

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penulisan**

Pemerintah daerah di seluruh Indonesia mempunyai hak, wewenang dan kewajiban dalam menjalankan pemerintahan daerahnya serta mengurus sendiri kepentingan masyarakat sesuai aspirasi masyarakat daerah tersebut dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Kebijakan tentang Pemerintah Daerah telah diputuskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang telah diperbarui menjadi Undang-Undang Nomor 23 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 suatu kebijakan untuk kepentingan daerah tersebut. Suatu kebijakan yang diputuskan oleh pemerintah daerah haruslah yang sesuai aspirasi serta yang dibutuhkan oleh masyarakat daerah 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 yang terkenal dengan negara berpenduduk

mayoritas Islam yang mana sangat berpegaruh dalam formulasi kebijakan daerah, 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 ini dikemukakan oleh Muhtada (2014) yaitu sampai tahun 2013 telah mencapai 422 buah Perda Syariah yang sudah diterbitkan oleh pemerintah-pemerintah daerah di Indonesia. Sebanyak 422 buah Perda Syariah yang telah diterbitkan, 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. Menurut Zafrullah Salim dalam laman [luk.staff.ugm.ac.id](http://luk.staff.ugm.ac.id) menjelaskan bahwa surat edaran merupakan suatu perintah pejabat tertentu kepada bawahannya/orang di bawah binaannya yang mana tidak mempunyai

kekuatan mengikat karena pejabat yang menerbitkannya tidak memiliki dasar hukum dalam menerbitkan surat edaran tersebut. Surat edaran tidak memerlukan suatu peraturan kebijakan yang diterbitkan semata-mata berdasarkan kewenangan bebas namun perlu perhatikan beberapa faktor sebagai dasar pertimbangan antara lain yaitu diterbitkan hanya karena keadaan yang mendesak, terdapat peraturan terkait yang tidak jelas yang butuh ditafsirkan, substansi tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, dan dapat dipertanggung jawabkan secara moral dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik ([luk.staff.ugm.ac.id](http://luk.staff.ugm.ac.id), 04/02/2012). Suatu surat edaran yang diputuskan kepala daerah baik Bupati ataupun Walikota tidak bersifat mengikat karena pada dasarnya surat edaran bukan peraturan perundang-undangan. Selain itu surat edaran adalah untuk memberikan petunjuk lebih lanjut mengenai suatu norma peraturan perundang-undangan yang bersifat umum ([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.

Diterbitkannya himbauan ini bagi seluruh aparatur sipil negara di Kota Malang memberikan keuntungan bagi pegawai muslim yang bekerja, seperti halnya pegawai muslim secara langsung diberikan kemudahan untuk melaksanakan shalat farhu secara tepat waktu. Mengerjakan shalat fardhu secara tepat waktu merupakan hal yang harus diutamakan bagi kaum muslim, hal ini seperti yang dijelaskan dalam laman rumaysho.com (2014) “*Dan datanglah orang-orang setelah mereka yang menyia-nyiakan shalat.*” (QS. Maryam: 59), Al Qosim berkata bahwa yang dimaksud ayat ini, dengan hadist yang berbunyi “Mereka yang menyia-nyiakan waktu shalat. Sedangkan jika sampai meninggalkan shalat, maka kafir” (rumaysho.com, 06/04/2014).

Kemudian pengertian dari shalat berjamaah adalah shalat yang dikerjakan secara bersama-sama oleh dua orang atau lebih, seorang menjadi imam dan yang lain menjadi makmum dengan syarat-syarat yang telah ditentukan (Afridilla, 2015:2). Melaksanakan shalat berjamaah memiliki banyak keutamaan, salah satunya sebagai sarana penyatuan hati dan fisik serta saling mengenal satu sama lain sehingga timbul rasa persaudaraan sesama muslim serta melatih mental dan disiplin. Selain itu terdapat juga keuntungan yang didapatkan oleh pegawai muslim jika melakukan shalat berjamaah yaitu secara tidak langsung mendapatkan *fatigue allowance* (kelonggaran waktu untuk melepaskan lelah). Dengan adanya himbauan shalat berjamaah ini memberikan dispensasi terhadap waktu istirahat kerja, yang mana kebanyakan kantor instansi pemerintahan memberlakukan jam istirahat untuk pegawainya adalah jam 12.00 WIB. Akan tetapi dengan

diberlakukannya surat himbauan ini dapat memberikan waktu pegawai muslim untuk istirahat lebih awal yang mana waktu adzan shalat dzuhur di Kota Malang sekitar jam 11.30 WIB. Dengan demikian dengan adanya surat himbauan ini memberikan keuntungan lebih khususnya pegawai muslim di Kota Malang.

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”.

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.

Berdasarkan uraian dari latar belakang di atas, maka penelitian ini lebih difokuskan terhadap apakah motif di balik terbitnya surat edaran Walikota Malang tentang himbauan shalat berjamaah bagi aparatur sipil negara di Kota Malang tahun 2016.

## **B. Rumusan Masalah**

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

1. Apa saja faktor-faktor yang melatarbelakangi terbitnya surat edaran Walikota Malang tentang himbauan shalat berjamaah bagi aparatur sipil negara di Kota Malang?
2. Bagaimana tujuan personal Walikota Malang dalam menerbitkan surat edaran tentang himbauan shalat berjamaah bagi aparatur sipil negara di Kota Malang?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan diadakannya penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui informasi mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi terbitnya surat edaran Walikota Malang tentang himbauan shalat berjamaah bagi aparatur sipil negara di Kota Malang.
2. Untuk mengetahui informasi tujuan personal Walikota Malang dalam menerbitkan surat edaran tentang himbauan shalat berjamaah bagi aparatur sipil negara di Kota Malang.

### **D. Manfaat Penelitian**

Ada beberapa manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini, 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 diterbitkannya kebijakan oleh Walikota Malang tentang himbauan shalat berjamaah bagi aparatur sipil negara serta mengenai tujuan personal Walikota Malang dalam menerbitkan kebijakan tersebut.

## 2) Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi peneliti lain dan dapat menjadi referensi dalam mengembangkan *reseacrh* peneliti-peneliti selanjunya.

## E. Kajian Pustaka

Terdapat beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan topik yang dibahas dalam penelitian ini. Dalam subbab ini akan menjelaskan mengenai perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian terdahulu, selain itu juga akan dikelompokkan sesuai dengan penelitian-penelitian yang berkaitan. Tujuan dari pengelompokan ini adalah untuk mempermudah dalam memahami penulisan dari kajian pustaka ini.

Kategori pertama adalah tentang penelitian yang dilakukan mengenai Peraturan Bupati/Walikota yang berkaitan dengan asas Islam. penelitian pertama dilakukan oleh Mathori (2016) yang mana dalam penelitian ini memaparkan bahwa pandangan hukum Islam terhadap program Shalat Jama'ah Berhadiah yang diimplementasikan di Kota Bengkulu berdampak terhadap sasaran program atau pelaku kegiatan, hal ini karena dijanjikan suatu hadiah sehingga dapat berpengaruh terhadap perubahan niat orang-orang yang imannya masih lemah yang menjalankan program shalat jama'ah berhadiah ini. Mathori menjelaskan temuannya dalam penelitian ini bahwa hukumnya sah, apabila niat shalatnya karena Allah Ta'ala. Akan tetapi bisa

menjadi tidak sah shalatnya dan haram hukumnya apabila niatnya ingin mendapatkan hadiah yang dijanjikan oleh pemerintah Kota Bengkulu.

Penelitian kedua yang dilakukan oleh Mubarok (2016), dalam penelitian ini memaparkan bahwa aktivitas Humas Pemerintah Kabupaten Rokan Hulu dalam mensosialisasikan Peraturan Bupati Nomor 18 Tahun 2011, yaitu meliputi memberikan informasi dan sosialisasi terkait Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu dengan menggunakan media cetak, media massa, media elektronik dan media ruang lainnya seperti dengan pembuatan buku, brosur cctv, dan spanduk yang berisikan tentang Peraturan Bupati tentang shalat berjamaah bagi pegawai negeri sipil yang berada di Kabupaten Rokan Hulu.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Afridilla (2015), penelitian ini memaparkan bahwa dalam mencapai efektivitas Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 18 Tahun 2011 tentang ketentuan wajib shalat berjamaah bagi pegawai di lingkungan Pemkab tersebut terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi antara lain yaitu kurangnya kemampuan pegawai dalam memahami isi Perda Syariah tersebut. Selain itu terdapat juga kurangnya motivasi dari PNS untuk menegakkan Perda, dan meningkatkan budaya organisasi yang menjunjung norma dan agama untuk menjalankan kewajiban menjalankan shalat.

Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Rafita, Agustin, Adhiputra, Wulandya dan Sanaky (2014), penelitian ini memaparkan bahwa bahwa

terdapatnya pengaruh kebijakan wajib salat berjamaah terhadap etos kerja pegawai daerah Kabupaten Rokan Hulu. Kebijakan ini dapat berpengaruh karena pegawai daerah setuju dan optimis dengan kebijakan yang berdampak positif bagi pegawai daerah tersebut. Selain itu hasil tersebut didukung oleh pernyataan Kasubag Kegiatan Keagamaan Sekretariat Daerah Rokan Hulu, bahwa penerapan kebijakan tersebut merupakan suatu langkah untuk membina akhlak pegawai daerah Kabupaten Rokan Hulu.

Selanjutnya merupakan penelitian-penelitian dengan kategori penelitian yang berhubungan dengan Perda Syariah, yaitu penelitian yang dilakukan oleh Susanto (2017), berdasarkan penelitian tersebut terdapat temuan bahwa implementasi dari Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pandai Membaca Al-Qur'an di Kecamatan Bangkinang Kota Kabupaten Kampar tersebut belum efektif dan terdapat banyak kendala. Indikator penyebabnya adalah pertama dalam hal komunikasi, belum maksimalnya sosialisasi. Kedua sumber daya, belum maksimal dalam segi pelaksanaannya. Ketiga disposisi, sikap dan konsistensi implementator yang terkesan mengabaikan Perda tersebut. Keempat struktur birokrasi, sebagai implementator belum bisa berperan sesuai tugas, fungsi dan tanggung jawabnya.

Selanjutnya adalah penelitian yang dilakukan oleh Saputra (2016), dalam penelitian ini menjelaskan bahwa terdapat temuan yang mana agama dan negara adalah dua lembaga yang mempunyai beberapa kemiripan, karena keduanya memiliki unsur pembentuk yang sama. Masing-masing mempunyai pemimpin warga serta simbol dan ritus. Dalam penerapannya ternyata

ditemukan banyak sekali kelemahan dan kesalahan definisi atas Perda Syariah itu, yang ternyata sebagian besarnya adalah Perda mengenai ketertiban umum. Selain itu masalah lingkungan keluarga dan masyarakat yang komitmennya sudah mengalami penurunan terhadap penerapan nilai dan norma.

Selanjutnya jurnal yang ditulis oleh Yunus (2015), Jurnal ini memaparkan bahwa penerapan Syariat Islam yang merupakan dakwah yang dilakukan oleh para nabi dan rasul, seharusnya hukum Islam dapat diterapkan, sehingga hukum inilah yang akhirnya mengatur kehidupan manusia. Hal ini dikarenakan hukum yang berasal dari Allah SWT adalah hukum yang paling adil dan sempurna. Sedangkan hukum yang dibuat manusia, pasti mengandung unsur ketidakadilan, kecurangan dan keberpihakan kepada kelompok tertentu.

Kemudian, Na'imah (2016) dalam penelitian ini memaparkan bahwa Perda-Perda yang berbasis Syariah jika dihubungkan dengan negara dan agama dalam perspektif Pancasila dapat dilihat dari kembalinya bangsa Indonesia ke UUD 1945 melalui Dekrit Presiden jika dikaitkan dengan Naskah Piagam Jakarta, yang mana telah memberikan tempat bagi terbentuknya perundang-undangan nasional yang berdasarkan pada Syariat Islam. Dengan kata lain ada peluang yang diberikan oleh konstitusi untuk dimanfaatkan umat Islam dalam pembentukan perundang-undangan nasional

yang didasarkan kepada Syariat Islam sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Selanjutnya, penelitian yang dilakukan oleh Libbi, Antikowati dan Soetidjono (2013) yang mana terdapat temuan bahwa Peraturan Daerah berperspektif Syariah Islam di Indonesia tidak mencerminkan konsep hak asasi manusia, karena bertentangan dengan prinsip-prinsip dalam hak asasi manusia. Selain itu dalam penelitian ini memaparkan juga bahwa Peraturan Daerah berperspektif Syariah Islam terdapat ketidaksesuaian dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Kemudian, Abra (2016) dalam penelitian ini menjelaskan bahwa berdasarkan prinsip otonomi *internal right self determination* yaitu hak daerah untuk mengurus secara internal urusan daerahnya maka daerah berwenang membentuk peraturan daerahnya, terlebih lagi dengan adanya Pasal 18B UUD yang mengakui adanya otonomi khusus seperti yang diterapkan di Nanggroe Aceh Darussalam. Maka penerapan Perda Syariah adalah konstitusional dan tidak melanggar aturan hukum ataupun aturan hukum tidak tertulis yang berlaku di Indonesia.

Terakhir penelitian selanjutnya dilakukan oleh Khairullah (2017), penelitian ini memaparkan bahwa belum maksimalnya pelaksanaan Perda Syariah ini. Hal ini dikarenakan adanya hambatan yang terjadi yaitu seperti kurangnya ketersediaan tenaga pengajar dan kurangnya partisipasi

masyarakat dalam pelaksanaan Perda Nomor 2 Tahun 2013 tentang Gerakan Maghrib Mengaji di Kabupaten Kampar.

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 Walikota Malang tentang himbauan shalat berjamaah bagi ASN di Kota Malang. Penelitian terdahulu belum ada yang meneliti tentang surat edaran Walikota Malang tersebut. 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.

Table 1.1  
Kategori Kajian Pustaka

No	Jenis Pengelompokan	Temuan/hasil
1.	Peraturan Bupati/Walikota berkaitan dengan Asas Islam	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mathori (2016), Mubarak (2016), Afridilla (2015), Rafita, Agustin, Adhiputra, Wulandya dan Sanaky (2014). Temuan yang dapat diambil dari jenis kelompok penelitian ini adalah bahwa program dan keputusan yang berasaskan Islam khususnya tentang shalat berjamaah sudah diterapkan di Kota Bengkulu dan Kabupaten Rokan Hulu, dan peraturan tersebut belum diimplementasikan secara maksimal di daerah-daerah tersebut.</li> </ul>
2.	Perda Syariah	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Susanto (2017), Saputra (2016), Yunus (2015), Na'imah (2016), Libbi, Antikowati dan Soetidjono (2013), Abra (2016), Khairullah (2017). Temuan dalam jenis kelompok penelitian ini adalah terdapat beberapa Perda Syariah yang sudah</li> </ul>

		diimplementasikan dengan baik di Indonesia, akan tetapi Perda berbasis Syariah tersebut di Indonesia masih menjadi pro kontra dalam beberapa wilayah di Indonesia.
--	--	--

Sumber : Diolah oleh Penulis (2018)

## F. Kerangka Dasar Teori

Berdasarkan topik penelitian ini, terdapat dua jenis kerangka teori yang akan digunakan dalam penelitian ini. Pertama adalah teori tentang motif politik. Kedua adalah teori tentang Perda Syariah. Kerangka teori akan dijelaskan sebagai berikut.

### 1. Motif Politik

Motif politik bukanlah suatu hal yang asing dalam dunia perpolitikan di dunia, termasuk di Indonesia. Motif politik tidak lepas dari aktor-aktor politik yang memerankannya. Motif politik berkaitan dengan kepentingan politik individu, seperti kepentingan untuk mewujudkan negara yang adil dan makmur, kepentingan untuk mewujudkan bangsa dan masyarakat yang lebih baik, atau bahkan kepentingan untuk memperoleh dukungan masyarakat, kepentingan untuk mendapatkan simpati publik, dan juga kepentingan untuk kekuasaan.

Dalam teori fenomenologi terdapat penjelasan mengenai realitas subjektif yang mana memunculkan konsep *because of motive* (sebab) dan *in order to motive* (tujuan) yang mana dapat dikaitkan dalam motif

politik dalam penelitian ini. Schutz dalam (Haryanto, 2012:149) membedakan dua tipe motif, yakni motif “karena” (*because of motive*) dan motif “dalam kerangka untuk” (*in order to motive*). Motif yang pertama merupakan suatu pandangan retrospektif terhadap faktor-faktor yang menyebabkan seorang melakukan tindakan tertentu. Sedangkan motif yang kedua berkaitan dengan alasan seseorang melakukan sesuatu tindakan sebagai usahanya menciptakan situasi dan kondisi yang diharapkan di masa datang. Lebih singkatnya, “*because of motive*” merupakan sesuatu yang melatarbelakangi tindakan. Sedangkan “*in order to motive*” adalah tujuan seseorang melakukan tindakan tersebut.

Dalam kedua konsep motif politik ini yaitu, “*because of motive*” dan “*in order to motive*” dapat digolongkan dalam beberapa kategori terkait faktor-faktor yang mempengaruhi munculnya motif politik. Dalam buku yang ditulis oleh Al-Hamdi (2018:136) menjelaskan bahwa terdapat faktor-faktor yang dapat memengaruhi motif politik yang dapat dikaitkan dengan latar belakang motif politik, yaitu antara lain:

a. Faktor Pendidikan

Latar belakang pendidikan aktor politik berpengaruh terhadap kelangsungannya dalam dunia politik. Faktor utama dalam segi pendidikan yang mempengaruhi aktor politik lebih pada bidang studi atau konsentrasi keilmuan. Aktor politik yang mengambil kajian *Islamic studies* cenderung bersikap moderat-idealistik.

Sedangkan aktor politik yang mengambil kajian Ilmu Sosial lebih cenderung kritis. Latar belakang pendidikan dapat dikategorikan dalam "*because of motive*", karena berkaitan dengan pendidikan yang telah ditempuh oleh aktor politik sehingga dapat berhubungan dengan kebijakan yang diputuskan oleh aktor politik tersebut.

b. Faktor Pekerjaan

Pekerjaan dapat berpengaruh dalam penentu perubahan karakter seseorang, hal ini dikarenakan pekerjaan tersebut merupakan aktivitas yang dilakukan seseorang dalam kesehariannya. Hal ini dapat berpengaruh terhadap keputusan aktor politik. Pekerjaan saat ini maupun riwayat pekerjaan aktor politik dapat mempengaruhi dalam perubahan karakter dan kebijakan yang diputuskan oleh aktor politik tersebut. Apabila riwayat pekerjaan berkaitan dengan ke-Islaman, maka akan membentuk perubahan karakter yang lebih agamis, begitu pula sebaliknya. Pekerjaan dalam hal ini masuk dalam kategori faktor yang melatarbelakangi motif politik, hal ini berkaitan dengan pekerjaan saat ini atau riwayat pekerjaan yang dimiliki oleh aktor politik akan berpengaruh dalam keputusan politik yang diambil pada masa saat ini.

c. Faktor Relasi Atau Pergaulan

Relasi atau Pergaulan dapat menjadi faktor yang melatarbelakangi sekaligus tujuan dari motif politik yang dilakukan oleh aktor politik. Hal ini berkaitan dengan relasi yang luas maka dapat

menciptakan motif-motif politik dengan tujuan tertentu bagi aktor politik.

d. Faktor Organisasi

Faktor organisasi dapat mempengaruhi motif politik dari aktor politik. Faktor organisasi dalam penelitian ini dibedakan menjadi tiga macam yaitu, organisasi sosial, organisasi politik dan organisasi publik. Perbedaan ini bertujuan untuk mendapatkan pembahasan yang lebih terperinci. Faktor organisasi ini mencakup organisasi apa saja yang diikuti oleh aktor politik tersebut. Selain itu dari organisasi tersebut dapat dilihat dari visi organisasi tersebut dan sikap dari organisasi tersebut.

e. Faktor Orientasi Politik Individu

Setiap aktor politik mempunyai orientasi politik yang berbeda-beda. Orientasi politik tersebut juga berpengaruh terhadap tujuan personal dari motif politik atau "*in order to motive*", dari aktor politik tersebut. Hal ini dikarenakan setiap aktor politik mempunyai keterlibatan yang berbeda-beda terhadap sistem politik yang menjadi perhatiannya

## **2. Kebijakan Publik**

Suatu sistem pemerintahan dan kebijakan publik merupakan suatu hal yang berkaitan satu sama lain. Kebijakan publik menurut Nasucha (2004:37) adalah kewenangan pemerintah dalam pembuatan suatu kebijakan yang digunakan dalam perangkat peraturan hukum.

Kebijakan tersebut bertujuan untuk menyerap dinamika sosial dalam masyarakat, yang akan dijadikan acuan perumusan kebijakan agar tercipta hubungan sosial yang harmoni.

Sedangkan menurut Ramdhani & Ramdhani (2017:2) kebijakan dapat didefinisikan dengan serangkaian rencana program, aktivitas, aksi, keputusan, sikap, untuk bertindak maupun tidak bertindak yang dilakukan oleh para pihak (aktor-aktor), sebagai tahapan untuk penyelesaian masalah yang dihadapi. Implementasi kebijakan publik merupakan suatu proses lanjutan dari perumusan dan penetapan kebijakan publik. Pelaksanaan/implementasi kebijakan publik digambarkan sebagai apa yang ditetapkan secara jelas oleh pembuat kebijakan (pemerintah) yang akan memiliki dampak tertentu. Selanjutnya Jann & Wegrich (2007) menyebutkan bahwa pelaksanaan kebijakan akan menacakup unsur inti sebagai berikut:

- a. Spesifik rincian program, yakni bagaimana dan di mana lembaga atau organisasi harus menjalankan program, dan bagaimana hukum atau program ditafsirkan.
- b. Alokasi sumberdaya, yakni bagaimana anggaran didistribusikan, personil yang akan melaksanakan program dan organisasi yang bertanggung jawab atas pelaksanaan program.
- c. Keputusan, yakni bagaimana keputusan akan dilakukan (Ramdhani & Ramdhani, 2017:4).

Selain hal diatas, kebijakan publik dibagi menjadi beberapa jenis. Dalam laman [tirto.id](http://tirto.id), Dwidjowijoto (1966) membagi jenis-jenis kebijakan publik menjadi tiga kategori yakni:

- a. Berdasarkan maknanya, kebijakan publik dalam kategori ini terdiri dari dua jenis yaitu kebijakan atau hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan kebijakan atau hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan atau dibiarkan.
- b. Berdasarkan lembaga pembuat kebijakan, dalam kategori ini dibagi menjadi tiga jenis yakni:
  - 1) Kebijakan publik yang dibuat oleh legislatif.
  - 2) Kebijakan publik yang dibuat dalam bentuk kerjasama antara legislatif dengan eksekutif. Produk kebijakan publik yang dibuat oleh kerjasama kedua lembaga ini adalah undang-undang di tingkat nasional dan peraturan daerah di tingkat nasional.
  - 3) Kebijakan publik yang dibuat oleh eksekutif. Produk kebijakan publik yang dibuat oleh eksekutif biasanya dalam bentuk Keputusan Presiden, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur ataupun Keputusan Bupati/Walikota, dan seterusnya.
- c. Berdasarkan karakter dari kebijakan publik. Dalam kategori ini kebijakan publik dibagi menjadi dua yaitu, pertama adalah

regulasi versus de-regulatif atau restriktif versus non restriktif; dan kedua adalah alokatif versus distributif atau redistributif.

- 1) Kebijakan publik jenis pertama adalah kebijakan yang menetapkan hal-hal yang dibatasi dan hal-hal yang dibebaskan dari pembatasan-pembatasan. Sebagian besar kebijakan publik berkenaan dengan hal-hal yang regulatif/ restruktif dan regulatif non restruktif.
- 2) Kebijakan publik jenis kedua adalah kebijakan alokatif dan distributif. Kebijakan kedua ini biasanya berupa kebijakan-kebijakan yang berkenaan dengan anggaran atau keluaran publik (tirto.id, 10/06/2017).

### **3. Perda Syariah**

#### **a. Pengertian Perda Syariah**

Perda Syariah yang dikemukakan oleh (Muhtada, 2014) adalah setiap peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah yang secara langsung maupun tidak langsung terikat, atau setidaknya-tidaknya dianggap terikat, 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 syariah sering dimaknai sebagai Perda yang diambil dari ketentuan-ketentuan legal Syariat Islam baik yang bersifat tekstual maupun substansi ajarannya (Na'imah, 2016:154). Perda Syariat atau Syariah, yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) itu, baik provinsi maupun kabupaten/kota, adalah produk demokratis yang mencerminkan aspirasi (mayoritas) rakyat (Syamsuddin, 2018).

b. Kategori Perda Syariah

Terdapat berapa kategori dari Perda Syariah ini sendiri menurut Muhtada (2014) yaitu antara lain:

- 1) Perda-perda yang terkait dengan moralitas, yaitu meliputi Perda-perda tentang pelarangan minuman keras, prostitusi, atau perjudian.
- 2) Perda-perda yang 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 seorang muslim, yaitu peraturan tentang larangan kegiatan Ahmadiyah atau sekte-sekte muslim yang dianggap sesat lainnya.
- 6) Perda-perda tentang busana muslim termasuk kewajiban 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 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 secara horizontal, contohnya adalah Perda Syariah yang menyebar dari kabupaten satu atau kota ke kabupaten atau kota lainnya. Kasus yang dapat diambil adalah penyebaran surat edaran Walikota atau

Bupati tentang himbauan shalat berjamaah bagi aparatur sipil negara di daerah kota atau kabupaten tersebut. Contohnya adalah Surat Edaran Nomor 222/SE/1397/35.73.1333/2016 yang diterbitkan oleh Walikota Malang mengenai himbauan shalat berjamaah bagi seluruh aparatur sipil negara dan jajarannya di Kota Malang. Surat himbauan tersebut diterbitkan pada tahun 2016. Terbitnya surat edaran mengenai hal tersebut juga terjadi di Kabupaten Karawang. Dalam Surat Edaran Bupati Karawang Nomor 451/869/Kesra tertanggal 2 Februari 2018 disebutkan, seluruh aparatur sipil negara di lingkungan Pemkab, kecamatan, serta desa/kelurahan, dihimbau menghentikan seluruh kegiatan saat adzan berkumandang (m.republika.com, 25/02/2018).

## **G. Definisi Konseptual**

Definisi konseptual adalah definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara tepat suatu fenomena yang sedang diteliti. Tujuan dari definisi konseptual dalam penelitian ini adalah menjelaskan mengenai pembatasan antara konsep yang satu dengan konsep yang lainnya, yaitu :

### **1. Motif Politik**

Motif politik merupakan suatu hal yang melatarbelakangi tindakan aktor politik. Tidak hanya melatarbelakangi akan tetapi terdapat tujuan-tujuan

tertentu dari tindakan aktor politik untuk kepentingan individu, kelompok tertentu ataupun masyarakat luas.

## 2. Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah suatu aturan yang dibuat oleh pemerintah baik lembaga legislatif atau lembaga eksekutif yang mengatur kehidupan bersama guna meningkatkan ketertiban, ketentraman, kedamaian, pemenuhan hak-hak masyarakat, dan kesejahteraan masyarakat suatu bangsa. Kebijakan publik yang diputuskan oleh pemerintah ada yang mengikat dan mempunyai sanksi apabila dilanggar dan ada juga yang tidak mengikat atau tidak memiliki sanksi.

## 3. Perda Syariah

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.

## **H. Definisi Operasional**

Definisi operasional yang dikemukakan oleh Walizer & Wienir dalam Ritonga (2005:26) adalah seperangkat petunjuk yang lengkap tentang apa yang harus diamati dan bagaimana mengukur variabel atau konsep definisi operasional tersebut membantu kita untuk mengklasifikasikan gejala di sekitar ke dalam kategori khusus dari variabel. Dalam penelitian ini akan dilakukan sebagaimana diuraikan dalam tabel dibawah.

Tabel 1.2  
Operasionalisasi Konsep

Variabel	Indikator
Latar belakang motif politik ( <i>because of motive</i> )	Pendidikan
	Pekerjaan
	Relasi atau Pergaulan
	Faktor Organisasi
Tujuan motif politik ( <i>in order to motive</i> )	Orientasi Politik Individu

Sumber : Diolah oleh Penulis (2019)

## I. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Pada penelitian ini, peneliti 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). Metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus sangat tepat digunakan pada penelitian ini karena pada hakekatnya penelitian kualitatif merupakan penelitian riset yang lebih menekankan pada aspek pemahaman secara mendalam terhadap suatu permasalahan. Selain itu dengan menggunakan metode penelitian kualitatif, peneliti dapat mengungkap dan memahami sesuatu di balik fenomena yang diteliti dengan sedikit informasi atau yang diketahui.

Metode penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan studi kasus, peneliti berusaha mencermati dan menganalisis 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. Dengan menggunakan metode kualitatif deskriptif, maka data yang didapat akan lebih mendalam, akurat, dan bermakna sehingga tujuan dilakukannya penelitian ini dapat tercapai.

## **2. Sumber Data**

Arikunto dalam (Masruroh, 2013) mengemukakan bahwa sumber data dalam penelitian adalah subyek dari mana data dapat diperoleh. Sumber data dalam penelitian ini menggunakan dua macam sumber data yaitu :

- a. Sumber data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari hasil wawancara dengan narasumber. Data primer dalam penelitian ini diantaranya adalah wawancara dengan Walikota Malang periode 2013-2018. Selain itu juga dilakukan wawancara dengan Istri Walikota Malang periode 2013-2018, dan Organisasi yang diikuti oleh Walikota Malang periode 2013-2018. Sehingga akan mendapatkan data yang lebih akurat.
- b. Sumber data sekunder, berbeda dengan sumber data primer. Data sekunder merupakan data penunjang dari sumber data primer, yang

mana dalam penelitian ini berupa data yang bersumber dari literatur maupun dokumen-dokumen, ataupun naskah-naskah yang berkaitan dengan objek penelitian.

### **3. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam upaya memperoleh data-data yang dibutuhkan sesuai dengan permasalahan dalam skripsi ini, maka peneliti 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 disiapkan dan disusun sebelumnya. Adapun narasumber dalam penelitian ini yaitu meliputi :

- 1) H. Moch Anton selaku Walikota Malang periode 2013-2018, yang bertanggungjawab dalam terbitnya surat edaran tentang himbauan shalat berjama'ah bagi aparatur sipil negara di Kota Malang tahun 2016.
- 2) Hj. Dewi Farida Suryani selaku Istri Walikota Malang periode 2013-2018.
- 3) Pensiun Guru SMA YP-17 2 Malang.
- 4) Organisasi yang diikuti oleh Walikota Malang periode 2013-2018 meliputi, organisasi sosial terdiri dari Persatuan Islam Tionghoa Indonesia (PITI) Malang Raya, Pengurus Cabang Nahdatul Ulama (PCNU) Kota Malang. Organisasi politik yaitu

Dewan Pimpinan Cabang Partai Kebangkitan Bangsa (DPC PKB) Kota Malang. Serta organisasi publik yaitu Balai Kota Malang.

b. Dokumentasi

Tahap ini merupakan upaya dalam mendapatkan data sekunder yang berasal dari dokumen-dokumen yang berkaitan dengan surat edaran tentang himbauan shalat berjama'ah bagi aparatur sipil negara di Kota Malang.

#### **4. Teknik Analisis Data**

Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data kedalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan tempat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data (Moleong, 2004). Dalam penelitian ini, analisis data dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung dan sesudah pengumpulan data dalam waktu tertentu. Terdapat langkah-langkah analisis data dalam penelitian ini sebagai berikut:

a. Reduksi Data

Mereduksi data merupakan proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, abstraksi, dan transformasi data kasar yang diperoleh di lapangan studi (Salim, 2006). 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.

b. Penyajian Data

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. Dalam hal ini Miles dan Huberman (Sugiyono, 2007) menyatakan yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif. Dengan mendisplay data, maka akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja, selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami.

c. Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi

Langkah ketiga dalam analisis data kualitatif menurut Miles dan Huberman (Sugiyono, 2007) adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara, dan akan berubah-ubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung ada tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel.

Dengan demikian kesimpulan dalam penelitian kualitatif mungkin dapat menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal, tetapi mungkin juga tidak, karena masalah dan rumusan

masalah dalam penelitian kualitatif masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah penelitian berada di lapangan. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu objek yang sebelumnya masih remang-remang sehingga setelah diteliti menjadi jelas (Muhtada, 2014).

Tabel 1.3  
Metode Penelitian

Prosedur penelitian empirik (metode)		
No.	Pendekatan/Paradigma	Uraian
1.	Jenis Penelitian	Penelitian kualitatif, pendekatan studi kasus
2.	Sumber Data	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Data primer: wawancara dengan narasumber</li> <li>• Data skunder: dokumen-dokumen penunjang</li> </ul>
3.	Teknik Pengumpulan Data	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wawancara</li> <li>• Dokumentasi</li> </ul>
4.	Teknik Analisis Data	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduksi data</li> <li>• Penyajian data</li> <li>• Penarikan kesimpulan/verifikasi</li> </ul>

Sumber: Diolah oleh Penulis (2019)

## **Sistematika Penulisan**

Terdapat rencana sistematika penulisan dalam penelitian ini. Pada penulisan skripsi ini terdiri 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 digunakan dalam penelitian ini.

Sedangkan Bab II terdapat deskripsi objek penelitian yaitu membahas mengenai surat edaran Walikota Malang mengenai himbauan shalat berjamaah bagi seluruh aparatur sipil Negara di Kota Malang.

Selanjutnya adalah Bab III terdapat pembahasan yang berisi tentang hasil wawancara dan analisis dokumen yang berkaitan dengan penelitian motif terbitnya surat edaran Walikota Malang tentang himbauan pelaksanaan shalat berjamaah bagi aparatur sipil negara di Kota Malang.

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