

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kebijakan publik adalah kewenangan pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya yang berkaitan dengan masyarakat. Pada dasarnya kebijakan publik bertujuan menata kehidupan masyarakat dalam berbagai aspek seperti aspek sosial, budaya dan keagamaan. Kebijakan publik berorientasi kepada kepentingan publik (masyarakat). Setiap penyusunan kebijakan publik diawali oleh perumusan masalah yang telah diidentifikasi kemudian pelaksanaan kebijakan tersebut ditujukan untuk mengatasi masalah yang terjadi dalam masyarakat. Suatu kebijakan publik mempunyai hubungan erat antara pemerintah sebagai pembuat kebijakan dengan masyarakat yang berkepentingan terhadap kebijakan tersebut.

Konsep demokrasi modern menjelaskan bahwa kebijakan publik tidak hanya berisi pemikiran para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk ditampung dalam suatu pembuatan kebijakan. Hal ini membuktikan pejabat yang berwenang menyusun dan merumuskan kebijakan yang menyangkut kepentingan publik harus mau mendengar pendapat dan saran dari masyarakat. Serta pembuatan kebijakan publik harus mendasarkan pada kepentingan umum agar kebijakan

tersebut dapat diterima dan sesuai dengan kebutuhan yang diinginkan masyarakat.¹

Demikian pula Pemerintah Kota Blitar, dalam setiap kebijakan publik yang dibuat selalu memperhatikan dan menampung aspirasi dari masyarakat. Pemerintah Kota Blitar menggelar forum konsultasi publik Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dalam setiap pembuatan kebijakan publik. Forum konsultasi publik ini berfungsi sebagai pertukaran pikiran antara pejabat daerah yang mempunyai ide gagasan suatu kebijakan dengan masyarakat sebagai pelaksana kebijakan. Forum ini juga bertujuan menampung pendapat dan aspirasi masyarakat terhadap permasalahan mengenai kebijakan publik.

Forum konsultasi publik ini membuktikan proses penyusunan kebijakan dan pembangunan di Kota Blitar senantiasa melibatkan masyarakat. Seluruh usulan masyarakat yang disampaikan dalam forum ini akan menjadi acuan dalam pembuatan peraturan kebijakan yang baru. Selain itu, forum ini diselenggarakan untuk memastikan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) telah sesuai dengan visi misi Pemerintah yaitu mewujudkan Blitar Keren yang Unggul Makmur dan Bermartabat.² Salah satu hasil dari forum konsultasi publik ini adalah kebijakan Pemerintah Kota Blitar terhadap Modin Kematian.

¹ Nuryanti Mustari, *Pemahaman Kebijakan Publik (Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik)*, (Yogyakarta: Leutika Prio, 2015), hlm. 1.

² <https://blitarkota.go.id/index.php/id/berita/pastikan-kebijakan-sesuai-rpjmd-pemkot-blitar-gelar-forum-konsultasi-publik-rkpd-tahun-2023> diakses tanggal 10 Januari 2023 pukul 10.40 WIB.

Modin Kematian adalah tokoh keagamaan yang memiliki keterampilan merawat jenazah sampai dengan memakamkannya. Modin Kematian adalah seorang perawat jenazah yang ditugaskan oleh kelurahan setempat. Kebijakan ini lahir atas dasar pengapresiasian kepada pengabdian masyarakat dalam bentuk jasa, salah satunya kepada Modin Kematian. Apresiasi yang diberikan kepada Modin Kematian adalah pemberian jasa kerja insentif yang diberikan setiap bulan dan didistribusikan tiap tiga bulan.

Pasal 2 Peraturan Walikota Blitar Nomor 7 Tahun 2017 tentang Petunjuk Teknis Pemberian Tambahan Peningkatan Kesejahteraan kepada Guru Ngaji, Guru Minggu (Gereja/Vihara/Pasraman/Klentheng) Modin Kematian dan Juru Kunci Makam di Kota Blitar menjelaskan maksud dari pemberian jasa kerja insentif ini adalah sebagai bentuk kepedulian dan penghargaan kepada Modin Kematian. Selain itu, pemberian jasa kerja insentif ini juga dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan bagi Modin Kematian di Kota Blitar.³ Kebijakan ini mampu mempengaruhi kinerja dari seorang Modin Kematian dalam melaksanakan tanggung jawabnya sebagai perawat jenazah.

Sebelum adanya kebijakan tersebut, tidak ada apresiasi atau bantuan lain yang diberikan pemerintah terhadap Modin Kematian. Bantuan terkadang datang dari keluarga yang berduka atau dari warga sekitar yang ingin bersedekah. Itupun bantuan yang diberikan sangat jarang bahkan tidak ada

³ Pasal 2 Peraturan Walikota Blitar Nomor 7 Tahun 2017 tentang Petunjuk Teknis Pemberian Tambahan Peningkatan Kesejahteraan kepada Guru Ngaji, Guru Minggu (Gereja/Vihara/Pasraman/Klentheng) Modin Kematian dan Juru Kunci Makam di Kota Blitar.

sama sekali. Penyebabnya adalah kurangnya perhatian dari pihak desa/masyarakat terhadap jasa dari seorang Modin Kematian. Keadaan tersebut membuat keadaan ekonomi dari Modin Kematian tidak menentu. Rata-rata orang yang bersedia menjadi Modin Kematian adalah masyarakat dari golongan menengah kebawah. Pekerjaan sebagai Modin Kematian bukanlah pekerjaan tetap, melainkan pekerjaan sukarelawan yang ditujukan untuk membantu sesama manusia yang sedang tertimpa musibah.

Modin Kematian adalah tokoh kedua yang dihubungi setelah Ketua RT ketika terjadi peristiwa berduka-cita atau meninggal dunia. Pekerjaan Modin Kematian terbilang sulit karena harus mempunyai keterampilan khusus dalam merawat jenazah, sehingga tidak semua orang bisa melakukan pekerjaan tersebut. Selain itu, banyak masyarakat yang menganggap pekerjaan ini sebagai pekerjaan yang menyeramkan karena berhubungan langsung dengan jenazah. Oleh sebab itu banyak yang enggan menjadi Modin Kematian dikarenakan pekerjaan yang cukup sulit, tidak bisa dilakukan semua orang dan harus siap sedia 24 jam.

Jam kerja dari seorang Modin Kematian tidak menentu, di dalam Peraturan Wali Kota Blitar Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Nomor 6 Tahun 2019 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemberian Bantuan Sosial yang Direncanakan dalam Bentuk Jasa Partisipasi Masyarakat dan Natura kepada Guru Ngaji, Guru Minggu, Modin Kematian serta Juru Kunci Makam di Kota Blitar, Pasal 1 angka (31) disebutkan hari

adalah hari kerja, dimana jam kerja dari seorang Modin Kematian bergantung terhadap keadaan kahar seseorang.

Lebih lanjut dalam peraturan tersebut menjelaskan bahwa keadaan kahar atau *force majeure* adalah suatu kejadian yang terjadi diluar batas kemampuan manusia sehingga keadaan tersebut bersifat memaksa dan tidak dapat dihindari yang membuat suatu tugas atau kegiatan tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Kondisi kahar yang dialami seseorang diantaranya adalah meninggal dunia, berhalangan tetap karena tersangkut pidana dan kondisi kahar yang menyangkut pemerintahan seperti peperangan, kerusuhan berskala besar, revolusi, pemogokan kerja dan bencana alam.⁴ Keadaan kahar yang dimaksud dalam kasus ini adalah keadaan kahar meninggal dunia.

Modin Kematian bekerja atas panggilan masyarakat, dimana Modin Kematian harus siap sedia dihubungi dalam waktu dan keadaan apapun untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya. Pekerjaan sebagai Modin Kematian bukanlah pekerjaan yang dapat dilamar atau dicalonkan sendiri, melainkan orang yang menjadi Modin Kematian kebanyakan ditunjuk oleh masyarakat setempat karena dianggap mampu atau lebih tau perihal masalah keagamaan. Oleh sebab itu sebelum kebijakan itu ada, banyak Modin Kematian yang kurang mempunyai rasa tanggung jawab atas pekerjaannya dikarenakan Modin Kematian juga merupakan kepala keluarga yang berkewajiban mencari nafkah.

⁴ Pasal 1 Angka (31) Peraturan Walikota Blitar Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Nomor 6 Tahun 2019 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemberian Bantuan Sosial yang Direncanakan dalam Bentuk Jasa Partisipasi Masyarakat dan Natura kepada Guru Ngaji, Guru Minggu, Modin Kematian serta Juru Kunci Makam di Kota Blitar.

Jika hanya mendedikasikan hidupnya sebagai Modin Kematian tanpa mencari mata pencaharian lain, seorang Modin Kematian tidak akan mampu mencukupi kebutuhan ekonomi keluarganya.

Pemerintah Daerah Kota Blitar berupaya memberikan bantuan tenaga kerja berupa dana insentif yang diberikan tiap bulan dan didistribusikan tiap tiga bulan untuk menghargai jasa kerja dari seorang Modin Kematian. Bantuan ini diwujudkan dalam bentuk uang dengan nilai sebesar Rp. 200.000/bulan bagi Modin Kematian Muslim Laki-laki, Rp. 150.000/bulan bagi Modin Kematian Muslim Perempuan dan Rp. 100.000/bulan bagi Modin Kematian Non Muslim.⁵

Bantuan dana insentif ini diharapkan dapat menambah penghasilan Modin Kematian dan mampu meningkatkan kinerja dari seorang Modin Kematian dalam melaksanakan tugasnya. Selain itu pemerintah Kota Blitar juga memberikan bantuan lain berupa natura (apresiasi jasa tidak dalam bentuk uang) yang diberikan satu tahun sekali pada saat Hari Raya sesuai dengan agamanya. Tujuan diberikannya natura adalah untuk mencukupi kebutuhan pada saat Hari Raya dan diharapkan dapat menambah kebahagiaan dan keceriaan dalam menyambut Hari Raya.⁶

⁵ Pasal 5 Angka (1) Peraturan Walikota Blitar Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Nomor 6 Tahun 2019 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemberian Bantuan Sosial yang Direncanakan dalam Bentuk Jasa Partisipasi Masyarakat dan Natura kepada Guru Ngaji, Guru Minggu, Modin Kematian serta Juru Kunci Makam di Kota Blitar.

⁶ <https://blitarkota.go.id/id/berita/apresiasi-guru-ngaji-wali-kota-blitar-bagikan-bantuan-natura> diakses 6 April 2023 pukul 09.27 WIB.

Kebijakan Pemerintah Kota Blitar kepada Modin Kematian mempengaruhi kinerja Modin Kematian dalam merawat jenazah sehingga mendukung kegiatan dalam lingkungan masyarakat. Di dalam Pasal 3 Peraturan Walikota Blitar Nomor 7 Tahun 2017 tentang Petunjuk Teknis Pemberian Tambahan Peningkatan Kesejahteraan kepada Guru Ngaji, Guru Minggu (Gereja/Vihara/Pasraman/Klentheng) Modin Kematian dan Juru Kunci Makam di Kota Blitar dijelaskan bahwa pemberian jasa kerja insentif ini bertujuan untuk meningkatkan keimanan beragama dan kepercayaan di dalam masyarakat serta tetap terpeliharanya kondisi masyarakat Kota Blitar yang religius. Selain itu juga dapat meningkatkan motivasi dan rasa tanggung jawab kerja Modin Kematian dalam merawat jenazah.⁷

Pemerintah Kota Blitar membedakan data Modin Kematian menjadi Modin Kematian Muslim Laki-laki, Modin Kematian Muslim Perempuan dan Modin Kematian Non Muslim. Peneliti memfokuskan penelitian kepada Modin Kematian Muslim Laki-laki karena Modin Kematian Muslim Laki-laki mendapat dana insentif yang lebih banyak sehingga potensi terjadi peningkatan kinerja dikalangan Modin menjadi cukup besar. Modin Kematian Muslim Laki-laki mendapatkan dana insentif sebesar Rp. 200.000,00/bulan yang didistribusikan setiap tiga bulan.⁸

⁷ Pasal 3 Peraturan Walikota Blitar Nomor 7 Tahun 2017 tentang Petunjuk Teknis Pemberian Tambahan Peningkatan Kesejahteraan kepada Guru Ngaji, Guru Minggu (Gereja/Vihara/Pasraman/Klentheng) Modin Kematian dan Juru Kunci Makam di Kota Blitar.

⁸ Data Modin Kematian Kota Blitar Tahun 2023 dari Dinas Sosial Kota Blitar.

Peneliti menempatkan penelitian di Kecamatan Sananwetan dengan alasan Kecamatan Sananwetan mempunyai jumlah Modin Kematian lebih banyak dibandingkan dua kecamatan lainnya. Selain itu, Kecamatan Sananwetan mempunyai bonus demografi dengan jumlah penduduk terbanyak yaitu sejumlah 142.798 jiwa.⁹ Dengan memilih kecamatan yang mempunyai jumlah Modin dan penduduk terbanyak, diharapkan peningkatan kinerja Modin Kematian dapat diukur secara maksimal. Berdasarkan pemaparan diatas, maka disini peneliti membahas mengenai **“Pengaruh Kebijakan Pemerintah Kota Blitar kepada Modin Kematian terhadap Peningkatan Kinerja Modin Kematian di Kota Blitar (Studi Kasus Kecamatan Sananwetan Kota Blitar)”** guna mengetahui apa saja pengaruh dari kebijakan pemerintah terhadap Modin Kematian di Kota Blitar.

B. Rumusan Masalah

Setelah memaparkan latar belakang masalah diatas maka untuk mempermudah pembahasan penelitian ini, peneliti merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh kebijakan pemerintah Kota Blitar kepada Modin Kematian terhadap peningkatan kinerja Modin Kematian di Kota Blitar?
2. Bagaimana pengaruh kebijakan pemerintah Kota Blitar kepada Modin Kematian terhadap peningkatan kinerja Modin Kematian menurut *fiqh siyasah dusturiyah*?

⁹ <https://blitarkota.bps.go.id/indicator/12/121/1/penduduk-per-kecamatan.html> diakses pada tanggal 23 Oktober 2023 pukul 10.17 WIB.

C. Tujuan Penelitian

Bedasarkan rumusan masalah yang ada, maka tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui dan memahami sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan memahami pengaruh kebijakan pemerintah Kota Blitar kepada Modin Kematian terhadap peningkatan kinerja Modin Kematian di Kota Blitar.
2. Untuk mengetahui dan memahami pengaruh kebijakan pemerintah Kota Blitar kepada Modin Kematian terhadap peningkatan kinerja Modin Kematian menurut *fiqih siyasah dusturiyah*.

D. Hipotesis Penelitian

Hipotesis penelitian merupakan jawaban sementara terhadap masalah penelitian yang secara teoritis dan empiris dianggap paling mungkin dan paling tinggi tingkat kebenarannya.¹⁰ Oleh karenanya hipotesis merupakan pernyataan yang masih lemah yang kebenarannya masih perlu diuji dengan data asli di lapangan. Hipotesis dari penelitian ini yaitu terdapat pengaruh dari kebijakan pemerintah Kota Blitar kepada Modin Kematian terhadap peningkatan kinerja Modin Kematian di Kota Blitar.

E. Kegunaan Penelitian

Kegunaan hasil penelitian dibagi menjadi dua, yaitu secara teoritis dan secara praktis, antara lain:

¹⁰ Tim Penyusun Skripsi Fasih 2018, *Pedoman Penyusunan Skripsi Program Strata Satu (SI)*, (Tulungagung: IAIN Tulungagung, 2018), hlm. 13.

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis, dapat berguna sebagai pengembangan ilmu pengetahuan, dapat menambah pengetahuan lebih lanjut mengenai kebijakan publik pemerintah daerah sehingga dapat diterapkan dalam lingkungan masyarakat.

2. Secara Praktis

a. Bagi Peneliti

Penelitian ini dapat menambah wawasan dan kemampuan berfikir mengenai pengaruh kebijakan pemerintah daerah terhadap masyarakat kecil dan penelitian ini juga merupakan syarat menyelesaikan pendidikan program Strata Satu.

b. Bagi Masyarakat Kota Blitar

Dengan adanya penelitian ini, masyarakat Kota Blitar dapat menjadikannya sebagai bahan evaluasi terhadap kebijakan publik pemerintah daerah yang mampu berperan penting di lingkungan masyarakat.

c. Bagi Perguruan Tinggi

Hasil dari penelitian ini diharapkan menambah kepustakaan UIN Satu Tulungagung sehingga dapat digunakan sebagai bahan rujukan sebagai sumber informasi dan bahan untuk penelitian selanjutnya dengan kasus sejenis yaitu mengenai kebijakan publik pemerintah daerah.

F. Ruang Lingkup dan Keterbatasan Penelitian

Untuk menghindari meluasnya permasalahan dalam penelitian maka perlu adanya pembatasan masalah. Adapun batasan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Penelitian berpusat terhadap peningkatan kinerja Modin Kematian di Kota Blitar yang mengalami perkembangan ke arah positif.
2. Penelitian difokuskan kepada kebijakan pemerintah Kota Blitar yang mempunyai pengaruh besar terhadap peningkatan kinerja dari seorang Modin Kematian.
3. Penelitian dilakukan kepada Modin Kematian di Kota Blitar.

G. Penegasan Istilah

Terkait dengan judul penelitian ini, terdapat beberapa istilah yang perlu diberikan penjelasan dengan tujuan memberikan batasan penafsiran agar tidak keluar dari makna sebenarnya yang telah dirumuskan. Oleh karena itu diperlukan penegasan istilah guna memberi penegasan terkait judul penelitian.

1. Penegasan Istilah Konseptual

a. Pengaruh

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengaruh adalah daya yang ada dan timbul dari sesuatu (orang, benda) yang ikut membentuk watak, kepercayaan atau perbuatan seseorang.¹¹ Pengaruh dapat diartikan sebagai suatu keadaan dimana ada

¹¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi V Online, diakses 21 Januari 2023 pukul 11.11 WIB.

hubungan timbal balik atau hubungan sebab akibat antara apa yang mempengaruhi dengan apa yang dipengaruhi.

b. Kebijakan Pemerintah

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak mengenai pemerintahan. Sedangkan pemerintah adalah sistem yang menjalankan wewenang dan kekuasaan yang mengatur kehidupan sosial, ekonomi, politik suatu negara atau bagian-bagiannya.¹²

c. Peningkatan Kinerja

Peningkatan dalam KBBI berarti proses, cara, perbuatan dalam meningkatkan sebuah usaha atau kegiatan. Sedangkan kinerja adalah sesuatu yang ingin dicapai dalam lingkup pekerjaan.¹³ Jadi peningkatan kinerja adalah sebuah usaha atau perbuatan dalam meningkatkan suatu kemampuan kerja seseorang.

d. Modin Kematian

Modin Kematian adalah tokoh keagamaan yang memiliki ketrampilan merawat jenazah sampai dengan memakamkannya.¹⁴

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Pasal 1 Angka (10) Peraturan Walikota Blitar Nomor 7 Tahun 2017 tentang Petunjuk Teknis Pemberian Tambahan Peningkatan Kesejahteraan kepada Guru Ngaji, Guru Minggu (Gereja/Vihara/Pasraman/Klentheng) Modin Kematian dan Juru Kunci Makam di Kota Blitar.

2. Penegasan Istilah Operasional

Secara operasional, penelitian ini meneliti “Pengaruh Kebijakan Pemerintah Kota Blitar kepada Modin Kematian terhadap Peningkatan Kinerja Modin Kematian di Kota Blitar”. Dalam penelitian ini kebijakan pemerintah Kota Blitar mempunyai peranan penting dalam peningkatan kinerja dari Modin Kematian. Kebijakan pemerintah Kota Blitar mempengaruhi kinerja Modin Kematian dalam merawat jenazah sehingga mendukung kegiatan dalam lingkungan masyarakat.

H. Sistematika Penulisan Skripsi

Secara garis besar penulisan dalam penelitian ini terbagi menjadi VI bab, dimana masing-masing bab berisi uraian pembahasan mengenai topik permasalahan yang berbeda tetapi tetap merupakan satu kesatuan yang saling berkesinambungan, meliputi:

BAB I Pendahuluan, bab ini terdiri dari: (a) latar belakang masalah, (b) rumusan masalah, (c) tujuan penelitian, (d) hipotesis penelitian, (e) kegunaan penelitian, (f) ruang lingkup dan keterbatasan penelitian, (g) penegasan istilah, dan (h) sistematika penulisan skripsi.

BAB II Landasan Teori, pada bab ini diuraikan berbagai teori mengenai: (a) tinjauan umum mengenai modin kematian (b) tinjauan mengenai kebijakan pemerintah daerah, (c) analisis terhadap peningkatan kinerja, (d) tinjauan umum mengenai fiqh siyasah (e) kajian penelitian terdahulu, dan (f) kerangka konseptual.

- BAB III Metode Penelitian, memuat antara lain: (a) rancangan penelitian (berisi pendekatan dan jenis penelitian), (b) populasi, sampling dan sampel penelitian, (c) sumber data, variabel dan skala pengukurannya, (d) teknik pengumpulan data dan instrumen penelitian, serta (e) teknik analisis data.
- BAB IV Hasil Penelitian, pada hasil penelitian akan dideskripsikan data-data yang telah dikumpulkan melalui kuisisioner. Kemudian data yang diperoleh akan dilakukan analisis supaya mudah dipahami sehingga permasalahan yang sedang diteliti dapat dibuktikan. Selanjutnya pada hasil penelitian akan memuat pengujian hipotesis untuk menguji kebenaran terkait hubungan antara dua variabel yang diteliti.
- BAB V Pembahasan, pada bab pembahasan akan menjawab mengenai permasalahan penelitian, menafsirkan temuan-temuan penelitian, mengintegrasikan temuan penelitian ke dalam temuan-temuan penelitian dalam konteks khazanah ilmu yang luas, memodifikasi teori atau menyusun teori baru, dan menjelaskan implikasi-implikasi lain dari hasil penelitian termasuk keterbatasan temuan penelitian.
- BAB VI Penutup, bab ini berisi tentang dua hal pokok yaitu kesimpulan dan saran.