

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setiap tahun umat Islam di seluruh penjuru dunia melaksanakan ibadah haji yang merupakan ibadah wajib bagi umat Islam. Haji merupakan rukun Islam yang kelima yang dikerjakan bagi yang mampu. Dari kelima rukun Islam tersebut, haji termasuk kegiatan yang dapat dilaksanakan paling akhir oleh umat muslim mengingat mekanisme pelaksanaan haji paling rumit. Tak hanya mekanismenya saja yang rumit, tetapi pelaksanaannya juga membutuhkan biaya yang tidak sedikit serta perlu memenuhi syarat-syarat tertentu yang harus dilakukan oleh seorang muslim untuk dapat melaksanakan ibadah haji tersebut.

Dalam melaksanakan ibadah haji, para calon jamaah haji perlu mengetahui dan memahami mekanisme dan syarat-syarat yang telah ditentukan, agar dalam pelaksanaannya tidak mengalami kesulitan. Walaupun harus melalui berbagai mekanisme dan syarat-syarat yang telah ditentukan, namun tidak menyurutkan keinginan para calon jamaah haji untuk tetap melaksanakan ibadah tersebut. Terbukti dengan semakin meningkatnya animo masyarakat yang ingin naik haji. Dari tahun ke tahun jumlah yang mendaftar haji selalu meningkat. Tahun 2007 misalnya, setidaknya terdapat 80.329 calon jamaah haji Indonesia yang tidak bisa berangkat karena kuota yang disediakan

pemerintah Arab Saudi untuk Indonesia telah penuh.¹ Akibatnya banyak calon jamaah haji harus rela masuk dalam daftar tunggu (*waiting list*) untuk mendapat giliran di tahun berikutnya. Tingginya animo masyarakat untuk naik haji selain karena proses dan prosedur pendaftarannya yang mudah juga karena taraf hidup masyarakat semakin baik. Sejak 1991 pemerintah memang telah memberlakukan sistem tabungan haji untuk pendaftaran haji, yang nantinya akan memberikan kemudahan biaya bagi para calon jamaah haji yang ingin berangkat ke tanah suci.² Kemudahan-kemudahan semacam itu memang harus ditingkatkan oleh pemerintah, mengingat animo masyarakat yang tinggi dalam menunaikan rukun Islam yang kelima ini. Di dalam mewujudkan kemudahan-kemudahan seperti itu diperlukan manajemen pengelolaan haji yang baik dari pemerintah khususnya Departemen Agama sebagai penyelenggara haji dan Departemen Kesehatan sebagai penyelenggara pelayanan kesehatan bagi para calon jamaah haji.

Manajemen pengelolaan haji dilakukan untuk memberikan kenyamanan bagi calon jamaah haji, mulai dari tahap pendaftaran, persiapan pemberangkatan, saat pelaksanaan haji di tanah suci, hingga tahap kepulangan jamaah haji ke daerah asal. Hal tersebut dilakukan sebagai upaya profesionalisme pelayanan. Peristiwa yang terjadi pada tahun 2006, dimana kita dipermalukan oleh persoalan sejumlah jamaah haji yang kelaparan selama di Arafah dan Mina karena pengelolaan catering yang tidak profesional.³

¹ <http://www.suaramerdeka.com/harian/0712/17/nas03.htm>, akses 20 September 2008, jam 13.00 WIB

² <http://ibadahhaji.wordpress.com/>, akses 20 September 2008, jam 13.00 WIB

Belum lagi persoalan tentang pemondokan yang jaraknya jauh dari Masjidil Haram. Kejadian buruk tersebut membawa "rapor merah" bagi Departemen Agama sebagai penyelenggara haji yang telah memberikan pelayanan yang kurang maksimal bagi para jamaah haji.

Mengerjakan ibadah haji adalah kewajiban bagi umat muslim yang mampu, dan kewajiban bagi penyelenggara haji untuk memberikan fasilitas yang memadai dan maksimal bagi calon jamaah haji yang akan melaksanakan ibadahnya. Termasuk pula Departemen Agama dan Departemen Kesehatan dalam melaksanakan manajemen pengelolaan haji. Terlepas dari itu semua, manajemen pengelolaan haji dilakukan untuk meningkatkan pelayanan penyelenggaraan ibadah haji agar tidak kacau dan berantakan.

Di dalam melaksanakan ibadah haji, faktor yang tidak kalah penting dan mutlak untuk diperhatikan adalah pelayanan kesehatan calon jamaah haji. Di mana setiap tahunnya pada saat musim haji selalu identik dengan banyaknya jumlah jamaah haji yang sakit sehingga ibadah haji tidak dapat dilakukan dengan sempurna bahkan tidak sedikit yang meninggal di tanah suci. Kondisi itu seharusnya bisa diantisipasi jika para jamaah calon haji memahami dan mempersiapkan diri sejak berangkat maupun setelah sampai di tanah suci. Persiapan kesehatan bagi para calon jamaah haji adalah yang sangat vital mengingat kondisi di Arab Saudi yang sangat berbeda dengan di tanah air berkenaan dengan suhu, kelembaban udara maupun sosial budayanya. Perbedaan kondisi tersebut dapat mempengaruhi kesehatan

memperburuk kesehatan jamaah haji, apalagi 90% kegiatan yang berkaitan dengan ibadah haji menggunakan aktivitas fisik.

Sebagian besar calon jamaah haji belum menyadari pentingnya menjaga kondisi sejak di tanah air hingga ke tanah suci. Untuk itu program bimbingan kesehatan diperlukan guna mencegah terserangnya penyakit serta menanggulangi resiko kematian bagi para calon jamaah haji. Selain itu, program ini memberikan pengetahuan praktis kepada para calon jamaah haji, agar dapat mengantisipasi kondisi kesehatannya mengingat kondisi riilnya pada waktu pelaksanaan ibadah haji para jamaah dari Indonesia banyak yang sakit bahkan tidak sedikit yang meninggal.

Program bimbingan kesehatan calon jamaah haji tidak dapat berjalan apabila tidak mendapat dukungan dari Pemerintah. Di Kabupaten Sleman sendiri, animo masyarakat untuk menjalankan ibadah haji cukup tinggi. Pada tahun 2008, sebanyak 1.398 orang telah mendaftarkan diri untuk dapat melaksanakan ibadah haji tersebut.⁴ Dari data tersebut, sebagian besar calon jamaah haji berumur lebih dari 50 tahun yaitu sebanyak 419 orang. Kalau dilihat dari usianya, usia tersebut sangat rentan terhadap berbagai jenis penyakit. Apalagi kondisi di Arab Saudi jauh berbeda dengan kondisi di Indonesia, sehingga memungkinkan para calon jamaah haji dapat terserang berbagai macam penyakit. Untuk itu, Pemerintah Daerah dan Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman mempunyai peran dan tanggung jawab terhadap pelayanan kesehatan bagi para calon jamaah haji yang berasal dari Kabupaten Sleman.

⁴ <http://www.dinas.go.id/informasi/?id=1105528811>, akses 22 September 2008 jam 11.00 WPT

Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang "Implementasi Program Bimbingan Kesehatan Haji Kabupaten Sleman Tahun 2008." Di mana dalam penelitian ini dilakukan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan program tersebut dan apakah program tersebut telah tercapai.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah adalah formulasi permasalahan yang akan dipecahkan atau dijelaskan melalui penelitian yang akan dilakukan. Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan di atas, rumusan masalah yang akan diajukan adalah:

"Bagaimana implementasi program bimbingan kesehatan haji di Kabupaten Sleman tahun 2008?"

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui program bimbingan kesehatan haji di Kabupaten Sleman tahun 2008.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis implementasi program bimbingan kesehatan haji di Kabupaten Sleman tahun 2008

D. Manfaat Penelitian

Dengan penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Memberikan gambaran lebih nyata mengenai program bimbingan kesehatan haji di Kabupaten Sleman.
2. Menambah wawasan dan ilmu tentang program bimbingan kesehatan haji.
3. Memberikan kontribusi terhadap pemerintah daerah tentang program bimbingan kesehatan haji dalam upaya meningkatkan pelayanan kesehatan haji.

E. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antar variabel berdasarkan konsep, definisi tertentu. Unsur yang paling besar peranannya dalam suatu penelitian adalah teori. Karena dengan inilah penulis akan mencoba menjelaskan permasalahan yang terjadi.

Menurut Masri Singarimbun dan Sofian Effendi mendefinisikan teori sebagai berikut :

“Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, konstruk, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep.”⁵

Sedangkan menurut Soerjono Soekanto :

“Suatu teori merupakan hubungan antara dua variabel atau lebih, yang telah diuji kebenarannya.”⁶

⁵ Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, 1980, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta: LP3ES, hal.12

Dari beberapa pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya teori merupakan sarana pokok yang sistematis antara fenomena sosial maupun alam yang hendak diteliti. Berdasarkan konsep tersebut dapat diuraikan landasan teori yang digunakan adalah sebagai berikut :

1. Kebijakan Publik

a. Pengertian Kebijakan

Istilah *policy* (kebijakan/kebijaksanaan) seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar. Bagi para pembuat kebijakan istilah-istilah tersebut tidak akan membuat masalah apa pun karena mereka menggunakan istilah yang sama.

Menurut Carl J. Friedrich, kebijakan merupakan serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.⁷

Sedangkan menurut James E. Ander yang dikutip dari Islamy, kebijakan itu adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu

⁶ Soerjono Soekanto, 1990. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hal 28.

⁷ Muchain dan Fadillah Datta, 2002. *Ilmu dan Kebijakan Publik*. Malang: Ananta Press, hal 1

yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.⁸

Hal tersebut menegaskan bahwa kebijakan itu adalah suatu tindakan yang berpola yang mengarah pada tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu.

b. Proses Kebijakan

Proses kebijakan merupakan keseluruhan aktifitas atau tindakan-tindakan melalui dari mana kebijakan pemerintah dibuat. Proses tersebut terdiri dari beberapa tahap yaitu :

1) Perumusan Masalah

Perumusan masalah kebijakan adalah suatu proses yang memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah (kebutuhan tuntutan) masyarakat yang mendapat tanggapan pemerintah untuk selanjutnya dituangkan dalam kebijakan yang digariskan.

2) Penyusunan Agenda

Penyusunan agenda pemerintah menurut Cobb dan Elder yang dikutip dari Islamy mengartikan agenda pemerintah sebagai serangkaian hal-hal yang secara tegas membutuhkan pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat keputusan yang sah.⁹

⁸ Isfan Islamy, 2001. *Prinsip-Prinsip Perencanaan Kebijakan*. Medan: Bumi Aksara.

3) Pengesahan Kebijakan

Pengesahan kebijakan menurut Anderson di kutip Islamy biasanya diawali dengan kegiatan "*Persuasion Bargaining*". Persuasion diartikan sebagai usaha untuk menyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang yang mereka mau menerima sebagai miliknya sendiri. Sedangkan kegiatan Bargaining dapat diartikan sebagai suatu proses dimana dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur atau menyesuaikan setidak-tidaknya sebagai tujuan-tujuan yang tidak mereka sepakati agar tidak terlalu ideal bagi mereka.¹⁰

Dari pengertian diatas dapat diartikan bahwa pengesahan kebijakan adalah penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima. Landasan utama untuk terlaksananya pengesahan itu adalah variabel-variabel sosial seperti sistem nilai masyarakat, ideologi, negara, sistem, politik dan sebagainya. Apabila suatu usulan kebijakan di berikan legitimasi oleh pemerintah yang berwenang, maka usulan kebijakan yang sah, dalam pelaksanaannya mempunyai sifat mengikat dan memaksa bagi pihak-pihak yang menjadi sasaran kebijakan.

4) Pelaksanaan Kebijakan

Pelaksanaan suatu kebijakan memperkirakan bahwa pihak-pihak yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu untuk dapat memainkan perannya dengan baik artinya pelaksanaan kebijakan harus

mengetahui maksud dan tujuan dari kebijakan tersebut. Kurangnya informasi mengakibatkan adanya gambaran yang kurang tepat baik pada proyek kebijakan maupun pelaksana, dari isi kebijakan yang akan dilakukan dan hasil kebijakan tersebut kemudian dapat berpengaruh pada tingkat dukungan atau partisipasi masyarakat terhadap isi kebijakan tersebut. Jadi dalam pelaksanaan suatu kebijakan harus memperhatikan aspek-aspek yang memungkinkan tujuan dan maksud pelaksanaan kebijakan tersebut dapat tercapai.

5) Evaluasi Kebijakan

Menurut Charles O. Jones yang dikutip dari Islamy, evaluasi kebijakan adalah suatu aktifitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil program pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasinya obyeknya yaitu teknik-teknik pengukuran dan metode aslinya.¹¹

2. Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Implementasi

Kamus Webster merumuskan secara pendek bahwa :

“Implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu; menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu. Kalau pandangan ini kita ikuti, maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijaksanaan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif atau dekrit presiden).”¹²

¹¹ Ibid, hal. 113.

¹² Solichin Abdul Wahab, 1997. *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, hal. 64.

Sedangkan menurut Pressman dan Wildavsky :

“Implementasi kebijakan publik merupakan sesuatu yang penting. Pada prinsipnya implementasi kebijakan merupakan cara bagaimana suatu kebijakan publik dapat dilaksanakan agar harapan dan kepentingan-kepentingan publik yang diinginkan dapat terwujud di dalam realitas atau dengan kata lain bagaimana sebuah kebijakan itu dapat mencapai tujuannya.”¹³

Jadi dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa :

Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan dari kebijakan negara yang telah disahkan, agar apa yang terkandung dalam kebijakan tersebut dapat diwujudkan dalam keadaan nyata dan sesuai dengan rencana yang ada, baik menyangkut usaha-usaha pengadministrasian maupun usaha-usaha yang memberikan dampak pada masyarakat.

b. Teori-Teori Implementasi Kebijakan

Untuk lebih memahami implementasi kebijakan maka dikembangkan beberapa teori implementasi kebijakan, antara lain yaitu :

1) Teori George C. Edward III

Dalam pandangan Edward III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu :

- Komunikasi

Tersedianya informasi mengenai pelaksanaan suatu kebijakan dapat memberikan dampak yang positif bagi pelaksana dan kelompok sasaran, sehingga tidak terjadi kesalahpahaman informasi yang dapat menghambat tujuan tertentu.

¹³ Hesel Nogi S. Tangkilisan, 2003. *Kebijakan Publik yang Membumi Konsep, Strategi, dan Kasus Masyarakat: Yayanan Pemahaman Administrasi Publik Indonesia*, hal 57

- **Sumber Daya**

Potensi-potensi yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan. Potensi tersebut dapat berwujud sumber daya manusia dan sumber daya finansial.

- **Disposisi/Sikap Pelaksana**

Sifat pelaksana yang akomoditif merupakan syarat yang diperlukan untuk lancarnya suatu kebijakan.

- **Struktur Birokrasi**

Struktur yang ada harus menggambarkan suatu struktur yang tidak statis tetapi memberdayakan semua unsur yang ada.¹⁴

2) Teori Merilee S. Grindle

Menurut Grindle bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel besar, yaitu isi kebijakan dan lingkungan implementasi.

Isi kebijakan mencakup :

a. **Kepentingan yang Dipengaruhi**

Kepentingan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda akan sulit diimplementasikan dibanding yang menyangkut sedikit kepentingan.

b. **Jenis Manfaat**

Suatu kebijakan yang memberikan manfaat dan langsung dapat dirasakan oleh sasaran, bukan hanya formal, ritual, dan simbolis akan lebih mudah diimplementasikan.

¹⁴ Sukarna, 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka

c. Derajat Perubahan

Kebijakan cenderung lebih mudah diimplementasikan jika dampak yang diharapkan dapat memberi hasil yang pemanfaatannya jelas dibandingkan yang bertujuan terjadi perubahan sikap dan perilaku penerima kebijakan.

d. Letak Pengambil Keputusan

Kedudukan pembuat kebijakan akan mempengaruhi implementasi selanjutnya pembuatan kebijakan yang mempunyai kewenangan dan otoritas yang tinggi akan lebih mudah dan mempunyai wewenang dalam pengordinasian organisasi dibawahnya.

e. Pelaksana Kebijakan

Kemampuan pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan dapat mempengaruhi proses implementasi dan hasil akhir yang diperoleh.

f. Sumber Daya yang Dilibatkan

Tersedianya sumber daya yang memadai dalam menentukan pelaksanaan dan keberhasilan kebijakan.

Lingkungan kebijakan, mencakup :

a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh badan pelaksana dalam mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.

b. Kondisi dan keberadaan badan pelaksana yang didukung otoritas

kekuasaan akan sangat berpengaruh pada proses

c. Kepatuhan dan daya tanggap, kepatuhan dapat berupa dukungan dari elit politik, kesediaan agar instansi pelaksana yang ditugasi melaksanakan program dari elit politik, juga kepatuhan kelompok sasaran terhadap suatu kebijakan. Sedangkan daya tanggap merupakan kepekaan lembaga politik seperti birokrasi terhadap kebutuhan atau permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan.¹⁵

3) Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Kedua ahli ini berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi.

Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklarifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu :

- Karakteristik dari Masalah

1. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan.
2. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran.
3. Proporsisi kelompok sasaran terhadap total populasi.
4. Cakupan perubahan perilaku masyarakat.

- Karakteristik Kebijakan

1. Semakin jelas isi kebijakan, maka akan mudah dipahami dan diterjemahkan oleh pelaksana.

¹⁵ Ibid, hal. 93.

2. Kebijakan yang memiliki dasar teoritis memiliki sifat yang lebih mantap karena sudah teruji.
 3. Adanya alokasi sumber daya manusia dan sumber daya finansial terhadap suatu kebijakan.
 4. Adanya dukungan antar berbagai institusi pelaksana.
 5. Adanya kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badab pelaksana.
 6. Adanya komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan.
 7. Adanya akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan kebijakan.
- Lingkungan kebijakan
 1. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi.
 2. Adanya dukungan publik terhadap sebuah kebijakan.
 3. Adanya kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan.
 4. Adanya komitmen dan ketrampilan dari aparat dan pelaksana kebijakan.¹⁶

c. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan

Soebarsono mengutip pendapat Edward III tentang variabel-variabel yang membentuk kaitan antara lain :komunikasi, sumber daya, disposisi/sikap pelaksana, dan struktur birokrasi.¹⁷

¹⁶ Ibid hal. 94.

Dari uraian tersebut diatas, maka dapat disimpulkan dalam pelaksanaan suatu kebijakan harus memperhatikan faktor-faktor yang memungkinkan tujuan dan maksud pelaksanaan kebijakan tersebut tercapai. Faktor-faktor tersebut adalah :

1) Komunikasi

Tersedianya informasi mengenai pelaksanaan suatu kebijakan yang berkaitan dengan kebijakan tersebut sangat dibutuhkan. Hal tersebut akan membawa dampak yang positif bagi pelaksana dan kelompok sasaran, agar suatu kebijakan dapat telaksana sesuai dengan tujuan.

2) Sumber Daya

Pembagian potensi-potensi yang ada harus sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh pelaksananya.

3) Sikap Pelaksana/Disposisi

Sikap pelaksana yang akomoditif merupakan syarat yang diperlukan untuk lancarnya suatu kebijakan.

4) Struktur Birokrasi

Struktur yang ada harus menggambarkan suatu struktur yang tidak statis tetap memperdayakan semua unsur yang ada.

3. Pelayanan Publik

a. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun

jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan lingkungan Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁸

b. Hakikat Pelayanan Publik

Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 menyatakan bahwa hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.¹⁹

c. Asas Pelayanan Publik

Untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan bagi pengguna jasa, penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi asas-asas pelayanan sebagai berikut (Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004):²⁰

1) Transparansi

Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

2) Akuntabilitas

Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3) Kondisional

Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.

4) Partisipatif

Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

5) Kesamaan Hak

Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.

6) Keseimbangan hak dan kewajiban

Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

d. Prinsip Pelayanan Publik

Di dalam Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 disebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut.²¹

1) Kesederhanaan

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan

2) Kejelasan

Kejelasan ini mencakup kejelasan dalam :

- a) Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik;**
- b) Unit kerja/pejabat yang bewenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik;**
- c) Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.**

3) Kepastian Waktu

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

4) Akurasi

Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.

5) Keamanan

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.

6) Tanggung Jawab

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan

7) Kelengkapan Sarana dan Prasarana

Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).

8) Kemudahan Akses

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.

9) Kedisiplinan, Kesopanan, dan Keramahan

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

10) Kenyamanan

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

e. Standar Pelayanan Publik

Setiap penyelenggara pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan.

Menurut Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004, standar pelayanan, sekurang-kurangnya meliputi:²²

1) **Prosedur Pelayanan**

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.

2) **Waktu Penyelesaian**

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.

3) **Biaya Pelayanan**

Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.

4) **Produk Pelayanan**

Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

5) **Sarana dan Prasarana**

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.

6) **Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan**

Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan taat berdasarkan pengetahuan, keahlian, ketrampilan, sikap, dan perilaku

4. Program Bimbingan Kesehatan Haji

Salah satu bentuk dari kebijakan yang dirumuskan oleh lembaga swasta atau pemerintah adalah program. Yang dimaksud program adalah kumpulan kegiatan yang sistematis dan terpadu untuk mendapatkan hasil yang dilaksanakan oleh satu atau beberapa instansi pemerintah ataupun dalam rangka kerjasama dengan masyarakat, guna mencapai sasaran tertentu.²³

Program dilakukan pada kurun waktu tertentu, dan perencanaan pelaksanaannya dilakukan bersama-sama masyarakat. Di dalam setiap pelaksanaan program, dituntut partisipasi masyarakat sebagai tanggapan atas kebijakan atau program pemerintah.

Pelaksanaan program bimbingan kesehatan memegang peranan yang cukup penting. Menurut UU No. 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan :

“Kesehatan adalah keadaan sejahtera dari badan, jiwa, dan sosial yang memungkinkan setiap orang hidup produktif secara sosial dan ekonomis.”²⁴

Berdasarkan definisi tersebut, seseorang belum dapat dikatakan sehat sekalipun ia tidak berpenyakit jiwa atau raga. Selain itu orang tersebut harus sehat secara sosial dan ekonomi. Sehat secara sosial dalam artian dapat berinteraksi dengan orang lain, dan sehat secara ekonomi dalam artian dapat mencukupi kebutuhan hidupnya.

Dari beberapa uraian tersebut, program bimbingan kesehatan haji dilakukan untuk memberikan pengetahuan dan cara-cara pemeliharaan

²³ Farida Yusuf Tayibnapis, 2000. *Evaluasi Program*. Jakarta: Rineka Cipta, hal. 9.

²⁴ <http://nhitoosh.blogspot.com/2007/08/kesehatan-lingkungan-pertemuan-1.html>, akses 20

kesehatan agar calon jamaah haji dapat terhindar dari segala jenis penyakit. Terkait pada pelaksanaan ibadah haji di Kabupaten Sleman melalui Departemen Agama sebagai pembuat kebijakan dan pelaksana teknis program bimbingan kesehatan haji yang difasilitasi oleh Dinas Kesehatan. Maka program bimbingan kesehatan haji sepenuhnya ditangani oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman.

Sesuai dengan visi Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman yaitu “Terwujudnya Sleman Sehat”, yang bertujuan menciptakan penduduk yang hidup dalam lingkungan dan perilaku hidup sehat, memiliki kemampuan untuk menjangkau pelayanan kesehatan yang bermutu secara adil dan merata serta memiliki derajat kesehatan yang setinggi-tingginya di seluruh Kabupaten Sleman.²⁵

Untuk itu tidak menutup kemungkinan bagi calon jamaah haji asal Kabupaten Sleman untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang maksimal. Hal tersebut dirasa penting karena banyak jamaah haji yang sakit bahkan tidak sedikit yang meninggal di tanah suci. Oleh karena itu diperlukan langkah awal untuk melaksanakan bimbingan kesehatan haji agar dapat menjaga kondisi kesehatan dan menekan seminim mungkin angka kematian pada jamaah haji di tanah suci melalui berbagai kegiatan bimbingan kesehatan haji, seperti pemeriksaan kesehatan dan pembinaan kesehatan.

²⁵ <http://www.dinkes-sleman.go.id/content.php?idmenu=26&idcontent=80> akses 21 September

F. Definisi Konsepsional

Definisi konsepsional adalah bahwa dalam tahap ini berusaha menjelaskan mengenai pembatas pengertian suatu konsep dengan konsep lain yang merupakan suatu abstraksi hal-hal yang diamati agar tidak terjadi kesalahpahaman. Dengan demikian definisi konsepsional merupakan definisi yang dipakai oleh para peneliti untuk menggambarkan secara abstrak suatu fenomena sosial maupun fenomena alami.²⁶

1. Kebijakan Publik

Adalah serangkaian tindakan yang telah ditetapkan oleh para pengambil keputusan dalam rangka memecahkan masalah.

2. Implementasi Kebijakan

Adalah pelaksanaan dari kebijakan negara yang telah disahkan, agar apa yang terkandung dalam kebijakan tersebut dapat diwujudkan dalam keadaan nyata dan sesuai dengan rencana yang ada, baik menyangkut usaha-usaha pengadministrasian maupun usaha-usaha yang memberikan dampak pada masyarakat.

3. Pelayanan Publik

Adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik.

4. Program Bimbingan Kesehatan Haji

Adalah salah satu tindakan untuk memberikan pengetahuan dan cara-cara pemeliharaan kesehatan kepada calon jamaah haji dalam mempersiapkan kondisi kesehatannya di dalam menunaikan ibadah haji.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan indikator-indikator yang dibutuhkan penulis dalam penelitian yang digunakan untuk lebih mendeskripsikan tentang apa yang akan diteliti.

Dalam hal ini indikator-indikator yang dijadikan tolak ukur dalam mendeskripsikan implementasi program bimbingan kesehatan haji adalah sebagai berikut :

1. Aspek Komunikasi.

- a. Terwujudnya budaya komunikasi yang interaktif
- b. Tersedianya media komunikasi dalam pelaksanaan bimbingan kesehatan haji.

2. Aspek Sumber Daya.

- a. Tersedianya tenaga ahli kesehatan yang terampil.
- b. Tersedianya sarana dan prasarana.

3. Aspek Sikap Pelaksana.

- a. Kedisiplinan petugas kesehatan dalam memberikan program bimbingan kesehatan haji.

4. Aspek Stuktur Birokrasi.

- a. Kejelasan dan keefektifan stuktur birokrasi.
- b. Diadakannya evaluasi perencanaan, pelaksanaan, dan hasil pelaksanaan program bimbingan kesehatan haji.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Metode kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan diskripsi berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati.²⁷ Berkaitan dengan tujuan penelitian yang hendak dicapai maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan deskriptif, yang tujuannya adalah untuk membuat deskripsi atau gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai faktor-faktor, sifat-sifat, serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.

2. Unit Analisis

Unit analisis dalam penelitian ini adalah Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman.

3. Jenis Data

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh melalui proses wawancara dengan narasumber yang langsung berhubungan dengan

penelitian yang mampu memberikan informasi yaitu Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman, Kepala Bagian dan Sub Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman, Staf Sub Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman dan empat orang jamaah haji asal Kabupaten Sleman.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang berasal dari majalah, dokumen, laporan kegiatan yang berhubungan dengan obyek penelitian dari Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara peneliti atau pewawancara dengan responden menggunakan alat interview guide (panduan wawancara). Wawancara dilakukan untuk memperoleh informasi secara langsung dari narasumber yang dianggap representatif yaitu :

- Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman.
- Kepala Bagian dan Sub Bagian Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman.
- Staf Sub Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman.
- Empat orang jamaah haji asal Kabupaten Sleman.

Teknik yang digunakan melalui wawancara terstruktur dimana

peneliti sudah menyiapkan pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan

serta wawancara bebas yang bertujuan untuk mencegah hal yang tidak tertampung dalam wawancara terstruktur.

b. Dokumentasi

Dokumentasi adalah teknik pengumpulan data-data yang relevan dengan penelitian dari kantor Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman. Dan mencari literatur-literatur yang relevan dengan penelitian, baik jurnal, buku-buku, maupun dari internet.

5. Teknik Analisis Data

Pola penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif untuk menganalisa data yang diperoleh. Data-data yang terkumpul akan diinterpretasikan sesuai dengan arti data yang disesuaikan dengan tujuan dan kepentingan penelitian. Sesuai dengan tujuan penelitian, pendekatan deskriptif dipakai untuk membuat gambaran secara sistematis mengenai hubungan antar fenomena yang diselidiki.

Mengenai penelitian yang bersifat kualitatif, Winarno Surahmat menjelaskan sebagai berikut :

”Sifat dari bentuk penelitian deskriptif ini adalah menuturkan dan menafsirkan data yang ada misalnya, tentang situasi yang dialami, suatu hubungan kegiatan, pandangan sikap yang nampak atau tentang proses yang sedang bekerja, kelainan yang sedang muncul, kecenderungan yang sedang nampak, pertentangan yang sedang meruncing dan sebagainya.”²⁸