

**AGENDA SETTING KEBIJAKAN PENYELENGGARAAN HAJI DAN
UMROH DI MASA PANDEMI COVID-19**

Skripsi

Oleh

**SAVIRA NUR AINI
NPM 1716041076**



**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2021**

**AGENDA SETTING KEBIJAKAN PENYELENGGARAAN HAJI DAN
UMROH DI MASA PANDEMI COVID-19**

Oleh

SAVIRA NUR AINI

Skripsi

**Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar
SARJANA ILMU ADMINISTRASI NEGARA**

Pada

**Jurusan Ilmu Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**



**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2021**

ABSTRAK

AGENDA SETTING KEBIJAKAN PENYELENGGARAAN HAJI DAN UMROH DI MASA PANDEMI COVID-19

Oleh

Savira Nur Aini

Penyelenggaraan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19 bukan hanya menjadi permasalahan di Indonesia, namun menjadi perhatian seluruh dunia. Pemerintah dituntut untuk mengeluarkan kebijakan penyesuaian yang sesuai dengan konteks penyelenggaraan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana *agenda setting* kebijakan penyelenggaraan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif, yang dikaji dengan menggunakan model teori *The 4P's of Agenda Setting* yang dikemukakan oleh Zahariadis (2016) yang terdiri dari *Power* (kekuasaan), *Perception* (persepsi), *Potency* (Potensi) dan *Proximity* (Kedekatan).

Hasil dari penelitian ini dalam *agenda setting* kebijakan penyelenggaraan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19, aliran *Power* menjadi aliran yang dominan memengaruhi proses *agenda setting*. Kementerian Agama Republik Indonesia selaku *leading sektor* dalam menyeleksi permasalahan yang terjadi tidak sepenuhnya dapat memutuskan suatu keputusan tanpa adanya campur tangan dari pihak lain (eksternal) yang memiliki *power* lebih besar, yakni Pemerintah Kerajaan Arab Saudi dan juga *World Health Organization* (WHO). Pihak eksternal ini merupakan pihak yang menjadi rujukan bagi seluruh dunia dalam memutuskan suatu keputusan, sehingga kebijakan yang muncul bertentangan dengan harapan publik karena mengakomodir kepentingan pihak yang memiliki *power* lebih besar. Sedangkan pada aliran *Potency*, *Perception* dan *Proximity* memiliki pengaruh secara tidak langsung terhadap *agenda setting* kebijakan penyelenggaraan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19.

Kata kunci: *Agenda Setting*, Kebijakan Penyelenggaraan Haji, COVID-19

ABSTRAK

AGENDA SETTING OF POLICIES FOR ORGANIZING HAJJ AND UMRAH DURING COVID-19 PANDEMIC

By

Savira Nur Aini

The implementation of Hajj and Umrah during the COVID-19 pandemic is not only a problem in Indonesia, but has become a worldwide concern. The government is required to issue an adjustment policy that is in accordance with the context of organizing Hajj and Umrah during the COVID-19 pandemic. This study aims to find out how the policy agenda for the implementation of Hajj and Umrah is set during the COVID-19 pandemic. This study is a qualitative descriptive study, which was studied using the theoretical model of **The 4P's of Agenda Setting** proposed by Zahariadis (2016) which consists of Power, Perception, Potency and Proximity.

The results of this study in the policy setting agenda for the implementation of Hajj and Umrah during the COVID-19 pandemic, the Power flow became the dominant flow influencing the agenda setting process. The Ministry of Religion of the Republic of Indonesia as the leading sector in selecting the problems that occur cannot fully decide a decision without interference from other (external) parties who have greater power, namely the Government of the Kingdom of Saudi Arabia and also the World Health Organization (WHO). This external party is a party that becomes a reference for the whole world in making a decision, so that the policies that appear are contrary to public expectations because they accommodate the interests of those who have more power. Meanwhile, the Potency, Perception and Proximity streams have an indirect influence on the policy agenda setting for the implementation of Hajj and Umrah during the COVID-19 pandemic.

Kata kunci: *Agenda Setting, Policies for Organizing Hajj and Umrah, COVID-19*

Judul Skripsi : **AGENDA SETTING KEBIJAKAN
PENYELENGGARAAN HAJI DAN
UMROH DI MASA PANDEMI COVID-19**

Nama Mahasiswa : Savira Nur Aini

Nomor Pokok Mahasiswa : 1716041076

Jurusan : Ilmu Administrasi Negara

Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

MENYETUJUI

1. **Komisi Pembimbing,**

Intan Fitri Meutia M.A., Ph.D

NIP. 19850420 200812 2 001

Devi Yulianti S.A.N., M.A

NIP. 19850705 200812 2 004

2. **Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara,**

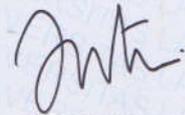
Meiliyana, S.IP., M.A.

NIP. 19740520 200112 2 002

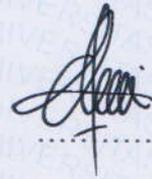
MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

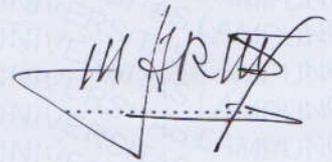
Ketua : **Intan Fitri Meutia M.A., Ph.D**



Sekretaris : **Devi Yulianti S.A.N., M.A**



Penguji Utama : **Syamsul Ma'arif S.IP., M.Si.**



2. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik



Dra. Ida Nurhaida, M.Si.
NIP. 19610807 198703 2 001

Tanggal Lulus Ujian Skripsi : **16 Agustus 2021**

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Karya tulis saya, Skripsi ini, adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (Sarjana), baik di Universitas Lampung maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan dari Komisi Pembimbing.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah di tulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya tulis ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi.

Bandar Lampung, 16 Agustus 2021
Yang membuat pernyataan,



Savira Nur Aini
NPM 1716041076

RIWAYAT HIDUP



Penulis dilahirkan di Semarang pada tanggal 13 Januari 1999, merupakan anak kedua dari lima bersaudara pasangan Ayah Addip Faricha dengan Ibum Widiyanti. Penulis bertempat tinggal di Sumber Arum, RT 01/RW 01, Desa Waylunik, Kecamatan Abung Selatan, Kabupaten Lampung Utara, Provinsi Lampung.

Penulis menempuh pendidikan formal di Taman Kanak-kanak (TK) Islam Al-Muhajirin (2004-2005), Sekolah Dasar di SD Negeri Way Lunik (2005-2011), Sekolah Menengah Pertama di SMP Negeri 7 Kotabumi (2011-2014), dan Sekolah Menengah Atas di SMA Negeri 3 Salatiga (2014-2017). Pada akhir tahun 2017, penulis tercatat sebagai mahasiswa Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP), Universitas Lampung melalui jalur Seleksi Bersama Masuk Perguruan Tinggi Negeri (SBMPTN).

Selama menimba ilmu di Universitas Lampung, penulis pernah menjadi Asisten Laboratorium AKP dan tergabung dalam Himpunan Mahasiswa Administrasi Negara (HIMAGARA). Penulis juga turut aktif di beberapa Organisasi Kemahasiswaan di Kampus. Keikutsertaan penulis dalam organisasi kampus dimulai sejak penulis menjadi mahasiswa baru yakni menjadi KMB XIII BEM U KBM Unila tahun 2017, Staff Ahli Luar Negeri BEM U KBM Unila Kabinet Sinergis Dalam Gerak, dan juga Staff Keanggotaan Humas Forum Studi Pengembangan Islam (FSPI FISIP Unila). Di tahun kedua, penulis aktif di BEM dan juga tergabung menjadi PANSUS Universitas pada tahun 2018. Sempat rehat beberapa bulan dari organisasi, di akhir tahun 2019 penulis bergabung menjadi Anggota Komisi II DPM U KBM Unila Parlemen Cita Rasa Bersama. Dan di awal tahun 2020 penulis mendapat amanah menjadi Sekretaris Badan PSDM DPM U

KBM Unila Parlemen Saibatin. Penulis melaksanakan Kuliah Kerja Nyata (KKN) di awal tahun 2020 di Desa Tanjung Raya, Kecamatan Sukau, Kabupaten Lampung Barat kurang lebih selama 40 hari. Penulis melaksanakan kegiatan Praktik Kerja Lapangan (PKL) di pertengahan tahun 2020 di Balai Besar Teknologi Pati Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (B2TP BPPT) Lampung Tengah. Perjalanan Panjang di masa perkuliahan ini penulis lewati dengan hati yang berharap Allah akan meridhoi.

MOTTO

**“Apa yang ada di langit dan apa yang ada di bumi bertasbih kepada Allah;
dan Dialah Yang Maha Perkasa, Maha Bijaksana.”**

(QS. As-Saff: 1)

**“Tidaklah mungkin bagi matahari mengejar bulan dan malam pun tidak
dapat mendahului siang. Masing-masing beredar pada garis edarnya.”**

(QS. Yasin: 40)

**“Maka janganlah sekali-kali engkau membiarkan kehidupan dunia ini
memperdayakanmu.”**

(QS. Fathir: 5)

“Tinggalkan yang meragukanmu lalu ambillah yang tidak meragukanmu.”

(HR. Tirmidzi, An Nasa'i)

**“Jangan mengukur waktu milik orang lain, karena setiap dari kita terlahir
dengan garis waktunya masing-masing”**

Savira Nur Aini



Dengan menyebut nama Allah yang Maha pengasih lagi Maha Penyayang

PERSEMBAHAN

Alhamdulillahirobbil'alamin, dengan penuh rasa syukur kepada Allah SWT. atas Rahmat dan Hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini. Sholawat serta salam selalu tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW. Dengan kerendahan hati kupersembahkan karya kecilku ini kepada orang-orang yang sangat berharga dalam hidupku:

Terimakasih diri, sudah mampu yakin bahwa Allah ada dan segalanya akan baik-baik saja. Terimakasih sudah berusaha tegar menghadapi pasang surut deburan ombak di tepian karang.

Kedua orangtuaku tercinta: **Ayah Addip Faricha dan Ibun Widiyanti** yang dengan tulus merawatku, membesarkanku dengan penuh kasih sayang, mendidik, memotivasi, dan mendoakanku disetiap sujud panjangnya. Terimakasih atas segala pengorbanan yang selalu kalian berikan untukku.

Kakakku **Ririn Annisatul Muflikhah** dan Adik-adikku tersayang: **Nayla Azzahra Choirunnisa, Wafiqotu Tazkiya Yasmin, dan Fatkhiya Aina Zahra** Terimakasih kalian telah menjadi penyemangatku, selalu mendukungku, dan menghiburku dengan canda dan tawa.

Sahabat yang selalu berani menggoreskan warna tintanya di kanvas kehidupanku, Para pendidik yang selalu membimbingku, memotivasi, dan menjadi panutanku.

Almamater tercinta, Universitas Lampung

SANWACANA

Alhamdulillahirobbil'alamin. Puji syukur kehadiran Allah SWT., atas segala rahmat dan nikmat-Nya sehingga penulisan skripsi ini telah terselesaikan sebagai syarat untuk meraih gelar Sarjana Administrasi Negara.

Skripsi ini berjudul "*Agenda Setting* Kebijakan Penyelenggaraan Haji dan Umroh di Masa Pandemi COVID-19". Penulis menyadari sepenuhnya bahwa terselesainya penulisan skripsi ini tidak terlepas dari peran dan bantuan berbagai pihak, oleh sebab itu penulis mengucapkan terimakasih kepada:

1. Allah Subhanahu Wa Ta'ala. Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang serta Nabi Muhammad Shalallahu Alaihi Wassalam, yang menjadi suri tauladan dan idola bagi ummatnya hingga akhir zaman.
2. Ayah ku yang paling hebat Addip Faricha dan Ibum ku tersayang, Widiyanti. Yang selalu memberi support baik doa maupun biaya, serta kasih sayang yang tiada terkira. Kakakku, Ririn Annisatul Muflikhah dan adik-adikku tersayang, Nayla Azzahra Choirunnisa, Wafiqotu Tazkiya Yasmin dan Fatkhiya Aina Zahra yang selalu mendukungku dan membawa kebahagiaan dalam melewati hari-hariku.
3. Ibu Meiliyana, S.IP., M.A. selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Lampung;
4. Ibu Ita Prihantika, S. Sos., M.A selaku Sekretaris Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Lampung
5. Ms Intan Fitri Meutia M.A., Ph.D selaku dosen Pembimbing I yang telah membimbing, memotivasi, menasehati, dan mendoakan dalam proses penyelesaian skripsi ini;
6. Ms Devi Yulianti, S.A.N., M.A, selaku dosen Pembimbing Akademik sekaligus dosen Pembimbing II yang telah meluangkan waktu untuk

membimbing, memotivasi, menasehati, mengarahkan, dan mendoakan dalam proses penyelesaian skripsi ini;

7. Bapak Syamsul Ma'arif S.IP., M.Si, selaku dosen pembahas dan penguji yang telah banyak membantu perbaikan melalui kritik, saran dan masukan dalam proses penyelesaian skripsi ini hingga akhir;
8. Bapak dan Ibu Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara, yang telah mewariskan ilmunya dengan penuh kesabaran, memberi motivasi, dan banyak membimbing penulis dalam menempuh pendidikan;
9. Mba Wulan sebagai staf Jurusan Ilmu Administrasi Negara yang selalu sabar dalam memberikan pelayanan dan membantu segala hal yang berkaitan dengan administrasi selama penyusunan skripsi hingga selesai;
10. Kabid Penyelenggaraan Haji dan Umroh Kanwil Kementerian Agama Provinsi Lampung, Bapak Ansori yang telah mengizinkan penulis untuk melakukan penelitian disana. Bapak Wiwit, Pak Mukhlisin, Pak Kuwat, Pak Agus, Pak Djonie, Bu Barokatun, Bu Yurneli dan seluruh staff di Kementerian Agama yang turut membantu penulis dalam pengumpulan data yang dibutuhkan selama penyusunan Skripsi;
11. Ibu Novia, Bu Susilawati, Bu Suprihastuti, dan Bapak Tigoch yang turut membantu penulis dalam pengumpulan data dari Dinas Kesehatan Provinsi Lampung yang dibutuhkan dalam skripsi ini;
12. Bapak Nawawi selaku Pimpinan Kelompok Bimbingan Ibadah Haji dan Umroh Aji Daya Provinsi Lampung dan Ibu Dahlia calon jamaah haji yang turut membantu peneliti dalam pengumpulan data yang dibutuhkan dalam skripsi;
13. Gengges Rumpi Shalihah, Aisha Sabina. Terimakasih untuk 4 tahun kebersamaannya, semoga kekal hingga Jannah-Nya.
14. Gengges Trip.kuy Gasskeun yang selalu kasih support dan berbagi keceriaan kala penat melanda. Chisew, Zanoo, Mbul, Dimas, Riki, Rosi, Heri, Khozin, Susan, Dela, Gustya, Panji dll.
15. Teman-teman seperjuangan, ANGKASA. Khususnya Rika, Masyi, Viuly, Yusro, Rizki, Bella, Arif, Ginan, Erlina, Evie, Veni, Muti, Puspita, Made,

Ridho, Casirin, Ega, Oktivia, Refiyana, Aling, Trijal, Firman, Heri, Tiur, Dewi, Halfa, Ismi, Angel, Tanti, Pindo, Uppa.

16. Teman-teman di Asistan LAB AKP Ega, Wahyudi, Balkis, Syarif. Terimakasih pengalamannya.
17. Teman-teman KKN selama 40 hari: Chusnul, Mba Ida, Wirda, Alnas, Pindo, Kak Muhtar, Nafisa, Novita, Nadia, Sarah, Bang Ketut, Havil, Reza.
18. Gengges PKL B2TP BPPT ceunah, Rika, Heri, Ridho, Fathur, Ginan. Senang menghabiskan 30 hari untuk ngerasain KKN Jilid II bersama kalian. Semoga selalu terkenang.
19. Teman-teman di Wisma Cantik Manis, yang selalu heboh dan menemani hari-hari selepas berkegiatan diluar. Mba Nana, Serli, Nur, Piak, Ria, dll.
20. Teman bertukar cerita dan pengalaman, Mba Ki, Mba Adilah, Mba Meri, Mba Anggi, Kak Hang, Kak Arya, Mba Yuli, Bang Ocid, Rosa, Irwan, Aji, Kak Rival, Kak Yudhi, Kak Ridwan, dll yang tak bisa disebutkan satu persatu.
21. Teman-teman di Parlemen Saibatini, Rizki, Atqon, Ivo, Helen, Mba Anggi, Mba Mahar, Kak Hang, Abdih, Diyah, Mba Serli, Mba Sil, Yusrizal, Ali, Kak Ardibayu, Kak Ikhbat, Halfa, Kak Atma, Kak Adrian, Septian, Dewi, Heri, Annas, Kak Regha, Kak Rival Bolo-bolo.
22. Anak-anak manis, Chickjun & Baby Chick Family. Dimas, Ray, Puqis, Irwan, Chiesa, Melda, Anggun, Zahri, Aris, Dicky, Ajul, Gadis, Reza, Febri, Fariz, Dheby, Opik dll.
23. Abang-mba yang selalu bersedia mendengarkan dan direpotkan ditanya-tanyai banyak hal: Mba Maul, Mba Sinta, Bang Aziz, Bang Niko, Mba Okta, dll yang tak bisa disebutkan satu per satu. Serta adik-adik ANDALUSIA dan GRANADA yang selalu ceria serta punya banyak cerita.
24. Gengges Pance Kondang, Tiwi, Nisa, Lulud, Ilham, Hayan, Hari, Dana, Arip, Dwi, Andre.
25. Dugonggenges: Aidha, Aul, Aziz, Nurita, Nadya, Siwi, Devi yang selalu berbagi keceriaan meski hanya setahun sekali bersua via suara.
26. Bertujuh: Khafi, Aidha, Sinta, Nadya, Mira, Zulfa, yang tetap setia berteman sejak SMA.
27. Semua pihak yang membantu dalam penyelesaian skripsi ini.

28. Sahabatku Komandan Baik, Mustafa. Terimakasih untuk “hukuman terbaik” karena kalah bertaruh denganmu. Aku sadar, ini bukan lagi perihal “kapan targetku”, namun kapanpun waktu terbaik menurut takdir Allah sudah lebih cukup bagiku.

Akhirul kalam, semoga segala kebaikan dan keberkahan Allah SWT limpahkan kepada kita semua dan semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembacanya.

Bandar Lampung, 16 Agustus 2021
Penulis,

Savira Nur Aini
NPM 1716041076

DAFTAR ISI

Halaman

DAFTAR ISI	xvi
DAFTAR TABEL	xviii
DAFTAR GAMBAR	xix
I. PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah	11
1.3 Tujuan Penelitian.....	11
1.4 Manfaat Penelitian.....	12
II. TINJAUAN PUSTAKA	
2.1 Tinjauan Tentang Penelitian Terdahulu	13
2.2 Tinjauan Tentang Kebijakan Publik.....	17
2.2.1 Pengertian Kebijakan Publik	17
2.2.2 Komponen Kebijakan Publik (Kerangka Kerja, Aktor, dan Tahapan Kebijakan Publik)	19
2.2.3 Tinjauan Tentang Agenda Setting Kebijakan Publik	32
2.3 Kerangka Pikir.....	40
III. METODE PENELITIAN	
3.1 Tipe Penelitian.....	43
3.2 Fokus Penelitian	44
3.3 Lokasi Penelitian	45
3.5 Teknik Pengumpulan Data	48
3.6 Teknik Analisis Data	50

3.7 Teknik Keabsahan Data.....	52
3.8 Timeline Penelitian.....	54

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	55
4.1.1 Sejarah Kementerian Agama Provinsi Lampung.....	55
4.1.2 Tugas dan Fungsi Kementerian Agama Provinsi Lampung	63
4.1.3 Visi dan Misi.....	64
4.1.4 Rencana Strategis Kanwil Kementerian Agama Provinsi Lampung Tahun 2020-2024	64
4.1.5 Tugas dan Fungsi Bidang Penyelenggaraan Haji dan Umroh .	66
4.1.6 Data Jumlah Kuota Keberangkatan Haji Provinsi Lampung...	67
4.2 Deskripsi Layanan	68
4.2.1 Pengertian Haji dan Umroh	68
4.2.2 Hukum, Rukun dan Syarat Haji dan Umroh.....	71
4.2.3 Pendaftaran Ibadah Haji.....	75
4.3 Hasil Penelitian.....	77
4.3 Pembahasan Penelitian	102

V. KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan.....	116
5.2 Saran	117

DAFTAR PUSTAKA	118
-----------------------------	------------

LAMPIRAN.....	125
----------------------	------------

DAFTAR TABEL

	Halaman
1. Jumlah Jamaah Haji di Tanah Suci	2
2. Negara Pengirim Jamaah Umroh Terbanyak di dunia	3
3. Data Persebaran Jumlah Penduduk Muslim di Beberapa Negara di Dunia	4
4. Jumlah Pendaftar Haji Indonesia dan Provinsi Lampung	5
5. Matriks Perbandingan Penelitian Terdahulu	13
6. Aktor Pembuat Kebijakan Publik	22
7 Stakeholders dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umroh	26
8. Informan Penelitian	47
9. Dokumen dalam Penelitian	50
10. Timeline Kegiatan Penelitian	54
11. Kuota Keberangkatan Jamaah Haji Provinsi Lampung	68
12 Matriks Agenda Setting Kebijakan Penyelenggaraan Haji dan Umroh di Masa Pandemi COVID-19.....	114

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
1. Bagan Tahapan Kebijakan Publik.....	29
2. Model The Four P's of Agenda Setting	38
3. Kerangka Pikir	42
4. Struktur Organisasi Penyelenggaraan Haji dan Umroh Kementerian Agama Provinsi Lampung	67
5. Rapat Koordinasi Kemenag di Pusat.....	83
6. Koordinasi Percatatan Hasil Vaksinasi COVID-19 pada Jamaah Haji Provinsi Lampung	85
7. Tampilan SISKOHATKES	85
8. Vaksinasi COVID-19 Bagi Calon Jamaah Haji Kota Bandar Lampung	86
9. Kartu Vaksinasi Jamaah Haji	87
10. Buku Manasik Haji Kemenag dan KBIHU Aji Daya	88
11. Tampilan Hasil Pencarian Google Terkait Kabar Internasional Permasalahan Haji di Masa Pandemi COVID-19	105
12. Tampilan Hasil Pencarian Google Cendikia Tekait Permasalahan Haji dan Umroh di Masa Pandemi COVID-19.....	106

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sebagai agama yang menjunjung tinggi nilai dakwah, Islam telah menganjurkan bagi umat muslim untuk menyampaikan dan menyiarkan Islam kepada seluruh umat manusia yang ada di muka bumi sebagai pedoman bagi kehidupan yang bahagia dan diridhoi oleh Allah SWT. Usaha dalam menyebarkan Agama Islam ialah salah satu bentuk dari kegiatan dakwah, yang pada dasarnya bertujuan untuk mendorong umat manusia ke arah kehidupan yang lebih baik di dunia maupun di akhirat kelak. Dakwah tidak hanya melalui lisan, namun juga perbuatan. Rasulullah SAW dalam menyampaikan dakwahnya selalu berlandaskan dari Al-Qur'an yang merupakan karunia terbesar dari Allah SWT bagi umat manusia. Sebagaimana terdapat firman Allah swt dalam QS. Ali Imran/3:97 yang artinya: (El-Qurtuby, 2016)

“... Dan (diantara) kewajiban manusia terhadap Allah adalah melaksanakan ibadah haji ke Baitullah, yaitu bagi orang-orang yang mampu mengadakan perjalanan ke sana (Baitullah)...”

Kewajiban yang Allah sebutkan dalam salah satu ayat Al-Qur'an ini kemudian dipertegas dengan hadist Rasulullah SAW dalam situs muslim.or.id (diakses pada 21 Desember 2020), yang artinya:

Dari Abu Hurairah Radhiallahu anhu, Rasulullah Shallallahu 'alaihi Wasallam bersabda, “Ibadah umroh ke ibadah umroh berikutnya ialah sebagai penggugur (dosa) diantara keduanya. Dan haji yang mabrur tiada balasan (bagi pelakunya) kecuali surga” (HR. al-Bukhari dan Muslim)

Bagi pemeluk Agama Islam yang taat, ibadah haji dan umroh merupakan ibadah yang suci dan paling diinginkan oleh setiap umat muslim. Ibadah haji dan umroh dilaksanakan di Makkah dan Madinah yang merupakan dua kota paling suci di dunia, bertempat di negara Arab Saudi. Secara terminologi,

ibadah haji merupakan agenda melakukan rangkaian perjalanan ibadah dengan mengunjungi Ka'bah guna melakukan berbagai ritual keagamaan seperti *thawaf*, *sa'i* dan rangkaian proses ibadah lainnya. Sebagai rukun Islam yang kelima, ibadah haji wajib hukumnya setidaknya sekali dalam seumur hidup untuk ditunaikan bagi setiap umat muslim yang mampu, baik mampu secara fisik (*istitha'ah badaniah*) maupun mampu secara finansial (*istitha'ah maliah*) serta terjamin keselamatan dan keamanannya baik ketika diperjalanan maupun dalam pelaksanaan ibadah haji (Abdurrachman dalam Mauludi, 2020). Pelaksanaan ibadah haji berlangsung setiap tahun, puncaknya pada bulan Dzulhijjah yakni bulan terakhir dalam kalender Islam. Sebaliknya pada ibadah umroh, rangkaian ibadah terhitung lebih singkat dari ibadah haji dan pelaksanaannya dapat dilakukan kapan saja sepanjang tahun. Ibadah haji dan umroh merupakan rangkaian ibadah yang melibatkan jumlah massa yang tidak sedikit. Berikut ini adalah data jumlah jamaah haji di Tanah Suci dari tahun 2015-2019:

Tabel 1. Jumlah Jamaah Haji di Tanah Suci

No.	Tahun	Jumlah
1.	2015	1.384.941 jamaah
2.	2016	1.375.372 jamaah
3.	2017	1.742.014 jamaah
4.	2018	2.371.675 jamaah
5.	2019	2.489.406 jamaah

Sumber: General Authority of Statistics, Kingdom of Saudi Arabia 2021

Berdasarkan pada tabel 1 dapat dilihat bahwa sejak tahun 2015 - 2019 jumlah jamaah dalam pelaksanaan haji di Tanah Suci selalu mengalami kenaikan setiap tahunnya. Banyaknya jumlah jamaah haji yang dihimpun oleh data statistik Pemerintah Arab Saudi merupakan jamaah yang datang dari berbagai penjuru dunia. Kenaikan jumlah jamaah haji tak terlepas dari adanya kebijakan

penambahan kuota dan kapasitas jamaah dari Pemerintah Arab Saudi melalui Kementerian Haji dan Umroh Arab Saudi selaku pihak yang bertanggungjawab terhadap urusan haji dan umroh di Tanah Suci, sehingga kuota jamaah untuk setiap negara juga mengalami peningkatan. Disamping banyaknya jumlah jamaah haji yang terus mengalami kenaikan setiap tahunnya, berikut ini adalah data negara pengirim jamaah umroh terbanyak di dunia:

Tabel 2. Negara Pengirim Jamaah Umroh Terbanyak di dunia

No.	Negara	Jumlah Jamaah
1.	Pakistan	495.270
2.	Indonesia	443.879
3.	India	262.887
4.	Malaysia	116.335
5.	Mesir	85.808

Sumber: gomuslim.co.id (diakses pada 21 Januari 2021)

Berdasarkan pada tabel 2 dipaparkan bahwa jumlah pengunjung terbanyak yang melaksanakan ibadah umroh dari seluruh dunia per 31 Agustus - 20 Desember 2019, salah satunya ialah negara Indonesia. Di urutan pertama adalah negara Pakistan yang memberangkatkan jamaah umroh sebanyak 495.270 jamaah. Sedangkan negara Indonesia berada di urutan kedua, dengan memberangkatkan jamaah sejumlah 443.879. Pada posisi ketiga yakni negara India memberangkatkan total 262.887 jamaahnya untuk melaksanakan rangkaian ibadah umroh di Tanah Suci. Pada urutan ke empat yakni negara Malaysia dengan jumlah 116.335 jamaah dan negara Mesir mengirimkan 85.808 jamaah. Menurut Jokhdar dkk. (2020) Ibadah haji dan umroh menjadi salah satu rangkaian ibadah dengan jumlah massa terbesar di dunia karena melibatkan jutaan umat muslim dari 180 negara setiap tahunnya.

Berdasarkan pada tabel 1 dan 2 diketahui bahwa jumlah jamaah haji di Tanah Suci terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun dan Indonesia sebagai negara dengan pengirim jamaah umroh terbanyak kedua setelah Pakistan per 31 Agustus - 20 Desember 2019. Banyaknya jumlah jamaah ibadah haji dan

umroh tidak terlepas dari jumlah populasi umat muslim yang ada di dunia. Banyaknya jumlah populasi umat muslim di dunia menyebabkan pendaftar ibadah haji dan umroh terus mengalami peningkatan sehingga dalam pelaksanaan ritual keagamaan ini melibatkan massa yang tidak sedikit. Berikut ini data tentang persebaran jumlah penduduk muslim di beberapa negara di dunia.

Tabel 3. Data Persebaran Jumlah Penduduk Muslim di Beberapa Negara di Dunia

Negara	Populasi Umat Muslim	Populasi 2020	% Umat Muslim dari Total Populasi	% Umat Muslim dari Populasi Dunia
Indonesia	229.000.000	273.523.615	87,20 %	12,70 %
Pakistan	200.400.000	220.892.340	96,50 %	11,10 %
India	195.000.000	1.380.004.385	14,20 %	10,90 %
Bangladesh	153.700.000	164.689.383	90,40 %	9,20 %
Nigeria	99.000.000	206..139.589	49,60 %	5,30 %

Sumber: *gomuslim.co.id diakses pada 29 November 2020*

Menurut data tersebut, persebaran penduduk muslim dunia pada tabel 3, dari sekitar 263 juta jumlah populasi masyarakat yang ada di negara Indonesia, diperkirakan sebanyak 229 juta masyarakat diantaranya merupakan umat muslim. Jika dalam presentase, maka jumlah umat muslim dapat digambarkan ada sekitar 87,2 % dari total penduduk Indonesia. Jumlah total umat muslim yang ada di negara Indonesia diperkirakan sebanyak 13 % dari jumlah umat muslim yang ada di dunia. Sebagai negara dengan jumlah mayoritas penduduk beragama Islam (muslim) terbanyak di dunia, Kementerian Agama selaku pihak yang bertanggungjawab dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam kegiatan haji dan umroh melalui bidang Penyelenggaraan Haji dan Umroh setiap harinya menerima pendaftar calon jamaah haji. Jumlah pendaftar Haji di Indonesiaa dan Provinsi Lampung dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 4. Jumlah Pendaftar Haji Indonesia dan Provinsi Lampung

No.	Tahun	Jumlah Pendaftar Indonesia	Jumlah Pendaftar Provinsi Lampung
1.	2016	353.202	10.131
2.	2017	575.713	17.180
3.	2018	654.469	20.314
4.	2019	724.199	21.923
5.	2020	409.976	12.261

Sumber: SISKOHAT Kemenag Provinsi Lampung (13 Januari 2021)

Berdasarkan pada tabel 4, sejak tahun 2016 hingga tahun 2019 jumlah peminat atau pendaftar jamaah haji secara nasional terus mengalami kenaikan setiap tahunnya. Secara nasional data yang dihimpun dari Sistem Informasi dan Komputerasi Haji Terpadu (SISKOHAT) Provinsi Lampung, pada tahun 2016 jumlah pendaftar haji berjumlah 353.202 pendaftar. Pada tahun 2017 mengalami kenaikan sebanyak 222.511 sehingga jumlahnya menjadi 575.713 pendaftar. Pada tahun 2018 pendaftar haji diketahui berjumlah 654.469 dan puncaknya pada tahun 2019 dengan jumlah 724.199 pendaftar haji terbanyak di Indonesia. Disamping itu pendaftar ibadah haji Provinsi Lampung juga terus mengalami kenaikan yang signifikan sejak tahun 2016 hingga tahun 2018. Sehingga jumlah pendaftar ibadah haji terbanyak di Provinsi Lampung puncaknya terjadi pada tahun 2019 dengan total 21.923 pendaftar.

Banyaknya jumlah umat muslim yang ada di negara Indonesia, berbanding lurus dengan banyaknya jumlah pendaftar ibadah haji dan umroh berdasarkan data dari bagian statistika SISKOHAT Kemenag Provinsi Lampung. Jumlah peminat/pendaftar haji di negara Indonesia salah satunya yang ada di Provinsi Lampung dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan. Dengan banyaknya jumlah peminat/pendaftar haji dan umroh, setiap tahunnya ribuan jamaah haji dan umroh diberangkatkan dari negara Indonesia ke Tanah Suci. Meski demikian, pada implementasi pemberangkatan jamaah haji tidak semua calon jamaah yang telah mendaftarkan diri dapat diberangkatkan secara

serentak mengingat adanya kuota pembatasan keberangkatan haji. Hal ini menyebabkan antrean/*waiting list* ibadah haji di Indonesia khususnya Provinsi Lampung diperkirakan mencapai 20 tahun (Kemenag Provinsi Lampung per 21 Januari 2020).

Memasuki awal tahun 2020 tepatnya pada tanggal 30 Januari, secara resmi Organisasi Kesehatan Dunia atau *World Health Organization* (WHO) mengumumkan secara resmi *Novel Coronavirus Disease 2019* (COVID-19) sebagai keadaan darurat kesehatan masyarakat internasional yang memperihatinkan. Setelah itu WHO menggolongkan adanya COVID-19 ini menjadi pandemi global sejak tanggal 11 Maret 2020. Sebelumnya dunia telah beberapa kali mengalami krisis pandemi, namun dalam hal ini COVID-19 telah menunjukkan dampak lain yang belum pernah terjadi sebelumnya baik pada level nasional maupun di level internasional. Hal ini memberi dampak yang signifikan dalam bidang sosial, ekonomi, politik dan juga keagamaan di seluruh dunia (Jokhdar dkk., 2020)

Adanya pandemi COVID-19 pada Maret 2020 mengakibatkan jumlah pendaftar ibadah haji dibatasi maksimal 5 orang perharinya menurut Surat Edaran bernomor 24002 Tahun 2020 tentang Penyesuaian Mekanisme Pelayanan Pendaftaran dan Pembatalan Haji Reguler pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota, sehingga jumlah pendaftar haji pada tahun 2020 mengalami penurunan yang cukup tinggi dari tahun-tahun sebelumnya (data pada tabel 4). Selain itu akibat adanya pandemi COVID-19 yang menyerang hampir seluruh dunia membuat pelaksanaan ibadah haji dan umroh pada tahun 2020 mengalami banyak perubahan. Pemerintah Arab Saudi dengan pengalaman dan komitmennya yang tinggi terhadap keselamatan dan kesejahteraan jamaah, dengan cepat membatasi penerbangan lokal dan internasional. Jamaah haji internasional dilarang bepergian ke Makkah dan Madinah untuk menunaikan ibadah haji dan umroh. Selain itu, pemerintah Kerajaan Arab Saudi memutuskan penyelenggaraan ibadah haji hanya untuk penduduk setempat dengan jumlah yang sangat terbatas dan serba ketat (internasional.kontan.co.id diakses pada 22 Desember 2020).

Berkaitan dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Arab Saudi terkait pelaksanaan ibadah haji di tahun 2020, sesuai dengan Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 494 tahun 2020 memutuskan untuk tidak memberangkatkan atau membatalkan keberangkatan jamaah haji pada tahun 1441 H/2020 M baik untuk jamaah haji reguler maupun jamaah haji khusus. Hal ini di dasarkan pada aspek kesehatan, keselamatan dan keamanan jamaah yang menjadi faktor utama mengingat pandemi COVID-19 belum juga mereda. Pemerintah juga mempertimbangkan rentannya penyebaran penyakit menular dan resiko yang disebabkan dikemudian hari pada saat pelaksanaan ibadah haji dan umroh. Keputusan/kebijakan yang diambil oleh pemerintah ini dapat dikatakan sesuai dengan amanat Undang-undang. Berdasarkan penjelasan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umroh, dikatakan bahwa pelaksanaan ibadah haji merupakan rangkaian ibadah keagamaan yang telah dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, negara bertanggungjawab sepenuhnya atas penyelenggaraan ibadah haji sebagaimana yang tertuang dalam UUD 1945 Pasal 29 Ayat 2.

Memasuki era *new normal* di masa pandemi, ada banyak aspek yang berubah sesuai dengan keadaan yang terjadi seperti dalam pelaksanaan manasik haji, manajemen seleksi jamaah, dan sebagainya. Dalam perspektif administrasi negara, ibadah haji dan umroh sebagai permasalahan publik karena berkaitan langsung dengan ribuan calon jamaah haji dan hingga saat ini belum ada kebijakan yang mengatur lebih rinci terkait dengan penyelenggaraan haji yang sesuai dengan konteks pandemi COVID-19. Banyaknya jumlah pendaftar haji terus mengalami peningkatan setiap tahunnya, hal ini menunjukkan tingginya tingkat permintaan masyarakat akan barang publik bernama jasa layanan penyelenggaraan haji dan umroh. Tingginya tingkat permintaan masyarakat ini juga menunjukkan semakin besarnya tuntutan yang harus direspon oleh pemerintah.

Ditengah animo masyarakat yang hendak melaksanakan haji dari tahun ke tahun yang terus mengalami peningkatan, dunia dengan tiba-tiba mengalami

keadaan tak terduga yang sebelumnya belum pernah terjadi yakni munculnya pandemi global yang menyerang hampir seluruh negara di dunia. Adanya pandemi COVID-19 menimbulkan berbagai isu lahir di tengah-tengah masyarakat. Permasalahan terkait penyelenggaraan haji di masa pandemi COVID-19 pada tahun 2021 hingga saat ini belum ada kebijakan lebih lanjut yang mengatur secara rinci mengenai penyelenggaraan ibadah haji yang sesuai dengan konteks masa pandemi. Hal ini berdampak pada setiap negara yang sudah seharusnya membuat *adjustment policy* (kebijakan penyesuaian), tidak terkecuali Pemerintah Saudi Arabia selaku tuan rumah penyelenggaraan haji dan umroh.

Menurut Kepala Bidang Penyelenggaraan Haji dan Umroh di ruang Kabid PHU Kanwil Kemenag Provinsi Lampung pada 13 Januari 2020 pukul 11.00-selesai, pemerintah belum dapat menetapkan kebijakan terkait pemberangkatan/penyelenggaraan haji dikarenakan masih menunggu kebijakan Pemerintah Arab Saudi apakah mereka dapat menerima jamaah pada musim haji tahun 2021. Kebijakan terkait haji dan umroh yang ada di Kementerian Agama bersifat normatif yang mana kebijakan ini menekankan pada rekomendasi dari serangkaian tindakan yang akan datang dan nantinya dapat menyelesaikan masalah-masalah terkait haji dan umroh yang dibutuhkan oleh masyarakat Indonesia. Selain itu kebijakan di Kementerian Agama juga berlaku secara nasional, yakni kebijakan dari pusat yang kemudian diberlakukan kepada tiap-tiap kantor wilayah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Kebijakan penyelenggaraan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19 yang dimaksud dalam penelitian ini ialah kebijakan pelaksanaan/operasional yang dibuat oleh Kementerian Agama Republik Indonesia. Sesuai dengan asas dekonsentrasi, Kantor Wilayah Provinsi Lampung adalah sebagai pelaksana/implementator kebijakan Pemerintah Pusat di daerah. Namun dalam penelitian ini Kanwil Kementerian Agama Provinsi Lampung hanya sebagai pemberi informasi atau tempat pengumpulan data, bukan sebagai pihak yang melakukan *agenda setting* kebijakan.

Kebijakan di bidang penyelenggaraan haji di Negara Indonesia pada dasarnya terbagi menjadi dua macam kebijakan, yakni kebijakan dari Kementerian Agama Pusat dan kebijakan dari Pemerintah Arab Saudi. Biasanya pemerintah Arab Saudi mengeluarkan kebijakan terkait penerimaan jamaah ketika mendekati pelaksanaan keberangkatan haji, hal ini yang menjadi pertimbangan bagi Kementerian Agama apakah siap memberangkatkan jamaah, atau malah sebaliknya. Untuk wacana pemberangkatan jamaah haji dan umroh di masa pandemi, ada 3 (tiga) skenario keberangkatan haji diantaranya:

1. Penyelenggaraan haji dengan jamaah diberangkatkan dengan kuota penuh;
2. Jamaah diberangkatkan dengan kuota terbatas/hanya berapa persen;
3. Jamaah haji 2021 tidak diberangkatkan seperti halnya tahun 2020.

Tiga skenario keberangkatan haji itu merupakan skema keberangkatan haji yang disampaikan oleh Kementerian Agama yang saat ini belum ada keputusan resmi terkait penyelenggaraan ibadah haji. Sementara penyelenggaraan umroh yang dapat dilaksanakan sepanjang tahun, selama pandemi COVID-19 sudah mulai dilakukan sejak akhir tahun 2020 yang diatur dalam Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 719 tahun 2020 tentang Pedoman Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umroh pada Masa Pandemi COVID-19 – dijelaskan mengenai ketentuan penyelenggaraan perjalanan Jamaah umroh pada masa COVID-19, beberapa diantaranya yakni mengenai persyaratan jamaah dan protokol kesehatan yang harus diterapkan di masa pandemi COVID-19.

Umumnya, permasalahan diartikan sebagai situasi atau keadaan yang dapat menimbulkan ketidakpuasan atau kebutuhan tertentu bagi sebagian orang sehingga membutuhkan suatu solusi atau pertolongan dalam memecahkan masalah tersebut. Sementara suatu masalah akan dapat menjadi masalah publik jika masalah tersebut melibatkan orang lain yang jumlahnya tidak sedikit atau memberi dampak yang luas bagi masyarakat (Anggara, 2014). Ibadah haji dan umroh di masa pandemi COVID-19 merupakan masalah publik yang berdampak luas kepada umat muslim. Berbagai isu berkembang di masyarakat

luas berkenaan dengan haji di masa pandemi, sehingga membutuhkan solusi dari pemerintah berupa kebijakan penyesuaian berkaitan dengan penyelenggaraan ibadah haji dan umroh di masa pandemi COVID-19 di Indonesia.

Kebijakan publik merupakan rangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dengan proses kegiatan yang bersifat politis. Pada suatu kebijakan publik terdapat tahap-tahap pembuatan kebijakan publik yang baik, diantaranya terdiri dari penyusunan agenda (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Tahap penyusunan agenda atau *agenda setting* merupakan bagian penting sebagai langkah awal dari tahapan pembuatan kebijakan, dimana pada tahap ini merupakan kunci yang harus dilalui oleh sebuah isu/masalah sehingga dapat diangkat dalam agenda pemerintah untuk selanjutnya dipecahkan melalui tindakan kebijakan (AG Subarsono dalam Hamidah 2019)

Sebagai langkah awal dalam realitas kebijakan publik, berbagai isu yang muncul akibat adanya pandemi COVID-19 haruslah melewati tahap *agenda setting* untuk dapat menjadi perhatian pemerintah. Pada tahap ini, berbagai isu kemudian diseleksi. Karena berbagai isu yang timbul tidak lantas dapat dijadikan sebagai agenda kebijakan pemerintah, melainkan hanya sebagian isu saja yang mendapat perhatian pemerintah. Terdapat empat aliran dalam model ***The Four P's*** atau model 4P dalam tahapan *agenda setting* menurut Zahariadis (2016) yang mengarah pada pemahaman yang lebih baik tentang cara-cara pengambilan keputusan dalam memprioritaskan masalah publik. Empat aliran tersebut diantaranya: *Power* (kekuatan/kekuasaan); *Perception* (persepsi); *Potency* (Potensi); *Proximity* (kedekatan).

Sederhananya, kekuasaan mengacu pada kekuatan untuk mempengaruhi dan mendapatkan suatu tindakan; persepsi sebagai representasi atau kesan dari suatu masalah; potensi merupakan tingkat keparahan atau keseriusan dari konsekuensi; dan kedekatan merupakan dampak yang akan segera terjadi. Potensi dan kedekatan memiliki pengaruh tidak langsung pada penetapan agenda karena tersaring melalui kekuasaan dan persepsi (Zahariadis, 2016).

Pada tahap ini terdapat pemaknaan dengan yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda politik membahas mengapa adanya beberapa persoalan muncul kemudian dapat digolongkan sebagai agenda pemerintah, sedangkan permasalahan yang lain tidak.

Berdasarkan dari fenomena yang telah penulis jabarkan di atas, dapat disimpulkan bahwa Indonesia merupakan negara dengan jumlah mayoritas umat beragama Islam terbesar di dunia. Adanya situasi pandemi COVID-19 seperti saat ini, kebijakan pelaksanaan/operasional dalam lingkup nasional terkait penyelenggaraan haji dan umroh menuntut adanya penyesuaian sesuai dengan konteks pandemi COVID-19. Pemerintah dituntut untuk bersikap antisipatif terhadap munculnya isu-isu penyelenggaraan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19 dan dapat membuat skenario kebijakan yang sesuai dengan isu-isu yang muncul ditengah pandemi global yang sedang melanda di seluruh dunia. Berkaitan dengan hal itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “***Agenda Setting Kebijakan Penyelenggaraan Haji dan Umroh Di Masa Pandemi COVID-19***”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang yang telah penulis sampaikan, maka permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah bagaimana *agenda setting* kebijakan penyelenggaraan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis bagaimana *agenda setting* kebijakan penyelenggaraan ibadah haji dan umroh di masa pandemi COVID-19.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan referensi khususnya mengenai *agenda setting* sebagai langkah awal pembuatan kebijakan penyelenggaraan ibadah haji dan umroh yang sesuai dengan konteks masa pandemi COVID-19.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi penulis, penelitian ini dilakukan sebagai media untuk mendapatkan pengalaman langsung dalam penelitian sehingga dapat menerapkan ilmu yang diperoleh selama di perkuliahan sesuai dengan kenyataan yang terjadi di lapangan.
- b. Bagi Kementerian Agama, penelitian ini diharapkan dapat menjadi gambaran permasalahan bagi pembuatan agenda kebijakan penyelenggaraan ibadah haji dan umroh dalam konteks pandemi COVID-19 .

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Tentang Penelitian Terdahulu

Penelitian ini mengangkat tema tentang *Agenda Setting* Kebijakan Penyelenggaraan Haji dan Umroh Di Masa Pandemi COVID-19. Penelitian ini melakukan tinjauan terhadap penelitian-penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya yang berkaitan dengan *agenda setting* (perumusan masalah) dan penyelenggaraan ibadah haji dan umroh. Peneliti mengambil tiga hasil penelitian terdahulu yang dapat dijadikan sebagai perbandingan dalam penelitian yang disajikan, sebagai berikut:

Tabel 5. Matriks Perbandingan Penelitian Terdahulu

	Penelitian Pertama	Penelitian Kedua	Penelitian Ketiga
Nama	Deni Saputra (2018)	Ratih Indah Puspita (2016)	Abdillah (2017)
Judul	Reformasi Administrasi Pelayanan Calon Jemaah Haji (Studi Kantor Kementerian Agama Kabupaten Tanggamus)	Analisis Penyusunan Agenda Kebijakan Publik (Studi Kajian Agenda Penyusunan Kebijakan Penyelesaian Pelanggaran RTRW Oleh Industri CV. Evergreen Indogarment)	Analisis Sistem Terhadap Regulasi Penyelenggaraan Ibadah Umroh di Indonesia
Tujuan	Mengetahui bagaimana reformasi administrasi pelayanan calon jamaah haji di	Mengkaji proses penyelesaian pelanggaran RTRW Oleh CV. Evergreen Indogarment Tuntang melalui kajian proses	Penelitian ini bertujuan untuk melihat bagaimana aplikasi regulasi umroh di Indonesia, menurut perspektif

	Kemenag Kabupaten Tanggamus	agenda kebijakan (<i>agenda setting</i>).	teori sistem dan perspektif baru sistem penyelenggaraan umroh di Indonesia
Fokus Penelitian	Penelitian berfokus pada pelayanan haji yang dilakukan oleh Kementerian Agama Kabupaten Tanggamus.	Penelitian ini menganalisis interaksi aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaan penyelesaian pelanggaran.	Penelitian ini menfokuskan pada regulasi yang terkait dengan umroh dan khususnya terhadap Peraturan Menteri Agama no. 18 Tahun 2015 tentang penyelenggaraan umroh dengan teori sistem sebagai metode analisis.
Hasil Penelitian	Reformasi penyelenggaraan pelayanan haji yang dilakukan oleh Kementerian Agama Kabupaten Tanggamus belum berjalan optimal. Tiga dari empat indikator yang penulis gunakan belum dapat berjalan secara optimal. capaian yang berhasil dilakukan yakni berupa efisiensi administrasi, dan hambatan diantaranya yakni kurangnya akses	Hasil penelitian menunjukkan pelanggaran yang dilakukan CV. Evergreen Indogarment diperkuat dengan hadirnya peran elit politik (<i>backing</i>) yang memperkuat pihak CV. Evergreen Indogarment. Kesimpulannya, dari ketiga aliran yaitu aliran masalah (<i>problem stream</i>), aliran kebijakan (<i>policy stream</i>), agenda setting melalui aliran politik (<i>political stream</i>), merupakan aspek yang paling dominan dalam permasalahan Kebijakan	1. Praktek penyelenggaraan umroh termaktub dalam PMA No. 18 Tahun 2015 terdiri dari empat unsur utama, yakni: jamaah umroh, penyelenggara, pengawas, dan organisasi terkait yang meliputi tiga fase utama, yakni: pra-umroh, pelaksanaan umroh dan pasca umroh 2. Teori sistem dalam regulasi umroh untuk Indonesia untuk mempermudah eksposisi, konsep teoritik sistem

<p>pendukung seperti akses internet yang dan juga sumber daya manusia yang ada kurang memadai.</p>	<p>Penyelesaian Pelanggaran RTRW CV. Evergreen Indogarment.</p>	<p>dalam umroh dengan mengacu pada PMA No.18 tahun 2015. Konsep tersebut menjadi acuan dalam unsur umroh atas suatu sistem, kebulatan, orientasi tujuan, transformasi, keterkaitan dan multidimensi</p> <p>3. Regulasi umroh dengan menggunakan pendekatan system menjelaskan tentang batasan, keterkaitan, tujuan, cakupan, proses transformasi, dan multidimensi dalam perumrohan dengan tawaran perbaikan penyelenggaraan dari segi peningkatan profesionalitas pada setiap unsur umroh, perbaikan dalam sistem harga dan manajemen keuangan umroh, segera membentuk tim khusus dalam</p>
--	---	--

			penanganan umroh, serta pembaharuan dari sisi regulasi guna menciptakan manajemen umroh yang ideal, nyaman, dan aman.
Relevansi Penelitian	Kesamaan objek penelitian terletak pada bidang haji di Kementerian Agama. Perbedaan terletak pada focus pelayanan, dimana penelitian terdahulu membahas mengenai pelayanan sedangkan penelitian ini dilakukan untuk menganalisis <i>agenda setting</i> kebijakan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19.	Kesamaan dalam penelitian ini yakni terletak pada bahasan mengenai <i>agenda setting</i> atau penyusunan agenda. Perbedaan terletak pada objek yang diteliti dan teori yang digunakan dalam penelitian.	Kesamaan penelitian terletak pada bahasan mengenai regulasi umroh. Namun perbedaan pada penelitian ini yakni terletak pada fokus utama regulasi yang akan diteliti. penelitian ini dilakukan untuk menganalisis <i>agenda setting</i> kebijakan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19.

(Sumber: Diolah oleh Peneliti, 2021)

Berdasarkan penelitian terdahulu yang telah peneliti paparkan diatas, pada penelitian ini memiliki perbedaan dengan penelitian-penelitian sebelumnya. Penelitian ini memiliki judul “**Agenda Setting Kebijakan Penyelenggaraan Haji dan Umroh Di Masa Pandemi COVID-19**” bertujuan untuk menganalisis bagaimana *agenda setting* kebijakan penyelenggaraan haji dan

umroh di masa pandemi COVID-19 dengan menggunakan model teori *The Four P's of Agenda Setting* yang dikemukakan Zahariadis (2016) yang terdiri dari: *Power* (kekuasaan); *Perception* (persepsi); *Potency* (Potensi); *Proximity* (kedekatan).

2.2 Tinjauan Tentang Kebijakan Publik

2.2.1 Pengertian Kebijakan Publik

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mendefinisikan kebijakan sebagai suatu rangkaian dari konsep dan asas yang menjadi garis besar dan sebagai dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan juga cara dalam bertindak, pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman sebagai manajemen dalam usaha untuk mendapat suatu tujuan. Menurut Federick yang dikutip oleh (Taufiqurrokhman, 2014) kebijakan diartikan sebagai serangkaian tindakan yang dilakukan oleh seseorang, kelompok maupun pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana pada lingkungan tersebut terdapat tantangan-tantangan dan kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut guna mencapai tujuan tertentu. Menurut Islamy dalam (Abdal, 2015), kebijakan atau *policy* harus dibedakan dengan kebijaksanaan atau *wisdom*. Kebijakan (*policy*) memiliki arti yang berbeda dengan kebijaksanaan (*wisdom*). Kebijakan mencakup aturan-aturan yang terdapat didalamnya, sedangkan kebijaksanaan memerlukan pengertian dan pertimbangan yang lebih jauh lagi.

Andriansyah dalam (Taufiqurrokhman, 2014) menyebutkan kebijakan publik atau *public policy* merupakan aturan yang telah ditetapkan dan harus ditaati, siapapun yang melanggar maka akan dikenai sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukan. Sanksi dijatuhkan didepan masyarakat oleh lembaga yang memiliki kewenangan dalam menjatuhkan sanksi tersebut. (Howlett, 2014) mengatakan kebijakan publik merupakan hasil dari upaya yang dilakukan oleh pemerintah guna

mengubah aspek perilaku yang ada pada diri mereka sendiri maupun kelompok sosial untuk tujuan tertentu, atau akhir yang terdiri dari beberapa peraturan yang biasanya bersifat kompleks guna mencapai suatu tujuan dari adanya kebijakan tersebut. Menurut Serema (Amanta & Kusumasari, 2019) kebijakan publik dipahami sebagai suatu tindakan yang disengaja dan mengikat yang dilakukan oleh organ-organ negara yang bertanggungjawab dengan maksud untuk mempengaruhi perilaku masyarakat.

Secara lebih jauh, Charles O. Jones dalam (Abdal, 2015) memandang kebijakan publik merupakan kelanjutan dari kegiatan pemerintah yang dilakukan di masa lalu, dengan hanya mengubahnya sedikit demi sedikit. Hal ini dapat dikategorikan sebagai *decision making* yang memiliki arti pemerintah membuat suatu keputusan untuk suatu tindakan tertentu. Jones menekankan studi kebijakan publik pada dua proses, diantaranya: a.) Proses-proses yang ada dalam ilmu politik, sebagaimana masalah-masalah yang terjadi akan sampai pada pemerintah, bagaimana pemerintah mendefinisikan masalah tersebut, dan juga bagaimana tindakan yang diambil oleh pemerintah; b.) refleksi tentang reaksi yang ditunjukkan oleh seseorang terhadap masalah-masalah, kebijakan negara serta usaha untuk memecahkannya.

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya kebijakan publik merupakan serangkaian aturan-aturan dan tindakan yang saling berkaitan erat satu dengan yang lainnya. Kebijakan publik dapat bersifat memaksa guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam mempengaruhi perilaku masyarakat dan memecahkan masalah yang terjadi di masyarakat. Menurut Jones dalam (Abdal, 2015) kebijakan publik ditekankan pada dua proses utama, yakni bagaimana masalah yang terjadi kemudian dapat menjadi perhatian pemerintah, lalu didefinisikan sehingga usaha apa dan bagaimana tindakan yang dilakukan pemerintah dalam mengatasi masalah tersebut. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat oleh aktor kebijakan yang

memiliki wewenang, yakni pemerintah dengan maksud untuk mengatur perilaku masyarakat. Pemerintah yang memiliki wewenang dalam kebijakan penyelenggaraan haji dan umroh yang dimaksud ialah Kementerian Agama selaku penanggungjawab dan yang memiliki wewenang dalam penyelenggaraan haji dan umroh di Indonesia.

2.2.2 Komponen Kebijakan Publik (Kerangka Kerja, Aktor, dan Tahapan Kebijakan Publik)

Anderson dikutip dalam (Abdal, 2015) menyatakan bahwa pembuatan kebijakan publik tidak dapat terlepas dari pengaruh lingkungan itu sendiri. Sebuah kebijakan dapat dilahirkan karena adanya tuntutan dan pengaruh dari lingkungan sekitarnya sehingga kemudian ditransformasikan kedalam suatu sistem politik. Faktor lingkungan yang berpengaruh dalam kebijakan publik diantaranya: sumber daya alam, iklim, topografi, jumlah penduduk, distribusi/persebaran penduduk, lokasi spasial, kebudayaan, struktur sosial, sistem ekonomi dan politik. Dalam beberapa kasus tertentu, lingkungan internasional dan kebijakan internasional juga perlu diperhatikan.

Pada dasarnya kebijakan publik dibuat dalam rangka memecahkan masalah guna mencapai tujuan dan sasaran tertentu yang diinginkan. Elemen-elemen penting dalam kebijakan publik memiliki hubungan yang saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Menurut Abdal (2015), hubungan antar elemen itu diantaranya:

- a. Adanya solusi untuk masalah publik;
- b. Adanya kelompok sasaran yang menjadi akar dari masalah publik;
- c. Koherensi yang disengaja;
- d. Keberadaan beberapa keputusan kegiatan;
- e. Program intervensi;
- f. Peran kunci dari para aktor publik;

- g. Adanya langkah-langkah formal
- h. Keputusan dan kegiatan yang menyebabkan hambatan.

Elemen yang dikemukakan oleh Abdal (2015) diatas memiliki keterkaitan satu dengan yang lainnya. Pada awalnya terjadi aduan-aduan yang kemudian diaspirasikan oleh suatu kelompok sasaran atau permasalahan yang dilihat langsung oleh pemerintah. Permasalahan ini kemudian ditampung oleh aktor pembuat kebijakan publik. Aduan-aduan ini kemudian dicari pemecahan masalahnya dengan mempertimbangkan adanya intervensi dalam proses pembuatannya, misalnya seperti bekerjasama dengan pihak swasta yang harapannya dapat memperlancar implementasi kebijakan kelak. Kemudian solusi-solusi itu disusun menjadi terpadu dan terarah kemudian diimplementasikan oleh kelompok sasaran.

Elemen-elemen dalam sistem kebijakan publik menurut Dunn yang dikutip oleh Anggara (2014) merumuskan tiga elemen penting yang saling berpengaruh dalam kebijakan publik, diantaranya:

- a. Lingkungan Kebijakan (*policy environments*), yakni merupakan keadaan yang menjadi latar belakang dari peristiwa yang menyebabkan terjadinya isu/masalah kebijakan. Yang dipengaruhi dan memengaruhi oleh para pelaku kebijakan dan kebijakan tersebut.
- b. Kebijakan Publik (*public policy*), yaitu keputusan atas serangkaian pilihan yang saling berhubungan antara satu dengan yang lainnya guna mencapai tujuan tertentu.
- c. Pelaku Kebijakan (*policy stakeholders*), merupakan individu atau kelompok yang memiliki pengaruh terhadap keputusan-keputusan pemerintah.

Berdasarkan elemen-elemen kebijakan yang telah disebutkan diatas, dapat diketahui bahwa lingkungan memiliki pengaruh yang besar terhadap kebijakan publik. Elemen kebijakan saling mempengaruhi satu

dengan lainnya. Dalam hal penyelenggaraan ibadah haji dan umroh, lingkungan keadaan yang terjadi akan menentukan latar belakang dari permasalahan yang timbul. Permasalahan ini kemudian akan mempengaruhi kebijakan seperti apa yang cocok dan sesuai untuk mengatasi permasalahan tersebut. Dan kemudian diberlakukan pada pelaku kebijakan (*stakeholders*) yang memiliki kaitan langsung dengan kebijakan tersebut.

Kerangka kebijakan publik, menurut Suharno dalam (Abdal, 2015) ditentukan oleh beberapa variabel, diantaranya:

1. Tujuan yang hendak dicapai, meliputi kompleksitas tujuan yang hendak dicapai. Semakin kompleks suatu kebijakan, maka akan semakin sulit dalam mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila semakin sederhana suatu tujuan kebijakan, maka akan semakin mudah juga dalam mencapainya.
2. Prefensi nilai yang perlu dipertimbangkan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai, akan jauh lebih sulit dicapai dibandingkan dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.
3. Sumber daya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumber daya finansial, material dan infrastruktur lainnya.
4. Kemampuan aktor yang saling terlibat dalam membuat kebijakan. Suatu kebijakan yang berkualitas akan dipengaruhi oleh aktor pembuat kebijakan yang terlibat, yang ditentukan melalui tingkat Pendidikan, kompetensi dalam bidang tertentu, pengalaman kerja serta integritas moral.
5. Lingkungan yang mencakup sosial, ekonomi, politik dan sebagainya dimana kebijakan tersebut diimplementasikan.
6. Strategi yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan, akan mempengaruhi kinerja suatu kebijakan.

Berdasarkan kerangka kebijakan yang telah disebutkan, dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya kerangka kerja kebijakan terdiri dari tujuan yang akan dicapai, preferensi nilai yang sebaiknya dipertimbangkan, sumber daya yang mumpuni, aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan memiliki kemampuan sesuai dengan bidangnya, lingkungan tempat kebijakan diimplementasikan dan juga strategi yang digunakan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Berdasarkan pada latar belakang masalah dalam penelitian ini, kerangka kebijakan penyesuaian yang nantinya akan disesuaikan oleh pemerintah mengacu pada tujuan yang hendak dicapai yakni kesejahteraan dan kenyamanan umat dalam pelaksanaan ibadah haji di masa pandemi COVID-19. Kemudian variabel lainnya akan menyesuaikan dengan keadaan yang terjadi dilapangan.

Aktor pembuat kebijakan dapat diartikan sebagai orang yang memiliki wewenang yang sah untuk ikut serta dalam membuat formulasi kebijakan hingga kebijakan publik tersebut resmi ditetapkan. Dalam hal pembuatan kebijakan secara normatif terdiri dari legislatif, eksekutif, administratif, dan para hakim. Pada masa era reformasi hingga saat ini, aktor pembuat kebijakan (pemerintah dan lembaga-lembaga negara) yang memiliki wewenang dalam membuat perundang-undangan atau kebijakan publik masing-masingnya memiliki peran dan wewenang tugas yang berbeda antar satu lembaga dengan lembaga lainnya sesuai dengan kedudukan dalam sistem pemerintahan (Abdal, 2015) hal ini dapat dilihat pada Tabel. 6:

Tabel 6. Aktor Pembuat Kebijakan Publik

Nama Lembaga (Aktor)	Peran dan Wewenang
MPR	a. Menetapkan UUD b. Menetapkan TAP MPR c. Menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN)

Presiden	<ul style="list-style-type: none"> a. Membentuk Undang-undang dengan mempertimbangkan persetujuan DPR b. Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
DPR	Mementuk Undang-Undang (Bersama dengan Presiden)
Pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> a. Menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) untuk melaksanakan Undang-Undang (UU) b. Menetapkan Keputusan Presiden (Kepres) c. Menetapkan instruksi presiden (Inpres) yang berisikan petunjuk-petunjuk kepada instansi yang berada di bawahnya dalam rangka melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam UUD, Tap MPR, UU dan juga PP
Menteri	Menetapkan peraturan Menteri (Permen) atau keputusan Menteri (kepmen) sebagai peraturan pelaksanaan
Lembaga Pemerintah Non-Departemen	Menetapkan peraturan-peraturan yang bersifat teknis, yakni peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya.
Direktorat Jenderal (Dirjen)	Mengeluarkan dan menetapkan peraturan-peraturan pelaksanaan yang bersifat teknis di bidangnya masing-masing
Badan-Badan Negara Lainnya	Mengeluarkan/menetapkan peraturan-peraturan yang berisi rincian dari ketentuan perundang-undangan yang mengatur di bidang tugas dan fungsinya masing-masing
Pemerintah Provinsi	Menetapkan Peraturan Daerah (Perda Provinsi) dengan persetujuan DPRD Provinsi
DPRD Provinsi	Menetapkan peraturan daerah provinsi (Perda Provinsi) Bersama dengan Pemerintah Daerah Provinsi
Pemerintah Kota/Kabupaten	Menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kabupaten/Kota) dengan persetujuan DPRD Kota/Kabupaten
DPRD Kota/Kabupaten	Menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kabupaten/Kota) Bersama dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota
Kepala Desa	Menetapkan peraturan dan keputusan desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa (BPD)
Badan Perwakilan Desa (BPD)	Menetapkan peraturan desa atau keputusan desa Bersama dengan Kepala Desa

Sumber: Abdal (2015)

Selain dari aktor-aktor pemerintahan diatas, terdapat pula partisipan non-pemerintah dalam pembuatan kebijakan, diantaranya:

a. Kelompok Kepentingan/*stakeholders*

Kelompok kepentingan muncul sebagai pihak yang memainkan tugas yang penting dalam pembuatan kebijakan hampir di semua Negara. Kelompok kepentingan dapat berupa organisasi buruh, bisnis, dan kepemudaan merupakan sumber utama pemerintah dalam memproses kebijakan-kebijakan publik. Menurut Munawaroh dalam (Pratama 2017) *Stakeholder* atau pemangku kepentingan merupakan orang yang secara langsung maupun tidak langsung dipengaruhi oleh suatu hal dan memiliki kepentingan dalam suatu proyek. Mereka dapat berupa individu, kelompok maupun perorangan yang terlibat, memiliki kepentingan, atau dipengaruhi (*positive* ataupun *negative*) oleh suatu kegiatan dalam program pembangunan. Pada dasarnya *stakeholder* dapat dibedakan menjadi dua jenis, yakni internal *stakeholder* dan eksternal *stakeholder*. Internal *stakeholder* merupakan kelompok atau individu yang merupakan anggota atau bagian dari organisasi dimana para manajer memiliki tanggungjawab atas kepentingan mereka. Sedangkan eksternal *stakeholder* merupakan sekelompok individu yang bukan merupakan anggota maupun bagian dari organisasi namun memiliki pengaruh terhadap organisasi tersebut.

b. Partai Politik

Partai politik memiliki peran sentral manakala kompetisi pada pemilu dalam rangka mengawali sekaligus mengisi orang-orang yang ada di pemerintahan. Mereka lebih cenderung memperhatikan kekuasaan daripada kebijakan yang nantinya akan mereka terbitkan.

c. Warga Negara sebagai Individu

Tugas untuk membuat kebijakan biasanya diberikan kepada pejabat publik, namun dalam beberapa kasus warga negara sebagai individu masih memiliki peluang untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan keputusan. Pemilihan umum di Negara demokratis secara tidak langsung menambah kepedulian pejabat publik pada kepentingan warga negaranya. Sehingga dalam proses pembuatan kebijakan publik melibatkan warga negara.

Berdasarkan pada aktor kebijakan publik yang telah dipaparkan diatas, dapat disimpulkan bahwa aktor-aktor pembuat kebijakan terdiri dari berbagai macam kalangan yang menguasai dan berkompeten dibidangnya. Masing-masing aktor memiliki tugas dan fungsi yang saling mempengaruhi satu dengan yang lainnya. Dalam rangka penyelenggaraan haji menurut Pasal 21 UU No. 8 Tahun 2019, Pemerintah bertanggung jawab atas penyelenggaraan haji yang dilaksanakan oleh Menteri melalui Kementerian Agama selaku penanggung jawab yang berwenang dalam penyelenggaraan Haji dan Umroh. Sedangkan *stakeholder* dapat dipahami sebagai pihak-pihak yang memiliki kepentingan, dapat memiliki pengaruh untuk mempengaruhi keputusan baik yang sifatnya baik (positif) maupun tidak baik (negatif), *stakeholder* dapat pula mempengaruhi dan dipengaruhi oleh suatu keputusan yang diambil. Pada penelitian ini, stakeholder dalam penyelenggaraan ibadah haji dan umroh dapat dilihat pada tabel 7. diantaranya:

Tabel 7 *Stakeholders* dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umroh

No.	<i>Stakeholders</i> dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umroh
1.	Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia
2.	Kementerian Kesehatan
3.	Kementerian Luar Negeri
4.	Kementerian Perhubungan
5.	Kementerian Keuangan
6.	Bea Cukai
7.	Kementerian Hukum dan HAM
8.	Pemerintah Daerah
9.	Bandara/Penerbangan
10.	Organisasi Masyarakat Islam
11.	Forum Kelompok Bimbingan Haji dan Umroh (KBIHU)

Sumber: Diolah Oleh Peneliti, 2021

Tingkatan kebijakan secara umum menurut Abidin dalam (Anggara, 2014) dapat dipahami menjadi tiga tingkatan, diantaranya:

- 1) Kebijakan umum, merupakan kebijakan yang menjadi acuan atau pedoman pelaksanaan baik yang bersifat positif maupun negatif. Kebijakan ini meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
- 2) Kebijakan pelaksanaan, merupakan kebijakan yang menjelaskan mengenai kebijakan umum. Jika dalam tingkat pusat, seperti peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang tertentu.
- 3) Kebijakan teknis, merupakan kebijakan operasional yang berada dibawah kebijakan pelaksanaan.

Tingkatan kebijakan publik secara teknis menurut Lembaga Administrasi Negara (1997) yang dikutip oleh Anggara (2014) terbagi menjadi:

a. Lingkup Nasional

1. Kebijakan Nasional

Kebijakan nasional dipahami sebagai kebijakan negara yang sifatnya mendasar dan strategis dalam pencapaian tujuan nasional sebagaimana yang tertera dalam pembukaan UUD 1945. Pihak yang berwenang dalam menetapkan kebijakan nasional diantaranya MPR, Presiden dan juga DPR. Bentuk kebijakan nasional yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan dapat berupa UUD, Ketetapan MPR, Undang-undang (UU), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu).

2. Kebijakan Umum

Kebijakan umum merupakan kebijakan Presiden sebagai pelaksanaan UUD, TAP MPR, UU, guna mencapai tujuan nasional. Presiden memiliki wewenang dalam menetapkan kebijakan umum. Kebijakan umum yang tertulis dapat berupa Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden, dan juga Instruksi Presiden.

3. Kebijakan Pelaksanaan/Operasional

Kebijakan pelaksanaan adalah perjabaran dari kebijakan umum, sebagai strategi pelaksanaan tugas di bidang tertentu. Dalam menetapkan kebijakan pelaksanaan, pihak yang memiliki wewenang yakni Menteri/pejabat setingkat Menteri dan pimpinan LPND. Kebijakan pelaksanaan yang tertulis dapat berupa peraturan, keputusan, atau instruksi pejabat.

b. Lingkup Wilayah Daerah

1. Kebijakan Umum

Pada lingkup daerah, kebijakan umum merupakan kebijakan pemerintah daerah sebagai pelaksanaan dalam asas desentralisasi dalam rangka mengatur urusan Rumah Tangga Daerah. Pihak yang berwenang dalam penetapan kebijakan umum di daerah provinsi yakni Gubernur dan DPRD Provinsi. Pada wilayah Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota. Bentuk kebijakan di daerah berupa Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

2. Kebijakan Pelaksanaan

Lingkup wilayah/daerah, terdapat tiga macam kebijakan pelaksanaan, diantaranya:

- 1) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka desentralisasi, merupakan realisasi dari pelaksanaan Peraturan Daerah.
- 2) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka dekonsentrasi merupakan pelaksanaan kebijakan nasional di Daerah.
- 3) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka tugas pembantuan (*medebewind*) merupakan pelaksanaan tugas Pemerintah Pusat di Daerah yang diseleggarakan oleh Pemerintah Daerah.

Berdasarkan pada tingkatan kebijakan diatas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik dibagi menjadi menjadi dua macam yakni tingkatan kebijakan secara umum dan tingkatan kebijakan secara teknis. **Tingkatan kebijakan publik secara umum** kebijakan publik terdiri dari kebijakan umum yang menjadi pedoman, kebijakan pelaksanaan yang merupakan penjelasan mengenai kebijakan umum dan juga kebijakan teknis/operasional. **Sedangkan tingkatan kebijakan publik secara teknis** terbagi dalam lingkup nasional dan lingkup wilayah daerah. Kebijakan yang ada dalam bidang penyelenggaraan haji dan

umroh pada dasarnya termasuk kedalam kebijakan lingkup nasional, yang berlaku diseluruh Indonesia. Kebijakan dalam penyelenggaraan haji dan umroh ditetapkan oleh Kementerian Agama Republik Indonesia yang kemudian diberlakukan kepada seluruh Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi dan Kanwil Kemenag Kabupaten/Kota diseluruh Indonesia.

Tahapan dalam kebijakan publik menurut William N. Dunn dalam (Puspita, 2016) diawali dengan penyusunan agenda kebijakan, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Menurut AG Subarsono yang dikutip oleh Hamidah (2019) Proses Kebijakan publik merupakan rangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dengan proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas ini terlihat dalam rangkaian kegiatan yang terdiri dari penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Kelima tahapan dalam pembuatan kebijakan publik menurut AG Subarsono yang dikutip oleh Hamidah (2019) dapat dilihat pada gambar 1 di bawah ini.



Gambar 1. Bagan Tahapan Kebijakan Publik

Sumber : Subarsono, dalam Hamidah (2019)

1. Tahap *Agenda Setting* (Perumusan Masalah)

Tahapan ini merupakan langkah kunci yang harus dilalui ketika suatu isu masuk dan dapat diangkat dalam agenda pemerintah. Pada tahap perumusan masalah, tidak semua masalah dapat dikategorikan sebagai agenda kebijakan. Ada kalanya suatu masalah tidak akan dibahas sama sekali, ada masalah yang ditetapkan sebagai fokus kebijakan, dan ada juga yang ditunda dengan alasan tertentu untuk waktu yang belum bisa dipastikan. Kegiatan dalam rangka membuat masalah publik (*public problems*) menjadi masalah kebijakan (*policy problems*) sering disebut dengan penyusunan agenda (*agenda setting*)

2. Tahap *Formulasi Kebijakan* (*Forecasting*)

Forecasting merupakan kegiatan dalam menentukan informasi yang faktual sesuai dengan realita tentang situasi di masa depan atas dasar informasi yang ada pada saat ini. Tujuan utama dari adanya *forecasting* yakni untuk memberikan informasi mengenai kebijakan di masa depan dan konsekuensinya, melakukan kontrol serta intervensi kebijakan dalam rangka mempengaruhi perubahan sehingga akan mengurangi resiko yang akan ditimbulkan. Masalah yang sudah lolos dalam tahap perumusan kebijakan kemudian dibahas oleh para aktor pembuat kebijakan, kemudian dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan tersebut dipilihlah alternatif kebijakan yang paling tepat untuk memecahkan masalah.

3. Tahap *Adopsi Kebijakan* (*Rekomendasi Kebijakan*)

Rekomendasi kebijakan merupakan suatu proses dalam menentukan pilihan terhadap berbagai alternatif kebijakan berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Rekomendasi kebijakan juga membahas berbagai macam model kebijakan yang sebelumnya sudah

diambil oleh *policy makers* atau aktor pembuat kebijakan dalam memecahkan masalah kebijakan

4. Tahap Implementasi Kebijakan (Monitoring)

Suatu program kebijakan akan menjadi catatan elit apabila program kebijakan tersebut tidak diimplementasikan. Kebijakan yang telah ditetapkan sebagai alternatif dalam upaya pemecahan masalah harus diimplementasikan, yang dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah pada tingkat yang lebih rendah.

5. Tahap Evaluasi Kebijakan (Penilaian Kebijakan)

Pada tahap ini, evaluasi dilakukan untuk menilai tingkat kinerja dari suatu kebijakan yang telah diimplementasikan. Evaluasi baru dapat dilakukan apabila kebijakan tersebut sudah berjalan dalam kurun waktu tertentu. Semakin strategis suatu kebijakan, maka semakin lama waktu yang diperlukan untuk melakukan evaluasi guna menilai seberapa efektifkah kebijakan tersebut dalam memecahkan suatu masalah yang terjadi.

Berdasarkan pada tahapan dalam pembuatan kebijakan publik diatas, dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya kebijakan tidak lantas muncul secara tiba-tiba, namun suatu kebijakan hadir melalui proses yang panjang. Adapun penelitian ini berfokus pada tahap *agenda setting* dalam kebijakan penyelenggaraan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19. Penelitian didasarkan atas isu/permasalahan yang sedang terjadi saat ini yakni adanya Pandemi COVID-19 yang menyerang hampir seluruh negara-negara di dunia, sehingga berakibat pada bidang kesehatan, ekonomi, sosial, politik dan juga keagamaan. Dengan adanya isu mengenai permasalahan yang terjadi saat ini, bagaimana isu-isu tersebut kemudian dapat menjadi perhatian serius bagi pemerintah dan dapat memunculkan tuntutan berupa adanya kebijakan penyesuaian terkait

dengan penyelenggaraan haji dan umroh yang sesuai dengan konteks pandemi COVID-19. Tahap *agenda setting* merupakan tahap perumusan masalah yang dilakukan oleh pemerintah khususnya Kementerian Agama selaku Instansi yang bertanggung jawab dalam bidang haji dan umroh. Penelitian ini juga akan melihat bagaimana urgensi dari isu/masalah yang ada untuk selanjutnya dapat di jadikan sebagai agenda kebijakan.

2.2.3 Tinjauan Tentang Agenda Setting Kebijakan Publik

A. Pengertian *Agenda Setting* (Perumusan Masalah)

Secara konseptual suatu masalah privat yang terjadi akan menjadi isu terlebih dahulu sebelum akhirnya masuk dalam agenda kebijakan. Isu merupakan awal mula munculnya masalah-masalah publik yang terjadi ditengah-tengah masyarakat. Pada dasarnya masalah didefinisikan sebagai suatu situasi atau kondisi yang dapat menimbulkan ketidakpuasan atau kebutuhan tertentu bagi sebagian orang sehingga membutuhkan suatu solusi atau pertolongan dalam memecahkan masalah tersebut. Sementara suatu masalah akan dapat menjadi masalah publik jika masalah tersebut melibatkan orang lain yang jumlahnya tidak sedikit atau memberi dampak yang luas bagi masyarakat, baik orang-orang yang secara langsung terlibat maupun yang tidak terlibat, Apabila isu tersebut mendapat tanggapan dan perhatian dari masyarakat secara luas (publik) maka isu tersebut akan diakomodir oleh kelompok-kelompok kepentingan yang ada untuk kemudian disampaikan kepada pembuat kebijakan (Madani, 2011).

Isu kebijakan (*policy issues*) seringkali disebut sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). Isu kebijakan muncul karena adanya silang pendapat antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan digunakan atau perbedaan pendapat mengenai karakter dari suatu masalah. Dalam sebuah kebijakan, isu memiliki lingkup yang luas

dimana isu mencakup berbagai macam persoalan yang terjadi ditegah masyarakat. Sehingga pemahaman mengenai isu akan sangat membantu para analis untuk menganalisis kebijakan publik. Isu selain dipahami sebagai problema publik yang saling berkonflik atau bertentangan satu sama lainnya (*controversial public problem*) namun juga dapat diartikan sebagai perbedaan pendapat di masyarakat baik mengenai persepsi maupun solusi terhadap suatu permasalahan publik (Anggara, 2014).

Menurut Theodore J. Lowi dalam Anggara (2014:25) masalah-masalah publik dapat dikategorikan menjadi beberapa kategori, diantaranya:

1. Kategori pertama: Masalah Publik dibedakan menjadi masalah prosedural dan masalah substantif. Masalah prosedural pada dasarnya merupakan masalah yang berhubungan dengan cara pemerintah diorganisasikan dan cara pemerintah melakukan tugas-tugasnya. Sedangkan masalah substantif berkaitan dengan akibat-akibat nyata dari kegiatan manusia.
2. Kategori kedua: didasarkan pada asal usul masalah, diantaranya yakni masalah luar negeri dan masalah dalam negeri.
3. Kategori ketiga: didasarkan pada kategori jumlah orang yang dipengaruhi serta bagaimana hubungan yang terjadi antara satu dengan yang lain. Masalah publik pada kategori ini dibedakan menjadi masalah distributif (mencakup jumlah orang yang sedikit dan dapat ditangani satu per satu), masalah regulasi (mendorong timbulnya tuntutan yang diajukan dalam rangka membatasi tindakan pihak lain) dan masalah redistributif (menyangkut masalah yang menghendaki perubahan sumber-sumber antar kelompok atau kelas sosial dalam masyarakat).

William N. Dunn (1999) yang dikutip oleh Anggara (2014) dalam bukunya *Kebijakan Publik Pengantar* mengemukakan ada empat ciri pokok dari masalah kebijakan, diantaranya:

1. Saling ketergantungan. Masalah-masalah kebijakan tidak berdiri sendiri melainkan terdiri dari bagian-bagian yang saling berkaitan.
2. Subjektivitas. Situasi dan kondisi yang terjadi di eksternal yang akan menimbulkan suatu permasalahan didefinisikan, diklarifikasi, dijelaskan dan di evaluasi secara selektif.
3. Sifat buatan. Masalah kebijakan dipahami, dipertahankan, dan diubah secara rasional.
4. Dinamika masalah kebijakan. Cara pandang seseorang terhadap suatu masalah akan mempengaruhi solusi yang akan ditawarkan dalam pemecahan masalah tersebut.

Berdasarkan empat ciri pokok menurut Dunn yang telah dijabarkan diatas, dapat disimpulkan bahwa yang dapat dikatakan sebagai permasalahan publik atau masalah kebijakan diantaranya memiliki kaitan yang erat dengan aspek-aspek lain, atau dalam artian suatu masalah yang terjadi merupakan permasalahan yang tidak bisa berdiri sendiri. Permasalahan itu kemudian didefinisikan, dijabarkan, dan dievaluasi secara selektif. Bagaimana cara pandang terhadap suatu masalah yang terjadi akan menentukan solusi yang akan ditawarkan dalam upaya pemecahan masalah tersebut. Dalam hal penyelenggaraan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19, permasalahan terjadi bukan hanya pada satu aspek keagamaan saja, melainkan dari aspek politik, sosial, dan kesehatan juga berpengaruh didalamnya. Sehingga permasalahan ini dapat dikategorikan menjadi masalah kebijakan.

Kebijakan publik sebagai upaya yang diambil untuk memecahkan masalah-masalah publik, dimulai dengan perumusan masalah atau *agenda setting*. Agenda merupakan istilah yang umumnya digunakan untuk menggambarkan suatu isu yang dinilai oleh publik perlu diambil suatu tindakan tertentu. Kegiatan dalam rangka membuat masalah publik (*public problems*) menjadi masalah kebijakan (*policy problems*) sering disebut dengan penyusunan agenda (*agenda setting*) (Madani, 2011). Agenda merupakan pola-pola tindakan pemerintah yang bersifat

spesifik, yakni merupakan analisis tentang bagaimana suatu masalah didefinisikan, dikembangkan, diformulasikan dan dibuat pemecahannya. Penyusunan agenda (*agenda setting*) merupakan sebuah proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik (Puspita, 2016).

Penyusunan agenda kebijakan (*agenda setting*) dalam sebuah literatur dipahami sebagai sebuah fase dan proses strategis dalam kebijakan publik. Pada proses ini masalah-masalah publik yang terjadi dipahami dan dimaknai untuk kemudian disusun menjadi prioritas dalam agenda publik yang diperebutkan kedudukannya. Penyusunan agenda kebijakan dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, termasuk keterlibatan *stakeholder*. Secara singkat, penyusunan agenda (*agenda setting*) menurut Anggara (2014) merupakan kegiatan dalam membuat masalah publik (*public problems*) menjadi masalah kebijakan (*policy problems*).

Kraft dan Furlong sebagaimana dikutip dalam Abdal (2015) mendefinisikan *agenda setting* sebagai *how problems are perceived and defined, command attention, and get onto the political agenda* (bagaimana masalah-masalah dipandang dan dirumuskan, mengarahkan perhatian, dan tergolong menjadi agenda politik). Proses ini dimulai dengan kegiatan pendefinisian masalah, yakni kegiatan yang berkaitan dengan pengenalan dan perumusan isu-isu yang perlu mendapat perhatian dari pemerintah. Secara teoritis suatu isu akan cenderung memperoleh respons dari pembuat kebijakan untuk dijadikan sebagai agenda kebijakan publik jika memenuhi kriteria tertentu. Tidak semua isu atau masalah dapat masuk ke dalam agenda kebijakan, sehingga Lester dan Steward sebagaimana dikutip dalam Anggara (2014) menyatakan bahwa suatu isu atau masalah akan mendapat perhatian apabila memenuhi beberapa kriteria, diantaranya:

1. Isu telah melebihi proporsi suatu krisis dan tidak dapat terlalu lama didiamkan.

2. Isu akan mendapat perhatian jika mempunyai sifat partikularitas, yakni menunjukkan dan mendramatisasi isu yang lebih besar.
3. Memiliki aspek emosional dan mendapat perhatian media massa karena faktor *human interest*.
4. Mendorong munculnya pertanyaan terkait kekuasaan dan legitimasi dari masyarakat.
5. Isu tersebut sedang diminati oleh banyak orang (*happening*).

Berdasarkan pengertian diatas, peneliti dapat menarik kesimpulan bahwa sebelum menjadi agenda kebijakan, permasalahan muncul ditengah-tengah masyarakat yang menimbulkan ketidakpuasan dan kebutuhan tertentu bagi sebagian besar orang, sehingga membutuhkan solusi untuk memecahkan permasalahan tersebut. Dalam penyelenggaraan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19, dibutuhkan suatu penyesuaian kebijakan yang nantinya akan dapat mengatasi permasalahan haji dan umroh yang sesuai dengan konteks masa pandemi COVID-19. *Agenda setting* merupakan tahap awal yang strategis dalam pembuatan kebijakan publik. Pada tahap ini berbagai isu dan permasalahan publik yang terjadi diseleksi untuk kemudian dijadikan agenda kebijakan dan prioritas pemerintah untuk dibuat solusinya. Pada tahap perumusan masalah ini membahas mengapa tidak semua permasalahan yang muncul dapat digolongkan sebagai agenda pemerintah, beberapa permasalahan menjadi prioritas pemerintah, sedangkan yang lain tidak. Membahas tentang *stakeholder* yang dapat mempengaruhi agenda pemerintah, dan alasan mengapa mereka melakukan itu. Berdasarkan kriteria isu publik yang dapat menjadi agenda kebijakan, penyelenggaraan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19 merupakan hal yang serius sebagai situasi yang harus diperhatikan oleh pemerintah yang seharusnya termasuk kedalam agenda kebijakan. Dalam hal belum adanya kebijakan publik yang mengatur tentang kebijakan penyelenggaraan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19 dikhawatirkan akan memberi dampak munculnya pertanyaan-pertanyaan yang luas dimasyarakat.

B. Proses Penyusunan Agenda Kebijakan Menurut Anderson

Proses penyusunan agenda kebijakan menurut Anderson sebagaimana dikutip dalam Abdal (2015), antara lain:

- a. *Private problems*, merupakan masalah-masalah yang mempunyai akibat yang terbatas, yakni hanya menyangkut pada satu atau sejumlah kecil orang yang terlibat secara langsung;
- b. *Public problems* adalah masalah-masalah yang mempunyai akibat lebih luas termasuk akibat-akibat yang mengenai orang-orang yang secara tidak langsung terlibat;
- c. *Policy issues* adalah perbedaan pendapat masyarakat tentang solusi dalam menangani masalah (*policy action*);
- d. *Systemic agenda* adalah isu dirasakan oleh semua warga masyarakat politik yang patut mendapat perhatian publik dan isu tersebut berada dalam yuridiksi kewenangan pemerintah;
- e. *Institutional agenda*, adalah serangkaian isu yang secara tegas membutuhkan pertimbangan-pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat keputusan yang sah.

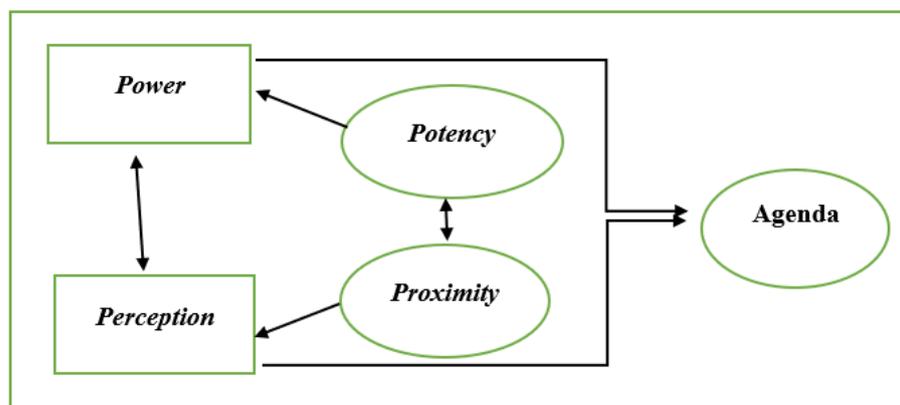
Roger W. Cobb dan Charles D. Elder (1972) sebagaimana dikutip oleh Madani (2011) membagi agenda menjadi dua macam, diantaranya: Agenda Sistematis (*Systemic Agenda*) dan Agenda Institusional (*Institutional Agenda*). Agenda Sistematis merupakan agenda yang terdiri dari isu-isu yang secara umum dipersepsikan oleh anggota masyarakat politik sebagai masalah publik dan masalah lain yang berhubungan dengan kekuasaan pemerintah yang ada. Sedangkan Agenda Institusional diartikan sebagai serangkaian masalah yang secara eksplisit diangkat oleh lembaga (institusi) pengambil keputusan resmi untuk dijadikan pertimbangan sungguh-sungguh yang bersifat khusus dan konkret dalam pengambilan keputusan.

Berdasarkan proses penyusunan agenda kebijakan diatas, permasalahan/isu yang terjadi sudah mencapai tahap dapat dirasakan

oleh sebagian besar umat muslim sehingga patut untuk mendapat perhatian publik dan isu tersebut berada pada kewenangan pemerintah khususnya Kementerian Agama selaku pihak yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan ibadah haji dan umroh.

C. Aliran Agenda Setting Menurut Zahariadis (2016)

Zahariadis (2016) menyajikan model konseptual mengenai proses aliran agenda setting berdasarkan 4 P atau lebih dikenal dengan *The Four P's of Agenda Setting* (dapat dilihat pada gambar 2). Aliran ini mengarah pada pemahaman yang lebih baik tentang cara-cara pengambilan keputusan dengan memberikan prioritas kepada masalah publik, diantaranya: *Power* (kekuasaan); *Perception* (persepsi); *Potency* (Potensi); *Proximity* (kedekatan).



Gambar 2. Model *The Four P's of Agenda Setting*

Sumber: (Zahariadis, 2016)

Mengacu pada intinya, proses pengaturan agenda (*agenda setting*) mengandung empat elemen dasar yang biasa disebut dengan “*The Four P's of Agenda Setting*” atau “empat P’s”. Makna yang terdapat pada gambar 2. dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. **Power atau kekuatan/kekuasaan**, merupakan elemen pertama dan terpenting dalam dari empat elemen peta konsep Zahariadis yang menjadi dasar dalam pengaturan agenda. Jika isu yang dapat ditindaklanjuti adalah hasil dari seleksi politik, kekuatan untuk memanipulasi, membujuk, mencegah, atau memaksa dapat menyelesaikan seleksi ini. Prioritas pemerintah yang dapat ditindaklanjuti mencerminkan kekuatan beberapa kelompok atau individu atas orang lain dalam membuat suara mereka didengar (atau mencegah orang lain didengar) dan dengan implikasi mengubah keprihatinan yang terbatas pada mereka sendiri menjadi masalah publik yang perlu ditangani secara kolektif.
2. **Perception atau persepsi**, sangat memengaruhi masalah apa yang dianggap penting dan mengapa masalah itu menjadi penting. Meskipun banyak masalah yang perlu mendapat perhatian pemerintah pada waktu tertentu, hanya sedikit yang menjadi masalah publik. Seringkali pembuat kebijakan, pembuat opini, dan tokoh-tokoh lain dalam kehidupan publik secara selektif melaporkan dan menafsirkan peristiwa untuk mengaktifkan atau menonaktifkan empati atau dukungan kepada suatu hal.
3. **Potency atau potensi** mengacu pada intensitas atau tingkat keparahan konsekuensi dari adanya masalah tertentu. Secara umum, semakin besar intensitas atau keparahan dari konsekuensi akibat isu yang timbul, maka semakin menonjol isu tersebut dalam agenda pemerintah.
4. **Proximity atau kedekatan**. Kedekatan masalah penting untuk penetapan agenda, karena warga negara lebih cenderung untuk fokus pada masalah yang memiliki dampak yang dirasakan secara langsung (secara geografis dan duniawi) pada kehidupan mereka sendiri. Perasaan bahwa tindakan harus segera diambil untuk mengubah situasi diperkuat oleh kedekatan. Dampak yang

diantisipasi terhadap kehidupan warga negara, misalnya kesehatan, keselamatan, kesejahteraan ekonomi, dll. Akan menarik banyak perhatian. Semakin langsung atau dekat dampaknya, semakin besar kemungkinan perhatian yang diterima masalah tersebut. Secara umum, masalah yang secara langsung mempengaruhi kesehatan manusia lebih diperhatikan. Berkenaan dengan prioritas masalah sosial, pengambil keputusan (dan sesama warga) akan lebih siap dimobilisasi ketika masalah melibatkan penyakit atau bahkan kematian, kematian, tidak mengherankan, pada tingkat akhir dalam skala keparahan (Centre & Policy, 2020).

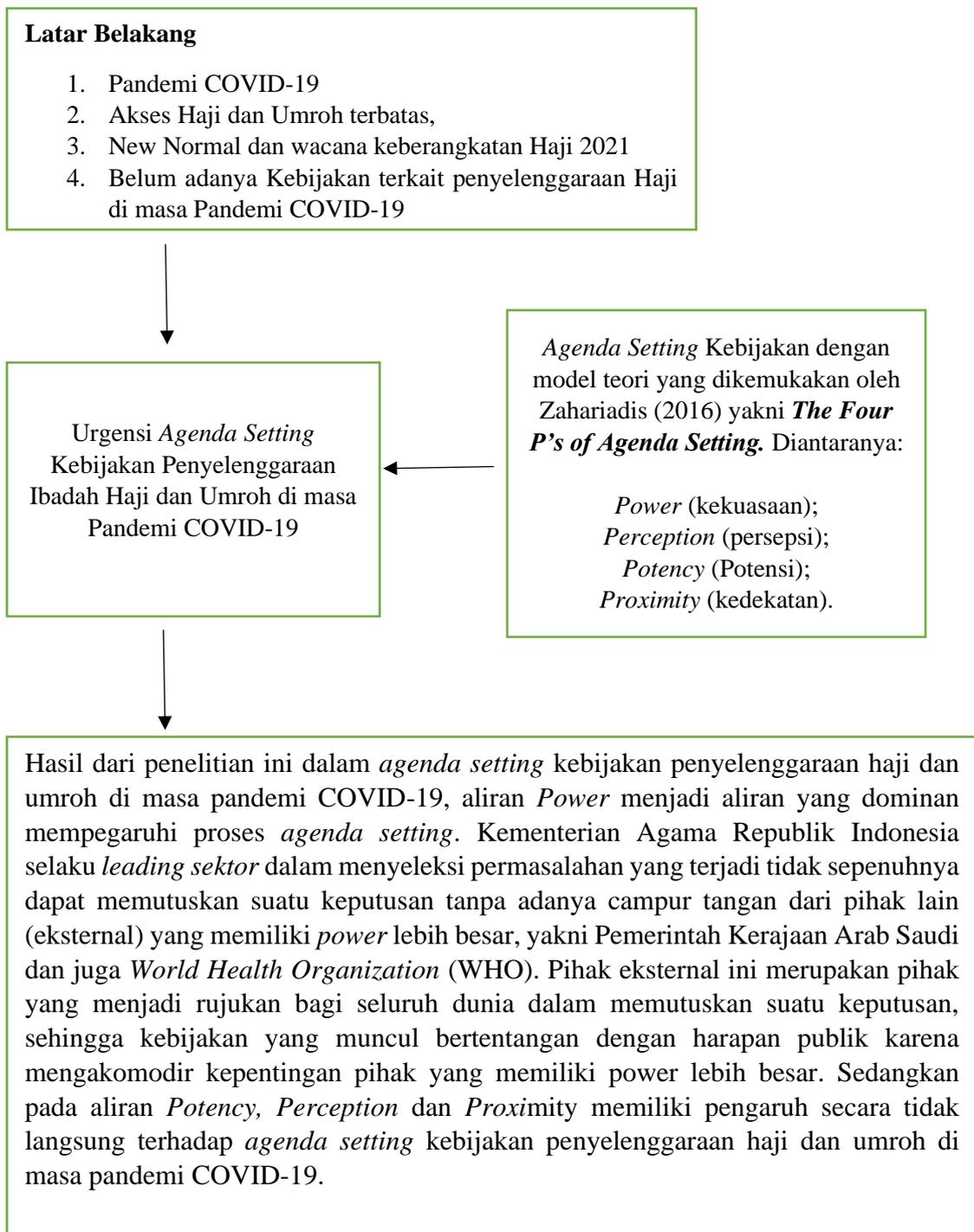
Sederhananya, kekuasaan mengacu pada kekuatan untuk mempengaruhi dan mendapatkan tindakan; persepsi sebagai representasi atau kesan dari suatu masalah; potensi merupakan tingkat keparahan atau keseriusan dari konsekuensi; dan kedekatan merupakan dampak yang akan segera terjadi. Potensi dan kedekatan memiliki pengaruh tidak langsung pada penetapan agenda karena tersaring melalui kekuasaan dan persepsi (Zahariadis, 2016). Berdasarkan aliran dalam *agenda setting* yang telah dipaparkan diatas, maka dalam perumusan masalah pada penelitian ini akan menganalisis aliran masalah yang dikemukakan oleh Zahariadis, *The Four P's of Agenda Setting* diantaranya terdiri dari *Power* (kekuasaan); *Perception* (persepsi); *Potency* (Potensi); *Proximity* (kedekatan).

2.3 Kerangka Pikir

Kerangka pikir adalah acuan penulis untuk membuat batasan-batasan dalam proses penelitian agar bisa memfokuskan kepada suatu masalah yang akan diteliti. Indonesia sebagai negara dengan jumlah umat Muslim terbanyak di dunia (*gomuslim.co.id diakses pada 29 November 2020*) setiap tahunnya selalu memberangkatkan ribuan jamaah haji dan umroh ke Tanah Suci. Jumlah pendaftar haji dan umroh terus mengalami peningkatan setiap tahunnya.

World Health Organization (WHO) pada tanggal 30 Januari 2020 mengumumkan secara resmi *novel coronavirus disease* 2019 (COVID-19) sebagai keadaan darurat kesehatan masyarakat internasional yang memperhatikan. Kemudian WHO menggolongkan adanya COVID-19 ini menjadi pandemi global sejak tanggal 11 Maret 2020. Pemerintah Arab Saudi dengan pengalaman dan komitmennya yang tinggi terhadap keselamatan dan kesejahteraan jamaah, melarang jamaah internasional bepergian ke Makkah dan Madinah untuk menunaikan ibadah umroh. Pemerintah Kerajaan Arab Saudi memutuskan penyelenggaraan ibadah haji hanya untuk penduduk setempat dengan jumlah yang sangat terbatas dan serba ketat.

Permasalahan di Indonesia terkait penyelenggaraan haji di masa pandemi COVID-19 pada tahun 2021 hingga saat ini belum ada kebijakan lebih lanjut yang mengatur secara rinci mengenai penyelenggaraan ibadah haji yang sesuai dengan konteks masa pandemi. Pemerintah melalui Kementerian Agama selaku pihak yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan ibadah haji dan umroh dituntut untuk memberikan perhatian khusus berupa kebijakan yang tepat terkait penyelenggaraan haji dan umroh yang sesuai dengan konteks pandemi COVID-19. Sehingga peneliti tertarik untuk menganalisis *agenda setting* Kebijakan Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umroh Di Masa Pandemi COVID-19 menggunakan model *The Four P's of Agenda Setting* yang dikemukakan oleh Zahariadis (2016) yang terdiri dari: *Power* (kekuasaan); *Perception* (persepsi); *Potency* (Potensi); *Proximity* (kedekatan). Kerangka pikir penelitian ini dapat dilihat pada gambar 3 di bawah ini.



Gambar 3. Kerangka Pikir
Sumber: diolah oleh peneliti 2020

III. METODE PENELITIAN

3.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Menurut (Maksum, 2012) penelitian deskriptif merupakan penelitian yang dilakukan untuk menggambarkan suatu gejala, fenomena, atau peristiwa tertentu dengan mengumpulkan data yang dilakukan untuk mendapatkan informasi terkait dengan fenomena, kondisi, atau variabel tertentu. Pendekatan kualitatif menurut Gunawan (2013), merupakan penelitian yang berusaha memahami serta menafsirkan makna dari suatu peristiwa, tingkah laku manusia, dan interaksi yang terjadi dalam situasi tertentu menurut sudut pandang dari peneliti itu sendiri dalam keadaan yang wajar berdasarkan sifat fenomenologis yang mengutamakan penghayatan/*verstehen*.

Pendekatan fenomenologis secara harfiah berasal dari kata *phainomenon* (Yunani) yang memiliki arti sebagai gejala atau segala sesuatu yang menampakkan diri. Pendekatan fenomenologis merupakan pendekatan yang berevolusi pada sebuah metode penelitian kualitatif yang matang dan dewasa selama beberapa dekade pada abad ke dua puluh. Fokus umum penelitian ini untuk memeriksa maupun meneliti esensi pengalaman ke dalam kesadaran manusia (Tuffour, 2017)

Pendapat lain mengenai penelitian kualitatif menurut Sugiyono (2019) merupakan penelitian yang dilakukan pada kondisi alamiah, bersifat deskriptif serta lebih menekankan pada proses dan makna daripada *outcome*. Sugiyono juga menyebutkan bahwa pada penelitian kualitatif peneliti dijadikan sebagai instrument penelitian yang berinteraksi dengan sumber data melalui teknik pengumpulan data yang sifatnya triangulasi atau secara gabungan. Data yang telah diperoleh kemudian dianalisis secara induktif sesuai dengan fakta yang

sebenarnya terjadi dilapangan. Pendekatan penelitian ini dipilih karena peneliti ingin memahami mengetahui, mendeskripsikan, dan menggambarkan bagaimana fenomena-fenomena atau kejadian yang terjadi dalam proses *agenda setting* kebijakan penyelenggaraan ibadah haji dan umroh di masa pandemi COVID-19.

3.2 Fokus Penelitian

Fokus penelitian merupakan salah satu hal yang sangat penting untuk diperhatikan. Penetapan fokus pada penelitian kualitatif ini memberi batasan pada ruang lingkup penelitian dan bertujuan untuk mengarahkan penelitian agar lebih terfokus dan terarah. Fokus pada penelitian ini memberikan batasan dalam lingkup studi dan dalam pengumpulan data, sehingga penelitian akan lebih terfokus kepada pokok masalah yang menjadi tujuan awal dalam penelitian yang bersifat umum. Berdasarkan kerangka pikir dan judul penelitian yang telah peneliti gambarkan sebelumnya yakni berfokus pada bagaimana *agenda setting* kebijakan penyelenggaraan haji dan umroh dimasa pandemi COVID-19. Adapun fokus dari penelitian ini mengacu pada model *The Four P's of Agenda Setting* yang dikemukakan oleh Zahariadis (2016) diantaranya:

1. **Power** atau kekuatan/kekuasaan mengacu pada kekuatan untuk mempengaruhi dan mendapatkan tindakan; Pihak yang memiliki kekuasaan dalam penyelenggaraan haji dan umroh akan dapat mempengaruhi apakah isu kebijakan dapat dijadikan sebagai agenda kebijakan pemerintah. Dalam aliran *power* atau kekuasaan akan melihat siapa saja pihak yang dapat mempengaruhi kebijakan penyelenggaraan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19 yang nantinya berlaku dalam penyelenggaraan haji dan umroh Indonesia yang dibawah oleh Kementerian Agama Republik Indonesia melau bidang Penyelenggaraan Haji dan Umroh (PHU).

2. **Perception** atau persepsi sebagai representasi atau kesan dari suatu masalah. Dalam hal ini bagaimana opini publik dan tokoh-tokoh lain dalam mempengaruhi dan menafsirkan permasalahan terkait penyelenggaraan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19 sehingga diperoleh alasan yang kuat mengapa permasalahan ini menjadi penting dan layak masuk kedalam agenda kebijakan pemerintah. Seperti opini masyarakat/calon jamaah, media massa, *stakeholders* dalam bidang haji dan lain sebagainya.
3. **Potency** atau potensi merupakan tingkat keparahan atau keseriusan dari konsekuensi permasalahan yang terjadi; dalam hal ini, potensi dapat diartikan sebagai masalah-masalah lanjutan dan dampak yang terjadi apabila permasalahan terkait penyelenggaraan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19 tidak segera diatasi dan tidak ditangani dengan tepat oleh pemerintah. Dalam aliran potensi, dikhawatirkan permasalahan yang terjadi dapat semakin memperburuk keadaan sehingga harus segera diantisipasi dengan dijadikan sebagai agenda kebijakan.
4. **Proximity** atau kedekatan masalah penting untuk penetapan agenda, karena warga negara lebih cenderung untuk fokus pada masalah yang memiliki dampak yang dirasakan secara langsung, terutama oleh calon jamaah haji/umroh di Indonesia yang merasakan secara langsung permasalahan di bidang penyelenggaraan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19.

3.3 Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di Kementerian Agama dengan Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Lampung sebagai pemberi informasi atau tempat pengumpulan data. Adapun penelitian ini dilakukan di lokasi tersebut karena Kantor Wilayah Kementerian Agama merupakan satu kesatuan dengan Kementerian Agama RI yang berada di daerah. Kebijakan yang ada di Kementerian Agama merupakan kebijakan yang menjadi ranah pusat/negara.

Sesuai asas dekonsentrasi, kapasitas Kanwil Kementerian Agama Provinsi Lampung adalah sebagai pelaksana kebijakan Pemerintah Pusat di daerah. Kanwil Kementerian Agama Provinsi Lampung bisa melaporkan apapun terkait dengan penyelenggaraan haji dan umroh, namun kewenangan untuk melakukan *agenda setting* tetap berada sepenuhnya di tangan Menteri Agama selaku pucuk pimpinan di Kementerian Agama RI.

Kanwil Kementerian Agama Provinsi Lampung terletak di Jl. Cut Mutia No.27, Gulak Galik, Teluk Betung Utara, Kota Bandar Lampung, Provinsi Lampung 35212. Untuk melakukan penelitian di Kementerian Agama Pusat dirasa kurang efektif mengingat terbatasnya waktu, biaya serta efisiensi. Dalam hal ini Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Lampung merupakan perpanjangan tangan dari Kementerian Agama Pusat, dan Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Lampung membawahi kantor wilayah kabupaten/kota yang ada dibawahnya. Kementerian Agama baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah merupakan satu kesatuan dan terus melakukan koordinasi, sehingga peneliti memutuskan untuk melakukan penelitian di Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Lampung sebagai **tempat pencarian data** karena lebih terjangkau dan lebih efektif.

3.4 Jenis dan Sumber Data

Sumber data penelitian merupakan subjek darimana data diperoleh. Sumber data dalam penelitian merupakan komponen yang sangat penting dalam pelaksanaan penelitian. Berdasarkan sumbernya, data dapat dibagi menjadi dua bagian, diantaranya:

1. Sumber Data Primer

Data primer merupakan data yang peneliti dapatkan secara langsung dari lokasi penelitian baik melalui observasi responden, serta data hasil wawancara peneliti dengan narasumber maupun instrument lainnya yang termasuk kedalam data primer. Pada dasarnya data primer masih

bersifat mentah sehingga perlu dilakukan analisis lebih lanjut dan data primer dianggap lebih akurat karena data yang disajikan lebih terperinci (Purhantoro, 2010). Dalam penelitian ini, data primer diperoleh melalui kegiatan wawancara dan juga observasi mengenai *agenda setting* kebijakan persiapan penyelenggaraan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19.

Instrumen yang digunakan dalam penelitian ini yakni *tape recorder* dan catatan hasil penelitian. Adapun yang menjadi informan dalam penelitian ini yakni:

Tabel 8. Informan Penelitian

No.	Informan
1.	Bapak Drs. M. Ansori, M. Kom. I Kepala Bidang Penyelenggaraan Haji dan Umroh Kanwil Kementerian Agama Provinsi Lampung
2.	Bapak Akhor Wiwit Sudiono, S.Ag. M.M Kepala Seksi (Kasi) Bina Penyelenggaraan Haji Reguler dan Advokasi Haji
3.	Ibu Noviani, SKM., M.Epid Kasi Surveilans dan Imunisasi
4.	Ibu Susilawati Staff Surveilans dan Imunisasi
5.	Bapak Drs. Hi. Adnan Nawawi. ML. Pimpinan Kelompok Ibadah Haji Aji Daya Lampung
6.	Ibu Dahlia Calon Jamaah Haji Reguler 2021

(Sumber: Diolah oleh Peneliti, 2021)

2. Sumber Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang didapatkan secara tidak langsung baik yang berasal dari luar lokasi penelitian maupun dari studi kepustakaan seperti dari buku, catatan, majalah atau laporan historis yang tersusun dalam arsip yang dipublikasikan maupun tidak

dipublikasikan (Purhantoro, 2010) Pada dasarnya data sekunder digunakan untuk melengkapi data primer. Dalam penelitian ini, data sekunder didapatkan melalui catatan maupun dokumen pendukung yang berkaitan dengan *agenda setting* penyelenggaraan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19, seperti Surat Keputusan, Undang-undang, dan lain sebagainya.

3.5 Teknik Pengumpulan Data

Sugiyono (2012: 224) menyatakan bahwa teknik pengumpulan data merupakan suatu tahap yang paling strategis dalam sebuah penelitian, karena tujuan dari sebuah penelitian itu dilakukan adalah untuk menemukan dan mengumpulkan data. Jika dalam pengumpulan data tidak menggunakan teknik yang tepat, maka data yang diperoleh dari informan dan subjek penelitian akan sulit menjawab pertanyaan penelitian ini. Sehingga dalam penelitian ini peneliti menggunakan teknik pengumpulan data, diantaranya:

1. Observasi

Observasi merupakan proses pengamatan dan pencatatan secara sistematis mengenai komponen-komponen yang terdapat dalam suatu gejala dalam suatu objek penelitian (Widoyoko, 2014). Pada penelitian ini observasi dilakukan dengan mengamati proses-proses yang terjadi secara kompleks baik secara langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan *agenda setting* kebijakan penyelenggaraan ibadah haji dan umroh di masa pandemi COVID-19. Observasi dalam penelitian ini dilakukan baik dengan mengamati hal-hal yang berkaitan secara langsung seperti pengamatan di Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Lampung, Dinas Kesehatan Provinsi Lampung dan juga Kantor KBIHU Aji Daya Lampung maupun observasi dari berita-berita terkini yang diliput dari sumber terpercaya berkaitan dengan kebijakan penyelenggaraan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19.

2. Wawancara

Menurut Raco (2018), wawancara atau *interview* merupakan tindakan yang dilakukan guna mendapatkan informasi yang dibutuhkan, yang tidak dapat diperoleh melalui kuesioner maupun observasi. Hal ini dikarenakan pada dasarnya tidak semua data dapat diperoleh dengan observasi sehingga peneliti harus mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada informan. Dengan adanya wawancara, peneliti mengubah orang dari sebagai objek menjadi subjek dalam penelitian.

Sedangkan menurut Moeloeng (2012:118) wawancara sebagai percakapan dengan maksud tertentu dilakukan oleh dua pihak yang terlibat, yakni pewawancara sebagai pihak yang memberikan pertanyaan dan terwawancara / narasumber yang memberi informasi terkait dengan pertanyaan yang diajukan. Wawancara ini dilakukan guna mengumpulkan data-data terkait dengan *agenda setting* (perumusan masalah) penyelenggaraan ibadah haji dan umroh di masa pandemi COVID-19.

Wawancara dalam penelitian ini dimulai pada tanggal 8 Juni 2021 di Kantor Kementerian Agama Provinsi Lampung, Dinas Kesehatan Provinsi Lampung, Kantor KBIHU Aji Daya Lampung dengan penerapan protokol kesehatan yang ketat. Wawancara dilakukan dengan mengatur waktu/janji terlebih dahulu dengan pihak yang akan diwawancarai. Untuk wawancara dengan calon jamaah haji yang batal berangkat di tahun 2020 dan 2021 dilakukan dengan menggunakan saluran telepon aplikasi *Whatsapp* karena keterbatasan waktu untuk bertemu. Hasil dari wawancara tersebut direkam melalui alat perekam yang ada dalam ponsel dan dicatat menggunakan media pena dan kertas. Selain itu, observasi dilakukan dengan melakukan pengamatan langsung terhadap data-data yang ada dan kemudian peneliti ambil foto nya sebagai dokumentasi penelitian hasil observasi.

3. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan metode yang digunakan dalam mengkaji dan mengolah data dari dokumen-dokumen yang sebelumnya sudah ada dan mendukung data penelitian. Dokumentasi dapat diartikan sebagai metode pengumpulan data yang dilakukan dengan menyelidiki benda-benda tertulis seperti buku-buku, dokumen, majalah, peraturan perundang-undangan dan sebagainya yang kemudian dicatat dan ditulis oleh peneliti. Teknik dokumentasi yang peneliti lakukan dalam penelitian ini berupa dokumen-dokumen dari arsip Kementerian Agama yang berkaitan dengan *agenda setting* kebijakan penyelenggaraan ibadah haji dan umroh di masa pandemi COVID-19. Berikut merupakan dokumen-dokumen yang akan digunakan dalam penelitian, diantaranya:

Tabel 9. Dokumen dalam Penelitian

No.	Dokumen
1.	Artikel Media Elektronik
2.	Artikel Jurnal
3.	<i>Legal Draft/</i> Undang-undang
4.	<i>E-Book</i>
5.	Buku Referensi
6.	Data SISKOHAT Kementerian Agama

Sumber: Diolah Oleh Peneliti 2021

3.6 Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan suatu proses dalam penyusunan data dari hasil wawancara, catatan lapangan maupun dokumentasi yang secara sistematis dengan mengelompokkan data kedalam kategori, memilih mana yang penting serta menarik kemudian menarik kesimpulan (Sugiyono, 2019).

1. Reduksi data

Reduksi data merupakan proses pemilihan, pemisahan, penyederhanaan, abstraksi dan juga transformasi atas data kasar dari catatan-catatan yang telah diperoleh dari lapangan. Pada tahap reduksi data, peneliti akan mencatat, merekam dan memilah hasil observasi, wawancara serta dokumentasi yang berkaitan dengan *agenda setting* penyelenggaraan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19. Kemudian peneliti akan memisahkan antara data yang penting dengan data yang tidak perlu, sehingga nantinya peneliti dapat lebih fokus dengan data-data yang diperlukan dalam penelitian ini.

2. Penyajian Data

Penyajian data dilakukan dengan cara menyusun informasi yang memungkinkan peneliti dalam melakukan penarikan kesimpulan dan Tindakan. Dalam penelitian kualitatif data dapat disajikan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart* dan sebagainya. Pada penelitian ini data yang disajikan berupa teks naratif, tabel, gambar dan juga bagan. Dengan adanya penyajian data diharapkan akan memudahkan peneliti dalam memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan pada apa yang telah dipahami. Penyajian data dilakukan dengan mendeskripsikan dan memaparkan hasil temuan wawancara terhadap informan.

3. Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan merupakan langkah terakhir dari teknik analisis data. Pada penelitian ini penarikan kesimpulan dilakukan dengan mengambil intisari dari hasil penelitian berdasarkan pada sumber data primer dan sekunder mengenai *agenda setting* penyelenggaraan ibadah haji dan umroh di masa pandemi COVID-19.

3.7 Teknik Keabsahan Data

Dalam rangka memperoleh keabsahan (*truthworthiness*) data, diperlukan beberapa teknik pemeriksaan yang dalam pelaksanaannya didasarkan pada kriteria tertentu (Winarni, 2018). Adapun kriteria yang digunakan dalam penentuan keabsahan data yang akan digunakan dalam penelitian ini yakni validitas internal (*credibility*), validitas eksternal (*transferability*), reliabilitas (*dependability*), dan objectivitas (*confirmability*). Dalam penelitian ini, kriteria yang akan peneliti gunakan diantaranya sebagai berikut:

1. Validitas Internal (*Credibility*)

Uji kredibilitas atau kepercayaan terhadap data hasil penelitian kualitatif antara lain dilakukan dengan perpanjangan pengamatan, ketekunan dalam penelitian, triangulasi. Kriteria ini berfungsi sebagai melaksanakan inkuiri sedemikian rupa sehingga derajat kepercayaan penemuannya dapat tercapai; menunjukkan derajat kepercayaan hasil-hasil penemuan dengan cara dibuktikan oleh peneliti pada kenyataan ganda yang sedang diteliti. Teknik pemeriksaan kredibilitas data dapat dilakukan dengan cara:

a. Triangulasi

Metode triangulasi digunakan dengan memanfaatkan hal-hal diluar data untuk memeriksa dan membandingkan data berdasarkan sumber data primer maupun data sekunder sebagai pembanding terhadap data yang didapat. Teknik triangulasi yang paling banyak digunakan ialah pemeriksaan melalui sumber lainnya. Ada tiga macam teknik triangulasi diantaranya:

- 1) Triangulasi sumber data: menggali kebenaran informasi tertentu dari berbagai metode dan sumber informasi data.
- 2) Triangulasi metode/teknik digunakan dengan menggali kebenaran informasi dan data dengan cara yang berbeda.
- 3) Triangulasi waktu

b. Referensial

Dengan memanfaatkan bahan-bahan tercatat atau terekam sebagai acuan dalam menguji jika sewaktu-waktu diadakan analisis dan penafsiran data. kecukupan referensial ini dilakukan dengan mengumpulkan berbagai informasi yang berkaitan dengan penelitian. Hal ini dapat melalui literatur buku, arsip, catatan lapangan, foto dan juga rekaman yang digunakan dalam mendukung analisa serta penafsiran data.

c. Meningkatkan ketekunan

Meningkatkan ketekunan dengan suatu pengamatan secara lebih cermat bermaksud menemukan ciri dan unsur yang relevan terhadap persoalan yang dikaji. Dengan meningkatkan ketekunan, maka kepastian data dan urutan peristiwa akan dapat direkam secara lebih sistematis.

2. Validitas Eksternal (*Transferability*)

Konsep validitas eksternal menyatakan bahwa generalisasi suatu penemuan dapat berlaku atau diterapkan pada semua konteks dalam populasi yang sama atas dasar penemuan yang diperoleh pada sampel secara representatif mewakili populasi itu.

3. Kebergantungan (*Dependability*)

Kebergantungan merupakan substitusi istilah reliabilitas dalam penelitian yang non-kualitatif. Pada cara non-kualitatif, reliabilitas ditunjukkan dengan jalan mengadakan replikasi studi. Jika dua atau beberapa kali diadakan pengulangan suatu studi dalam suatu kondisi yang sama dan hasilnya secara esensial sama maka dikatakan reliabilitasnya tercapai. Dalam penelitian kualitatif uji kebergantungan dilakukan dengan melakukan pemeriksaan terhadap keseluruhan proses

penelitian. Sering terjadi peneliti melakukan proses penelitian ke lapangan, tetapi dapat memberikan data.

4. Objektivitas (*Comfirmability*)

Dalam penelitian kualitatif uji *confirmability* hampir sama dengan uji kebergantungan (*dependability*), sehingga pengujiannya dapat dilakukan dengan cara bersamaan. Menguji kepastian (*Comfirmability*) bermakna menguji hasil penelitian, dikaitkan dengan proses yang dilakukan dalam penelitian, jangan sampai proses tidak ada tetapi hasilnya ada. Kepastian yang dimaksud berasal dari konsep objektivitas, sehingga dengan disepakati hasil penelitian tidak lagi subjektif melainkan sudah objektif.

3.8 Timeline Penelitian

Berikut merupakan tabel timeline kegiatan penelitian :

Tabel 10. Timeline Kegiatan Penelitian

No.	Kegiatan	Bulan di Tahun 2020-2021								
		12	1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Tahap Persiapan Penelitian	■								
	a. Penyusunan dan pengajuan Judul	■								
	b. Pengajuan Proposal		■	■	■					
	c. Perizinan Penelitian					■	■			
2.	Tahap Pelaksanaan						■	■		
	a. Pengumpulan data						■	■		
	b. Analisis Data						■	■	■	
3.	Tahap Penyusunan Penelitian						■	■	■	
4.	Tahap Pelaporan Penelitian								■	■

Sumber: Diolah oleh Peneliti (2021)

V. KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil dan pembahasan penelitian maka peneliti telah mengetahui bagaimana *agenda setting* kebijakan penyelenggaraan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19 berdasarkan teori *The 4P's of Agenda Setting* yang dikemukakan oleh Zahariadis (2016) yang terdiri dari *Power*, *Perception*, *Potency* dan *Proximity*, bahwa:

Bermula dari adanya *public problem* bernama pandemi COVID-19, memunculkan berbagai isu yang berkembang luas di masyarakat khususnya dalam bidang haji dan umroh. Berbagai isu yang ada kemudian diakomodir oleh para pemangku kepentingan untuk dapat dijadikan agenda kebijakan pemerintah. Namun tidak semua isu layak menjadi perhatian pemerintah, melainkan hanya beberapa isu saja yang dapat menjadi fokus pemerintah yang memenuhi kriteria tertentu pada tahap *agenda setting*. Dalam *Agenda setting* kebijakan penyelenggaraan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19 dalam penelitian ini tidak sepenuhnya sesuai dengan konsep yang dikemukakan oleh Zahariadis (2016). Aliran *Power* merupakan aliran yang paling dominan dalam penyusunan agenda, dimana Kementerian Agama Republik Indonesia selaku *leading sektor* dalam menyeleksi permasalahan yang terjadi tidak sepenuhnya dapat memutuskan suatu keputusan tanpa adanya campur tangan dari pihak lain (eksternal) yang memiliki *power* lebih besar, yakni Pemerintah Kerajaan Arab Saudi dan juga *World Health Organization* (WHO). Pihak eksternal ini merupakan pihak yang menjadi rujukan bagi seluruh dunia dalam memutuskan suatu keputusan, sehingga kebijakan yang muncul bertentangan dengan harapan publik karena mengakomodir kepentingan pihak yang memiliki *power* lebih besar. Hal ini sesuai dengan Keputusan Menteri Agama Nomor 660 tahun

2021 tentang Pembatalan Keberangkatan Haji Pada Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 1442 H/2021 M. Sedangkan pada aliran *Perception*, *Potency* dan *Proximity* memiliki pengaruh secara tidak langsung dengan *agenda setting* kebijakan penyelenggaraan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19.

5.2 Saran

Haji di masa pandemi COVID-19 merupakan tantangan tersendiri bagi Pemerintah khususnya Kementerian Agama selaku *Leading Sector* dalam penyelenggaraan haji dan umroh Indonesia. Berdasarkan kesimpulan tersebut, maka peneliti memberikan saran:

Kementerian Agama Republik Indonesia selaku *Leading Sector* atau sektor pemimpin dalam penyelenggaraan haji dan umroh Indonesia, sebaiknya dapat lebih meningkatkan kapasitasnya dalam penyusunan agenda (*agenda setting*) kebijakan pemerintah terkait penyelenggaraan haji dan umroh di masa pandemi COVID-19. Kementerian Agama Republik Indonesia selaku pihak yang memiliki *power* atau kekuasaan dalam penyelenggaraan haji dan umroh Indonesia dibantu oleh Kementerian Luar Negeri sebaiknya dalam melakukan mediasi atau diplomasi terhadap Kerajaan Arab Saudi agar Indonesia sebagai Negara dengan penduduk Muslim terbanyak didunia dapat diberikan perlakuan istimewa untuk dapat melaksanakan penyelenggaraan ibadah haji bagi jamaah Indonesia dengan penggunaan protokol kesehatan yang ketat serta terkait kuota keberangkatan haji di tahun yang akan datang, sehingga daftar antrean/*waiting list* Indonesia tidak semakin memanjang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abdal. (2015). *KEBIJAKAN PUBLIK (Memahami Konsep Kebijakan Publik)*.

Amanta, L., & Kusumasari, B. (2019). *Intervensi Aktor dalam Mempengaruhi Formulasi Kebijakan Lingkungan : Studi Kasus Kebijakan Relokasi Tambak Udang di Yogyakarta Actor Intervention in Influencing Environmental Policy Formulation : The Case Study of Shrimp Farming Relocation Policy in Yogya*. 15(2), 179–198.

Anggara, S. dan E. S. (2014). *Kebijakan Publik Pengantar* (cetakan ke). CV. Pustaka Setia.

Awaliyah, R. (2018). *Manajemen pembinaan jamaah haji pada kementerian agama kabupaten sinjai*.

Centre, N. C., & Policy, H. P. (2020). Understanding Public Policy Agenda Setting Using the 4. *Institut National de Sante Publique Quebec, December*.

El-Qurtuby, U. (2016). *Al-Qur'an Cordoba Special for Muslimah* (U. H. Fauzi (ed.); Cetakan ke). PT CORDOBA INTERNASIONAL INDONESIA.

Gunawan, I. (2013). KUALITATIF Imam Gunawan. *Pendidikan*, 143.
http://fip.um.ac.id/wp-content/uploads/2015/12/3_Metpen-Kualitatif.pdf

Hamidah, Z. N. (2019). *Kebijakan Pelayanan dalam Pengelolaan Identitas Jemaah Haji Tahun 2018 (Studi Pada Pembuatan Paspor Bagi Calon Jemaah Haji Reguler di Wilayah Yogyakarta)*. 2018.

Howlett, M. (2014). Analyzing Multi-Actor, Multi Round Public Policy Decision

- Making Processes in Government: Findings from Five Canadian Cases. *Canadian Beyond Markets and Collaborative Governance. Policy Sciences.*
- Indah. (2021). Kemenag Gelar Bahtsul Masail Bahas Haji di Masa Pandemi. *Kemenag.Go.Id.* <https://kemenag.go.id/read/kemenag-gelar-bahtsul-masail-bahas-haji-di-masa-pendemi-3qdlw>
- Istianah. (2016). Prosesi Haji dan Maknanya. *Jurnal Akhlak Dan Tasawuf*, 2, 31.
- Jokhdar, H., Khan, A., Asiri, S., Motair, W., Assiri, A., & Alabdulaali, M. (2020). COVID-19 Mitigation plans During Hajj 2020: A Success Story of Zero Cases. *Health Security*, 19(2), 1–7. <https://doi.org/10.1089/hs.2020.0144>
- Khairiyah, N. dan E. S. Z. (2016). *Pendidikan Agama Islam dan Budi Pekerti* (Cetakan ke). Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.
- Madani, M. (2011). AGENDA SETTING PENGELOLAAN SAMPAH PASAR DI KOTA MAKASSAR. *Otoritas FISIP Universitas Muhammadiyah Makassar*, 1(1), 11–24.
- Maksum, A. (2012). *Metodologi Penelitian dalam Olahraga*. Unesa University Press.
- Mauludi, A. F. (2020). *Efektivitas Penggunaan Siskohat Dalam Pelayanan Haji pada Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji Dan Umroh Kementerian Agama RI*.
- Mulyono, E. dan H. R. (2013). *Panduan Praktis dan Terlengkap Ibadah Haji dan Umrah* (cetakan ke). Safira.
- Pratama, B. S. (2017). Analisis Keterlibatan Stakeholder dalam Program Revitalisasi Pasar Sukoharjo Kabupaten Pringsewu Tahun 2016. *Skripsi Universitas Lampung*.
- Purhantoro, W. (2010). *Metode Penelitian Kualitatif untuk Bisnis*. Graha Ilmu.
- Puspita, R. I. (2016). ANALISIS PENYUSUNAN AGENDA KEBIJAKAN

PUBLIK (STUDI KAJIAN AGENDA PENYUSUNAN KEBIJAKAN PENYELESAIAN PELANGGARAN RTRW OLEH INDUSTRI CV. EVERGREEN INDOGARMENT). *Skripsi Universitas Diponegoro*.

- Raco, J. (2018). *Metode penelitian kualitatif: jenis, karakteristik dan keunggulannya*. <https://doi.org/10.31219/osf.io/mfzuj>
- Raj, R., & Bozonelos, D. (2020). *COVID-19 Pandemic : Risks Facing Hajj and Umrah COVID-19 Pandemic : Risks Facing Hajj and Umrah*. 8(7).
- Ramadhini, S., Rs, S., & Setiawan, A. I. (2017). *Pola Pengawasan Kepala Seksi Penyelenggaraan Haji dan Umrah dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai*. 2, 51–67.
- RI, K. A. (2016). *Tuntunan Manasik Haji dan Umrah*. Depag.
- Rosidin, R. (2020). *Inti Fiqih HAJI & UMRAH*. August 2013.
- Sarwat, A. (2011). *Haji dan Umroh*. DU Publishing.
- Sugiyono. (2019). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Alfabeta.
- Taufiqurrokhman. (2014). Kebijakan Publik. In *Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Maestopo Beragama (Pers)* (Cetakan Pe, Issue 1993). Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Moestopo Beragama (Pers).
- Tuffour, I. (2017). A Critical Overview of Interpretative Phenomenological Analysis: A Contemporary Qualitative Research Approach. *Journal of Healthcare Communications, Vol. 2 No.*
- Widoyoko, E. P. (2014). *Teknik Penyusunan Instrumen Penelitian*. Pustaka Pelajar.
- Winarni, E. W. (2018). *Teori dan Praktik PENELITIAN KUANTITATIF KUALITATIF PENELITIAN TINDAKAN KELAS (PTK) RESEARCH AND DEVELOPMENT (R&D)* (R. A. Kusumaningtyas (ed.); Cetakan Pe). Bumi

Aksara.

Zahariadis, N. (2016). Handbook of public policy agenda setting. In *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Edward Elgar Publishing, Inc.
<https://doi.org/10.4337/9781784715922>

Skripsi/Jurnal

Amanta, L., & Kusumasari, B. (2019). *Intervensi Aktor dalam Mempengaruhi Formulasi Kebijakan Lingkungan : Studi Kasus Kebijakan Relokasi Tambak Udang di Yogyakarta Actor Intervention in Influencing Environmental Policy Formulation : The Case Study of Shrimp Farming Relocation Policy in Yogya*. 15(2), 179–198.

Awaliyah, R. (2018). *Manajemen pembinaan jamaah haji pada kementerian agama kabupaten sinjai*.

Centre, N. C., & Policy, H. P. (2020). Understanding Public Policy Agenda Setting Using the 4. *Institut National de Sante Publique Quebec, December*.

Gunawan, I. (2013). Kualitatif Imam Gunawan. *Pendidikan*, 143.
http://fip.um.ac.id/wp-content/uploads/2015/12/3_Metpen-Kualitatif.pdf

Hamidah, Z. N. (2019). *Kebijakan Pelayanan dalam Pengelolaan Identitas Jemaah Haji Tahun 2018 (Studi Pada Pembuatan Paspor Bagi Calon Jemaah Haji Reguler di Wilayah Yogyakarta)*. 2018.

Howlett, M. (2014). Analyzing Multi-Actor, Multi Round Public Policy Decision Making Processes in Government: Findings from Five Canadian Cases. *Canadian Beyond Markets and Collaborative Governance. Policy Sciences*.

Istianah. (2016). Prosesi Haji dan Maknanya. *Jurnal Akhlak Dan Tasawuf*, 2, 31.

Jokhdar, H., Khan, A., Asiri, S., Motair, W., Assiri, A., & Alabdulaali, M. (2020). COVID-19 Mitigation plans During Hajj 2020: A Success Story of Zero C

ases . *Health Security*, 19(2), 1–7. <https://doi.org/10.1089/hs.2020.0144>

- Maksum, A. (2012). *Metodologi Penelitian dalam Olahraga*. Unesa University Press.
- Madani, M. (2011). Agenda Setting Pengelolaan Sampah Pasar di Kota Makassar. *Otoritas FISIP Universitas Muhammadiyah Makassar*, 1(1), 11–24.
- Mauludi, A. F. (2020). *Efektivitas Penggunaan SISKOHAT Dalam Pelayanan Haji pada Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji Dan Umroh Kementerian Agama RI*.
- Pratama, B. S. (2017). Analisis Keterlibatan Stakeholder dalam Program Revitalisasi Pasar Sukoharjo Kabupaten Pringsewu Tahun 2016. *Skripsi Universitas Lampung*.
- Puspita, R. I. (2016). ANALISIS PENYUSUNAN AGENDA KEBIJAKAN PUBLIK (STUDI KAJIAN AGENDA PENYUSUNAN KEBIJAKAN PENYELESAIAN PELANGGARAN RTRW OLEH INDUSTRI CV. EVERGREEN INDOGARMENT). *Skripsi Universitas Diponegoro*.
- Raj, R., & Bozonelos, D. (2020). COVID-19 Pandemic : Risks Facing Hajj and Umroh COVID-19 Pandemic : Risks Facing Hajj and Umroh. 8(7).
- Ramadhini, S., Rs, S., & Setiawan, A. I. (2017). *Pola Pengawasan Kepala Seksi Penyelenggaraan Haji dan Umroh dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai*. 2, 51–67.
- RI, K. A. (2016). *Tuntunan Manasik Haji dan Umroh*. Depag.
- Taufiqurrokhman. (2014). Kebijakan Publik. In *Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Maestopo Beragama (Pers)* (Cetakan Pe, Issue 1993). Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Moestopo Beragama (Pers).
- Tuffour, I. (2017). A Critical Overview of Interpretative Phenomenological Analysis: A Contemporary Qualitative Research Approach. *Journal of*

Peraturan/Undang-Undang

Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 494 tahun 2020 tentang Pembatalan Keberangkatan Jemaah Haji pada Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 2020 M/1441 H

Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 660 Tahun 2021 tentang Pembatalan Keberangkatan Jemaah Haji pada Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 2021 M/1442 H

Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 719 tahun 2020 tentang Pedoman Penyelenggaraan Perjalanan Ibadah Umroh pada Masa Pandemi *Corona Virus Disease 2019*

Surat Edaran bernomor 24002 Tahun 2020 tentang Penyesuaian Mekanisme Pelayanan Pendaftaran dan Pembatalan Haji Reguler pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umroh

UUD 1945 Pasal 29 Ayat 2

Website :

Ashar, Syamsul. 2020. *Sah! Arab Saudi melarang semua orang dari luar negeri beribadah haji 2020*. Kontan.co.id diakses pada 22 Desember 2020 pukul 03.47 WIB pada laman <https://internasional.kontan.co.id/news/sah-arab-saudi-melarang-semua-orang-dari-luar-negeri-beribadah-haji-2020>

Anggoro, Husni. 2020. Kemenag Batasi Jumlah Pendaftar dan Pembatalan Haji Reguler. Diakses pada 11 Februari 2020 pukul 07.36 WIB pada laman <https://haji.kemenag.go.id/v4/kemenag-batasi-jumlah-pendaftar-dan-pembatalan-haji-reguler>

- Anggoro, Husni. 2021. Kebijakan Baru Arab Saudi, Jemaah Haji 2021 Wajib Miliki Hajj Smart Card. Diakses pada 30 Juli 2021 pukul 02.50 WIB pada laman <http://haji.kemenag.go.id/v4/kebijakan-baru-arab-saudi-jemaah-haji-2021-wajib-miliki-hajj-smart-card>
- Budiman, Arief. 2019. *Hadits Keutamaan Ibadah Haji dan Umroh*. Muslim.or.id diakses pada 21 Desember 2020 pukul 21.50 WIB, di laman <https://muslim.or.id/27810-hadits-keutamaan-ibadah-haji-dan-umroh.html>
- Indonesia, B. (2021). *Arab Saudi Tetap Gelar Haji Tapi Larang Jemaah Negara Lain Ikuti Ibadah*. Retrieved 8 January 2021, from <https://news.detik.com/bbc-world/d-5064336/arab-saudi-tetap-gelar-haji-tapi-larang-jemaah-negara-lain-ikuti-ibadah>
- Lokadata 2018. *Jumlah jemaah haji dari seluruh dunia, 2011-2017*. Diakses pada 21 January 2021, di laman <https://lokadata.beritagar.id/chart/preview/jumlah-jemaah-haji-dari-seluruh-dunia-2011-20171533128618#:~:text=Jemaah%20haji%20pada%202017%20lalu,1%2F8%2F2018>
- Mustar. 2020. *Peta Sebaran Data Populasi Muslim Dunia 2020: Indonesia Paling Besar*. Diakses pada 29 November 2020, dari laman gomuslim.co.id: <https://www.gomuslim.co.id/read/news/2020/04/08/18593/-p-peta-sebaran-data-populasi-muslim-dunia-2020-indonesia-paling-besar-p-.html>
- Nurjamal. 2019. *Ini Daftar 10 Negara Pengirim Jemaah Umroh Terbanyak ke Makkah*. Gomuslim.co.id diakses pada 22 Januari 2020 pukul 06.12 WIB di laman <https://www.gomuslim.co.id/read/news/2019/12/29/16665/-p-ini-daftar-10-negara-pengirim-jemaah-umroh-terbanyak-ke-makkah-p-.html>