

## **BAB II**

### **DESKRIPSI UMUM OBJEK PENELITIAN**

Bab ini memaparkan tentang deskripsi umum objek penelitian yang menjadi pokok pembahasan pada penelitian ini. Objek penelitian ini yaitu mengenai motif Walikota Malang dalam menerbitkan surat edaran tentang himbauan shalat berjamaah bagi aparatur sipil Negara di Kota Malang. Seperti halnya judul daripada surat himbauan tersebut, himbauan ini diperuntukkan bagi ASN dan jajarannya yang bekerja di lingkungan Kota Malang yang beragama Islam. Berlakunya surat himbauan ini diharapkan ASN muslim akan tanggap apabila mendengar adzan berkumandang akan menghentikan segala aktifitas dan bergegas menuju Masjid untuk shalat berjamaah. Akan tetapi yang menjadi objek penelitian dalam penelitian ini adalah motif daripada Walikota Malang dalam menerbitkan surat himbauan tersebut.

#### **A. Deskripsi Umum Kota Malang**

Kota Malang adalah salah satu kota yang terletak di Provinsi Jawa Timur, Indonesia. Kota Malang merupakan kota terbesar kedua di Jawa Timur setelah Kota Surabaya. Kota Malang merupakan bagian dari kesatuan wilayah yang disebut dengan Malang Raya. Kesatuan wilayah tersebut terdiri dari Kota Malang, Kota Batu, dan Kabupaten Malang. Berdasarkan website resmi Kota Malang menyatakan bahwa Kota Malang dikenal sebagai kota

pelajar, kota industri, dan kota pariwisata atau bisa disebut dengan Tri Bina Cita. Ketiga pokok yang menjadi cita-cita Kota Malang tersebut ditetapkan dalam Sidang Paripurna Gotong Royong Kotapraja Malang pada tahun 1962 (malangkota.go.id).

Penjelasan mengenai Tri Bina Cita Kota Malang berdasarkan website resmi Kota Malang menguraikan bahwa Kota Malang sebagai kota pendidikan dengan dibuktikannya dengan sekolah-sekolah yang berdiri di Kota Malang. Sekolah-sekolah tersebut dari sekolah tingkat dasar hingga sekolah tingkat menengah atas, perguruan tinggi, lembaga pendidikan non formal ataupun tempat kursus, serta banyaknya pondok pesantren atau asrama. Selanjutnya Kota Malang dikenal sebagai kota industri yang mana sejah dahulu dikenal dengan industri rokok kretek. Sedangkan Kota Malang sebagai kota pariwisata dibuktikan dengan banyaknya tempat pariwisata dikota tersebut. Hal ini didukung dengan potensi alam yang dimiliki oleh Kota Malang, yaitu mulai dari pemandangan yang indah serta hawa yang sejuk, teduh dan asri (malangkota.go.id)

## **1. Sejarah Kota Malang**

Malang dan sekitarnya dulu merupakan kawasan Kerajaan Kanjuruhan yang dipimpin oleh Raja Gajahyana. Berdasarkan website resmi Kota Malang menjelaskan bahwa pada tahun 1769 kompeni mulai memasuki wilayah tersebut dan tepatnya tahun 1821 kedudukan Pemerintah Belanda dipusatkan disekitar Kali Brantas. Setelah itu Kota Malang tumbuh dan berkembang setelah adanya pemerintah kolonial

Belanda. Pada tahun 1879 merupakan awal perkembangan Kota Malang setelah beroperasinya kereta api di kota tersebut. Hal tersebut mengakibatkan kebutuhan masyarakat yang semakin meningkat sehingga berdampak akan terjadinya perubahan tata guna tanah dan daerah yang terbangun bermunculan tanpa terkendali. Perubahan fungsi lahan mengalami perubahan signifikan, seperti dari fungsi pertanian menjadi industri dan perumahan. Setelah perkembangan yang pesat, tahun 1914 Malang baru ditetapkan menjadi Kotapraja ([malangkota.go.id](http://malangkota.go.id)).

Selain itu dalam website resmi Pemkot Malang juga menjelaskan bahwa tahun 1945 tepatnya pada tanggal 21 September, Malang masuk kedalam Wilayah Republik Indonesia. Akan tetapi pada tahun 1947 Malang diduduki lagi oleh Kolonial Belanda. Kemudian pada tanggal 2 Maret 1947 Pemerintah Republik Indonesia kembali memasuki Kota Malang. Setelah itu tepatnya pada tanggal 1 Januari 2001, menjadi Pemerintah Kota Malang.

## **2. Visi dan Misi Kota Malang**

Visi dan misi Kota Malang berdasarkan yang diuraikan dalam website resmi Kota Malang yaitu:

- a. Visi Kota Malang yaitu “KOTA MALANG BERMARTABAT”.
- b. Misi Kota Malang
  - 1) Meningkatkan akses dan kualitas pendidikan, kesehatan dan layanan dasar lainnya bagi semua warga.

- 2) Mewujudkan Kota produktif dan berdaya saing berbasis ekonomi kreatif, keberlanjutan dan keterampilan.
- 3) Mewujudkan Kota yang rukun dan toleran berazaskan keberagaman dan keberpihakan terhadap masyarakat rentan dan gender.
- 4) Memastikan kepuasan masyarakat atas layanan pemerintah yang tertib hukum, profesional dan akuntabel ([malangkota.go.id](http://malangkota.go.id)).

### **3. Kondisi Masyarakat Muslim Kota Malang**

Perkembangan Islam di Kota Malang berdasarkan laman [republika.co.id](http://republika.co.id) memaparkan bahwa Malang Raya termasuk Kota Malang terkenal lebih lambat penyebaran Islamnya dibandingkan daerah-daerah pesisir di Jawa Timur. Hal ini mengingat sejarah Islam masuk ke Nusantara melalui para pedagang dari wilayah Timur Tengah. Perkembangan Islam yang paling cepat terjadi berada di kawasan pesisir terutama di kawasan Pantura ([republika.co.id](http://republika.co.id), 21/05/2018). Meskipun terkenal lambat dalam perkembangan Islam, masyarakat Kota Malang sebagian besar adalah pemeluk agama Islam. Selain itu berdasarkan laman resmi Kementerian Agama Kota Malang memaparkan bahwa bangunan tempat beribadah banyak yang telah berdiri semenjak jaman kolonial contohnya adalah Masjid Jami (Masjid Agung) yang terletak di sebelah barat Alun-alun Kota Malang ([kemenagkotamalang.net](http://kemenagkotamalang.net)).

Pada saat diputuskannya kebijakan mengenai surat edaran tentang pelaksanaan shalat berjamaah bagi ASN Kota Malang pada tahun 2016 jumlah penduduk Kota Malang pada saat itu memang mayoritas memeluk agama Islam. Berdasarkan Laporan Pertambahan Penduduk Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang pada bulan desember 2016 tercatat sebesar 895.387 jiwa yang terdiri dari 446.933 jiwa penduduk laki-laki, dan 448.454 jiwa penduduk perempuan dengan kepadatan penduduk kurang lebih 8.135 jiwa per kilometer persegi. Sedangkan jumlah penduduk berdasarkan agama di Kota Malang tercatat bahwa agama yang mendominasi adalah Agama Islam hal ini dibuktikan dengan data tabel dibawah.

**Tabel 2.1**  
Rekapitulasi Jumlah Penduduk Menurut Agama  
Di Kota Malang Tahun 2016

No.	Kecamatan	Agama						
		Islam	Kristen	Katholik	Hindu	Budha	Konghuchu	Penghayat Kepercayaan
1.	Blimbing	174.078	12.327	7.087	436	888	40	1
2.	Klojen	90.648	8.905	8.118	181	2.008	70	20
3.	Kedung Kandang	193.466	7.515	3.249	309	350	15	14
4.	Sukun	179.247	14.164	8.668	226	948	29	39
5.	Lowokwaru	153.793	8.392	7.092	337	742	16	26
<b>Jumlah</b>		<b>791.232</b>	<b>51.303</b>	<b>34.214</b>	<b>1.489</b>	<b>4.936</b>	<b>170</b>	<b>100</b>

Sumber: Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Malang 2016

Pertumbuhan penduduk dalam sebuah kota pasti terjadi, seperti halnya yang terjadi di Kota Malang. tercatat dalam laman dispendukcapil Kota Malang pada bulan desember tahun 2018 jumlah penduduk Kota Malang terjadi peningkatan yaitu mencapai 916.042 jiwa dengan 457.213 jiwa

penduduk laki-laki dan 458.829 jiwa penduduk perempuan. Dalam laman tersebut juga tercatat jumlah penduduk Kota Malang berdasarkan agama. Data dalam laman tersebut memaparkan bahwa Agama Islam tetap mendominasi di Kota Malang. Berikut ini adalah data jumlah penduduk Kota Malang berdasarkan agama tahun 2018.

**Tabel 2.2**  
Rekapitulasi Jumlah Penduduk Menurut Agama  
Di Kota Malang Tahun 2018

No.	Kecamatan	Agama						
		Islam	Kristen	Katholik	Hindu	Budha	Konghuchu	Penghayat Kepercayaan
1.	Blimbing	179.503	12.507	7.280	445	893	32	3
2.	Klojen	91.613	8.782	7.909	166	1.866	63	22
3.	Kedung Kandang	204.363	7.862	3.330	306	324	18	19
4.	Sukun	187.049	14.704	9.044	218	961	27	28
5.	Lowokwaru	160.049	8.473	6.890	325	743	18	16
<b>Jumlah</b>		<b>822.768</b>	<b>52.328</b>	<b>34.453</b>	<b>1.460</b>	<b>4.787</b>	<b>158</b>	<b>88</b>

Sumber: Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Malang 2018

Berdasarkan data di atas dapat disimpulkan bahwa antara tahun 2016 sampai tahun 2018 data jumlah penduduk agama Islam, Kristen dan Katholik mengalami peningkatan. Sedangkan jumlah penduduk agama Hindu, Budha, Konghuchu dan Penghayat Kepercayaan mengalami penurunan. Selain itu berdasarkan data sistem informasi masjid Direktorat Urusan Agama Islam dan Pembinaan Syariah, Direktorat Jendral Bimas Islam Kementerian Agama Republik Indonesia tercatat bahwa jumlah masjid yang berdiri di Kota Malang mencapai 656 masjid.

Pada tahun 2019 ini Pemerintah Kota Malang gencar dalam pembangunan Islamic Center (IC) Kota Malang. Pembangunan Islamic

Center yang dianggarkan Rp. 42,5 miliar dari APBD Kota Malang tersebut bertujuan untuk dijadikan pusat studi Islam terbesar di Kota Malang yang dilengkapi dengan museum Alquran (malangtimes.com, 22/03/2019). Hal ini memberikan kesan bahwa Pemerintah Kota Malang meningkatkan nilai religius Kota Malang.

## **B. Deskripsi Umum Pemerintah Kota Malang**

Pemerintah Kota Malang dalam menjalankan tugas, pokok dan fungsinya berlandaskan dasar hukum Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Sebagai daerah otonom yang mana mempunyai hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerahnya.

### **1. Profil Pemerintah Kota Malang**

Pemerintah Kota Malang dibentuk pada tanggal 1 Januari 2001, seperti Kotamadya pada umumnya Kota Malang dipimpin oleh seorang Walikota dan didampingi oleh Wakil Walikota. Pusat pemerintahan Kota Malang dinilai sangat strategis dimana letak Balai Kota Malang yang bersampingan dengan Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang dan beberapa kantor Bagian dan Badan, seperti Kantor Bagian Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan serta Kantor Badan Kepegawaian Daerah. Balai Kota Malang terletak di Jalan Tugu Nomor 1 Kelurahan Kiduldalem Kecamatan Klojen, Kota Malang, Provinsi Jawa Timur.

Berdasarkan laman resmi Pemerintahan Kota Malang, terdapat daftar eksekutif yang mana membantu menjalankan pemerintahan Walikota Malang sebagai lembaga eksekutif. Daftar eksekutif tersebut terdiri dari Sekretaris Daerah, Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Sosial, Asisten Perekonomian, Asisten Administrasi Umum, Staf Ahli Bidang Ekonomi dan Keuangan, Staf Ahli Bidang Hukum, Pemerintahan dan Politik dan Staf Ahli Pembangunan, Kesejahteraan Rakyat dan Sumberdaya Manusia. Selanjutnya terdapat beberapa Bagian, termasuk juga Bagian Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan. Kemudian beberapa Dinas, meliputi Dinas Sosial, Dinas Pendidikan dan dinas lainnya. Kemudian yang terakhir adalah Badan yang terdiri dari Badan Perencanaan, Penelitian dan Pengembangan, Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), Badan Kepegawaian Daerah (BKD), Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Bakesbangpol) ([malangkota.go.id](http://malangkota.go.id)).

Selain itu dalam laman tersebut juga memaparkan bahwa terdapat lembaga legislatif di Pemerintahan Kota Malang yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang terdiri dari Komisi A, Komisi B, Komisi C, Komisi D, Badan Kehormatan, Badan Pembentuk Peraturan Daerah, Badan Musyawarah, Badan Anggaran, serta Fraksi-fraksi. Sedangkan lembaga yudikatif yaitu Pengadilan Negeri Malang yang merupakan pengadilan kelas IA yang melayani pengadilan di tingkat Kota ([malangkota.go.id](http://malangkota.go.id)).



## **2. Profil H. Mochammad Anton**

Pada tahun 2016 Kota Malang dipimpin oleh H. Mochammad Anton dan didampingi oleh Drs. H. Sutiaji sebagai Wakil Walikota. Walikota Malang yang sering dipanggil dengan Abah Anton ini merupakan seorang muslim keturunan etnis Tionghoa. Selain itu, dengan adanya keturunan etnis Tionghoa Anton memiliki nama Tionghoa yaitu Goei Hing An. Berdasarkan laman [tribunnews.com](http://tribunnews.com), Anton mempunyai garis keturunan Tionghoa dari ayahnya yang berdarah Tiongkok, Goei Go Yang. Akan tetapi ayah Anton meninggal saat Anton masih kecil, setelah itu Anton menjalani kehidupan dengan ibunya Hj Sumiati yang berdarah Jawa ([tribunnews.com](http://tribunnews.com), 31/03/2015). Pada saat kecil Anton yang merupakan anak terakhir dari enam belas bersaudara, menjalani kehidupan yang sulit. Hal ini dipaparkan dalam laman [malangtimes.com](http://malangtimes.com) bahwa sulitnya keadaan ekonomi Anton waktu itu memaksanya untuk banting tulang demi mencukupi kebutuhan sehari-hari, mulai dari berjualan kue yang dipanggul hingga es lilin semua itu dijajakan keliling kampung selepas pulang sekolah ([malangtimes.com](http://malangtimes.com), 29/07/2017).

Riwayat pendidikan yang ditempuh oleh Anton dimulai dari sekolah dasar yang ditempuh di SDN Tlogomas 2 yang beralamatkan di Jl. Raya Tlogomas No.1 Kelurahan Tlogomas Kecamatan Lowokwaru Kota Malang. setelah selesai menempuh pendidikan dasar, Anton melanjutkan pendidikan dengan bersekolah di SMP Negeri 8 Malang. SMP ini beralamatkan di Jl. Arjuno No.19 Kelurahan Kauman Kecamatan Klojen

Kota Malang. Kemudian setelah lulus, Anton melanjutkan pendidikan menengah di SMA YP-17 2 Malang yang sekarang berganti menjadi SMK YP-17 2 Malang. Sekolah ini beralamatkan di Jl. Melati No.65 Kelurahan Jatimulyo Kecamatan Lowokwaru Kota Malang. Setelah itu beliau melanjutkan perguruan tinggi dengan kuliah di ITN Malang dengan mengambil jurusan teknik sipil perencanaan.

Suami dari Hj. Dewi Farida Suryani ini lahir di Malang tahun 1965, tepatnya tanggal 31 Desember. Dengan menempati rumah di jalan Tlogo Indah No.16 Kelurahan Tlogomas Kecamatan Lowokwaru Kota Malang, Anton bersama keluarga menjalani kehidupan. Dalam menjalani kehidupan berkeluarga Anton dan istrinya memiliki tiga anak yang saat ini sudah dewasa. Sebelum sukses seperti sekarang, Anton dalam memulai usahanya dimulai dari adanya tawaran yang beliau dapatkan. Hal ini dipaparkan dalam laman merdeka.com bahwa pada tahun 1998, Anton menyanggupi tawaran dari seseorang yang dikenalnya dari Jakarta untuk mencarikan tetes tebu (merdeka.com, 10/04/2016). Pada saat itu belum ada yang menjalani bisnis menyuplai tetes tebu ke pabrik gula dikarenakan pada saat itu tetes tebu dianggap sebagai limbah oleh kebanyakan orang. Adanya peluang tersebut membuat Anton menekuni bisnis tersebut hingga sampai sekarang Anton telah memiliki beberapa perusahaan yang didirikannya sendiri.

Sebelum memenangkan pemilihan umum Walikota Malang 2013, Anton dikenal sebagai seorang pengusaha di Kota Malang. Anton

mempunyai tiga perusahaan yang didirikannya sendiri yaitu PT.Maju Jaya Makmur Sentosa, PT.Candra Wijaya Sakti dan CV.Surya Kencana. Dengan mempunyai *basic* pengusaha besar, Anton sudah dikenal luas oleh masyarakat Kota Malang, bahkan mencakup Malang Raya. Hal ini tidak lepas dari kebiasaan beliau sebelum menjadi Walikota mempunyai agenda rutin yaitu pengajian setiap hari jumat *legi* (dalam kalender Jawa). Pengajian jumat *legi* ini diperuntukkan anak yatim, janda dan orang tidak mampu di lingkup Malang Raya. Selain itu beliau juga aktif di beberapa organisasi di Kota Malang, seperti Organisasi Nahdlatul Ulama dan Organisasi Persatuan Islam Tionghoa Indonesia di Kota Malang.

Dalam satu periode kepemimpinan, Anton telah membawa Kota Malang menjadi kota yang berprestasi. Terbukti dengan banyaknya penghargaan yang diraih Kota Malang pada saat Anton menjabat sebagai Walikota. Berdasarkan website Pemkot Malang penghargaan yang diraih yaitu Kota Malang meraih penghargaan Adipura Kencana pada tahun 2017. Selain itu dalam website Pemerintah Kota Malang, pada ajang Indonesia Attractiveness Award (IAA) tahun 2017, Kota Malang berhasil meraih dua penghargaan bergengsi sekaligus yakni sebagai 'Kota Potensial Wisata' dan 'Kota Terbaik' versi IAA (malangkota.go.id, 30/09/2017).

### **3. Aparatur Sipil Negara di Kota Malang**

Berdasarkan Pasal 1 Angka 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang dimaksud dengan Aparatur Sipil

Negara atau yang selanjutnya disingkat dengan ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintahan. Sedangkan dalam Pasal 1 Angka 3 menjelaskan bahwa Pegawai Negeri Sipil atau disingkat dengan PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh jabatan pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintah. Kemudian dalam Pasal 1 Angka 4 pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

Fungsi, Tugas dan Peran Aparatur Sipil Negara seperti yang sudah dijelaskan dalam Pasal 10 dan 11 UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yaitu dalam fungsinya ASN melaksanakan kebijakan publik, pelayanan publik, dan perekat dan pemersatu bangsa. Sedangkan dalam tugasnya ASN wajib melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh pejabat pembinaan kepegawaian sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas, mempererat persatuan dan kesatuan negara kesatuan Republik Indonesia. kemudian dalam perannya ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan

kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, netral, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.

Aparatur Sipil Negara atau yang disingkat dengan ASN memiliki peran sentral dalam menjalankan birokrasi Bangsa Indonesia. Setiap ASN menjalankan tugas, pokok dan fungsi sesuai dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan tentang ASN itu sendiri. Peraturan-peraturan tersebut baik berupa Peraturan Pemerintah (PP) , Peraturan ataupun Keputusan Gubernur, Peraturan ataupun Keputusan Bupati/Walikota sesuai dengan tempat kerja ASN tersebut. Hal tersebut juga berlaku di Kota Malang, dimana ASN dalam menjalankan tupoksinya berdasarkan peraturan pemerintah daerah Kota Malang.

Peraturan Pemerintah Kota Malang yang mengikat tentang ASN yaitu salah satunya adalah Keputusan Walikota Kota Malang tentang himbauan melaksanakan shalat berjamaah bagi seluruh Seluruh Anggota ASN, Kepala SKPD/UPTD dengan seluruh jajarannya di lingkungan kerja Pemerintah Kota Malang, TNI dan POLRI, Lembaga Negara, Instansi Vertikal, BUMN, dan BUMD, Perusahaan-perusahaan Swasta dan Lembaga Masyarakat, Sekolah, Madrasah dan Pondok Pesantren, Rumah Sakit dan Puskesmas (bagi yang tidak berdinass khusus), Serta berbagai kalangan komunitas profesi. Keputusan Walikota tersebut menghimbau agar menghentikan seluruh kegiatan saat adzan berkumandang dan segera melaksanakan shalat fardu secara berjamaah.

Keputusan Walikota Malang tersebut tentu bukan peraturan yang mengikat karna dalam isinya tertera bahwa keputusan tersebut merupakan sekedar himbauan. Hal ini tentu disambut baik oleh Aparatur Sipil Negara dan jajarannya di Kota Malang. Akan tetapi meskipun disambut baik, tidak lantas melupakan bahwa bentuk pemerintahan Negara Indonesia adalah demokrasi. Meskipun mayoritas ASN Kota Malang beragama muslim, tentu terdapat juga non-muslim. Hal ini dibuktikan dalam data dibawah ini.

**Tabel 2.3**  
Rekapitulasi Pegawai Negeri Sipil Badan Kepegawaian Kota Malang  
2016

No.	Agama	Jumlah
1.	Islam	7306
2.	Kristen	355
3.	Katholik	132
4.	Hindu	56
5.	Budha	5
<b>Total Jumlah</b>		<b>7854</b>

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang 2016

Berdasarkan data di atas dapat disimpulkan bahwa meskipun mayoritas ASN Kota Malang beragama muslim dengan jumlah 7306 orang, akan tetapi terdapat juga pegawai pemerintah Kota Malang yang beragama non-muslim dengan jumlah 548 orang.