasi (7S) yang mendasarinya, sekaligus tidak dapat diklaim memenuhi tujuannya tanpa diverifikasi melalui hasil nyata yang dirasakan publik (indikator Pelayanan Publik). Ketiga lapis inilah, yakni proses, kapasitas, dan hasil, yang menjadi dasar logis mengapa setiap fungsi manajemen dalam penelitian ini diperkaya elemen 7S yang relevan dan diukur melalui indikator Pelayanan Publik yang sesuai.

Terry dan Franklin (1982: 4) merumuskan manajemen sebagai proses khas yang terdiri atas *Planning, Organizing, Actuating, dan Controlling* (POAC) untuk mencapai sasaran melalui pendayagunaan sumber daya. *Planning* adalah aktivitas memilih fakta dan merumuskan asumsi strategis untuk menentukan tindakan masa depan (Terry & Franklin, 1982: 155); fungsi ini diperkaya elemen *Strategy* dari 7S McKinsey, yaitu desain aksi taktis untuk menghadapi tantangan eksternal (Peters & Waterman, 1982: 41), dan capaiannya diukur melalui indikator Responsivitas, yakni daya tanggap birokrasi dalam mengenali kebutuhan masyarakat serta kesesuaian program dengan kebutuhan dan visi-misi organisasi (Dwiyanto dkk., 2011: 52).

Organizing merupakan proses penentuan, pengelompokan, dan penyusunan kegiatan kerja, termasuk pendelegasian wewenang kepada pihak yang tepat agar selaras dengan rencana dasar (Terry & Franklin, 1982: 268). Fungsi ini diperkaya elemen *Structure*, yaitu desain hierarki dan rantai komando yang mendikte hubungan antar-unit kerja (Waterman, Peters, & Phillips, 1980: 14), serta elemen *Staff*, yaitu profil dan kesiapan personel penggerak kebijakan (Peters & Waterman, 1982: 284). Berbeda dengan ketiga fungsi lainnya, *Organizing* dalam kerangka analisis ini tidak

diberikan indikator ukur langsung dari kelima indikator Pelayanan Publik, melainkan diposisikan sebagai prasyarat yang keberhasilannya baru dapat teramati secara tidak langsung melalui kualitas eksekusi pada fungsi *Actuating*.

Actuating adalah fungsi penggerakan yang mewujudkan rencana dan struktur ke dalam tindakan nyata di lapangan, diperkaya tiga elemen 7S sekaligus, yaitu *Systems* (infrastruktur dan prosedur operasional), *Skills* (kompetensi teknis pelaksana), dan *Style* (corak kepemimpinan dalam menggerakkan bawahan dan mitra) (Peters & Waterman, 1982: 43, 279, 284). Pencapaiannya diukur melalui tiga indikator Pelayanan Publik sekaligus, yaitu Produktivitas (kesesuaian hasil kerja dengan program dan pencapaian target yang ditetapkan), Kualitas Pelayanan (kehandalan aparatur dan kesesuaian pelaksanaan dengan prosedur), dan Responsibilitas (kesesuaian pelaksanaan kegiatan dengan prinsip hukum, prosedur administrasi, dan etika negara) (Dwiyanto dkk., 2011: 50, 53).

Adapun *Controlling* adalah proses penentuan capaian, evaluasi kinerja, dan penerapan tindakan korektif agar hasil selaras dengan rencana (Hasibuan, 2016: 241). Fungsi ini dijaga oleh *Shared Values*, yaitu nilai fundamental yang menjadi kiblat perilaku seluruh anggota organisasi (Peters & Waterman, 1982: 279), yang dalam kerangka ini diposisikan tidak terikat pada satu fungsi tertentu, melainkan meresap ke seluruh siklus POAC dengan keterkaitan fungsional khusus pada *Controlling* sebagai mekanisme penjamin bahwa proses manajerial tetap selaras dengan nilai institusional. Capaian fungsi ini diukur melalui indikator Akuntabilitas, yaitu sejauh mana kinerja birokrasi dapat dipertanggungjawabkan secara transparan kepada publik (Dwiyanto dkk., 2011: 54-55). Filosofi penempatan *Shared Values* sebagai nilai lintas-fungsi ini merujuk pada gagasan asli Peters dan Waterman yang menempatkan nilai bersama tepat di titik episentrum kerangka 7S, sebagai elemen pengikat yang menyatukan seluruh elemen lainnya (Peters & Waterman, 1982: 279). Dengan demikian, secanggih apa pun instrumen kebijakan yang dirumuskan pada tahap *Planning*, daya gunanya pada tahap *Actuating* dan *Controlling* tetap bergantung pada sejauh mana nilai integritas benar-benar dihayati oleh seluruh aparatur dan mitra pelaksana di lapangan.

Ketiga kerangka teoretis tersebut disintesis karena masing-masing memiliki fokus analitis berbeda namun saling melengkapi. POAC memetakan siklus proses manajerial namun tidak menyediakan instrumen untuk mengevaluasi kesiapan internal organisasi maupun mengukur manfaat bagi publik; 7S McKinsey dirancang sebagai instrumen diagnostik internal organisasi namun tidak menyediakan indikator baku untuk

mengukur akuntabilitas dan responsivitas terhadap publik; sedangkan indikator Pelayanan Publik Dwiyanto mengukur kinerja birokrasi dari sisi hasil (outcome) namun tidak menjelaskan tahapan proses manajerial maupun kondisi internal organisasi penyebabnya (Terry & Franklin, 1982: 155; Peters & Waterman, 1982: 37; Dwiyanto dkk., 2011: 48). Penggunaan lebih dari satu kerangka teoretis secara terintegrasi merupakan pendekatan yang lazim ketika fenomena yang diteliti bersifat multidimensional dan tidak dapat dijelaskan memadai oleh satu perspektif tunggal (Afifuddin & Saebani, 2009: 143).

Dalam konteks hukum positif, hak jemaah atas pelayanan Dam dijamin melalui Pasal 6 huruf (f) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2025 yang menetapkan bahwa setiap jemaah haji berhak mendapatkan pelayanan Dam, diperkuat Pasal 6 huruf (i) yang menjamin perlindungan atas hak keagamaan, kemanusiaan, dan finansial jemaah dari praktik eksploitasi dan manipulasi (Republik Indonesia, 2025). Ketentuan ini menempatkan jemaah bukan sekadar pihak yang membayar biaya perjalanan, melainkan sebagai pemegang hak yang dilindungi negara secara konstitusional, sehingga kelalaian negara melindungi jemaah dari praktik percaloan setara dengan pelanggaran terhadap dua lapis hak sekaligus, yaitu hak atas layanan yang sah dan hak atas perlindungan dari eksploitasi (Hadjon, 2011: 152). Kedua ketentuan ini menjadi rujukan normatif yang menegaskan bahwa pemenuhan hak jemaah tidak dapat diukur semata dari ketersediaan layanan, melainkan juga dari kualitas perlindungan hukum dan finansial yang menyertainya, sejalan dengan kelima indikator Pelayanan Publik yang digunakan dalam penelitian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kementerian Haji dan Umrah (Kemenhaj) Republik Indonesia resmi beroperasi sejak 8 September 2025, menyusul pengesahan Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2025, sebagai peningkatan status dari Badan Penyelenggara Haji (BP Haji) yang dibentuk setahun sebelumnya (Kementerian Haji dan Umrah Republik Indonesia, 2026). Kementerian ini mengusung visi mewujudkan penyelenggaraan ibadah haji dan umrah yang profesional, transparan, akuntabel, dan berorientasi pada kepuasan jemaah, dengan salah satu misinya menjamin hak konstitusional umat Islam dalam beribadah. Struktur pusatnya melibatkan lima direktorat jenderal, salah satunya Direktorat Jenderal Bina Penyelenggaraan Haji dan Umrah yang menjadi motor lahirnya berbagai kebijakan teknis, termasuk sentralisasi pembayaran Dam.

Pada operasional haji 2026, Kemenhaj menghadapi masa transisi krusial berupa mandat Pasal 6 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2025 untuk melindungi hak pelayanan Dam jemaah harus segera dieksekusi. Sementara amanat Pasal 6A ayat (1) menegaskan bahwa Menteri bertanggung jawab atas tata kelola Dam, dan Pasal 6A ayat (2) mengamanatkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tanggung jawab tersebut diatur melalui Peraturan Pemerintah. Oleh karena PP dimaksud belum disahkan, Kemenhaj menempuh langkah antisipatif berupa penerbitan Surat Edaran Nomor S-50/BN/2026 sebagai instrumen sementara untuk memenuhi tanggung jawab pada ayat (1) sembari menunggu penerbitan PP sebagaimana diamanatkan ayat (2).

Perencanaan dan Pengorganisasian Sentralisasi Pembayaran Dam

Pada aspek Planning, pemilihan instrumen kebijakan berbentuk Surat Edaran alih-alih Keputusan Menteri didasarkan pada pertimbangan hierarki hukum. Direktur Jenderal Bina Penyelenggaraan Haji dan Umrah menjelaskan bahwa undang-undang mengamanatkan pengaturan Dam melalui Peraturan Pemerintah, sehingga selama regulasi tersebut belum terbit, penerbitan Keputusan Menteri berpotensi bertentangan dengan amanat undang-undang. Surat Edaran dipilih sebagai langkah antisipatif untuk mengisi kekosongan hukum sembari menunggu RPP disahkan (Raharjo, wawancara pribadi, 25 Juni 2026). Ditinjau dari elemen *Strategy* dalam 7S McKinsey, keputusan ini dapat dimaknai sebagai langkah taktis-antisipatif yang memberikan basis operasional segera di tengah transisi kelembagaan.

Diuji terhadap indikator Responsivitas, langkah ini menunjukkan kesesuaian dengan sub-indikator daya tanggap terhadap kebutuhan mendesak jemaah (Dwiyanto dkk., 2011: 52) di mana Kemenhaj tidak menunggu selesainya RPP untuk bertindak, melainkan segera merumuskan instrumen transisional. Penilaian ini perlu ditautkan dengan preseden historis, yaitu Surat Edaran Dirjen PHU Nomor 04 Tahun 2024 yang pernah diterbitkan Kementerian Agama dengan maksud serupa namun dinilai belum cukup mengatasi pasar tidak resmi secara menyeluruh. Pemilihan kembali instrumen setingkat Surat Edaran oleh institusi baru menunjukkan bahwa kesesuaian program terhadap kebutuhan jemaah dari sisi kecepatan telah terpenuhi, meskipun pertanyaan mengenai daya ikat hukum instrumen tersebut tetap relevan untuk dicermati pada pembahasan berikutnya.

Perencanaan kebijakan ini turut diwarnai dinamika perbedaan pandangan keagamaan mengenai keabsahan pemotongan Dam di luar

Tanah Haram. Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor 41 Tahun 2011 menetapkan bahwa penyembelihan Dam di luar Tanah Haram tidak sah, sementara Forum Mudzakah Perhajian Indonesia 2024 dan Fatwa Majelis Tarjih dan Tajdid Pimpinan Pusat Muhammadiyah Nomor 04 Tahun 2026 memutuskan bahwa pengalihan lokasi penyembelihan ke Tanah Air sah secara syar'i demi kemaslahatan yang lebih besar (Majelis Ulama Indonesia, 2011; Mudzakah Perhajian Indonesia, 2024; Majelis Tarjih dan Tajdid Pimpinan Pusat Muhammadiyah, 2026). Menghadapi keragaman pandangan ini, Kemenhaj memilih tidak memaksakan satu opsi tunggal, melainkan merancang skema ganda yang memberi ruang bagi jemaah memilih pemotongan Dam di Tanah Air maupun di Arab Saudi. Pendekatan ini selaras dengan prinsip fiqh taisir (moderasi fikih) yang turut diterapkan Forum Komunikasi KBIHU dalam mengedukasi jemaah, tanpa memaksakan satu pandangan tunggal.

Pada fungsi Organizing, pembagian peran antara Kemenhaj dengan empat lembaga eksekutor Dam di Tanah Air, yaitu Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), Lembaga Amil Zakat (LAZ), organisasi keagamaan Islam, dan Kelompok Bimbingan Ibadah Haji dan Umrah (KBIHU), didasarkan pada mekanisme kepercayaan (*trust*) jemaah, bukan penunjukan sepihak oleh kementerian. Direktur Bina Jemaah Haji Reguler menjelaskan bahwa kata kuncinya adalah kepercayaan masyarakat sendiri kepada lembaga pilihannya, sehingga Kemenhaj memberikan ruang luas tanpa nota kesepahaman (MoU) formal, mengingat skala lembaga yang terlibat mencakup ribuan KBIHU dan LAZ di seluruh Indonesia (Mundzir, wawancara pribadi, 29 Juni 2026). Ditinjau dari elemen *Structure* dalam 7S McKinsey, pola ini merepresentasikan struktur organisasi yang bersifat cair (*loose coupling*), di mana Kemenhaj memosisikan diri sebagai regulator yang memberikan keleluasaan kepada mekanisme kepercayaan masyarakat, bukan sebagai pusat kendali tunggal.

Keempat lembaga eksekutor memiliki dasar keterlibatan yang sama, yaitu kepercayaan jemaah, dengan KBIHU memiliki keunggulan legalitas tambahan berupa izin operasional dan akreditasi berkala dari kementerian (Republik Indonesia, 2025: Pasal 52 dan 54). Namun demikian, ketiadaan struktur formal ini turut mencerminkan keterbatasan infrastruktur Kemenhaj di tingkat Kabupaten/Kota yang secara kelembagaan masih baru bertumbuh, bahkan pada sejumlah wilayah belum memiliki pegawai maupun penyuluh yang memadai. Kondisi tersebut mendorong KBIHU secara informal mengisi celah struktural ini, termasuk membantu percepatan pelunasan Biaya Perjalanan Ibadah Haji (Bipih) hingga

mencapai 70 persen dalam waktu singkat (Azhar, wawancara pribadi, 15 Juli 2026). Dengan demikian, ketiadaan struktur formal antar-lembaga bukan semata pilihan desain manajerial, melainkan juga konsekuensi dari realitas material bahwa aparaturnya negara di tingkat akar rumput belum sepenuhnya terbentuk pada masa transisi kelembagaan ini.

Sejalan dengan posisi *Organizing* yang tidak diberikan indikator ukur langsung dari Pelayanan Publik dalam kerangka analisis ini, pola koordinasi berbasis kepercayaan tersebut dideskripsikan secara struktural, dengan penilaian mengenai efektivitasnya baru dapat diuraikan melalui kualitas eksekusi pada fungsi *Actuating* yang dibahas pada subjudul berikutnya. Koordinasi dengan unsur KBIHU sendiri berjalan melalui pola hierarkis yang diistilahkan Sekretaris Jenderal DPP Forum Komunikasi KBIHU sebagai "K3S" (Komunikasi, Koordinasi, Kolaborasi, Sinergi), berjenjang dari tingkat pusat, provinsi, hingga kabupaten/kota, dikombinasikan dengan forum sosialisasi daring untuk menjangkau seluruh KBIHU se-Indonesia secara serentak. Sosialisasi ini ditempuh melalui dua jalur sekaligus, yaitu jalur hierarkis berjenjang dari DPP ke DPW, DPD, hingga tingkat KBIHU, maupun jalur langsung yang diikuti serentak oleh seluruh KBIHU tanpa mempertimbangkan tingkatan struktural (Azhar, wawancara pribadi, 15 Juli 2026). Kombinasi jalur hierarkis dan jalur langsung ini mencerminkan adaptasi pola komunikasi organisasi terhadap keterbatasan waktu sosialisasi menjelang musim haji, sekaligus memastikan keseragaman informasi yang diterima seluruh KBIHU tanpa bergantung sepenuhnya pada kecepatan penerusan informasi di setiap jenjang struktur.

Direktur Bina Jemaah Haji Reguler menambahkan bahwa keputusan untuk tidak mengikat lembaga eksekutor melalui nota kesepahaman formal turut didasari pertimbangan kepraktisan mengingat skala keterlibatan yang sangat luas:

"Kalau MoU tentu belum ya... Kan nggak mungkin kita harus MoU dengan LAZ. LAZ di Indonesia banyak, banyak banget. Nggak mungkin kan? KBIHU kita banyak. Ya sudah, mereka kita berikan kewenangan selama KBIHU-nya terdaftar secara resmi, LAZ-nya juga LAZ yang resmi" (Mundzir, wawancara pribadi, 29 Juni 2026).

Pernyataan ini menegaskan bahwa keleluasaan struktural yang diberikan Kemenhaj bukan semata kelonggaran administratif, melainkan turut mempertimbangkan legalitas formal masing-masing lembaga sebagai prasyarat keterlibatan, sehingga fungsi pengawasan Kemenhaj tetap dapat dijalankan melalui verifikasi status legalitas lembaga, bukan melalui pengikatan kontraktual satu per satu.

Pemantauan pelaksanaan di lapangan kemudian didelegasikan ke tingkat Kemenhaj Kabupaten/Kota berdasarkan data lembaga pilihan jemaah di masing-masing daerah, sebagaimana dicontohkan Direktur Bina Jemaah Haji Reguler mengenai praktik pemantauan kerja sama KBIHU dengan Lazismu di sejumlah wilayah (Mundzir, wawancara pribadi, 29 Juni 2026). Mekanisme delegasi berjenjang ini menegaskan bahwa meskipun struktur formal antar-lembaga di tingkat pusat bersifat cair, verifikasi kepatuhan tetap diupayakan berjalan melalui jalur instansi vertikal yang lebih dekat dengan pelaksanaan riil di lapangan.

Implementasi dan Pengawasan dalam Mengeliminasi Praktik Kecurangan

Pada fungsi Actuating, rencana awal pembayaran Dam di Arab Saudi melalui transfer langsung ke rekening Nusuk Masar mengalami kendala teknis, mengingat akun platform tersebut hanya dapat diakses petugas Kantor Urusan Haji (KUJ), bukan jemaah secara individual (Abdillah, wawancara pribadi, 29 Juni 2026). Ditinjau dari elemen *Systems* dalam 7S McKinsey, kesenjangan antara desain sistem digital yang terintegrasi dengan realitas akses lapangan ini menunjukkan bahwa transformasi digital tata kelola Dam masih berada pada tahap transisi, belum sepenuhnya end-to-end digital. Menyikapi kendala tersebut, Kemenhaj berkoordinasi dengan pihak Adahi menerapkan skema penjemputan langsung ke hotel-hotel jemaah, yang kemudian memunculkan kendala baru berupa hambatan bahasa antara petugas Adahi dan jemaah, diatasi dengan mendampingkan petugas Indonesia yang menguasai bahasa Arab (Abdillah, wawancara pribadi, 29 Juni 2026).

Skema jemput bola ini turut menghadapi keterbatasan rasio petugas Adahi terhadap jumlah hotel yang harus dilayani, bukan disebabkan kurangnya kesiapan personel dari sisi Kemenhaj, mengingat petugas Indonesia di setiap sektor dan hotel telah dipersiapkan sejak di Tanah Air. Masukan perbaikan berupa permintaan minimal tiga petugas Adahi per sektor telah disampaikan kepada otoritas Saudi, namun belum terealisasi konsisten di lapangan (Abdillah, wawancara pribadi, 29 Juni 2026). Sebagai jalur alternatif, sebagian petugas kloter yang memiliki literasi digital memadai memfasilitasi pembayaran mandiri melalui situs web Adahi menggunakan kartu debit atau kredit. Ditinjau dari elemen *Skills* dalam 7S McKinsey, yaitu kompetensi teknis pelaksana (Peters & Waterman, 1982: 284), pemanfaatan petugas kloter berliterasi digital dan pendampingan petugas berbahasa Arab menunjukkan bahwa kesenjangan

kompetensi teknis di lapangan dimitigasi secara *ad hoc* melalui pemanfaatan kompetensi individu petugas yang tersedia, bukan melalui pelatihan sistematis yang telah dirancang sejak tahap Planning. Data pembayaran mandiri ini tetap dilaporkan secara manual untuk diinput ke Siskohat-Nusuk Masar; Sistem Informasi dan Komputerisasi Haji Terpadu (Siskohat) sendiri berfungsi sebagai instrumen transparansi di tingkat hulu yang merekam jejak setoran Dam jemaah sejak di Tanah Air, memastikan setiap rupiah yang disetorkan tercatat sebagai saldo yang dapat dipertanggungjawabkan (Wardana & Suhartini, 2023: 582).

Pelaksanaan skema penjemputan di hotel turut menimbulkan beban administratif dan psikologis tersendiri bagi pembimbing KBIHU yang harus membawa dan mempertanggungjawabkan uang tunai Dam dalam jumlah besar sebelum diserahkan kepada petugas Adahi, meski secara regulasi tanggung jawab pembayaran langsung tersebut bukan berada di pundak KBIHU (Syaifurahman, wawancara pribadi, 17 Juli 2026). Beban ini diperberat oleh keterbatasan sistem pencatatan manual, termasuk penerbitan bukti pembayaran yang bersifat kolektif per rombongan alih-alih per individu jemaah, sebuah kondisi yang oleh salah satu informan KBIHU dinilai masih berada pada tahap komputerisasi, bukan digitalisasi penuh, mengingat proses pencatatan hanya memindahkan data ke perangkat komputer tanpa integrasi sistem yang menyeluruh (Syaifurahman, wawancara pribadi, 17 Juli 2026). Keluhan serupa turut disampaikan mengenai proses penghitungan manual yang memakan waktu di pihak Adahi, meski dinilai sebagai bagian dari penyesuaian wajar pada masa peralihan aturan baru (Azhar, wawancara pribadi, 15 Juli 2026). Kondisi ini menggarisbawahi bahwa kesenjangan antara desain sistem digital yang terintegrasi dengan praktik pencatatan manual di lapangan bukan semata persoalan teknologi, melainkan juga bagian dari proses pembelajaran institusional yang wajar terjadi pada tahap awal transformasi birokrasi.

Diuji terhadap sub-indikator kesesuaian pelayanan dengan prosedur resmi (Kualitas Pelayanan) dan kepatuhan terhadap prosedur administrasi (Responsibilitas), praktik jemput bola, penghitungan tunai, dan penerbitan kuitansi kolektif per rombongan alih-alih per individu perlu disandingkan dengan Standar Operasional Prosedur pembayaran Dam yang mensyaratkan verifikasi individual dan Berita Acara Serah Terima berjenjang (Dwiyanto dkk., 2011: 50, 53). Kesenjangan antara kepatuhan prosedural di atas kertas dengan adaptasi lapangan ini merupakan pola yang lazim ditemukan pada tahap awal transformasi digital birokrasi,

meski tetap menyisakan implikasi bagi kerentanan penelusuran individual apabila kelak diperlukan penyelesaian sengketa pembayaran.

Pada ranah domestik, pelaksanaan berjalan relatif berbeda. Sebagian KBIHU berinisiatif memisahkan penarikan biaya Dam dari uang biaya hidup (living cost) jemaah, ditagihkan terpisah sejak di Tanah Air, guna memastikan living cost benar-benar digunakan sesuai peruntukannya (Vierlian, wawancara pribadi, 25 Juli 2026). Proses penyembelihan dan distribusi daging Dam di Tanah Air turut didokumentasikan melalui video per nama jemaah, melibatkan Rumah Potong Hewan resmi, dan disalurkan kepada penerima manfaat di sekitar lokasi KBIHU, termasuk yayasan yatim piatu dan panti jompo, sejalan dengan prinsip Maqashid Syariah yang mengutamakan kemaslahatan bagi fakir miskin (Arief, wawancara pribadi, 21 Juli 2026).

Data rekapitulasi menunjukkan peningkatan partisipasi pembayaran Dam melalui kanal resmi. Sebelum keberangkatan, tercatat 10.779 jemaah dari 24 provinsi mendaftarkan pilihan pemotongan Dam di Tanah Air, dengan konsentrasi mencolok di Jawa Timur dan Jawa Tengah yang bersama-sama menyumbang mendekati 80 persen pendaftar awal, sementara mayoritas provinsi lain termasuk DKI Jakarta tidak tercatat sama sekali. Angka ini kemudian meningkat menjadi 53.506 jemaah pada rekapitulasi final pasca-pelaksanaan haji (Na'im, komunikasi pribadi, 29 Juni 2026).

Tabel 1. Rekapitulasi Pilihan Skema Haji dan Dam Musim Haji 2026

Kategori	Jumlah Jemaah
Dam di Tanah Suci (Adahi)s	135.367
Dam di Tanah Air	53.506
Puasa (alternatif non-sembelih)	6.453
Haji Ifrad (non-Dam)	4.084
Wafat pra-Arafah (dibadalkan)	222
Total Terverifikasi	199.632

Sumber: Diolah dari data Kasubdit Dokumen dan Perlengkapan Haji Kemenhaj RI, 2026

Tabel 1 menunjukkan bahwa dari total kuota haji reguler 203.320 jemaah sesuai Keputusan Menteri Haji dan Umrah Nomor 6 Tahun 2026, rekapitulasi ini baru memverifikasi 199.632 jemaah, menyisakan selisih 3.688 jemaah yang proses verifikasi masih berlangsung secara berjenjang melalui instansi vertikal Kemenhaj (Mundzir, wawancara pribadi, 29 Juni 2026). Diuji satu per satu terhadap empat sub-indikator Produktivitas (Dwiyanto dkk., 2011: 50). *Pertama*, kesesuaian hasil kerja dengan program yang ditetapkan menunjukkan hasil yang selaras dengan tujuan program itu sendiri, tercermin dari peningkatan jumlah jemaah yang membayar melalui kanal resmi dari sekitar 8.500 pada 2025 (Kementerian Agama Republik Indonesia, 2026) menjadi 199.632 pada 2026. *Kedua*, pencapaian kegiatan secara efektif dan efisien masih perlu dicermati, mengingat sebagian besar peningkatan pada skema Tanah Air, dari 10.779 menjadi 53.506 jemaah, terjadi pasca-keberangkatan, bukan pada fase sosialisasi pra-keberangkatan sebagaimana dirancang pada tahap Planning, sehingga efisiensi waktu sosialisasi belum sepenuhnya tercapai. *Ketiga*, perbandingan antara pelayanan yang diberikan dengan hasil yang diperoleh menunjukkan pola yang berimbang pada ranah domestik, di mana pemisahan dana *living cost* dan pendokumentasian distribusi daging memberi kejelasan hasil yang sepadan dengan upaya pelayanan, namun pada ranah pelaksanaan di Arab Saudi belum sepenuhnya sepadan, mengingat keterbatasan rasio petugas Adahi yang belum terselesaikan. *Keempat*, pencapaian target belum dapat dipastikan secara penuh (203.320 jemaah haji reguler), mengingat selisih 3.688 jemaah yang belum terverifikasi serta ketiadaan target resmi yang dipublikasikan sebagai pembanding. Kontras hasil pada keempat sub-indikator ini menunjukkan bahwa evaluasi Produktivitas perlu dibedakan antara capaian kolektif nasional dengan pola pelaksanaan pada masing-masing ranah.

Elemen *Style* dalam 7S McKinsey turut memperlihatkan kontras gaya kepemimpinan antar-level pejabat Kemenhaj yang memengaruhi tingkat kepatuhan mitra pelaksana. Insiden pernyataan publik pejabat setingkat Wakil Menteri terkait dugaan pelanggaran KBIHU tanpa proses klarifikasi (tabayyun) terlebih dahulu dinilai kurang proporsional oleh sejumlah informan KBIHU (Arief, wawancara pribadi, 21 Juli 2026), berbeda dengan pendekatan pejabat Eselon I dan II yang mendapat apresiasi karena konsistensi komunikasi dua arah melalui kanal informal yang responsif terhadap pertanyaan teknis KBIHU (Arief, wawancara pribadi, 21 Juli 2026).

Salah satu insiden yang memperkuat catatan mengenai pentingnya verifikasi data sebelum pernyataan publik disampaikan adalah kasus wawancara dadakan seorang pejabat Kemenhaj kepada jemaah perihal biaya yang dibayarkan kepada KBIHU pada sesi manasik massal di asrama haji. Jawaban yang diberikan saat itu berasal dari pendamping yang bukan merupakan jemaah atau keluarga yang bersangkutan, sehingga angka yang tersiar keliru; setelah dilakukan pengecekan langsung, rincian biaya yang sebenarnya mencakup komponen Dam, bimbingan, layanan kesehatan, dan sewa kursi roda menunjukkan besaran yang berbeda cukup jauh secara nominal dari yang tersiar (Arief, wawancara pribadi, 21 Juli 2026). Insiden ini menegaskan bahwa pernyataan publik pada level teknis oleh pejabat tinggi berpotensi menimbulkan kesalahpahaman apabila tidak didahului verifikasi data lapangan yang memadai, sebuah catatan yang relevan bagi penguatan sub-indikator Responsibilitas ke depan.

Diuji terhadap indikator Responsibilitas, yaitu kesesuaian pelaksanaan kegiatan birokrasi dengan prinsip hukum, prosedur administrasi, dan etika negara (Dwiyanto dkk., 2011: 53), kedua insiden di atas menunjukkan bahwa kepatuhan terhadap etika negara dalam berkomunikasi dengan mitra pelaksana dan publik belum konsisten di seluruh jenjang kepemimpinan Kemenhaj. Pejabat Eselon I dan II menunjukkan kepatuhan etika komunikasi yang lebih terjaga melalui verifikasi dan responsivitas kanal informal, sementara insiden pada level Wakil Menteri menunjukkan celah pada aspek kehati-hatian prosedural sebelum pernyataan disampaikan kepada publik. Inkonsistensi ini berpotensi memengaruhi capaian Responsibilitas pada level relasi kelembagaan, meski dampaknya tampak lebih dapat dimaklumi pada level penerimaan langsung jemaah.

Pada fungsi Controlling, penanaman nilai integritas kepada petugas dilakukan sejak masa pembekalan sebelum keberangkatan, berlandaskan konsep khalifatullah fil ardh dan amanah (Abdillah, wawancara pribadi, 29 Juni 2026), sebuah nilai *Shared Values* yang turut dikonfirmasi konsisten oleh informan pada fungsi Planning dan Actuating lainnya. Mekanisme deteksi pelanggaran dilakukan melalui identifikasi silang data pembayaran Dam di tingkat kloter, membandingkan jemaah yang telah membayar melalui Adahi dengan yang belum, meski pengawasan ini belum sepenuhnya mampu mengeliminasi transaksi dengan mukimin (calo lokal tidak resmi), disebabkan lemahnya daya ikat hukum Surat Edaran sebagai instrumen penegakan (Mundzir, wawancara pribadi, 29 Juni 2026; Arief, wawancara pribadi, 21 Juli 2026). Fungsi pembinaan dan penindakan

dijalankan secara terpisah secara kelembagaan antara Direktorat Jenderal Bina PHU dan Direktorat Jenderal Pengendalian, dengan skema reward and punishment yang pada saat penelitian dilakukan masih dalam proses, belum sampai pada tahap penjatuhan sanksi definitif (Raharjo, wawancara pribadi, 25 Juni 2026).

Diuji terhadap dua sub-indikator Akuntabilitas, yaitu kelengkapan laporan pertanggungjawaban dan kesesuaian kegiatan kerja dengan laporan yang disampaikan (Dwiyanto dkk., 2011: 54-55), proses deteksi dan pembinaan di atas menunjukkan bahwa mekanisme pelaporan formal telah dirancang dan berjalan pada sub-indikator pertama, tercermin dari identifikasi silang data pembayaran di tingkat kloter. Namun demikian, kesesuaian antara kegiatan penindakan dengan laporan yang disampaikan pada sub-indikator kedua belum dapat dievaluasi secara penuh, mengingat proses sanksi definitif masih berlangsung pada saat penelitian dilakukan. Penuntasan kedua sub-indikator ini turut bergantung pada penyelesaian payung hukum definitif yang dibahas lebih lanjut pada subjudul berikutnya.

Implikasi dan Tantangan Pemenuhan Hak Jemaah

Pertama, kekosongan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Tata Kelola Dam Jemaah Haji teridentifikasi sebagai kondisi yang mengakar di seluruh fungsi POAC yang telah diuraikan sebelumnya menjadi alasan pemilihan Surat Edaran alih-alih Keputusan Menteri pada fungsi *Planning*, faktor pembentuk ketiadaan nota kesepahaman formal antar-lembaga pada fungsi *Organizing*, kendala penegakan penuh terhadap praktik pelanggaran yang masih bertahan pada fungsi *Actuating*, serta belum tuntasnya proses sanksi definitif pada fungsi *Controlling*. Ditinjau dari perspektif hukum administrasi negara, Pasal 6A ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2025 menegaskan bahwa Menteri bertanggung jawab atas tata kelola Dam, sementara Pasal 6A ayat (2) secara eksplisit mengamanatkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tanggung jawab tersebut diatur melalui Peraturan Pemerintah, bukan melalui instrumen di bawahnya (Republik Indonesia, 2025). Dengan demikian, penerbitan Surat Edaran Nomor S-50/BN/2026 bukan merupakan pelaksanaan langsung amanat undang-undang, melainkan langkah antisipatif administratif yang ditempuh Kemenhaj untuk memenuhi tanggung jawab pada ayat (1) selama PP yang diamanatkan ayat (2) belum disahkan. Sifat sementara instrumen ini, meski memberikan basis operasional jangka pendek, belum sepenuhnya dapat menggantikan fungsi Peraturan Pemerintah sebagai payung hukum definitif, sebagaimana

tercermin dari keterbatasan pengikatan formal antar-lembaga dan lambannya proses penindakan sanksi yang telah diuraikan pada subjudul sebelumnya.

Kedua, resistensi sebagian jemaah yang meyakini keabsahan ibadah Dam hanya dapat dirasakan apabila menyaksikan langsung proses penyembelihan, diidentifikasi Direktur Jenderal Bina PHU sebagai kendala terberat dalam pelaksanaan tata kelola Dam (Raharjo, wawancara pribadi, 25 Juni 2026). Temuan ini memiliki keterkaitan erat dengan konsep Maqashid Syariah yang telah diuraikan pada bagian Landasan Teori, khususnya pandangan Ibn ‘Āsyūr bahwa esensi penyembelihan Dam bukan semata ritual vertikal penyaksian langsung, melainkan sarana pemenuhan kemaslahatan pangan bagi fakir miskin (Ibn ‘Āsyūr, 1984: 267). Resistensi budaya ini pada dasarnya mencerminkan kesenjangan pemahaman antara orientasi ritualistik-simbolik dengan orientasi substantif-maslahat dalam memaknai ibadah Dam, sebuah pola kerentanan sosiologis yang serupa dengan kerentanan jemaah terhadap pendekatan personal oknum percaloan yang diuraikan pada bagian Pendahuluan. Pendekatan fiqh taisir (moderasi fikih) yang diterapkan Forum Komunikasi KBIHU dalam mengedukasi jemaah menunjukkan upaya konkret menjembatani kesenjangan ini tanpa memaksakan keseragaman pandangan, meski keberhasilan pendekatan edukatif pada level individu jemaah tetap menyisakan pekerjaan rumah struktural pada level kebijakan mengingat sifat resistensi budaya yang cenderung berjangka panjang.

Sekretaris Jenderal DPP Forum Komunikasi KBIHU menjelaskan penerapan prinsip ini secara langsung kepada jemaah:

"Kita jangan memaksakan. Intinya kita memberikan kepada mereka pencerahan... Kalau bapak ibu sekarang percaya di sana, harus di sana, ya sudah, monggo... Jadi kalau memang di Tanah Air, lakukan lah di Tanah Air. Boleh, boleh" (Azhar, wawancara pribadi, 15 Juli 2026).

Pendekatan edukatif yang tidak memaksakan keseragaman pandangan ini mencerminkan penerapan konkret prinsip moderasi beragama pada level pendampingan jemaah, meski sebagaimana telah diuraikan, keberhasilan pendekatan ini pada level individu belum sepenuhnya menyelesaikan persoalan resistensi budaya secara struktural.

Ketiga, tantangan operasional lain yang bersifat lintas-fungsi adalah skala kelembagaan KBIHU yang mencapai lebih dari dua ribu unit di seluruh Indonesia, dengan sekitar separuhnya aktif mendampingi jemaah pada musim haji 2026. Skala yang luas dan tersebar ini menghadirkan tantangan tersendiri bagi pengawasan terpusat oleh Kemenhaj, sehingga mekanisme deteksi dan sanksi terhadap pelanggaran turut bergantung pada kapasitas instansi vertikal di tingkat provinsi dan kabupaten/kota yang, sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya, masih dalam proses pertumbuhan kelembagaan.

Ketiga tantangan lintas-fungsi ini, yaitu kekosongan payung hukum, resistensi budaya, dan skala pengawasan yang luas, menunjukkan bahwa pemenuhan hak jemaah atas pelayanan Dam bukan semata persoalan desain kebijakan di atas kertas, melainkan juga persoalan kapasitas kelembagaan yang terus berkembang seiring pematangan Kemenhaj sebagai institusi yang baru terbentuk. Dengan demikian, evaluasi atas pemenuhan hak jemaah pada tahun 2026 perlu diletakkan dalam kerangka waktu yang realistis, mengingat Kemenhaj baru beroperasi kurang dari setahun sebelum musim haji berlangsung.

Keempat, ketepatan sasaran distribusi daging Dam turut menjadi perhatian, khususnya terkait kesenjangan informasi antara mekanisme akuntabilitas yang telah berjalan dengan tingkat pengetahuan pemangku kepentingan domestik atas capaian tersebut. Sebagian pemangku kepentingan KBIHU meragukan keberadaan bukti distribusi daging Dam dari Arab Saudi ke Indonesia, padahal penelusuran terhadap sumber resmi menunjukkan bahwa mekanisme distribusi surplus daging sembelihan program Adahi telah terdokumentasi secara luas ke lebih dari seratus negara penerima (Saudipedia, 2026), termasuk laporan bahwa daging Dam jemaah Indonesia tahun 2026 diprioritaskan untuk masyarakat Palestina (MUI Digital, 2026). Pola pengelolaan terpusat semacam ini sejalan dengan temuan bahwa pelibatan lembaga amil zakat secara terpusat dapat mendistribusikan manfaat daging sembelihan kepada kelompok mustahik di berbagai wilayah (Faqih & Sattar, 2026: 494). Kesenjangan persepsi ini kemungkinan besar lebih dipengaruhi oleh perbedaan tingkat keterpaparan (*exposure*) pemangku kepentingan terhadap kanal informasi yang tersedia, ketimbang kegagalan sepihak diseminasi oleh Kemenhaj, sehingga indikator Akuntabilitas dalam kerangka Pelayanan Publik perlu dipahami tidak hanya dari sisi keberadaan mekanisme pertanggungjawaban, tetapi juga dari sisi keterjangkauan informasi tersebut ke seluruh lapisan pemangku kepentingan secara merata.

Kelima, sebagai respons atas ketegangan struktural yang teridentifikasi, khususnya beban administratif ganda yang ditanggung KBIHU dalam mengelola dana tunai Dam di luar kompetensi inti mereka, muncul wacana kebijakan mengintegrasikan pembayaran Dam ke dalam skema pelunasan Biaya Perjalanan Ibadah Haji (Bipih) melalui perbankan, sehingga jemaah tidak perlu lagi menyiapkan uang tunai terpisah setibanya di Arab Saudi (Raharjo, wawancara pribadi, 25 Juni 2026). Wacana ini mendapat dukungan dari ketiga unsur pemangku kepentingan yang diteliti, meski dengan penekanan syarat berbeda: Forum Komunikasi KBIHU mendukung penuh sekaligus memandangnya sebagai peluang membersihkan nama kelembagaan dari potensi framing negatif terkait pengelolaan Dam (Azhar, wawancara pribadi, 15 Juli 2026); pengurus KBIHU tingkat pelaksana menyetujui dengan syarat penggabungan ini tidak mengurangi biaya hidup (living cost) jemaah (Syiaifurahman, wawancara pribadi, 17 Juli 2026); sementara jemaah memberikan respons netral-rasional dengan mengingatkan pentingnya komunikasi publik yang jelas agar kenaikan nominal Bipih akibat penggabungan komponen ini tidak disalahpahami sebagai pembengkakan biaya (Vierlian, wawancara pribadi, 25 Juli 2026).

Konvergensi dukungan lintas-pemangku kepentingan terhadap wacana integrasi Dam ke Bipih ini menunjukkan bahwa sebagian ketegangan struktural yang teridentifikasi telah mulai direspons secara organik oleh para pemangku kepentingan sendiri, bahkan sebelum kebijakan definitif dirumuskan. Kondisi ini menjadi penanda bahwa proses tata kelola Dam bersifat dinamis dan responsif terhadap pembelajaran lapangan, sekalipun penyelesaian atas satu ketegangan struktural, dalam hal ini beban administratif KBIHU, berpotensi memunculkan pertimbangan lanjutan berupa tantangan komunikasi publik terkait kenaikan nominal Bipih yang perlu diantisipasi secara berkelanjutan.

Berdasarkan keseluruhan analisis pada ketiga sub-bagian di atas, strategi manajerial Kemenhaj dalam sentralisasi pembayaran Dam tahun 2026 menunjukkan pemenuhan hak jemaah sebagaimana diamanatkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2025 pada tingkat yang perlu terus dicermati, tercermin dari peningkatan partisipasi jemaah pada kanal pembayaran resmi, terbangunnya mekanisme perlindungan berlapis dari perencanaan hingga pengendalian, serta konsistensi nilai integritas yang meresap lintas-fungsi. Namun demikian, pemenuhan hak jemaah ini menyisakan sejumlah catatan yang bersifat dapat ditindaklanjuti, yaitu penyelesaian Peraturan Pemerintah sebagai payung hukum definitif,

penguatan konsistensi gaya komunikasi publik antar-level pejabat, dan penguatan strategi diseminasi informasi capaian program kepada pemangku kepentingan di tingkat akar rumput.

SIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan tiga hal pokok terkait strategi sentralisasi pembayaran Dam sebagai upaya Kementerian Haji dan Umrah (Kemenhaj) memenuhi hak jemaah haji reguler tahun 2026. *Pertama*, pada aspek *Planning* dan *Organizing*, Surat Edaran Nomor S-50/BN/2026 dirumuskan sebagai langkah antisipatif administratif mengisi kekosongan Peraturan Pemerintah yang diamanatkan Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2025, dengan skema ganda pembayaran yang mengakomodasi keragaman pandangan keagamaan serta pembagian peran lembaga eksekutor (BAZNAS, LAZ, organisasi keagamaan, dan KBIHU) berbasis kepercayaan tanpa pengikatan formal, seiring keterbatasan kapasitas personel (Staff) Kemenhaj di tingkat Kabupaten/Kota yang masih baru bertumbuh.

Kedua, pada aspek *actuating* dan *controlling*, kesenjangan kompetensi teknis (*Skills*) di lapangan dimitigasi secara *ad hoc* melalui pemanfaatan kompetensi individu petugas. Evaluasi terhadap empat sub-indikator Produktivitas menunjukkan hasil yang beragam: kesesuaian hasil kerja dengan tujuan program tercapai, tercermin dari peningkatan partisipasi dari sekitar 8.500 jemaah pada 2025 menjadi 199.632 jemaah pada 2026. Kontras gaya kepemimpinan (*Style*) antar-level pejabat turut menunjukkan inkonsistensi kepatuhan terhadap etika negara pada indikator Responsibilitas, meski dampaknya lebih dapat dimaklumi pada level penerimaan langsung jemaah. Fungsi pengawasan ditopang konsistensi nilai integritas (*Shared Values*) lintas-fungsi, namun dari dua sub-indikator Akuntabilitas, hanya kelengkapan pelaporan formal yang berjalan, sementara kesesuaian penindakan dengan laporan belum dapat dievaluasi penuh karena proses sanksi definitif belum tuntas.

Ketiga, seluruh tantangan operasional yang teridentifikasi bermuara pada satu akar masalah yang sama, yaitu kekosongan Peraturan Pemerintah sebagai payung hukum definitif, diperparah resistensi budaya jemaah terhadap skema pembayaran non-tatap muka dan kesenjangan diseminasi informasi mengenai distribusi daging Dam kepada pemangku kepentingan domestik. Konvergensi dukungan tiga unsur pemangku kepentingan atas wacana integrasi pembayaran Dam ke dalam skema Biaya Perjalanan Ibadah Haji mengindikasikan bahwa sebagian ketegangan struktural mulai direspons secara organik, bahkan sebelum kebijakan definitif dirumuskan.

Secara keseluruhan, pemenuhan hak jemaah sebagaimana diamanatkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2025 tercapai pada sebagian sub-indikator, khususnya keselarasan kebijakan dengan tujuan program dan konsistensi nilai integritas, namun menyisakan celah pada sub-indikator lain yang bergantung pada penyelesaian payung hukum definitif dan penguatan konsistensi komunikasi kelembagaan. Penelitian selanjutnya disarankan mengevaluasi tata kelola Dam pascaterbitnya Peraturan Pemerintah, serta melakukan studi komparasi lintas-tahun maupun lintas-negara pengirim jemaah untuk memperkaya perspektif mengenai variasi model tata kelola pelayanan Dam.

DAFTAR PUSTAKA

- Afifuddin, & Saebani, B. A. (2009). *Metodologi penelitian kualitatif*. Bandung: Pustaka Setia.
- Amirudin, & Triantoro, R. R. (2022). Mengukur kualitas pelayanan manasik haji pada KBIHU At-Taqwa Kota Tangerang. *Jurnal Manajemen Dakwah*, 10(1), 36–49.
- Az-Zuhaili, W. (1997). *Fiqh al-Islām wa adillatuhu (Juz 3)*. Damaskus: Dār al-Fikr.
- Dwiyanto, A., dkk. (2011). *Reformasi birokrasi publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Faqih, M., & Sattar, A. (2026). Management of governance and distribution of animal slaughter in Indonesia. *Al Qalam: Jurnal Ilmiah Keagamaan dan Kemasyarakatan*, 20(1), 494–504.
- Hadjon, P. M. (2011). *Pengantar hukum administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hamid, N. (2020). *Manajemen haji dan umrah: Mengelola perjalanan tamu Allah ke Tanah Suci*. Yogyakarta: Semesta Aksara.
- Hasibuan, M. S. P. (2016). *Manajemen: Dasar, pengertian, dan masalah*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Ibn ‘Āsyūr, M. (1984). *Tafsīr al-Tahrīr wa al-Tanwīr (Juz 17)*. Tunisia: Dār al-Tūnisīyyah li al-Nashr.
- Kementerian Agama Daerah Istimewa Yogyakarta. (2023). *Policy brief: Problematika layanan haji lansia*. Diakses 7 Maret 2026, dari <https://diy.kemenag.go.id/45586-policy-brief-problematika-layanan-haji-lansia.html>
- Kementerian Agama Republik Indonesia. (2026). *863 petugas dan jemaah haji bayar Dam melalui Baznas, terhimpun dana Rp2,1 miliar*. Diakses 2 Agustus 2026, dari

- <https://kemenag.go.id/internasional/863-petugas-dan-jemaah-haji-bayar-dam-melalui-baznas-terhimpun-dana-rp2-1-miliar-YIQ97>
- Kementerian Haji dan Umrah Republik Indonesia. (2026). *Sejarah penyelenggaraan dan kelembagaan haji*. Diakses 30 Mei 2026, dari <https://haji.go.id/profil/sejarah>
- Kumparan. (2026). *Menag tutup operasional haji 2025: Alhamdulillah semua dinamika diatasi baik*. Diakses 9 Mei 2026, dari <https://kumparan.com/kumparannews/menag-tutup-operasional-haji-2025-alhamdulillah-semua-dinamika-diatasi-baik-25SQWr88UAA/full>
- Mahfudzi, M. (2021). Penerapan Dam ibadah haji dalam perspektif Islam. *Alim*, 3(1), 1-12
- Majelis Tarjih dan Tajdid Pimpinan Pusat Muhammadiyah. (2026). *Fatwa Nomor 04 Tahun 2026 tentang pengalihan penyembelihan Dam di luar Tanah Haram*.
- Majelis Ulama Indonesia. (2011). *Fatwa Nomor 41 Tahun 2011 tentang penyembelihan hewan Dam atas haji Tamattu' di luar Tanah Haram*.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook (3rd ed.)*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- MUI Digital. (2026). *Tak hanya Palestina, ini daftar negara penerima daging Dam haji dari Adahi*. Diakses dari <https://mui.or.id/baca/berita/tak-hanya-palestina-ini-daftar-negara-penerima-daging-dam-haji-dari-adahi>
- Mudzakarah Perhajian Indonesia. (2024). *Keputusan Mudzakah Perhajian Indonesia Tahun 2024, Bagian C, "Penyembelihan dan pendistribusian hewan Dam/Hadyu di luar Tanah Haram."*
- Mutho'am. (2021). *Rekonstruksi pelaksanaan Dam haji Tamattu' bagi jamaah haji Indonesia berbasis kemaslahatan umat*. Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
- Peters, T. J., & Waterman, R. H. (1982). *In search of excellence: Lessons from America's best-run companies*. New York: Harper & Row.
- Pusat Kajian Strategis Badan Amil Zakat Nasional. (2025). *Potensi kurban dan Dam 2025*. Jakarta: BAZNAS RI.
- Rangkuti, M. A. (2024). Multiplier effect ekosistem ekonomi Dam haji: Urgen dan esensi prospektif policy. *JURISPRUDENSI: Jurnal Ilmu Syari'ah, Perundang-undangan, dan Ekonomi Islam*, 16(1), 147–163.

- Republik Indonesia. (2025). *Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah*.
- Saudipedia. (2026). *Saudi Arabia project for utilization of Hady and Adahi*. Diakses 3 Agustus 2026, dari <https://saudipedia.com/en/saudi-arabia-project-for-utilization-of-hady-and-adahi>
- Terry, G. R., & Franklin, S. G. (1982). *Principles of management (8th ed.)*. Homewood, IL: Richard D. Irwin.
- Wardana, M. N. E., & Suhartini, D. (2023). Analisis aspek akuntabilitas pengelolaan dana haji melalui aplikasi SISKOHAT. *Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi*, 23(1), 580–582.
- Waterman, R. H., Peters, T. J., & Phillips, J. R. (1980). Structure is not organization. *Business Horizons*, 23(3), 14–24.