

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejarah peran umat Islam dalam perpolitikan di Indonesia bukan merupakan hal yang baru. Sebelum masa kemerdekaan Negara Republik Indonesia, Islam menjadi agama yang memiliki andil cukup besar dalam perkembangan pembangunan Negara. Bahkan, lebih jauh sebelum itu bukti nyata bahwa politik umat Islam sudah mengambil peran yang cukup besar adalah adanya kerajaan-kerajaan Islam seperti Kerajaan Samudra Pasai, Kerajaan Aceh, Kerajaan Demak, Kerajaan Cirebon dan lain sebagainya. Setelah masa kerajaan selesai, semangat umat Islam tidak ada berhentinya di Indonesia, setelah tahun 1900 M banyak organisasi Islam muncul untuk membangkitkan semangat umat Islam seperti Muhammadiyah pada tahun 1912, Nahdatul Ulama pada tahun 1926, Persatuan Islam pada tahun 1923 dan yang lainnya (Daulay, 2004: 46-54).

Peristiwa penting menjelang kemerdekaan bangsa Indonesia menjadi bukti sejarah yang cukup besar seperti dalam pembahasan Ideologi Negara Indonesia, umat Islam memiliki andil dalam hal tersebut. Walaupun didalamnya terjadi pertarungan politik antara kelompok sekuler yang memiliki kesepakatan bahwa Pancasila harus menjadi sumber Ideologi Negara dan menolak diberlakukannya Syariah Islam di Indonesia, sedangkan

berbeda dengan kelompok Islam yang memiliki kesepakatan bahwa Pancasila tidak perlu untuk menjadi Ideologi Negara dan sebagai gantinya memberikan pandangan untuk diberlakukannya Syariah Islam (Roy 1999 dalam Al-Barbasy, 2016: 224). Pada akhirnya pertarungan mengenai berdebatan Ideologi ini disepakati seiring dengan keluarnya Piagam Jakarta pada 22 Juni 1945.

Setelah berakhirnya era Orde Baru, terdapat beberapa fenomena yang menarik untuk kelompok Islam, yaitu berdirinya organisasi-organisasi baru yang berkembang pesat untuk lingkup kelompok Islam yang disertai juga dengan berdirinya partai-partai Islam. Pada tahun 1999 di era berlangsungnya pemilu, tercatat bahwa terdapat 18 partai politik yang memiliki massa Islam yang cukup banyak dan berhasil mendaftarkan diri untuk pemilu pada tahun itu. Untuk lingkup wilayah lokal, muncul ormas-ormas keagamaan yang cukup besar seperti Laskar Thaliban yang sekarang sudah tidak terlalu familiar dan juga PKPPSI yang keduanya berada di Tasikmalaya serta KPPSI di Sulawesi Selatan. Lalu dilanjutkan dengan berdirinya pula berbagai ormas-ormas Islam yang baru, seperti FPI, MMI, dan HTI (Suisanto, 2007: 31).

Gagalnya kelompok Islam dalam memperjuangkan kembalinya Piagam Jakarta untuk Ideologi Negara Indonesia tidak membuat kelompok Islam hilang arah untuk menegakkan aturan sesuai dengan Syariah Islam yang berlaku di Indonesia. Pada masa transisi dari era Orde Baru menuju era Reformasi kelompok Islam menemukan ruang politik untuk memperjuangkan

apa yang diinginkan melalui penerapan peraturan di daerah sesuai dengan politik Islam yang disebut dengan Perda Syariah (Mudzakkir, 2008: 65).

Sejatinya sebagai konsekuensi keimanan kepada Allah, seorang muslim wajib mengkaitkan diri pada Syariah Islam. Oleh karena itu, Syariah Islam harus diterapkan pada semua lini kehidupan, baik dalam konteks kehidupan individu, kelompok, maupun dalam kehidupan bermasyarakat dan ber-Negara. Semestinya hal ini tidak perlu diperdebatkan dan diperumit lagi, mengingat semua itu merupakan perkara yang telah jelas kewajibannya dalam Syariah Islam (agama Islam), bahkan sebenarnya perwujudan utama dari misi hidup seorang muslim adalah beribadah kepada Allah dengan sebaik-baiknya. Hal ini sesuai dengan firman Allah: “*wama kholaqtul jinna waal-Insa illa liya'budun*”, serta sejatinya bahwa berdirinya sebuah negara dengan segenap struktur dan kewenangannya dalam pandangan Islam agar tetap bertujuan untuk mensukseskan penerapan Syariah (Ma'mun, 2003: 8-9).

Pemerintah daerah di seluruh Indonesia mempunyai hak, wewenang dan kewajiban dalam menjalankan pemerintah daerahnya serta mengurus sendiri kepentingan masyarakat sesuai aspirasi masyarakat daerah tersebut dengan pedoman pada peraturan perundang-undangan. Kebijakan tentang Pemerintah Daerah telah diputuskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Hak, wewenang dan kewajiban pemerintah daerah tersebut telah diatur dalam kebijakan Otonomi Daerah. Otonomi daerah memberikan kebebasan kepada setiap pemerintah daerah untuk mengurus sendiri pemerintahannya, seperti halnya memutuskan sesuatu

kebijakan untuk kepentingan daerah tersebut. Suatu kebijakan yang diputuskan oleh pemerintah daerah haruslah yang sesuai aspirasi serta yang dibutuhkan oleh masyarakat tersebut.

Selain itu dengan kemajemukan suku, ras, etnis, budaya dan juga agama, pastinya kebijakan-kebijakan yang diputuskan pemerintah daerah satu dengan pemerintah daerah lain di Indonesia berbeda. Dengan segala kemajemukannya, Indonesia terkenal dengan Negara berpenduduk mayoritas Islam yang mana sangat berpengaruh dalam formulasi kebijakan daerah, bahkan terdapat juga kebijakan pemerintah daerah yang berkaitan dengan hukum dan norma-norma ke-Islaman lebih dikenal dengan Perda Syariah. Perda Syariah adalah setiap peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah yang secara langsung maupun tidak langsung terkait, atau setidaknya dianggap terkait, dengan hukum atau norma-norma ke-Islaman (Muhtada, 2014: 2).

Selain bentuk Perda Syariah, kebijakan pemerintah daerah yang berkaitan dengan hukum dan norma-norma ke-Islaman juga berbentuk non-Perda. Hal ini dikemukakan oleh Muhtada (2014) yaitu sampai tahun 2013 telah mencapai 422 buah Perda Syariah yang sudah diterbitkan oleh pemerintah-pemerintah daerah di Indonesia. Dari 422 buah Perda Syariah yang telah diterbitkan, sebanyak 358 peraturan berbentuk Peraturan Daerah (Perda). Selebihnya yang berjumlah 64 peraturan dalam bentuk non-Perda, yang meliputi: Peraturan Kepala Daerah (Perbup/Perwal), Instruksi Kepala Daerah, atau Surat Edaran Kepala Daerah.

Peraturan-peraturan dalam bentuk non-Perda yang berkaitan dengan hukum dan norma ke-Islaman (non-Perda Syariah) saat ini mulai banyak yang diterbitkan atau diputuskan oleh pemerintah daerah. Contoh yang diambil adalah pada tahun 2016, Bupati Karanganyar mengeluarkan surat edaran yang ditujukan kepada jajaran SKPD, pegawai Pemkab Karanganyar, BUMD, TNI, POLRI, Instansi Vertikal, BUMN, Perusahaan Swasta, Lembaga Masyarakat, Sekolah, Madrasah, Pesantren dan seluruh elemen masyarakat di Kabupaten Karanganyar (Kiblat.net, 2016)

Terbinya surat edaran yang berisi himbauan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar merupakan bentuk bahwa Kabupaten Karanganyar mengimplementasikan kebijakan yang berkaitan dengan hukum Islam. Himbauan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar di mulai sejak diterbitkannya himbauan tersebut yaitu tanggal 1 Juni 2016 yang dilakukan secara serentak di lingkungan pemerintah Kabupaten Karanganyar. Diterbitkannya surat himbauan ini berkaitan dengan misi daripada Bupati Karanganyar itu sendiri, yaitu “Meningkatkan Kualitas Keagamaan, Sosial dan Budaya”.

Dalam upaya memperkuat praktek ke-Islaman umat Islam pada umumnya dan mendorong kedisiplinan bagi masyarakat maka beberapa kepala daerah mengambil langkah-langkah kebijakan seperti dilakukan pemerintah Kabupaten Karanganyar. Dalam hal ini, Bupati Karanganyar mengeluarkan surat edaran berisi himbauan untuk melaksanakan shalat tepat waktu secara berjamaah. Masyarakat juga dianjurkan mendatangi masjid-

masjid terdekat ketika adzan telah berkumandang. Kepada seluruh masyarakat di Kabupaten Karanganyar agar dapat menghentikan seluruh kegiatan atau aktivitas pada saat adzan berkumandang. Sehingga dapat bersegera menunaikan Shalat Fardhu secara berjamaah di masjid/mushalla terdekat, ujar Juliyatmono dalam Surat Edaran tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah (Kiblat.net, 2016).

Himbauan itu dikeluarkan agar umat Islam Karanganyar semakin meningkatkan keimanan dan ketaqwaan kepada Allah SWT serta mendukung misi ke-5 Bupati Karanganyar, yaitu “Meningkatkan Kualitas Keagamaan, Sosial dan Budaya”. Surat Edaran bernomor 451/3.774.7 yang dikeluarkan pada 1 Juni 2016 lalu tersebut ditujukan kepada jajaran SKPD, pegawai Pemkab Karanganyar, BUMD, TNI Polri, Instansi Vertikal, BUMN, Perusahaan Swasta, Lembaga Masyarakat, Sekolah, Madrasah, Pesantren dan seluruh elemen masyarakat di Kabupaten Karanganyar.

Melihat fenomena yang terjadi dari bentuk program yang dijalankan oleh Pemerintah Kabupaten Karanganyar maka dari itu peneliti mencoba meneliti dari ruang lingkup Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar yang lebih menekankan pada terbitnya surat edaran shalat tepat waktu dan berjamaah, dari latar belakang tersebut maka penelitian ini dilakukan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi terbitnya surat edaran Bupati tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis dapat mengidentifikasi rumusan masalah. Permasalahan yang akan penulis teliti adalah sebagai berikut:

Faktor apa saja yang melatarbelakangi terbitnya surat edaran Bupati tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar?

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui informasi mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi terbitnya surat edaran Bupati tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar?

D. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini ada beberapa manfaat yang dapat diambil, yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis yang dapat diambil dari penelitian ini adalah untuk pengembangan pengetahuan dan wawasan serta mengetahui informasi tentang faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi terbitnya

surat edaran Bupati tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar serta mengenai tujuan diterbitkannya surat edaran tersebut.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi penulis lain dan dapat menjadi referensi dalam mengembangkan penelitian-penelitian selanjutnya.

E. Kajian Pustaka

Penelitian mengenai Perda Syariah bukanlah sebuah penelitian pertama yang dilakukan oleh penulis, sudah terdapat beberapa peneliti yang melakukan riset mengenai Perda Syariah diseluruh Indonesia. Penelitian terdahulu ini memiliki sebuah tujuan untuk mengetahui informasi yang dibutuhkan oleh peneliti agar mampu memberikan kejelasan mengenai posisi penelitian yang akan diteliti dengan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya (Arikunto, 2005: 61). Untuk memudahkan pengelompokan dari Perda Syariah itu tersendiri Rumadi (2006) membagi Perda-perda tersebut kedalam tiga kategori.

Kategori yang pertama adalah Perda-perda yang terkait dengan keterampilan agama seperti keharusan bisa baca-tulis Al-Qur'an sebagaimana terdapat di Indramayu, Bulukumba dan daerah-daerah lainnya. Pada tingkat tertentu perda keharusan belajar di Madrasah Diniyah Awwaliyah dapat digolongkan kedalam jenis Perda keterampilan beragama ini. Perda jenis ini

juga sangat tipikal Islam sehingga tampak sekali kepentingan Islam mendominasi munculnya Perda-perda tersebut.

Penelitian terdahulu mengenai Perda Syariat ini dilakukan oleh Adhi Susanto (2018). Peneliti menjelaskan bahwa implementasi peraturan daerah No 1 tahun 2013 tentang Pandai Membaca Al-Quran belum berjalan dengan maksimal seperti yang diharapkan pemerintah Kabupaten Kampar. Tujuan dari peraturan daerah ini adalah untuk menjadikan masyarakat Kabupaten Kampar menjadikan masyarakat yang bernilai agama tinggi. Implementasi Peraturan Daerah No 1 Tahun 2013 Tentang Pandai Membaca Al-Quran di Kecamatan Bangkinang Kota Kabupaten Kampar belum berjalan dengan maksimal, itu dibuktikan masih banyak sekolah-sekolah yang belum melaksanakan program ini dan masih banyak juga masyarakat yang tidak mengetahui tentang adanya Program Pandai Membaca Al-Quran. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Peraturan Daerah No 1 Tentang Pandai Membaca Al-Quran di Kecamatan Bangkinang Kabupaten Kampar ini adalah Partisipasi Masyarakat, Dana/Biaya dan Sarana Prasarana dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah ini.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Anis Fauzi (2016). Peneliti menjelaskan bahwa berdasarkan Perda Kota Serang 1/2010 tersebut, madrasah diniyah merupakan bagian terpadu dari pendidikan nasional untuk memenuhi permintaan masyarakat tentang pendidikan agama. Madrasah diniyah termasuk ke dalam pendidikan yang dilembagakan dan bertujuan untuk mempersiapkan peserta didik dalam penguasaan terhadap pengetahuan

agama Islam. Perda Kota Serang 1/2010 yang ditindaklanjuti dengan disahkannya Perwal Kota Serang 17/2013 menjadi babak baru bagi dunia pendidikan agama dan keagamaan di Kota Serang. Oleh karena itu, pemerintah Kota Serang telah menyadari keanekaragaman model dan bentuk pendidikan yang ada di Banten. Faktor pendukung dalam implementasi pendidikan Islam terhadap Perda Kota Serang 1/2010, yaitu dukungan masyarakat, dimana sebelum ditetapkan, pemerintah Kota Serang terlebih dahulu melakukan publik hearing dengan berbagai elemen masyarakat baik dari ilmuwan, akademisi, maupun dari tokoh masyarakat serta tuntutan UU 55/2007. Adapun faktor penghambat lahirnya Perda Kota Serang 1/2010 ada dua. Pertama, Perda Diniyah belum disosialisasikan sejak awal terlebih dahulu, sehingga masyarakat kota Serang belum mendapat kepastian hukum dengan telah diterbitkannya Perda tersebut. Kedua, belum dilakukan sosialisasi secara maksimal, terbukti dengan masih banyaknya masyarakat yang belum tersentuh program sosialisasi.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Nurain Adam (2010). Penerapan Perda Nomor 14 tahun 2007 tentang pendidikan Alquran di SMK Negeri I Marisa telah dilaksanakan namun belum sesuai yang diharapkan, hal ini dapat dilihat dari jumlah hasil penelitian bahwa sebagian besar siswa belum dapat membaca dan menulis Alquran dengan baik dan benar. Kemampuan siswa di SMK Negeri I Marisa dalam membaca Alquran sebagian besar tergolong pada kategori mampu membaca Alquran yaitu sudah lancar membaca ayat-ayat Alquran tetapi bacaannya belum fasih dan belum

sesuai ilmu tajwid serta sudah mampu membaca Alquran tapi belum lancar atau masih terbata-bata. Sedangkan kemampuan siswa SMK Negeri I Marisa dalam menulis ayat-ayat Alquran sebagian besar siswa hanya mampu menulis huruf hijaiyah dan merangkaikan hurufnya dalam suatu kata beserta harakatnya dengan cara menirukan tulisannya sesuai contoh yang diberikan oleh guru pendidikan agama Islam. Faktor pendukung implementasi Perda tentang pendidikan Alquran di SMK Negeri I Marisa meliputi perhatian Kepala Sekolah, peran guru Pendidikan Agama Islam, peran orang tua, serta sarana dan prasarana. Adapun faktor yang menghambat implementasi Perda Tentang pendidikan Alquran di SMK Negeri I Marisa adalah minimnya jumlah guru Pendidikan Agama Islam, kurangnya sosialisasi, kurangnya waktu, dan kurangnya perhatian orang tua dalam membimbing anaknya untuk belajar baca tulis Al-Quran.

Penelitian terdahulu tentang Perda ini dilakukan oleh Muhammad Alim (2010). Peneliti menjelaskan bahwa substansi Perda bernuansa syariah beragam, masing-masing daerah yang penduduknya mayoritas beragama Islam membuat Perda dalam rangka penertiban masyarakatnya. Ada Perda yang menetapkan larangan meminum minuman beralkohol, ada Perda yang mengharuskan warga/penduduk daerah yang beragama Islam melek baca huruf-huruf Arab, atau menetapkan pemberantasan buta aksara Al Quran, sehingga sepasang calon suami-isteri, sebelum menikah, diuji dahulu apakah sudah mampu membaca Al Quran atau tidak, ada Perda yang menetapkan “Jumat taqwa” yakni pada jam tertentu, menjelang sahalat Jumat aktivitas

dihentikan dan selanjutnya sesudahnya baru beraktivitas lagi. Terdapat pro-kontra Perda bernuansa Syariah, faktor yang amat perlu diperhatikan dalam pembuatan perda adalah :

1. Mengutamakan keadilan
2. Jangan bertentangan dengan ketentuan hak-hak dan kewajiban asasi manusia seperti yang tertera di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
3. Berdasarkan kedaulatan rakyat, artinya yang membuat itu adalah DPRD bersama-sama dengan Pemerintah, Gubernur, atau Bupati/ Walikota
4. Perda itu tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya
5. Perda itu harus bermanfaat bagi masyarakat, terutama dalam bidang ketertiban dan keamanan

Dapat disimpulkan bahwa, Perda bermuatan Syariah dibuat dalam rangka implementasi kebebasan pengaturan dalam beragama sebagaimana dijamin dalam Pasal 29 UUD 1945. Bahwa kehadiran Perda bermuatan Syariah merupakan manifestasi dari pluralisme sistem hukum di Indonesia yang terdiri dari Hukum Adat, Hukum Islam dan Hukum Perdata Barat (BW). Bahwa implementasi Perda bermuatan Syariah secara khusus ditujukan bagi pemeluk agama Islam serta sejauh ini terbukti tidak merugikan kelompok agama lain diluar agama Islam. Dengan demikian perda bermuatan Syariah tersebut terbukti turut memberikan kontribusi dalam pembangunan sistem hukum nasional.

Kategori yang kedua adalah Perda-perda yang terkait dengan moralitas masyarakat secara umum. Meskipun menyangkut moralitas umum, Perda-perda jenis ini sebenarnya menjadi concern semua agama. Sebagai contoh Perda jenis ini misalnya perda tentang anti pelacuran atau yang lebih dikenal dengan sebutan Perda anti maksiat. Untuk Perda jenis ini letak permasalahannya bukan pada aspek keislamannya sebab Perda ini menyangkut moralitas masyarakat secara umum, tetapi apakah Perda jenis ini dapat menyelesaikan persoalan atau justru dapat menyelesaikan masalah atau apakah Perda ini mampu menjamin keadilan justru membuka peluang tindakan yang diskriminatif.

Penelitian terdahulu tentang Perda Syariah ini dilakukan oleh Gunawan Prakoso, Ani Purwanti dan Dyah Wijaningsih (2016). Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Belitung Nomor 11 tahun 1978 Tentang Larangan Melakukan Pelacuran, Mendatangkan, Melindungi Menyediakan Tempat Pelacuran Dalam Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Belitung, pada intinya melarang adanya kegiatan prostitusi di Daerah Kabupaten Belitung. Pemerintah Daerah tersebut diatas telah melakukan upaya-upaya untuk memberantas prostitusi, akan tetapi, belum berjalan maksimal sebagaimana apa yang diharapkan. Dalam perkembangan Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Belitung Nomor 11 tahun 1978 tersebut sudah tidak efektif digunakan pada saat ini, untuk itu diperlukan pembaharuan Peraturan Daerah untuk menanggulangi masalah prostitusi ini. Upaya yang dilakukan selama ini adalah dengan melaksanakan Peraturan Daerah dan

koordinasi dengan instansi terkait yaitu, Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), dengan melakukan razia hiburan malam dan cafe remang - remang, melakukan penertiban surat izin hiburan malam dan surat izin minuman berakohol, pendataan domisili terhadap PSK, Dinas Kesehatan melakukan sosialisasi dampak HIV/AIDS yang dijalankan oleh Komisi Penanggulangan AIDS (KPA), Kepolisian melakukan dua tugas dalam menanggulangi kegiatan prostitusi ini dengan cara melakukan razia di tempat-tempat diduga sebagai tempat prostitusi dan peran masyarakat Daerah Kabupaten Belitung sangatlah penting dalam menanggulangi kegiatan prostitusi ini yaitu penanaman nilai budi pekerti dan etika yang diperlukan untuk meningkatkan kesadaran dalam diri masyarakat akan pentingnya eksistensi dari nilai-nilai kesusilaan. dan Kendala Pemerintah Daerah Kabupaten Belitung dalam menanggulangi kegiatan prostitusi ini antara lain, belum adanya dukungan dari pemerintah kepada Dinas terkait (Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), Dinas Kesehatan, Kepolisian, Dinas Sosial) terutama pendanaan untuk melakukan tugasnya, belum maksimalnya implementasi Peraturan Daerah yang mengatur prostitusi dengan demikian Dinas terkait juga tidak dapat melaksanakan program-programnya dengan baik dan belum tersedianya tempat untuk menampung dan membina para pekerja seks komersial (PSK) untuk meninggalkan pekerjaannya sebagai pelacur agar hidup mereka lebih baik.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Agus Arban Andriawan (2016). Perda No. 5 tahun 2007 Kabupaten Bantul tentang Larangan Pelacuran di

Kabupaten Bantul, adalah salah satu dari sekian regulasi berhubungan dengan hal moralitas publik. Peraturan tersebut mengaitkan diri pada semua konsep kunci, seperti pelanggaran ajaran agama, martabat manusia, Pancasila dan gangguan kesehatan. Penegak hukum yang paling berperan aktif didalam menangani atau menanggulangi masalah porstitusi di Kabupaten Bantul adalah Polres Bantul dan Satpol PP Bantul. Adapun kebijakannya adalah melakukan penyuluhan dan pengarahan kepada seluruh kalangan masyarakat, dan lainnya. Penegakan hukum berdasarkan Perda Bantul No. 5 tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul sudah sesuai, akan tetapi belum maksimal untuk efek jeranya karena pada kenyataannya masih ada banyak pelacur di Bantul yang masih aktif melakukan transaksi dan semakin sulit untuk mengawasinya.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Sri Yuliani (2014). Peraturan daerah yang mengatur tentang pelacuran atau prostitusi merbak dibanyak daerah di Indonesia seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah. Dari tahun 1999 sampai tahun 2009 telah berkembang perda pengatur prostitusi sekitar 60 Perda. Ada banyak alasan yang mendorong penetapan Perda-perda tentang prostitusi. Faktor pendorong utama adalah alasan yang didorong oleh penegakan norma moral dan kepentingan politik. Dalam rumusan tertulis di Perda sebagian besar menyatakan pertimbangan dikeluarkannya Perda pengatur prostitusi adalah untuk tujuan ketertiban sosial yakni mengatasi perbuatan cabul atau maksiat yang melanggar norma kesusilaan dan norma agama. Namun, selain itu ada tujuan lain yang lebih

kuat yakni kepentingan politik dari para pemegang kekuasaan daerah baik eksekutif maupun legislatif. Sistem pilkada langsung membuat suara rakyat menjadi sangat berharga. Cara paling efektif untuk meraih simpati pemilih atau konstituen adalah dengan mengakomodir norma dan praktek-praktek religi ke dalam manajemen dan kebijakan publik. Perda-perda bernuansa moral dan agama menjadi alat yang ampuh untuk meraih dukungan konstituen dalam upaya meraih kekuasaan maupun mempertahankan kekuasaan.

Penelitian terdahulu tentang Perda ini dilakukan oleh Sahid HM (2012). Peneliti menjelaskan bahwa secara yuridis, Perda-perda Syariah Islam tentang hukum pidana Islam di beberapa daerah banyak bermunculan, diantaranya: 1) Perda 2/2004 tentang Pencegahan, Penindakan, dan Pemberantasan Maksiat di Padang Pariaman, 2) Perda 6/2002 tentang Wajib Berbusana Muslim di Solok, 3) Perda 11/2001 tentang Pemberantasan dan Pencegahan Maksiat di Sumatera Barat, dan masih banyak lagi lainnya. Sebagian kalangan meminta pencabutan terhadap Perda tersebut dan memberikan kesempatan kepada semua warga negara untuk menjalankan UU tanpa diskriminasi terhadap kelompok tertentu. Perda dinilai merusak kebhinekaan dan bisa menimbulkan ego kedaerahan. Selain itu, mereka menilai Perda tersebut inkonstitusional. Sebagian yang lain berpendapat bahwa perda tidak bertentangan dengan UU. Dalam hal ini, nilai-nilai Islam yang dituangkan dalam Perda merupakan implementasi dari nilai yang telah hidup di masyarakat sebagaimana nilai adat dan barat. Selain itu, perda syariat

selaras dengan semangat reformasi dan dapat mengisi kelemahan hukum nasional. Menurutnya, jika perda tidak diterima, judicial review dapat diajukan ke Mahkamah Agung.

Penelitian terdahulu tentang Perda Syariah ini dilakukan oleh Cholida Hanum (2017). Perda Kabupaten Pasaman Barat No. 27 Tahun 2007 Tentang Berpakaian Muslim dan Musliamah bagi Pelajar, Mahasiswa dan Karyawan. Perda ini secara jelas telah bertentangan dengan ketentuan asas-asas Pembentukan dan asas Materi Muatan Peraturan Daerah antara lain Asas-asas Pembentukan Peraturan Daerah seperti asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut didalam masyarakat. Perda ini dalam implementasinya sulit untuk dilaksanakan terlebih bagi masyarakat non-muslim bahkan bagi kelompok muslim pun ada yang berkeberatan dengan peraturan ini. Berikutnya Asas-asas Materi Muatan Peraturan Daerah seperti asas pengayoman adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat. Perda ini pada prakteknya telah menimbulkan kegusaran di masyarakat. Ada perasaan takut dan was-was karena aturan agama yang seharusnya adalah pilihan bagi masing-masing individu, dipaksakan pelaksanaannya oleh Pemerintah Daerah.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Habibi (2016). Perda Syariah merupakan fenomena yang sangat menarik dikaji dari berbagai sisi, baik sisi

politik, budaya, hukum, maupun agama. Perda Syariah mencuat ketika otonomi luas diberikan kepada daerah dan pada saat yang sama dialog dan perdebatan tentang Syariah Islam dalam perubahan UUD terus menghiiasi pemberitaan media. Pada sisi lain terdapat perkembangan yang menakjubkan atas kesadaran keagamaan yang muncul diseluruh Indonesia seperti sebuah gelombang yang terus menarik hati masyarakat muslim Indonesia.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Arfiansyah (2015). Permasalahan Hak Asasi Manusia dan perlindungan terhadap perempuan juga banyak terjadi pasca penerapan Perda bernuansa Syariah. Sebagian lainnya mewajibkan seluruh perempuan penganut agama Islam untuk mengenakannya. Meskipun lingkup pemakaiannya berbeda, namun seluruh Perda tidak mewajibkan non-muslim untuk memakai jilbab. Sebuah survey menemukan bahwa mayoritas perempuan muslim yang berada di daerah yang mengimplementasikan Perda pada prinsipnya tidak keberatan dengan kewajiban tersebut bahkan dengan suka rela melaksanakan aturan berpakaian muslim. Bagi sebagian perempuan non-muslim, aturan tersebut memberatkan mereka karena pemerintah mewajibkan untuk mengenakan pakaian muslimah di gedung-gedung pemerintahan, termasuk sekolah. Sebagian siswa dan perempuan non-muslim mendapatkan perlakuan diskriminatif dan tidak mendapatkan pelayanan yang layak dari pihak pengelola sekolah dan pegawai kantor pemerintah akibat dari permasalahan pakaian tersebut. Beberapa perlakuan diskriminatif seperti ini pernah terjadi di beberapa daerah seperti di

Kota Padang, Sumatera Barat. Perda tersebut juga dipandang mengganggu kerukunan antarumat beragama.

Penelitian tentang Perda ini dilakukan oleh Ari Wibowo (2007). Peneliti menjelaskan bahwa Perda tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah hanya merupakan kewajiban bagi yang beragama Islam dan merupakan anjuran bagi non-muslim, namun menurut Boniface Bakti Siregar, dari Departemen Agama mengatakan perda itu mengakibatkan dampak psikologis berat bagi siswa siswa non-muslim karena para siswa non-muslim akan tampak berbeda dari kebanyakan teman-teman kelas mereka jika mereka tidak memakai busana Muslim, sehingga dengan terpaksa mereka memakai jilbab.

Berdasarkan kajian pustaka yang sudah dibahas di atas, terdapat perbedaan yang cukup signifikan dari penelitian ini dengan penelitian-penelitian terdahulu. Dilihat dari objek penelitian sudah berbeda dengan penelitian terdahulu. Objek penelitian dari penelitian ini adalah surat edaran Bupati tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar. Penelitian terdahulu belum ada yang meneliti tentang surat edaran Bupati Karanganyar. Sehingga dapat dipastikan bahwa penelitian ini adalah penelitian terbaru yang belum pernah ada yang meneliti. Selanjutnya terdapat tabel yang memberikan rangkuman secara singkat untuk mempermudah menjelaskan perbedaan dari penelitian-penelitian terdahulu, sebagai berikut:

Tabel 1.1.

Ringkasan Hasil Penelitian Terdahulu

No.	Jenis Pengelompokan	Temuan/Hasil
1.	Perda Syariah mengenai keterampilan agama	Adhi Susanto (2018), Anis Fauzi (2016), Nurain Adam (2010), Muhammad Alim (2010). Beberapa penulis menjelaskan bahwa Perda dalam jenis ini sangat tipikal Islam sehingga tampak sekali kepentingan Islam mendominasi munculnya perda-perda tersebut.
2.	Perda Syariah mengenai moralitas masyarakat	Gunawan Prakoso, Ani Purwanti dan Dyah Wijaningsih (2016), Agus Arban Andriawan (2016), Sri Yuliani (2014), Sahid HM (2012). Beberapa penulis menjelaskan bahwa Perda dalam jenis ini menjadi concern semua agama.
3.	Perda Syariah mengenai berpakaian muslim dan muslimah	Cholida Hanum (2017), Habibi (2016), Arfiansyah (2015), Ari Wibowo (2007). Beberapa penulis menjelaskan bahwa Perda dalam jenis ini menampakkan bahwa pada dasarnya menggunakan syariat islam yang murni.

Beberapa penelitian diatas menunjukkan bahwa penelitian mengenai kajian tentang Perda Syariah yang terjadi di Daerah bukanlah yang pertama dilakukan oleh penulis. Dari berbagai macam penelitian yang sudah dilakukan, sebagian besar membahas mengenai implementasi dari perda Syariah yang ada dalam pelaksanaan Syariah Islam secara esensial. Dari banyaknya penelitian tersebut, belum ada yang membahas secara spesifik mengenai evaluasi satu Perda. Maka dari itu, penelitian ini juga menjadi penguat dari penelitian-penelitian yang sudah pernah dilaksanakan.

Pada penelitian ini peneliti akan terfokus untuk meneliti tentang faktor-faktor yang melatarbelakangi terbitnya surat edaran Bupati tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar setelah 2 tahun berjalan. Fokusnya peneliti ingin mengetahui dan menjelaskan bagaimana kebijakan tentang Tata Nilai ke Islaman untuk ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Karanganyar sudah sesuai dengan keinginan pemerintah, masyarakat dan juga Ormas Islam di Kabupaten Karanganyar ataukah masih banyak ketidak sesuaian dengan apa yang diharapkan.

F. Kerangka Dasar Teori

Dalam melakukan penelitian, unsur yang paling penting adalah teori. Karena mempunyai peranan yang sangat besar dalam mencoba menjelaskan permasalahan atau fenomena yang ada (Suyanto, 2005: 34). Teori merupakan seperangkat proposisi yang menggambarkan suatu gejala terjadi seperti ini. Sebelum melakukan penelitian yang lebih lanjut seorang peneliti perlu menyusun suatu kerangka teori sebagai landasan berfikir untuk menggambarkan dari sudut mana peneliti menyoroiti masalah yang dipilih. Dengan demikian dalam penelitian ini akan dikemukakan teori-teori sebagai berikut:

1. Kebijakan publik

a. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrument pemerintahan, bukan saja dalam arti *Government* yang hanya menyangkut aparatur Negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh pengelolaan sumberdaya publik. Kebijakan pada akhirnya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumberdaya alam, finansialan manusia demi kepentingan publik (Suharto, 2008: 3).

Sedangkan menurut Easton (dalam Santosa, 2008: 27) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “Pengalokasian nilai-nilai kepada seluruh masyarakat secara keseluruhan”. Pengertian lainnya dari kebijakan publik adalah merupakan rumusan keputusan Pemerintah yang menjadi pedoman guna mengatasi masalah publik yang mempunyai tujuan, rencana dan program yang akan dilaksanakan secara jelas. Kebijakan publik harus diturunkan dalam serangkaian petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang berlaku internal dalam birokrasi.

Sementara menurut Islamy (2003: 20) memberikan pengertian kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Ditegaskan bahwa kebijakan publik dibuat benar-benar atas

nama kepentingan publik untuk mengatasi masalah dan memenuhi keinginan serta tuntutan seluruh anggota masyarakat. Islamy menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu:

- 1) Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdanya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah
- 2) Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata
- 3) Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu
- 4) Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Namun demikian, ada satu pola yang sama, yang dikembangkan dari pendekatan dalam teori sistem (Nugroho, 2008: 55) merumuskan definisi kebijakan publik secara sederhana yakni kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat Negara, khususnya pemerintah sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan Negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju masyarakat yang di cita-citakan.

Kebijakan dapat pula dipandang sebagai sistem. Bila kebijakan dipandang sebagai sebuah sistem, maka kebijakan memiliki elemen-elemen pembentuknya. Menurut Dye (dalam Dunn, 2000: 110) terdapat tiga elemen kebijakan yang membentuk sistem kebijakan. Dye menggambarkan ketiga elemen kebijakan tersebut sebagai kebijakan publik/*public policy*, pelaku kebijakan/*policy stakeholders*, dan lingkungan kebijakan/*policy environment*.

Ketiga elemen ini saling memiliki andil, dan saling mempengaruhi. Sebagai contoh, pelaku kebijakan dapat mempunyai andil dalam kebijakan, namun mereka juga dapat pula dipengaruhi oleh keputusan pemerintah. Lingkungan kebijakan juga mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik itu sendiri. Oleh karena itu, sistem kebijakan berisi proses yang dialektis, yang berarti bahwa dimensi obyektif dan subyektif dari pembuat kebijakan tidak terpisahkan di dalam prakteknya (Dunn, 2000: 111).

Dari pengertian-pengertian kebijakan publik di atas memperlihatkan bahwa aspek-aspek kebijakan publik adalah sangat kompleks. Pertama, dalam pelaksanaannya yang menyangkut strukturnya. Struktur yang ada dalam sistem pemerintahan seringkali menimbulkan konflik dalam implementasi kebijakan karena adanya perbedaan kepentingan pada masing-masing jenjang pemerintah. Kedua, bahwa tidak semua kebijakan pemerintah dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah

sendiri. Ketiga, bahwa kebijakan yang diambil pemerintah akan selalu menimbulkan akibat terhadap kehidupan warga Negara.

b. Tahap-Tahap Kebijakan

Tahap yaitu seperangkat kegiatan yang melahirkan suatu produk yang dapat diidentifikasi yang memiliki awal dan akhir. Setiap tahap terdiri atas sejumlah kegiatan yang menghasilkan suatu produk, dan setiap produk mempengaruhi tahap berikutnya sampai pada tahap akhir. Ada berbagai rumusan yang dikemukakan mengenai tahap pembuatan dan pelaksanaan kebijakan umum. Berikut ini dikemukakan suatu pentahapan yang sedikit banyak merupakan sintesis dari berbagai pentahapan yang pernah dikemukakan.

Sementara menurut Dunn sebagaimana dikutip (Winarno, 2007: 32) tahapan pembuatan kebijakan publik yaitu terdiri atas:

1. Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

2. Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

3. Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.

4. Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah dan dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan

saling bersaing untuk mendapat dukungan para pelaksana dan tidak sedikitpun yang dipertentang oleh para pelaksana.

5. Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum. Tahap-tahap Kebijakan, Penyusunan kebijakan, Formulasi kebijakan, Adopsi kebijakan, Implementasi kebijakan, Evaluasi kebijakan.

Dilihat dari uraian di atas mengenai tahapan pembuatan kebijakan publik, maka dapat dimengerti bahwa dalam perumusan kebijakan publik tidaklah mudah. Mengingat banyaknya masalah-masalah yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu dalam menentukan kebijakan para aktor harus benar-benar mengkaji dengan tepat sehingga tidak merugikan masyarakat.

2. Perda Syariah

a. Pengertian Perda Syariah

Perda (Peraturan Daerah) Syariah adalah suatu peraturan yang bermuatan nilai dan atau norma Islam yang bersumber dari Al-Qur'an dan Sunnah yang berlaku di suatu daerah. Peraturan Daerah merupakan urutan terendah dalam urutan tata hukum di Indonesia. Tidak sama antara istilah Syariah yang dipahami secara umum oleh orang ketika membicarakan Perda Syariah dengan Syariat dalam kajian hukum Islam. Dalam kajian hukum Islam istilah Syariah dibedakan antara Syariat dalam arti sempit dan Syariah dalam arti luas. Syariat dalam arti sempit berarti teks-teks wahyu atau hadis yang menyangkut masalah hukum normatif. Sedangkan dalam arti luas adalah teks-teks wahyu atau hadis yang menyangkut aqidah (keyakinan), hukum dan akhlak. Dalam hal ini Syariat berarti teks ajaran Islam secara keseluruhan (Habibi, 2016: 84).

Perda Syariah yang dikemukakan oleh (Muhtada, 2014) adalah setiap peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah yang secara langsung maupun tidak langsung terkait, atau setidaknya dianggap terkait, dengan hukum atau norma-norma ke-Islaman. Munculnya Perda-perda yang bernuansa Islam merupakan salah satu dampak dari otonomi daerah atau program desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Otonomi daerah dan desentralisasi tersebut memberikan ruangan terhadap pemerintah daerah

dalam memutuskan suatu kebijakan atau peraturan lokal sesuai dengan yang dibutuhkan daerah tersebut, termasuk juga Perda Syariah.

Secara umum dapat dikatakan bahwa Perda Syariah atau Perda berbasis Syariat yang sering dimaknai sebagai Perda yang diambil dari ketentuan-ketentuan legal Syariat Islam baik yang bersifat tekstual maupun substansi ajarannya (Na'imah, 2016: 154). Perda Syariah atau Syariat, yang dihaluskan oleh Dewan Perwakilan Rakyat produk demokratis yang mencerminkan aspirasi (mayoritas) rakyat (Syamsudin, 2018).

b. Kategori Perda Syariah

Menurut Muhtada (2014) terdapat beberapa kategori dari Perda Syariah ini sendiri yaitu antara lain:

- 1) Perda-perda yang berkaitan dengan moralitas, yaitu meliputi Perda-perda tentang pelarangan minuman keras, prostitusi atau perjudian.
- 2) Perda-perda terkait dengan kebijakan zakat, infaq dan shadaqah.
- 3) Perda-perda yang berkaitan dengan pendidikan meliputi Perda tentang Madrasah Diniyah dan baca tulis Al-Quran.
- 4) Perda-perda yang terkait dengan pengembangan ekonomi Islam, yaitu mencakup Perda tentang Baitul Mal wat Tamwil (BMT) dan Bank Perkreditan Rakyat Syariah (BPRS).

- 5) Perda-perda tentang keimanan seseorang muslim, yaitu peraturan tentang larangan kegiatan Ahmadiyah atau sekte-sekte muslim yang dia anggap sesat lainnya.
- 6) Perda tentang busana muslim termasuk kewajiban mengenai mengenakan jilbab bagi perempuan.
- 7) Perda-perda Syariah dalam kategori lain-lain, yaitu misalkan Perda tentang Masjid Agung, pelayanan Haji dan penyambutan Ramadhan.

c. Pola Penyebaran Perda Syariah

Terdapat pola penyebaran dari perda Syariah itu sendiri menurut Muhtada (2014) yaitu terdapat dua kategori yang pertama adalah pola penyebaran vertikal dan yang kedua adalah pola penyebaran horizontal. Pola penyebaran pertama atau vertikal adalah merujuk pada penyebaran dari level Nasional ke level Provinsi, Kabupaten dan Kota atau sebaliknya. Pola penyebaran Perda Syariah secara vertikal contohnya adalah Perda tentang Zakat. Munculnya Perda-perda tentang Zakat muncul setelah diputuskannya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat.

Pola penyebaran kedua dengan pola horizontal. Pola penyebaran ini di maknai dengan penyebaran Perda Syariah yang menyebar dari Kabupaten satu, atau Kota ke Kabupaten atau Kota lainnya. Kasus yang dapat diambil adalah penyebaran surat edaran Bupati atau Walikota tentang himbauan shalat tepat waktu dan berjamaah di daerah

Kabupaten atau Kota tersebut. Contohnya adalah Surat Edaran Bupati Nomor 451/3.774.7 Tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar. Surat edaran tersebut diterbitkan pada tahun 2016. Surat edaran ini merupakan salahsatu misi Bupati untuk meningkatkan keimanan dan ketaqwaan ASN di lingkungan Kabupaten Karanganyar (kiblat.net, 2016).

3. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Kebijakan

Menurut Suharno (2010: 52) proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan. Walaupun demikian, para administrator sebuah organisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, serta kemampuan atau keahlian, sehingga dapat membuat kebijakan dengan resiko yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended risk*).

Secara umum terdapat empat faktor yang mempengaruhi proses kebijakan menurut Ripley (dalam Surbakti, 2007: 194) yaitu: a) Lingkungan; b) Persepsi pembuatan kebijakan mengenai lingkungan; c) Aktivitas pemerintah perihal kebijakan; d) Aktivitas masyarakat perihal kebijakan. Berikut indikator dari faktor-faktor tersebut:

a. Lingkungan

Lingkungan yang mempengaruhi sebuah kebijakan secara umum terdapat tiga kategori yaitu sebagai berikut:

- 1) lingkungan umum di luar pemerintahan dalam arti pola-pola yang melibatkan faktor sosial, ekonomi, politik, sistem kepercayaan dan nilai-nilai, seperti pola pengangguran, pola-pola partisipasi politik, dan urbanisasi.
- 2) Lingkungan di dalam pemerintahan dalam arti struktural, seperti karakteristik birokratis, dan personil berbagai departemen dan karakteristik berbagai komisi dan para anggota dalam badan perwakilan rakyat.
- 3) Lingkungan khusus dari kebijakan tertentu. Suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kebijakan yang dibuat sebelumnya.

Ketiga jenis lingkungan ini secara sendiri atau bersama-sama kemungkinan akan mempengaruhi proses dan isi kebijakan.

b. Persepsi

Presepsi pembuatan kebijakan yang akurat maupun yang tidak akurat atas lingkungan-lingkungan itu, termasuk atas berbagai peristiwa dan kecenderungan yang terjadi didalam pemerintah maupun diluar pemerintah, juga ikut mempengaruhi kebijakan karena elit akan bertindak atas presepsi sendiri (Surbakti, 2007: 194).

c. Aktivitas pemerintah perihal kebijakan

Menurut Ripley (dalam Surbakti, 2007: 194-195) aktivitas pemerintah yang menyangkut kebijakan meliputi dua hal adalah sebagai berikut:

- 1) Sejumlah aktivitas dan proses yang menghasilkan suatu rumusan kebijakan (pernyataan mengenai tujuan yang hendak dicapai) yang menyangkut internal pemerintah maupun yang menyangkut masyarakat umum.
- 2) Pelaksanaan kebijakan yang mencakup upaya-upaya penyediaan sumberdaya bagi pelaksanaan kebijakan, membuat peraturan, dan petunjuk pelaksanaan dan memberikan pelayanan kemanfaatan.

d. Aktivitas Masyarakat Perihal Kebijakan

Menurut Surbakti (2007: 195) aktivitas masyarakat yang berkaitan dengan kebijakan mencakup dua hal adalah sebagai berikut:

- 1) Pemanfaatan kebijakan oleh masyarakat dalam arti siapa yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan dan siapa saja yang memetik manfaat dari kebijakan.
- 2) Hasil program atau kebijakan dalam arti apa dampak kebijaksanaan terdapat masyarakat dan mengapa dampak demikian.

Aktivitas masyarakat perihal kebijakan juga terkait dengan ideologi. Ideologi nasional biasanya memberi arah mengenai

masyarakat Negara macam apa yang hendak dituju, sedangkan bidang-bidang apa saja yang ditangani oleh Negara (pemerintah), lembaga apa saja yang akan menyelenggarakan dan bagaimana menyelenggarakannya biasanya diatur dalam konstitusi. Oleh karena itu, ideologi dan konstitusi tersebut secara langsung maupun tidak langsung akan turut mempengaruhi corak dan arah suatu keputusan yang diambil. Pancasila dan UUD 1945 akan selalu mendasari dan mewarnai keputusan politik yang dibuat oleh para pembuat keputusan di Indonesia.

Sementara menurut Al-Hamdi (2018: 28-30) ada dua faktor yang mempengaruhi kebijakan, kedua faktor ini adalah latar belakang sosiologis dan katogori organisatoris yang akan dijelaskan sebagai berikut:

a. Faktor Latar Belakang Sosiologis

Secara sosiologis, latar belakang seseorang dapat diidentifikasi, antara lain berupa jenis kelamin, umur, pendidikan, asal daerah, suku bangsa, paham keagamaan, pekerjaan, pergaulan, pengalaman organisasi, orientasi individu, latarbelakang keluarga, dan lain sebagainya. Dalam konteks penelitian ini, latar belakang sosiologis dikelompokkan pada tiga faktor yang akan menjadi kecenderungan utama dalam mempengaruhi sikap-sikap politik mereka (Rush & Althoff, 2007: 253).

- 1) Faktor pendidikan; yaitu latar belakang keilmuan yang berbeda-beda cenderung mempengaruhi sikap seseorang yang berbeda pula. Jika seseorang mengambil disiplin ilmu agama akan cenderung bersikap terhadap segala sesuatu berdasarkan pada Al-Qur'an dan As-Sunnah.
- 2) Faktor relasi atau pergaulan; yaitu relasi dan pergaulan elit sangat ditentukan pada pola komunikasi pengetahuan, nilai dan sikap antar-elite. Pola komunikasi antar-elite merupakan transmisi informasi secara politisi yang dilakukan antara satu elit dengan elit yang lainnya. Masing-masing elit memiliki bentuk interaksi dan komunikasi yang berbeda-beda. Ada yang terbuka, ada yang menjaga jarak agar dapat melakukan kritik dan ada juga yang menjalani interaksi harmonis.
- 3) Faktor orientasi politik individu; Masing-masing organisasi memiliki orientasi yang berbeda-beda dalam hidup, tak terkecuali dalam politik. Sebagai arena yang memiliki serba ketidakpastian panggung politik dapat dimainkan oleh siapapun. Motivasi dan orientasi mereka berpolitikpun tidak seragam. Pada suatu isu tertentu orientasinya bisa sama, tetapi pada isu yang lain orientasinya bisa berbeda. Dalam politik, hal yang demikian itu merupakan sesuatu yang sudah biasa.

b. Faktor Organisatoris

Secara terperinci, kategori organisatoris terbagi menjadi tiga faktor. Berikut ini adalah penjelasannya:

- 1) Faktor budaya politik organisasi; yaitu pandangan antara sistem nilai yang terkait erat dengan sikap keputusan politis dan sudah berlaku dalam sebuah organisasi. Budaya politik dalam organisasi mengandung aspek-aspek yaitu pandangan tentang politik yang telah menjadi tradisi dalam menentukan sikap politik, pandangan-pandangan formal organisasi yang menjadi acuan utama dan paham keagamaan yang selama ini dianut.
- 2) Faktor kepentingan politik organisasi; yaitu kepentingan politik organisasi adalah tujuan dan target yang dikejar oleh sebuah organisasi dari hasil proses politik. Kepentingan tersebut harus berimplikasi positif dan dapat meningkatkan kesempatan untuk pemenuhan apa yang menjadi kebutuhan organisasi.
- 3) Faktor kebijakan organisasi; setiap organisasi pasti memiliki keputusan resmi dalam menyikapi segala hal yang berimplikasi pada kehidupan manusia dan organisasinya secara khusus. Setiap keputusan yang dibuat tentu sudah mengalami proses pemufakatan di internal elite organisasi yang harus ditaati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti akan menggunakan faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan yaitu: 1) Lingkungan yang terdiri atas lingkungan umum di luar pemerintahan dan lingkungan di dalam pemerintahan; serta lingkungan khusus dari kebijakan tertentu; 2) Persepsi dari pembuat kebijakan yang akurat maupun yang tidak akurat atas lingkungan-lingkungan; 3) Aktivitas pemerintah perihal kebijakan yang terdiri atas sejumlah aktivitas dan proses yang menghasilkan suatu rumusan kebijakan (pernyataan mengenai tujuan yang hendak dicapai) yang menyangkut internal pemerintah maupun yang menyangkut masyarakat umum, dan Pelaksanaan kebijakan yang mencakup upaya-upaya penyediaan sumberdaya bagi pelaksanaan kebijakan, membuat peraturan, dan petunjuk pelaksanaan dan memberikan pelayanan kemanfaatan; 4) Aktivitas masyarakat perihal kebijakan yang mencakup dua hal adalah sebagai berikut: Pemanfaatan kebijakan oleh masyarakat, dan hasil program atau kebijakan.

G. Definisi Konseptual

Definisi konseptual yaitu suatu pengertian dari kelompok atau gejala yang menjadi pokok perhatian. Adapun pengertian konseptual dalam pembahasan ini adalah:

1. Kebijakan Publik adalah keputusan yang dibuat Negara, khususnya pemerintah sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju masyarakat yang di cita-citakan.
2. Perda Syariah merupakan kebijakan pemerintah yang diputuskan oleh pemerintah daerah baik eksekutif ataupun legislatif tingkat daerah tersebut, yang mana kebijakan tersebut berkaitan langsung atau tidak langsung dengan hukum dan/atau norma-norma dalam agama Islam.
3. Faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan yaitu lingkungan, persepsi pembuatan kebijakan mengenai lingkungan, aktivitas pemerintah perihal kebijakan, dan aktivitas masyarakat perihal kebijakan.

H. Definisi Operasional

Dalam penelitian ini, faktor-faktor yang melatarbelakangi terbitnya surat edaran bupati tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar dapat diukur melalui indikator dan parameter di bawah ini:

Tabel 1.2.

Definisi Operasional

Variabel	Indikator	Parameter
Faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan	Lingkungan	<ul style="list-style-type: none"> - Lingkungan umum di luar pemerintah, faktor sosial, ekonomi, politik, sistem kepercayaan dan nilai-nilai. - Lingkungan di dalam pemerintah, seperti karakteristik birokratis dan personil berbagai departemen. - Lingkungan khusus dari kebijakan. Suatu kebijakan dipengaruhi kebijakan sebelumnya.
	Persepsi pembuatan kebijakan mengenai lingkungan	Kecenderungan yang terjadi di dalam pemerintah maupun di luar pemerintah juga ikut mempengaruhi kebijakan yang akan di buat karena elit akan bertindak atas presepsi sendiri.
	Aktivitas pemerintah perihal kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> - Aktivitas dan proses yang menghasilkan kebijakan yang menyangkut intern pemerintah maupun masyarakat umum. - Pelaksanaan kebijakan, membuat peraturan, petunjuk pelaksanaan, menyusun rencana kegiatan, pengorganisasian, dan kemanfaatan.
	Aktivitas masyarakat perihal kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> - Pemanfaatan kebijakan oleh masyarakat. - Hasil program atau kebijakan.

I. Metode Penelitian

Penelitian adalah suatu kegiatan ilmiah yang sangat penting bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam mengetahui suatu masalah dan mampu menyelesaikan masalah tersebut. Sudjana dan Ibrahim dalam Djam'an Satori & Aan Komariah berpendapat bahwa, penelitian sebagai suatu kegiatan yang dilakukan secara sistematis dan mengumpulkan, mengelola dan menyimpulkan data dengan menggunakan metode dan teknik tertentu dalam rangka mencari jawaban atas permasalahan yang dihadapi (Satori & Komariah, 2012: 21). Untuk itu, dalam melakukan penelitian maka setiap penelitian membutuhkan metode penelitian. Bagian-bagian tersebut adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Dalam melakukan penelitian inipenulis menggunakan penelitian kualitatif, karena penelitian kualitatif dapat diartikan sebagai penelitian yang menghasilkan data deskriptif mengenai kata-kata lisan maupun tulisan, dan tingkahlaku yang dapat diamati dari orang-orang yang diteliti (Suyanto & Sutinah, 2011: 166).

Kemudian menurut Sukmadinata (2007: 60) penelitian kualitatif bersifat induktif, penelitian membiarkan permasalahan-permasalahan muncul dari data atau dibiarkan terbuka untuk interpretasi. Sistematis dalam konsep ini mengacu sebagai direncanakan, tertib dan umum serta sesuai aturan. Dengan demikian penliti menggunakan jenis penelitian kualitatif agar dapat mendeskripsikan yang terjadi dilapangan. Peneliti

berusaha menggambarkan tentang objek dan kajian peneliti dengan cara mengumpulkan data-data yang ada dilapangan. Informasi yang disampaikan oleh informan kemudian dikumpulkan dan dianalisis, hasil analisis tersebut dapat berupa deskripsi kemudian diinterpretasi dan hasil akhirnya berupa laporan tertulis.

2. Jenis Data

Data-data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

a. Primer

Dalam hal ini data primer diperoleh langsung dari responden mengenai bagaimana faktor-faktor yang mempengaruhi terbitnya surat edaran Bupati tahun 2016 tentang himbauan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar. Pengambilan data primer dilakukan dengan wawancara terhadap birokrasi-birokrasi Pemerintah Karanganyar yang menjadi arah tujuan kebijakan Bupati Karanganyar.

b. Sekunder

Data sekunder yaitu semua data informasi yang diperoleh tidak secara langsung, melalui laporan/buku-buku/catatan/dokumen-dokumen yang berkaitan erat dengan permasalahan keadaan konsep penelitian (ataupun terkait dengannya) yang didalam unit analisa yang dijadikan sebagai obyek penelitian. Data sekunder diperlukan untuk memperoleh data yang lebih akurat sebagai acuan dari data primer dalam penelitian.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam upaya memperoleh data yang dibutuhkan sesuai dengan permasalahan dalam skripsi ini, maka penulis menggunakan teknik-teknik sebagai berikut :

a. Wawancara

Dalam tahap ini peneliti menggunakan teknik wawancara terstruktur, yaitu wawancara dengan narasumber dengan bahan-bahan wawancara yang sudah dipisahkan dan disusun sebelumnya. Adapun narasumber dalam penelitian ini yaitu meliputi :

- 1) Bupati Karanganyar atau Wakil Bupati Karanganyar 2013-2018, yang bertanggungjawab dalam terbitnya surat edaran tentang himbauan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar tahun 2016.
- 2) Asisten Pembangunan Setda Kabupaten Karanganyar dan Kepala Bagian Kesra Setda Kabupaten Karanganyar periode 2013-2018.
- 3) Anggota ASN di lingkungan Bupati Karanganyar periode 2013-2018.

b. Dokumentasi

Tahap ini merupakan upaya dalam mendapatkan data sekunder yang berasal dari dokumen-dokumen yang berkaitan dengan surat edaran tentang himbauan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar.

4. Teknik Analisis Data

Agar dapat menjelaskan hasil penelitian sebagaimana yang tertuang dalam rumusan masalah dan kerangka pikir penelitian ini, maka peneliti akan melakukan analisis data gabungan yang diperoleh dari hasil wawancara, serta dokumen yang didapat (Sugiyono, 2017: 244).

Analisis data pada penelitian ini dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung, dan setelah selesai pengumpulan data dalam waktu tertentu. Proses analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini lebih bersifat interaktif dan berlangsung secara terus menerus hingga tuntas, sebagaimana yang dikemukakan oleh Miles (dalam Sugiyono, 2017: 246).

Proses analisis data dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Mereduksi data

Mereduksi data berarti merangkum memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dengan menentukan tema dan polanya. Agar dapat mereduksi data dalam penelitian ini, fokus penelitian ini hanya yang berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi terbitnya surat edaran Bupati tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar.

2. Penyajian data

Penyajian data dalam penelitian ini akan dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, flowchart atau

yang paling sering akan digunakan yaitu uraian berupa teks yang bersifat naratif. Selain beberapa bentuk tersebut, data yang disajikan bisa saja berbentuk grafik, matrik dan chart. Tujuan penyajian data yang akan dilakukan adalah untuk mempermudah dalam memahami apa yang terjadi, serta membantu untuk mempermudah dalam memahami apa yang terjadi, serta membantu untuk merencanakan rencana yang selanjutnya.

3. Penarikan kesimpulan dan verifikasi data

Penarikan kesimpulan dan verifikasi data yang dilakukan dalam penelitian ini akan dilakukan apabila bukti atau data yang dibutuhkan untuk menjawab pertanyaan yang telah disebutkan dalam rumusan masalah dapat terpenuhi, yakni mendapat bukti yang valid dan konsisten, dan kredibel. Penarikan kesimpulan dan verifikasi data yang dilakukan dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, maupun teori.

J. Sistematika Penulisan

Terdapat rencana penulisan dalam penelitian ini. Pada penulisan skripsi ini terdapat empat bab yaitu pendahuluan, deskripsi objek penelitian, pembahasan dan penutup. Dalam Bab I terdapat pendahuluan yang berisi mengenai latar belakang penulisan, rumusan masalah, tujuan penulisan, manfaat penulisan, kajian pustaka, kerangka dasar teori, definisi konseptual, definisi operasional, dan metode penelitian yang di gunakan dalam penelitian ini.

Sedangkan Bab II terdapat deskripsi objek penelitian yaitu membahas mengenai surat edaran Bupati Karanganyar tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar.

Selanjutnya Bab III terdapat pembahasan yang berisi tentang hasil wawancara dan analisis dokumen yang berkaitan dengan penelitian faktor-faktor yang mempengaruhi terbitnya surat edaran Bupati tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar.

Bab IV yang merupakan bab terakhir dalam penelitian ini, yaitu berisi tentang kesimpulan beserta saran dari hasil penelitian ini.