

### **BAB III**

#### **PEMBAHASAN**

Bab ini peneliti memaparkan lebih dalam terkait dengan motif terbitnya surat edaran Walikota Malang tentang himbauan pelaksanaan shalat berjamaah yang diputuskan pada tahun 2016. Penyusunan surat edaran ini dilakukan oleh bagian keagamaan Bagian Kesejahteraan Rakyat Kota Malang. Penyusunan surat edaran tersebut diutus langsung oleh Moch. Anton yang pada saat itu menjabat sebagai Walikota Malang. Proses implementasi kebijakan tersebut, seluruh aparatur sipil negara di lingkungan Kota Malang menerima dengan baik kebijakan tersebut. Hal ini dijelaskan oleh Alami selaku kepala keagamaan Bagian Kesejahteraan Rakyat Kota Malang yang merupakan salah satu tim penyusun dari kebijakan tersebut. Selain itu Alami menjelaskan juga bahwa pada saat implementasi, Anton melakukannya dengan cara menyampaikan “khutbah” pada setiap masjid yang beliau datangi khususnya masjid-masjid yang berada di instansi Pemerintah Kota Malang mengenai pentingnya penerapan himbauan pelaksanaan shalat berjamaah awal waktu tersebut. Sehingga dalam penerapannya berjalan dengan baik, dan bahkan sampai sekarang meskipun Anton tidak menjabat sebagai Walikota Malang tetap diterapkan dengan baik surat edaran tersebut.

Sehingga dalam bab ini akan menjelaskan lebih dalam mengenai kebijakan yang diputuskan Walikota Malang. Mengingat kebijakan tersebut berkaitan

dengan Islam sehingga dalam pemutusannya tidak dipungkiri bahwa memiliki motif politik tertentu. Suatu motif politik dapat diukur melalui indikator-indikator tertentu. Dalam penelitian ini indikator yang digunakan untuk mengetahui motif politik yaitu terdapat dua indikator, “*because of motive*” dan “*in order to motive*”. Indikator yang pertama “*because of motive*” terdapat indikator lain berupa riwayat pendidikan, pekerjaan, relasi atau pergaulan, faktor organisasi. Sedangkan “*in order to motive*” dinilai dari tujuan personal Walikota Malang dari penerapan kebijakan tersebut.

#### **A. 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 latarbelakang 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 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). Pemaparan tersebut menjelaskan

bahwa syarat untuk mencalonkan sebagai walikota minimal telah menempuh pendidikan SLTA atau sederajat baik SMA/SMK/Madrasah Aliyah. 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 himbauan shalat berjamaah bagi ASN Kota Malang. Riwayat pendidikan Anton didominasi dengan sekolah-sekolah formal pada umumnya. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Farida selaku Istri Walikota Malang H. Moch Anton:

*“Riwayat Pendidikan Abah Anton pada saat masih kecil atau saat SD dulu sekolah di SDN Tlogomas 2 setelah itu pada saat SMP beliau sekolah di SMP Negeri 8 Malang kemudian saat SMA dulu Abah Anton sekolah di SMA YP 17 2 Malang”*(wawancara Farida, 19 Februari 2019)

Seperti yang dijelaskan oleh Farida, Anton menempuh pendidikan sekolah nasional pada umumnya bukan sekolah yang didirikan yayasan agama ataupun sekolah yang dikelola oleh Kementerian Agama seperti Madrasah Aliyah (MA). Pada saat menempuh pendidikan SMA, Anton populer dikalangan siswa pada saat itu. Hal tersebut dikarenakan pada saat semasa SMA Anton merupakan pribadi yang mudah bergaul dan tidak membedakan teman. Selain itu beliau juga mengikuti organisasi OSIS pada saat sekolah, sehingga beliau dikenal baik dikalangan guru di SMA YP-17 2 Malang. Sekitar tahun 1985 Anton lulus dari bangku SMA, hal tersebut dibenarkan oleh Wahyono selaku Pensiun Guru IPA SMA YP-17 2 Malang:

*“pada saat Anton SMA dulu, Anton ikut osis mungkin hanya itu saja organisasinya. Dia dulu murid saya lulusan tahun delapan lima (1985), dia jurusan IPA dan cukup populer banyak yang kenal soalnya dia memang jiwa sosialnya tinggi dan tidak pernah membeda-bedakan teman, sehingga temannya banyak” (Wawancara Wahyono, 22 Mei 2019).*

Pada saat SMA Anton sudah memiliki jiwa sosial yang tinggi sehingga banyak dikenal oleh sesama siswa maupun guru-guru SMA YP-17 2 Malang. Selanjutnya setelah lulus dari SMA YP-17 2 Malang yang sekarang berganti menjadi SMK YP-17 2 Malang, Anton melanjutkan pendidikan di perguruan tinggi, sebagaimana yang dijelaskan oleh Ibu Farida:

*“Setelah SMA Abah Anton kuliah di Malang sini, di ITN Malang ambil jurusan teknik sipil perencanaan” (wawancara Farida, 19 Februari 2019)*

Pendidikan perguruan tinggi yang ditempuh Anton adalah ITN Malang, Institut Teknologi Nasional Malang merupakan perguruan tinggi yang dikelola oleh swasta dibidang teknologi. Kampus ini bertempat di Jalan Sigura-gura No.2 Sumbersari, Kecamatan Lowokwaru Kota Malang, yang berarti hanya berjarak 3,6 kilometer dari kediaman Anton itu sendiri. Pada saat menempuh pendidikan di perguruan tinggi, Anton mengambil jurusan teknik sipil perencanaan, yang jika dilihat secara umum tidak ada kaitannya 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

Pekerjaan yang berasal dari kata dasar kerja menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) adalah kegiatan melakukan sesuatu, sesuatu yang dilakukan untuk mencari nafkah. Pada dasarnya suatu pekerjaan dilakukan seseorang bertujuan untuk mencari nafkah atau mendapatkan uang, kemudian uang yang didapatkan dari hasil kerja tersebut digunakan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Pada penelitian ini riwayat pekerjaan dari Anton dapat dijadikan tolok ukur penentu keterkaitan dengan kebijakan yang diputuskan oleh Anton khususnya kebijakan tentang himbauan shalat berjamaah bagi ASN Kota Malang. Sebelum menjadi Walikota Malang, Anton melalui masa-masa sulit dalam kehidupannya. Seperti yang dijelaskan oleh Farida selaku Istri H. Moch Anton:

*“Sebelum menjadi Walikota Malang dulu Abah Anton pernah bekerja jadi sopir angkot di Malang sini mbak mungkin sekitar tahun '89 dulu, pernah juga menjadi sales produk elektronik juga”* (wawancara Farida, 19 Februari 2019)

Seperti yang dijelaskan oleh Farida, Anton melampaui perjalanan panjang sebelum menjadi *businessman* seperti sekarang. Menurut laman merdeka.com bahkan sejak duduk di bangku sekolah, Anton sudah menjajakan kue hal ini dikarenakan latar belakang keluarga Anton yang notabennya keluarga kurang mampu (merdeka.com, 10/04/2016).

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 dapat mengembangkan bisnisnya menjadi bisnis yang menjajikan dan bahkan Anton telah mendirikan perusahaan untuk memperkerjakan orang-orang. Sekarang Anton memiliki tiga perusahaan yang dibangunnya sendiri. Hal ini dibenarkan oleh Farida yang merupakan Istri Anton:

*“Abah Anton sebenarnya basic-nya adalah pengusaha. Betul, sekarang mempunyai tiga perusahaan yaitu PT. Candra Wijaya Sakti, PT. Maju Jaya Makmur Sentosa, dan CV. Surya Kencana, semua dimulai dari nol”* (wawancara Farida, 19 Februari 2019)

Walaupun sebenarnya jauh dari jurusan kuliah yang beliau tempuh, akan tetapi personal branding yang dimiliki Anton sukses membuat Anton mendapat kepercayaan untuk menjadi Walikota Malang tahun 2013-2018. Perusahaan-perusahaan yang didirikan Anton merupakan perusahaan yang bernaung dibidang distributor pergudangan sembako dan penyediaan transportasi dalam kota.

Sebelum menjadi Walikota Malang, Anton sudah dikenal seorang yang religius dan dermawan. Anton membangun bisnis keluarga yang religius dengan memberikan santunan-santuan 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. Hal tersebut masuk dalam kategori pekerjaan religius daripada Anton itu sendiri

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. Pada masa pemilihan Walikota Malang 2013, Anton didukung oleh para Kiai Nadhatul Ulama (NU) untuk mencalonkan diri sebagai Walikota Malang. Hal ini dikarenakan sebelumnya Anton tidak memiliki *basic* politik. Akan tetapi Anton sudah mengikuti kegiatan di NU sejak tahun 2003. Selain itu dengan banyaknya relasi yang dimiliki Anton juga memperlancar program-program yang sudah direncanakan oleh Anton dalam membangun Kota Malang. Program-program pembangunan Kota Malang salah satunya adalah meningkatkan fasilitas publik seperti pembangunan taman-taman kota dengan dukungan dari pihak-pihak swasta. Hal ini tentu menguntungkan bagi berbagai pihak karena

terjalinnnya hubungan antara pemerintah, pihak swasta dan juga masyarakat untuk pembangunan kota yang lebih baik

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

Proses kehidupan manusia sebagai makhluk sosial tidak lepas dari interaksi sosial. Interaksi sosial berperan penting dalam kehidupan manusia, hal ini dikarenakan interaksi sosial mempengaruhi tumbuh kembang seseorang atau bahkan dapat mempengaruhi terbentuknya karakter seseorang. Hasil dari interaksi sosial dapat berupa relasi sosial. 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).

Relasi atau pergaulan tidak dapat dilepaskan dari kehidupan manusia, karena pada dasarnya manusia adalah makhluk yang saling membutuhkan. 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. Meliputi pertemanan waktu menduduki bangku sekolah sampai kuliah, perkumpulan masyarakat di lingkungan tempat tinggalnya hingga pertemanan sesama pebisnis mengingat Anton merupakan seorang pengusaha.



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 di perguruan tinggi.

Relasi-relasi sosial yang dimiliki oleh Anton sebelum menjadi Walikota Malang berpengaruh pada saat Anton menjabat sebagai Walikota Malang. Hal tersebut berkaitan dengan adanya kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh Anton dalam menyerap aspirasi masyarakat yang nantinya melahirkan program-program yang mana dapat diimplementasikan

kepada masyarakat luas dengan memanfaatkan relasi-relasi yang dimilikinya. Relasi yang dimaksud seperti memanfaatkan perguruan tinggi di sekitar Malang untuk melakukan pendampingan kepada masyarakat desa untuk mewujudkan pembangunan Kota Malang. Hal ini dituturkan oleh Anton dalam wawancara yang peneliti lakukan yaitu:

*“Kerjasama yang dilakukan Pemkot Malang dengan memanfaatkan relasi perguruan tinggi di sekitar Malang, dari lima puluh lima perguruan tinggi ada tiga puluh dua perguruan tinggi yang kerjasama dengan pemerintah dengan melakukan pendampingan di setiap kelurahan tertinggal di Kota Malang. Mahasiswa berperan sebagai jembatan aspirasi dari masyarakat ke pemerintah. Selain itu kerjasama ini dapat memanfaatkan ide-ide kreatif mahasiswa. Bahkan saya lombakan dimana kelompok mahasiswa dengan ide terkreatif untuk memajukan kelurahan akan mendapatkan hadiah, dan hal ini pun dijadikan ajang kompetisi di setiap perguruan tinggi”* (wawancara H. Moch Anton, 20 April 2019)

Dengan demikian pemerintah Kota Malang melakukan pemanfaatan sumber daya manusia dengan baik. Dilakukannya pendampingan dari mahasiswa-mahasiswa perguruan tinggi bagi masyarakat Kota Malang tentu berdampak positif. Seperti halnya kebanyakan anak muda mempunyai ide-ide kreatif yang tidak dimiliki oleh masyarakat desa/kelurahan yang tertinggal. Sehingga dengan adanya kegiatan tersebut dapat menjadikan kelurahan-kelurahan tersebut berkembang apalagi dengan diadakannya lomba setiap kelurahan seperti yang dijelaskan oleh Anton tersebut. Selain untuk memajukan masyarakat desa/kelurahan yang tertinggal, manfaat yang didapatkan oleh masyarakat yaitu tersalurkan aspirasi-aspirasi yang belum tersalurkan kepada pemerintah Kota Malang.

Relasi lain yang dilakukan oleh Anton dalam mewujudkan perkembangan Kota Malang pada saat menjadi Walikota adalah dengan

memanfaatkan relasi terhadap tokoh masyarakat. 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 yang sudah dikenalnya yaitu Dr. KH. Isroqunnajah yang merupakan Wakil Rektor Universitas Islam Negeri Mulana Malik Ibrahim Malang sebagai tim ahli bagian keagamaan. Hal ini dibenarkan oleh Anton:

*“Pada saat itu saya mempunyai lima tim ahli dari relasi yang saya miliki, dari bidang ekonomi, IT, keagamaan, tata kelola kota dan infrastruktur, dan anak muda kreatif atau MCF. Rata-rata dari dosen UB, tapi ada juga dari dosen UIN dan ITN. Kalau tim ahli dari bidang keagamaan itu dari wakil rektor UIN Pak Isroqunnajah tapi jika dikaitakan dengan kebijakan ini bukan termasuk pertimbangan atau usulan dari tim ahli saya, kebijakan tersebut murni dari saya”* (wawancara H. Moch Anton, 20 April 2019)

Lima tim ahli tersebut yang dipercayai Anton dalam memutuskan kebijakan pada saat menjabat sebagai Walikota Malang sangat membantu Anton dalam mempertimbangkan kebijakan yang akan diputuskan atau diimplementasikan. Akan tetapi tidak semua kebijakan yang diputuskan atau diimplementasikan oleh Anton harus dikonsultasikan dulu dengan tim ahli yang beliau miliki. Hal ini dijelaskan Anton seperti wawancara di atas bahwa kebijakan tentang himbuan pelaksanaan shalat berjamaah awal waktu bagi seluruh ASN di Kota Malang sebagai salah satu contohnya.

Selain memanfaatkan relasi sosial untuk tim ahli tersebut Anton menjelaskan bahwa pada dasarnya beliau adalah pengusaha sehingga relasi yang dimiliki kebanyakan dari kalangan pengusaha juga. Akan tetapi

selain dari pengusaha juga terdapat dari kalangan tokoh-tokoh ulama yang ada di Kota Malang. Hal ini dijelaskan oleh Anton:

*“Sebenarnya dengan background saya pengusaha lebih banyak relasi saya dengan pengusaha-pengusaha lain. Akan tetapi tidak hanya pengusaha ada juga seperti tokoh agama karena saya sudah lama mengikuti organisasi NU. Saya bisa menjadi Walikota Malang juga dikarenakan tokoh-tokoh ulama NU mengajukan saya sebagai calon Walikota pada saat itu”* (wawancara H. Moch Anton, 20 April 2019)

Dengan *background* pengusaha, membuat Anton dapat memanfaatkan relasi dengan maksimal untuk pembangunan Kota Malang yang lebih baik. Hal ini berkaitan dengan pembangunan infrastruktur Kota Malang, dengan mempunyai relasi dari kalangan pengusaha membuat Anton dapat dengan mudah menerapkan konsep demokrasi yang lebih baik yaitu meningkatkan partisipasi dari seluruh tiga stakeholder utama yaitu pemerintah, pihak swasta dan *civil society*.

#### **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). Organisasi dalam makna lain adalah suatu wadah bagi sekumpulan orang baik dua orang atau lebih yang bekerjasama secara rasional dan sistematis untuk mencapai tujuan tertentu dengan memaksimalkan sumber daya yang ada. Sebagai makhluk sosial, tentu setiap manusia perlu pentingnya berinteraksi sosial, salah satunya yaitu dengan cara mengikuti organisasi. Organisasi menjadi wadah bagi

sekumpulan orang yang memiliki visi, misi dan tujuan yang sama. Selain itu organisasi juga menjadi wadah untuk edukasi bagi banyak orang. Akan tetapi 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 himbauan 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. Hal ini bertujuan untuk memaparkan secara rinci organisasi-organisasi yang dapat mempengaruhi dalam pengambilan keputusan yang dilakukan oleh mantan Walikota Malang tersebut.

#### **a. Organisasi Sosial**

Kehidupan bermasyarakat melahirkan kelompok sosial dalam masyarakat. Kelompok sosial adalah suatu kumpulan manusia yang memiliki kesadaran akan pentingnya saling berinteraksi. Kelompok sosial lahir dari keinginan manusia untuk menyatu dengan manusia lain dan lingkungan sekitarnya, hal ini didorong oleh nurani manusia untuk mempertahankan hidupnya. Kelompok sosial dapat diartikan dengan bentuk kecil pengelompokan sosial. Kelompok sosial dapat berkembang lebih besar menjadi organisasi sosial. Umumnya

organisasi sosial yang dibentuk oleh masyarakat berfungsi sebagai penampung aspirasi-aspirasi dari kempok masyarakat itu sendiri.

Pada penelitian ini organisasi sosial yang diikuti oleh Anton terdapat dua organisasi. Kedua organisasi ini tergolong organisasi besar di Kota Malang. Organisasi-organisasi tersebut adalah Persatuan Islam Tionghoa Malang (PITI) dan Nahdatul Ulama (NU).

Organisasi pertama dalam pembahasan ini adalah organisasi Peratuan Islam Tionghoa Indonesia (PITI). Sekitar tahun 2003 Anton yang mempunyai keturunan etnis Tionghoa mengikuti organisasi Persatuan Islam Tionghoa Indonesia (PITI) yang mana terdapat perubahan nama menjadi Persatuan Islam Tauhid Indonesia dengan singkatan tetap kata PITI. Organisasi PITI diprarkasai 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 PITI semula adalah organisasi yang hanya diikuti oleh etnis Tionghoa yang beragama Islam, baik yang keturunan etnis Tionghoa ataupun orang etnis Tionghoa yang menjadi mualaf. Berdasarkan kamus besar bahasa Indonesia arti kata mualaf adalah

orang yang baru masuk Islam. Organisasi ini semua bertujuan untuk memberikan ruang atau menjadikan wadah bagi orang-orang yang ingin memperdalam Islam khususnya dari etnis Tionghoa yang belajar mengenai agama Islam ataupun orang yang baru masuk Islam dan tidak mempunyai relasi untuk memperdalam pemahaman mengenai agama Islam. Akan tetapi setelah berkembang organisasi ini menjadi terbuka untuk umum dan tidak hanya etnis Tionghoa saja yang menjadi anggota daripada organisasi ini. Sesuai dengan visi organisasi ini yaitu mewujudkan Islam sebagai Rahatan Lil A'lam, organisasi ini menjadi organisasi keagamaan dan bidang sosial. Hal ini dibenarkan oleh Edi Sucipto:

*“PITI ini berkiprah dalam hal dakwah sosial dan juga kegiatan yang seperti memberi santunan kaum duafa, ataupun kalau hari raya Idul Fitri membagikan zakat-zakat” (wawancara Edi Sucipto, 21 Februari 2019)*

Organisasi yang pernah dipimpin oleh Anton ini juga membuka diri kepada masyarakat luas dengan menjalankan kegiatan-kegiatan tersebut dengan harapan dapat menunjukkan kepada masyarakat bahwa eksistensi PITI juga seperti organisasi-organisasi kemasyarakatan lainnya. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Edi Sucipto yaitu:

*“Abah Anton pernah menjabat sebagai Ketua PITI Malang Raya sekitar tahun 2010 sampai tahun 2016. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan PITI juga menunjukkan eksistensi PITI seperti organisasi kemasyarakatan lainnya dan pada saat Abah Anton menjabat walikota sebenarnya kegiatan di PITI tidak begitu banyak karena Abah Anton menjadi walikota pasti sibuk sekali” (wawancara Edi Sucipto, 21 Februari 2019)*

Setelah dilantik menjadi Walikota Malang, Anton juga menjabat sebagai Ketua PITI Malang Raya. Akan tetapi hanya sampai tahun 2016, dengan artian Anton menjabat sebagai ketua PITI Malang Raya sekitar 6 tahun. Dengan aktif diorganisasi tersebut dari tahun 2003, pasti berdampak dalam kehidupan Anton. Hal ini dijelaskan Anton dalam wawancara yang dilakukan oleh peneliti:

*“Saya mengikuti PITI sudah lama sekitar tahun 2003 dengan berbagai kegiatan sosial dalam organisasi tersebut dapat membuat saya mengenal banyak orang dan langsung berhubungan dengan masyarakat”* (wawancara H. Mochammad Anton, 20 April 2019)

Pada saat menjabat sebagai Walikota Malang dan Ketua PITI Malang Raya tidak menutup kemungkinan bahwa Anton juga menyerap aspirasi-aspirasi yang terdapat diorganisasi tersebut. Akan tetapi, khususnya dalam penelitian ini yang mana berkaitan tentang kebijakan surat edaran tentang himbauan 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 ini dibenarkan oleh Edi Sucipto dalam wawancaranya:

*“Iya saya mengetahui kebijakan tersebut tapi kebijakan tersebut saya rasa bukan dari aspirasi anggota PITI. Karena setahu saya dalam pertemuan rutin tidak ada membahas mengenai kebijakan Abah Anton tersebut”* (wawancara Edi Sucipto, 21 Februari 2019)

Meskipun bukan aspirasi dari anggota PITI Malang Raya, sikap organisasi tersebut mendukung penuh mengenai kebijakan yang



diputuskan oleh Anton. Organisasi tersebut menilai bahwa kebijakan tersebut merupakan kebijakan yang baik bagi ASN Kota Malang.

*“Jika ditanya tentang respon dari kebijakan tersebut, tentu organisasi ini mendukung kebijakan tersebut karena pada dasarnya kebijakan tersebut juga kebijakan yang baik”* (wawancara Edi Sucipto, 21 Februari 2019)

Selain organisasi PITI Malang Raya, Anton juga mengikuti organisasi Nahdatul Ulama (NU). Menurut laman nu.or.id organisasi NU adalah organisasi yang bertujuan untuk menegakkan ajaran agama Islam menurut paham Ahlussunnah Wal Jama'ah di tengah-tengah kehidupan masyarakat, di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (nu.or.id, 23/04/2019). Organisasi yang didirikan 31 Januari 1926 tersebut memiliki dua visi organisasi yaitu:

- 1) Menjadi Jam'iyah diniyah Islamiyah ijtima'iyah yang memperjuangkan tegaknya ajaran Islam Ahlussunnah wal Jamaah an Nahdliyyah.
- 2) Mewujudkan kemaslahan masyarakat, kemajuan bangsa, kesejahteraan, keadilan, dan kemandirian khususnya warga NU serta terciptanya rahmat bagi semesta dalam wadah Negara kesatuan Republik Indonesia yang berazaskan Pancasila.

Organisasi yang dipandu oleh K.H. Hasyim Asy'ari sebagai Rais Akbar tersebut juga mempunyai misi yaitu mempengaruhi para pemutus kebijakan maupun undang-undang agar produk kebijakan maupun UU yang dihasilkan berpihak kepada kepentingan masyarakat

dalam upaya mewujudkan kesejahteraan dan rasa keadilan. Hal ini memberikan arti bahwa organisasi NU menjunjung tinggi nilai kesejahteraan dan keadilan masyarakat dengan memperjuangkan tegaknya ajaran agama Islam.

. Riwayat Anton dalam organisasi Pengurus Cabang NU (PCNU) Kota Malang sudah cukup lama. Mulai sekitar tahun 2003 Anton mengikuti organisasi tersebut. Bahkan pada saat menjabat sebagai Walikota Malang, Anton juga menjabat sebagai Bendahara PCNU Kota Malang. Hal ini disampaikan oleh bapak Asif Budairi selaku Sekretaris PCNU Kota Malang:

*“Haji Anton mengikuti NU sekitar sepuluh tahun yang lalu sebelum menjadi Walikota dan menjadi pengurus NU mungkin sekitar lima tahun sebelum menjadi Walikota. Beliau menjadi bendahara NU juga sebelum menjadi Walikota Malang dan sampai saat ini masih menjabat sebagai bendahara NU”* (wawancara Asif Budairi, 26 April 2019).

Dengan mengikuti organisasi PCNU Kota Malang mulai sekitar tahun 2003 pasti berdampak terhadap kehidupan Anton. 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 etntang himbauan pelaksanaan shalat berjamaah bagi ASN Kota Malang yang notabennya merupakan kebijakan berkaitan tentang Agama Islam.

Akan tetapi dalam penjelasan Asif Budairi memeparkan bahwa kebijakan tersebut tidak ada kaitannya secara langsung. Hal ini dijelaskan langsung oleh Asif Budairi yaitu:

*“Menegenai keterkaitan kebijakan tersebut dengan NU, menurut saya tidak ada ketarkaitan secara langsung ataupun rekomenasi khusus. Sepertinya murni dari haji Anton karena sebagai muslim tentunya mempunyai prinsip tentang keutamaan shalat berjamaah. Karena terdapat hadits yang berbunyi ‘barangsiapa menganggap remeh shalat berjamaah akan mendapatkan 12 ujian dalam hidupnya’”* (wawanacara Asif Budairi, 26 April 2019)

Selain itu sebagaimana yang dijelaskan oleh Asif bahwa urusan agama merupakan urusan pribadi sehingga meskipun Indonesia merupakan negara demokrasi, tetap membuthkan kebijakan-kebijakan mengenai Islam yang contohnya surat himbauan tersebut. Karena pada dasarnya surat himbauan tersebut merupakan kebijakan yang tidak harus atau wajib dilakukan. Sikap NU terhadap kebijakan tersebut seperti yang dijelaskan oleh Asif bahwa NU memberikan respon positif. Berikut ini pernyataan dari Asif Budairi:

*“NU mendukung kebijakan pemerintah yang berkaitan tentang kebaikan umat, begitu juga sebaliknya apabila kebijakan tersebut bertentangan maka kita juga menentangnya”* (wawancara Asif Budairi, 26 April 2019)

Hal tersebut memberikan makna bahwa organisasi PCNU Kota Malang yang diikuti oleh Anton tersebut tidak ada kaitannya dengan keputusan kebijakan surat edaran tentang himbauan pelaksanaan shalat berjamaah bagi ASN di Kota Malang.

#### **b. Organisasi Politik**

Organisasi politik dan sistem perpolitikan di Indonesia merupakan suatu hal berkaitan satu sama lain. Kedua hal tersebut tidak dapat dipisahkan karena mengingat sistem perpolitikan tidak akan sempurna apabila tidak ada organisasi politik didalamnya. Setiap aktor politik kebanyakan memiliki kendaraan politik dalam mewujudkan tujuannya. Salah satunya untuk menjadi pemimpin daerah, mayoritas calon pemimpin akan mengikuti suatu organisasi politik, begitu juga Anton pada saat menjabat sebagai Walikota Malang.

Pada awal menjabat sebagai Walikota Malang, Anton merupakan anggota dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Sejarah dari PKB bermula pada pasca reformasi dan euphoria pendiri partai politik berimbas juga ke organisasi sosial keagamaan Islam dimana Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PBNU) mulai banyak mendapat usulan dari warga NU di seluruh pelosok tanah air untuk mendirikan partai (Ekawati, 2016:50). Sehingga pada 23 Juli 1998 atau Rabiul Awal 1419 H, PKB lahir menjadi sebuah partai politik yang berideologi nasionalis religius di Indonesia (idntimes.com, 08/04/2019).

Sesuai dengan fungsinya partai politik sebagai penyalur berbagai aspirasi masyarakat, sehingga penting bagi partai politik untuk menjangkau hingga ke tingkat desa atau kelurahan di seluruh Indonesia. Maka dari itu, setiap partai politik pasti memiliki kantor Dewan Pimpinan Cabang (DPC) yang berbasis di kabupaten/kota. Begitu juga PKB yang memiliki kantor DPC di setiap kabupaten/kota. Kantor DPC PKB juga terdapat di Kota Malang, yang mana menjadi penyalur aspirasi-aspirasi masyarakat Kota Malang yang sepadan dengan visi dan misi daripada Partai Kebangkitan Bangsa itu sendiri. Berdasarkan laman [pkb.id](http://pkb.id) terdapat tiga visi dari partai ini yaitu:

- 1) Mewujudkan cita-cita kemerdekaan Republik Indonesia sebagaimana dituangkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945;
- 2) Mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur secara lahir dan batin, material dan spiritual;
- 3) Mewujudkan tatanan politik nasional yang demokratis, terbuka, bersih dan berakhlakul karimah.

Mayoritas dari anggota ataupun kader DPC PKB Kota Malang merupakan anggota organisasi PC NU Kota Malang. Kedua organisasi tersebut tentu tidak bisa dipisahkan karena kedua hal tersebut saling berkaitan. Keikutsertaan Anton dalam dunia politik dimulai dari pencalonan sebagai Walikota Malang. Pada sekitar 2013 Anton yang menjabat sebagai bendahara PC NU Kota Malang, menjadi usulan dari

para ulama NU untuk mencalonkan sebagai Walikota Malang periode 2013-2018. Hal ini diperjelas oleh Anton dalam wawancara dengan peneliti:

*“Saya sebenarnya tidak tertarik dalam dunia perpolitikan karena memang saya adalah pengusaha. Karena didukung dan diusulkan oleh para ulama NU akhirnya saya menyetujui untuk mencalonkan sebagai Walikota Malang dan setelah itu saya mulai mengikuti partai PKB”*  
(wawancara H. Moch Anton, 20 April 2019)

Mengikuti PKB adalah awal mula Anton terjun dalam dunia perpolitikan. Setelah diusung oleh Partai Kebangkitan Bangsa dan Partai Gerindra untuk menjadi calon Walikota Malang dengan didampingi oleh Drs. Sutiaji sebagai calon Wakil Walikota Malang. Pada Pilwalkot Malang 2013 terdapat enam pasang kandidat, dan Anton memenangkan Pilwalkot tersebut dengan memperoleh suara sebesar 47,3% (Anwartina, 2013:1). Setelah proses pelantikan yang dilakukan oleh Gubernur Jawa Timur, Anton secara resmi menjadi Walikota Malang periode 2013-2018. Kemudian seperti yang dijelaskan oleh Zaini Nashiruddin selaku sekretaris DPC PKB Kota Malang, bahwa setelah resmi menjadi Walikota Malang, sekitar dua atau tiga bulan setelah itu Anton terpilih menjadi Ketua 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 sditerima 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. Seperti yang dijelaskan oleh Zaini Nashiruddin (sekretaris DPC PKB Kota Malang):

*“Masalah keterkaitan PKB dengan kebijakan surat himbauan tersebut mungkin ada usulan dari anggota PKB ataupun NU, karena melihat beliau adalah ketua DPC PKB sekaligus bendahara NU. Dan menurut saya wajar apabila saat beliau menjadi Walikota dan mempunyai keberpihakan terhadap NU dan PKB karena yang mengusung beliau menjadi Walikota Malang adalah NU dan PKB”* (wawancara Zaini Nashiruddin, 19 Februari 2019).

Seperti yang dijelaskan oleh Zaini 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.

### **c. Organisasi Publik**

Organisasi publik menurut Ndraha (2005: 18) organisasi publik adalah organisasi yang didirikan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan jasa publik dan layanan *civil*. Organisasi publik berorientasi pada pelayanan terhadap masyarakat bukan terhadap profit atau keuntungan. Tujuan dari organisasi ini adalah untuk memberikan pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat, guna

kesejahteraan masyarakat Indonesia sebagaimana yang tertulis dalam konstitusi Negara Indonesia. Organisasi publik berperan penting dalam sebuah negara, karena organisasi ini adalah organisasi pemerintah. Seperti halnya penegak hukum, kantor-kantor pemerintahan, kantor balai kota dan sebagainya.

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 Walikota Malang. 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. Kedua faktor tersebut akan diuraikan secara detail dibawah ini.

#### 1) Visi Kota Malang

Sebagai salah satu organisasi publik, setiap pemerintahan ditingkat kota maupun daerah mempunyai visi sebagai tujuan atau cita-cita daerah tersebut. Visi dari



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 beserta segenap masyarakatnya ([malangkota.go.id](http://malangkota.go.id)). Selain visi Kota Malang, dalam website tersebut juga terdapat uraian misi yang berfungsi sebagai gambaran dari langkah-langkah yang akan dilakukan dalam mewujudkan visi Kota Malang. Terdapat empat uraian misi yaitu:

- a) Meningkatkan akses dan kualitas pendidikan, kesehatan dan layanan dasar lainnya bagi semua warga.
- b) Mewujudkan kota produktif dan berdaya saing berbasis ekonomi kreatif, keberlanjutan dan keterpaduan.
- c) Mewujudkan kota yang rukun dan toleran berazaskan keberagaman dan keberpihakan terhadap masyarakat rentan dan gender.
- d) Memastikan kepuasan masyarakat atas layanan pemerintah yang tertib hukum, profesional dan akuntabel.

Berdasarkan uraian misi Kota Malang di atas, perwujudan atas visi “Kota Malang Bermartabat” yang berhubungan dengan penelitian ini terdapat pada poin ketiga yaitu, mewujudkan Kota Malang yang rukun dan toleran berazaskan keberagaman dan keberpihakan terhadap masyarakat rentan dan gender.

Selanjutnya keterkaitan visi Kota Malang dengan kebijakan surat edaran tentang himbauan pelaksanaan shalat berjamaah bagi ASN yang diputuskan oleh Anton terdapat dalam kata “bermartabat”. Seperti yang dijelaskan oleh Anton:

*“Kebijakan tersebut memang salah satu perwujudan dari visi Kota Malang itu sendiri, yaitu Kota Malang bermartabat termasuk pegawainya” (wawancara H. Moch Anton, 25 Februari 2019)*

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.

## 2) 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. Perda Syariah tersebut ditetapkan oleh Walikota Malang yang pada saat itu adalah Peni Suparto. Perda tersebut melarang adanya tempat pelacuran dan perbuatan cabul karena tidak sesuai dengan norma-norma kehidupan masyarakat dan norma-norma dalam agama. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Khatulistiwa (2009: 112) efektifitas Perda Kota Malang nomor 8 tahun 2005 belum dapat berjalan secara efektif dan

optimal. Hal ini dikarenakan dalam penerapan Perda tersebut yang dilaksanakan oleh Satpol PP Kota Malang mengalami beberapa kendala yakni bocornya informasi tentang razia yang akan dilakukan, keterbatasan wewenang dan ada beberapa pihak dari kalangan Militer yang berada di balik usaha pelacuran tersebut. Akan tetapi Perda Syariah tersebut cukup membawa kontribusi dan pengaruh dalam upaya menanggulangi pelacuran jalanan.

Selain adanya Perda Syariah tersebut, pada 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-bantuan kepada masyarakat Kota Malang yang tidak dapat

diberikan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Malang. Salah satu contoh bantuan yang diberikan oleh Baznas adalah sumbangan kepada pembangunan masjid-masjid di lingkungan Kota Malang. Uraian di atas diperkuat oleh pendapat Isnan Alami selaku kepala bagian keagamaan bagian kesejahteraan rakyat Kota Malang:

*“Walikota sebelumnya tidak ada tambahan pendapatan bagi ASN sesuai golongan, baru setelah Abah Anton menjabat ada tambahan pendapatan yang didapat dari APBD. Tapi Abah Anton meminta kalau 2,5% tambahan tersebut disumbangkan ke Baznas dan secara otomatis setiap bulan dipotong dari pendapatan. Sampai sekarang tetap berlaku kebijakan tersebut” (wawancara Isnan Alami, 06 Februari 2019)*

Menurut Alami pada awal kebijakan lisan tersebut diberlakukan terdapat sebagian kecil ASN yang merespon negatif, akan tetapi setelah itu mereka menerima dengan baik keputusan tersebut dan masih diberlakukan sampai sekarang.

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 berasakan 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, sehingga dapat diterima baik oleh ASN Kota Malang.

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

Penetapan kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah hendaklah memiliki tujuan dan sasaran yang jelas. Selain daripada itu penetapan kebijakan publik harusnya tidak mementingkan golongan tertentu. Akan tetapi hal tersebut diterima masyarakat apabila tidak ada pihak yang dirugikan. Seperti halnya dalam penelitian ini, apabila diperhatikan dengan detail sebenarnya kebijakan surat edaran tentang himbauan pelaksanaan shalat berjamaah bagi ASN di Kota Malang hanya diperuntukkan satu golongan yaitu kaum muslim. Akan tetapi pada kenyataannya kebijakan tersebut tidak mendapatkan tentangan dari kaum non-muslim karena kebijakan tersebut tidak merugikan golongan lain.

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 orientasi 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, beliau menjelaskan bahwa:

*“Sebenarnya tidak ada tujuan khusus pada saat saya memutuskan untuk mengesahkan kebijakan tersebut, apalagi tujuan politik tertentu. Sebenarnya dengan adanya kebijakan tersebut terdapat keuntungan bagi saya yaitu saya lebih cepat untuk beribadah dan istirahat, hanya itu saja. (wawancara H. Moch Anton, 06 Februari 2019)*

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. Hal tersebut seperti yang dijelaskan Anton pada saat wawancara dilakukan:

*“Jabatan tidak menjadi penghalang saya dengan masyarakat. Saya senang masyarakat menganggap saya sebagai teman atau saudara, hal ini terjadi pada saat saya mendatangi desa-desa dan mereka antusias dengan kedatangan saya bahkan ada yang memeluk saya sehingga merasa dekat dengan masyarakat. Menurut saya tidak akan berhasil suatu pemerintahan apabila jauh dari masyarakat” (wawancara H. Moch Anton, 20 April 2019)*

Selain arti dari jabatan, Anton juga menjelaskan arti daripada kekuasaan. Kekuasaan dengan kepemimpinan pada dasarnya tidak bisa dipisahkan karena

kedua hal tersebut berkaitan satu sama lain. Pemimpin yang efektif adalah apabila ia dapat mengelola kekuasaannya, sehingga dapat menggunakan kekuasaannya dengan benar untuk meningkatkan kinerja para bawahannya. Arti dari kekuasaan yang dijelaskan oleh Anton adalah:

*“kekuasaan pemimpin menurut saya ketika dapat merubah atau menata birokrasi menjadi lebih kuat dan menjadi arti dari birokrasi yang sebenarnya yaitu melayani masyarakat bukan dilayani masyarakat. sebenarnya merubah sistem tidaklah mudah karena hal tersebut sudah menjadi budaya atau kebiasaan, akan tetapi sekarang menjadi lebih baik contohnya dalam segi administrasi. Sekarang masyarakat lebih dipermudah lagi dalam segi administrasi” (wawancara H. Moch Anton, 20 April 2019)*

Karena pada dasarnya birokrasi yang baik seperti yang disampaikan oleh Anton yaitu tidak akan berhasil suatu pemerintahan apabila jauh dari 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. Selain itu, Anton yang dikenal sebagai pribadi



yang religius, hal ini berkaitan dengan kebiasaan Anton yaitu menyantuni kaum dhuafa. Kegiatan menyantuni kaum dhuafa ini sudah dilakukan Anton sebelum menjadi Walikota Malang. Bahkan kegiatan ini diikuti oleh kaum dhuafa di sekitar Malang Raya dan anggotanya sekitar 10.000 orang. Kegiatan ini rutin dilakukan Anton sejak tahun 2003 sampai saat ini. Hal ini diperjelas oleh Farida selaku istri Anton dalam wawancara yang dilakukan oleh peneliti:

*“Sebenarnya awal mulanya ada istighosah setiap jumat legi disini karena dulu dilingkungan sini kan ada tahlilan RT, tahlilannya kan digilir setiap trumah tapi semakin lama semakin sulit orang-orang agar mau tahlilan dirumahnya. Akhirnya sama Abah bilang kalau tahlilannya dirumah ini saja setiap bulan. Setelah berlangsung akhirnya kenapa tidak sekalian menyantuni anak yatim dan kaum dhuafa, akhirnya kegiatan tersebut berlangsung sampai sekarang. Sekarang sudah ada sekitar 10.000 jamaah yang dulunya hanya sekitar 250 jamaah. Kira-kira dari 2003 kegiatan ini berlangsung” (wawancara Farida, 19 Februari 2019).*

Dengan adanya kegiatan tersebut yang Anton mulai sekitar tahun 2003, membuat Anton dikenal oleh masyarakat Kota Malang bahkan hingga Malang Raya. Rasa empati yang dimiliki Anton tergerak untuk membantu masyarakat kurang mampu, hal ini dikarenakan mengingat dulunya Anton terlahir dari keluarga yang kekurangan.

Awal implementasi kebijakan tersebut mendapatkan respon positif dari ASN di lingkungan Kota Malang yang dibuktikan dengan semakin bertambahnya jumlah jamaah shalat di masjid-masjid di lingkungan pemerintah Kota Malang. Hal ini dibenarkan oleh salah satu ASN Kota Malang yaitu Isnan Alami yang merupakan kepala bagian keagamaan Bagian Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah Kota Malang:

*“Kebijakan tersebut mendapatkan respon positif dari semua ASN terutama yang beragama muslim. Selain itu kebijakan tersebut dapat dievaluasi dengan menilai jumlah jamaah sebelum dan sesudah kebijakan tersebut dibuat. Sekarang alhamdulillah jumlah jamaah semakin meningkat. Hal ini karena tidak lepas dari Abah Anton yang mulanya memberikan contoh dengan datang ke masjid pada saat mendengar Adzan sehingga pegawai yang lain menjadi sungkan apabila tidak melakukan hal yang sama dan sekarang sudah terbiasa”* (wawancara Isnan Alami, 06 Februari 2019)

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.

Tujuan kebijakan untuk meningkatkan nilai religiusitas pegawai muslim Pemkot Malang juga dijelaskan oleh Alami kepala bagian keagamaan:

*“Tujuannya pada saat saya diutus merumuskan kebijakan tersebut yang saya tanggap adalah untuk mengingatkan pegawai-pegawai untuk mengutamakan shalat berjamaah, dari shalat berjamaah tersebut ada nilai-nilai terkandung didalamnya seperti ketaqwaan, kedisiplinan, kepatuhan dan lainnya”* (wawancara Isnan Alami, 06 Februari 2019)

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**

Setiap agama didunia pasti mengharuskan seluruh umatnya untuk beribadah kepada Tuhan, sehingga diperlukannya tempat ibadah. Dalam tuntunan agama Islam mengharuskan seluruh umat muslim untuk shalat lima waktu yaitu, subuh, dzuhur, ashar, magrib dan isya'. Selain itu setiap muslim juga dianjurkan untuk shalat berjamaah baik di masjid atau mushola atau boleh juga dirumah masing-masing. Tempat ibadah kaum muslim dinamakan dengan Masjid. Dengan masyoritas penduduk muslim di Kota Malang, sehingga jumlah masjid lebih banyak dibandingkan jumlah tempat ibadah kaum non-muslim. Tidak hanya itu, kebanyakan di instansi-instansi pemerintahan di Kota Malang juga terdapat masjid karena didasarkan dengan kebutuhan pegawai muslim untuk shalat diselang waktu bekerja.

Temuan dalam penelitian ini salah satunya yaitu 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 ini menginspirasi Anton untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut terhadap pegawai-pegawainya.

Inspirasi tersebut dijelaskan oleh Anton:

*“Sebenarnya kebijakan ini adalah murni dari saya, tidak ada kaitannya dengan organisasi yang saya ikuti. Alasan utama saya buat kebijakan ini adalah mengingat pada saat itu saya lagi Umroh dan saya melihat bahwa semua pedagang ataupun orang-orang yang sedang melakukan aktifitas pada saat mendengarkan adzan berkumandang mereka bergegas menuju masjid. Hal ini merupakan suatu hal yang luar biasa” (wawancara H. Moch Anton, 06 Februari 2019).*

Dengan memperhatikan semua masyarakat Makkah langsung menuju ke masjid apabila mendengar adzan berkumandang, Anton mengharapkan setiap masyarakat muslim Kota Malang juga menerpakan seperti hal tersebut. Sebelum diterapkan untuk setiap masyarakat muslim, Anton menginginkan pegawai-pegawai muslim Pemkot Malang untuk menerapkan hal tersebut. Hal tersebut bertujuan untuk memberikan contoh terlebih dahulu, dengan harapan masyarakat muslim dapat menerima baik kebijakan tersebut.

Selain terinspirasi dari masyarakat Kota Makkah apabila mendengar adzan berkumandnag, Anton menjelaskan bahwa beliau menerbitkan kebijakan tersebut karena memperhatikan tempat ibadah khususnya masjid di instansi-instansi Pemerintah Kota Malang. Tempat ibadah pegawai muslim, yaitu masjid kurang diperhaikan/dirawat dengan baik.

Hal ini diperjelas oleh Anton:

*“Selain itu juga saya melihat masjid-masjid di kantor sentral pemerintah kurang diurus dengan baik sehingga dengan adanya kebijakan ini diharapkan dapat mengingatkan pegawai muslim untuk mementingkan*

*urusan agama serta memelihara masjid dengan baik”* (wawancara H. Moch Anton, 06 Februari 2019).

Selain hal tersebut, pertimbangan Anton dalam menerapkan kebijakan tersebut yaitu, sebelumnya memperhatikan pegawai muslim masih bekerja karena belum memasuki jam istirahat. Kemudian Anton juga menjelaskan bahwa apabila sudah memasuki jam istirahat, kebanyakan pegawai muslim Pemkot Malang lebih mementingkan urusan lain, seperti lebih mementingkan makan siang, pergi atau yang lainnya. Sehingga urusan shalat disampingkan atau bahkan urusan terakhir apabila jam istirahat habis. Memperhatikan kebiasaan-kebiasaan tersebut sehingga Anton terinspirasi untuk memakmurkan masjid dengan cara menerapkan kebijakan shalat berjamaah awal waktu untuk seluruh ASN. Dengan diterapkannya kebijakan tersebut, sesuai dengan harapan Anton bahwa setiap terdengar adzan berkumandang, setiap pegawai Pemkot Malang bergegas menuju ke masjid untuk melakukan shalat berjamaah. Meskipun pada awal penerapan kebijakan tersebut tidak banyak pegawai yang melaksanakannya, karena pada dasarnya setiap kebijakan memerlukan waktu penyesuaian untuk mendapatkan hasil yang maksimal.

Pada saat Anton memasuki tahun terakhir jabatannya, Anton memperhatikan masjid-masjid dilingkungan Pemerintah Kota Malang menjadi lebih makmur jika dibandingkan sebelum adanya surat edaran tentang himbauan pelaksanaan shalat berjamaah tersebut. Meskipun pada kenyataannya kebijakan tersebut hanya merupakan himbauan yang mana

tidak ada kekuatan hukum yang mengikat atau tidak ada sanksi bagi ASN apabila tidak diterapkannya kebijakan tersebut. Mengingat kebijakan tersebut hanya berbentuk himbauan, maka tidak ada evaluasi dari kebijakan tersebut.