

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Ibadah haji adalah Rukun Islam kelima yang merupakan kewajiban sekali seumur hidup bagi setiap orang Islam yang mampu menunaikannya. Dalam Al - Quran Surat Ali Imran ayat 97 dijelaskan bahwa mengerjakan haji adalah kewajiban manusia terhadap Allah, yaitu (bagi) orang yang mampu (*istithaah*) mengadakan perjalanan ke *Baitullah*. Dengan demikian, *istithaah* (termasuk *istithaah* Kesehatan) dinyatakan sebagai salah satu syarat untuk melaksanakan ibadah haji, dimana dalam Al-Qur'an surat Ali-Imran ayat 97, Allah SWT berfirman sebagai berikut :

Padanya terdapat tanda-tanda yang nyata, (di antaranya) maqam Ibrahim; barangsiapa memasukinya (Baitullah itu) menjadi amanlah dia; mengerjakan haji adalah kewajiban manusia terhadap Allah, yaitu (bagi) orang yang sanggup mengadakan perjalanan ke Baitullah. Barangsiapa mengingkari (kewajiban haji), maka sesungguhnya Allah Maha Kaya (tidak memerlukan sesuatu) dari semesta alam.

Ibadah haji merupakan ibadah yang berbeda jika dibandingkan dengan ibadah-ibadah lainnya, dimana ibadah haji merupakan ibadah yang lebih banyak menggunakan kemampuan jasmani/fisik (olah fisik), namun banyak jemaah haji yang tidak memahami hal tersebut dan memaksa diri sehingga timbul hal-hal yang tidak diinginkan. Oleh karena itu, perlu diberikan pemahaman yang lebih intens yang berkaitan dengan upaya untuk mencapai *istithaah* (sanggup) dalam melaksanakan ibadah haji. Dalam Surat Al-Baqarah ayat 195 yang mengatakan bahwa “dan sempurnakanlah ibadah

haji dan umrah karena Allah, dan janganlah kamu menjatuhkan dirimu dalam kebinasaan”. Al-Qur’an surat Al-Baqarah Ayat 286 yang menyebutkan “tiadalah diberati oleh Allah akan manusia itu, melainkan sekedar kemampuannya”. Dalam pelaksanaan ibadah haji seyogyanya ibadah yang dilakukan dapat disesuaikan dengan kemampuan fisik masing-masing jemaah haji dan tidak memaksa diri sehingga dapat terhindar dari hal-hal yang dapat mengganggu prosesi dalam ibadah haji.

Dalam hadis Nabi SAW yang diriwayatkan oleh Ibnu Umar dijelaskan pula sebagai berikut:

*Dari Ibnu ‘Umar, dari Nabi shallallahu ‘alaihi wa sallam, beliau bersabda: “Orang yang berperang di jalan Allah, orang yang berhaji serta berumroh adalah tamu-tamu Allah. Allah memanggil mereka, mereka pun memenuhi panggilan. Oleh karena itu, jika mereka meminta kepada Allah pasti akan Allah beri”.*¹

Setiap orang yang berniat untuk menjalankan ibadah haji diberi kemudahan oleh Allah untuk menjadi tamu-Nya di rumah-Nya, sehingga tamu Allah yang akan menjalankan ibadah haji dapat mempersiapkan ibadah tersebut dengan kematangan fisik yang kuat, dan rizki yang halal.²

Ibadah haji memiliki rukun wajib dan sunnah-sunnah dalam ibadah haji yang perlu disiapkan oleh calon jemaah haji yang akan berangkat ke Arab Saudi (Mekkah AlMukarramah) diantaranya adalah:³

¹ Arif, 2019, *Orang yang berhaji adalah tamu Allah / Mozaik Sahabat Wisata Travel / Umroh Murah Start Surabaya / Paket Umroh Hemat / Umroh Surabaya / Pesona Sahabat Wisata Mozaik*.(2021).Retrieved.4January2021,from.[http://mozaik Sahabat Wisata.com/orang-yang-berhaji-adalah-tamu -allah/](http://mozaik Sahabat Wisata.com/orang-yang-berhaji-adalah-tamu-allah/)

² Muhammad Abduh Tausikal, 2011, *6 Keutamaan Ibadah Haji*, 12 Oktober 2011 <https://rumaysho.com/2017-6-keutamaan-ibadah-haji.html>, 13 Januari 2020

³ Yusuf Mansur, 2010, *Travel Guide Haji dan Umrah*, Salamadani Pustaka Semesta, Bandung, hlm 2-3

1. Membersihkan diri dari dosa dan kesalahan baik langsung maupun tidak langsung kepada Allah SWT;
2. Mempersiapkan mental untuk mengikuti rangkaian ibadah haji yang memerlukan ketangguhan, keikhlasan, dan kepasrahan kepada Allah SWT;
3. Mempersiapkan biaya, baik selama dalam perjalanan haji maupun untuk nafkah keluarga yang ditinggalkan;
4. Melaksanakan kewajiban-kewajiban yang berhubungan dengan harta kekayaan, seperti zakat, nadzar, utang, infak, dan shadaqah;
5. Melaksanakan janji yang pernah dinyatakan;
6. Menyelesaikan segala urusan yang berhubungan dengan keluarga;
7. Memohon do'a restu kepada kedua orang tua (kalau masih hidup);
8. Mempersiapkan ilmu dan pengetahuan agama, khususnya manasik haji;
9. Menjaga kesehatan baik sebelum berangkat maupun selama menjalankan ibadah haji.

Kesehatan adalah keadaan sehat baik secara fisik, mental, spiritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis. Kesehatan merupakan hak asasi manusia di mana setiap orang berhak atas kesehatan, kesehatan juga merupakan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 28 H, Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa setiap orang berhak memperoleh

pelayanan kesehatan, Pasal 34 Ayat (3) yang menyatakan negara bertanggung jawab penuh atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (16) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan Pelayanan Dasar adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara, serta Pasal 12 Ayat (1) dimana Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 Ayat (2) meliputi : a. pendidikan; b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan f. sosial. Pencapaian tujuan pembangunan kesehatan sebagian besar berada di pundak pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Sehingga kebijakan dan aksi pemerintah daerah adalah kunci keberhasilan pencapaian tujuan pembangunan kesehatan di tingkat nasional.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji menyatakan bahwa Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah bertujuan: a. memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan bagi Jemaah Haji dan Jemaah Umrah sehingga dapat menunaikan ibadahnya sesuai dengan ketentuan syariat; dan b. mewujudkan kemandirian dan ketahanan dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah. Pembinaan, pelayanan dan perlindungan yang diberikan kepada jemaah haji bukan hanya bersifat umum, tetapi juga yang bersifat kesehatan. Sehingga penyelenggaraan kesehatan haji merupakan kesatuan pembinaan, pelayanan

dan perlindungan kesehatan kepada jemaah haji sejak di Tanah Air, selama di Arab Saudi dan kembali ke Tanah Air.

Dalam rangka memberikan pembinaan, pelayanan, dan perlindungan dalam bidang kesehatan kepada jemaah haji, perlu pula memperhatikan dan mempertimbangkan amanah Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan. Pada Pasal 3, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan menyatakan bahwa pembangunan kesehatan bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya, sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia produktif secara sosial dan ekonomi pada setiap orang termasuk masyarakat Indonesia yang akan melaksanakan ibadah haji.

Penyelenggaraan kesehatan haji menuju *istithaah* kemudian diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2016 tentang *Istithaah* Kesehatan Jemaah Haji. Pada Pasal 1 Angka 3 Permenkes Nomor 15 Tahun 2016 menyatakan bahwa *istithaah* Kesehatan Haji adalah kemampuan jemaah haji dari aspek kesehatan yang meliputi fisik dan mental yang terukur dengan pemeriksaan yang dapat dipertanggungjawabkan sehingga jemaah haji dapat menjalankan ibadahnya sesuai tuntunan Agama Islam. Ibadah haji merupakan ibadah fisik, di mana jemaah haji harus mampu secara fisik dan rohani agar dapat menunjang terlaksananya rangkaian ibadah haji dengan baik dan lancar. Salah satu kegiatan penyelenggaraan kesehatan haji yang sangat penting dan strategis adalah serangkaian upaya kegiatan melalui program pemeriksaan dan

pembinaan kesehatan haji agar terpenuhinya kondisi *istithaah* kesehatan (kemampuan kesehatan jemaah haji untuk melakukan serangkaian aktivitas rukun dan wajib haji).

Pemeriksaan dan pembinaan kesehatan jemaah haji untuk mencapai *istithaah* dimulai pada saat calon jemaah haji mendaftarkan diri ke Kementerian Agama. Pemeriksaan dan pembinaan tersebut seharusnya dilakukan secara berkesinambungan hingga calon jemaah haji berangkat ke *Baitullah*. Pemeriksaan dimulai dengan pelayanan dasar, spesialisik, dan komprehensif (penanganan menyeluruh) dengan melakukan pendekatan *five level prevention* yang meliputi *health promotion* (promosi kesehatan), *spesific* (perlindungan khusus), *early diagnosis and prompt treatment* (diagnosis dini dan pengobatan yang cepat dan tepat), *disability limitation* (pembatasan kecacatan), dan *rehabilitation* (rehabilitasi).⁴

Terdapat tiga tahap pemeriksaan dan pembinaan kesehatan calon jemaah haji, yaitu pelaksanaan yang dimulai dari puskesmas/klinik, lalu diikuti dengan pemeriksaan dan pembinaan yang dilakukan di rumah sakit di kabupaten/kota, dan pemeriksaan ketiga yang dilakukan di embarkasi saat jemaah haji akan berangkat ke Arab Saudi yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kondisi kesehatan jemaah haji secara umum dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu faktor risiko internal dan faktor risiko eksternal. Faktor risiko internal antara lain terdiri dari usia, penyakit yang diderita (umumnya penyakit degeneratif dan penyakit kronis), pendidikan, dan perilaku jemaah

⁴ Kementerian Kesehatan RI, 2018, *Petunjuk Teknis Pemeriksaan dan Pembinaan Kesehatan Haji*, Jakarta, hlm 3

haji. Sedangkan faktor risiko eksternal yang dapat memengaruhi sebuah penyakit dan dapat memperberat kondisi kesehatan jemaah antara lain; lingkungan fisik (suhu dan kelembaban udara, debu), sosial psikologis, serta kondisi lainnya yang memengaruhi daya tahan tubuh jemaah haji. Faktor risiko terutama faktor internal sangat berhubungan dengan karakteristik atau profil jemaah haji Indonesia.⁵

Dalam sepuluh tahun terakhir, profil jemaah haji di Indonesia cenderung tidak mengalami perubahan yang signifikan. Sebanyak 55 s/d 56% jemaah haji Indonesia adalah ibu rumah tangga dengan tingkat pendidikan masih tergolong rendah sampai menengah. Berdasarkan data Sistem Komputerisasi Haji Terpadu Kesehatan (Siskohatkes), terdapat sekitar 60 s/d 67 % dari total jemaah haji yang berangkat ke Tanah Suci tiap tahunnya tergolong dalam kelompok Risiko Tinggi (Resti) yang dapat membahayakan keselamatan dan kesehatan jemaah haji dalam menjalankan ibadahnya di Tanah Suci. Angka kesakitan dan kematian cenderung berfluktuatif, namun masih dapat dinyatakan tinggi.⁶

Menurut Pasal 9 Ayat (2) Permenkes Nomor 15 Tahun 2016 *istithaah* terbagi dalam empat yaitu a. Memenuhi Syarat *Istithaah* Kesehatan Haji; b. Memenuhi Syarat *Istithaah* Kesehatan Haji dengan Pendampingan; c. Tidak Memenuhi Syarat *Istithaah* Kesehatan Haji untuk Sementara; atau d. Tidak Memenuhi Syarat *istithaah* Kesehatan Haji. Calon jemaah haji yang tidak memenuhi syarat *istithaah* kesehatan ini biasanya disebabkan oleh penyakit kronis stadium empat seperti, gagal ginjal dengan cuci darah, kanker,

⁵ *Ibid*, hlm 3

⁶ *Ibid*, hlm 3 - 4

liver, *schizophrenia* dan lain-lain. Dilain sisi lama masa tunggu bagi calon jemaah haji yang saat ini berkisar antar 18 hingga 20 tahun, sangat berpengaruh bagi kesehatan calon jemaah haji.

Berdasarkan data di atas, apabila seorang calon jemaah haji tidak memenuhi syarat *istithaah* kesehatan, maka calon jemaah haji tersebut tidak akan mendapat kesempatan untuk menunaikan ibadah haji ke *Baitullah* hingga akhir hayatnya. Oleh karena itu, perlu dilakukan pengkajian model kebijakan terhadap calon jemaah haji yang tidak memenuhi syarat *istithaah* kesehatan di Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Barat, agar dapat terpenuhi berdasarkan Permenkes Nomor 15 Tahun 2016 tentang *Istithaah* Kesehatan Jemaah Haji.

B. Perumusan Masalah

Dari uraian di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apa sajakah faktor-faktor yang memengaruhi *istithaah* kesehatan calon jemaah haji yang batal melaksanakan ibadah haji ke *Baitullah* di Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Barat?
2. Bagaimanakah model kebijakan terhadap calon jemaah haji yang tidak memenuhi syarat *istithaah* kesehatan di Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Barat?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi *istithaah* kesehatan calon jemaah haji yang batal melaksanakan ibadah haji ke *Baitullah* di Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Barat.
2. Untuk menganalisis model kebijakan terhadap calon jemaah haji yang tidak memenuhi syarat *istithaah* kesehatan di Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Barat.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu hukum, khususnya hukum kesehatan. Melalui penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran dalam bentuk kajian mengenai peraturan Permenkes Nomor 15 tahun 2016 tentang *Istithaah* Kesehatan Haji.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini dijadikan sebagai bahan pengambil kebijakan bagi Kementerian Agama dan Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Barat terhadap penetapan *istithaah* kesehatan calon jemaah haji yang akan berangkat ke Arab Saudi untuk menjalankan ibadah haji.

E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

a. Teori Kewenangan

Berdasarkan Pasal 1 Angka 5 Undang-Undang Republik Indonesia tentang Administrasi Pemerintahan Nomor 30 Tahun 2014, menyatakan bahwa: “kewenangan merupakan suatu kekuasaan badan dan/atau pemerintah dan penyelenggara pemerintah lainnya yang pada saat pengambilan keputusan atau memutuskan tindakan bertujuan untuk menyelenggarakan pemerintahan”. Selanjutnya di Ayat (9) menyebutkan diskresi adalah suatu putusan atau tindakan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi masalah nyata dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan memberikan pilihan yang jelas dan adanya stagnasi pemerintahan.

Menurut Indroharto dalam Salim, menjabarkan bahwa wewenang merupakan merupakan kesanggupan dari peraturan perundang-undangan yang menimbulkan akibat-akibat hukum.⁷

Dalam peraturan perundang-undangan terdapat 3 macam kewenangan:⁸

- 1) Atribusi yakni pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintah, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali;

⁷ Salim, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis, dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 185

⁸ *Ibid*, hlm 193-194

- 2) Delegasi yakni penyerahan wewenang yang dipunyai oleh pemerintahan kepada organ yang lain ;
- 3) Mandat yakni tidak terjadi suatu pemberian wewenang dari Badan atau Pejabat TUN yang satu kepada yang lain.

Kewenangan selalu dikaitkan dengan kekuasaan, sehingga kewenangan masuk ke dalam Teori Hukum (*the rule of law*). Azas legalitas merupakan unsur penting yang harus ada pada negara hukum. Azas legalitas mengandung makna bahwa tanpa dasar wewenang yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, maka dalam pemerintahan tidak akan terdapat wewenang yang dapat memengaruhi kehidupan masyarakat.⁹

b. Teori Kebijakan Publik

Irfan Islamy telah mengumpulkan beberapa pengertian kebijakan publik seperti pendapat Thomas R. Dye, George C. Edwards dan Ira Sharkansky, James Anderson dan David Easton. Menurut para ilmuwan administrasi publik yang dapat diklasifikasikan definisi kebijakan publik sebagai berikut:¹⁰

- 1) Kebijakan publik dipandang sebagai tindakan pemerintah.

Thomas R. Dye, mengemukakan kebijakan publik sebagai ”apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan.”Dalam upaya mencapai tujuan negara, pemerintah

⁹ Yeni Susanti, 2020, *Undang-Undang RI Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan Dalam Pekerjaan Kefarmasi dan Penerapannya di Kota Padang*, Tesis Universitas Bung Hatta, Padang, hlm 8

¹⁰ Sri Suwitri, *Modul*, [https://www.pustaka.ut.ac.id/lib/wp-content/uploads/pdfmk/](https://www.pustaka.ut.ac.id/lib/wp-content/uploads/pdfmk/MAPU5301-M1.pdf) MAPU5301-M1.pdf, 8 Januari 2021

perlu mengambil tindakan yang dapat berupa melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu. Tidak melakukan sesuatu apapun merupakan suatu kebijakan publik, karena hal ini merupakan salah satu upaya pencapaian tujuan dan pilihan tersebut memiliki dampak yang sama besarnya dengan pilihan untuk melakukan sesuatu terhadap masyarakat. Senada dengan pandangan Dye adalah George C. Edwards III dan Ira Sharkansky, yaitu: Kebijakan publik adalah “apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang dapat ditetapkan dalam peraturan-peraturan perundang-undangan atau dalam *policy* statemen yang berbentuk pidato-pidato dan wacana yang diungkapkan pejabat politik dan pejabat pemerintah yang segera ditindaklanjuti dengan program-program dan tindakan pemerintah.” James E. Anderson: “Kebijakan Publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.”

- 2) Kebijakan publik dipandang sebagai pengalokasian nilai-nilai masyarakat yang dilakukan pemerintah.

Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan: “Suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah”

David Easton: “Kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat.”

- 3) Kebijakan publik dipandang sebagai rancangan program-program yang dikembangkan pemerintah untuk mencapai tujuan.

James E. Anderson: “Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.” George C. Edwards III dan Ira Sharkansky: Kebijakan publik adalah “suatu tindakan pemerintah yang berupa program-program pemerintah untuk pencapaian sasaran atau tujuan.”

Berdasarkan pengertian kebijakan publik dari sudut pandang para ahli di atas, dapat dilihat bahwa kebijakan publik hanya dapat ditetapkan oleh pemerintah, pihak-pihak lain atau yang lebih dikenal dengan sebutan aktor-aktor kebijakan publik hanya dapat memengaruhi proses kebijakan publik dalam batas kewenangannya masing-masing. Menurut Thomas R. Dye, hal ini disebabkan oleh 3 hal dari kewenangan yang dimiliki pemerintah :¹¹

- a) Hanya pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk memberlakukan kebijakan publik secara universal kepada publik yang menjadi sasaran (target group);
- b) Hanya pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk melegitimasi atau mengesahkan kebijakan publik sehingga dapat diberlakukan secara universal kepada publik yang menjadi sasaran (target group);

¹¹ *Ibid*

- c) Hanya pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk melaksanakan kebijakan publik secara paksa kepada publik yang menjadi sasaran (target group).

Berdasarkan dua teori yang digunakan dalam penelitian ini, di mana teori kewenangan hukum yang berperan untuk menjawab rumusan masalah pertama dan teori kebijakan publik yang digunakan untuk menjawab permasalahan yang kedua.

2. Kerangka Konseptual

Berdasarkan permasalahan dalam penelitian ini, maka perlu dijabarkan teori konseptual, sebagai berikut:

a. Pengertian Model

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), model adalah suatu pola (contoh, acuan, ragam) dari suatu yang akan dibuat atau dilaksanakan. Jenis-jenis model dapat diklasifikasikan sebagai berikut :¹²

- 1) Menurut Fungsi
 - a) Model Deskriptif, model yang hanya menggambarkan situasi sebuah sistem tanpa rekomendasi dan peramalan sebagai miniatur objek yang dipelajari, seperti peta organisasi
 - b) Model Prediktif, model yang menggambarkan apa yang akan terjadi, bila sesuatu terjadi

¹² Maya Yusnita, Duwi Agustina, 2020, *Model Pengembangan Petugas Lapangan Keluarga Berencana*, CV. Pena Persada, Purwokerto Selatan, hlm 92

- c) Model Normatif, model yang menyediakan jawaban terbaik terhadap suatu persoalan. Model ini memberi rekomendasi tindakan-tindakan yang perlu diambil, disebut juga dengan model simulatif.
- 2) Menurut Struktur
- a) Model Ikonik, yaitu model yang dalam suatu skala tertentu meniru sistem aslinya, contoh model pesawat
 - b) Model Analog, yaitu model yang meniru sistem aslinya dengan hanya mengambil beberapa karakteristik utama dan menggambarkannya dengan benda atau sistem lain secara analog.
 - c) Model Simbolis yaitu model yang menggambarkan sistem dengan yang ditinjau dengan simbol, biasanya simbol-simbol matematik.
- 3) Menurut Referensi Waktu
- a) Model Statis, model yang tidak memasukkan faktor waktu dalam perumusannya.
 - b) Model Dinamis, model yang mempunyai unsur waktu dalam perumusannya.

b. Kebijakan

Amirullal mengatakan bahwa kebijakan adalah suatu upaya atau tindakan untuk memengaruhi sistem pencapaian tujuan yang

diinginkan, upaya dan tindakan yang dimaksud bersifat strategis yaitu berjangka panjang dan menyeluruh.¹³

Menurut Ndraha kebijakan berasal dari terjemahan kata *policy*, yang mempunyai arti sebagai pilihan terbaik dalam batas-batas kompetensi aktor dan lembaga yang bersangkutan dan secara formal mengikat.¹⁴

Ealau dan Pewit menyebutkan bahwa kebijakan merupakan sebuah ketetapan yang berlaku, dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuat maupun yang melaksanakan kebijakan tersebut. Sedangkan Titmuss mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan dan diarahkan pada tujuan tertentu dan menurut Edi Suharso, kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.¹⁵

c. Pengertian Calon Jamaah

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) pengertian calon adalah : 1. orang yang akan menjadi: -- menantu; 2. orang yang dididik dan dipersiapkan untuk menduduki jabatan atau profesi tertentu: -- guru; -- perwira angkatan darat; banyak adat istiadat istana yang harus dipelajari oleh -- raja; 3. orang yang diusulkan atau dicadangkan supaya dipilih atau diangkat menjadi

¹³ Uddin B. Sore, Sobirin, 2017, *Kebijakan Publik*, CV. Sah Media, Makasar, hlm 2

¹⁴ *Ibid*, hlm 2

¹⁵ *Ibid*, hlm 3

sesuatu: nama -- anggota Dewan Perwakilan Rakyat sudah disampaikan kepada Panitia Pemilihan; -- pembeli utama Man (kelompok) orang atau badan (dalam pasar) yang diperkirakan mempunyai daya beli yang paling besar; -- perwira pembantu letnan satu yang sedang mengikuti pendidikan menjelang perwira pertama atau letnan dua.¹⁶

Secara bahasa (*Etimologi*), jamaah diambil dari kata jama'a, artinya mengumpulkan sesuatu dengan mendekatkan sesuatu dengan mendekatkan sebagian dengan sebagian lain. Seperti kalimat *jama'tuhu* (saya telah mengumpulkannya); *fajtama'a* (maka berkumpullah). Kata berasal dari kata *ijtima'* (perkumpulan).¹⁷

Jamaah haji adalah Warga Negara Indonesia yang beragama Islam dan telah mendaftarkan diri untuk menunaikan Ibadah Haji sesuai dengan persyaratan yang telah ditetapkan.¹⁸

Arti jamaah dalam ensiklopedia bahasa Indonesia adalah wadah bagi umat Islam dalam menjalankan ibadah.¹⁹ Sedangkan jamaah menurut istilah dapat diartikan sebagai pelaksanaan ibadah secara bersama-sama yang dipimpin seorang imam.²⁰ Dari penjelasan terkait pengertian jamaah tersebut, penulis dapat mengemukakan bahwa

¹⁶ <https://kbbi.web.id/calon>, 15 April 2021

¹⁷ Abdullah Bin Abdil Hamid Al-Atsari, 2006, *Intisari Aqidah Ahlus Sunnah Wal Jemaah*, ter. Farid Bin Muhammad Bathathy, Pustaka Imam Asy-Syafi'I, Jakarta, hlm 54

¹⁸ Kementerian Kesehatan RI, 2014, *Pedoman Teknis Pembinaan Kesehatan Jamaah Haji*, Jakarta, hlm 5

¹⁹ Zurizal Z dan Amiruddin, 2008, *Fiqih Ibadah*, Lembaga Penelitian Universitas Islam, hlm 185

²⁰ *Ibid*, hlm 186

jamaah adalah sekumpulan orang yang berkumpul sama-sama melakukan ibadah yang dipimpin seorang imam.

d. Pengertian Haji

Haji menurut bahasa ialah *Al-qashdu* artinya menyengaja.²¹ Menurut istilah syarat haji ialah sengaja mengunjungi Ka'bah untuk melaksanakan serangkaian amal ibadah sesuai dengan syarat dan rukun tertentu.²² Dalam buku *Fiqih Empat Mazhab* bagian ibadat (puasa, zakat, haji, kurban) menyatakan yang dimaksud dengan "Haji" secara bahasa adalah kemuliaan, sedangkan menurut istilah adalah amalan-amalan tertentu dan cara tertentu pula.²³

Dapat disimpulkan dari penjelasan mengenai pengertian haji di atas, bahwa haji adalah serangkaian kegiatan ibadah yang dilakukan dengan sengaja mengunjungi *Baitullah* dengan syarat dan rukun tertentu agar mendapat kemuliaan dan keridhaan Allah SWT.

e. Pengertian Istithaah

Menurut bahasa (*Etimologi*), *istithaah* berarti kemampuan dan kesanggupan melakukan sesuatu. Menurut istilah, *istithaah* adalah kemampuan fisik, kemampuan harta dan kemampuan pada waktu seseorang hendak mengerjakan haji atau umrah.²⁴ *Istithaah* adalah

²¹ Zainal Muttaqin, 2009, *Pendidikan Agama Islam Fiqih*, PT. Karya Toha Putra, Semarang, hlm 60

²² Kementerian Agama RI, Dirjen PHU, 2010, *Dinamika dan Perspektif Haji Indonesia*, Ditjen PHU Kemenag RI, Jakarta, hlm 87

²³ Abdurrahman Al-Zaziri, 1996. *Fiqih Empat Mazhab Bagian Ibadah (Puasa, Zakat, Haji, Korban)*, Darul Ulum Press, Jakarta, hlm 177

²⁴ Kementerian Agama RI Direktorat Jendral Penyelenggaraan Haji dan Umrah, 2015, *Keputusan Mudzarah Perhajian Indonesia*, Jakarta, hlm. 10.

kemampuan atau kesanggupan fisik/badan, biaya dan keamanan untuk melakukan perjalanan ke Mekkah dalam rangka ibadah haji.²⁵

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2016 Tentang *Istithaah* Kesehatan Jemaah Haji, ibadah haji adalah ibadah fisik, dimana jemaah haji mampu secara fisik dan rohani agar dapat melaksanakan rangkaian ibadah haji dengan baik dan lancar. Salah satu kegiatan penyelenggaraan kesehatan haji yang sangat penting dan strategis adalah serangkaian upaya kegiatan melalui program pemeriksaan dan pembinaan kesehatan haji agar terpenuhinya kondisi *istithaah* kesehatan (kemampuan kesehatan jemaah haji untuk melakukan serangkaian aktivitas rukun dan wajib haji).

Berdasarkan pemahaman para ulama *mazhab istithaah* adalah sebagai berikut :²⁶

- 1) Menurut *mazhab* Imam Hanafi mengatakan bahwa makna dari *istithaah* terdiri dari tiga kategori yaitu, (1) *istithaah maliyah* (kemampuan biaya), (2) *istithaah badaniyyah* (kemampuan kesehatan), (3) *istithaah amniyyah* (kemampuan keamanan selama perjalanan dan sampai ke tanah air). Seseorang yang termasuk dalam golongan *istithaah* menurut *mazhab* Hanafi wajib melaksanakan haji.

²⁵ Ahmad Kartono, 2016, *Solusi Hukum Manasik Dalam Permasalahan Ibadah Haji Menurut Empat Mazhab*, Pustaka Cendekiamuda, Jakarta, hlm 16.

²⁶ Hasan Muarif Ambary dkk, 1996, *Ensiklopedi Islam*, Ihtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, hlm 259

- 2) Menurut *mazhab* Maliki adalah kemampuan untuk pergi dan sampai di Mekkah baik berjalan kaki atau dengan menaiki kendaraan. Menurut *mazhab* Maliki *istithaah* dibagi menjadi tiga aspek yaitu, (1) kesehatan jasmani, (2) kemampuan biaya, (3) kemampuan fasilitas kendaraan dan jalan untuk sampai ke Mekkah.
- 3) Berdasarkan *mazhab* Imam Syafi'i membagi makna *istithaah* kedalam tujuh aspek yaitu, (1) kemampuan kesehatan jamaah yang dapat diukur dengan kemampuan untuk duduk diatas kendaraan tanpa menimbulkan kesulitan, (2) kemampuan untuk biaya pergi dan pulang, (3) adanya kendaraan, (4) adanya bekal selama pelaksanaan ibadah haji, (5) adanya keamanan, baik dalam perjalanan atau di tanah suci, (6) harus ada mahram bagi perempuan, (7) kemampuan untuk sampai tujuan pada batas waktu yang ditentukan, sejak bulan *syawal* sampai dengan tanggal 10 *dzulhijjah*.
- 4) Menurut *mazhab* Imam Hambali mensyaratkan *istithaah* menjadi dua aspek yaitu, kemampuan menyiapkan bekal dan ongkos kendaraan.

Menurut Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) aspek dikatakan seseorang itu *istithaah* dalam melaksanakan ibadah haji adalah apabila jasmaniah, rohaniah, dan pembekalan memungkinkan

ia untuk menunaikan tanpa menelantarkan kewajiban terhadap keluarga.²⁷

f. Penetapan *Istithaah* Kesehatan Jemaah Haji

Jemaah haji memenuhi syarat atau tidak memenuhi syarat jika dirujuk kepada *Fiqih* Islam bahwa *istithaah* adalah salah satu komponen dari “syarat Wajib” dalam menunaikan ibadah haji. Oleh karena itu, hasil pemeriksaan kesehatan sangat menentukan jemaah haji memenuhi syarat atau tidak memenuhi syaratnya jemaah haji tersebut. Adapun penetapan *istithaah* kesehatan jemaah haji sebagai berikut :²⁸

- 1) Memenuhi syarat *istithaah* kesehatan haji adalah jemaah haji yang memiliki kemampuan mengikuti proses ibadah haji tanpa bantuan obar bantuan alat/obat dan orang lain dengan tingkat kebugaran setidaknya dengan kategori cukup
- 2) Memenuhi syarat *istithaah* kesehatan dengan pendampingan adalah jemaah haji berusia 60 tahun atau lebih, dan/atau menderita penyakit tertentu yang tidak masuk dalam kriteria tidak memenuhi syarat *istithaah* sementara dan/atau kriteria penyakit yang tidak memenuhi syarat *istithaah*.

Yang dimaksud pendamping berupa yaitu :

- a) Orang adalah seseorang yang sanggup menjadi pendamping jemaah haji harus memenuhi syarat kebugaran dan harus

²⁷ Asrorun Ni'am Sholeh, 2017, *Kesehatan Dalam Berhaji Perspektif Fatwa MUI*, Bidaraka, Jakarta, hlm 9

²⁸ Kementerian Kesehatan RI, *op cit*, hlm 35-38

bertanggung jawab penuh terhadap jemaah haji yang didampingi. Selain itu, orang yang akan mendampingi jemaah haji dengan penyakit harus memiliki kompetensi yang sesuai dalam mengatasi masalah kesehatan jemaah haji yang bersangkutan.

- b) Alat kesehatan adalah alat yang digunakan sebagai pendamping harus dapat digunakan secara maksimal oleh jemaah tersebut. Alat kesehatan yang dimaksud harus benar-benar dibawa, dan dijamin kesediaannya oleh jemaah haji untuk mengatasi masalah kesehatan yang dihadapi.
 - c) Obat-obatan adalah obat yang dibawa jemaah haji dan harus dapat dipahami aturan minumnya, dibawa dengan jumlah yang cukup, dan dapat dikelola secara mandiri.
- 3) Tidak memenuhi syarat *istithaah* kesehatan haji untuk sementara adalah jemaah haji yang dengan kriteria sebagai berikut :
- a) Tidak memiliki sertifikat vaksin internasional yang sah. Artinya jemaah haji yang belum dilakukan penyuntikan vaksin meningitis meningokokus
 - b) Menderita penyakit tertentu yang berpeluang sembuh, antara lain *tuberculoss* sputum BTA positif, *tuberculosis multidrug resisten*, *diabetes melitus* tidak terkontrol, *hipertiroid*, HIV-AIDS dengan diare kronis, Strok akut, perdarahan saluran cerna, dan anemia gravis

- c) Suspek dan/atau confirm penyakit menular yang berpotensi wabah
 - d) Psikosis akut
 - e) Fraktur tungkai yang membutuhkan immobilisasi
 - f) Fraktur tulang belakang tanpa komplikasi neurologis
 - g) Hamil yang diprediksi usia kehamilan pada saat keberangkatan kurang dari 14 minggu atau lebih dari 26 minggu.
- 4) Tidak memenuhi syarat *istithaah* kesehatan haji adalah jamaah haji dengan kriteria sebagai berikut :
- a) Kondisi kronis yang dapat mengancam jiwa, antara lain penyakit paru obstruksi kronis (PPOK) derajat IV, gagal jantung stadium IV, gagal ginjal kronik stadium IV dengan *peritonal dialysis/hemodialysis reguler*, AIDS stadium IV dengan infeksi *opportunistik*, *strok hemoragik* luas.
 - b) Gangguan jiwa berat antara lain *skizoprenia* berat, demensia berat, dan retardasi mental berat
 - c) Jemaah haji dengan penyakit yang sulit diterapkan kesembuhannya antara lain keganasan stadium akhir, *totally drug resistance tuberculosis*, *sirosis* dan *hepatoma dekompensata*.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis (*social legal approach*) yaitu studi yang meninjau hukum sebagai fakta sosial yang bisa diamati sebagai pola perilaku dalam bentuk pranata sosial.²⁹ Penelitian ini menggambarkan pendekatan yang dilakukan melalui perundang-undangan terkait dengan penetapan *istithaah* kesehatan yaitu Permenkes Nomor 15 tahun 2016 dan dihubungkan dengan fakta yang terjadi pada calon jemaah haji yang akan berangkat ke *Baitullah* di Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Barat.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu penelitian yang berhubungan dengan peraturan perundang-undangan yang ada dengan mengaitkan dengan teori hukum, kemudian dikaitkan juga dengan kenyataan yang ada dilapangan terhadap masalah yang dirumuskan.

3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah di Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Barat. Peneliti memilih lokasi ini karena di Provinsi Sumatera Barat karena ada berita yang sepat viral pada tahun 2017 tentang calon jemaah haji yang gagal berangkat karena tidak memenuhi syarat *istithaah* kesehatan haji.

²⁹ Soetandyo Wingnjsoebroto, 2007, *Hukum, Paradigma, Motode Penelitian dan Dinamika Masalah*, Elsam & Huma, Jakarta, hlm 183

4. Jenis Data

a. Data Primer

Data primer didapat melalui wawancara dengan informan, antar alain:

- 1) Bapak dr. Indro Murwoko Kabid Pemberdayaan Sumberdaya Kesehatan dan Fasilitas Pelayanan Kesehatan Puskes haji Kementerian Kesehatan
- 2) Bapak Dr. Ikhwan Martondang, S.H, M. Ag Para Ahli dengan Dosen UIN Padang
- 3) Bapak Hami Mulyawan, S.H.I, M.M Kabid PHU (Pelayanan Haji dan Umrah) Kanwil Kemenag Provinsi Sumatera Barat
- 4) Bapak H. Dafril Staf PHU (Pelayanan Haji dan Umrah) Kanwil Kemenag Provinsi Sumatera Barat

b. Data Sekunder

Data sekunder yang digunakan dalam penelitian diperoleh dari Kanwil Kementrian Agama dan Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Barat.

- 1) Data Calon Jemaah Haji dari Kanwil Kemenag Provinsi Sumatera Barat antara lain:
 - a) Data calon jemaah haji yang mendaftar setiap tahun mulai dari tahun 2016 sampai tahun 2020
 - b) Data calon jemaah haji yang berangkat ke Arab Saudi berdasarkan kuota haji di Provinsi Sumatera Barat

- c) Data calon jemaah haji berdasarkan jenis kelamin, umur, tingkat pendidikan, pekerjaan Tahun 2017 sampai tahun 2019
- 2) Sedangkan data sekunder dari Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Barat terdiri dari:
- a) Data calon jemaah haji yang melakukan pemeriksaan kesehatan di Provinsi Sumatera Barat tahun 2017 sampai tahun 2019
 - b) Data calon jemaah haji berdasarkan umur, jenis kelamin, penyakit, *istithaah* kesehatan Tahun 2017 sampai tahun 2019.
 - c) Data calon jemaah haji yang tidak memenuhi syarat *istithaah* berdasarkan penyakit yang diderita tahun 2017 sampai tahun 2019

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah sebagai berikut :

a. Studi Dokumentasi

Studi dokumentasi adalah kegiatan pengumpulan data yang diperlukan untuk menjawab permasalahan dalam penelitian yang berupa proses pembuktian yang didasarkan atas jenis sumber apa pun, baik itu berupa tulisan, lisan gambaran atau arkeologis.³⁰

³⁰ Sutekti, Galang Taufani, 2018, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktek)*, PT Rajagrafindo Persada, Depok, hlm 217

b. Wawancara

Wawancara adalah cara memperoleh informasi/data dengan bertanya langsung pada yang di wawancarai.³¹ Metode yang digunakan dengan teknik komunikasi yaitu melalui kontak atau hubungan pribadi antara pengumpul data (*Interviwer*) dengan sumber data (*Interviewee*).³² Wawancara dilakukan secara semi terstruktur terbuka, yaitu memungkinkan ide-ide baru untuk dikemukakan selama wawancara sebagai hasil dari apa yang dikatakan oleh orang yang diwawancarai. Pewawancara dalam wawancara semi terstruktur umumnya memiliki kerangka tema yang akan digali.³³

6. Pengolahan Data dan Analisa Data

Setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan dalam menyelesaikan masalah, kemudian ditarik simpulan secara deduktif yaitu dari hal bersifat umum ke hal yang bersifat khusus. Dalam penarikan kesimpulan peneliti juga menggunakan metode deduktif yaitu suatu metode yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti dari peraturan-peraturan atau prinsip-prinsip umum menuju penulisan yang sifatnya khusus.

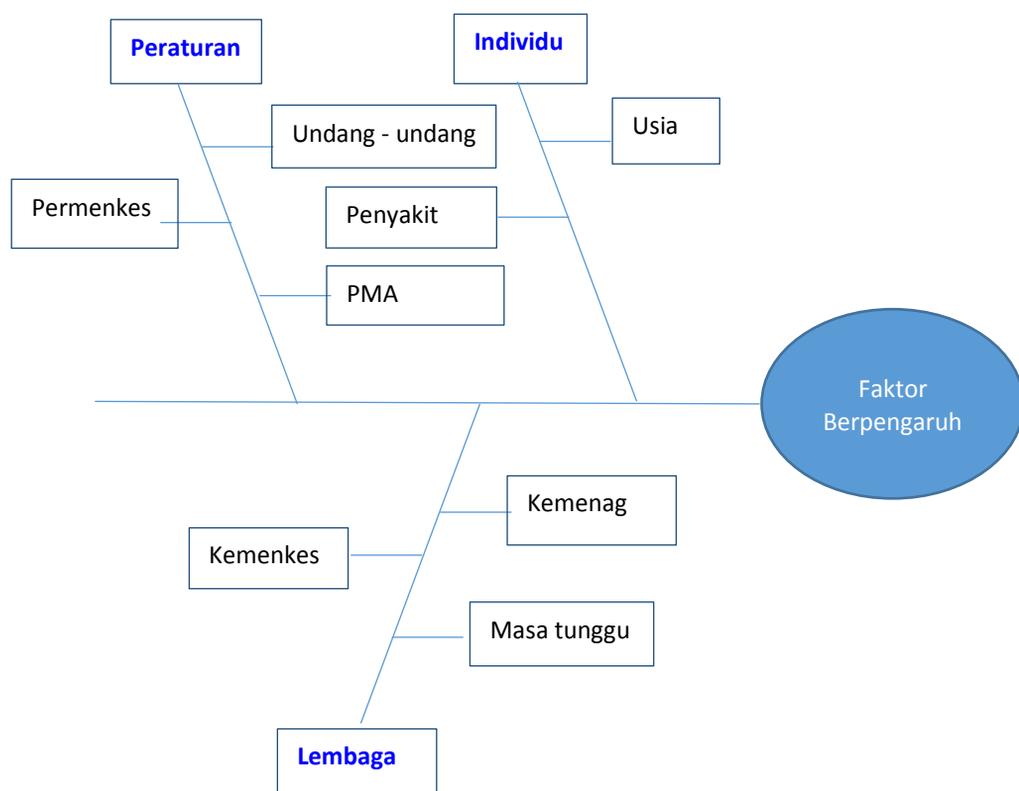
³¹ *Ibid*, hlm 226

³² Rianto, Adi, 2004, *Metode Penelitian Sosial dan Hukum*, Granit, Jakarta, hlm 72

³³ Semi-structured interview. (2021). Retrieved 3 January 2021, from https://en.wikipedia.org/wiki/Semi-structured_interview

Teknik pengolahan dan analisa data yang dilakukan peneliti bersifat analisis kualitatif, yaitu merupakan analisis data yang tidak menggunakan angka, melainkan memberikan gambaran-gambaran (deskripsi) dengan kata-kata atas temuan-temuan dan karenanya ia lebih mengutamakan mutu/kualitas dari data, dan bukan angka kuantitas.³⁴

Untuk menganalisa rumusan masalah pertama digunakan diagram *Fishbone* (diagram tulang ikan), dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1.1 Diagram Fish Bone Rumusan Masalah

³⁴ Salim, 2013, *op cit*, hlm 19