



# KOMUNIKASI, SUMBER DAYA MANUSIA, SIKAP DAN STRUKTUR BIROKRASI (EDWARD-III) DALAM PELAYANAN HAJI DI HALMAHERA TIMUR

Sayid Athfal Alauddin <sup>1</sup> | Abdurrahman Kader <sup>2</sup> | Darwin Abdul Radjak <sup>3</sup>

<sup>1</sup>Program Magister Administrasi Publik, Universitas Terbuka

<sup>2</sup>Departemen Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Maluku Utara

<sup>3</sup>Departemen Administrasi Negara Universitas Muhammadiyah Maluku Utara

Correspondence  
Sayid. Athfal Alauddin  
Email:  
alauddinathfal05@gmail.com

<http://jurnal.unmer.ac.id/index.php/n>

**Abstract:** *This study analyzes Communication, Human Resources, Attitudes, and Bureaucratic Structure in applying Edward III's public policy implementation model to hajj management in East Halmahera Regency. The research involved 15 informants: 5 from the Welfare Division of the Regional Secretariat and 10 from the Ministry of Religious Affairs and local hajj participants. Using a qualitative approach, findings show that policy implementation is "fairly good," especially in communication and assistance. Human resources are professional, but limited internet access hampers information flow. Staff attitudes are positive in both administrative and technical services. However, frequent SOP changes reduce effectiveness as communities struggle to adapt. Despite this, organizers remain responsible and committed to their duties..*

**Keywords:** *Attitude, Bureaucracy, Communication, Hajj, Human Resources*

**Abstrak:** Penelitian ini menganalisis Komunikasi, Sumber Daya Manusia, Sikap, dan Struktur Birokrasi dalam penerapan model implementasi kebijakan publik Edward III pada pengelolaan haji di Kabupaten Halmahera Timur. Penelitian melibatkan 15 informan, terdiri atas 5 dari Bagian Kesejahteraan Sekretariat Daerah dan 10 dari Kementerian Agama serta jamaah haji setempat. Dengan pendekatan kualitatif, hasil menunjukkan implementasi kebijakan tergolong "cukup baik," terutama dalam aspek komunikasi dan pendampingan. Sumber daya manusia dinilai profesional, meski keterbatasan akses internet menghambat arus informasi. Sikap aparat positif dalam pelayanan administrasi maupun teknis, namun perubahan SOP yang cukup sering mengurangi efektivitas karena masyarakat sulit beradaptasi. Meski demikian, penyelenggara tetap menunjukkan tanggung jawab dan komitmen penuh dalam menjalankan tugasnya.

**Kata Kunci:** Struktur Birokrasi, Haji, Komunikasi, Sikap, Sumber Daya Manusia.

## 1 | PENDAHULUAN

Keberhasilan penyelenggaraan ibadah haji sangat bergantung pada sinergi yang solid antar berbagai pemangku kepentingan. Kolaborasi yang harmonis antara pemerintah pusat, Kementerian Agama, pemerintah daerah, serta pihak swasta yang turut berperan dalam pembinaan calon jemaah menjadi elemen penting dalam memastikan kelancaran dan keamanan pelaksanaan ibadah haji (Abdullah, 20203; Cahyana et al., 2023; Panambang et al, 2024). Agar proses ini sesuai dengan standar internasional, diperlukan komitmen berkelanjutan untuk melakukan evaluasi dan peningkatan secara menyeluruh. Koordinasi dan komunikasi lintas lembaga harus terus diperkuat, diiringi dengan pengembangan infrastruktur serta peningkatan kapasitas sumber daya manusia yang terlibat. Upaya ini tidak hanya bertujuan untuk memberikan pelayanan terbaik kepada jemaah, tetapi juga menjaga dan meningkatkan citra positif Indonesia di mata dunia.

Penyelenggaraan ibadah haji merupakan salah satu tugas negara yang menuntut manajemen pelayanan publik yang profesional, terkoordinasi, dan berkelanjutan. Di Kabupaten Halmahera Timur, proses pelaksanaan ibadah haji masih menghadapi berbagai tantangan, mulai dari terbatasnya infrastruktur, kurangnya koordinasi antarlembaga, hingga lemahnya sumber daya manusia dalam pelayanan. Untuk menganalisis kondisi ini, pendekatan implementasi kebijakan publik dari George C. Edwards III (1980) dapat digunakan sebagai kerangka evaluatif. Teori ini menekankan empat faktor kunci yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan: komunikasi, sumber daya, struktur birokrasi, dan sikap atau disposisi pelaksana kebijakan (Asipi et al., 2022; Buzogány & Pülzl, 2024). Pelayanan haji merupakan perwujudan nyata dari kebijakan publik yang secara langsung bersentuhan dengan nilai-nilai keagamaan. Dalam konteks ini, teori Edwards III dapat dipandang sebagai alat analisis manajerial untuk memahami sejauh mana kebijakan keagamaan dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Aspek komunikasi berkaitan dengan penyampaian informasi yang jelas dan berjenjang antara pemerintah, aparat pelaksana, dan jemaah haji. Sumber daya mencakup kecukupan tenaga kerja, sarana, serta anggaran yang diperlukan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan pelayanan (Chang & Brewer, 2023; Igrisa, 2022; Howlet, 2018). Sikap atau disposisi para pelaksana mencerminkan tidak hanya profesionalisme, tetapi juga rasa pengabdian dan tanggung jawab moral terhadap masyarakat. Sementara itu, struktur birokrasi menggambarkan kapasitas institusi dalam melakukan koordinasi serta kemampuan beradaptasi terhadap kebutuhan Masyarakat (Setiyaningsih et al., 2023; Fahmi et al., 2021; Fahham, A. M. (2016)).

Dengan mengaitkan nilai-nilai spiritual dan sosial yang melekat dalam ibadah haji dengan prinsip-prinsip efektivitas kebijakan publik, model Edwards III memperoleh relevansi baru dalam kerangka keagamaan. Pendekatan ini membangun jembatan analitis yang menghubungkan manajemen publik modern dengan misi pelayanan kepada umat beriman, sehingga analisis kebijakan dalam penyelenggaraan haji tidak hanya menekankan efisiensi administratif, tetapi juga mencerminkan dimensi etika dan kesejahteraan sosial yang menjadi tujuan utama dari kebijakan keagamaan.

Selanjutnya, Analisis implementasi kebijakan haji di Halmahera Timur dapat diperdalam dengan memperluas perspektif teori, yakni dengan memadukan model Edward III dan pendekatan *Top down* serta *Bottom up* dari Sabatier dan Mazmanian Buzogány, A., & Pülzl, H. (2024). Perspektif *Top down* menekankan dominasi kebijakan yang dirumuskan secara terpusat, termasuk aturan baku terkait SOP dan distribusi kuota yang langsung berasal dari Kementerian Agama. Dalam praktiknya, kebijakan semacam ini sering kali kurang selaras dengan kapasitas daerah yang memiliki keterbatasan infrastruktur dan sumber daya manusia. Sebaliknya, pendekatan *Bottom up* memberi perhatian pada kemampuan aktor lokal untuk menafsirkan dan mengadaptasi kebijakan berdasarkan kebutuhan jemaah dan kondisi sosial budaya setempat (Nugroho, 2021; Siahaan, 2019; Wahab, 2021, Zein, 2023). Pegawai Kesra, misalnya, kerap menghadirkan solusi praktis melalui strategi komunikasi langsung, terutama

di wilayah dengan minim akses internet. Melalui pandangan gabungan ini, terlihat bahwa keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh keseimbangan antara arahan kebijakan pusat dan inisiatif lokal.

Pertama, aspek komunikasi sangat penting dalam memastikan kebijakan penyelenggaraan haji dapat diterapkan secara konsisten dari tingkat pusat hingga daerah. Jika transmisi informasi antara pemerintah pusat, Kementerian Agama, pemerintah daerah, serta lembaga teknis lainnya sering kali kurang efektif, maka akan mengakibatkan kurangnya kejelasan informasi di tingkat pelaksana dan jemaah, terutama terkait dengan prosedur, jadwal, dan teknis keberangkatan. Ketidakefisienan ini dapat menimbulkan kebingungan dan menurunkan kualitas layanan kepada jemaah. Kedua, faktor sumber daya mencakup tenaga pelaksana, fasilitas, dan anggaran yang tersedia. Di daerah seperti Halmahera Timur, ketersediaan petugas yang terlatih serta sarana penunjang seperti tempat manasik, transportasi, dan layanan kesehatan masih sangat terbatas. Keterbatasan ini menghambat proses pembinaan jemaah secara maksimal dan berdampak langsung pada kesiapan spiritual maupun fisik peserta menjelang keberangkatan. Ketiga, struktur birokrasi memegang peran penting dalam efektivitas implementasi. Struktur birokrasi yang terlalu berlapis dan kurang fleksibel sering kali menghambat koordinasi dan pengambilan keputusan cepat di lapangan. Dalam beberapa kasus, birokrasi yang kurang responsif menyebabkan lambatnya penyelesaian masalah teknis, keterlambatan distribusi informasi, dan ketidaksinkronan program antara pusat dan daerah. Terakhir, sikap atau *attitude* pelaksana kebijakan juga menjadi faktor krusial. Pelaksana di lapangan perlu memiliki komitmen tinggi, integritas, serta pemahaman yang baik terhadap kebijakan yang dijalankan. Di beberapa kasus, kurangnya motivasi dan minimnya pemahaman teknis para petugas haji dapat memperburuk mutu layanan dan berdampak pada kepuasan jemaah. Dari keempat aspek tersebut, penyelenggaraan ibadah haji di Kabupaten Halmahera Timur pada dasarnya masih memerlukan cukup banyak peningkatan. Perlu adanya evaluasi dan pembenahan menyeluruh berbasis pada kerangka implementasi kebijakan publik.

Menurut Data yang dikutip dalam program Rencana Strategi Kementerian Agama Halmahera Timur, terhitung hingga tahun 2024 jumlah peserta haji dapat dijabarkan pada tabel berikut :

**Tabel 1 : Daftar Jumlah Peserta Haji Halmahera Timur**

Year	Participants	Information
2024	71 People	The estimated departure is expected with a waiting time of approximately 17 to 19 years
2023	89 People	
2022	55 People	
2021	43 People	
2020	87 People	
<b>Total</b>	<b>345 participants</b>	

(Sumber : Rencana Strategis Kementerian Agama Kabupaten Halmahera Timur, 2025)

Berdasarkan informasi yang berhasil dikumpulkan, sekitar 900 jamaah calon haji di Kabupaten Halmahera Timur hingga saat ini masih terdaftar dalam antrean pemberangkatan. Situasi ini terjadi karena alokasi kuota haji setiap tahunnya untuk daerah ini sangat terbatas. Sebagai contoh, pada tahun 2024, kuota yang diberikan hanya untuk 66 orang, sedangkan pada tahun 2025 jumlahnya sedikit menurun menjadi 65 orang. Kuota yang terbatas tersebut menyebabkan para calon jamaah haji di Kabupaten Halmahera Timur harus menunggu dalam waktu yang cukup panjang sebelum dapat berangkat ke Tanah Suci. Hal ini tentu menjadi tantangan besar, baik bagi calon jamaah itu sendiri maupun bagi pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan ibadah haji di daerah ini.

Keterbatasan kuota ini menciptakan antrian yang panjang, yang dalam beberapa kasus bisa mencapai bertahun-tahun. Akibatnya, para calon jamaah haji harus menjalani waktu tunggu yang sangat lama sebelum dapat melaksanakan ibadah haji. Fenomena ini menuntut para pihak yang terlibat dalam proses pemberangkatan haji, seperti Kantor Kementerian

Agama Kabupaten Halmahera Timur, untuk bekerja lebih keras dalam memberikan pelayanan yang optimal. Selain memastikan kelancaran administrasi, pihak terkait juga harus menyediakan informasi yang jelas dan terus diperbarui kepada calon jamaah haji, agar mereka tetap memperoleh kepastian terkait proses yang sedang berlangsung.

Untuk mengatasi masalah waktu tunggu yang panjang, penting bagi semua pihak yang terlibat untuk melakukan komunikasi yang efektif dan terbuka. Salah satu langkah penting adalah memastikan bahwa para calon jamaah haji mendapatkan informasi yang akurat mengenai situasi terkini terkait kuota dan proses pendaftaran haji. Sosialisasi yang berkelanjutan akan membantu para jamaah untuk memahami betapa terbatasnya kuota yang ada serta mengapa mereka harus bersabar dalam menunggu giliran mereka. Informasi yang baik akan memberikan kejelasan kepada para calon jamaah, sekaligus mengurangi ketidakpastian yang mungkin muncul selama masa penantian tersebut.

Selain itu, para calon jamaah haji juga perlu diberikan pemahaman tentang proses teknis yang terkait dengan pemberangkatan, seperti persyaratan administrasi, pelaksanaan manasik haji, serta berbagai hal lainnya yang perlu dipersiapkan sebelum keberangkatan. Dengan adanya penjelasan yang jelas dan rutin disampaikan, para calon jamaah haji akan lebih siap dan tidak merasa kebingungan atau terabaikan selama masa tunggu yang panjang ini.

Bagi pemerintah daerah, masalah ini juga dapat dijadikan sebagai peluang untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Pemerintah daerah dapat menjalin kerjasama yang lebih erat dengan instansi terkait di tingkat pusat, guna mendorong peningkatan kuota haji untuk Kabupaten Halmahera Timur di masa yang akan datang. Melalui koordinasi yang baik antara pemerintah daerah dan pusat, diharapkan dapat tercipta solusi yang lebih baik untuk mengatasi persoalan antrean panjang ini. Ke depannya, diharapkan ada kebijakan yang lebih berpihak kepada daerah-daerah dengan jumlah pendaftar yang tinggi, agar para calon jamaah haji dapat segera menunaikan ibadah haji sesuai dengan harapan mereka.

Penyelenggaraan ibadah haji merupakan suatu tanggung jawab besar bagi negara, khususnya bagi pemerintah daerah yang harus memastikan bahwa pelayanan kepada jamaah dapat terlaksana dengan efisien dan sesuai dengan aturan yang berlaku. Di Kabupaten Halmahera Timur, masalah keterbatasan kuota dan proses pemberangkatan haji yang lambat telah menjadi persoalan serius yang mempengaruhi lebih dari 900 calon jamaah yang saat ini terdaftar dalam antrean. Pada tahun 2024, kuota yang tersedia hanya untuk 66 jamaah, dan pada tahun 2025 jumlah kuota sedikit menurun menjadi 65 orang. Dengan terbatasnya kuota dan jumlah pendaftar yang sangat tinggi, proses pemberangkatan haji menjadi sangat terkendala, menyebabkan calon jamaah harus menunggu bertahun-tahun untuk dapat menunaikan ibadah haji.

Sebagai wilayah yang masih tergolong tertinggal, Kabupaten Halmahera Timur menghadapi berbagai kendala dalam penyelenggaraan ibadah haji. Selain keterbatasan kuota, daerah ini juga menghadapi tantangan dalam hal infrastruktur yang belum sepenuhnya memadai untuk mendukung kelancaran proses pemberangkatan. Informasi terkait pendaftaran haji dan status antrean seringkali tidak terdistribusi dengan baik, yang menyebabkan kebingungan dan ketidakpastian di kalangan calon jamaah. Oleh karena itu, penelitian ini sangat penting untuk mengeksplorasi implementasi kebijakan penyelenggaraan ibadah haji di daerah tersebut, serta mengidentifikasi dampak sosial, ekonomi, dan budaya yang timbul akibat ketidakmampuan sistem dalam mengelola kuota dan antrean yang panjang.

Panjang antrean haji berpotensi menimbulkan berbagai dampak sosial yang merugikan masyarakat, khususnya di daerah-daerah yang belum sepenuhnya berkembang, seperti Kabupaten Halmahera Timur. Waktu tunggu yang sangat lama tidak hanya berpengaruh pada psikologis calon jamaah, tetapi juga menciptakan ketidakpastian yang mendalam. Bagi masyarakat yang sangat berharap untuk dapat segera berangkat, ketidakpastian ini memperburuk situasi. Mereka yang berada dalam antrean panjang harus terus menunggu tanpa mengetahui kapan giliran mereka akan tiba. Ketidakpastian ini menambah tekanan sosial dan emosional yang bisa berpengaruh pada hubungan keluarga serta stabilitas sosial di komunitas.

Shomadani *et al* (2024) memberikan wawasan mendalam tentang efektivitas manajemen penyelenggaraan ibadah umrah dari faktor Sumber Daya Manusia, dengan dampaknya terhadap kepercayaan masyarakat, dan respons jamaah terhadap perubahan tersebut, yang dapat membimbing upaya peningkatan dalam penyelenggaraan ibadah umrah di Indonesia, sehingga kualitas SDM menjadi faktor paling krusial yang penting untuk selalu dikembangkan. Di daerah yang kurang berkembang seperti Halmahera Timur, peningkatan pelatihan bagi petugas penyelenggara haji di tingkat lokal akan sangat penting untuk memastikan proses administrasi berjalan lebih efisien, mengurangi kesalahan, dan mempercepat proses pemberangkatan jamaah. Sementara penelitian oleh Farhan (2016), dimana penyebab terjadinya daftar tunggu dalam aspek yuridis belum ada landasan yuridis yang kuat, aspek filosofis, dan aspek sosiologis. Tidak adanya pengaturan perlindungan hukum bagi calon jamaah haji yang berada dalam daftar tunggu menunjukkan adanya norma kekosongan, dengan menyarankan agar kebijakan terkait distribusi kuota haji dievaluasi secara berkala dan disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing daerah. Dengan adanya evaluasi yang sistematis, kebijakan mengenai kuota dapat lebih adil dan transparan, sehingga daerah seperti Kabupaten Halmahera Timur dapat memperoleh alokasi kuota yang lebih memadai dan mengurangi masalah antrean yang terlalu panjang.

Indonesia, sebagai negara dengan jumlah jamaah haji terbesar di dunia, memiliki peran penting dalam memelihara reputasinya dalam pengelolaan ibadah haji. Namun, ketika terjadi antrean yang panjang dan ketidakpastian terkait kuota di daerah seperti Kabupaten Halmahera Timur, ini bisa berdampak negatif pada citra Indonesia di mata dunia Islam. Negara-negara lain mungkin melihat Indonesia kesulitan dalam menyelenggarakan ibadah haji dengan efisien, yang dapat merusak persepsi global terhadap kemampuan negara ini dalam mengelola salah satu ibadah terbesar dan terpenting bagi umat Islam. Hal ini menunjukkan bahwa masalah di daerah-daerah tertinggal, seperti Halmahera Timur, memerlukan perhatian serius untuk mencegah dampak negatif yang lebih luas terhadap reputasi Indonesia.

Secara ekonomi, masalah antrean haji memberikan dampak yang signifikan, terutama bagi keluarga yang telah menabung dalam waktu lama untuk memenuhi biaya ibadah haji. Selama masa menunggu yang berkepanjangan, banyak calon jamaah yang harus menghadapi inflasi harga dan biaya hidup yang terus meningkat. Hal ini menyulitkan bagi masyarakat dengan kondisi ekonomi yang terbatas. Selain itu, keluarga calon jamaah juga menghadapi risiko kebingungan dalam mengelola dana yang telah mereka persiapkan, mengingat lamanya masa tunggu yang bisa berlanjut hingga bertahun-tahun.

Dari perspektif budaya, haji di Kabupaten Halmahera Timur bukan hanya merupakan kewajiban agama, tetapi juga simbol prestise dan kehormatan dalam masyarakat. Namun, antrean yang panjang dan ketidakpastian keberangkatan dapat mengurangi nilai budaya tersebut. Ketika masyarakat tidak dapat menunaikan ibadah haji sesuai dengan harapan dan waktu yang telah direncanakan, hal ini dapat merusak makna dan nilai luhur dari perjalanan ibadah tersebut, yang telah menjadi bagian penting dalam tradisi dan budaya Muslim di daerah ini.

Untuk meningkatkan kualitas pelayanan ibadah haji di daerah seperti Kabupaten Halmahera Timur, diperlukan adanya perbaikan signifikan dalam implementasi kebijakan penyelenggaraan haji. Beberapa penelitian dalam lima tahun terakhir memberikan panduan penting terkait perbaikan kebijakan ini. Sebagai contoh, Chulaivi (2024) menyoroti bahwa pemanfaatan inovasi teknologi, seperti aplikasi mobile dan Sistem Komputerisasi Haji, berkontribusi besar dalam meningkatkan efektivitas layanan serta kepuasan para jamaah. Selain itu, faktor seperti ketersediaan akomodasi yang layak, sistem transportasi yang lancar, dan layanan kesehatan yang optimal memiliki dampak signifikan terhadap kenyamanan jamaah. Semua itu dicapai melalui penguatan infrastruktur teknologi informasi, peningkatan kompetensi sumber daya manusia, perbaikan kualitas sarana, serta penyediaan pembinaan keagamaan yang menyeluruh.

Panambang *et al* (2024) menyarankan agar Pemerintah harus berfokus pada analisis

kebijakan dan berbagai upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah untuk menyediakan berbagai fasilitas, mengelola transportasi, akomodasi, dan berbagai layanan terkait lainnya. Dengan kesimpulan yang menekankan peran vital pemerintah dalam menyelenggarakan, mengawasi, dan menyediakan fasilitas yang diperlukan bagi jemaah haji. Penelitian lainnya oleh Febrianti, *et al* (2024) juga menyoroti tentang pentingnya media sosial dalam adaptasi manajemen haji dan umroh selama situasi krisis. Temuan ini memberikan kontribusi signifikan pada literatur dan menawarkan wawasan praktis untuk peningkatan manajemen haji dan umroh di masa depan. Di daerah tertinggal seperti Kabupaten Halmahera Timur, peningkatan komunikasi tentang status pendaftaran dan informasi lainnya sangat krusial untuk mengurangi kebingungan dan meningkatkan transparansi. Hal ini akan membantu calon jemaah merasa lebih yakin dan terinformasi dengan baik selama masa tunggu yang panjang.

Penguatan komunikasi lintas lembaga, penyediaan sumber daya yang memadai, restrukturisasi birokrasi agar lebih adaptif, serta peningkatan kapasitas dan komitmen petugas, merupakan langkah strategis yang harus diambil. Dengan demikian, pelayanan haji di Halmahera Timur tidak hanya dapat memenuhi kebutuhan jemaah secara optimal, tetapi juga mendukung reputasi nasional Indonesia dalam penyelenggaraan haji yang profesional dan bermartabat. Berangkat dari pemikiran tersebut, kemudian meneliti terkait implementasi kebijakan penyelenggaraan ibadah haji berdasarkan model implementasi yang dikemukakan oleh Edward III (1980) merupakan salah satu upaya untuk mengukur sejauh mana kualitas pelayanan ibadah haji yang telah diimplementasikan sejauh ini. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan kontribusi dalam pengembangan kebijakan penyelenggaraan ibadah haji yang lebih baik di daerah tertinggal, khususnya Kabupaten Halmahera Timur. Dengan mengintegrasikan model implementasi kebijakan Edwards III, penelitian ini akan menyarankan kebijakan yang lebih efisien, komunikatif, dan transparan dalam proses pendaftaran dan pemberangkatan jemaah haji. Selain itu, penelitian ini diharapkan juga dapat mengidentifikasi langkah-langkah konkret yang dapat diambil oleh pemerintah daerah dan pusat untuk mengurangi antrean panjang dan memperbaiki pelayanan kepada jemaah.

## 1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan serangkaian langkah yang diambil oleh pemerintah untuk merespons tantangan dan kebutuhan masyarakat. Proses pembuatan kebijakan dimulai dengan identifikasi masalah yang ada di masyarakat, seperti ketimpangan sosial, masalah ekonomi, atau isu lingkungan. Dalam tahap ini, penting bagi pemerintah untuk menggali informasi secara menyeluruh agar dapat memahami akar penyebab masalah tersebut. Setelah masalah diidentifikasi, langkah berikutnya adalah merumuskan solusi yang tepat. Solusi ini dirancang dengan mempertimbangkan faktor-faktor sosial, ekonomi, dan budaya yang ada di masyarakat (Iriawan, 2024).

Selanjutnya, pemerintah perlu mengalokasikan sumber daya secara efisien untuk implementasi kebijakan. Alokasi ini mencakup pembagian anggaran, tenaga kerja, serta perencanaan logistik yang diperlukan untuk menjalankan kebijakan. Keberhasilan dalam pengalokasian sumber daya sangat menentukan efektivitas kebijakan itu sendiri. Pada tahap implementasi, kebijakan yang telah disusun dijalankan dengan tujuan untuk menciptakan perubahan yang nyata dalam kehidupan masyarakat. Namun, keberhasilan kebijakan publik tidak hanya dilihat dari implementasinya, tetapi juga dari evaluasi yang dilakukan setelah kebijakan tersebut diterapkan.

Kebijakan publik yang dihasilkan harus mempertimbangkan aspirasi dan kondisi sosial yang ada, serta harus melibatkan proses partisipatif dari masyarakat. Hal ini untuk memastikan bahwa kebijakan yang dibuat dapat diterima dan relevan dengan kondisi riil yang ada di lapangan. Kebijakan publik seharusnya berbasis pada data dan informasi yang akurat agar dapat mengatasi masalah secara efektif. Secara keseluruhan, kebijakan publik memiliki tujuan utama untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan dasar yang rasional, berbasis analisis yang objektif, serta mampu memberikan solusi yang tepat untuk

masalah yang dihadapi. Dengan pendekatan yang terstruktur dan evaluasi yang berkelanjutan, kebijakan publik diharapkan dapat menciptakan perubahan positif yang berkelanjutan dalam masyarakat. (Igirisa, 2022, Malau dkk, 2024).

## 2. Model Implementasi Kebijakan Publik Edward III (1980)

George C. Edward III mengemukakan bahwa salah satu kelemahan utama dalam administrasi publik adalah kurangnya perhatian terhadap proses implementasi kebijakan. Ia menegaskan bahwa tanpa pelaksanaan yang tepat, keputusan para pembuat kebijakan tidak akan memberikan hasil yang diharapkan. Untuk itu, ia mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang terdiri dari empat unsur penting: komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana, dan struktur birokrasi, yang dijabarkan sebagai berikut :

### 1. Komunikasi

Keberhasilan pelaksanaan kebijakan sangat bergantung pada bagaimana pesan-pesan kebijakan disampaikan dan dipahami. Komunikasi harus jelas, tepat sasaran, dan tidak berubah-ubah. Transmisi pesan yang efektif memastikan informasi sampai kepada pelaksana dengan utuh, kejelasan meminimalisir kesalahpahaman, dan konsistensi menjaga arah kebijakan tetap stabil.

### 2. Sumber Daya

Sumber daya yang memadai menjadi tulang punggung implementasi. Ini mencakup jumlah dan kualitas tenaga kerja, akses terhadap informasi pelaksanaan, otoritas atau legitimasi pelaksana, serta sarana dan prasarana pendukung. Tanpa unsur ini, pelaksanaan kebijakan dapat terhambat secara teknis maupun administratif.

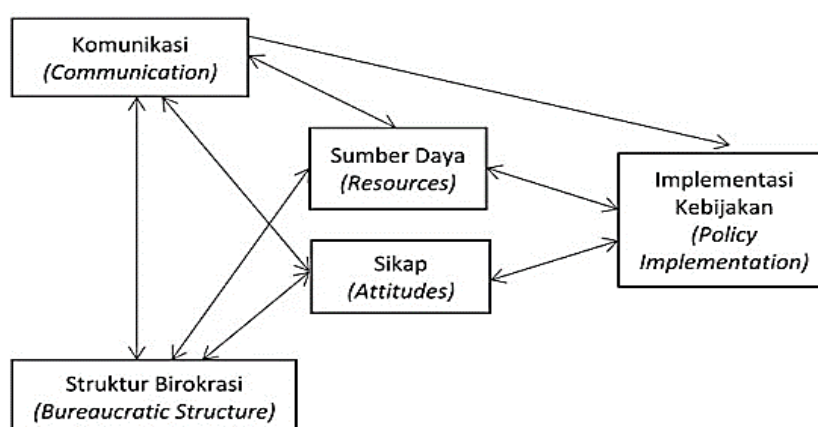
### 3. Sikap Pelaksana

Selain memahami tugasnya, pelaksana kebijakan harus memiliki kemauan yang kuat untuk menjalankan kebijakan tersebut. Semakin besar kewenangan yang dimiliki di lapangan dan semakin spesifik kelompok sasaran kebijakan, semakin besar pula kemungkinan kebijakan itu berhasil karena dapat menyesuaikan pendekatan dengan kebutuhan nyata.

### 4. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi mempengaruhi efektivitas kerja birokrasi. Standar prosedur yang jelas memandu pelaksana dalam bertindak, sementara pembagian tanggung jawab yang terlalu tersebar dapat menimbulkan tumpang tindih, memperpanjang jalur koordinasi, dan mengurangi efisiensi.

Model ini menjadi acuan penting dalam menilai kesiapan dan potensi keberhasilan suatu kebijakan publik, yang selanjutnya dapat dijabarkan didalam gambar sebagai berikut:



**Gambar 1.1 Model Implementasi Kebijakan Publik Edward III**

Sumber : Siahaan, 2019

Kebaruan penelitian ini terletak pada pengungkapan dinamika responsivitas birokrasi keagamaan di wilayah tertinggal seperti Kabupaten Halmahera Timur, yang selama ini jarang mendapat perhatian dalam kajian implementasi kebijakan publik. Jika sebagian besar penelitian terdahulu hanya menyoroti keterbatasan sumber daya manusia dan infrastruktur sebagai hambatan teknis, maka penelitian ini menampilkan bentuk adaptasi birokrasi yang lebih mendalam, yaitu melalui perubahan standar operasional prosedur (SOP) dan penyesuaian perilaku masyarakat terhadap sistem birokrasi agama.

Perubahan SOP dalam penyelenggaraan haji di Halmahera Timur tidak sekadar menunjukkan upaya administratif, melainkan menggambarkan kemampuan birokrasi untuk menyesuaikan diri dengan konteks sosial, geografis, dan religius masyarakat lokal. Adaptasi tersebut tampak ketika aparat pemerintah menyesuaikan pola komunikasi, metode pembinaan, dan sistem koordinasi agar tetap relevan dengan kondisi daerah yang memiliki keterbatasan sarana dan teknologi informasi. Di sisi lain, masyarakat pun dituntut untuk menunjukkan kemampuan beradaptasi dengan perubahan birokrasi melalui partisipasi aktif, kepercayaan, dan fleksibilitas dalam mengikuti alur kebijakan yang baru.

Fenomena saling menyesuaikan antara birokrasi dan masyarakat ini mencerminkan bentuk "*bureaucratic responsiveness*" yang unik, yakni respons yang tidak hanya administratif, tetapi juga sosial dan spiritual. Dalam konteks ini, teori implementasi Edwards III memperoleh perluasan makna karena faktor struktur birokrasi dan disposisi pelaksana tidak lagi dipahami secara statis, melainkan sebagai proses adaptif yang menegosiasikan kebutuhan masyarakat dengan aturan formal. Dengan demikian, penelitian ini menghadirkan nilai kebaruan konseptual dengan menegaskan bahwa efektivitas implementasi kebijakan di daerah 3T sangat dipengaruhi oleh tingkat responsivitas birokrasi terhadap nilai-nilai sosial keagamaan dan karakter masyarakat setempat, yang selama ini belum banyak dijelaskan dalam literatur kebijakan publik.

## 2 | METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dengan melakukan wawancara terhadap seluruh pihak-pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan haji di Kabupaten Halmahera Timur, dengan Bagian Kesejahteraan Rakyat Setda Kabupaten Halmahera Timur selaku informan utama yang merupakan pihak yang bertanggungjawab langsung sebagai perpanjangan tangan dari Kementerian Agama Kabupaten Halmahera Timur sebanyak 5 informan, didukung dengan 10 informan tambahan dari kalangan pegawai Kementerian Agama Kabupaten Halmahera Timur, serta para calon jama'ah dan jama'ah yang telah merasakan pelayanan penyelenggaraan haji. Penyelenggaraan penelitian melalui beberapa tahapan, dengan dimulai dari pra-observasi terlebih dahulu untuk menentukan pihak-pihak yang berkompeten untuk dijadikan informan dengan kriteria tertentu berdasarkan prinsip purposive sampling yang telah ditetapkan. Selama melakukan penelitian, peneliti menemukan cukup banyak permasalahan yang akhirnya terungkap, baik dari sisi pihak penyelenggara maupun pihak masyarakat selaku peserta haji dengan segala kekurangan yang dimiliki, yang salah satunya adalah kecakapan dalam berkomunikasi dan pengetahuan atas kebijakan dan layanan penyelenggaraan haji yang diberikan oleh instansi bersangkutan. Penelitian dilaksanakan selama periode 3 bulan, karena aksesibilitas transportasi yang kurang memadai dan medan penelitian yang perlu upaya tertentu untuk bisa dituju.

Untuk memperjelas karakteristik responden, berikut disajikan tabel profil informan penelitian:

No	Nama (Inisial)	Usia	Alamat	Jabatan/Pekerjaan
1	M.A	50 Tahun	Desa Soagimalaha, Kota Maba	Kepala Bagian Kesejahteraan Rakyat Setda Kab. Halmahera Timur

2	M.I	47 Tahun	Perumahan Pemda Sangaji	Kasubag Bina Mental Spiritual
3	I	52 Tahun	Desa Soagimalaha, Kota Maba	Kepala Kantor Kementerian Agama Kab. Halmahera Timur
4	I.A	38 Tahun	Desa Batu Raja, Kec. Wasile	Kasi Haji Kementerian Agama Kab. Halmahera Timur
5	D.A	57 Tahun	Desa Buli Karya, Kec. Maba	Ketua Rombongan Haji Kab. Halmahera Timur
6	A.K	48 Tahun	Desa Soagimalaha, Kota Maba	Jamaah Haji
7	N.R	52 Tahun	Desa Bumi Restu, Kec. Wasile	Jamaah Haji
8	F.A	47 Tahun	Desa Babasaram, Kec. Maba Tengah	Jamaah Haji
9	R.F	42 Tahun	Desa Soa Sangaji, Kec. Kota Maba	Jamaah Haji
10	H.A	54 Tahun	Desa Maratana, Kec. Maba Tengah	Jamaah Haji

Analisis data menggunakan model Miles dan Huberman dalam Asipi *et al* (2022) yang terdiri atas tiga tahap: (1) reduksi data, yaitu menyeleksi dan memfokuskan data sesuai tema penelitian; (2) penyajian data (*data display*) melalui narasi, tabel, dan matriks tematik; serta (3) penarikan kesimpulan (*conclusion drawing*) yang dilakukan secara terus-menerus hingga diperoleh pemahaman yang utuh.

### 3 | HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan publik pada dasarnya harus merujuk pada serangkaian tindakan yang diambil pemerintah untuk mengatasi berbagai masalah dalam masyarakat. Misalnya, kebijakan publik mengatasi berbagai masalah dalam jangka panjang, seperti masalah perawatan kesehatan atau pengendalian senjata api, dan karenanya, butuh waktu bertahun-tahun untuk berkembang. Kebijakan publik mengatasi berbagai masalah yang memengaruhi lapisan masyarakat yang lebih luas, bukan masalah yang berkaitan dengan kelompok yang lebih kecil (Sos, 2020).

Dalam hal penyelenggaraan haji, maka dapat diartikan bahwa implementasi kebijakan adalah berkaitan dengan kebijakan yang diambil untuk melaksanakan sekaligus mencegah dan mengatasi berbagai macam persoalan yang dihadapi dalam seluruh agenda dan proses penyelenggaraan haji. Kemudian juga dipertegas bahwasanya konteks atau ruang lingkup kebijakan publik adalah yang berkaitan dengan kelompok yang lebih luas, artinya penanganan dan penyelenggaraan ibadah haji diwilayah Halmahera Timur harus mempertimbangkan seluruh variabel dan indikator permasalahan yang mewarnai keberlangsungan penyelenggaraan haji, dimulai dari proses pendaftaran, pemberangkatan, hingga proses kembali kewilayah Halmahera Timur dengan aman, nyaman, dan berkualitas.

Mengacu pada variabel implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Georde Edward dalam Nugroho (2021), bahwa terdapat 4 (empat) variabel dalam proses implementasi kebijakan, yang meliputi komunikasi, sumberdaya, watak dan perilaku, dan struktur birokrasi. Maka selanjutnya pembahasan dan analisis yang dijabarkan dalam sub-bab ini adalah mengikuti hasil penelitian yang didapatkan dari para informan dan kemudian disimpulkan berdasarkan sudut pandang para informan secara menyeluruh, baik dari sudut pandang pegawai Bagian Kesejahteraan Rakyat Halmahera Timur maupun masyarakat selaku peserta atau calon jama'ah haji di wilayah Kabupaten Halmahera Timur. Berdasarkan hasil penelitian, maka dapat disimpulkan bahwasanya temuan penelitian yang diketahui mengenai

implementasi kebijakan penyelenggaraan ibadah haji di Kabupaten Halmahera Timur dapat dijabarkan sebagai berikut :

#### Komunikasi

Komunikasi memainkan peran krusial dalam kebijakan publik, baik sebagai subjek dalam peraturan mengenai bentuk-bentuk ujaran, media massa, dan telekomunikasi, maupun sebagai objek yang digunakan oleh pemerintah dan lembaga non-pemerintah untuk menyebarkan informasi serta mendidik masyarakat tentang isu-isu sosial. Di sisi lain, komunikasi juga merupakan disiplin ilmu yang mempelajari kebijakan publik. Berbagai hubungan yang saling terkait antara komunikasi dan kebijakan publik membuka banyak peluang bagi akademisi, praktisi, dan aktivis untuk berkontribusi dalam konteks tersebut (Solichin, 2017).

Komunikasi dalam kebijakan publik sering dipandang sebagai “alat” yang digunakan untuk menyebarkan informasi mengenai kebijakan yang ada serta untuk membimbing masyarakat dalam mematuhi aturan yang ditetapkan pemerintah. Dengan demikian, komunikasi menjadi aspek yang sangat penting sebelum membahas kebijakan itu sendiri. Komunikasi berfungsi sebagai penghubung antara pemangku kepentingan dan masyarakat sebagai penerima kebijakan. Agar komunikasi ini berjalan dengan efektif, prinsip-prinsip komunikasi yang optimal harus diterapkan, seperti yang dijelaskan oleh Edward dalam Nugroho (2021). Prinsip tersebut mencakup peran komunikator (pemerintah), komunikan (masyarakat), media atau saluran informasi, serta umpan balik dari masyarakat.

Pentingnya komunikasi sebagai sarana penyebaran informasi mengenai kebijakan publik, seperti penyelenggaraan ibadah haji, harus mendapatkan perhatian yang serius. Namun, pada kenyataannya, komunikasi eksternal dari pemerintah ke masyarakat masih menghadapi sejumlah kendala. Salah satu masalah utama adalah aksesibilitas internet yang terbatas di beberapa wilayah, seperti di Kabupaten Halmahera Timur. Penelitian mengungkapkan bahwa kualitas jaringan internet yang buruk dan kurangnya aksesibilitas internet di daerah tertentu menyulitkan pemerintah dalam menyampaikan informasi terkait pelaksanaan ibadah haji, terutama yang berkaitan dengan hal-hal dokumentatif. Dipertegas dengan pendapat informan (I.A) selaku Kepala Seksi Haji pada Kemenag Kab. Halmahera Timur, dengan respon bahwa “...permasalahan terbesar yang sering terjadi adalah penerapan komunikasi eksternal, internet yang tidak tersedia/lelet, ditambah tingkat pemahaman penggunaan sarana teknologi komunikasi yang cukup rendah bagi para jama’ah”.

Masalah terkait aksesibilitas internet bukanlah tanggung jawab langsung dari Sekretariat Daerah Bagian Kesejahteraan Rakyat (Kesra) Kabupaten Halmahera Timur. Isu ini lebih berhubungan dengan penyediaan dan pengelolaan sarana komunikasi yang merupakan tugas Dinas Komunikasi dan Informatika Persandian dan Statistik (Diskominfo). Selain itu, pemerataan akses internet di wilayah tersebut juga merupakan tanggung jawab pemerintah daerah, terutama Bupati Halmahera Timur.

Masyarakat serta pegawai yang bekerja di Sekretariat Daerah Bagian Kesejahteraan Rakyat Halmahera Timur memiliki harapan besar terhadap peningkatan infrastruktur telekomunikasi di wilayah tersebut. Beberapa solusi yang diajukan termasuk pembangunan tower provider di lokasi-lokasi strategis yang masih mengalami masalah dalam mengakses jaringan internet. Masalah ini terutama dirasakan oleh masyarakat di desa-desa terpencil yang bahkan belum mendapatkan akses internet yang memadai.

Dengan adanya peningkatan sarana dan prasarana telekomunikasi, diharapkan penyebaran informasi terkait kebijakan pemerintah dapat dilakukan dengan lebih efektif dan efisien. Peningkatan akses internet tidak hanya akan memudahkan penyampaian informasi tentang penyelenggaraan ibadah haji, tetapi juga informasi terkait kebijakan pemerintah lainnya yang berpengaruh langsung pada masyarakat. Di sisi lain, ketersediaan internet yang lebih baik akan memberikan manfaat yang

signifikan bagi masyarakat dalam kegiatan sehari-hari, karena mereka akan lebih mudah menerima dan mengelola informasi yang disampaikan oleh pemerintah, baik untuk kepentingan administratif, pendidikan, ekonomi, maupun berbagai kebutuhan yang semakin bergantung pada teknologi digital.

#### Sumber Daya

Penyelenggaraan ibadah haji di Kabupaten Halmahera Timur menghadapi berbagai tantangan, terutama dalam hal sumber daya manusia (SDM), sarana prasarana, dan anggaran. Fokus utama dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik adalah pengembangan SDM, yang menjadi faktor penting dalam keberhasilan layanan haji. SDM yang kompeten dan memadai dalam jumlah dan kualitas akan mendukung kelancaran tugas, serta memastikan pelayanan haji yang lebih efektif. Selain pelatihan, penambahan jumlah tenaga kerja sangat diperlukan untuk menangani jumlah jamaah yang terus meningkat, yang tercermin dari daftar tunggu calon jamaah yang mencapai 345 orang. Meskipun SDM di Sekretariat Daerah Bagian Kesejahteraan Rakyat sudah memadai, fasilitas yang kurang optimal, seperti transportasi dan akses internet, masih menjadi kendala, seperti yang dijelaskan dalam penelitian oleh Cahyana et al (2023), bahwa pengelolaan SDM yang efektif dapat memberikan kontribusi yang signifikan dalam meningkatkan kualitas layanan haji, begitupun sebaliknya.

Wawancara dengan M.A selaku Kabag Kesra menyatakan bahwa “...kuantitas SDM yang masih cukup terbatas yang kurang sebanding dengan rasio jama’ah haji yang tersedia, hingga beberapa faktor lainnya termasuk fasilitas dan sarana prasarana”. Dengan demikian, selain SDM, sarana prasarana juga memiliki peran penting dalam kelancaran penyelenggaraan ibadah haji. Fasilitas yang baik, termasuk transportasi, akomodasi, layanan kesehatan, dan infrastruktur pendukung lainnya, sangat diperlukan untuk memastikan kenyamanan dan keselamatan jamaah haji. Kabupaten Halmahera Timur, yang terdiri dari banyak pulau, menghadapi tantangan dalam penyediaan transportasi yang memadai, terutama untuk jamaah dari daerah terpencil. Fasilitas akomodasi sementara di ibu kota kabupaten juga harus disiapkan dengan baik untuk jamaah sebelum keberangkatan. Kerja sama dengan berbagai dinas terkait, seperti Dinas Kesehatan dan Dinas Perhubungan, penting untuk mendukung kelancaran proses ini.

Anggaran yang terbatas menjadi tantangan besar dalam penyelenggaraan ibadah haji. Kabupaten Halmahera Timur menghadapi kesulitan dalam menyediakan transportasi yang layak dan akomodasi yang memadai untuk jamaah haji. Keterbatasan anggaran ini sering kali berdampak pada kualitas fasilitas yang disediakan, seperti tempat istirahat yang kurang nyaman dan pelayanan kesehatan yang terbatas. Pemerintah daerah harus mencari cara untuk mengelola anggaran secara lebih efektif dan efisien, serta memperkuat koordinasi antara berbagai instansi terkait untuk mengoptimalkan sumber daya yang ada. Dukungan dari pemerintah pusat dan pengelolaan anggaran yang transparan sangat penting untuk menjamin kelancaran pelaksanaan ibadah haji, seperti yang disarankan oleh Fahham (2016).

Dalam kebijakan publik, sumber daya yang tersedia memainkan peran krusial dalam menentukan efektivitas suatu kebijakan. Bagi penyelenggaraan ibadah haji, ini berarti mengelola SDM, informasi, wewenang, dan fasilitas dengan baik. Pengelolaan sumber daya yang baik dapat mempermudah pelaksanaan ibadah haji dan memastikan kelancaran pelayanan bagi jamaah. Aspek sosial dan budaya juga turut memengaruhi keberhasilan penyelenggaraan haji. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan yang tepat dalam memberikan pembekalan kepada jamaah agar mereka siap menghadapi tantangan di tanah suci.

Keberhasilan penyelenggaraan ibadah haji di Kabupaten Halmahera Timur tidak hanya bergantung pada kesiapan pemerintah, tetapi juga pada partisipasi aktif dari masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya. Kolaborasi antara pemerintah daerah, Kementerian Agama, dan pihak terkait sangat penting untuk mengatasi

kendala yang ada. Dengan perencanaan yang matang, koordinasi yang baik, serta pengelolaan sumber daya yang efisien, diharapkan penyelenggaraan ibadah haji di Kabupaten Halmahera Timur dapat berjalan lebih optimal, memberikan kenyamanan bagi jamaah, serta menjadi pengalaman ibadah yang penuh makna.

#### Sikap/Watak

Penelitian juga dilakukan dengan cara mengamati watak dan perilaku lembaga Sekretariat Daerah Bagian Kesejahteraan Rakyat (Kesra) Halmahera Timur dalam melayani peserta haji, berdasarkan pendapat masyarakat. Penilaian terhadap pendekatan pegawai Kesra menunjukkan bahwa mereka berhasil memberikan pendampingan yang baik dan solutif, membantu jamaah dalam persiapan ibadah haji. Ini mencakup bimbingan, pelatihan, serta solusi bagi masalah yang dihadapi jamaah selama proses haji. Watak birokrasi menurut Maor dalam Howlett (2018), yang menekankan keseimbangan antara upaya birokrasi dengan tingkat kesulitan masalah, tercermin dalam cara Kesra berupaya mengatasi keterbatasan sumber daya.

Kesra membangun komunikasi yang erat dengan jamaah, tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan administratif tetapi juga memberikan dukungan emosional dan spiritual. Mengingat haji sebagai perjalanan spiritual, kehadiran pegawai Kesra sangat diapresiasi jamaah yang merasa cemas tentang persiapan fisik dan mental mereka. Selain itu, Kesra menyelenggarakan bimbingan manasik haji yang lebih mendalam, yang mencakup pemahaman tentang tata cara ibadah, doa, serta hal-hal penting yang perlu diketahui jamaah sebelum berangkat ke Tanah Suci.

Dalam aspek administratif, Kesra juga memfasilitasi penyelesaian dokumen perjalanan seperti paspor dan visa, sehingga jamaah tidak merasa terbebani oleh masalah teknis. Pegawai Kesra menerapkan pendekatan berbasis kemanusiaan dengan memperhatikan kebutuhan individual jamaah. Misalnya, jamaah lanjut usia atau yang memiliki kondisi kesehatan tertentu diberikan perhatian khusus dengan pendampingan medis.

Keberhasilan pendekatan ini juga tidak terlepas dari kerja sama antara pemerintah daerah, Kementerian Kesehatan, dan pihak terkait lainnya. Sinergi tersebut mendukung layanan yang lebih optimal, seperti penyediaan transportasi dan fasilitas kesehatan. Namun, ada tantangan seperti keterbatasan sumber daya manusia dan fasilitas yang dapat menghambat kelancaran proses pelayanan. Jumlah pegawai yang terbatas mempengaruhi beban kerja instansi, sementara penyebaran informasi yang tidak merata kepada jamaah juga menjadi masalah. Oleh karena itu, perlu adanya peningkatan jumlah tenaga pendamping serta pelatihan yang lebih intensif.

Penting juga untuk meningkatkan sistem komunikasi agar informasi lebih mudah diakses oleh seluruh calon jamaah. Salah satu langkah yang dapat diambil adalah memanfaatkan teknologi digital, seperti aplikasi berbasis mobile yang memberikan informasi tentang ibadah haji, jadwal manasik, dan panduan perjalanan secara interaktif. Hal ini akan memudahkan jamaah dalam memperoleh informasi kapan saja dan di mana saja.

Secara keseluruhan, pendekatan yang diterapkan oleh pegawai Kesra terhadap peserta haji telah menunjukkan hasil positif dengan mengutamakan kepedulian, tanggung jawab, dan solusi terhadap setiap masalah yang dihadapi jamaah. Dipertegas dengan ungkapan seorang informan peserta haji oleh N.R, dengan pendapat bahwa *"...Saya rasa mereka cukup kompeten dan bertanggungjawab dalam merangkul dan mendampingi kami, baik dalam proses pendaftaran hingga pembimbingan atau manasik juga dilakukan dengan cukup baik"*.

Meskipun masih ada tantangan, upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan harus terus dilakukan agar jamaah haji dapat melaksanakan ibadah mereka dengan tenang, nyaman, dan khusyuk. Dengan komitmen dari seluruh pihak terkait, pelayanan haji di Indonesia diharapkan dapat terus berkembang dan memberikan pengalaman yang lebih baik bagi jamaah di masa depan.

## Struktur Birokrasi

Perubahan struktur birokrasi memerlukan perencanaan yang matang, komunikasi yang efektif, dan pemetaan risiko untuk menjaga kelancaran implementasi kebijakan. Stabilitas birokrasi sangat penting agar kebijakan dapat diterapkan dengan efektif dan mencapai tujuan yang diinginkan. Theodore et al (2017) menjelaskan bahwa tanpa pemahaman yang jelas mengenai tanggung jawab dan jalur koordinasi, perubahan birokrasi justru dapat menambah masalah bagi pegawai dan masyarakat. Ketika struktur birokrasi tidak stabil, hal ini berisiko mengganggu keberlangsungan kebijakan. Seringnya perubahan dalam struktur birokrasi dapat menghambat implementasi kebijakan karena mempengaruhi efektivitas dan efisiensi, terutama dalam penyelenggaraan haji di daerah seperti Kabupaten Halmahera Timur. Salah satu masalah utama dari perubahan struktur adalah ketidakjelasan dalam jalur koordinasi, wewenang, dan tanggung jawab di antara para pemangku kepentingan.

Perubahan yang berkelanjutan dalam struktur birokrasi membuat pegawai harus menyesuaikan diri dengan pola kerja baru, yang bisa menghambat proses implementasi kebijakan, sementara itu, Abdullah (2023) menekankan bahwa salah satu tantangan terbesar dalam perubahan birokrasi adalah ketidakpastian yang dirasakan oleh pegawai, yang sering kali tidak siap menghadapi restrukturisasi.. Pegawai yang sudah memahami kebijakan mungkin dipindahkan atau diganti, mengakibatkan hilangnya pengetahuan penting yang dapat memperlambat implementasi. Proses adaptasi terhadap struktur baru membutuhkan waktu dan melibatkan reorganisasi, pelatihan pegawai, serta pemetaan ulang tanggung jawab, yang bisa mengalihkan fokus dari implementasi kebijakan itu sendiri. Misalnya, dalam penyelenggaraan haji, perubahan di Sekretariat Daerah Bagian Kesejahteraan Rakyat dapat mengganggu standar operasional prosedur (SOP), yang pada akhirnya menghambat persiapan haji.

Dampak perubahan birokrasi tidak hanya dirasakan oleh pegawai, tetapi juga masyarakat yang harus beradaptasi dengan aturan baru. Pegawai yang merasa posisi atau karier mereka terancam cenderung menolak perubahan, sehingga pelayanan kepada masyarakat bisa terganggu (Zein, 2023). Ketika pegawai belum sepenuhnya memahami tanggung jawab mereka dalam struktur baru, pelayanan publik menjadi kurang maksimal. Penelitian menunjukkan bahwa perubahan pada level kelembagaan memiliki dampak yang kecil dibandingkan dengan perubahan yang langsung mempengaruhi SOP penyelenggaraan haji. Perubahan kecil dalam SOP dapat memberikan dampak besar, terutama bagi masyarakat yang perlu memahami prosedur baru. Sosialisasi dan pelatihan kepada masyarakat menjadi tantangan besar yang memerlukan waktu.

Untuk menghindari gangguan dalam implementasi kebijakan, perubahan birokrasi harus dilakukan secara bertahap. Hal ini memberikan waktu bagi pegawai di tingkat daerah untuk menyesuaikan diri dengan perubahan tanpa mengganggu pelayanan kepada masyarakat. Selain itu, penting untuk memastikan komunikasi yang jelas antara pemerintah pusat, daerah, dan pemangku kepentingan lainnya. Koordinasi yang baik dapat mempercepat adaptasi dan memastikan kebijakan berjalan lancar. Pemerintah perlu memastikan bahwa setiap kebijakan baru disosialisasikan dengan baik kepada pegawai dan masyarakat yang terdampak.

Meskipun perubahan dalam birokrasi sering kali bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, perubahan yang tidak direncanakan dengan baik bisa menimbulkan hambatan. Kepala Kemenag Halmahera Timur berpendapat bahwa *"...faktanya, struktur birokrasi ditingkat pusat masih sering berubah-ubah, yang menyebabkan juga berubahnya aturan-aturan yang dibuat"*. Oleh karena itu, perubahan struktur birokrasi dalam penyelenggaraan haji dan kebijakan publik lainnya harus didasarkan pada perencanaan yang terstruktur, bertahap, dan berdasarkan evaluasi mendalam. Hal ini akan meminimalkan gangguan dalam pelayanan kepada masyarakat dan memastikan

kebijakan dapat dilaksanakan dengan sukses. Sebagai kesimpulan, perubahan struktur birokrasi yang tidak terencana dapat menghambat implementasi kebijakan, terutama dalam konteks penyelenggaraan haji. Untuk itu, perubahan harus dilakukan dengan pendekatan yang hati-hati, terencana, dan mengutamakan stabilitas birokrasi guna mendukung keberhasilan kebijakan.

Perbedaan peran antara Bagian Kesejahteraan Rakyat (Kesra) dan Kementerian Agama (Kemenag) Kabupaten Halmahera Timur menciptakan dinamika tersendiri dalam implementasi kebijakan penyelenggaraan ibadah haji. Kemenag berfungsi sebagai regulator yang menetapkan pedoman, kuota, serta standar operasional secara nasional, sedangkan Kesra berperan sebagai pelaksana teknis di tingkat kabupaten yang berinteraksi langsung dengan masyarakat. Dalam kerangka Edwards III (1980), situasi ini menunjukkan adanya dualitas struktur birokrasi yang memengaruhi efektivitas komunikasi dan pelaksanaan kebijakan. Instruksi yang ditransmisikan dari tingkat pusat kerap kehilangan kejelasan (*clarity*) dan konsistensi (*consistency*) ketika diterapkan di lapangan akibat keterbatasan sumber daya, terutama akses internet yang lemah dan kurangnya koordinasi antarinstansi.

Kondisi tersebut mendorong pegawai Kesra berperan sebagai *street-level bureaucrats* sebagaimana dikemukakan oleh Lipsky dalam Chang & Brewer (2023), yang harus menafsirkan kebijakan dan mengambil keputusan mandiri dalam situasi serba terbatas. Dalam konteks ini, disposisi pegawai lokal menjadi faktor krusial. Pegawai yang memiliki inisiatif dan rasa tanggung jawab tinggi mampu menyesuaikan implementasi kebijakan dengan kondisi riil masyarakat, misalnya mengganti sistem komunikasi daring dengan tatap muka agar informasi tetap tersampaikan dengan jelas. Sebaliknya, pegawai yang pasif cenderung menunggu instruksi lebih lanjut, sehingga proses implementasi berjalan lambat.

Dengan demikian, hubungan antara variabel dalam model Edwards III dan teori Lipsky terlihat saling berkelindan. Hambatan komunikasi memengaruhi transmisi kebijakan; keterbatasan sumber daya menuntut kreativitas pelaksana; disposisi pegawai menentukan efektivitas adaptasi; sedangkan struktur birokrasi yang bertingkat menciptakan tantangan koordinasi yang memerlukan kejelasan peran. Analisis ini menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan haji di Halmahera Timur tidak hanya bergantung pada regulasi formal, tetapi juga pada kapasitas dan komitmen birokrat lokal dalam memaknai dan menjalankan kebijakan di tingkat akar rumput.

#### 4 | SIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian dengan mengacu pada 4 (empat) variabel implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Edward, George dalam Nugroho (2021), maka implementasi kebijakan publik dalam penyelenggaraan ibadah haji pada Kabupaten Halmahera Timur dapat dijabarkan bahwa pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan ibadah haji di Kabupaten Halmahera Timur menunjukkan hasil yang cukup positif, meskipun masih menghadapi sejumlah hambatan mendasar. Proses komunikasi kebijakan dari tingkat pusat ke daerah belum sepenuhnya efektif karena keterbatasan jaringan informasi dan koordinasi antarlembaga. Sumber daya manusia pada Bagian Kesejahteraan Rakyat (Kesra) menunjukkan kinerja yang berkomitmen, tetapi tidak sepenuhnya didukung oleh sarana, prasarana, dan alokasi anggaran yang memadai. Sementara itu, perubahan birokrasi yang sering terjadi mengganggu kestabilan pelaksanaan program dan memperlambat respons terhadap kebutuhan jamaah. Kondisi ini menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh regulasi, tetapi juga oleh kapasitas adaptif aparatur daerah dalam menafsirkan dan menjalankan kebijakan sesuai konteks lokal.

Dari sisi kebijakan, diperlukan langkah reformasi birokrasi daerah berbasis *adaptive policy structure*, yakni struktur kebijakan yang fleksibel, mampu menyesuaikan diri dengan dinamika sosial dan keterbatasan sumber daya tanpa mengabaikan arah kebijakan nasional.

Pemerintah daerah perlu memperkuat sistem komunikasi lintas instansi, memanfaatkan teknologi sederhana namun efektif, serta menumbuhkan budaya responsif di kalangan pelaksana kebijakan. Secara teoretis, penelitian ini memperluas cakupan model Edwards III (1980) dengan menekankan bahwa implementasi kebijakan di bidang pelayanan keagamaan harus dilihat bukan semata sebagai proses administratif, melainkan juga sebagai praktik sosial yang sarat dengan nilai etika dan spiritual. Pendekatan ini membuka peluang pengembangan model Edwards III agar lebih kontekstual dalam menganalisis kebijakan publik berbasis nilai-nilai keagamaan di Indonesia.

## REFERENSI

- Abdullah, S. (2023). Problematika Dan Tantangan Kebijakan Penyederhanaan Birokrasi Di Indonesia. *Kebijakan: Jurnal Ilmu Administrasi*, 14(1), 47-55.
- Asipi, L. S., Rosalina, U., & Nopiyadi, D. (2022). The analysis of reading habits using Miles and Huberman interactive model to empower students' literacy at IPB Cirebon. *International Journal of Education and Humanities*, 2(3), 117-125.
- Buzogány, A., & Pülzl, H. (2024). Top-down and bottom-up implementation. In *Handbook of public policy implementation* (pp. 116-126). Edward Elgar Publishing.
- Cahyana, D., Isnaini, N., Maulana, R., & Renfiana, L. (2023). Analisis Manajemen Sumber Daya Insani Pada Kelompok Bimbingan Ibadah Haji Dan Umroh (Kbih) Cahaya Multazam. *Multazam: Jurnal Manajemen Haji dan Umrah*, 3(1), 55-66.
- Chang, A., & Brewer, G. A. (2023). Street-level bureaucracy in public administration: A systematic literature review. *Public management review*, 25(11), 2191-2211.
- Chulaivi, A., Khazimi, I. Z., Ikram, M., & Hafiz, A. (2024). Efektivitas Manajemen Haji dan Umrah dalam Meningkatkan Kepuasan Jamaah di Indonesia: Sebuah Studi Literatur. *LANCAH: Jurnal Inovasi dan Tren*, 2(2b), 894-899.
- Edward III, George C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press
- Fahham, A. M. (2016). Penyelenggaraan Ibadah Haji: Masalah dan Penanganannya. *Kajian*, 20(3), 201-218.
- Fahmi, M. H., Widayati, S., & Setyaningsih, L. A. (2021, October). Upgrading keterampilan jurnalistik dan literasi media sebagai media exposed potensi desa melalui pengelolaan website. In *Prosiding Seminar Nasional Pengabdian Masyarakat Universitas Ma Chung* (Vol. 1, pp. 266-279).
- Farhan, N. (2016). Problematika Waiting List Dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji Di Indonesia. *Jurnal Studi Agama Dan Masyarakat*, 12(1), 57-80.
- Febrianti, C. A. R., Bahri, E. S., Taufiqurrahman, S., & Hafiz, A. (2024). Media Sosial sebagai Alat Informasi dan Komunikasi dalam Manajemen Haji dan Umroh: Studi Kepustakaan. *Rayah Al-Islam*, 8(3), 927-939.
- Howlett, M. (2018). *The criteria for effective policy design: Character and context in policy instrument choice*. *Journal of Asian Public Policy*, 11(3), 245-266.
- Igirisa, I. (2022). *Kebijakan Publik: Suatu Tinjauan Teoritis dan Empiris*. Yogyakarta: Tanah Air Beta.
- Iriawan, Hermanu (2024). *Teori Kebijakan Publik*. Malang: Literasi Nusantara Abadi Grup Malau, N. A., Kurniawan, A., Kusmendar, K., Widayati, T., Rozikin, I., Safii, M., ... & Adhania, L. S. O. (2024). *Kebijakan Publik*. Yayasan Tri Edukasi Ilmiah.
- Nugroho, Riant. (2021). *Kebijakan Publik: Implementasi Dan Pengendalian Kebijakan*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo
- Panambang, F. S., Baid, N., Papatungan, N., & Latif, A. (2024). Peran Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Ibadah Haji Di Sulawesi Utara. *Maslahah: Jurnal Manajemen dan Ekonomi Syariah*, 2(1), 344-360.
- Setyaningsih, L. A., Molyo, P. D., & Sulfani, S. (2023). The Exploitation of Women in Marketing Communications: Strategies for Beginner Entrepreneurs in Gender Literacy

- Social Media Brand. *Dialektika: Jurnal Ekonomi dan Ilmu Sosial*, 8(2), 202-215.
- Shomadani, M. H., Firdaus, P. L. L., Zaen, A. N., Maulidiyah, F. W., Salsabila, A. H., & Safitri, F. M. (2024). Strategi pengembangan manajemen sumber daya manusia dalam pengelolaan pelayanan ibadah umrah. *Jotika Journal in Management and Entrepreneurship*, 3(2), 49-55.
- Siahaan, E. I. A. (2019). *Analisis Implementasi Kebijakan Pencegahan Malaria Di Wilayah Kerja Puskesmas Ujung Kubu Kab. Batu–Bara Tahun 2018* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Negeri Sumatera Utara).
- Sos, J. P. S. (2020). *Implementasi dan evaluasi kebijakan publik*. Unisri Press.
- Theodore, W., Kasali, R., Balqiah, T. E., & Sudhartio, L. (2017, November). The role of perceived managerial discretion on strategy implementation and its implication on organizational performance: A conceptual model. In *International Conference on Business and Management Research (ICBMR 2017)* (pp. 358-368). Atlantis Press.
- Wahab, S. A. (2021). *Analisis kebijakan: dari formulasi ke penyusunan model-model implementasi kebijakan publik*. Bumi Aksara.
- Zein, M. H. M. (2023). *Reformasi birokrasi: Dunia birokrasi dan pemerintahan*. Sada Kurnia Pustaka.