

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Pengertian Pengelolaan**

Kata “Pengelolaan” dapat disamakan dengan manajemen, yang berarti pula pengaturan atau pengurusan (Suharsimi Arikunto, 1993: 31). Banyak orang yang mengartikan manajemen sebagai pengaturan, pengelolaan, dan pengadministrasian, dan memang itulah pengertian yang populer saat ini. Pengelolaan diartikan sebagai suatu rangkaian pekerjaan atau usaha yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk melakukan serangkaian kerja dalam mencapai tujuan tertentu.

Griffin (1990: 6) mendefinisikan manajemen sebagai berikut: *“Management is the process of planning and decision making, organizing, leading and controlling and organization human, financial, physical and information resources to achieve organizational goals in an efficient and effective manner”*

Dikatakan manajemen adalah suatu proses perencanaan dan pengambilan keputusan, pengorganisasian, memimpin dan pengendalian organisasi manusia, keuangan, fisik dan informasi sumber daya untuk mencapai tujuan organisasi secara efisiensi dan efektif. Nanang Fattah, (2004: 1) berpendapat bahwa dalam proses manajemen terlibat fungsi-fungsi pokok yang ditampilkan oleh seorang manajer atau pimpinan, yaitu perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organising*), pemimpin (*leading*), dan pengawasan (*controlling*). Oleh karena itu, manajemen diartikan sebagai proses merencanakan, mengorganising, memimpin,

dan mengendalikan upaya organisasi dengan segala aspeknya agar tujuan organisasi tercapai secara efektif dan efisien.

Pengertian manajemen telah banyak dibahas para ahli yang antara satu dengan yang lain saling melengkapi. Stoner yang dikutip oleh Handoko menyatakan bahwa manajemen merupakan proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan, usaha-usaha para anggota organisasi dan pengguna sumber daya organisasi lainnya untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Stoner menekankan bahwa manajemen dititik beratkan pada proses dan sistem. Oleh karenaitu, apabila dalam sistem dan proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, penganggaran, dan sistem pengawasan tidak baik, proses manajemen secara keseluruhan tidak lancar sehingga proses pencapaian tujuan akan terganggu atau mengalami kegagalan (Shyhabuddin Qalyubi, 2007: 271).

Bedasarkan definisi manajemen diatas secara garis besar tahap-tahap dalam melakukan manajemen meliputi melakukan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan. Perencanaan merupakan proses dasar dari suatu kegiatan pengelolaan dan merupakan syarat mutlak dalam suatu kegiatan pengelolaan. Kemudian pengorganisasian berkaitan dengan pelaksanaan perencanaan yang telah ditetapkan. Sementara itu pengarahan diperlukan agar menghasilkan sesuatu yang diharapkan dan pengawasan yang dekat. Dengan evaluasi, dapat menjadi proses monitoring aktivitas untuk menentukan apakah individu atau kelompok memperoleh dan mempergunakan sumber-sumbernya secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan.

Secara umum pengelolaan merupakan kegiatan merubah sesuatu hingga menjadi baik berat memiliki nilai-nilai yang tinggi dari semula. Pengelolaan dapat juga diartikan sebagai untuk melakukan sesuatu agar lebih sesuai serta cocok dengan kebutuhan sehingga lebih bermanfaat. Nugroho (2009:119) mengemukakan bahwa : Pengelolaan merupakan istilah yang dipakai dalam ilmu manajemen. Secara etomologi istilah pengelolaan berasal dari kata .kelolah. (*tomanage*) dan biasanya merujuk pada proses mengurus atau menangani sesuatu untuk mencapai tujuan tertentu. Jadi pengelolaan merupakan ilmu manajemen yang berhubungan dengan proses mengurus dan menangani sesuatu untuk mewujudkan tujuan tertentu yang ingin dicapai. Sedangkan menurut Syamsu menitikberatkan pengelolaan sebagai fungsi manajemen yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengorganisasian dan pengontrolan untuk mencapai efisiensi pekerjaan.

Pendapat Pamudji diatas mengenai pengelolaan terlihat menitik beratkan pada dua faktor penting yaitu :

- a. Pengelolaan sebagai pembangunan yang merubah sesuatu sehingga menjadi baru dan memiliki nilai yang lebih tinggi.
- b. Pengelolaan sebagai pembaharuan yaitu usaha untuk memelihara sesuatu agar lebih cocok dengan kebutuhan-kebutuhan.

Selanjutnya Admosudirjo (2005:160) mendefinisikan bahwa : Pengelolaan adalah pengendalian dan pemanfaatan semua faktor sumberdaya yang menurut suatu perencanaan diperlukan untuk menyelesaikan suatu tujuan tertentu. Dari pengertian diatas Admosudirjo menitikberatkan pengelolaan pada proses

mengendalikan dan memanfaatkan semua faktor sumber daya untuk mencapai tujuan tertentu sesuai dengan perencanaan yang telah dibuat. Fungsi pengelolaan yang dikemukakan oleh para ahli :

Menurut Henry Fayol mengemukakan ada 5 fungsi pengelolaan antara lain : *Planning* (Perencanaan) *Organizing* (Pengorganisasian) *Commanding* (Pemberian perintah) *Coordinating* (Pengkoordinasian) *Controlling* (Pengawasan)

Menurut George R. Terry (2006 : 342) menuliskan ada 4 fungsi pengelolaan yang dikenal dengan POAC antara lain : *Planning Organizing Actuating Controlling* Sedangkan John F. Mee mengemukakan 4 fungsi pengelolaan antara lain: *Planning Organizing Motivating Controlling* Fungsi pengelolaan yang dikemukakan John F. Mee sebenarnya hampir sama dengan konsep fungsi pengelolaan George R. Terry, hanya saja *actuating* diperhalus menjadi *motivating* yang kurang lebih artinya sama. Dari beberapa definisi dan konsep pengelolaan dapat di atas dapat dipahami bahwa suatu pengelolaan sumber daya manusia merupakan suatu proses yang berhubungan dengan implementasi indikator fungsi-fungsi pengelolaan atau manajemen yang berperan penting dan efektif dalam menunjang tercapainya tujuan individu, lembaga, maupun organisasi.

## **2.2. Pelayanan Pemakaman**

Pemakaman disebut juga penguburan adalah sebidang tanah yang disediakan untuk kuburan. Pemakaman bisa bersifat umum (semua orang boleh dimakamkan di sana) maupun khusus, misalnya pemakaman menurut agama,

pemakaman pribadi milik keluarga, taman makam pahlawan, dan sebagainya. Pemakaman umum merupakan salah satu fasilitas sosial yang berfungsi sebagai tempat pemakaman bagi masyarakat yang meninggal dunia. Pemakaman umum juga memiliki fungsi lainnya seperti sebagai RTH, daerah resapan air, dan paru-paru kota. Lahan pemakaman selain digunakan untuk tempat pemakaman, umumnya memiliki sedikit lahan untuk ruang terbangun dan sisanya ditanami berbagai jenis tumbuhan. Pelayanan pemakaman meliputi pelayanan penyediaan tanah makam dan pelayanan pengangkutan mayat. Faktor-faktor pertimbangan lokasi menyangkut pertimbangan pola sebaran penduduk dan perkembangannya, serta adat/kebiasaan masyarakat (agama).

Sedangkan faktor-faktor pertimbangan fungsi fisik tata ruang menyangkut pertimbangan kondisi fisik teknis, daya hubung (aksesibilitas), dan nilai lahan. Di samping itu, pertimbangan selanjutnya yang sangat penting dan berkaitan dengan beberapa faktor di atas adalah faktor kebijaksanaan dan kelembagaan yang berperan penting dalam mengatur masalah penyediaan dan pengelolaan lahan pemakaman di perkotaan (Mulyana, 1994).

Life (Kehidupan), menurut Webster Dictionary adalah *The state of animal or plant in which its organs are capable of performing their function* (New Webster's Dictionary for English Language, 1997) Sedangkan death (kematian) *The act or fact of dying; The total and permanent cessation of all the vital function of an animal or plant, The state of being dead; Loss or absence of spiritual life; Lost or deprivation of civil life* (New Webster's Dictionary for English Language, 1997) *The Encyclopedia of Religion* mempertegas arti di atas bahwa keberadaan

kehidupan dan dapat didefinisikan dari tanda-tanda nyata, antara lain adanya nafas, kesadaran, fungsi akal, dan pergerakan fisik, (Mircea Eliade. *The encyclopedia of religion*) dalam Charles dkk, 2003. Sedangkan kematian adalah keberadaan yang berada secara esensial dari kehidupan di dunia, kehidupan antara yang lahir dan yang mati. Kematian umumnya diyakini sebagai nasib alami manusia yang ditetapkan oleh Tuhan atau dewa. (Mircea Eliade. *The encyclopedia of religion*).

Berdasarkan definisi umum di atas, proses peralihan dari kehidupan kematian dapat ditandai dengan hilangnya atau lepasnya jiwa yang mengisi manusia, yaitu suatu kekuatan yang menyebabkan gerak dan dapat hidup langsung begitu lepas dari tubuh jasmani. (Koentjaraningrat. Ritus peralihan di Indonesia, Jakarta Balai Pustaka, 1985 : 52). Jiwa dianggap tidak pembusukan (dekomposisi) atau bersifat kekal. (Loise Leahy. *SJ. Misteri Kematian, suatu pendekatan filsafat*. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Umum 1998 : 48). Anggapan ini menghadirkan pemikiran bahwa jiwa akan mengalami hal yang sama seperti saat jasmani masih hidup. Adanya kepercayaan akan kekekalan jiwa dan keterikatan yang hidup dengan yang mati mendorong masyarakat tertentu untuk memberikan perlakuan khusus pada kematian. Bentuk perlakuan khusus terhadap kematian sebenarnya berhubungan dengan penghargaan manusia terhadap orang yang meninggal. Caranya adalah dengan selalu berusaha untuk mempersembahkan atau memberikan suatu kepada orang yang telah meninggal, baik itu persembahan doa maupun persembahan fisik. Menurut Koentjaraningrat

(1987:393), bentuk perlakuan khusus terhadap kematian berkaitan salah satu unsur universal kebudayaan yaitu sistem religi yang berkembang di masyarakat.

Dengan unsur ini manusia akan membayangkan wujud dunia gaib, dewa dan makhluk halus yang mendiaminya, sifat Tuhan serta hakekat hidup dan mati dan mengalami ketakutan terhadapnya sehingga mendorong manusia untuk selalu menyertakan perlakuan khusus dalam menjalankan setiap tahap kehidupannya. Perlakuan khusus ini penting karena adanya gagasan bahwa setiap perubahan yang terjadi dalam hidup manusia melibatkan aksi dan reaksi antara sesuatu yang suci dan duniawi. Pada masyarakat tertentu, terdapat suatu bentuk perlakuan khusus terhadap orang meninggal yaitu dengan memberikan ruang khusus. Hal ini terdorong oleh proses kematian yang sering melambangkan proses pemisahan antara orang yang hidup dengan yang mati. Setelah kematian, manusia akan mengalami proses transisi kematian.

### **2.3. Tinjauan Kebijakan Penyediaan Lahan Pemakaman**

Peraturan atau standar yang digunakan pada penelitian ini sebagai acuan dan pedoman untuk mengevaluasi penyediaan lahan pemakaman yang ada di Kota Medan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah untuk Keperluan Tempat Pemakaman, dan Keputusan Mendagri No 26 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987, Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau Di Kawasan Perkotaan, dan Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 3 Tahun

2013 tentang Ketentuan-Ketentuan Pelayanan Pemakaman Umum dan Pengabuan Mayat.

1. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman dan Keputusan Mendagri No 26 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 Pada dasarnya aspek materi dalam PP No. 9 Tahun 1987 dan Kepmendagri No 26 Tahun 1989 terdiri atas 4 bagian, yaitu :
  - a. Penunjukan, penetapan, dan pemberian hak atas tanah untuk keperluan tempat pemakaman.
  - b. Pengelolaan tempat pemakaman umum (TPU), tempat pemakaman bukan umum (TPBU), dan tempat pemakaman khusus.
  - c. Pengaturan krematorium dan tempat penyimpanan jenazah.
  - d. Pengaturan pemindahan lokasi pemakaman.

Dari keempat aspek materi di atas, maka pokok-pokok peraturan yang berkaitan erat dengan penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Yang dimaksud dengan pemakaman di dalam penelitian ini adalah tempat pemakaman umum (TPU), yaitu areal tanah yang disediakan untuk keperluan tempat pemakaman jenazah bagi setiap orang tanpa membedakan agama dan golongan, yang pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II atau Pemerintah Desa (PP No. 9 Tahun 1987 Pasal 1a).
- b. Bahwa dalam penunjukan dan penetapan lokasi pemakaman (dilaksanakan masing-masing Pemerintah Daerah Tingkat II di bawah koordinasi Gubernur) harus berdasarkan pada Rencana Pembangunan Daerah, dan/atau Rencana Tata



Kota dengan ketentuan-ketentuan (kriteria) sebagai berikut (PP No. 9 Tahun 1987 Pasal 2 ayat 3) :

- Tidak berada dalam wilayah yang padat penduduknya
- Menghindari penggunaan tanah yang subur
- Memperhatikan keserasian dan keselarasan lingkungan hidup
- Mencegah Pengrusakan tanah dan lingkungan hidup
- Mencegah penggunaan tanah yang berlebih-lebihan Areal tanah yang digunakan untuk Tempat Pemakaman Umum (TPU) tersebut diberi status Hak Pakai selama digunakan untuk keperluan pemakaman (PP No. 9 Tahun 1987 Pasal 3 ayat 1).

- c. Apabila terdapat suatu pemakaman umum (TPU) yang dipandang tidak sesuai dengan Tata Kota, sehingga menjadi penghambat peningkatan mutu lingkungan, secara bertahap diusahakan pemindahannya ke suatu lokasi yang disesuaikan dengan Rencana Pembangunan Daerah dan Rencana Tata Kota. Dan bekas pemakaman tersebut sedapat mungkin digunakan untuk kepentingan sosial dan/ atau keagamaan (PP No. 9 Tahun 1987 Pasal 12 Ayat 1 dan 3).
- d. Untuk mengatasi kurangnya persediaan lahan bagi keperluan pemakaman di lokasi pemukiman baru, Pemerintah Daerah dapat mengatur lebih lanjut persyaratan-persyaratan bagi pengusaha pembangunan (*developer*) perumahan untuk menyediakan lahan yang nantinya merupakan makam umum (Kepmendagri No. 26 Tahun 1989 Pasal 19).
- e. Penggunaan tanah untuk pemakaman jenazah seseorang, baik pada pemakaman jenazah di Tempat Pemakaman Umum maupun di Tempat Pemakaman Bukan

Umum ditetapkan tidak lebih dari 2½ (dua setengah) meter x 1½ (satu setengah) meter dengan kedalaman minimum 1½ (satu setengah) meter.

Berdasarkan Perda Kota Medan Nomor 3 tahun 2013 hal-hal yang menyangkut dengan pemakaman di Kota Medan yaitu sebagai berikut :

1. Jenis pelayanan pemakaman yang diberikan oleh Pemerintah Daerah meliputi:

- Pelayanan penyediaan tanah makam;
- Pelayanan pengangkutan mayat;
- Pelayanan pemindahan/pembongkaran makam/pusara;
- Pelayanan penyediaan tanah makam cadangan;
- Pelayanan penyediaan tanah makam tumpang;
- Pelayanan pemeliharaan kebersihan lingkungan makam;
- Pelayanan penitipan mayat di rumah duka milik Pemerintah Daerah;
- Pelayanan pemakaman pada tanah makam milik perorangan/keluarga.

2. Penggolongan tempat pemakaman umum adalah sebagai berikut :

1. TPU Islam untuk memakamkan orang-orang yang pada saat meninggal dunia beragama Islam;
2. TPU Kristen (Protestan/Katolik untuk memakamkan orang-orang yang pada saat meninggal dunia beragama Kristen (Protestan/ Katolik);
3. TPU Hindu/Buddha untuk memakamkan orang-orang yang pada saat meninggal dunia beragama Hindu/Budha.

3. Lahan makam yang berada di TPU dilarang untuk digunakan kepentingan lain selain keperluan pemakaman tanpa ijin Walikota atau Pejabat yang ditunjuk.

4. Untuk bentuk makam secara teknis berdasarkan perda ini yaitu: Ukuran tanah makam ditetapkan maksimal 2 X 1 m<sup>2</sup> dengan kedalaman sekurang kurangnya 1,50 m<sup>2</sup> dari permukaan tanah. Kedalaman tanah makam tumpang sekurang-kurangnya 2 (dua) meter dari permukaan tanah untuk pemakaman mayat pertama.

Tiap petak makam diberi batu nisan yang bertuliskan :

- Nomor;
- Nama;
- Blok;
- Tanggal lahir;
- Tanggal meninggal/pemakaman.

#### **2.4. Tinjauan Sistem Pengelolaan Lahan Pemakaman**

Pihak-pihak yang terlibat dalam proses ketertiban dan pengelolaan lahan pemakaman ada tiga yaitu pemerintah, masyarakat dan swasta (Mulyana, 1994). Peran Pemerintah Pemerintah dalam hal ini yaitu Dinas Pertamanan dan Pemakaman lebih berorientasi pada aspek pelayanan pemakaman kepada masyarakat, sementara peranan yang berorientasi pada aspek pengelolaan atau ketertiban lahan pemakaman cenderung dirasakan masih kurang dikarenakan dana yang dimiliki oleh instansi ini kurang dan keterbatasan wewenang dan sumber daya manusia di dinas pemakaman. Selama ini kebijaksanaan pengelolaan/ketertiban pemakaman secara mutlak merupakan wewenang kepala daerah setempat, sedangkan dinas pemakaman hanya sebagai pelaksana pelayananan pemakaman.

### **Peran Masyarakat**

Selama ini peran masyarakat cenderung belum optimal, karena kebanyakan beranggapan bahwa masalah pengelolaan/ketertiban lahan pemakaman merupakan tanggung jawab pemerintah dan merasa tidak memberikan manfaat langsung kepada masyarakat.

### **Peran Swasta**

Swasta berperan dalam mengelola dan menyediakan lahan pemakaman sebenarnya potensi yang dapat dikembangkan, namun kenyataannya swasta mengarah pada usaha komersil sehingga sering mengaburkan tujuan sosialnya. Sehingga perlu dipertegas mengenai peran masyarakat dan swasta dalam keikutsertaan mengelola dan menertibkan khususnya dan menyediakan lahan pemakaman jika mungkin.

## **2.5 Prinsip Penataan Tempat Pemakaman Umum**

Menurut Hutauruk (2003), komponen penataan kawasan TPU terdiri dari petak makam, elemen vegetasi, jalur pejalan kaki, jalur kendaraan dan tempat parkir, plaza dan ruang terbuka, gedung pengelola TPU, elemen penanda, lampu penerangan, tempat duduk, gerbang, pagar, dan jaringan utilitas. Setiap komponen harus ditata sesuai dengan variabel penataan yang ada pada komponen tersebut seperti luas, bentuk, ukuran, jarak, letak, material permukaan dan lain-lain. Hal ini perlu diperhatikan karena dengan fasilitas yang baik maka TPU dapat optimal sebagai salah satu elemen sarana ruang terbuka hijau yang dapat dimanfaatkan selain untuk kepentingan pemakaman (sosial), tetapi juga untuk tempat rekreasi

agar menghilangkan kesan mistis yang selama ini masyarakat rasakan. Selain itu berdasarkan Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 3 Tahun 2013 fasilitas-fasilitas yang harus tersedia pada tempat pemakaman umum (TPU) yaitu krematorium, tempat penyimpanan abu mayat, usungan mayat dan mobil jenazah. Fasilitas-fasilitas tersebut harus tersedia sebagai upaya dalam pelayanan kepada masyarakat pengguna sarana TPU.

#### Komponen Penataan Kawasan TPU

- Petak Makam
- Elemen Vegetasi
- Jalur Pejalan Kaki
- Jalur Kendaraan dan Tempat Parkir
- Plaza dan Ruang Terbuka
- Gedung Pengelola TPU
- Elemen Penanda
- Lampu Penerangan
- Tempat Duduk
- Gerbang
- Pagar
- Jaringan Utilitas
- Krematorium\*
- Tempat Penyimpanan Abu Mayat
- Usungan Mayat
- Mobil Jenazah



## **2.6 Rumusan Kriteria Penyediaan Lahan Pemakaman**

Menurut Mulyana (2008), rumusan kriteria penyediaan lahan pemakaman yaitu pengaturan lokasi pemakaman dalam konteks tata ruang kota dan pengaturan lokasi pemakaman berdasarkan kedekatannya dengan elemen guna lahan lainnya.

Dalam konteks tata ruang kota, pengaturan lokasi pemakaman sebaiknya memperhatikan ukuran kota dan pembagian zona kotanya. Hal ini penting dilakukan mengingat lokasi pemakaman di dalam suatu zona kota akan berbeda kepentingan/fungsinya jika ukuran kotanya juga berbeda. Di samping itu, pengaturan tersebut dilakukan untuk memudahkan dalam pengembangan lokasi pemakaman seiring dengan kecenderungan semakin besarnya ukuran suatu kota dan terjadinya perubahan karakteristik di setiap zona kota yang ada (Mulyana, 2008).

Berdasarkan kedekatannya dengan elemen guna lahan lain, lokasi pemakaman sebaiknya dimanfaatkan seoptimal mungkin dalam rangka mewujudkan fungsi tata ruang kota secara keseluruhan. Hal ini penting dilakukan mengingat pemakaman juga mempunyai potensi dalam meningkatkan kualitas lingkungan hidup kota (misalnya sebagai ruang terbuka hijau untuk paru-paru kota), menciptakan keindahan dan memelihara nilai-nilai sejarah/budaya kota (berkenaan dengan pemakaman yang dapat berfungsi sebagai taman/monumen kota), dan mempunyai potensi dalam menjaga keutuhan fungsi suatu kawasan/kegiatan kota (berkenaan dengan pemakaman yang dapat berfungsi sebagai penyangga bagi kawasan/kegiatan yang membutuhkan perlindungan dari pengaruh adanya kawasan/kegiatan lain yang bertentangan fungsinya) (Mulyana,

2008).

## **2.7. Penyelenggara Manajemen Pelayanan Publik**

Menurut Sadyohutomo (2008), struktur pelaku manajemen layanan terdiri atas dua tingkat, yaitu sebagai berikut:

- a. Penanggung jawab fungsi layanan, yaitu pemerintah dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Tanggung jawab tugas layanan dibagi habis kepada kepala dinas/instansi sebagai unit-unit organisasi pelayanan.
- b. Pelakupelayanan, yaitu pegawai dinas/instansi layanan yang terhimpun dalam bentuk struktur organisasi

Selama pelaksanaan pelayanan maka dilakukan pengendalian dan evaluasi. Hasil evaluasi ini menggambarkan keberhasilan organisasi mencapai tujuan pelayanan, dimana tingkat keberhasilannya diukur dengan tingkat kepuasan pelanggan. Ada tiga pertanyaan untuk mengetahui kesiapan institusi dalam pelayanan umum, yaitu sebagai berikut:

- a. Apakah telah ada institusi-institusi yang menangani fungsi-fungsi yang diperlukan?
- b. Apakah institusi-institusi tersebut mampu mengemban fungsi tersebut?
- c. Apakah antar institusi bisa bekerjasama atau justru saling berbenturan?

Apabila ketiga pertanyaan tersebut diperoleh jawaban yang kurang memuaskan maka perlu dilakukan analisis penyiapan institusi, dengan langkah-langkah sebagai berikut :

**a. Inventarisasi Institusi**

Di inventarisasi semua institusi yang mempunyai peranan langsung maupun tidak langsung terhadap pelayanan umum. Institusi itu meliputi tingkat pusat sampai dengan tingkat lokal, yaitu sebagai berikut.

1. Departemen PU, Departemen Dalam Negeri, dan sebagainya,
2. Pemerintah provinsi,
3. Pemerintah daerah: Dinas Pertamanan dan Pemakaman, Dinas PU, dan sebagainya,
4. Lembaga Swadaya Masyarakat dibidang pelayanan masyarakat.
5. Sektor swasta yang bergerak dibidang pembangunan perumahan, industri, jasa, dan perhubungan.

**b. Visualisasi Hubungan Antarinstitusi**

Subyek pelayanan diletakkan ditengah, sedangkan institusi yang berkaitan diletakkan disekitarnya secara berjenjang sesuai tingkat keeratan hubungannya. Juga dibedakan sifat hubungannya apakah kerja sama/sejalan atau bertentangan/konflik.

**c. Identifikasi Masalah dan Saran Perbaikan Institusi**

- a. Institusi yang saling tumpang tindih atau bertentangan kepentingan perlu dipertemukan dan ditetapkan tugas dan fungsinya agar sejalan.
- b. Revitalisasi institusi yang tidak mampu melaksanakan fungsinya, antara lain dengan reorganisasi atau penegasan kembali tugas dan fungsinya.



Beberapa bentuk kegiatan dalam rangka penyediaan fasilitas pelayanan umum yang lokasinya dihindari, tidak disenangi, atau bahkan ditolak masyarakat apabila dekat dengan lokasi pemukiman mereka. Contohnya, lokasi pembuangan sampah, kuburan, lapangan terbang, dan lain-lain. Sikap menghindari atau menolak lokasi tersebut dikenal dengan istilah the *NIMBY Syndrome*. *NIMBY* adalah kepanjangan dari *Not In My Backyard* yang artinya jangan dihalaman (belakang) rumah saya, atau maksudnya adalah tidak dekat rumah saya.

Fenomena penolakan terhadap lokasi-lokasi kegiatan yang dianggap mengganggu tersebut pada akhir-akhir ini di Indonesia semakin meningkat sejalan dengan kebebasan masyarakat untuk berekspresi. Strategi pendekatan pemerintah kepada masyarakat diutamakan dengan dialog untuk menampung argumen penolakan dan memadukan dengan kepentingan pemerintah dan masyarakat luas. Berdasarkan paduan informasi penolakan dan kepentingan tersebut dapat dirumuskan perencanaan penyediaan prasarana yang paling tepat dari aspek lokasi dan upaya penanggulangan dampak yang tidak diinginkan (Sadyohutomo, 2008).

## **2.8. Tinjauan Kebijakan Penyediaan Lahan Pemakaman**

Pemakaman disebut juga penguburan adalah sebidang tanah yang disediakan untuk kuburan. Pemakaman bisa bersifat umum (semua orang boleh dimakamkan disana) maupun khusus, misalnya pemakaman menurut agama, pemakaman pribadi milik keluarga, taman makam pahlawan, dan sebagainya.

Pemakaman umum merupakan salah satu fasilitas sosial yang berfungsi sebagai tempat pemakaman bagi masyarakat yang meninggal dunia. Pemakaman umum juga memiliki fungsi lainnya seperti sebagai RTH, daerah resapan air, dan paru-paru kota. Lahan pemakaman selain digunakan untuk tempat pemakaman, umumnya memiliki sedikit lahan untuk ruang terbangun dan sisanya ditanami berbagai jenis tumbuhan. Pelayanan pemakaman meliputi pelayanan penyediaan tanah makam dan pelayanan pengangkutan mayat.

Menurut Mulyana, (2008) Faktor-faktor pertimbangan lokasi menyangkut pertimbangan pola sebaran penduduk dan perkembangannya, serta adat/kebiasaan masyarakat (agama). Sedangkan faktor-faktor pertimbangan fungsi fisik tata ruang menyangkut pertimbangan kondisi fisik teknis, daya hubung (*aksesibilitas*), dan nilai lahan. Di samping itu, pertimbangan selanjutnya yang sangat penting dan berkaitan dengan beberapa faktor diatas adalah faktor kebijaksanaan dan kelembagaan yang berperan penting dalam mengatur masalah penyediaan dan pengelolaan lahan pemakaman di perkotaan

Peraturan atau standar yang digunakan pada penelitian ini sebagai acuan dan pedoman untuk mengevaluasi penyediaan lahan pemakaman yang ada di Kota Medan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah untuk Keperluan Tempat Pemakaman, dan Keputusan: :

- a. Mendagri No 26 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Peraturan Pemerintah

- b. Nomor 9 Tahun 1987, Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor:
  - c. 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan Pemanfaatan Ruang Terbuka
  - d. Tahun 2011 tentang Ketentuan-Ketentuan Pelayanan Pemakaman Umum dan Pengabuan Mayat.

## 2.9 Permasalahan Pelayanan Publik

Dilihat dari sisi penyelenggaraannya, pelayanan publik di Indonesia umumnya masih memiliki beberapa kelemahan, diantaranya :

- a. Kurang *responsive*. Kondisi ini terjadi pada hampir semua tingkatan unsur pelayanan, mulai pada tingkatan petugas pelayanan sampai dengan tingkatan penanggungjawab instansi, respon terhadap berbagai keluhan, aspirasi, maupun harapan masyarakat sering kali lambat atau bahkan diabaikan sama sekali.
- b. Kurang *informatif*. Berbagai informasi yang seharusnya di sampaikan kepada masyarakat, lambat penyampaiannya, atau bahkan tidak sampai sama sekali kepada masyarakat.
- c. Kurang *accessible*. Berbagai unit pelaksana pelayanan tertelak jauh dari jangkauan masyarakat, sehingga menyulitkan bagi mereka yang memerlukan pelayanan.
- d. Kurang koordinasi. Berbagai unit pelayanan yang terkait satu dengan lainnya kurang berkoordinasi. Akibatnya, sering terjadi tumpang tindih ataupun

pertentangan tumpang kebijakan antara satu instansi pelayanan dengan instansi pelayanan lain yang terkait.

- e. Terlalu birokratis. Pelayanan, khususnya pelayanan perijinan, pada umumnya dilakukan dengan melalui proses yang terdiri dari beberapa meja yang harus dilalui, sehingga menyebabkan penyelesaian pelayanan yang terlalu lama.
- f. Kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat. Pada umumnya aparat pelayanan kurang peduli terhadap keluhan/saran/aspirasi dari masyarakat. Akibatnya, pelayanan diberikan apa adanya, tanpa ada perbaikan dari waktu ke waktu.
- g. Inefisien. Berbagai persyaratan yang diperlukan, khususnya dalam pelayanan perijinan, sering kali tidak relevan dengan pelayanan yang diberikan.

