

**NASKAH PUBLIKASI**

**Motif Terbitnya Surat Edaran Walikota Malang Nomor  
222/SE/1397/35.73.133/2016 tentang Himbauan Pelaksanaan Shalat  
Berjamaah bagi Aparatur Sipil Negara di Kota Malang Tahun 2016**

Oleh:

**Diah Riski Hardiana**

**20150520075**

Telah disetujui dan disahkan sebagai naskah publikasi sesuai kaidah penulisan  
karya ilmiah

Dosen Pembimbing



**Dr. Phil. Ridho Al-Hamdi, MA.**

**NIK: 1985051020120416331**

**Mengetahui,**

**Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan  
Ilmu Politik**



**Dr. Titin Purwaningsih, S.IP., M.Si**  
**NIK: 1969082219960363038**

**Ketua Program Studi Ilmu  
Pemerintahan**



**Dr. Muchamad Zaenuri, M.Si**  
**NIK: 19660828199403163025**

**Motif Terbitnya Surat Edaran Walikota Malang Nomor  
222/SE/1397/35.73.133/2016 tentang Himbauan Pelaksanaan Shalat  
Berjamaah bagi Aparatur Sipil Negara di Kota Malang Tahun 2016**

**Diah Riski Hardiana**

Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta  
E-mail: diahriskihardiana@gmail.com

**ABSTRAK**

Indonesia yang didominasi penduduk yang beragama Islam berdampak terhadap formulasi kebijakan daerah. Bahkan terdapat kebijakan pemerintah daerah yang terkait dengan hukum dan norma-norma ke-Islaman dan dikhususkan untuk masyarakat yang beragama Islam. Salah satu contohnya adalah kebijakan mengenai surat edaran tentang himbauan pelaksanaan shalat berjamaah bagi aparatur sipil negara di Kota Malang yang diputuskan pada tahun 2016. Kebijakan tersebut mempunyai dampak yang cukup signifikan terhadap perubahan perilaku pegawai di lingkungan Pemerintah Kota Malang. Sehingga dalam penelitian ini masalah kajiannya adalah: 1) faktor yang melatarbelakangi Walikota Malang dalam menerbitkan surat edaran tersebut; 2) tujuan lain Walikota Malang dalam menerbitkan surat edaran tersebut. Adapun tujuannya yaitu untuk menjelaskan informasi tentang faktor-faktor yang melatarbelakangi dan tujuan lain dari terbitnya surat edaran tersebut. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif deskriptif. Data penelitian berdasarkan wawancara dan dokumentasi. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa dari keempat indikator yaitu: pendidikan, pekerjaan, relasi atau pergaulan, dan faktor organisasi. Terdapat dua indikator yang kurang mempengaruhi motif Walikota Malang dalam menerbitkan surat edaran tersebut, yaitu riwayat pendidikan dan pekerjaan. Sedangkan dua indikator lainnya yaitu relasi atau pergaulan dan faktor organisasi mempengaruhi motif Walikota Malang dalam menerbitkan surat edaran ini. Selain itu temuan penelitian untuk tujuan lain diterbitkannya kebijakan tersebut adalah untuk meningkatkan religiusitas ASN Kota Malang dan memakmurkan tempat ibadah di lingkungan Pemerintah Kota Malang.

**Kata Kunci:** Motif Politik, Shalat Berjamaah, Surat Edaran Walikota, Kota Malang.

## **PENDAHULUAN**

Kemajemukan suku, ras, etnis, budaya dan juga agama di Indonesia berdampak pada keputusan kebijakan di setiap pemerintah daerah, sehingga melahirkan kebijakan-kebijakan yang berbeda. Hal tersebut didukung dengan adanya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Otonomi Daerah. Sehingga setiap pemerintah daerah memiliki hak, wewenang dan kewajiban untuk menjalankan pemerintahan daerahnya serta mengurus sendiri kepentingan masyarakat sesuai aspirasi masyarakat daerah tersebut dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Meskipun tingkat kemajemukannya tinggi, Indonesia memiliki penduduk dengan mayoritas memeluk agama Islam yang mana hal tersebut sangat berpengaruh dalam formulasi kebijakan pemerintah. Bahkan terdapat juga kebijakan pemerintah daerah yang terkait dengan hukum dan norma-norma ke-Islaman. Kebijakan pemerintah daerah yang berkaitan dengan norm-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 terikat, dengan hukum ataupun norma-norma ke-Islaman (Muhtada, 2014:2).

Selain berbentuk Perda Syariah, kebijakan pemerintah daerah yang berkaitan dengan hukum dan norma-norma ke-Islaman juga berbentuk non-Perda. Hal tersebut dikemukakan oleh Muhtada (2014) yaitu sampai tahun 2013 terdapat 358 peraturan berbentuk Peraturan Daerah (Perda) dan selebihnya 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 diterbitkan atau diputuskan oleh pemerintah daerah, khususnya dalam bentuk surat edaran. Suatu surat edaran yang diputuskan kepala daerah baik Bupati ataupun Walikota tidak bersifat mengikat karena pada dasarnya surat edaran bukan peraturan perundang-undangan ([hukumonline.com](http://hukumonline.com), 11/01/2015).

Kebanyakan peraturan non-Perda Syariah yang berbentuk surat edaran yang diputuskan Bupati/Walikota merupakan suatu himbauan. Salah satu contohnya adalah tahun 2016 Walikota Malang mengeluarkan surat edaran bagi seluruh aparatur sipil negara, satuan kerja perangkat daerah, unit pelaksanaan teknis daerah, TNI dan Polri, dan lembaga negara, instansi vertikal, BUMD, serta BUMN di lingkungan Kota Malang dihimbau untuk menghentikan seluruh kegiatan saat “Adzan Berkumandang” dan segera melaksanakan shalat fardhu secara

berjama'ah. Surat edaran tersebut hanya berupa suatu himbauan dan tidak ada sanksi hukum yang mengikat.

Terbitnya surat edaran yang berisi himbauan bagi ASN di Kota Malang merupakan bentuk bahwa Walikota Malang mengimplementasikan kebijakan yang berkaitan dengan hukum Islam. Himbauan shalat berjamaah bagi ASN di Kota Malang ini di mulai sejak diterbitkannya himbauan tersebut yaitu 25 Mei 2016 yang dilakukan secara serentak di lingkungan pemerintah Kota Malang. Diterbitkannya surat himbauan ini berkaitan dengan visi daripada Kota Malang itu sendiri. Visi Kota Malang adalah "Kota Malang Bermartabat" ([malangkota.go.id](http://malangkota.go.id)).

Kebijakan surat eradaran tentang himbauan shalat berjamaah semakin menarik untuk didalami secara langsung dan diteliti lebih jauh. Hal ini seperti yang dijelaskan oleh Syamsuddin (2018) bahwa sikap dan pandangan terhadap apa yang disebut Perda Syariat tentu tidak lepas dari motif dan kepentingan politik. Motif merupakan suatu penggerak, alasan-alasan atau dorongan-dorongan dalam diri manusia yang menyebabkan manusia berbuat sesuatu (Angkari, 2013:40). Sedangkan menurut Schuzt dalam (Haryanto, 2012) menjelaskan bahwa motif politik dapat dipengaruhi oleh dua hal yaitu "*because of motive*" dan "*in order to motive*". Hal pertama yang mempengaruhi motif seseorang adalah "*because of motive*" yaitu motif yang melatarbelakangi tindakan. Sedangkan "*in order to motive*" adalah tujuan dari motif tersebut.

## **METODE**

Peneliti ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus (*case study*). Studi kasus merupakan suatu serangkaian kegiatan ilmiah yang dilakukan secara intensif, terinci dan mendalam tentang suatu program, peristiwa, dan aktivitas, baik pada tingkat perorangan, sekelompok orang, lembaga, atau organisasi untuk memperoleh pengetahuan mendalam tentang peristiwa tersebut (Rahardjo, 2017). Dalam penelitian ini pendekatan studi kasus dengan usaha mencermati dan menganalisis lebih dalam mengenai motif kebijakan Walikota Malang mengenai surat edaran tentang himbauan shalat berjamaah bagi aparatur sipil negara di Kota Malang tahun 2016 dengan cara mewawancarai narasumber yang terlibat langsung dalam proses pembuatan hingga penerbitan kebijakan tersebut. Sumber data dalam penelitian ini menggunakan dua macam sumber data yaitu, pertama sumber data primer data diperoleh secara langsung dari hasil wawancara dengan narasumber. Kedua sumber data sekunder, data yang bersumber dari literatur maupun dokumen-dokumen, ataupun naskah-

naskah yang berkaitan dengan objek penelitian. Sedangkan untuk lokasi penelitian dilakukan di Kota Malang.

Teknik pengumpulan data menggunakan teknik wawancara dan dokumentasi. Wawancara dilakukan dengan beberapa narasumber antara lain: Walikota Malang periode 2013-2018 yaitu H. Moch Anton, Istri H. Moch Anton, dan pensiun guru SMA YP-17 2 Malang serta organisasi yang diikuti oleh H. Moch Anton meliputi, organisasi sosial terdiri dari Persatuan Islam Tionghoa Indonesia Malang Raya, Pengurus Cabang Nahdatul Ulama Kota Malang. Organisasi politik yaitu Dewan Pimpinan Cabang Partai Kebangkitan Bangsa Kota Malang. Serta organisasi publik yaitu Balai Kota Malang.

Sedangkan teknik dokumentasi yang berasal dari dokumen-dokumen yang berkaitan dengan surat edaran tersebut. Selanjutnya teknik analisis data, yaitu terdapat tiga (3) tahap antara lain: reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan dan verifikasi. Dalam mereduksi data dalam penelitian ini memfokuskan pada data yang berkaitan dengan terbitnya surat edaran tentang himbauan shalat berjama'ah bagi aparatur sipil negara di Kota Malang. Setelah adanya reduksi data, maka langkah selanjutnya adalah penyajian data. Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori dan sejenisnya. Tahap terakhir adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Faktor-Faktor Yang Melatarbelakangi Terbitnya Surat Edaran Walikota Malang.**

Suatu hal dapat terjadi karena beberapa faktor yang menyebabkan atau melatarbelakangi hal itu terjadi. Termasuk motif politik, terdapat beberapa faktor yang melatarbelakangi motif politik seseorang itu terjadi. Faktor-faktor yang melatarbelakangi tersebut dapat dikategorikan dalam beberapa indikator penentu. Indikator-indikator yang melatarbelakangi motif politik pemimpin dapat dinilai atau diukur dalam latar belakang pemimpin itu sendiri.

#### **1. Pendidikan**

Pendidikan formal merupakan salah satu syarat untuk menjadi pemimpin, termasuk syarat dalam pencalonan Walikota. Seperti yang dipaparkan dalam laman detik.com bahwa salah satu syarat calon kepala daerah yang diputuskan dalam RUU Pilkada tanggal 8 September 2014 salah satunya adalah berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat (detik.com, 15/09/2014). Dalam penelitian ini pendidikan yang telah ditempuh oleh Walikota Malang atau yang sering disapa dengan Abah Anton dapat dijadikan

tolok ukur keterkaitan dengan kebijakan-kebijakan yang telah diputuskan oleh Anton khususnya kebijakan tentang himbuan shalat berjamaah bagi ASN Kota Malang. Riwayat pendidikan Anton didominasi dengan sekolah-sekolah formal pada umumnya. Riwayat pendidikan yang ditempuh oleh Anton dimulai dari sekolah dasar yang ditempuh di SDN Tlogomas 2 yang beralamatkan di Jl. Raya Tlogomas No.1 Kelurahan Tlogomas Kecamatan Lowokwaru Kota Malang. setelah selesai menempuh pendidikan dasar, Anton melanjutkan pendidikan dengan bersekolah di SMP Negeri 8 Malang.

Kemudian setelah lulus, Anton melanjutkan pendidikan menengah di SMA YP-17 2 Malang mengambil jurusan IPA, sekarang sekolah tersebut berganti menjadi SMK YP-17 2 Malang. Setelah itu beliau melanjutkan perguruan tinggi dengan kuliah di Institut Teknologi Nasional Malang dengan mengambil jurusan teknik sipil perencanaan. Apabila dilihat secara umum tidak ada pengaruh dengan kebijakan Anton khususnya kebijakan tentang himbuan shalat berjamaah bagi ASN Kota Malang. Hal ini dikarenakan berdasarkan kebijakan tersebut yang mana masuk dalam kategori kebijakan yang berasaskan Islam, dan tentunya kebijakan tersebut hanya berlaku untuk ASN yang beragama Islam.

## **2. Pekerjaan**

Pada penelitian ini riwayat pekerjaan dari Anton dapat dijadikan tolok ukur penentu keterkaitan dengan kebijakan yang diputuskan oleh Anton khususnya kebijakan tentang himbuan shalat berjamaah bagi ASN Kota Malang. Sebelum menjadi Walikota Malang, Anton melalui masa-masa sulit dalam kehidupannya. Latar belakang keluarga membuat Anton termotivasi untuk bangkit demi kehidupan yang lebih baik. Selain itu pandai membaca peluang juga dimiliki oleh Anton, dimana pada awal bisnisnya Anton menyuplai tetes tebu untuk dikirim ke Jakarta. Pada saat itu belum ada orang yang menyuplai tetes tebu dikarenakan hanya dianggap sebagai limbah oleh kebanyakan orang. Setelah menekuni bisnis tersebut sekian lama dan akhirnya Anton memiliki tiga perusahaan yang dibangunnya sendiri.

Perusahaan-perusahaan yang didirikan Anton merupakan perusahaan yang bernaung dibidang distributor pergudangan sembako dan penyediaan transportasi dalam kota. Ketiga perusahaan tersebut antara lain: PT.Maju Jaya Makmur Sentosa, PT.Candra Wijaya Sakti dan CV.Surya Kencana. Sebelum menjadi Walikota Malang, Anton sudah dikenal seorang yang religius dan dermawan. Anton membangun bisnis keluarga yang religius dengan memberikan santunan-santunan kepada kaum dhuafa dan masyarakat yang lebih membutuhkan dengan membuat kegiatan pengajian di lingkungan rumahnya. Kegiatan pengajian tersebut sudah

dilakukan sejak lama sekitar tahun 2003 sampai saat ini dan anggotanya berjumlah kurang lebih 10.000 orang. Hal ini dijelaskan langsung oleh Farida selaku Istri Anton.

Selain itu Anton juga merupakan pembina koperasi petani tebu wilayah kerja Jawa Tengah dan Jawa Timur. Bahkan dalam laman merdeka.com memaparkan bahwa Anton telah membina lebih dari 10 ribu petani tebu di Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat (merdeka.com, 10/04/2016). Hal ini sudah dilakukan Anton sebelum menjadi Walikota Malang dan sampai sekarang tetap menjadi pembina untuk petani tebu. Personal branding yang dimiliki Anton sukses membuat Anton mendapat kepercayaan untuk menjadi Walikota Malang tahun 2013-2018. Pada masa pemilihan Walikota Malang 2013, Anton didukung oleh para Kiai Nadhatul Ulama (NU) untuk mencalonkan diri sebagai Walikota Malang, karena sebelumnya Anton tidak memiliki *basic* politik.

### **3. Relasi Atau Pergaulan**

Relasi atau pergaulan tidak dapat dilepaskan dari kehidupan manusia, karena pada dasarnya manusia adalah makhluk yang saling membutuhkan. Dalam istilah sosiologi relasi atau *relation* adalah hubungan antar sesama individu. Uraian secara jelas relasi adalah hubungan timbal balik antar individu satu dengan individu lain dan saling mempengaruhi (Adip, 2014). Sehingga tidak dipungkiri juga interaksi sosial yang menghasilkan relasi tersebut terjadi di kehidupan Anton yang mana akan dibahas secara rinci dalam subbab ini. Pada masa pertumbuhan dan perkembangan, relasi yang dibangun Anton sangat luas. Sebelum menjadi Walikota Malang, Anton yang mempunyai *background* seorang pengusaha, tidak dipungkiri lingkup pertemanannya kebanyakan relasi bisnisnya. Akan tetapi mengingat Anton sebelum menjadi Walikota Malang sangat aktif di beberapa organisasi yang berkaitan dengan Islam, seperti organisasi Persatuan Islam Tionghoa Indonesia (PITI) Malang Raya dan Pengurus Cabang Nahdatul Ulama Kota Malang, relasi sosialnya pun terdapat dikalangan Pemuka Agama Islam (Kiai-kiai) di lingkungan Kota Malang.

Selain itu dengan aktif mengikuti organisasi NU, yang mana anggotanya dari segala kalangan baik kalangan akademis, pengusaha, hingga masyarakat umum. Sehingga dengan Anton mengikuti organisasi sosial di Kota Malang berdampak pada relasi dan pergaulan yang bertambah banyak, bahkan dari banyak kalangan termasuk juga kalangan akademis. Sebagai contohnya yaitu Dr. KH. Isroqunnajah yang saat ini menjabat sebagai Ketua PCNU Kota Malang, disisi lain beliau juga merupakan Wakil Rektor Bagian Kemahasiswaan Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Sehingga sebelum menjadi Walikota Malang, Anton sudah mempunyai relasi sosial dari perguruan tinggi.

Pada saat menjabat sebagai Walikota Malang, Anton memiliki lima (5) tim ahli yaitu dalam bidang ekonomi, IT, keagamaan, tata kelola kota dan infrastruktur, serta anak muda kreatif atau MCF. Rata-rata dari dosen UB, tapi ada juga dari dosen UIN dan ITN. Khususnya pada penelitian ini yaitu kebijakan surat edaran tentang pelaksanaan shalat berjamaah awal waktu bagi ASN Kota Malang dengan kata lain kebijakan yang berkaitan dengan Islam, yaitu dengan memanfaatkan relasi sosial yang sudah dikenalnya yaitu Dr. KH. Isroqunnajah yang merupakan Wakil Rektor Universitas Islam Negeri Mulana Malik Ibrahim Malang sebagai tim ahli bagian keagamaan. Akan tetapi Anton menjelaskan bahwa tim ahli bagian keagamaan yang dimilikinya tidak berkaitan dengan diputuskannya kebijakan surat edaran tersebut. Dengan artian bahwa keputusan surat edaran tersebut bukan merupakan aspirasi ataupun pertimbangan dari tim ahli bagian keagamaan yang dimilikinya. Akan tetapi menilai bahwa relasi sosial yang dimiliki Anton lebih dominan pada masyarakat yang religius yaitu dari anggota organisasi Islam yang diikutinya. Mengartikan bahwa relasi sosial yang dibangunnya sejak lama dapat mempengaruhi pembentukan karakter Anton yang religius seperti sekarang.

#### **4. Faktor Organisasi**

Organisasi adalah suatu sistem perserikatan formal, berstruktur, dan terkoordinasi dari sekelompok orang yang bekerja sama dalam mencapai tujuan tertentu (Hasibuan, 2011:120). Dapat didefinisikan bahwa Organisasi menjadi wadah bagi sekumpulan orang yang memiliki visi, misi dan tujuan yang sama. Sehingga tidak dipungkiri bahwa organisasi juga dapat mempengaruhi perilaku orang tersebut. Bahkan dengan mengikuti organisasi dapat mempengaruhi cara berpikir orang yang mengikuti organisasi tersebut. Dalam subbab ini akan memaparkan keterkaitan organisasi yang diikuti oleh Anton dapat mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang telah diputuskan, khususnya kebijakan surat edaran tentang himbuan shalat berjamaah bagi aparatur sipil negara Kota Malang. Akan tetapi sebelum pembahasan lebih dalam, peneliti akan membedakan organisasi yang diikuti oleh Anton menjadi dua macam yaitu, organisasi sosial, organisasi politik dan organisasi publik.

**Pertama, Organisasi Sosial** yang diikuti oleh Anton ada dua yaitu Persatuan Islam Tionghoa Indonesia (PITI) Malang Raya dan Pengurus Cabang Nahdatul Ulama (PCNU) Kota Malang. Organisasi sosial pertama dalam pembahasan ini adalah organisasi PITI. Sekitar tahun 2003 Anton yang mempunyai keturunan etnis Tionghoa mengikuti organisasi PITI. Organisasi PITI diprakasai oleh H. Abdurhman Chand yang merupakan seorang pengusaha beretnis Tionghoa, sedangkan di Malang Raya didirikan pada tahun 1982 hal ini disampaikan oleh Edi Sucipto yang merupakan salah satu perintis organisasi PITI di Malang

Raya. Organisasi ini tidak hanya dikawasan Kota Malang, akan tetapi mencakup kawasan yang luas yaitu Kota Malang, Kabupaten Malang dan Kota Batu.

Organisasi yang pernah dipimpin oleh Anton ini juga membuka diri kepada masyarakat luas dengan menjalankan kegiatan-kegiatan seperti dakwah sosial dan memberi santunan kaum duafa, ataupun kalau hari raya Idul Fitri membagikan zakat-zakat, dengan harapan dapat menunjukkan kepada masyarakat bahwa eksistensi PITI juga seperti organisasi-organisasi kemasyarakatan lainnya. Pada saat menjabat sebagai Walikota Malang dan Ketua PITI Malang Raya tidak menutup kemungkinan bahwa Anton juga menyerap aspirasi-aspirasi yang terdapat di organisasi tersebut. Akan tetapi, khususnya dalam penelitian ini yang mana berkaitan tentang kebijakan surat edaran tentang himbuan shalat berjamaah bagi ASN Kota Malang tidak ada kaitannya dengan organisasi tersebut. Dengan artian bahwa kebijakan tersebut bukan termasuk aspirasi dari anggota PITI Malang Raya. Hal tersebut dijelaskan langsung oleh Edi Sucipto yang saat ini merupakan salah satu dewan pembina organisasi tersebut.

Organisasi sosial kedua adalah PCNU Kota Malang, Anton mengikuti organisasi tersebut cukup lama sekitar tahun 2003. Hal ini diperjelas oleh pendapat Asif bahwa Anton sangat aktif dalam organisasi ini hingga sekitar lima tahun sebelum menjabat sebagai Walikota Malang, Anton dipercayai menjadi pengurus PCNU Kota Malang yaitu menjabat sebagai bendahara umum, bahkan sampai saat ini tetap menjabat sebagai bendahara umum PCNU Kota Malang.

Keaktifan yang dilakukan oleh Anton dalam organisasi tersebut, tidak menutup kemungkinan bahwa pada saat Anton menjabat sebagai Walikota Malang terdapat aspirasi-aspirasi anggota NU dalam kebijakannya. Khususnya dalam penelitian ini yang mana kebijakan tentang himbuan pelaksanaan shalat berjamaah bagi ASN Kota Malang yang notabennya merupakan kebijakan berkaitan tentang Islam. Akan tetapi dalam penjelasan Asif Budairi memeparkan bahwa kebijakan tersebut tidak ada kaitannya secara langsung, dalam artian bukan merupakan aspirasi dari Kiai-kiai PCNU ataupun anggota PCNU lainnya.

**Kedua, Organisasi Politik** yaitu keikutsertaan Anton dalam dunia politik dimulai dari pencalonan sebagai Walikota Malang. Organisasi politik yang di ikuti oleh Anton adalah Dewan Pimpinan Cabang Partai Kebangkitan Bangsa (DPC PKB) Kota Malang. Setelah dilantik menjadi Walikota Malang, sekitar dua atau tiga bulan Anton terpilih menjadi Ketua DPC PKB Kota Malang, hal tersebut dipaparkan langsung oleh Zaini Nashiruddin selaku sekretaris DPC PKB Kota Malang.

Memang jabatan sebagai Ketua DPC PKB Kota Malang, tidak bisa dipungkiri bahwa aspirasi-aspirasi daripada pengurus atau anggota DPC PKB Kota Malang diterima Anton dalam mempertimbangkan kebijakan yang akan diputuskan. Termasuk terdapat kemungkinan keterkaitan DPC PKB Kota Malang dengan kebijakan surat edaran tentang himbauan pelaksanaan shalat berjamaah bagi ASN Kota Malang yang diputuskan oleh Anton tahun 2016. Akan tetapi, Zaini menjelaskan bahwa bisa saja kebijakan tersebut adalah usulan daripada kader DPC PKB Kota Malang ataupun anggota PC NU Kota Malang. Selain itu Zaini juga menjelaskan bahwa sikap DPC PKB Kota Malang mengenai kebijakan tersebut yaitu mendukung penuh karena pada dasarnya kebijakan tersebut dinilai sebagai kebijakan yang baik bagi pegawai muslim di lingkungan Kota Malang.

**Ketiga, Organisasi Publik** adalah organisasi yang didirikan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan jasa publik dan layanan *civil* (Ndraha, 2005:18). Organisasi publik berperan penting dalam sebuah negara, karena organisasi ini adalah organisasi pemerintah. Tujuan dari organisasi ini adalah untuk memberikan pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat, guna kesejahteraan masyarakat Indonesia sebagaimana yang tertulis dalam konstitusi Negara Indonesia.

Balai Kota Malang merupakan salah satu contoh dari organisasi publik, termasuk juga pegawai-pegawai pemerintahan yang memberikan pelayanan kepada masyarakat Kota Malang. Organisasi publik di Kota Malang ini dipimpin oleh seorang Walikota dan dibantu oleh Wakil Walikota. Keputusan ataupun kebijakan yang disahkan oleh Walikota Malang merupakan suatu peraturan yang bertujuan untuk mengoptimalkan fungsi daripada organisasi publik tersebut. Termasuk juga kebijakan mengenai pelaksanaan shalat berjamaah bagi aparatur sipil negara di Kota Malang yang disahkan oleh Anton tahun 2016, yang pada saat itu menjabat sebagai Walikota Malang. Sebelumnya, dalam memutuskan suatu kebijakan dalam organisasi publik di Kota Malang terdapat dua faktor yang mempengaruhi yaitu, visi Kota Malang dan sikap resmi Pemerintah Kota Malang.

Faktor pertama, visi Kota Malang adalah “Kota Malang Bermartabat”. Berdasarkan website resmi Pemerintah Kota Malang terdapat pemaparan dari visi Kota Malang yaitu Baldatun Thoyibatun Wa Robbun Ghofur yang berarti tercipta situasi, kondisi, tatanan dan karakter yang mulia bagi Kota Malang berserta segenap masyarakatnya ([malangkota.go.id](http://malangkota.go.id)).

Keterkaitan visi Kota Malang dengan kebijakan surat edaran tersebut terdapat dalam kata “bermartabat”. Hal tersebut dijelaskan oleh Anton kepada peneliti pada saat wawancara dilakukan. Kebijakan tersebut di sisi lain dapat bertujuan untuk meningkatkan martabat dari ASN Kota Malang. Menurut Suparman (2014: 21) menjelaskan martabat manusia adalah

kedudukan manusia yang terhormat sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa yang berakal budi sehingga manusia mendapat tempat yang tinggi dibandingkan makhluk yang lain. Dengan memutuskan kebijakan mengenai himbauan shalat berjamaah awal waktu mengartikan bahwa Anton mengharapkan ASN Kota Malang dapat meningkatkan martabatnya sebagai manusia yang mempunyai akal budi sehingga lebih mementingkan kewajiban beragama daripada pekerjaan.

Faktor kedua adalah sikap resmi Pemerintah Kota Malang. Segala bentuk kebijakan maupun keputusan yang disahkan oleh Walikota Malang merupakan sikap resmi pemerintah Kota Malang, begitu juga kebijakan ataupun keputusan yang disahkan oleh Anton. Sebelum diberlakukannya kebijakan berkaitan dengan Islam yang diputuskan oleh Anton pada tahun 2016, sebenarnya terdapat Perda Syariah yang sudah diberlakukan di Kota Malang. Perda Syariah tersebut adalah Peraturan Daerah Kota Malang nomor 8 tahun 2005 tentang larangan tempat pelacuran dan perbuatan cabul.

Selain itu, tahun 2013 Anton mengeluarkan kebijakan tidak tertulis (pernyataan lisan pejabat publik) yang berkaitan dengan Islam. Kebijakan tersebut yaitu menghimabau seluruh ASN Kota Malang untuk menyumbangkan 2,5% dari tambahan pendapatan untuk disumbangkan kepada Badan Amil Zakat Nasional (Baznas) Kota Malang setiap bulannya. Sumbangan 2,5% tersebut diambil dari tambahan gaji pokok, sehingga apabila seorang ASN menerima gaji Rp.2000.000,- (dua juta rupiah) dan mendapatkan tambahan pendapatan senilai Rp.1.000.000 (satu juta rupiah) maka dari tambahan pendapatan satu juta rupiah tersebut dipotong 2,5% untuk disumbangkan kepada Baznas Kota Malang. Kebijakan tersebut bertujuan untuk memberikan bantuan atau sumbangan kepada pembangunan masjid-masjid di lingkungan Kota Malang, hal tersebut dijelaskan oleh Isnan Alami selaku kepala bagian keagamaan bagian kesejahteraan rakyat Kota Malang.

Berlakunya kebijakan tertulis ataupun lisan yang berasakan Islam di Kota Malang merupakan bentuk peningkatan nilai religius Kota Malang. Hal ini mengartikan bahwa kebijakan yang diputuskan Anton pada tahun 2016 mengenai surat himbauan tentang pelaksanaan shalat berjamaah bagi ASN Kota Malang, bukan merupakan hal baru dalam penerapan kebijakan yang berasaskan Islam di Kota Malang. Sehingga pada penerapannya kebijakan tersebut disambut baik oleh ASN Kota Malang. Selain itu mengingat bahwa kebijakan yang diputuskan Anton hanya berupa surat edaran himbauan, maka tidak ada kekuatan hukum yang mengikat. Tidak ada sanksi hukum bagi yang tidak menerapkan kebijakan tersebut.

## **Tujuan Personal Walikota Malang Dalam Menerbitkan Surat Edaran.**

Tujuan personal dari Anton yang merupakan pemutus kebijakan surat edaran tersebut dapat diukur dari orientasi politik individu yang diterapkan oleh Anton. Karena pada dasarnya setiap aktor politik mempunyai orientasi politik masing-masing dalam kiprahnya di perpolitikan Indonesia. Termasuk juga Anton memiliki orintasi politik dalam memutuskan suatu kebijakan. Mengingat bahwa Anton baru memasuki dunia politik pada saat menjadi Walikota Malang, sehingga terdapat kemungkinan bahwa dengan adanya kebijakan tersebut dapat menarik simpati masyarakat terhadap kepemimpinan Anton. Akan tetapi hal tersebut tidak dibenarkan oleh Anton. Pada saat diwawancarai Anton menjelaskan bahwa tidak ada tujuan khusus dalam menerbitkan surat edaran tersebut, hanya saja terdapat keuntungan baginya dan pegawainnya yaitu dapat beribadah (shalat) lebih cepat sehingga tidak menunggu jam istirahat.

Selain itu orientasi politik dari Anton yang mana mengesahkan kebijakan yang berkaitan dengan Islam dapat dinilai dari cara memaknai sebuah jabatan. Pandangan politik Anton mengenai jabatan sebagai seorang yang pernah memimpin Kota Malang menjelaskan bahwa jabatan adalah kepercayaan masyarakat. Anton menjelaskan bahwa tidak akan berhasil suatu pemerintahan apabila jauh dari masyarakat.

Sedangkan pandangan politik Anton mengenai kekuasaan adalah dapat menjalankan birokrasi yang sebenarnya yaitu melayani masyarakat bukan dilayani masyarakat. Selain hal tersebut, terdapat temuan dalam penelitian ini mengenai tujuan personal Walikota Malang dalam menerbitkan surat edaran tersebut ada dua yaitu, meningkatkan religiusitas ASN dan memakmurkan tempat ibadah.

### **1. Meningkatkan Religiusitas Aparatur Sipil Negara.**

Selain adanya motif politik, tujuan diterbitkannya surat edaran yang berkaitan dengan norma/hukum Islam yang dilakukan oleh Anton pada saat menjabat sebagai Walikota Malang adalah untuk meningkatkan nilai religiusitas dari pegawai-pegawainnya. Hal ini tidak terlepas dari Anton yang memang dikenal sebagai pribadi yang religius, sehingga tidak mengherankan apabila kebijakan-kebijakan yang diputuskannya berkaitan dengan Islam. Mengingat kebijakan tersebut adalah kebijakan yang berkaitan dengan agama sehingga tim penyusunnya pada saat itu adalah bagian keagamaan bagian kesejahteraan rakyat sekretariat daerah Kota Malang yang dipimpin oleh Isnan Alami sebagai kepala bagian. Dengan diterapkannya kebijakan tersebut, tujuan Anton adalah untuk mengingatkan pegawainya bahwa lebih baik

mengutamakan urusan agama, karena urusan agama terutama shalat adalah kegiatan wajib yang harus dilakukan kaum muslim.

Selain itu dengan mengingatkan shalat berjamaah awal waktu/pada saat mendengar adzan berkumandang, seperti yang dijelaskan oleh Alami bahwa terdapat nilai-nilai yang terkandung didalamnya seperti nilai ketaqwaan, nilai kedisiplinan dan nilai kepatuhan. Makna yang terkandung didalamnya tersebut sehingga diharapkan dapat memperbaiki moral pegawai menjadi lebih baik dengan lebih taqwa dan patuh kepada Tuhan dan lebih disiplin baik urusan agama ataupun pekerjaan.

## **2. Memakmurkan Tempat Ibadah**

Temuan dalam penelitian ini yang selanjutnya adalah memakmurkan tempat ibadah khususnya masjid sebagai tujuan dari penerapan kebijakan surat edaran yang diputuskan Anton (mantan Walkot Malang). Selain itu sebelum perumusan kebijakan tersebut, insiprasi untuk menerapkan kebijakan tersebut didapatkan Anton pada saat melakukan perjalanan Umroh ke Tanah Suci Mekkah. Dengan memperhatikan masyarakat Mekkah apabila mendengar Adzan, masyarakat Mekkah secara langsung memberhentikan semua aktifitas yang dilakukan dan berbondong-bondong menuju ke Masjid, hal tersebut dipaparkan oleh Anton pada saat diwawancarai oleh peneliti.

Selain terinspirasi dari masyarakat Kota Makkah apabila mendengar adzan berkumandang, Anton menjelaskan bahwa beliau menerbitkan kebijakan tersebut karena memperhatikan tempat ibadah khususnya masjid di instansi-instansi Pemerintah Kota Malang. Tempat ibadah pegawai muslim yang beradaha di instansi Pemerintah Kota Malang, yaitu masjid kurang diperhatikan atau dirawat dengan baik. Sehingga dengan diterapkannya surat edaran tersebut dengan tujuan masjid-masjid khususnya di instansi pemerintah Kota Malang dirawat dengan baik.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil temuan penelitian dapat disimpulkan bahwa dari semua indikator yang mempengaruhi terdapat faktor yang kurang mempengaruhi dan yang mempengaruhi dalam terbitnya surat edaran Walikota Malang tentang himbauan shalat berjamaah bagi aparatur sipil Negara di Kota Malang tahun 2016. Faktor yang kurang mempengaruhi adalah faktor pendidikan dan faktor pekerjaan. Sedangkan faktor yang mempengaruhi adalah faktor relasi atau pergaulan dan faktor organisasi. Faktor pendidikan Anton dinilai kurang mempengaruhi karena didominasi dengan sekolah-sekolah formal pada umumnya, yang mana bukan sekolah

yang berprinsip Islam. Sehingga tidak berkaitan mengenai pendidikan dengan surat edaran yang dikaji dalam penelitian ini. Selanjutnya faktor pekerjaan, berdasarkan temuan melihat riwayat pekerjaan Anton tidak ada yang berhubungan dengan pekerjaan seperti dakwah atau yang berkaitan dengan Islam.

Faktor yang mempengaruhi adalah faktor relasi atau pergaulan, meskipun tim ahli bagian keagamaan yang dimiliki oleh Anton tidak ikut serta dalam perumusan kebijakan tersebut. Akan tetapi relasi atau pergaulan dapat mempengaruhi terbentuknya pribadi Anton, mengingat relasi atau pergaulan Anton kebanyakan dari anggota organisasi yang berkaitan dengan Islam. Faktor yang mempengaruhi selanjutnya adalah faktor organisasi. Riwayat organisasi sosial maupun politik yang diikuti Anton semuanya organisasi yang berkaitan dengan Islam. Sehingga peneliti menyimpulkan bahwa dengan mengikuti organisasi berkaitan dengan Islam jauh sebelum menjadi Walikota Malang maka banyak mempengaruhi karakter religius dari Anton itu sendiri. Sehingga tidak mengherankan apabila memutuskan kebijakan yang berkaitan dengan Islam.

Selain itu dalam tujuan personal Anton menerapkan kebijakan tersebut yang mana diukur dengan indikator orientasi politik individu, peneliti menyimpulkan bahwa indikator tersebut juga dapat mempengaruhi Anton dalam memutuskan kebijakan tersebut. Orientasi politik yang dimiliki oleh Anton dinilai dari perannya dalam memutuskan kebijakan politik atau kebijakan publik. Mengenai perannya dalam kebijakan surat edaran tentang himbuan pelaksanaan shalat berjamaah bagi ASN di Kota Malang ini memberikan dampak yang cukup signifikan terhadap perubahan positif pegawai muslim Kota Malang. Selain itu temuan dari tujuan personal Anton adalah untuk meningkatkan religiusitas aparatur sipil negara di lingkungan Kota Malang khususnya yang beragama Islam. Selain itu tujuan personal lainnya adalah untuk memakmurkan tempat ibadah khususnya masjid di lingkungan Pemerintah Kota Malang.

## **REKOMENDASI**

Berdasarkan hasil penelitian dan kesimpulan di atas, peneliti memberikan beberapa rekomendasi. Pertama, Pemerintah Kota Malang dapat melakukan evaluasi dari kebijakan tersebut, sehingga apabila memperluas kebijakan tersebut dapat menghimbau seluruh masyarakat Kota Malang yang beragama Islam untuk menerapkan kebijakan shalat tepat waktu dan mengutamakan shalat berjamaah karena mengingat kebijakan tersebut memberikan dampak positif bagi umat muslim. Kedua, Pemerintah Kota Malang juga memperhatikan

minoritas agama lain yaitu dengan memberlakukan kebijakan yang sama mengenai beribadah sehingga diharapkan tidak melahirkan kecemburuan sosial diantara masyarakat Kota Malang.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adip, A Muzazin. 2014. Pola Hubungan Sosio-Kultural di Kampoeng Ilmu Jl. Semarang No. 55 Surabaya Kaitannya dengan Empat Elemen (Social, Budaya, Pendidikan, Ekonomi) Sebagai Landasan Berdirinya. Skripsi, UIN Sunan Ampel Surabaya.
- Angkari, Sherlycin. 2013. Motif Masyarakat Surabaya dalam Menonton Progam *Good Morning Hard Rockers On SBO*. Surabaya: Jurnal E-Komunikasi, 2013, 1(3): 37-46.
- Detik.com. 2014, September 15. Ini Syarat Calon Kepala Daerah di RUU Pilkada. [Online] Dari: <https://news.detik.com/berita/d-2690602/ini-syarat-syarat-calon-kepala-daerah-di-ruu-pilkada>. [Diakses: 13 Maret 2019].
- Haryanto, S. 2012. Spektrum Teori Sosial dari Klasik Hingga Postmodern. Yogyakarta: Ar-Ruz Media.
- Hasibuan, Malayu S. P. 2011. Manajemen Sumber Daya Manusia. Jakarta: Bumi Aksara
- Hukumonline. 2015, Januari 11. Surat Edaran, 'Krikil' dalam Perundang-Undangan. Online. Dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54b1f62361f81/surat-edaran--kerikil-dalam-perundang-undangan>. [Diakses: 20 April 2019].
- Merdeka. 2016, April 10. Abah Anton Walikota Malang Yang Dulunya Pernah Jadi Sales dan Sopir. [Online]. Dari: <https://www.merdeka.com/pendidikan/abah-anton-walikota-malang-yang-dulunya-pernah-jadi-sales-dan-sopir.html> [Diakses: 13 April 2019].
- Muhtada, D. 2014. Perda Syariah di Indonesia : Penyebaran, Problem, Dan Tantangan. [Online] Dari: [https://www.academia.edu/11761775/Perda\\_Syariah\\_di\\_Indonesia\\_Penyebaran\\_Problem\\_dan\\_Tantangannya](https://www.academia.edu/11761775/Perda_Syariah_di_Indonesia_Penyebaran_Problem_dan_Tantangannya). [Diakses: 29 Desember 2018].
- Ndraha, Taliziduhu. 2005. Teori Budaya Organisasi. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Portal Resmi Pemerintah Kota Malang. Visi Misi Kota Malang. [Online]. Dari: <https://malangkota.go.id/sekilas-malang/visi-dan-misi/>. [Diakses: 23 Maret 2019].
- Rahardjo, M. 2017. Studi Kasus dalam Penelitian Kualitatif: Konsep dan Prosedurnya. *Artikel Ilmiah*. [Online] Dari: <http://repository.uin-malang.ac.id/1104/>. [Diakses: 27 Oktober 2018].
- Suparman, Y. P. 2014. Pengaruh Pembinaan Rohani Terhadap Sikap Siswa dalam Mengaplikasikan Nilai Religius di SMAN 1 Seputih Raman Lampung Tengah Tahun Ajaran 2012/2013. Skripsi, Universitas Lampung.
- Syamsuddin, M. Din. 2018. Politik Perda Syariat dialektika Islam dan Pancasila di Indonesia. Yogyakarta: Suara Muhammadiyah.

