

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Pembangunan pada suatu daerah bertujuan untuk membangun masyarakat yang ada didalamnya, oleh sebab itu diharapkan pembangunan tersebut tidak hanya mengejar kemajuan daerah saja, akan tetapi mencakup keseluruhan aspek kehidupan masyarakat yang dapat berjalan seimbang di segala bidang dalam rangka menciptakan masyarakat adil dan makmur yang merata. Pembangunan Nasional dan Pembangunan Daerah sesungguhnya menjadi tanggungjawab warga negara dan masyarakatnya.

Kaitannya dengan pembangunan daerah dalam rangka otonomi daerah, pendapatan daerah menjadi sangat penting karena dapat meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat. Dengan pembangunan daerah yang serasi dan terpadu disertai perencanaan pembangunan yang baik, efisien dan efektif maka akan tercipta kemandirian daerah dan kemajuan yang merata diseluruh wilayah Indonesia.

Sistem Informasi Pelayanan Pemakaman pada Dinas Pertamanan pada bagian Pemakaman Kota Medan, Sistem informasi ini merupakan suatu layanan yang diperuntukan bagi pegawai instansi yang bersangkutan dan juga masyarakat dalam mengakses informasi yang berkaitan dengan pelayanan Pemakaman. Adapun informasi yang akan di dapat oleh Pegawai dan masyarakat meliputi informasi pemakaman, dan retribusi. Dinas Pertamanan Kota Medan adalah salah satu instansi pemerintahan yang memiliki peranan penting dalam menunjang kemajuan Kota Medan, khususnya dalam mengelola pertamanan dan pemakaman.

Banyak yang memandang sebelah mata dengan instansi pemerintahan yang salah satunya bergerak di bidang pemakaman ini, akan tetapi dalam kenyataannya dinas pemakaman ini sangatlah dibutuhkan oleh masyarakat Kota Medan, selain itu dari pihak instansi pemerintahan itu sendiri, apabila pemakaman ini didata secara akurat dan benar akan menjadi salah satu potensi pemasukan yang sangat besar bagi Kota Medan. Selain itu dengan adanya PERDA Tahun 2013 Nomor 3 Tentang Pelayanan Pemakaman Dan Pengabuan Mayat, menjadikan bidang pemakaman ini menjadi potensi yang sangat besar bagi pemasukan kas daerah Kota Medan. Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2013 Tentang Retribusi Pajak Makam, dimana Dinas Pertamanan Kota Medan memberikan tarif harga pajak pemakaman pada masyarakat Kota Medan seharga Rp. 50.000, seperti halnya pada pemakaman Gajah Mada yang terletak pada jalan Iskandar Muda, jumlah Makam yang tersedia pada saat ini berjumlah 3500 makam. Meningkatnya jumlah permintaan tanah dan terbatasnya persediaan tanah di Kota Medan merupakan penyebab terus meningkatnya nilai tanah perkotaan.

Salah satu hal terdampak dari semakin sempitnya lahan dan semakin meningkatnya nilai lahan di perkotaan adalah ketersediaan lahan pemakaman. Lahan pemakaman masih dianggap sebagai lahan yang bersifat (*Locally Unwanted Land Use*) yaitu lahan yang berfungsi untuk kegiatan yang mutlak diperlukan namun kurang diprioritaskan keberadaannya. Pelayanan pemakaman bertujuan untuk memudahkan masyarakat dalam mengakses barang publik (TPU) dan mewujudkan roda pemerintahan yang efisien. Aurora Tambunan (dalam Refi Saeful, 2011:9) mengemukakan bahwa pemakaman perkotaan merupakan salah

satu fasilitas kota yang memiliki fungsi sepenuhnya untuk menampung penduduk kota yang telah meninggal dan memberi kesempatan kepada penduduk yang ingin berziarah. Menurut Perda Kota Medan No 3 Tahun 2013 tentang pelayanan pemakaman. Aspek-aspek yang dilimpahkan tersebut meliputi penggunaan pemakaman, penggolongan pemakaman, fasilitas pelayanan pemakaman serta pengelolaan pemakaman dan penataan areal pemakaman.

Pemerintah Kota Medan telah menyusun beberapa strategi untuk menanggulangi krisis lahan pemakaman. Strategi tersebut yaitu pendataan pemakaman melalui pemetaan pemakaman dan memberlakukan serangkaian prosedur kepada masyarakat agar pelayanan pemakaman dapat berjalan dengan baik dan efisien. Disamping itu, dari hasil pengamatan yang dilakukan oleh peneliti ditemukan bahwa saat ini sistem makam bersusun/tumpang telah diinstruksikan kepada pengelola pemakaman yang ada di Kota Medan.

Adapun pelaksanaan strategi menurut Wheelen dan Hunger dalam Suharni (2012:29), adalah proses mewujudkan strategi yang telah diformulasikan ke dalam aksi melalui tiga indikator, yaitu program, anggaran serta prosedur. Untuk mengidentifikasi sebuah organisasi dalam melakukan/mengimplementasikan strateginya, dapat melalui ketiga indikator tersebut.

Sarana dan prasarana tersebut termasuk areal untuk pemakaman sudah sangat mendesak pengadaannya sekarang ini, sedangkan pada sisi lain peningkatan pelayanan merupakan tanggung jawab pemerintah daerah yang harus dipenuhi. Ironisnya masalah penting yang dialami pemerintah kota di dunia ketiga

adalah kurangnya sumber-sumber pembiayaan dan kapasitas dalam menyediakan infrastruktur perkotaan tersebut.

Dengan gambaran seperti di atas, hal ini juga dialami oleh pemerintah kota Medan dalam hal menyediakan infrastruktur kota termasuk areal pemakaman. Terbatasnya tanah dan anggaran pemerintah kota serta meningkatnya kebutuhan akan infrastruktur membuat pemerintah kota kesulitan dalam menangani/menyediakan areal pemakaman di perkotaan. Melihat perkembangan kota Medan sangat membutuhkan terwujudnya sarana dan prasarana perkotaan yang handal guna mendukung stabilisasi nilai kehidupan diperkotaan baik langsung maupun tidak langsung. Kota Medan saat ini dalam perkembangan menuju kota metropolitan dimana kegiatan ekonominya dapat dijadikan sebagai mesin perekonomian di kawasan Sumatera-Utara, dan dari acuan tersebut diatas wajar melihat peningkatan pembangunan yang semakin menuju ke ciri pembangunan yangberkelanjutan dan berkesinambungan dan dapat dikatakan bahwa pembangunan kota Medan sangat menggembirakan. Perkembangan fisik kota Medan secara umum bergerak sangat cepat, ini diakibatkan oleh tuntutan dan kebutuhan masyarakat kota Medan yang sangat tinggi.

Meningkatnya jumlah permintaan tanah dan terbatasnya persediaan tanah di Kota Medan merupakan penyebab terus meningkatnya nilai tanah perkotaan. Dari sisi penyediaan infrastruktur Kota Medan yang mempergunakan tanah sebagai basis kegiatan, maka terus meningkatnya harga tanah di Kota Medan merupakan kendala bagi peningkatan pelayanan sarana dan prasarana tersebut termasuk areal untuk pemakaman sudah sangat mendesak pengadaannya sekarang

ini, banyaknya permasalahan-permasalahan yang muncul dalam pelayanan makam di Kota Medan dimana makam ada yang sudah timpah tindihkan dengan makam barusedangkan pada sisi lain peningkatan pelayanan berupa pemugaran, penjaga makam, taman, penerangan makam merupakan tanggung jawab pemerintah daerah Kota Medan yang harus dipenuhi. Ironisnya masalah penting yang dialami pemerintah Kota Medan yang selanjutnya adalah kurangnya sumber-sumber pembiayaan dan kapasitas dalam menyediakan infrastruktur ruang makam khususnya makam Gajah Mada Lama dan Baru di Kota Medan tersebut.

Dengan uraian di atas, hal ini juga dialami oleh pemerintah kota Medan dalam hal menyediakan infrastruktur kota termasuk areal pemakaman. Terbatasnya tanah dan anggaran pemerintah kota serta meningkatnya kebutuhan akan infrastruktur membuat pemerintah kota kesulitan dalam menangani/menyediakan areal pemakaman di perkotaan. Melihat perkembangan kota Medan sangat membutuhkan terwujudnya sarana dan prasarana perkotaan yang handal guna mendukung stabilisasi nilai kehidupan diperkotaan baik langsung maupun tidak langsung. Kota Medan saat ini dalam perkembangan menuju kota metropolitan dimana kegiatan ekonominya dapat dijadikan sebagai mesin perekonomian di kawasan Sumatera-Utara, dan dari acuan tersebut diatas wajar melihat peningkatan pembangunan yang semakin menuju ke ciri pembangunan yang berkelanjutan dan berkesinambungan dan dapat dikatakan bahwa pembangunan kota Medan sangat menggembirakan. Perkembangan fisik kota Medan secara umum bergerak sangat cepat, ini diakibatkan oleh tuntutan dan kebutuhan masyarakat kota Medan yang sangat tinggi. Terbenturnya anggaran dan

sempitnya lahan juga kultur kebiasaan penduduk yang heterogen, saling memiliki budaya kebiasaan dan tata cara penguburan.

Untuk penambahan lahan terlebih dahulu harus diadakan penelitian tentang lokasi yang strategis baik tempat, kondisi dan luas areal, sedangkan teknis pelaksanaannya harus matang dan disesuaikan dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) serta profesionalisme petugas pengelola yang kesemuanya ini membutuhkan dana yang tidak sedikit. Dengan keterbatasan sumber tadi, Pemerintah Kota Medan dalam hal ini Dinas Pertamanan Kota Medan secara bertahap mulai memikirkan pentingnya infrastruktur seperti pemakaman di kota Medan.

Dari uraian diatas, terdapat beberapa isu permasalahan dilapangan yaitu semakin sempitnya ruang pemakaman yang ada di TPU Gajah Mada Lama dan Baru sehingga menyulitkan pelayanan pemakaman di Kota Medan sehingga pemakaman yang ada tersedia pada saat ini pemakaman dalam bentuk yang tumpah tindih, yang mana jumlah makam yang terdapat pada pemakaman Gajah Mada Lama sebanyak 2500 makam dan pada makam Gajah Mada Baru sebanyak 3000 makam hal ini menunjukkan kurangnya perhatian pihak Dinas Pertamanan Kota Medan terkait makam yang sudah tumpah tindih. Permasalahan pertama yang dapat menjadi penyebab mengapa penerimaan pelayanan pemakaman di Kota Medan tidak pernah tercapai adalah banyaknya alternatif pilihan layanan pemakaman yang saat ini tersedia dimasyarakat, sehingga sedikit banyak dapat mempengaruhi faktor pemilihan masyarakat yang ingin menggunakan layanan pemakaman umum atau tidak. Menurut Cardi K., (2013) Faktor-faktor yang

mempengaruhi tercapai atau tidaknya pelayanan pemakaman ya adanya dari pilihan warga sendiri, ingin menggunakan layanan kita atau tidak.

Berdasarkan latar belakang penelitian tersebut, maka penulis tertarik untuk mengetahui bagaimana inti permasalahan tentang perihal pengelolaan pajak retribusi makam. Oleh karena itu, penelitian ini berjudul: “**Analisis Pengelolaan Pemakaman Umum Untuk Meningkatkan Pelayanan Publik Di Pemakaman Umum Gajah Mada Kota Medan**”.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Adapun perumusan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Pengelolaan pelayanan pemakaman Untuk Meningkatkan Pelayanan Publik di Pemakaman Umum Gajah Mada Kota Medan.
2. Bagaimana Hambatan-hambatan yang dihadapi dalam melaksanakan Pengelolaan pelayanan pemakaman dan pelayanan publik di Pemakaman Umum Gajah Mada Kota Medan.

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang masalah dan rumusan masalah diatas, maka dirumuskan tujuan penelitian, adapun tujuan penelitian tersebut adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana Pengelolaan pelayanan pemakaman Untuk Meningkatkan Pelayanan Publik di Pemakaman Umum Gajah Mada Kota Medan.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana Hambatan-hambatan yang dihadapi dalam melaksanakan Pengelolaan pelayanan pemakaman dan pelayanan publik di Pemakaman Umum Gajah Mada Kota Medan.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Kegunaan penelitian ini ialah sebagai berikut:

1. Bagi penulis, Bagi peneliti baru ataupun calon peneliti yang berminat dalam penelitian sejenis sebagai bahan pemasukan dan pembanding atas penelitian yang akan dilakukan nanti serta menambah wawasan bagi penulis.
2. Bagi Instansi, Hasil penelitian diharapkan dapat digunakan untuk meningkatkan pengetahuan tentang pengelolaan pajak retribusi makam untuk meningkatkan pelayanan pemakaman bagi publik.
3. Bagi pihak lain bisa dijadikan sebagai referensi bagi penelitian selanjutnya dalam bidang yang sama dimasa yang akan datang.

#### **1.5. Kerangka Berpikir**

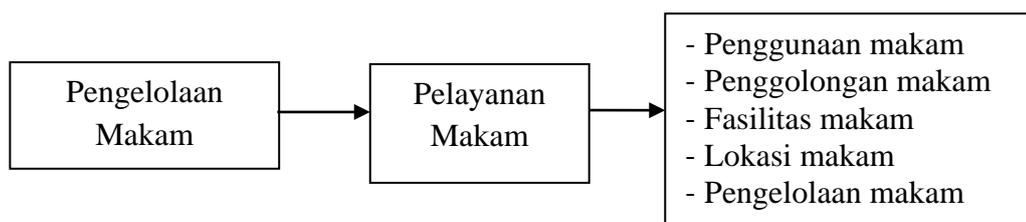
Ada beberapa hal pokok yang menjadi landasan berpikir dalam penelitian yang akan dilakukan nantinya. Untuk itu penelitian yang akan dilakukan ini, mengutip beberapa pendapat para ahli yang berhubungan langsung dengan permasalahan yang nantinya akan dikaji secara mendalam.

Aspek-aspek yang dilimpahkan tersebut meliputi penggunaan pemakaman, penggolongan pemakaman, fasilitas pelayanan pemakaman serta pengelolaan pemakaman dan penataan areal pemakaman.

Untuk mengetahui pengelolaan makam di Kota Medan dapat dilihat dengan terlebih dahulu mengidentifikasi setiap permasalahan dalam pengelolaan makam yang dalam pengelolaannya dibedakan atas 4 bagian sesuai yaitu : Penggolongan pemakaman, fasilitas pelayanan pemakaman serta pengelolaan pemakaman dan penataan areal pemakaman gajah Mada Lama dan Pemakaman gajah Mada Baru di Kota Medan.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis menggambarkan skema kerangka konseptual. Menurut Sekaran (Sugiono, 2005 : 65), Kerangka Berikir adalah merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah penting. Kerangka Berpikir menjelaskan secara teoritis pertautan antara variabel-variabel yang akan diteliti.

Berikut merupakan skema kerangka berpikir yang akan digunakan peneliti atau penulis dalam melakukan penelitian :



**Gambar 1.1 Kerangka Berpikir**