

BAB III

PEMBAHASAN

Pada bab ini peneliti memaparkan lebih dalam terkait dengan faktor-faktor yang mempengaruhi terbitnya surat edaran Bupati tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah untuk ASN. Adapun yang mempengaruhi terbitnya surat edaran Bupati tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah yaitu sebagai berikut:

A. Lingkungan

1. Kondisi Sosial, Ekonomi, Politik, Sistem Kepercayaan Dan Nilai-Nilai

Karanganyar pertama kali berasal dari sebuah pedukuhan kecil. Nama Karanganyar dicetuskan oleh Raden Mas Said, atau yang lebih dikenal dengan sebutan Pangeran Sambernyawa. Cikal bakal daerah Karanganyar berasal dari Raden Ayu Diponegoro atau Nyi Ageng Karang dengan nama kecil Raden Ayu Sulbiyah (Wawancara Agam Bintoro M.Si, pada 4 Maret 2019).

“Karanganyar di awal-awal sebelum menjadi Kabupaten seperti sekarang ini hanya pedukuhan kecil. Menurut orang-orang Pedukuhan Karanganyar ini dicetuskan oleh Raden Mas Said. Baru pada tahun-tahun setelah kemerdekaan menjadi daerah Kabupaten tersendiri” (Wawancara Agam Bintoro M.Si, pada 4 Maret 2019)

Pada awalnya, Kabupaten Karanganyar menjadi sebuah dukuh kecil (badran baru) yang termasuk dalam wilayah Kasunanan Surakarta, pada saat itu pimpinan Swapraja Kasunanan Surakarta adalah Sri Pakubuwono II. Akibat dari terjadinya “Perjanjian Giyanti” pada tanggal 13 Februari 1755

antara Sunan Pakubuwono III dengan Pangeran Mangkubumi, yang salah satu isinya adalah pembagian Kerajaan Mataram menjadi dua wilayah, yaitu Kasunanan Surakarta dan Kasultanan Yogyakarta.

Pedukuhan Karanganyar yang terletak di Sukowati Selatan termasuk ke dalam wilayah Kasultanan Yogyakarta dan yang berkuasa pada saat itu adalah Sri Sultan Hamengkubuwono I (Pangeran Mangkubumi) pada tahun 1755-1792. Pada tahun 1874, Sri Mangkunegara III di Kerajaannya Mangkunegaran telah mengadakan tatanan baru, analogi yang berlaku di Kasunanan Surakarta adalah Staatblat 1847 No.30 yang mulai berlaku pada tanggal 5 Juni 1847, yang salah satu peraturan tersebut menyatakan bahwa Karanganyar merupakan salah satu wilayah. Setelah itu pada tahun 1930 telah dibentuk Kabupaten Anom Kota Mangkunegaran, meliputi wilayah kota Sala bagian utara, Wanareja, Kaliyoso, dan Colomadu. Swapraja Mangkunegaran (Dokumen BPS, Kabupaten Karanganyar, 12 Maret 2019).

Nama Karanganyar sendiri terbentuk dari tiga kata yang masing-masing mempunyai arti dan maksud: Ka: Kawibawaningkang dipun gayuh (kawibawaan yang dicitacitakan). Rang: Rangkepanipun lahir bathin pulung lan wahyunipun sampun turun temurun (rangkapnya lahir dan batin, pulung dan wahyunya turun) Anyar: Badhe nampi perjanjian anyar/enggal winisudha jumeneng Mangkunegoro I (akan menerima perjanjian baru yang diangkat menjadi Mangkunegoro I).

Reorganisasi di wilayah Kadipaten Mangkunegaran dilakukan dengan Keputusan Sri Mangkunegara VII tentang pembentukan Kabupaten Wonogiri dan Kabupaten Karanganyar. Pada tanggal 18 Nopember 1917 KGPAA Mangkunegara VII di Kabupaten Karanganyar melantik KRT Hardjohasmoro sebagai Bupati Karanganyar. Dalam pidatonya telah disampaikan pada saat acara pelantikan oleh KGPAA Mangkunegaran VII antara lain: Seorang Bupati harus benar-benar menjalankan tugas dengan baik dan loyal kepada tugas pemerintahan.

Kabupaten Karanganyar terdiri dari 17 Kecamatan yang meliputi 177 desa/kelurahan (15 kelurahan dan 162 desa). Desa/Kel. tersebut terdiri dari 1.117 dusun, 2.323 dukuh, 2107 RW dan 6.902 RT. Kecamatan Jumapolo memiliki jumlah dusun terbesar yakni 101 dusun, sedangkan jumlah dusun yang terkecil ada di Kecamatan Jenawi sebesar 34. Sedangkan jumlah Dukuh terbesar dimiliki oleh Karangpandan, Kecamatan Karanganyar, dan Kecamatan Mojogedang masing-masing sebesar 197, 189, dan 181, sedangkan kecamatan yang memiliki jumlah dukuh terkecil adalah Tasikmadu sebanyak 80.

Secara umum kondisi sosial menunjukkan bahwa gambaran sosial masyarakat Kabupaten Karanganyar adalah masyarakat yang plural, sosial, ekonomi dan politiknya sangat stabil sebagaimana ditunjukkan hasil wawancara di bawah ini:

“Berdasarkan kondisi masyarakat dan tipologi kehidupan sosial masyarakat, orang-orang Karanganyar itu plural baik dari segi agama, suku dan kebudayaan yang berkembang di sini. Jadi tidak hanya ada satu kelompok saja, tapi banyak kelompok yang berbeda-beda” (Wawancara Agam Bintoro M.Si, 4 Maret 2019).

Sementara itu, menurut Siti Maisyarohch, bahwa keadaan kepercayaan dan nilai-nilai yang dikembangkan di Kabupaten Karanganyar yaitu menjunjung tinggi nilai ke-Islaman dan toleransi terhadap sesama umat beragama (Wawancara Ir. Siti Maisyaroch, 12 April 2019).

Sementara itu, gambaran kehidupan beragama menunjukkan bahwa Pada tahun 2017 jumlah tempat peribadatan di Kabupaten Karanganyar tidak begitu mengalami perubahan dari tahun sebelumnya yaitu dengan jumlah Masjid 2492 unit, Mushola 778 unit, Gereja 175 unit, Gereja Katolik 18 unit, Pura 25 unit dan Vihara 5 unit.

2. Karakteristik Birokrasi Pemerintah Kabupaten Karanganyar

Birokrasi adalah fenomena kehidupan yang setidaknya sejak abad 19, telah menjadi aktor sedemikian penting dalam sejarah umat manusia. Apabila orang ditanya tentang organisasi apakah yang paling mereka butuhkan dalam hidup, maka jawabannya semua orang hampir pasti birokrasi. Sejak sebelum lahir sampai dengan meninggalnya, seorang manusia yang hidup di dunia modern akan senantiasa berurusan dengan institusi pemerintah yang kita kenal dengan nama birokrasi itu (Setiyono, 2012 : 11).

Sebagaimana disebutkan di atas bahwa institusi birokrasi merupakan ruang mesin Negara. Di dalamnya berisi orang-orang (pejabat)

yang digaji dan dipekerjakan Negara untuk memeberikan nasehat dan melaksanakan kebijakan politik Negara. Walaupun secara teoritis pengertian birokrasi dapat dipahami secara simpel sebagai aparatur Negara, secara praktis, pengertian birokrasi ini masih menimbulkan kontroversi (Setiyono, 2012: 15).

Kualitas pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah sangat dipengaruhi oleh jumlah dan kualitas sumber daya manusia yang tersedia. Pada tahun 2017 jumlah aparat birokrat yang ada di Kabupaten Karanganyar sebanyak 9.635 orang PNS, terdiri dari 4.544 laki-laki dan 5.091 perempuan. Dilihat dari golongan PNS di Kabupaten Karanganyar maka jumlah pegawai golongan I ada sebanyak 208 orang, golongan II sebanyak 1941 orang, disusul PNS dengan golongan III sebanyak 3.996 orang, dan urutan yang keempat adalah PNS dengan golongan IV sebanyak 3.490 orang (<https://karanganyarkab.bps.go.id>, 2/03/2019).

Secara umum kondisi birokrasi di Kabupaten Karanganyar memperlihatkan keharmonisan antara atasan dan bawahan di lingkungan kantor pemkab. Demikian juga Bupati secara rutin memberikan pengarahan kepada pegawai dari kelas atas hingga paling bawah yang dilakukan sebulan sekali. Selain itu, alasan Bupati mengeluarkan kebijakan surat edaran tersebut yaitu, Bupati ingin mengajak untuk lebih

bertakwa kepada Allah. Semangat dari keluarnya surat edara shalat tepat waktu dan berjamaah adalah agar PNS lebih disiplin. Seperti penjelasan dari Maisyaroch, Karena Bupati Karanganyar ingin mengajak semua ASN untuk lebih bertaqwa kepada Allah SWT dan bersama-sama menuju surga (Wawancara Siti Maisyaroch, 12 April 2019).

Kebijakan surat edaran Bupati Nomor 451/3.774.7 Tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar tidak terlepas juga dari ikhtiar Bupati untuk mengajak ASN untuk lebih giat dan disiplin melalui latihan istikamah atau konsisten menjalankan shalat berjamaah sebagaimana disebutkan dalam petikan wawancara berikut, Kinerja pegawai di Kabupaten Karanganyar sangat bagus dan disiplin, dan surat edaran Bupati sendiri adalah timbul dari pemikiran Bupati setelah melihat kondisi lingkungan yang memeeang membutuhkan kebijakan tersebut tanpa ada pengaruh dari siapapun (Wawancara Agam Bintoro M.Si, 4 Maret 2019).

Penjelasan di atas menggambarkan bagaimana kondisi karakteristik birokrasi di lingkungan pemerintah Kabupaten Karanganyar, maka pembuatan surat edaran shalat tepat waktu dan berjamaah selain dimaksudkan untuk tujuan peningkatan ketaqwaan kepada Allah, juga dimaksudkan agar PNS lebih disiplin.

B. Persepsi Pembuatan Kebijakan Mengenai Lingkungan

Persepsi yaitu terkait dengan kecenderungan yang terjadi di dalam pemerintah maupun di luar pemerintah juga ikut mempengaruhi kebijakan yang akan dibuat karena elit akan bertindak atas persepsi sendiri. Situasi di dalam pemerintahan terkait dengan keadaan lingkungan kerja maupun etos kerja yang dimiliki oleh para aparat. Pembuatan kebijakan surat edaran Bupati Nomor 451/3.774.7 Tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar yaitu visi yang dicanangkan oleh Bupati dan wakil Bupati Karanganyar yaitu peningkatan kualitas keagamaan, sosial dan budaya. Siti Maisyaroch, Bupati Karanganyar memiliki visi misi yaitu (Wawancara Ir. Siti Maisyaroch, 12 April 2019):

1. Pembangunan infrastruktur menyeluruh.
2. Pemberdayaan ekonomi rakyat.
3. Pendidikan gratis SD/SMP dan kesehatan gratis.
4. Pembangunan desa sebagai pusat pertumbuhan.
5. Peningkatan kualitas keagamaan, sosial budaya, pemberdayaan perempuan, pemuda, dan olahraga.

Berdasarkan visi dan misi di atas, Bupati Karanganyar memiliki penekanan pada peningkatan kualitas keagamaan melalui kegiatan shalat tepat waktu dan berjamaah di lingkungan Kabupaten Karanganyar.

Pendapat Sekda di atas dikuatkan oleh keterangan Agam Bintoro M.Si. Menurut Agam, bahwa Bupati memiliki keinginan untuk meningkatkan kegiatan keagamaan dengan menyatakan dalam misi ke-5. Misi peningkatan kegiatan keagamaan melalui shalat berjamaah tersebut sesuai dengan latarbelakang lingkungan pendidikan yang dimiliki oleh Bupati, dimana Bupati memiliki latar belakang pendidikan pesantren atau santri.

Menurut Agam Bintoro dengan latarbelakang pendidikan pesantren tersebut menjadikan *concern* dari Bupati untuk membuat surat edaran tersebut.

Berikut penjelasan Agam:

“Selain dari misi ke-5 untuk meningkatkan kualitas keagamaan sosial dan budaya. latar belakang Bupati Karanganyar adalah sorang pesantren sehingga lahirilah kebijakan yang berbaur dengan Syariah Islam” (Agam Bintoro M.Si, pada 4 Maret 2019)

Selain itu, dasar dalam pembuatan kebijakan surat edaran shalat berjamaah yaitu memang murni keinginan dari Bupati untuk mengkonsolidasi dan mengintensifkan kedisiplinan dari unsur pemerintah, tanpa ada tekanan dari pihak manapun sebagaimana disebutkan dalam petikan wawancara berikut ini:

“Surat edaran Bupati tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu berjamaah adalah murni dari kebijakan dari bapak Bupati tanpa ada tekanan dari dalam pemeritahan maupun dari luar pemerintahan yang mengatasmakan masyarakat atau ormas” (Agam Bintoro M.Si, pada 4 Maret 2019)

Menurut Siti Maisyaroch, bahwa tujuan adanya surat edaran tersebut adalah untuk meningkatkan keimanan dan ketaqwaan kepada Allah SWT. Serta mendukung program ke-5 pasangan Bupati dan Wakil Bupati Karanganyar,

Juliyatmono-Rohadi Widodo, yakni meningkatkan kualitas keagamaan sosial dan budaya. Bupati yakin dengan kegiatan tersebut akan akan berdampak pada kondisi sosial-budaya masyarakat ke arah yang lebih baik, berikut penjelasan dari Maisyaroch:

“Ketika adzan berkumandang ASN yang ada di lingkungan pemerintah Kabupaten Karanganyar harus meninggalkan pekerjaan dan bergegas menuju masjid atau mushallah untuk mengikuti shalat berjamaah”(Wawancara Ir. Siti Maisyaroch, 12 April 2019)

Surat bernomor 451/3-774-7 yang ditandatangani langsung oleh Bupati Karanganyar. Juliyatmono menyebutkan, satuan kerja perangkat daerah (SKPD), TNI, Polri, instansi vertikal dan pemerintah desa di Kabupaten Karanganyar. Serta beberapa instansi seperti BUMN, BUMD. Dan pendidikan mulai dari SD sampai SMA, dengan organisasi masyarakat yang tinggal di Karanganyar. Untuk menghentikan segala aktivitas atau kegiatan pada saat adzan berkumandang dan segera melakukan shalat Fardhu berjamaah (<https://radarsolo.jawapos.com, 25/02/2019>).

Menurut Bupati Karangnyar, bahwa dalam membuat kebijakan surat edaran shalat berjamaah tersebut tidak terlepas dari kondisi sosial keagamaan dan keberagaman di Kabupaten Karanganyar. Juliyatmono berpendapat bahwa semua lapisan yang ada di Kabupaten Karanganyar sangat menghormati perbedaan dan juga sangat menjaga kerukunan. Oleh karena itu, melalui instrumen kegiatan shalat berjamaah, diharapkan akan semakin memperkuat rasa saling menghormati dan menjaga kerukunan seperti kutipan wawancara berikut ini:

“Setiap daerah memiliki keberagaman baik itu agama suku dan budaya jadi untuk di ketahui bahwa seluruh jajaran yang ada di Kabupaten Karanganyar sangat menghormati perbedaan dan juga selalu menjaga kerukunan antara sesama umat beragama” (Wawancara Siti Maisyaroch, 12 April 2019)

Berdasarkan hasil penelitian, kondisi sosial yang ada di Kabupaten Karanganyar menunjukkan gambaran sosial di Kabupaten Karanganyar adalah menunjukkan segi pluralitas terhadap sesama, dan juga sosial, ekonomi dan politiknya stabil. Hal tersebut menunjukkan bahwa ASN karanganyar terdiri atas beragam keadaan baik dari segi keadaan ASN, pendapatan ekonomi maupun preferensi politik. Berikut penjelasan dari Juliyatmono selaku Bupati karanganyar:

“Kabupaten Karanganyar merupakan wilayah yang strategis. Politiknya stabil masyarakatnya amat terbuka indeks pembangunan manusianya cukup bagus di Jawa Tengah, kita menjadi kabupaten terbaik dan angka HAM juga terbaik nilainya tertinggi di Jawa Tengah, tingkat kerukunannya juga baik jarang ada konflik, karna itu Karanganyar di juluki sebagai Bumi Barokah” (Drs. H. Juliyatmono, M.M. 19 Mei 2019)

Selain pluralitas dari segi keadaan sosial, ekonomi dan politik, keadaan kepercayaan dan nilai-nilai yang dikembangkan di Kabupaten Karanganyar yaitu menjunjung tinggi nilai ke-Islaman dan toleransi terhadap sesama. Dengan demikian, meskipun ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Karanganyar mayoritas beragama Islam, kehidupan di tengah-tengah ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Karanganyar berlangsung damai. Hal tersebut disebabkan tingginya sikap toleransi yang ditunjukkan oleh setiap Aparatur Sipil Negara (Wawancara Ir. Siti Maisyaroch, 12 April 2019).

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

1. Faktor Latar Belakang Sosiologis

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

- a) Faktor pendidikan; yaitu latar belakang keilmuan yang berbeda-beda cenderung mempengaruhi sikap seseorang yang berbeda pula.
- b) Faktor pekerjaan; yaitu lingkungan pekerjaan antara yang satu dengan yang lain tentu berbeda. Hal itu pula yang membentuk karakter seseorang.
- c) Faktor relasi atau pergaulan; yaitu relasi dan pergaulan elit sangat ditentukan pada pola komunikasi pengetahuan, nilai dan sikap antar-elite..

- d) Faktor orientasi politik individu; Masing-masing organisasi memiliki orientasi yang berbeda-beda dalam hidup, tak terkecuali dalam politik.

2. Faktor Organisatoris

Secara terperinci, kategori organisatoris terbagi menjadi tiga faktor.

Berikut ini adalah penjelasannya:

- a) Faktor budaya politik organisasi; yaitu pandangan antara sistem nilai yang terkait erat dengan sikap keputusan politis dan sudah berlaku dalam sebuah organisasi. Bupati Karanganyar adalah pribadi yang religius atau agamais, latar belakang ini dimiliki Bupati Karanganyar karena dari dulu sering berkecimpung di organisasi yang berbaur dengan Islam contohnya waktu kecil beliau menempuh pendidikan di SD Negeri 1 kaliboto, MTS Negeri Karanganyar, MAN Karanganyar, , S1 Universitas Muhammadiyah Surakarta, S2 STIE Mitra Indonesia Yogyakarta. Riwayat Pekerjaan Guru SMA Muhammadiyah Karanganyar, Pegawai Departemen Agama Karanganyar, Ketua PD Muhammadiyah dan wakil sekretaris PD Muhammadiyah. Riwayat Organisasi Ketua OSIS MTSn Karanganyar Ketua OSIS MAN Karanganyar, ketua IMM. Kemudian saya terjun di dunia politik dan akhirnya membawa saya memenangkan sebagai Bupati Karanganyar terpilih periode 2013-2018 dan di terpilih kembali periode 2019-2024. Penjelasan di atas secara tidak langsung menggambarkan bahwa,

Kebijakan yang dibuat oleh Bupati tentang surat edaran shalat tepat waktu dan berjamaah di lingkungan Kabupaten Karanganyar, merupakan faktor latarbelakang organisasi yang di miliki oleh Bupati itu sendiri sehingga melahirkan kebijakan yang berbaur dengan Syariah Islam.

- b) Faktor kepentingan politik organisasi; yaitu kepentingan politik organisasi adalah tujuan dan target yang dikejar oleh sebuah organisasi dari hasil proses politik. Kepentingan politik organisasi yang dikembangkan Bupati Karanganyar yaitu dengan membuat program unggulan yang selalu di prioritaskan seperti pembangunan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi, kesehatan gratis dan pendidikan gratis, pembangunan desa dan peningkatan kualitas keagamaan sosial dan budaya. Program ini merupakan salah satu kepentingan politik Bupati Karanganyar dalam mengembangkan potensi yang dimiliki Kabupaten Karanganyar, dalam program yang diterapkan Bupati selalu melibatkan masyarakat dan ASN yang ada di Kabupaten Karanganyar
- c) Faktor kebijakan organisasi; setiap organisasi pasti memiliki keputusan resmi dalam menyikapi segala hal yang berimplikasi pada kehidupan manusia dan organisasinya secara khusus. Kebijakan organisasi yang di terapkan oleh Bupati yaitu, seperti kebijakan mengenai shalat tepat

waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar, kebijakan ini merupakan salah satu faktor dari latar belakang organisasi yang dimiliki Bupati Karanganyar, kebijakan Bupati Karanganyar dalam mengeluarkan surat edaran shalat tepat waktu dan berjamaah adalah untuk meningkatkan kualitas keagamaan dan melatih kedisiplinan seluruh elemen yang ada di Kabupaten Karanganyar. Surat edaran dikeluarkan setelah Bupati Karanganyar melihat keadaan sosial di lingkungan Kabupaten Karanganyar yang memang membutuhkan kebijakan tersebut. Kebijakan Bupati dalam mengeluarkan surat edaran shalat tepat waktu dan berjamaah di Karanganyar sudah dikukan kajian terlebih dahulu. Dalam pembuatan kebijakan tersebut Pemerintah Kabupaten Karanganyar bekerjasama dengan Forkopimda sebagai lembaga untuk membahas penyelenggaraan urusan pemerintah daerah.

Sementara itu, hasil penelitian memperlihatkan bahwa kondisi birokrasi pemerintah Kabupaten Karanganyar dari segi support sumber daya manusia pada tahun 2017 jumlah aparat birokrat yang ada di Kabupaten Karanganyar sebanyak 9.635 orang PNS, terdiri dari 4.544 laki-laki dan 5.091 perempuan. Dilihat dari golongan PNS di Kabupaten Karanganyar maka jumlah pegawai golongan I ada sebanyak 208 orang, golongan II sebanyak 1941 orang, disusul PNS dengan

golongan III sebanyak 3.996 orang, dan urutan yang keempat adalah PNS dengan golongan IV sebanyak 3.490 orang.

Secara umum kondisi birokrasi memperlihatkan keharmonisan di antara atasan dan bawahan di lingkungan kantor pemkab. Demikian juga Bupati secara rutin memberikan pengarahan kepada pegawai dari kelas atas hingga paling bawah yang dilakukan sebulan sekali. Selain itu, alasan Bupati mengeluarkan kebijakan surat edaran tersebut yaitu, Bupati ingin mengajak ASN di lingkungan Kabupaten Karanganyar untuk lebih bertakwa kepada Allah. Semangat dari keluarnya surat edara shalat tepat waktu dan berjamaah adalah agar PNS lebih disiplin. Berikut penjelasan dari Maisyaroch:

“Karena Bupati Karanganyar ingin mengajak semua ASN untuk lebih bertaqwa kepada Allah SWT dan bersama-sama menuju surga” (Wawancara Siti Maisyaroch, 12 April 2019)

Kebijakan surat edaran Bupati Nomor 451/3.774.7 Tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar tidak terlepas juga dari ikhtiar Bupati untuk mengajak ASN untuk lebih giat dan disiplin melalui latihan istikamah atau konsisten menjalankan shalat berjamaah sebagaimana disebutkan dalam petikan wawancara berikut:

“Kinerja pegawai di Kabupaten Karanganyar sangat bagus dan disiplin, surat edaran Bupati sendiri adalah timbul dari pemikiran Bupati tanpa ada pengaruh dari siapapun” (Wawancara Agam Bintoro M.Si, 4 Maret 2019)

Berdasarkan hasil wawancara di atas, dari segi persepsi pembuatan kebijakan mengenai lingkungan, maka pembuatan surat edaran shalat tepat waktu dan berjamaah selain dimaksudkan untuk tujuan peningkatan ketaqwaan kepada

Allah, juga dimaksudkan agar PNS lebih disiplin. Berikut penjelasan

Juliyatmono:

"Sejak kecil saya selalu di ajarkan apa itu Islam oleh orang tua, bapak saya adalah seorang guru agama sehingga ajaran tentang Islam selalu melekat pada diri saya, dan pada akhirnya saya memiliki latarbelakang yang seperti sekarang ini, riwayat pendidikan SD Negeri 1 Kaliboto, MTS Negeri Karanganyar, MAN Karanganyar, S1 Universitas Muhammadiyah Surakarta, S2 STIE Mitra Indoensia Yogyakarta. Riwayat Pekerjaan Guru SMA Muhammadiyah Karanganyar, Pegawai Departemen Agama Karanganyar. Riwayat Organisasi Ketua OSIS MTSn Karanganyar, Ketua OSIS MAN Karanganyar, ketua IMM, Ketua PD Muhammadiyah dan wakil sekretaris PD Muhammadiyah. Kemudian saya terjun di dunia politik dan akhirnya membawa saya memenangkan sebagai Bupati Karanganyar terpilih periode 2013-2018 dan di terpilih kembali periode 2019-2024" (Drs. H. Juliyatmono, M.M. 19 Mei 2019)

Menurut Juliyatmono, bahwa dalam membuat kebijakan surat edaran shalat berjamaah tersebut tidak terlepas dari kondisi sosial keagamaan Kabupaten Karanganyar. Kondisi keberagaman di Kabupaten Karanganyar memperlihatkan adanya toleransi yang sangat besar. Toleransi dalam arti umat beragama di Kabupaten Karanganyar sangat menghormati perbedaan, sehingga pada saat kebijakan ini di buat tidak ada yang merasa tersinggung atau merasa di rugikan.

Lebih lanjut menurut Juliyatmono bahwa masyarakat sangat menghormati perbedaan dan juga sangat menjaga kerukunan. Oleh karena itu, melalui instrumen kegiatan shalat berjamaah, diharapkan akan semakin memperkuat rasa saling menghormati dan menjaga kerukunan. Berikut penjelasan dari Juliyatmono:

"Karena salah satu dari 5 visi-misi saya yaitu, meningkatkan kualitas keagamaan sosial dan budaya, dari situlah kemudian di jabarkan dengan kegiatan antara lain yaitu, jumat keliling, subuh keliling, taraweh keliling pengajian keliling biasanya kami mengundang syekh dan juga tokoh agama para

alim ulama dan ormas Islam Karanganyar baik itu NU, Muhammadiyah, LDI, MTA. Dari sini saya bisa menyimpulkan bahwa masyarakat Karanganyar bisa di satukan dan Alhamdulillah sejauh ini tidak ada konflik antara ormas maupun antara umat beragama” (Drs. H. Juliyatmono, M.M. 19 Mei 2019)

Adapun alasan Bupati mengeluarkan kebijakan surat edaran Bupati Nomor 451/3.774.7 Tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar yaitu karena Bupati ingin mengajar ASN untuk lebih bertaqwa kepada Allah.

Kebijakan surat edaran Bupati Nomor 451/3.774.7 Tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar tidak terlepas juga dari ikhtiar Bupati mengajak untuk lebih giat dan disiplin melalui latihan istikamah atau konsisten menjalankan shalat berjamaah.

C. Aktivitas Pemerintah Perihal Kebijakan

Aktivitas dan proses yang menghasilkan kebijakan yang menyangkut intern pemerintah maupun masyarakat umum. Aktifitas yang dimaksud yaitu terkait dengan antara lain langkah-langkah yang dilakukan pemerintah sebelum mengeluarkan kebijakan seperti penelitian pendahuluan sebelum dikeluarkan suatu kebijakan.

Berdasarkan hasil wawancara bahwa surat edaran Bupati Nomor 451/3.774.7 Tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar telah melalui berbagai kajian terlebih dahulu. Menurut narasumber bahwa, kebijakan tersebut dikeluarkan setelah pemerintah dengan seksama melihat kehidupan ASN di lingkungan Kabupaten Karanganyar pada umumnya. Berikut penjelasan dari Puryanto:

“Sebelum mengeluarkan kebijakan langkah-langkah pemerintah selalu memperhatikan apa saja dinamika yang terjadi pada ASN untuk di jadikan sebagai bahan evaluasi” (Wawancara Puryanto, 22 April 2019)

Pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu tahapan yang paling penting untuk kesuksesan suatu kebijakan. Dalam hal ini, sebagai unsur pelaksana dari kebijakan edaran Bupati Nomor 451/3.774.7 Tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar yaitu unsur pemerintahan yang berada di lingkungan pemerintah Kabupaten Karanganyar.

Dalam perumusan pembuatan kebijakan mengenai shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar, pemerintah bekerja sama dengan Forkopimda Kabupaten Karanganyar. Sehingga keterlibatan masyarakat dalam perencanaan dan perumusan surat edaran tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar tidak ada, tetapi dari segi responsif masyarakat sangat mengapresiasi kebijakan Bupati Karanganyar. Berikut penjelasan dari Puryanto:

“Hal tersebut tidak terlepas dari kondisi sosial yang memang membutuhkan kebijakan tersebut agar supaya program peningkatan kualitas keagamaan di Kabupaten Karanganyar lebih efektif” (Wawancara Puryanto, 22 April 2019)

Adapun kemanfaatan surat edaran Bupati Nomor 451/3.774.7 Tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar, kemanfaatan kebijakan tersebut merupakan suatu langkah yang sangat efektif untuk merubah pola pikir ASN yang awalnya tidak terbiasa menjadi terbiasa. Berikut penjelasan dari Ettik:

“Manfaatnya adalah ASN semakin sadar akan tanggung jawabnya sebagai umat muslim dan semakin taat dalam melaksanakan ibadah” (Wawancara Ettik, 22 April 2019)

Selain itu, dengan adanya kebijakan tersebut, pemerintah memiliki waktu dan peluang untuk bertemu dengan seluruh jajarannya yang ada di lingkungan pemerintah Kabupaten Karanganyar seperti safari oleh pemerintah ke masjid-masjid. Melalui kebijakan tersebut, misalnya Bupati Karanganyar, Juliyatmono mengadakan safari shalat wajib berjamaah di masjid di Kecamatan-kecamatan yang di sekitar lingkungan Kabupaten Karanganyar. Berikut penjelasan Ettik:

“Program kegiatan shalat tepat waktu dan berjamaah selain untuk meningkatkan keimanan dan ketaqwaan juga merupakan kegiatan sosial Bupati untuk bisa bertemu dengan seluruh Aparatur Sipil Negara yang ada di Kabupaten Karanganyar agar tidak terlalu formal” (Wawancara Ettik, 22 April 2019)

Agenda kunjungan keagamaan tersebut misalnya dilaksanakan di Masjid Al Huda, Dusun Tagung, Desa Berjo, Kecamatan Ngargoyoso dengan Shalat Ashar berjamaah. Pada saat kunjungan Bupati Karanganyar tersebut juga disertai

sekitar 20 Kepala Organisasi Perangkat Daerah (OPD), Pimpinan BUMD dan pegawai Kecamatan setempat dan juga warga setempat.

Pada kesempatan itu, se usai menjalankan shalat wajib, Bupati memberikan bantuan sarana ibadah kepada takmir masjid setempat. Bupati menyerahkan bantuan kepada takmir masjid yang menjadi tempat berjamaah. Pada kesempatan berjamaah yang digelar di beberapa tempat Bupati tidak lupa membawa bantuan untuk keperluan masjid beserta bantuan untuk masyarakat.

Berikut penjelasan Juliyatmono:

“Hal ini saya lakukan adalah untuk merubah kebiasaan kita pada umumnya yang shalat mufarid di rumah supaya bisa melaksanakan shalat berjamaah di masjid, ketika tempat ibadahnya rapi, bersih, tertata maka kita juga yang melaksanakan ibadah akan merasa nyaman” (Drs. H. Juliyatmono, M.M. 19 Mei 2019)

Melalui kegiatan shalat berjamaah keliling yang diadakan oleh pemerintah biasanya juga ada penyampaian tauziah singkat dari Bupati. Kebijakan shalat berjamaah juga dijadikan ajang silaturahmi rutin antara pemerintah dengan perangkat daerah Kabupaten Karanganyar lainnya. Dengan adanya kebijakan tersebut, maka pemerintah memiliki waktu untuk lebih bisa bersosialisasi dan membahas apa saja kegiatan yang harus dilakukan selanjutnya.

Adapun wilayah kecamatan yang menjadi tujuan kegiatan ini antara lain, Ngargoyoso, Tasikmadu, Jaten, Karangpandan, Jumantono, Kerjo, Tawangmangu, Jenawi, Jatiyoso, Jatipuro, Jumapolo, Kebakkramat, dan Mojogedang. Pada prinsipnya, melalui kebijakan tersebut, pemerintah lebih memiliki waktu untuk berkeliling dan bertatap muka langsung dengan ASN.

shalat tersebut dilangsungkan di Masjid An-Nur, Dusun Pendem Kulon, Desa Suruh, Kecamatan Tasikmadu, Kabupaten Karanganyar, Jawa Tengah. Selepas shalat berjamaah, Bupati Karanganyar, Juliyatmono juga melakukan diskusi informal bersama segenap Aparatur Sipil Negara di tempat kujungan tersebut (<http://jateng.tribunnews.com>, 25/01/2019).

Hadir dalam agenda shalat berjamaah tersebut adalah perwakilan dari Forkopimda Kabupaten Karanganyar. Menurut Bupati Karanganyar, bahwa Pemerintah mempunyai mekanisme untuk berkomunikasi, salah satunya dengan shalat berjamaah, jadi komunikasi dengan ASN tidak selalu dengan melalui jalur formal, tetapi inilah salah satu caranya. Berikut penjelasan Ettik:

“Setiap tahun kami selalu melakukan evaluasi mengenai apa saja perubahan yang terjadi di lingkungan pemerintah, apakah kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah dikerjakan oleh ASN atau tidak dan kendalanya apa saja”
(Wawancara Ettik, 22 April 2019)

Menurutnya, melayani merupakan tugas utama pemerintah. Sedangkan jalur komunikasi informal dianggapnya sebagai salah satu cara yang efektif untuk mengetahui langsung permasalahan-permasalahan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Karanganyar. Hal tersebut dilakukan oleh Bupati Karanganyar sebagai bagian dari penyerapan aspirasi, untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi di Karanganyar. Bupati dengan beberapa unsur pemerintahan melakukan shalat berjamaah keliling sebagai ajang komunikasi informal dengan seluruh Aparatur Sipil Negara yang berada di lingkungan pemerintah Kabupaten Karanganyar (<http://jateng.tribunnews.com> 25.02/2019).

Aktivitas dan proses yang menghasilkan kebijakan yang menyangkut internal pemerintah maupun masyarakat umum. Aktifitas yang dimaksud yaitu terkait dengan antara lain langkah-langkah yang dilakukan pemerintah sebelum mengeluarkan kebijakan seperti penelitian pendahuluan sebelum dikeluarkan suatu kebijakan.

Berdasarkan hasil wawancara bahwa surat edaran Bupati Nomor 451/3.774.7 Tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar telah melalui berbagai kajian terlebih dahulu. Menurut Agam bahwa, kebijakan tersebut dikeluarkan setelah pemerintah dengan seksama melihat kehidupan sosial pada umumnya dan birokrasi pemerintahan yang mendukung pemerintahan pada khususnya (Wawancara Agama Bintoro, 4 Maret 2019).

Adapun kemanfaatan surat edaran Bupati Nomor 451/3.774.7 Tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar bagi ASN menurut narasumber yaitu ASN semakin sadar akan tanggungjawabnya sebagai umat Islam dan semakin taat dalam melaksanakan ibadah shalat tepat waktu dan berjamaah (Siti Maisyaroch, M.Si.12 April 2019).

Selain itu, dengan adanya kebijakan tersebut, pemerintah memiliki waktu dan peluang untuk bertemu seperti safari oleh pemerintah ke masjid-masjid. Melalui kebijakan tersebut, misalnya Bupati Karanganyar, Juliyatmono

mengadakan safari shalat wajib berjamaah di masjid di Kecamatan-kecamatan di Kabupaten Karanganyar.

Menurutnya, melayani merupakan tugas utama pemerintah. Sedangkan jalur komunikasi informal dianggapnya sebagai salah satu cara yang efektif untuk mengetahui langsung permasalahan-permasalahan yang terjadi di suatu lingkungan. "Ketika saya banyak mendengar persoalan-persoalan, nah kita langsung bicarakan kemudian tukar pikiran bersama, sehingga permasalahan tersebut dapat teratasi" (<http://jateng.tribunnews.com>, 25/022019).

D. Aktivitas Masyarakat Perihal Kebijakan

1. Pemanfaatan kebijakan oleh masyarakat

Adapun manfaat dari adanya surat edaran Bupati Nomor 451/3.774.7 Tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar antaralain yaitu dapat meningkatkan kualitas keagamaan serta memberikan wawasan yang lebih luas tentang ajaran Islam sebagaimana dikemukakan oleh Kamto dalam petikan wawancara berikut:

"Dapat meningkatkan kualitas keagamaan dan juga meberikan wawasan yang lebih luas lagi mengenai ajaran Islam" (Wawancara Kamto, 15 April 2019)

Berdasarkan hasil penelitian di atas, dari segi pemanfaatan kebijakan oleh masyarakat, kebijakan tersebut memiliki pengaruh langsung pada penyerapan aspirasi bagi masyarakat. Masyarakat dapat secara langsung menyampaikan aspirasi kepada Bupati. Aspirasi yang disampaikan dapat langsung diserap oleh Bupati. Berikut penjelasan dari Kamto:

“Surat edaran dari Bupati merupakan ajakan kepada seluruh elemen yang ada di Kabupaten Karanganyar biar gelam sholat biar gelam ke masjid atau menegakan syariah karena ketika seorang pemimpin atau leadership yang langsung turun mengsosialisasikan maka responsif seluruh elemen akan dengan senang menyambut kebijakan tersebut” (Wawancara Kamto, 15 April 2019)

Melalui kebijakan tersebut, maka rantai komunikasi antara Bupati dengan masyarakat dan sebaliknya akan lebih pendek. Bupati dapat melihat secara langsung kondisi masyarakat di bawah. Demikian juga, masyarakat bisa menyampaikan secara langsung keluhan-keluhan yang dirasakan dari kebijakan pertanian, dan lain-lain.

2. Hasil program atau kebijakan

Kebijakan tidak hanya untuk kalangan tertentu, melainkan ditujukan untuk kalangan yang luas. Menyangkut surat edaran Bupati Nomor 451/3.774.7 Tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar, manfaat yang didapatkan yaitu lebih memperkuat nilai keagamaan, berikut di jelaskan oleh Agam:

“Lebih-lebih menjadi muslim yang taat bukan saja muslim hanya di kartu Identitas tetapi muslim yang tanggung jawab” (Wawancara Agam Bintoro M.Si, 4 Maret 2019)

Menurut informan, dengan adanya surat edaran Bupati Nomor 451/3.774.7 Tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar, bisa meningkatkan kesadaran terutama yang beragama Islam karena memiliki tanggungjawab moral sebagai umat yang beragama. Berikut penjelasan Kamto:

“Kebijakan ini ini juga akan merubah pola pikir seluruh elemen yang ada di Kabupaten Karanganyar agar menjadi lebih baik lagi” (Wawancara Kamto, 15 April 2019)

Adapun kondisi setelah keluarnya surat edaran Bupati Nomor 451/3.774.7 Tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar yaitu telah ada perubahan atau perilaku, seperti lebih taat, dimana ketika mendengar suara adzan berkumandang, maka akan segera melaksanakan shalat. Berikut penjelasan dari Agam:

“Setelah kebijakan ada beberapa perubahan contohnya tanpa diingatkan ketika adzan berkumandang semua akan kegiatan akan ditinggalkan dan menuju masjid terdekat untuk malakukan shalat tepat waktu dan berjamaah” (Wawancara Agam Bintoro M.Si, 4 Maret 2019)

Dari segi hasil program atau kebijakan Surat Edaran shalat tepat waktu dan berjamaah sebenarnya tidak dapat dilihat secara langsung. Butuh waktu untuk mengavaluasi hasil dari kebijakan tersebut, tetapi secara kasat mata dapat dilihat adanya perubahan yang ada di lingkungan Kabupaten Karanganyar yang lebih disiplin dalam melaksanakan kewajiban shalat.

Sementara itu, hasil evaluasi jangka panjang seperti dampaknya pada kinerja belum dapat diungkapkan dalam penelitian ini.

Kebijakan dibuat untuk tujuan kemanfaatan. Adapun manfaat dari adanya surat edaran Bupati nomor 451/3.774.7 tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar antarlain yaitu dapat meningkatkan kualitas keagamaan serta memberikan wawasan yang lebih luas tentang ajaran Islam. Kebijakan tidak hanya untuk kalangan tertentu, melainkan ditujukan untuk kalangan yang luas. Menyangkut surat edaran tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar, manfaat yang didapatkan yaitu lebih memperkuat keagamaan masyarakat (Wawancara Agam Bintoro M.Si, pada 4 Maret 2019).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa keberadaan surat edaran Bupati Nomor 451/3.774.7 Tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar tersebut maka akan merubah pola pikir menjadi lebih baik. Adapun kondisi setelah keluarnya surat edaran Bupati Nomor 451/3.774.7 Tahun 2016 tentang himbauan melaksanakan shalat tepat waktu dan berjamaah di Kabupaten Karanganyar yaitu telah ada perubahan perilaku, seperti lebih taat, dimana ketika mendengar suara adzan berkumandang maka akan segera menuju masjid terdekat untuk melaksanakan shalat. (wawancara Agam Bintoro M.Si, pada 4 Maret 2019).