

BAB I

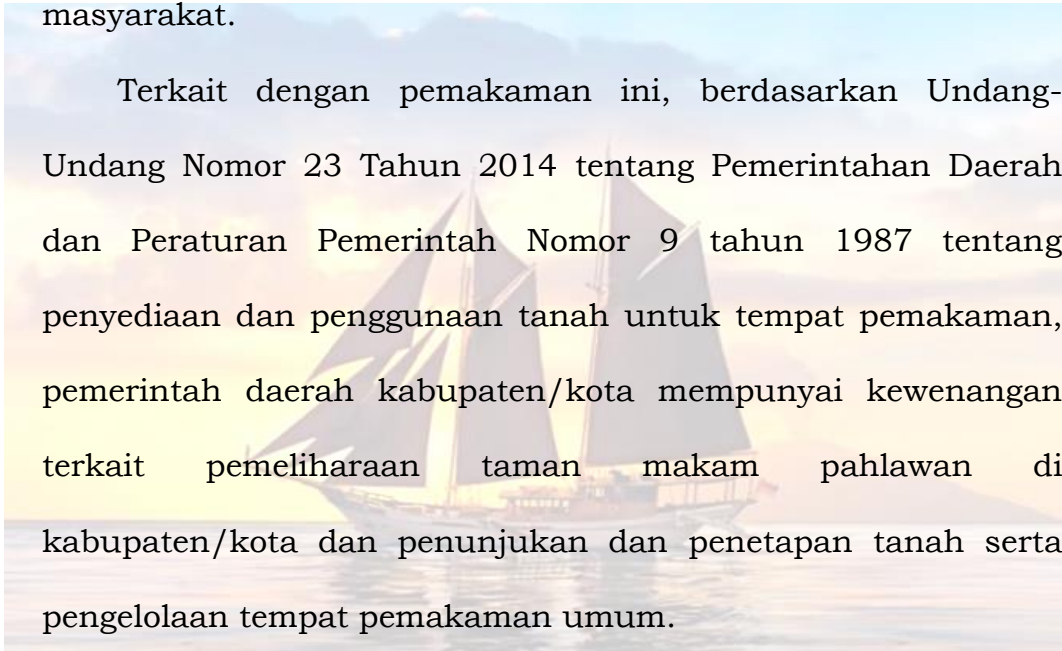
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan nasional merupakan serangkaian usaha pembangunan berkelanjutan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Hal itu sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 yaitu melindungi segenap bangsa, dan seluruh tumpah daerah Indonesia, mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam pelaksanaan pembangunan ini turut melibatkan segala aspek kehidupan bangsa, seperti aspek politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan secara berencana, menyeluruh, terarah, terpadu, bertahap dan berkelanjutan.

Indonesia merupakan negara yang kaya akan sumber daya alam dan memiliki ratusan juta penduduk. Kekayaan alam dan jumlah penduduk yang banyak yang dimiliki oleh Indonesia ini tersebar di seluruh pulau di Indonesia. Pertumbuhan penduduk dan pembangunan setiap tahunnya semakin meningkat. Seperti kita ketahui bahwa tujuan utama pembangunan tidak lain

adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat termasuk masyarakat di daerah. Namun sayangnya, pemenuhan kebutuhan masyarakat masa kini, tidak dibarengi dengan kebutuhan masa depan. Hal ini terlihat dari terus meningkatnya jumlah pertumbuhan penduduk yang tidak diimbangi dengan ketersediaan lahan, salah satunya dalam penyediaan lahan pemakaman yang merupakan salah satu kebutuhan masyarakat.



Terkait dengan pemakaman ini, berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1987 tentang penyediaan dan penggunaan tanah untuk tempat pemakaman, pemerintah daerah kabupaten/kota mempunyai kewenangan terkait pemeliharaan taman makam pahlawan di kabupaten/kota dan penunjukan dan penetapan tanah serta pengelolaan tempat pemakaman umum.

Pemerintah daerah diberi kewenangan untuk Penunjukan dan penetapan lokasi tanah untuk keperluan Tempat Pemakaman Umum ini berarti bahwa pemerintah daerah menyediakan tanah yang akan digunakan bagi keperluan tempat pemakaman, hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1987 Tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah untuk Keperluan Tempat Pemakaman,

dimana peraturan ini dilatarbelakangi semakin meningkatnya kegiatan pembangunan dan bertumbuhnya jumlah penduduk serta semakin meningkatnya kualitas lingkungan hidup sehingga perlunya lebih banyak penyediaan tanah dan penggunaannya diharapkan lebih produktif dan efisien.

Ketentuan Umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1987 Tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah untuk Keperluan Tempat Pemakaman mengelompokkan tempat pemakaman kedalam beberapa bagian yaitu, tempat pemakaman umum, tempat pemakaman bukan umum, tempat pemakaman Khusus, krematorium, dan tempat penyimpanan jenazah. Tanah-tanah untuk dijadikan tempat pemakaman diatas akan disediakan oleh pemerintah dengan pengelolaan dilakukan oleh pemerintah baik daerah maupun desa karena pembangunan pemakaman merupakan salah satu kepentingan umum yaitu kepentingan seluruh lapisan masyarakat.¹

Tempat pemakaman umum adalah areal tanah yang disediakan untuk keperluan pemakaman jenazah bagi setiap orang tanpa membedakan agama dan golongan, yang pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II

¹Deni Tamawiy Lumombo,2017, *Kajian Yuridis Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1987 Tentang Penyediaan Dan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman*, Lex Crimen Vol. VI/No. 8/Okt/2017.

atau Pemerintah Desa. Selanjutnya dalam Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1987 dinyatakan bahwa pengelolaan Tempat pemakaman umum yang terletak di Kota dilakukan oleh Pemerintah Daerah yang bersangkutan berdasarkan Peraturan Daerah Tingkat II, dan bagi Daerah Khusus Ibukota Jakarta oleh Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Selain itu, dalam Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1987 dinyatakan bahwa pengelolaan tempat pemakaman umum di Desa dilakukan oleh Pemerintah Desa berdasarkan Peraturan Daerah Tingkat II yang bersangkutan. Peraturan daerah tersebut selain mengatur pengelolaan tempat pemakaman umum juga memuat pengaturan terkait Pengelolaan Tempat Pemakaman Bukan Umum.

Kabupaten Bulukumba merupakan salah satu kabupaten yang ada di Provinsi Sulawesi Selatan yang terletak di bagian selatan Jajarah Sulawesi yang berjarak sekitar 153 km dari Kota Makassar. Secara geografis terletak pada koordinat 5°20' LS - 5°40' LS dan 119°58' BT - 120°28' BT.²

Luas Wilayah Kabupaten Bulukumba seluas 1.154,58 km² atau sekitar 2,5 persen dari luas wilayah Sulawesi Selatan yang meliputi 10 (sepuluh) kecamatan dan terbagi kedalam 27

²Badan Pusat Statistik Kabupaten Bulukumba, *Kabupaten Bulukumba Dalam Angka 2020*,(Bulukumba: BPS Kabupaten Bulukumba, 2020),hal.5

kelurahan dan 109 desa. Ditinjau dari segi luas kecamatan Gantarang dan Bulukumpa merupakan dua wilayah kecamatan terluas masing-masing seluas 173,51 km² dan 171,33 km² sekitar 30 persen dari luas kabupaten. Kemudian disusul kecamatan lainnya dan yang terkecil adalah kecamatan Ujung Bulu yang merupakan pusat kota Kabupaten dengan luas 14,44 km² atau hanya sekitar 1 persen.³

Penduduk Kabupaten Bulukumba berdasarkan proyeksi penduduk tahun 2019 sebanyak 420.603 jiwa yang terdiri atas 198.701 jiwa penduduk laki-laki dan 221.902 jiwa penduduk perempuan. Proyeksi jumlah penduduk tahun 2019, penduduk Bulukumba mengalami pertumbuhan sebesar 0,54 persen dengan masing-masing persentase pertumbuhan penduduk laki-laki sebesar 0,54 persen dan penduduk perempuan sebesar 0,55 persen.

Sementara itu besarnya angka rasio jenis kelamin tahun 2019 penduduk laki-laki terhadap penduduk perempuan sebesar 89,54.⁴

Kepadatan penduduk di Kabupaten Bulukumba tahun 2019 mencapai 364 jiwa/km². Kepadatan Penduduk di 10 kecamatan cukup beragam dengan kepadatan penduduk

³*Ibid*, hal.5

⁴*Ibid*, hal.39

tertinggi terletak di kecamatan Ujung Bulu dengan kepadatan sebesar 3.914 jiwa/km² dan terendah di Kecamatan Kindang sebesar 213 jiwa/Km².

Kecamatan Subdistrict	Penduduk (ribu) Population (thousand)	Laju Pertumbuhan Penduduk Per Tahun 2018-2019 Annual Population Growth Rate (%) 2018-2019
(1)	(2)	(3)
Gantarang	75.980	0,57
Ujung Bulu	56.521	1,63
Ujung Loe	42.154	0,56
Bonto Bahari	25.757	0,64
Bontotiro	21.390	-0,86
Herlang	24.663	0,10
Kajang	49.194	0,33
Bulukumpa	52.731	0,25
Rilau Ale	40.594	0,63
Kindang	31.619	0,50
Bulukumba	420.603	0,54

Tabel 1 Penduduk, Laju Pertumbuhan Penduduk per Tahun, Distribusi Presentase Penduduk Menurut Kecamatan di Kabupaten Bulukumba, 2019. (sumber BPS Kabupaten Bulukumba)

Kepadatan penduduk di Kabupaten Bulukumba yang diproyeksikan mengalami kenaikan yang cukup signifikan dari tahun ke tahun tentu akan berbanding lurus dengan tingkat

kematian. Pemerintah daerah selaku penyelenggara urusan pemerintahan di daerah yang mempunyai tugas dan tanggung jawab untuk menyediakan lahan tempat pemakaman di wilayahnya. Berikut adalah data tempat pemakaman di daerah kabupaten bulukumba.

Tabel 2 Tempat Pemakaman di Daerah Kabupaten Bulukumba. (sumber Dinas Aset Daerah Kabupaten Bulukumba).

No.	Pemakaman	Luas (M ²)	Letak/Alamat	Hak	Penggunaan
1.	Tanah untuk Makam Pahlawan	15,423.00	Taccorong	Hak Pakai	TMP
2.	Tanah untuk Makam Umum	5,000.00	Perkuburan Umum Taccorong	Hak Pakai	TPU
3.	Tanah untuk Makam Umum	2,940.00	TPU Taccorong	Hak Pakai	TPU
4.	Tanah untuk Makam Umum	10,000.00	Kel. Kalumeme Kec. Ujung Bulu	Hak Pakai	TPU
5.	Tanah untuk Makam Umum	2,000.00	Desa Barugae Kel. Tanete	Hak Pakai	TPU
6.	Tanah untuk Makam Pahlawan	3,160.00	JL. PAHLAWAN TANETE	Hak Pakai	TMP
7.	Tanah untuk Makam Umum	3,766.00	Sapolohe Ke. Bonto Bahari	Hak Pakai	TPU
8.	Tanah untuk Makam Umum	2,829.00	Tanah Lemo	Hak Pakai	TPU

Berdasarkan table di atas menunjukkan bahwa 2 (dua) tempat pemakaman pahlawan, dan 6 (enam) tempat pemakaman umum. Data ini menunjukkan bahwa tidak semua

kecamatan dan desa di wilayah kabupaten bulukumba memiliki lahan pemakaman umum. Secara umum pengelolaannya tempat pemakaman belum ada yang di kelola oleh pemerintah daerah, masih perorangan. Prakteknya selama ini pemakaman bagi masyarakat Kabupaten Bulukumba yang meninggal dunia dilakukan di pekuburan keluarga dan bahkan ada yang dimakamkan di samping rumah. Hal ini tentunya perlu menjadi perhatian pemerintah daerah Kabupaten Bulukumba. Selain itu, penyelenggaraan pemakaman untuk pejabat daerah maupun mantan pejabat daerah selama ini tidak diselenggarakan secara ceremonial sebagai bentuk penghormatan terakhir untuk orang yang dianggap berjasa bagi daerah itu.

Berdasarkan data yang di dapat dari Dinas Perkimtan Kabupaten Bulukumba diketahui bahwa Untuk kebutuhan proyeksi pemakaman di Kabupaten Bulukumba Tahun 2020 dengan luas kebutuhan lahan yaitu 825.109 m², pada tahun 2025 luas lahan yang dibutuhkan yaitu 897.100 m², tahun 2030 butuhkan luas lahan yaitu 975.157 m² , pada tahun 2035 dengan luas lahan yaitu 1.060.123 m² dan pada tahun akhir rencana kebutuhan luas lahan pemakaman yaitu 1.152.492 m².

Merujuk pada kondisi tersebut, diperlukan sebuah regulasi dalam bentuk peraturan daerah yang menjadi dasar hukum

bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan kewenangannya terkait pemeliharaan taman makam pahlawan di kabupaten/kota dan penunjukan dan penetapan lahan serta pengelolaan tempat pemakaman umum.

Dengan adanya peraturan daerah tentang penataan dan penyelenggaraan pemakaman diharapkan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat untuk ketersediaan tempat pemakaman sebagai salah satu bentuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, telah mengamanatkan bahwa penyusunan rancangan Peraturan Daerah didahului dengan sebuah pengkajian yang mendalam, yang tertuang dalam Naskah Akademik. Dalam Pasal 56 undang-undang tersebut dinyatakan bahwasanya Rancangan Peraturan Daerah disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Naskah akademik merupakan naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah

Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Secara akademis, naskah akademik pada prinsipnya sangat penting dan dibutuhkan untuk pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Pentingnya Naskah Akademik dalam setiap rancangan peraturan perundang-undangan karena dalam Naskah Akademik itulah akan ditemui dasar-dasar kebenaran ilmiah baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis suatu aturan yang akan ditetapkan.

Diharapkan dengan adanya kajian akademis yang mendalam terhadap Pengelolaan Tempat Pemakaman yang tertuang dalam naskah akademik, maka permasalahan yang ada mengenai Pengelolaan Tempat Pemakaman di Kabupaten Bulukumba dapat diatur dalam suatu peraturan daerah.

B. Identifikasi Masalah

Dalam rangka memberikan landasan ilmiah bagi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman, maka dalam Naskah Akademik ini dilakukan pengkajian dan penelitian yang mendalam mengenai berbagai permasalahan seperti:

1. Permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah Kabupaten Bulukumba dalam pengelolaan tempat pemakaman.

2. Kedudukan Rancangan Peraturan Daerah tentang pengelolaan tempat pemakaman sebagai dasar pemecahan masalah tersebut.
3. Pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang pengelolaan tempat pemakaman.
4. Sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dari Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan tempat Pemakaman.

C. Tujuan dan Kegunaan

Naskah Akademik ini dilakukan pengkajian dan penelitian yang mendalam mengenai berbagai permasalahan seperti:

1. Permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah Kabupaten Bulukumba dalam pengelolaan tempat pemakaman.
2. Kedudukan Rancangan Peraturan Daerah tentang pengelolaan tempat pemakaman sebagai dasar pemecahan masalah tersebut.
3. Pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang pengelolaan tempat pemakaman.
4. Sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dari Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan tempat Pemakaman.

Kegunaan penyusunan Naskah Akademik Pengelolaan tempat Pemakaman. ini adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.

D. Metode Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris atau penelitian sosiolegal.

Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi kepustakaan yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Sedangkan metode penelitian yuridis empiris atau sosiolegal diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (*normatif*) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor non hukum yang terkait dan

yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti. Penelitian yuridis sosiologis (*empiris*) ini dapat diartikan sebagai penelitian yang menekankan pada bekerjanya hukum dalam masyarakat baik di negara berkembang maupun di negara maju yang sedang menghadapi persoalan tidak berlakunya hukum atau ketidakefektifan hukum dalam mengendalikan perkembangan masyarakat.⁵

Penyusunan naskah akademik Kabupaten Bulukumba tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman ini pada prinsipnya menggunakan metode penelitian yuridis empiris. Penelitian hukum yuridis empiris sangat berguna untuk menemukan bagaimana suatu aturan hukum berlaku di tengah masyarakat atau bagaimana masyarakat memberlakukan suatu aturan hukum⁶.

Penyusunan naskah akademik ini diawali dengan penelitian secara normatif terhadap peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pengaturan pengelolaan tempat pemakaman, hal ini juga diikuti dengan penelitian terhadap data hukum sekunder dan tersier. Data hukum sekunder, yaitu berupa bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil

⁵ Ade Saptomo, *Sosiologi Hukum*, Program Pascasarjana, Universitas Andalas, Padang, 2004, hal. 40

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008.

penelitian, atau pendapat pakar hukum dan data hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), ensiklopedia.

Setelah dilakukan pengumpulan data melalui studi dokumen dan kebijakan hukum lainnya, kegiatan penelitian dilanjutkan dengan “diskusi publik” yang melibatkan beberapa pihak dari berbagai unsur masyarakat dan instansi terkait. Diskusi publik ini bertujuan untuk mendengar aspirasi dan mengumpulkan pendapat, saran serta masukan dari stakeholders sehingga diperoleh informasi yang akurat tentang kondisi dan kebutuhan masyarakat Kabupaten Bulukumba terkait dengan Pengelolaan Tempat Pemakaman.

Kemudian penelitian naskah akademik dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor non-hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap pengelolaan tempat pemakaman. Setelah melewati tahapan penelitian tersebut kemudian naskah akademik dirumuskan secara final sebagai kerangka acuan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

Dalam teori Negara Kesejahteraan⁷, Jeremy Bentham (1748-1832) memandang bahwa Pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness (welfare) of the greatest number of their citizens*. Artinya Pemerintah berkewajiban membuat bahagia sebanyak mungkin warganya. Negara Kesejahteraan⁸ adalah konsep Pemerintahan ketika negara mengambil peran penting dalam perlindungan dan pengutamaan kesejahteraan ekonomi dan sosial warga negaranya. Konsep ini didasarkan pada prinsip kesetaraan, kesempatan, distribusi kekayaan yang setara, dan tanggung jawab masyarakat kepada orang-orang yang tidak mampu memenuhi persyaratan minimal untuk menjalani kehidupan yang layak. Sederhananya, dalam negara kesejahteraan (*welfare state*) menuntut tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warganya.

Konsep *welfare state* (kesejahteraan), seringkali diartikan secara keliru dan berbeda, baik oleh individu maupun negara.

⁷Ade Komarudin, *Politik Hukum Integratif UMKM*, Jakarta, Wahana Semesta Intermedia, 2014, hal.8.

⁸https://wikipedia.org/wiki/Negara_kesejahteraan

Edi Suharto mengemukakan paling tidak ada empat pengertian mengenai kesejahteraan⁹ : *Pertama*, sebagai kondisi sejahtera (*well being*). Pengertian ini seringkali merujuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non material. Dalam artian kondisi dimana manusia tidak kekurangan satu apapun dan segala kebutuhannya terpenuhi dengan baik. *Kedua*, sebagai pelayanan sosial, yang diberikan dalam 5 (lima) bentuk, yaitu: Jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan, dan pelayanan sosial perorangan (*personal social service*). *Ketiga*, sebagai tunjangan sosial, yang menjadi sasaran tunjangan sosial ini dikhususkan bagi warga miskin, cacat, dan pengangguran sebagaimana yang diterapkan di negara Amerika Serikat. *Keempat*, sebagai proses atau usaha terencana, dimana hal ini dilaksanakan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan Pemerintah demi meningkatkan kualitas kehidupan (sebagai pengertian pertama) melalui pemberian pelayanan sosial (pengertian kedua) dan tunjangan sosial (pengertian ketiga). Secara garis besar negara kesejahteraan merujuk pada satu model ideal tentang pembangunan yang berfokus pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang

⁹Edi Suharto, *Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos*, Yogyakarta, Wisma MM UGM, 2006, hal. 3-4.

penting dan lebih besar kepada negara untuk memberikan pelayanan sosial secara menyeluruh dan komprehensif kepada warganya.

Menurut beberapa sumber, konsep negara kesejahteraan adalah hasil ide dari ideologi beraliran kiri, namun justru banyak diterapkan di negara-negara demokratis dan kapitalis, bukan dinegara-negara sosialis. Di negara-negara barat, konsep negara kesejahteraan sering dianggap sebagai strategi 'penawar racun' dari sistem kapitalisme, yakni yang berupa dampak negatif dari sistem ekonomi pasar bebas; oleh karena itu, *welfare state* sering disebut sebagai 'kapitalisme baik hati' (*compassionate capitalism*).¹⁰ Meskipun dengan model berbeda, negara-negara kapitalis dan demokratis seperti negara-negara Eropa Barat, Amerika Serikat, Australia dan Selandia Baru adalah contoh negara yang menerapkan *welfare state*; sedangkan negara-negara bekas Uni Sovyet dan Blok Timur pada umumnya tidak mengaplikasikan konsep *welfare state*, justru karena mereka bukan negara demokratis atau kapitalis.¹¹

¹⁰ Edi Suharto, Makalah *Arti Strategis Pembangunan Dan Kesejahteraan Sosial Dan Peran Profesi Pekerjaan Sosial Dalam Mengoptimalkan Pembangunan Daerah*, 2005, hal.1-5. Diunduh dari website [http://www.policy.hu/suharto/Naskah %20PDF/BengkuluPKSPeksosPemda.pdf](http://www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/BengkuluPKSPeksosPemda.pdf) pada tanggal 20 April 2021.

¹¹ *Ibid.*

Jeremy Bentham menggunakan istilah '*utility*' (kegunaan) dalam menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Atas dasar prinsip utilitarianisme, Bentham mengatakan bahwa hal yang bisa membawa kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Bentham juga berpendapat bahwa Pemerintah berkewajiban membuat bahagia sebanyak mungkin warganya, dan atas gagasan-gagasan inilah Bentham diakui sebagai Bapak Negara Kesejahteraan (*Father of Welfare State*)¹².

Negara kesejahteraan dikenal sebagai sebuah negara dimana kekuasaan diorganisasikan secara sengaja (melalui politik dan administrasi) untuk digunakan dalam memodifikasi kekuatan pasar melalui tiga cara: *Pertama*, dengan menjamin pendapatan minimum individual dan keluarga terlepas dari nilai pasar dari kerja atau properti mereka; *Kedua*, dengan mempersempit kemungkinan kerentanan yang bisa mengarah kepada krisis individu dan keluarga; dan *Ketiga*, semua warga negara diberikan standar terbaik yang tersedia terkait layanan sosial pada tingkatan tertentu.¹³

a. Bentuk Pengelolaan *Welfare State*

Menurut Gosta Esping-Andersen dalam *The Three Worlds of Welfare Capitalism*¹⁴, ada 3 (tiga) cara mengelola

¹²Ade Komarudin, *Op.cit*, hal.31.

¹³*Ibid.*

¹⁴*Ibid.*

kesejahteraan meskipun dilapangan hanya ada 2 (dua) cara yang biasa diterapkan, yaitu: *Pertama*, Negara benar-benar terjun langsung untuk mengelola kesejahteraan yang akan dibagikan pada orang-orang yang membutuhkan. Model ini menuntut sistem birokrasi yang sangat ketat; *Kedua*, Negara hanya terlibat sedikit dan sistem birokrasi yang dibangunpun tidak terlampau ketat. Warga negara pun bebas menentukan sendiri kriteria-kriteria sistem jaminan sosial mereka. Permasalahannya adalah sistem ini menuntut pajak yang tinggi. Model pengelolaan jenis ini diperkenalkan oleh Karl Kristian Steincke dan Gustav Moller pada tahun 1930-an dan lazim dipakai di negara-negara Skandinavia; dan *Ketiga*, Model terakhir sama dengan Beveridgean di Inggris dan berdasar pada kewarganegaraan dan kepastian tentang kesejahteraan sebagai hak warga negara yang tentunya dimodifikasi menurut kebutuhan masing-masing.

Namun, ketiga teori politik tentang negara kesejahteraan telah menghasilkan “logika industrialisme” dengan menekankan pengaruh dari kekuatan ekonomi besar impersonal sampai pada kondisi kritis, teori ini bangkit kembali dengan bentuk yang baru. Pada sistem negara kesejahteraan, yang mengalami pembangunan total sejak pertengahan abad kedua puluh, Pemerintah pusat

umumnya menjadi sentral perannya untuk mencapai satu negara kesejahteraan, dan ruang lingkungannya adalah negara bagian. Tapi di masyarakat modern, yang dihasilkan internasionalisasi dan globalisasi, ekspansinya tidak lagi terbatas pada satu negara bagian, tetapi telah mempengaruhi berbagai hal.

Secara lebih luas negara kesejahteraan memiliki 5 (lima) komponen dasar, yaitu:¹⁵

- 1) Sistem jaminan sosial;
- 2) Pemerintah pusat dan daerah sebagai inti manajerial dari sistem;
- 3) Pengakuan sosial dan hukum bagi hak asasi fundamental, yang menyokong penetapan sistem pada ranah ideologi;
- 4) Justifikasi terwujudnya intervensi negara pada tataran ekonomi untuk mencapai pengentasan pengangguran; dan
- 5) Wujud nyata dari demokrasi massa berlandaskan prinsip pembuatan keputusan secara parlementer dalam ranah politik. Suatu sistem yang cocok untuk mengurus negara kesejahteraan dibentuk dengan mengkombinasikan unsur-unsur ini,

¹⁵Fujimura, Masayuki, *The Welfare State, The Middle Class and The Welfare Society*, Review of Population and Social Policy, No.9, 2000,hal.1-23

sekalipun dengan derajat yang berbeda. Dengan kondisi ekonomi/ politik/ ideologis dimasa pasca PD II, secara komparatif peralihan ke sistem negara kesejahteraan merupakan hal yang mudah bagi negara-negara maju yang juga merupakan tuntutan masyarakat.

Ada berbagai macam penafsiran dalam mengelompokkan model-model negara kesejahteraan (*Welfare State*). Konsep negara kesejahteraan sendiri tidaklah berjalan statis atau homogen, tapi cenderung bergerak dinamis mengikuti gerak perkembangan zaman. Menurut Stephens (1997), Esping-Andersen (1997), Spicker (1995&2002), Suharto (2005&2006) sedikitnya ada empat model *welfare state* yang hingga kini masih beroperasi¹⁶:

Pertama, Model Universal, dimana pelayanan sosial diberikan oleh negara secara merata kepada semua warganya tanpa pandang bulu. Model ini juga sering disebut sebagai *Scandinavian Welfare State*.

Kedua, Model Korporasi atau *Work Merit Welfare State*. Model ini mirip dengan model universal, namun kontribusi terhadap semua skema jaminan sosial berasal dari tiga pihak, yaitu Pemerintah, dunia usaha, dan pekerja (buruh).

¹⁶*Ibid*, Edi Suharto, hal 9-11.

Pelayanan sosial yang dilakukan negara diberikan terutama pada mereka yang bekerja atau mampu memberikan kontribusi melalui skema asuransi sosial.

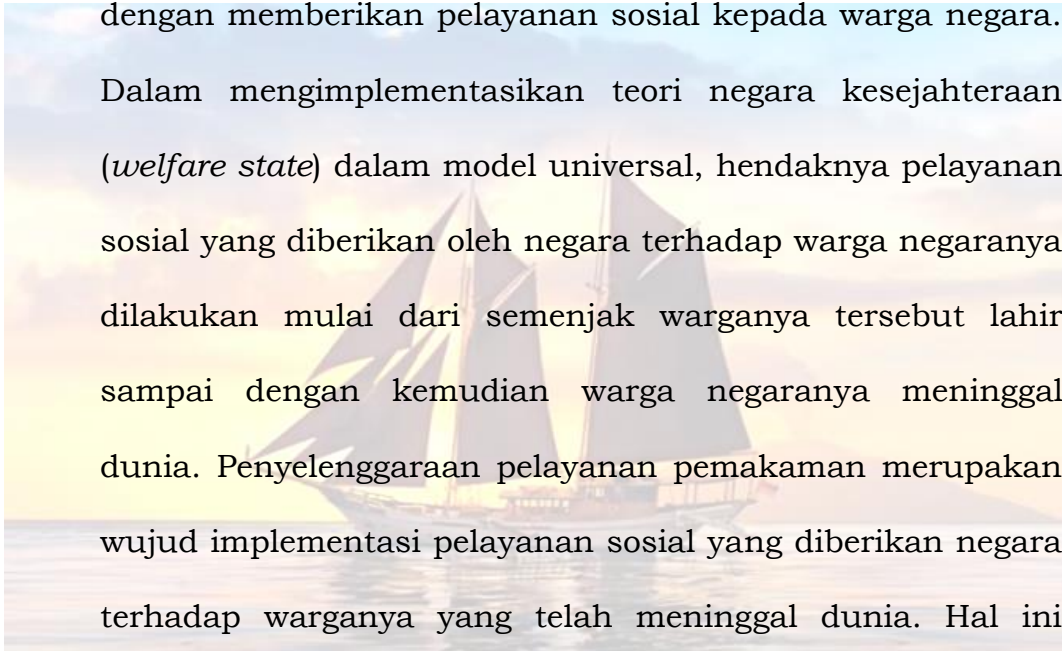
Ketiga, Model Residual yang banyak dianut oleh negara-negara Anglo-Saxon, meliputi Amerika Serikat, Inggris, Australia, dan Selandia Baru. Pelayanan sosial, khususnya kebutuhan pokok, diberikan terutama sekali pada mereka yang tidak beruntung (*disadvantage group*), seperti orang miskin, pengangguran, penyandang cacat dan orang lanjut usia yang tidak kaya. Ada tiga elemen yang menandai pelaksanaan model ini di negara Inggris:

- 1) Jaminan standar minimum, termasuk pendapatan minimum;
- 2) Perlindungan sosial pada saat munculnya resiko-resiko;
- 3) Pemberian pelayanan sebaik mungkin.

Keempat, Model Minimal, yang umumnya diterapkan di gugus negara-negara latin, seperti Spanyol, Italia, Chile, Brazil, dan negara-negara Asia, seperti Korea Selatan, Filipina, dan Indonesia. Model ini ditandai dengan pengeluaran Pemerintah untuk pembangunan sosial yang sangat kecil. Program kesejahteraan dan jaminan sosial diberikan secara sporadis, parsial, minimal, dan umumnya hanya diberikan untuk pegawai negeri, anggota angkatan

bersenjata, dan pegawai swasta yang mampu membayar premi.

Korelasi antara teori negara kesejahteraan (*welfare state*) pada umumnya dengan Penyelenggaraan Pemakaman adalah bahwa untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat tersebut dilakukan dengan berbagai upaya. Salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan tersebut adalah



dengan memberikan pelayanan sosial kepada warga negara. Dalam mengimplementasikan teori negara kesejahteraan (*welfare state*) dalam model universal, hendaknya pelayanan sosial yang diberikan oleh negara terhadap warga negaranya dilakukan mulai dari semenjak warganya tersebut lahir sampai dengan kemudian warga negaranya meninggal dunia. Penyelenggaraan pelayanan pemakaman merupakan wujud implementasi pelayanan sosial yang diberikan negara terhadap warganya yang telah meninggal dunia. Hal ini

sejalan konsep ideal tentang negara kesejahteraan yang berfokus pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang penting dan lebih besar kepada negara untuk memberikan pelayanan sosial secara menyeluruh dan komprehensif kepada warganya.

2. Teori Otonomi Daerah

Berbicara mengenai otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari konsep mengenai hubungan penyelenggaraan pemerintahan, antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah dalam konteks bentuk Negara Indonesia. Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa:

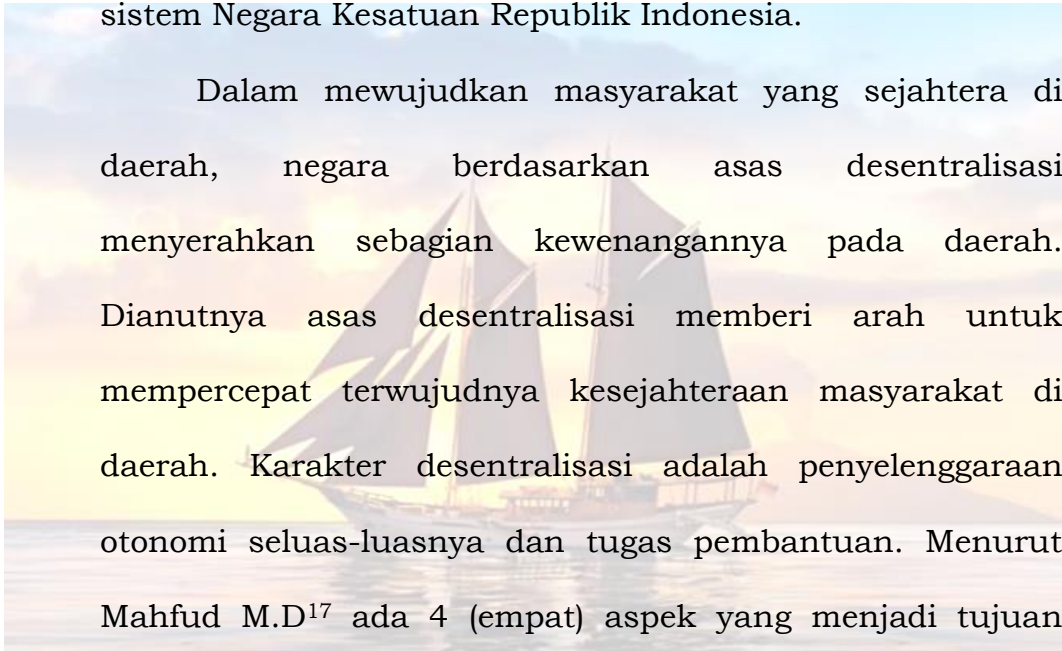
“ Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik”.

Ketentuan konstitusional ini memberikan pesan bahwa Negara Republik Indonesia yang diproklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945 dibangun dalam sebuah kerangka Negara yang berbentuk kesatuan (*unitary*), dan bukan berbentuk federasi (*serikat*). Dengan demikian, adanya Daerah yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (Otonomi Daerah).

Otonomi Daerah tersebut haruslah dimaknai dalam bingkai pemahaman Negara dalam bentuk Kesatuan bukannya berbentuk federasi, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban Daerah Otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri

urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan. Daerah Otonom selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.



Dalam mewujudkan masyarakat yang sejahtera di daerah, negara berdasarkan asas desentralisasi menyerahkan sebagian kewenangannya pada daerah. Dianutnya asas desentralisasi memberi arah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di daerah. Karakter desentralisasi adalah penyelenggaraan otonomi seluas-luasnya dan tugas pembantuan. Menurut Mahfud M.D¹⁷ ada 4 (empat) aspek yang menjadi tujuan desentralisasi atau otonomi daerah dalam menata pemerintahan yang baik, yaitu:

- a) Dalam hal politik; untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung

¹⁷ Mahfud, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, 2010, hal. 229.

kebijakan nasional dalam rangka pembangunan proses demokrasi lapisan bawah.

b) Dalam hal manajemen pemerintahan; untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.

c) Dalam hal kemasyarakatan; untuk meningkatkan partisipasi serta untuk menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha *empowerment* masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses pertumbuhan.

d) Dalam hal ekonomi pembangunan; untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Penyelenggaraan otonomi seluas-luasnya dan tugas pembantuan diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam ketentuan tersebut ditegaskan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota

mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (5) menegaskan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Pemberian otonomi kepada daerah diharapkan melaksanakan keleluasaan (kemandirian) untuk mewujudkan pembangunan melalui upaya-upaya yang mampu memberdayakan masyarakat. Kesejahteraan sebagai suatu tujuan dari otonomi daerah akan terwujud manakala otonomi dipahami sebagai otonomi masyarakat daerah, bukan hanya otonomi pemerintahan daerah. Berdasarkan Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 definisi Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jika dilihat dari semangat undang-undang tersebut maka tujuan Otonomi Daerah digariskan sebagai berikut:

- a) Mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan

peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan ciri khas suatu daerah dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;

- b) Untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, dan antar daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dengan kata lain Pemerintah ingin melaksanakan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu dengan melaksanakan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Untuk itu, pemberlakuan otonomi daerah dan desentralisasi, memberikan ruang (kewenangan) kepada Pemerintah Daerah untuk merencanakan dan melaksanakan kebijakan dan program yang sesuai dengan potensi daerahnya masing-masing. Oleh karena itu, dalam negara demokrasi justru diperlukan kondisi masyarakat yang kuat, dalam arti masyarakat yang berdaya, cerdas, sehat dan sejahtera.

Pemerintah Daerah merupakan institusi penting dalam pelaksanaan kehidupan bernegara. Sesuai peraturan perundang-undangan Indonesia, Pemerintah Daerah merupakan pelaksana asas desentralisasi di mana pemerintah pusat menyerahkan sebagian urusannya kepada daerah untuk dikelola secara mandiri. Dalam konteks ini Pemerintah Daerah diberi kebebasan untuk mengatur dirinya sendiri dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, antara lain melalui penerbitan produk hukum daerah. Melalui kewenangan yang dimilikinya, pada dasarnya Pemerintah Daerah mempunyai peluang untuk mengimplementasikan pelayanan sosial dibidang penyelenggaraan pemakaman bagi warga masyarakatnya yang meninggal dunia.

Untuk mewujudkan keberhasilan otonomi daerah sangat tergantung kepada pemerintah daerah, yaitu kepala daerah, dewan perwakilan rakyat daerah dan perangkat daerah serta masyarakat untuk bekerja keras, terampil, disiplin, dan berperilaku baik dan atau sesuai dengan nilai, norma, serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan memperhatikan prasarana dan sarana

serta dana/ pembiayaan yang terbatas secara efisien, efektif, dan professional.¹⁸

Menurut Sarundajang; “Pemerintah Daerah merupakan konsekuensi logis dari adanya perbedaan etnis, linguistik, agama, dan institusi sosial berbagai kelompok masyarakat lokal disuatu Negara”.¹⁹

Fungsi pelayanan dan pengaturan umum dibidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan perlu di distribusikan secara sentral dan lokal agar ia benar-benar aspiratif, baik terhadap kepentingan Nasional maupun terhadap tuntutan heterogenitas lokal. Disamping itu adanya Pemerintahan Daerah akan memperbesar akses setiap warga negara untuk berhubungan langsung dengan pimpinannya dan sebaliknya pimpinan daerah akan memperoleh kesempatan luas untuk mengetahui potensi sumber daya, masalah, kendala, dan kebutuhan daerahnya dan menghilangkan mekanisme pembuatan keputusan yang kurang efisien. Demikian juga bagi suatu daerah dengan populasi yang relatif homogen yang akan lebih berpeluang menghasilkan keputusan-keputusan yang aspiratif dengan

¹⁸HAW. Widjaja, Tentang Pemerintahan Daerah, Jakarta: PT. Raja Grafindo. hal.23

¹⁹Krisna D. Darumurti dan Uumbu Rauta, Otonomi Daerah: Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan, Bandung: PT. Citra Aditya Bakri, 2000. hal. 2-3

kondisi dan kebutuhan anggota masyarakat yang dominan di wilayah tersebut.

Sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pada dasarnya juga memikul tanggung jawab terhadap kewajiban-kewajiban negara dalam menjamin dan melindungi hak-hak konstitusional warga negara serta hak atas jaminan sosial.

Urusan wajib menjadi kewenangan daerah Kabupaten/ Kota dan merupakan urusan yang berskala Kabupaten/Kota, meliputi:

- 1) Perencanaan dan Pengendalian pembangunan;
- 2) Penyelenggaraan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
- 3) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- 4) Penyediaan sarana dan Prasarana umum;
- 5) Penyelenggaraan pendidikan;
- 6) Penanggulangan masalah sosial;
- 7) Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- 8) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;

9) Urusan amanat lainnya yang diamanatkan oleh Peraturan Perundang-undangan.

Legislasi Daerah atau Pembentukan Peraturan Daerah merupakan proses perumusan kebijakan publik. Sehingga Peraturan Daerah yang dihasilkan dapat pula dilihat sebagai suatu bentuk formal dari suatu kebijakan publik. Maka substansi dari Peraturan Daerah memuat ketentuan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat yang terkait dengan materi yang diatur. Dalam hal ini, jelas peran yang dilakukan oleh DPRD adalah merumuskan kebijakan publik. Melalui fungsi pembentukan peraturan daerah, DPRD telah melakukan salah satu fungsi negara yaitu mewujudkan *distributive justice*. Melalui kewenangan tersebut, DPRD mengartikulasikan dan mengakomodir berbagai kepentingan kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dari peraturan daerah yang dibuat.

Keberadaan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan pemakaman merupakan suatu kebutuhan bagi daerah khususnya di Kabupaten Bulukumba. Melalui Peraturan Daerah tersebut Pemerintah Daerah hendak mengatur jenis pelayanan publik yang disediakan, bagaimana mendapatkan aksesnya serta kejelasan kewajiban Pemerintah Daerah dan hak warganya. Melalui

Peraturan Daerah ini juga diatur prinsip-prinsip jaminan dan perlindungan hak atas penyelenggaraan pemakaman yang menjadi bagian dari pelayanan publik bagi warga masyarakat di daerah. Oleh karena itu, keberadaan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pemakaman menjadi penting untuk diadakan tidak hanya dalam rangka menjamin hak atas penyelenggaraan pemakaman yang layak dalam rangka untuk meningkatkan pelayanan publik, tetapi juga menjamin hak-hak konstitusional warga masyarakat demi mencapai tujuan rakyat daerah yang sejahtera.

3. Teori Pelayanan Publik

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan didirikannya Negara Republik Indonesia antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Amanat tersebut mengandung makna

Negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga Negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar hak sipil setiap warga Negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif. Sesuai dengan tujuan Negara, maka pembentukan pemerintah Indonesia diarahkan untuk

mencapai kesejahteraan masyarakat, melalui penyelenggaraan kepentingan umum (pelayanan sosial atau pelayanan publik). Dalam hal ini pemerintah harus paham akan tuntutan masyarakat akan pelayanan publik.

Secara *etimologi* pelayanan publik terdiri dari dua kata, yaitu pelayanan, dan publik. Pelayanan adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan tertentu dimana tingkat pemuasannya hanya dapat dirasakan oleh orang yang melayani atau dilayani, tergantung kepada kemampuan penyedia jasa dalam memenuhi harapan pengguna.²⁰ Sedangkan publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.²¹

Sedangkan dari aspek *terminologi* pelayanan publik adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh institusi pemerintah pusat dan/ atau daerah dalam rangka pemenuhan kebutuhan

²⁰Moenir A.S, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia* (Jakarta: Bina Aksara, 2008), hal 1. 26-27.

²¹Syafi'ie, Inu Kencana, *Pengantar Ilmu Pemerintahan* (Jakarta: PT. Pertja, 1999), hal. 5

masyarakat, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.²²

Selanjutnya menurut undang-undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik,²³ Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Menurut UU itu juga, penyelenggara pelayanan adalah semua institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Adapun tujuan pelayanan publik yaitu: *pertama*, terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik. *Kedua*; terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan koperasi yang baik; *Ketiga*, terpenuhinya

²² Abdul Chalik dkk, *Pelayanan Publik Tingkat Desa*, hal. 15.

²³ UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan *Keempat*, terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.²⁴

Dalam konteks menyelenggarakan pelayanan publik, dikemukakan bahwa pelayanan publik adalah mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik. Dengan demikian pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.

Pelayanan publik diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Selanjutnya menurut Kepmenpan No. 63/KEP/M.PAN/7.2003, pelayanan publik adalah “segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan

²⁴ Abdul Chalik dkk, *Pelayanan Publik Tingkat Desa*, hal. 18.

penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan perundang-undangan.”

Dalam modul pelayanan publik yang disusun oleh Kemendagri dan LAN (2007) dijelaskan terdapat tiga unsur penting dalam pelayanan publik, yaitu :

1. Organisasi pemberi (penyelenggara) pelayanan yaitu pemerintah daerah,
2. Penerima pelayanan (masyarakat) yaitu orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan
3. Kepuasan yang diberikan dan diterima oleh penerima layanan (masyarakat)

Unsur yang pertama menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki posisi kuat sebagai regulator dan sebagai pemegang monopoli layanan dan menjadikan pemerintah daerah yang bersikap statis dalam memberika pelayanan, karena layanannya memang dibutuhkan atau diperlukan oleh orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan. Unsur kedua, adalah masyarakat atau organisasi yang berkepentingan atau memerlukan layanan (penerima layanan), pada dasarnya tidak memiliki daya tawar atau tidak dalam posisi yang setara untuk menerima layanan sehingga tidak memiliki akses untuk mendapatkan pelayanan yang baik. Unsur ketiga merupakan kepuasan

masyarakat menerima layanan yang menjadi perhatian penyelenggara pelayanan (pemerintah). Hal ini untuk menetapkan arah kebijakan pelayanan publik yang berorientasi untuk memuaskan masyarakat, dan dilakukan melalui upaya memperbaiki dan meningkatkan kinerja manajemen pemerintahan daerah.

Pada dasarnya pelayanan publik dapat diselenggarakan oleh organisasi publik maupun swasta dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat. Namun sebagai penyelenggara pemerintahan, pemerintah daerah memiliki tugas dan kewajiban pokok untuk memenuhi pelayanan dasar kepada masyarakat di wilayahnya. Dalam hal ini pelayanan publik dapat diartikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁵

²⁵Hardiansyah, *Kualitas Pelayanan Publik; Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya*, Yogyakarta: Gava Media, 2011, hal. 11.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas harus ada unsur-unsur pelayanan publik yang terpenuhi sehingga aktifitas tersebut dapat dikatakan aktifitas pelayanan publik antara lain:²⁶

1. Sistem, prosedur, dan metode. Artinya dalam pelayanan publik harus ada sistem informasi, prosedur dan metode yang mendukung kelancaran dalam memberikan pelayanan.

2. Personil, terutama ditekankan pada perilaku aparatur. Maksudnya adalah bahwa dalam pelayanan publik aparatur pemerintah sebagai personil pelayanan harus profesional, disiplin, dan terbuka terhadap kritik, saran, dan nasehat dari pelanggan dan masyarakat.

3. Sarana dan prasarana. Artinya dalam pelayanan publik diperlukan peralatan, ruang kerja dan fasilitas pelayanan publik. Misalnya ruang tunggu, tempat parkir, kotak saran, WC, dan lain-lain.

4. Masyarakat sebagai pelanggan, dalam pelayanan publik masyarakat sebagai pelanggan sangatlah heterogen baik tingkat pendidikan maupun perilakunya.

²⁶ Abdul Chalik dkk, *Pelayanan Publik Tingkat Desa*, hal.16

Adapun layanan yang umum dilakukan oleh organisasi pemerintah maupun swasta pada dasarnya berbeda-beda. Moenir²⁷ menyatakan bahwa bentuk pelayanan publik dibagi menjadi tiga jenis yaitu:

1. Layanan dengan lisan.

Layanan ini dilakukan oleh pegawai dibidang hubungan masyarakat, bidang informasi, dan bidang lainnya yang tugasnya memberikan penjelasan kepada siapa saja yang membutuhkan. Agar layanan ini berhasil sesuai dengan harapan, ada beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh pelaku layanan:

- a. Memahami hal-hal yang termasuk dalam bidang tugasnya.
- b. Mampu memberikan penjelasan terhadap sesuatu yang perlu dengan lancar, singkat, padat dan jelas.
- c. Bersikap sopan, santun, dan ramah

2. Layanan dengan tulisan

Layanan ini merupakan bentuk layanan paling menonjol dalam implementasi tugas, tidak hanya dari aspek jumlah tetapi juga dari aspek peranannya. Sesungguhnya layanan melalui tulisan cukup efisien terutama untuk

²⁷ Moenir A.S, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, hal.190

layanan jarak jauh karena faktor biaya. Layanan ini terbagi dalam dua bagian yaitu:

- a. Layanan berupa petunjuk, informasi dan sejenisnya ditujukan kepada orang-orang berkepentingan supaya memudahkan mereka dalam berurusan dengan instansi.
- b. Layanan berupa berkas tertulis atas permohonan, laporan, keluhan, pemberian dan pemberitahuan.

3. Layanan dalam bentuk perbuatan

Layanan ini sering terkombinasi dengan layanan lisan, sebab hubungan lisan terbanyak dilakukan dalam hubungan pelayanan secara umum, namun fokusnya diperbuatan itu sendiri yang ditunggu oleh orang berkepentingan. Jadi tujuan pokok orang berkepentingan adalah mendapatkan pelayanan dalam bentuk perbuatan atau hasil perbuatan, bukan sekedar penjelasan dan kesanggupan secara lisan.

Pelayanan publik dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan yang bersifat sederhana, terbuka, tepat, lengkap, wajar dan terjangkau. Pelayanan publik dilakukan tiada lain untuk memberikan kepuasan bagi pengguna jasa, karena itu penyelenggaraannya niscaya membutuhkan asas-asas pelayanan. Dengan kata lain dalam memberikan

pelayanan publik, instansi penyedia layanan publik harus memperhatikan asas pelayanan publik.

Secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dapat diwujudkan dengan pelayanan publik yang berkualitas. Kualitas disini adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan.²⁸

Secara lebih luas kualitas pelayanan dikatakan oleh Kotler adalah keseluruhan ciri serta sifat dari suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau tersirat.²⁹

Setiap jenis pelayanan publik yang diselenggarakan oleh instansi-instansi pemerintah tentu mempunyai kriteria kualitas tersendiri. Hal ini tentu terkait erat dengan atribut pada masing-masing jenis pelayanan. Ciri-ciri yang ada dalam kualitas tersebut menurut Tjiptono adalah:³⁰

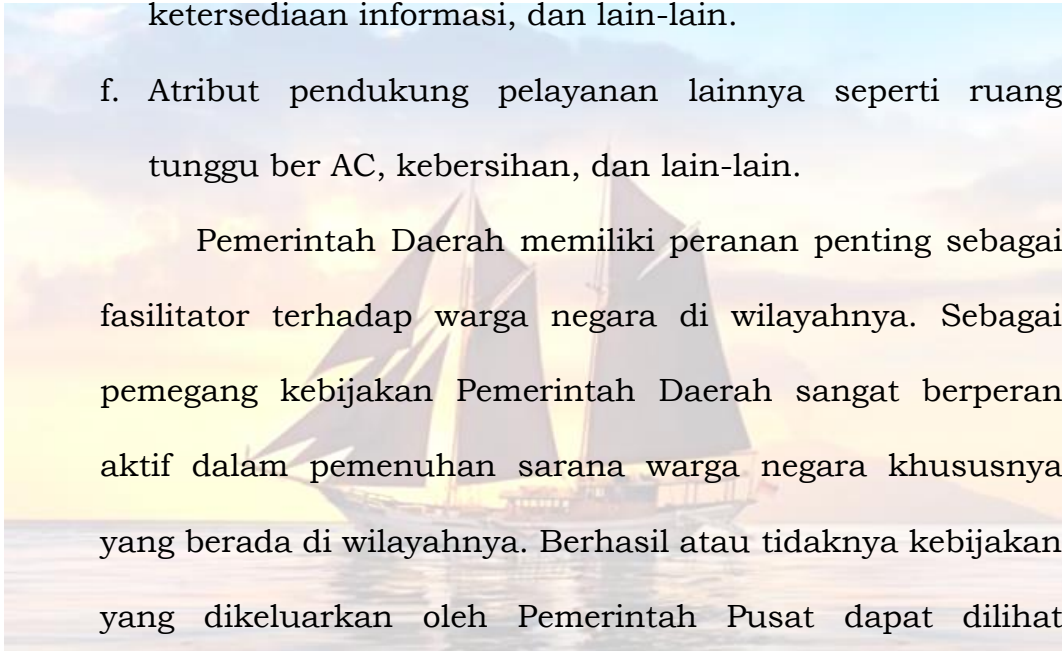
- a. Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses.
- b. Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan-kesalahan.

²⁸Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik*, Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2010.

²⁹Hardiansyah, *Kualitas Pelayanan Publik; Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya*, hal.35

³⁰Fandy Tjiptono, *Manajemen Jasa* Yogyakarta: Andi Offset, 2001, hal.56.

- c. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan.
- d. Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer.
- e. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi, dan lain-lain.
- f. Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber AC, kebersihan, dan lain-lain.



Pemerintah Daerah memiliki peranan penting sebagai fasilitator terhadap warga negara di wilayahnya. Sebagai pemegang kebijakan Pemerintah Daerah sangat berperan aktif dalam pemenuhan sarana warga negara khususnya yang berada di wilayahnya. Berhasil atau tidaknya kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat dapat dilihat dengan menggunakan parameter kemajuan suatu wilayah baik dibidang ekonomi, budaya maupun sosial. Pemerintah Daerah memiliki kekuasaan yang lebih untuk mengelola wilayahnya sendiri.

Kebijakan yang dikeluarkan dapat menyesuaikan dengan kebutuhan yang ada di wilayahnya. Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah pada Pasal 9, Pemerintahan Daerah memiliki kewenangan terhadap urusan pemerintahan konkuren yang menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Setiap daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintah yang menjadi Kewenangan Daerah dengan berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Sebagaimana fungsi dinas daerah untuk membantu menyelesaikan urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Menurut beberapa keyakinan, setiap manusia yang telah meninggal maka jenazah/mayatnya akan dikubur/dimakamkan. Pemakaman, dalam hal ini membutuhkan lahan. Pemerintah Daerah melalui Dinas menjadi fasilitator bagi masyarakat umum yang menyediakan lahan untuk kepentingan pemakaman. Kawasan tersebut biasanya disebut dengan Tempat Pemakaman Umum atau TPU yang pengawasan, pengurusan dan pengelolaannya secara khusus dilaksanakan oleh Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Pemakaman dibawah Dinas

Tempat Pemakaman Umum diatur oleh Pemerintah Negara Republik Indonesia melalui Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987. Adanya kebijakan tersebut dapat diartikan bahwa pemerintah telah memberikan suatu pelayanan terhadap masyarakat dengan mengadakan lahan untuk areal pemakaman. Unit Pelaksana Teknis Dinas atau UPTD merupakan pelaksana teknis pada dinas terkait.

Pelaksanaan yang dimaksud adalah UPTD Pemakaman dibentuk untuk melaksanakan kegiatan teknis yang secara langsung berhubungan dengan pelayanan masyarakat di bidang pemakaman sehingga masyarakat dapat merasakan bentuk pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah melalui dinas terkait. UPTD Pemakaman mempunyai fungsi terkait bidang pemakaman yang meliputi perumusan kebijakan, penyusunan rencana program dan rencana kerja anggaran, pengkoordinasian pelaksanaan tugas, pembangunan sarana dan prasarana, pelaksanaan pelayanan, pengelolaan, pengawasan, pengendalian dan pemeliharaan pemakaman, urusan ketatausahaan,

penyajian data dan informasi pelayanan pemakaman, pembinaan, pemantauan pengawasan dan pengendalian kegiatan, pelaksanaan monitoring, evaluasi dan pelaporan pelayanan pemakaman, penyusunan laporan realisasi anggaran, laporan kinerja program, serta pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas. UPTD Pemakaman melakukan suatu pengelolaan yang disesuaikan oleh peraturan daerah yang mengatur tentang pemakaman. Dengan demikian peraturan yang mengatur tentang penyelenggaraan dan retribusi pelayanan pemakaman jenazah di Kabupaten Bulukumba perlu untuk segera dibentuk.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

Asas adalah dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan berpikir, berpendapat dan bertindak³¹. Asas-asas pembentuk peraturan perundang-undangan berarti dasar atau sesuatu yang dijadikan tumpuan dalam menyusun peraturan perundang-undangan. Padanan kata asas adalah prinsip yang berarti kebenaran yang menjadi pokok dasar dalam berpikir, berpendapat dan bertindak. Pemahaman terhadap asas dalam pendekatan ilmu hukum merupakan landasan utama yang

³¹Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Edisi III, Jakarta, 2002, hal. 70.

menjadi dasar atau acuan bagi lahirnya suatu aturan. Pemahaman terhadap asas hukum perlu sebagai tuntutan etis dalam mendalami peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Asas hukum mengandung tuntutan etis, dan dapat dikatakan melalui asas hukum, peraturan hukum berubah sifatnya menjadi bagian dari suatu tatanan etis. Asas hukum merupakan sebuah aturan dasar atau merupakan prinsip hukum yang masih bersifat abstrak. Dapat pula dikatakan bahwa asas dalam hukum merupakan dasar yang melatarbelakangi suatu peraturan yang bersifat konkrit dan bagaimana hukum itu dapat dilaksanakan³².

Satjipto Rahardjo menyebutkan asas hukum ini merupakan jantungnya ilmu hukum. Kita menyebutkan demikian karena pertama, ia merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum³³. Jadi, asas hukum bukanlah kaidah hukum yang konkrit (nyata), melainkan merupakan latar belakang peraturan yang konkrit dan bersifat umum atau abstrak. Umumnya asas hukum tidak dituangkan dalam bentuk peraturan yang konkrit atau pasal-pasal, akan tetapi, tidak jarang juga asas hukum dituangkan dalam

³² Fence M. Wantu Dkk, *Cara Cepat Belajar Hukum Acara Perdata*, Reviva Cendekia, Jakarta, 2002, hal. 13.

³³ Ishaq, *Dasar-dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hal. 75.

peraturan konkrit seperti misalnya asas *the presumption of innocence* dan asas *nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan arahan dalam memahami secara mendalam mengenai ruang lingkup dan tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian asas hukum bukan peraturan (*een rechtsbeginselen is niet een rechtregel*), melainkan nilai yang melandasi norma yang ada dalam peraturan perundang-undangan. Selanjutnya J.J.H. Bruggink memberikan batasan tentang asas hukum sebagai sejenis meta-kaidah yang berkenaan dengan kaidah-kaidah perilaku. Asas hukum berfungsi sebagai fondasi dari sistem hukum positif dan sebagai batu uji kritis terhadap sistem hukum positif³⁴.

Definisi asas hukum menurut Paul Scholten adalah pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan hakim yang berkenaan dengannya ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai

³⁴ *Ibid.* hal. 123-133.

penjabarannya³⁵. A. Hamid S.Attamimi mengkategorikan asas pembentukan perundang-undangan menjadi dua yaitu asas formal dan asas materiil³⁶:

1. Asas formal terdiri dari :

- a. asas tujuan yang jelas;
- b. asas perlunya pengaturan;
- c. asas organ/lembaga yang tepat;
- d. asas materi muatan yang tepat;
- e. asas dapatnya dilaksanakan; dan
- f. asas dapat dikenali.

2. Asas materiil terdiri dari :

- a. asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan fundamental negara;
- b. asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara;
- c. asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara Berdasarkan Atas Hukum; dan
- d. asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang berdasarkan Sistem Konstitusi.

Dengan demikian dapat dipahami asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan oleh A.Hamid S.Attamimi

³⁵ *Ibid.* hal. 119-120.

³⁶A. Hamid S.Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor UI, 1990, hal. 345-346.

meliputi asas-asas formal dan asas-asas materiil yaitu menempatkan pemahaman pada³⁷:

1. Asas-asas formal yang meliputi: asas tujuan yang jelas, asas organ/lembaga yang tepat, asas perlunya pengaturan, asas dapat dilaksanakan dan asas consensus.
2. Asas material yang meliputi: asas tentang terminologi dan sistematika yang benar, asas tentang dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Di Indonesia, asas ini telah dicitrakan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Asas yang bersifat formal diatur dalam Pasal 5 dan asas yang bersifat materiil diatur dalam Pasal 6. Pengertian masing-masing asas ini dikemukakan dalam penjelasan pasal. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 menyebutkan bahwa Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat

³⁷ *Ibid.* hal. 330-343.

yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan itu merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Peraturan Daerah yang merupakan instrumen penyelenggaraan otonomi daerah, mempunyai kedudukan yang strategis karena diberikan landasan konstitusional yang jelas yakni diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 setelah perubahan. Pembentukan Peraturan Daerah dilakukan dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dalam pembentukan Peraturan Daerah perlu juga diperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan hal tersebut di atas, dalam

pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba tentang Penyelenggaraan Pemakaman diuraikan sebagai berikut:

1. Asas Kepentingan Umum;

Yang dimaksud dengan “Asas Kepentingan Umum” adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum serta

melindungi dan mengatur kepentingan masyarakat dengan cara aspiratif, akomodatif, dan selektif.

2. Kemanfaatan;

Yang dimaksud “Asas Kemanfaatan” adalah bahwa kebijakan yang diambil dan pengaturan yang dilakukan dapat memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.

3. Kepastian Hukum;

Yang dimaksud dengan “Asas Kepastian Hukum” adalah bahwa kebijakan dan pengaturan yang dilakukan dapat memberikan kepastian hukum dan memberikan jaminan pemenuhan hak dan kewajiban bagi warga masyarakat.

4. Ketertiban

Yang dimaksud dengan “Asas Ketertiban” adalah bahwa pengaturan yang dilakukan ditujukan agar terciptanya suatu ketertiban umum dan keteraturan.

5. Kesamaan Hak;

Yang dimaksud dengan “Asas Kesamaan Hak” adalah bahwa setiap orang mempunyai hak yang sama dalam hukum dan pemerintahan.

6. Keseimbangan

Yang dimaksud dengan “Asas Keseimbangan” adalah suatu asas yang menghendaki pertukaran hak dan kewajiban

sesuai dengan proporsi yang menekankan secara proporsional pembagian hak dan kewajiban.

7. Persamaan Perlakuan/ Non Diskriminatif;

Yang dimaksud dengan “Asas Persamaan/ Non Diskriminatif” adalah bahwa dalam membereikan pelayanan harus menghargai persamaan derajat, tidak membedakan masyarakat yang dilayani atas dasar agama, ras, etnis, suku bangsa, warna kulit, status sosial, afiliasi atau ideologi dan sebagainya.

8. Kecepatan, kemudahan akses dan keterjangkauan;

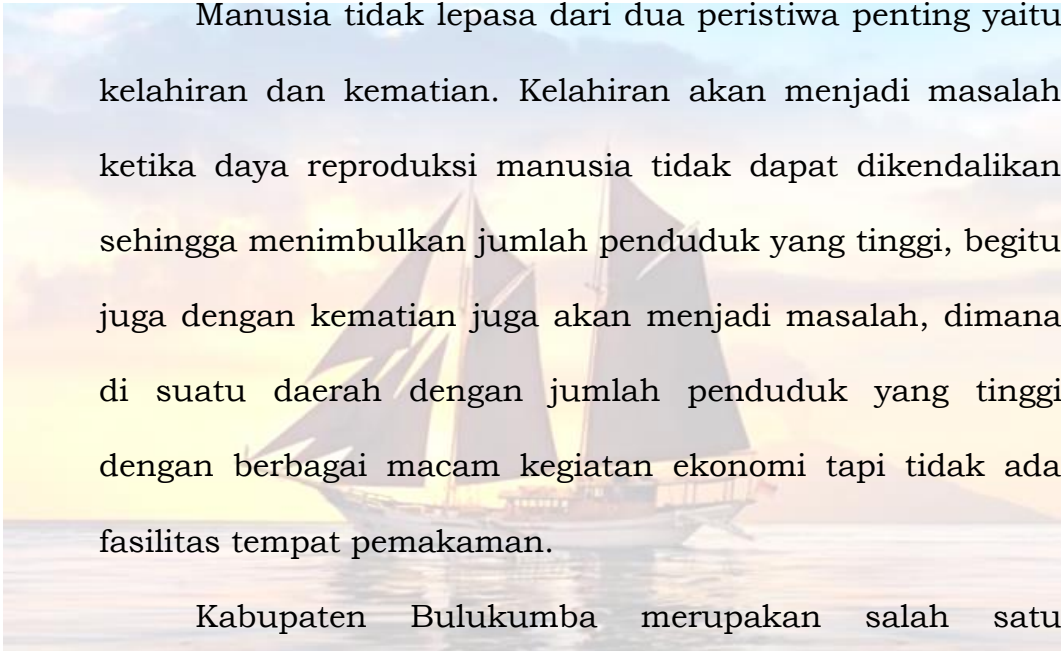
Yang dimaksud dengan “Asas kecepatan, kemudahan akses, dan keterjangkauan” adalah bahwa dalam pemberian layanan kepada masyarakat harus dilakukan dalam waktu yang sesingkat dan sesegera mungkin, dapat diakses oleh segala lapisan masyarakat dalam waktu yang singkat serta dengan biaya yang terjangkau oleh setiap lapisan masyarakat.

C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

1. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan

Kajian terhadap praktik penyelenggaraan yang ada selama ini sangat penting dilakukan dalam pembuatan

suatu naskah akademik agar diperoleh perbandingan yang objektif mengenai permasalahan hukum yang akan dipecahkan. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan ini meliputi praktek-praktek yang ada dan ditaati dalam pelaksanaan pemerintahan baik berupa ketentuan peraturan perundang-undangan maupun praktek birokrasi pemerintahan yang dilakukan selama ini.



Manusia tidak lepas dari dua peristiwa penting yaitu kelahiran dan kematian. Kelahiran akan menjadi masalah ketika daya reproduksi manusia tidak dapat dikendalikan sehingga menimbulkan jumlah penduduk yang tinggi, begitu juga dengan kematian juga akan menjadi masalah, dimana di suatu daerah dengan jumlah penduduk yang tinggi dengan berbagai macam kegiatan ekonomi tapi tidak ada fasilitas tempat pemakaman.

Kabupaten Bulukumba merupakan salah satu kabupaten yang ada di Provinsi Sulawesi Selatan yang terletak di bagian selatan Jajarah Sulawesi yang berjarak sekitar 153 km dari Kota Makassar. Secara geografis terletak pada koordinat 5°20' LS - 5°40' LS dan 119°58' BT - 120°28' BT.³⁸

³⁸Badan Pusata Statistik Kabupaten Bulukumba, *Kabupaten Bulukumba Dalam Angka 2020*,(Bulukumba: BPS Kabupaten Bulukumba, 2020),hal.5

Luas Wilayah Kabupaten Bulukumba seluas 1.154,58 km² atau sekitar 2,5 persen dari luas wilayah Sulawesi Selatan yang meliputi 10 (sepuluh) kecamatan dan terbagi kedalam 27 kelurahan dan 109 desa. Ditinjau dari segi luas kecamatan Gantarang dan Bulukumpa merupakan dua wilayah kecamatan terluas masing-masing seluas 173,51 km² dan 171,33 km² sekitar 30 persen dari luas kabupaten. Kemudian disusul kecamatan lainnya dan yang terkecil adalah kecamatan Ujung Bulu yang merupakan pusat kota Kabupaten dengan luas 14,44 km² atau hanya sekitar 1 persen.³⁹

Penduduk Kabupaten Bulukumba berdasarkan proyeksi penduduk tahun 2019 sebanyak 420.603 jiwa yang terdiri atas 198.701 jiwa penduduk laki-laki dan 221.902 jiwa penduduk perempuan. Proyeksi jumlah penduduk tahun 2019, penduduk Bulukumba mengalami pertumbuhan sebesar 0,54 persen dengan masing-masing persentase pertumbuhan penduduk laki-laki sebesar 0,54 persen dan penduduk perempuan sebesar 0,55 persen. Sementara itu besarnya angka rasio jenis kelamin tahun 2019

³⁹ *Ibid*, hal.5

penduduk laki-laki terhadap penduduk perempuan sebesar 89,54.⁴⁰

Kepadatan penduduk di Kabupaten Bulukumba tahun 2019 mencapai 364 jiwa/km². Kepadatan Penduduk di 10 kecamatan cukup beragam dengan kepadatan penduduk tertinggi terletak di kecamatan Ujung Bulu dengan kepadatan sebesar 3.914 jiwa/km² dan terendah di Kecamatan Kindang sebesar 213 jiwa/Km². data Kabupaten Bulukumba Dalam Angka Tahun 2021, pada tahun 2020 terdapat korban laka lantas yang meninggal dunia di Kabupaten Bulukumba sebanyak 23 orang.

Lebih lanjut dengan tempat pemakaman, hingga saat ini pemerintah daerah Kabupaten Bulukumba masih kekurangan lahan pemakaman umum hal ini disebabkan karena banyaknya lahan yang dijadikan pemukiman/perumahan warga. Pemakaman umum merupakan salah satu fasilitas sosial yang berfungsi sebagai tempat pemakaman bagi masyarakat yang meninggal dunia. Tempat Pemakaman Umum adalah areal tempat pemakaman milik/dikuasai Pemerintah Daerah yang disediakan untuk umum yang berada di bawah pengawasan,

⁴⁰ *Ibid*, hal.39

pengurusan dan pengelolaan Pemerintah Daerah. Di Kabupaten Bulukumba tempat pemakaman secara umum pengelolaannya belum ada yang di kelola oleh pemerintah daerah, masih dilakukan warga atau kelompok masyarakat di wilayah sekitar perkuburan umum.

Selama ini prakteknya pemakaman yang dilakukan oleh masyarakat Kabupaten Bulukumba, bagi yang meninggal dunia dilakukan pemakaman di pekuburan keluarga, bahkan ada yang dimakamkan di samping rumah maupun di depan rumahnya. Selain itu, penyelenggaraan pemakaman untuk pejabat daerah maupun mantan pejabat daerah selama ini tdk diselenggarakan secara ceremonial sebagai bentuk penghormatan terakhir untuk orang yang dianggap berjasa bagi daerah.

Terkait dengan pemakaman ini, berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1987 tentang penyediaan dan penggunaan tanah untuk tempat pemakaman, pemerintah daerah kabupaten/ kota mempunyai kewenangan terkait pemeliharaan taman makam pahlawan di kabupaten/kota dan penunjukan dan penetapan tanah serta pengelolaan tempat pemakaman umum.

Pemerintah daerah diberi kewenangan untuk penunjukan dan penetapan lokasi tanah untuk keperluan Tempat Pemakaman Umum, berarti bahwa pemerintah daerah menyediakan tanah yang akan digunakan bagi keperluan tempat pemakaman, hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1987 Tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah untuk Keperluan Tempat Pemakaman, dimana peraturan ini dilatarbelakangi semakin meningkatnya kegiatan pembangunan dan bertumbuhnya jumlah penduduk serta semakin meningkatnya kualitas lingkungan hidup sehingga perlunya lebih banyak penyediaan tanah dan penggunaannya diharapkan lebih produktif dan efisien.

Berdasarkan hal tersebut diatas, bahwa belum adanya regulasi yang mengatur dengan jelas terkait dengan tempat pemakaman umum maupun khusus bagi pejabat daerah maupun mantan pejabat daerah. Oleh karena itu diperlukan satu peraturan daerah yang mengatur terkait dengan pengelolaan tempat pemakaman dimana dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat untuk ketersediaan tempat pemakaman sebagai salah satu bentuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

2. Kajian terhadap Kondisi yang ada serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

Kabupaten Bulukumba merupakan salah satu kabupaten yang ada di Provinsi Sulawesi Selatan yang terletak di bagian selatan Jajarah Sulawesi yang berjarak sekitar 153 km dari Kota Makassar. Secara geografis terletak pada koordinat 5°20' LS - 5°40' LS dan 119°58' BT - 120°28' BT.⁴¹

Luas Wilayah Kabupaten Bulukumba seluas 1.154,58 km² atau sekitar 2,5 persen dari luas wilayah Sulawesi Selatan yang meliputi 10 (sepuluh) kecamatan dan terbagi kedalam 27 kelurahan dan 109 desa. Ditinjau dari segi luas kecamatan Gantarang dan Bulukumpa merupakan dua wilayah kecamatan terluas masing-masing seluas 173,51 km² dan 171,33 km² sekitar 30 persen dari luas kabupaten. Kemudian disusul kecamatan lainnya dan yang terkecil adalah kecamatan Ujung Bulu yang merupakan pusat kota Kabupaten dengan luas 14,44 km² atau hanya sekitar 1 persen.⁴²

Berdasarkan data Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bulukumba, Penduduk

⁴¹ Badan Pusata Statistik Kabupaten Bulukumba, *Kabupaten Bulukumba Dalam Angka 2020*,(Bulukumba: BPS Kabupaten Bulukumba, 2020),hal.5

⁴²Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bulukumba

Kabupaten Bulukumba pada tahun 2019 sebanyak 437.209 jiwa yang terdiri atas 215.902 jiwa penduduk laki-laki dan 221.902 jiwa penduduk perempuan. Proyeksi jumlah penduduk tahun 2020 berjumlah 439.292 jiwa, penduduk Bulukumba mengalami pertumbuhan sebesar 0,54 persen dengan masing-masing persentase pertumbuhan penduduk laki-laki sebesar 0,54 persen dan penduduk perempuan sebesar 0,55 persen. Sementara itu besarnya angka rasio jenis kelamin tahun 2021 penduduk laki-laki terhadap penduduk perempuan sebesar 89,54.⁴³

Pada tahun 2019 angka kematian di Kabupaten Bulukumba cukup tinggi yaitu 979 jiwa yang meninggal dengan rincian : Kecamatan Gantarang 178 orang, Kecamatan Ujung Loe 87 orang, Kecamatan Ujung Bulu 204 orang, Kecamatan Bonto Bahari 55 orang, Kecamatan Bontotiro 63 orang, Kecamatan Herlang 62 orang, Kecamatan Kajang 47 orang, Kecamatan Bulukumbpa 123 orang, Kecamatan Rilau Ale 110 orang, Kecamatan Kindang 50 orang. Sedangkan pada tahun 2020 angka kematian di Kabupaten Bulukumba berjumlah 901 orang meninggal

⁴³*Ibid.*

dengan rincian : Kecamatan Gantarang 159 orang, Kecamatan Ujung Bulu bertambah 241 orang, Kecamatan Ujung Loe 59 orang, Kecamatan Bonto Bahari 50 orang meninggal, Kecamatan Bontotiro 55 orang, Kecamatan Herlang bertambah 51 orang, Kecamatan Kajang bertambah 31 orang, Kecamatan Bulukumpa 107 orang, Kecamatan Rilau Ale 102 orang, Kecamatan Kindang 46 orang.⁴⁴

Dengan angka kematian cukup tinggi tersebut diatas, di Kabupaten Bulukumba masih membutuhkan lahan pemakaman umum. Masyarakat yang meninggal dimakamkan di tempat pemakaman desa, perkuburan keluarga, perkuburan adat, disamping rumah maupun di depan rumah.

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman, bahwa yang dimaksud sebagai Tempat Pemakaman Umum (TPU) adalah areal tanah yang disediakan untuk keperluan pemakaman jenazah bagi setiap orang tanpa membedakan agama dan golongan, yang pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten atau Pemerintah Desa. Tempat

⁴⁴ Data dari Dinas Kesehatan Kabupaten Bulukumba.

pemakaman umum memiliki fungsi lain sebagai RTH, daerah resapan air, dan paru-paru Kota.

Berdasarkan Permen PU Nomor 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan maka ketentuan bentuk pemakaman adalah sebagai berikut:

1. Ukuran makam 1 m x 2 m.
2. Jarak antar makam satu dengan lainnya minimal 0,5 m.
3. Tiap makam tidak diperkenankan dilakukan penembokan/perkerasan.
4. Pemakaman dibagi dalam beberapa blok, luas dan jumlah masing-masing blok disesuaikan dengan kondisi pemakaman setempat.
5. Batas antar blok pemakaman berupa pedestrian lebar 150-200 cm dengan deretan pohon pelindung disalah satu sisinya.
6. Batas terluar pemakaman berupa pagar tanaman atau kombinasi antara pagar buatan dengan pagar tanaman, atau dengan pohon pelindung.
7. Ruang hijau pemakaman termasuk pemakaman tanpa perkerasan minimal 70% dari total area pemakaman dengan tingkat liputan vegetasi 80% dari luas ruang hijaunya.

Untuk kebutuhan proyeksi pemakaman di Kabupaten Bulukumba Tahun 2020 dengan luas kebutuhan lahan yaitu 825.109 m², pada tahun 2025 luas lahan yang dibutuhkan yaitu 897.100 m², tahun 2030 butuhkan luas lahan yaitu 975.157 m², pada tahun 2035 dengan luas lahan yaitu 1.060.123 m² dan pada tahun akhir rencana kebutuhan luas lahan pemakaman yaitu 1.152.492 m².

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel dibawah ini⁴⁵ :

**Proyeksi Kebutuhan Pemakaman Kabupaten
Bulukumba**

No	Kecamatan	Proyeksi Pemakaman (m ²)			
		2025	2030	2035	2040
1	Gantarang	121.166	129.028	137.401	146.317
2	Ujung Bulu	186.968	230.882	285.111	352.077
3	Ujung Loe	83.179	87.590	92.235	97.127
4	Bonto Bahari	106.965	112.889	119.142	125.741
5	Bontotiro	52.746	53.031	53.318	53.606
6	Herlang	62.353	66.888	71.752	76.971
7	Kajang	70.377	77.702	85.789	94.718
8	Bulukumpa	51.693	58.934	67.189	76.601
9	Rilau Ale	32.374	33.739	35.161	36.643
10	Kindang	47.336	65.259	89.969	124.035
Jumlah				1.060.123	1.152.492

⁴⁵Permen PU Nomor 05/PRT/M/2008 dan Hasil Analisis, 2020 Dinas Pertakim

Di Kabupaten Bulukumba tempat pemakaman secara umum pengelolaannya masih ada Desa, perorangan dan kelompok masyarakat di sekitar wilayah tempat pemakaman umum. Untuk mengetahui Kondisi yang ada dan permasalahan yang terjadi di masyarakat terhadap kondisi dan permasalahan yang ada di masyarakat Kabupaten Bulukumba. Penelitian dilakukan dengan cara penyebaran kuesioner pada masyarakat, aparatur pemerintahan, wali desa, tokoh masyarakat serta melakukan diskusi publik dengan masyarakat, aparatur pemerintahan, wali desa, camat, mantan pejabat dan anggota DPRD dengan tujuan untuk menjangkau aspirasi dan informasi terhadap rancangan peraturan daerah yang akan dibentuk dan melakukan wawancara ke beberapa organisasi perangkat daerah dan wali desa serta tokoh masyarakat. Selain itu penelitian tersebut juga bertujuan untuk mendapatkan gambaran objektif mengenai kondisi dan permasalahan yang sedang dihadapi masyarakat dan harapan-harapan masyarakat yang mencerminkan kebutuhan masyarakat sebagai suatu solusi pemecahan masalah.

1. Penyebaran Kuesioner

Data umum :

a. Jumlah keseluruhan responden adalah 71 orang

b. Waktu dan Tempat Penyebaran Kuesioner

Waktu : Tanggal 12, 13 dan 15 Oktober 2021

Tempat : Kabupaten Bulukumba

Pertanyaan dalam bentuk pilihan ganda :

Apakah Bapak/Ibu mengetahui adanya kewenangan Pemerintah Daerah dalam mengelola tempat Pemakaman		
	Jawaban Responden	Persentase (%)
a. Ya	48	67,6
b. Tidak	23	32,4
Sepengetahuan Bapak/Ibu apakah di Bulukumba sudah ada tempat pemakaman yang dikelola pemerintah daerah?		
	Jawaban Responden	Persentase (%)
a.Sudah	0	0
b. Belum	71	100
Jika sudah, apakah Bapak/Ibu mengetahui prosedur pemakaman di tempat tersebut?		
	Jawaban Responden	Persentase (%)
a. Ya	6	8,4
b. Tidak	65	91,6
Jika belum, menurut Bapak/Ibu apakah pemerintah daerah perlu membuat tempat pemakaman umum?		
	Jawaban Responden	Persentase (%)
a. Ya	70	98,6
b. Tidak	1	1,4
Sepengetahuan Bapak/Ibu, apakah selama ini sudah ada lahan khusus yang disediakan pemerintah daerah untuk pemakaman?		
	Jawaban Responden	Persentase (%)
a.Sudah	1	1,4

b. Belum	70	98,6
Jika belum, menurut Bapak/Ibu apakah pemerintah daerah perlu menyediakan lahan khusus untuk tempat pemakaman umum?		
	Jawaban Responden	Persentase (%)
a. Ya	70	98,6
b. Tidak	1	1,4
Menurut Bapak/Ibu, apakah perlu adanya tempat pemakaman khusus untuk mantan pejabat Daerah?		
	Jawaban Responden	Persentase (%)
a. Perlu	48	67,6
b. Tidak	23	32,4
Menurut Bapak/Ibu, apakah perlu ada prosedur khusus dalam pemakaman bagi mantan pejabat Daerah yang meninggal?		
	Jawaban Responden	Persentase (%)
a. Perlu, bagaimana bentuknya ?	48 <ul style="list-style-type: none"> • Penyediaan tempat pemakaman khusus (TPK) bagi pejabat yang dikelola oleh Pemerintah Daerah sebagai bentuk penghargaan atas jasa pengabdian selama bertugas. • Dikelola sesuai aturan yang berlaku. • Dikelola oleh Dinas Sosial setempat. • Adanya persetujuan keluarga dari Pejabat yang meninggal. • Adanya regulasi tentang kriteria mantan pejabat daerah yang bisa dimakamkan nantinya di tempat pemakaman 	67,6

	<p>khusus.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dihadiri atau diumumkan kepada masyarakat dan disholatkan lebih dari 40 orang semoga beliau Husnul Khotimah. • Sesuaikan dengan protokoler. • Bagi mantan pejabat daerah seperti Gubernur, Bupati/Walikota) dilaksanakan secara militer. 	
b. Tidak	23	32,4
Apakah di Daerah Bapak/Ibu ada pemakaman keluarga?		
	Jawaban Responden	Persentase (%)
a. Ya	62	87,4
b. Tidak	9	12,6
Jika ada pemakaman keluarga, apa selama ini ada keterlibatan pemerintah daerah dalam pengelolaannya?		
	Jawaban Responden	Persentase (%)
A.Ya, keterlibatan berupa :	4 • Membantu proses pemakaman	5,6
b. Tidak	67	94
Sepengetahuan Bapak/Ibu, apakah di Kabupaten Bulukumba sudah ada Taman Makam Pahlawan?		
	Jawaban Responden	Persentase (%)
a. Sudah	2	2,8
b. Belum	69	97,2
Menurut Bapak/Ibu apakah perlu adanya Taman Makam Pahlawan di Kabupaten Bulukumba?		
	Jawaban Responden	Persentase (%)
a. Ya	53	74,6
b. Tidak	18	24,4
Apakah menurut Bapak/Ibu, mantan pejabat Daerah yang meninggal perlu di makamkan di Taman Makam Pahlawan?		

		Jawaban Responden	Persentase (%)
	a. Ya	37	52,2
	b. Tidak	34	47,8
Menurut Bapak/Ibu apakah perlu dilakukan upacara khusus dalam pemakaman mantan Pejabat di Kabupaten Bulukumba?			
		Jawaban responden	Persentase (%)
	a. Ya, apakah upacara khusus itu diberlakukan bagi seluruh mantan pejabat atau dengan kriteria tertentu? mohon dijelaskan	45 <ul style="list-style-type: none"> • Adanya kriteria tertentu seperti mantan Bupati/Wakil Bupati. • Disesuaikan dengan protokole yang berlaku. • Untuk pejabat yang memenuhi kriteria sebaiknya dilakukan dengan upacara khusus. • Upacara khusus yang efektif, efisien dan tidak terlalu lama. • Mantan pejabat daerah merupakan salah satu tokoh yang sudah berjasa untuk perkembangan daerah, tentu dengan kriteria khusus. • Harus ada izin dari keluarga. 	63,4
	b. Tidak	26	36,6
Menurut Bapak/Ibu, perlukah pemerintah daerah membuat pengaturan untuk Pengelolaan Tempat Pemakaman dalam bentuk Peraturan Daerah ?			
		Jawaban responden	Persentase (%)
	a. Ya	65	91,6
	b. Tidak	6	8,4

Pertanyaan dalam bentuk isian/essay :

1. Menurut Bapak/Ibu, bagaimana proses penyelenggaraan pemakaman bagi masyarakat yang meninggal?

Jawaban Responden :

- a. Harus sesuai dengan agama dan disholatkan di masjid / musholla oleh warga setempat lebih dari 40 orang.
- b. Proses pemakaman harus dilaksanakan sesuai dengan kesepakatan / musyawarah keluarga.
- c. Dilaksanakan dengan baik.
- d. Proses pemakaman dibantu oleh keluarga atau tetangga sesuai dengan syariat Islam bagi yang beagama Islam.
- e. Dimadikan, dikafani, disholatkan dan dikuburkan dengan baik.
- f. Pemakaman dilakukan di lahan / tanah yang ditentukan oleh pihak keluarga.
- g. Dilakukan sesuai adat atau kebiasaan suatu daerah.
- h. Dilaksanakan sesuai agama / kepercayaan masing-masing.
- i. Prosesnya dari pengangkutan jenazah, penggalian kubur yang dikelolaa oleh Pemerintah Daerah.
- j. Seperti pemakaman pada umumnya.

- k. Keluarga meninggal melaporkan kepada ninik mamak dalam suku untuk musyawarahkan dimana akan dimakamkan.
1. Sesuai dengan aturan yang berlaku atau kebiasaan daerah setempat.
2. Sepengetahuan Bapak/Ibu, apasaja kendala yang ditemui dalam penyelenggaraan pemakaman selama ini?

Jawaban Responden :

- a. Kurangnya pengetahuan tentang penyelenggaraan jenazah di masyarakat.
- b. Adanya pembayaran untuk mobil ambulance.
- c. Lahan pemakaman yang kurang untuk pendatang.
- d. Selama ini belum ada kendala yang berat, karena adanya penetapan lahan/tanah untuk pemakaman.
- e. Tidak ada kecuali penghulu suku yang meninggal.
- f. Adanya kesulitan dalam tukang gali kubur.
- g. Masih banyak keluarga yang memakamkan di tanah milik pribadi.
- h. Belum adanya pemakaman bagi perantau atau bukan warga asli.
- i. Penyediaan lahan.
- j. Tradisi adat turun temurun.

- k. Belum adanya tempat pemakaman umum yang dikelola oleh Pemerintah Daerah.
 - l. Masih kurangnya mobil ambulance untuk mengangkut jenazah.
 - m. Bagi warga non muslim masih adanya penolakan untuk dimakamkan di taman pemakaman umum.
 - n. Belum adanya tanah pemakaman di tiap desa.
 - o. Akses jalan menuju tempat pemakaman.
 - p. Kurangnya tenaga khusus yang mengelola tempat pemakaman.
 - q. Sangat sulit mencari tempat pemakaman bila warga yang tidak mempunyai lahan/tanah pemakaman.
3. Sepengetahuan Bapak/Ibu, selama ini bila ada orang yang tidak dikenal atau bukan warga Daerah yang meninggal dimana dimakamkan dan bagaimana proses pemakamannya?
- a. Dimakamkan di TPU Desa dan dilakukan oleh masyarakat secara gotong royong.
 - b. Dimakamkan di lahan/tanah yang disediakan masyarakat asli.
 - c. Dimakamkan di tanah yang disediakan para pemangku adat khusus untuk warga pendatang, namun tempat pemakaman tersebut kurang terurus.

- d. Adanya musyawarah oleh pemangku adat, niniak mamak dan masyarakat dimana akan dimakamkan jenazah tersebut.
- e. Bagi warga yang bukan warga asli daerah tersebut maka akan dimakamkan di tempat pemakaman dagang.
- f. Dicari informasi terlebih dahulu tentang jenazah tersebut apabila tidak ada maka dimakamkan di TPU Desa.
- g. Ada juga jenazah di bawa ke daerah asalnya/kampung halamannya.
- h. Apabila ada masyarakat yang meninggal tanpa identitas maka akan diserahkan kepada pemerintah daerah dalam hal ini dinas sosial untuk penyelenggaraan jenazah dan bekerja sama dengan rumah zakat dan puskesmas.
- i. Mencari tempat/lahan/tanah perkuburan suku atau keluarga yang bersedia menyediakan lahan/tanah untuk dimakamkan dan proses pemakamannya dibantu oleh dinas sosial.

4. Menurut Bapak/Ibu, apakah selama ini ada ceremonial atau upacara khusus untuk pemakaman bagi mantan pejabat Daerah yang meninggal? Mohon dijelaskan!
- a. Tidak ada.
 - b. Hanya sebatas pembacaan riwayat hidup.
 - c. Bagi pejabat daerah hanya protokoler.

- d. Ada upacara khusus untuk mantan pejabat yang dilaksanakan di pemakaman suku atau di tempat pemakaman dagang.
- e. Dilakukan dengan upacara khusus bagi mantan pejabat dengan ketentuan tertentu.
- f. Adanya pembacaan jasa-jasa yang telah dilakukan oleh mantan pejabat tersebut.
- g. Tidak ada dan cukup dilakukan menurut agama dan kepercayaan masing-masing.
- h. Ada, tapi tempat pemakaman sesuai dengan keinginan pihak keluarga.
- i. Ada, sesuaikan dengan peraturan yang berlaku.
- j. Ada pemakaman dilakukan secara milite mulai dari tahap persiapan dan pelaksanaan pemakaman.

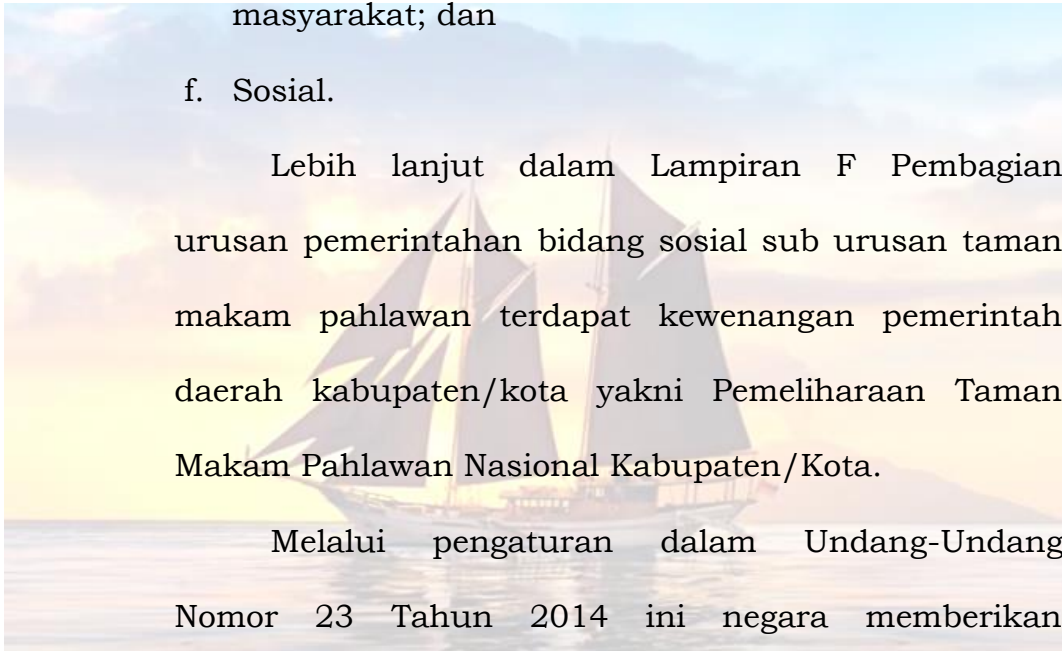
Hasil Analisa Kuesioner

Dalam Pasal 236 ayat (1), (2), (3) dan ayat (4) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimana untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Peraturan Daerah.

Selanjutnya dalam Pasal 12 ayat (1) Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan

dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman;
- e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. Sosial.



Lebih lanjut dalam Lampiran F Pembagian urusan pemerintahan bidang sosial sub urusan taman makam pahlawan terdapat kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota yakni Pemeliharaan Taman Makam Pahlawan Nasional Kabupaten/Kota.

Melalui pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini negara memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur sendiri urusan rumah tangga termasuk urusan pengelolaan tempat pemakaman. Selain itu, pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah diatur dengan jelas dalam undang-undang ini memberikan batasan yang jelas mengenai tugas dan wewenang yang dimiliki oleh pemerintah dan

pemerintah daerah dalam sosial yakni sub urusan taman makam pahlawan, terkait dengan ini sebanyak 67,6 % menjawab mengetahui adanya kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola Tempat Pemakaman dan sebanyak 32,4 % responden menjawab tidak mengetahui adanya kewenangan tersebut.

Selanjutnya ketika responden ditanya apakah di Bulukumba sudah ada tempat pemakaman yang dikelola pemerintah daerah, tidak ada responden yang menjawab sudah adanya tempat pemakaman dan 100% responden menjawab bahwa tidak adanya tempat pemakaman yang dikelola pemerintah daerah di Kabupaten Bulukumba ini.

Berkaitan dengan prosedur tempat pemakaman yang dikelola oleh pemerintah daerah sebanyak 8,4 % menjawab mengetahui dan sebanyak 91,6 % menjawab tidak mengetahui. Hal tersebut dikarenakan belum adanya tempat pemakaman yang dikelola oleh pemerintah daerah.

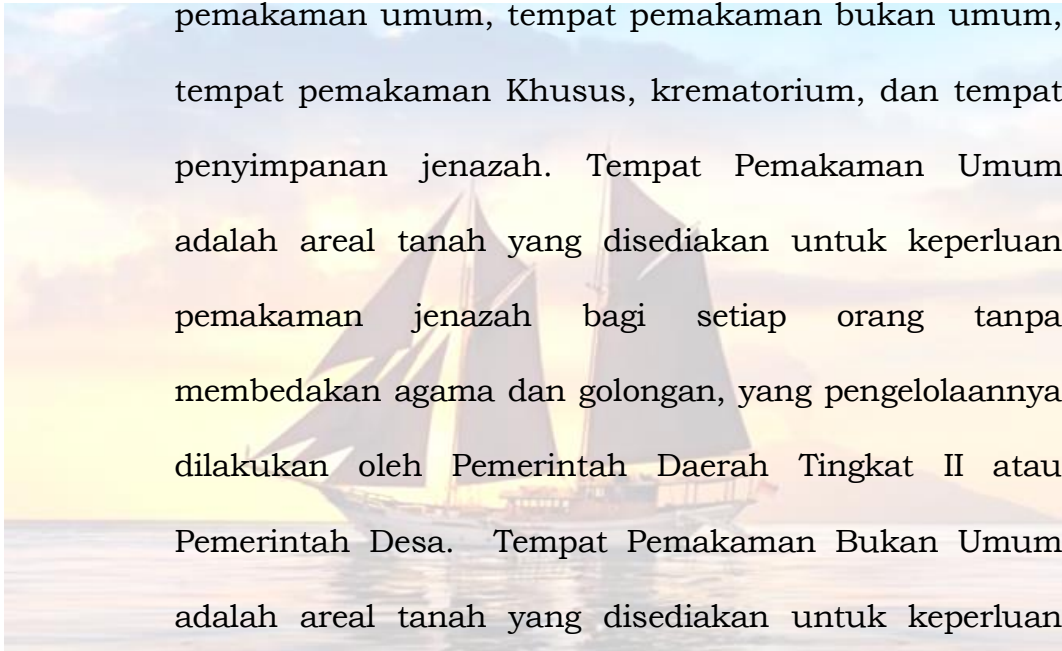
Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman, bahwa yang dimaksud sebagai Tempat

Pemakaman Umum (TPU) adalah areal tanah yang disediakan untuk keperluan pemakaman jenazah bagi setiap orang tanpa membedakan agama dan golongan, yang pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten atau Pemerintah Desa. Tempat pemakaman umum memiliki fungsi lain sebagai RTH, daerah resapan air, dan paru-paru Kota. Berkaitan dengan hal tersebut ketika responden ditanya apakah pemerintah daerah perlu membuat tempat pemakaman umum, sebanyak 98,6 % responden menjawab sangat perlu adanya tempat pemakaman umum dan sebanyak 1,4 % responden menjawab tidak perlu.

Selain itu ketika ditanya apakah selama ini sudah ada lahan khusus yang disediakan pemerintah daerah untuk pemakaman, sebanyak 1,4 % responden menjawab sudah ada namun sebanyak 98,6 % responden menjawab belum ada lahan khusus untuk pemakaman yang disediakan oleh pemerintah daerah. Selanjutnya jika belum adanya lahan khusus untuk pemakaman, apakah perlu adanya disediakan lahan khusus pemakaman oleh pemerintah daerah, sebanyak 98,6 % responden menjawab perlu adanya lahan

khusus tempat pemakaman dan sebanyak 1,4 % responden menjawab tidak perlu.

Dalam ketentuan umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1987 Tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah untuk Keperluan Tempat Pemakaman mengelompokan tempat pemakaman kedalam beberapa bagian yaitu, tempat



pemakaman umum, tempat pemakaman bukan umum, tempat pemakaman Khusus, krematorium, dan tempat penyimpanan jenazah. Tempat Pemakaman Umum adalah areal tanah yang disediakan untuk keperluan pemakaman jenazah bagi setiap orang tanpa membedakan agama dan golongan, yang pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II atau Pemerintah Desa. Tempat Pemakaman Bukan Umum adalah areal tanah yang disediakan untuk keperluan pemakaman jenazah yang pengelolaannya dilakukan oleh badan sosial dan/atau badan keagamaan.

Tempat Pemakaman Khusus adalah areal tanah yang digunakan untuk tempat pemakaman yang karena faktor sejarah dan faktor kebudayaan mempunyai arti khusus. Krematorium adalah tempat pembakaran jenazah dan/atau kerangka jenazah. Selanjutnya Tempat

Penyimpanan Jenazah adalah tempat yang menurut adat/ kebiasaan dipergunakan untuk menyimpan/menempatkan jenazah yang karena keadaan alamnya mempunyai sifat-sifat khusus dibandingkan dengan tempat lain. Berkaitan dengan hal tersebut, ketika ditanya kepada responden apa perlu adanya tempat pemakaman khusus untuk mantan pejabat Daerah, sebanyak 67,6 % responden menjawab perlu dan sebanyak 32,4 % responden menjawab tidak perlu adanya pemakaman khusus bagi mantan pejabat Daerah di kabupaten Bulukumba.

Mengenai prosedur khusus dalam pemakaman bagi mantan pejabat Daerah yang telah meninggal, sebanyak 32,4 % responden menjawab tidak perlu namun sebanyak 67,6 % menjawab perlu adanya prosedur khusus dalam bentuk, antara lain:

- a. Penyediaan tempat pemakaman khusus (TPK) bagi pejabat yang dikelola oleh Pemerintah Daerah sebagai bentuk penghargaan atas jasa pengabdian selama bertugas.
- b. Dikelola sesuai aturan yang berlaku.
- c. Dikelola oleh Dinas Sosial setempat.

- d. Adanya persetujuan keluarga dari Pejabat yang meninggal.
- e. Adanya regulasi tentang kriteria mantan pejabat daerah yang bisa dimakamkan nantinya di tempat pemakaman khusus.
- f. Dihadiri atau diumumkan kepada masyarakat dan disholatkan lebih dari 40 orang semoga beliau

Husnul Khotimah.

- g. Sesuaikan dengan protokoler.
- h. Bagi mantan pejabat daerah seperti Gubernur, Bupati/Walikota) dilaksanakan secara militer.

Ketika ditanya kepada responden apakah ada pemakaman keluarga sebanyak 87,4 % responden menjawab adanya pemakaman keluarga dan 12,6 % responden menjawab tidak adanya pemakaman keluarga.

Lebih lanjut terkait dengan pemakaman keluarga tersebut apakah ada keterlibatan pemerintah daerah dalam pengelolaannya, sebanyak 5,6 % responden menjawab ada berupa membantu proses pamakan dan sebanyak 94% responden menjawab tidak ada pemerintah daerah terlibat dalam pengelolaan pemakaman keluarga.

Taman makam pahlawan sebagai wujud penghargaan dan penghormatan terhadap jasa-jasa

para pahlawan/pejuang, sebagai sarana pelestarian nilai kepahlawanan, keperintisan, kesetiakawanan sosial, dan sebagai obyek studi dan ziarah. Dalam Pasal 1 angka 2 Ketentuan Umum Peraturan Menteri Sosial Nomor 23 tahun 2014 tentang Standar Pengelolaan Taman Makam Pahlawan Nasional Dan Makam Pahlawan Nasional menyatakan bahwa Taman Makam Pahlawan Nasional yang selanjutnya disingkat TMPN adalah taman makam pahlawan nasional yang berada di provinsi dan kabupaten/kota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berkaitan dengan taman makam pahlawan, ketika responden ditanya apakah di Kabupaten Bulukumba sudah ada Taman Makam Pahlawan, sebanyak 97,2% responden menjawab sudah ada namun sebanyak 2,8 % belum ada taman makam pahlawan di Kabupaten Bulukumba.

Banyaknya responden menjawab sudah ada taman makam pahlawan di Kabupaten Bulukumba dan di ketika ditanya perlukan Pemerintah Daerah melakukan perawatan terhadap taman makam pahlawan di Kabupaten Bulukumba maka sebanyak 74,6% responden menjawab perlu dan sebanyak 24,4% responden menjawab tidak perlu.

Selanjutnya apakah menurut responden mantan pejabat daerah yang meninggal perlu dimakamkan di taman makam pahlawan maka sebanyak 52,5 % menyatakan perlu dimakamkan di taman makam pahlawan bagi pejabat daerah yang meninggal dan sebanyak 47,8% responden menjawab tidak perlu. Dalam hal mantan pejabat daerah di Kabupaten Bulukumba meninggal apakah perlu adanya upacara khusus, maka sebanyak 36,6 % responden menjawab tidak perlu, namun sebanyak 63,4% responden menjawab perlu dengan kriteria sebagai berikut :

- ✓ Adanya kriteria tertentu seperti mantan Bupati/Wakil Bupati.
- ✓ Disesuaikan dengan protokole yang berlaku.
- ✓ Untuk pejabat yang memenuhi kriteria sebaiknya dilakukan dengan upacara khusus.
- ✓ Upacara khusus yang efektif, efisien dan tidak terlalu lama.
- ✓ Mantan pejabat daerah merupakan salah satu tokoh yang sudah berjasa untuk perkembangan daerah , tentu dengan kriteria khusus.
- ✓ Harus ada izin dari keluarga

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan sumber hukum tertinggi di Indonesia, memberikan kewenangan yang seluas-luasnya bagi pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepadanya sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) yang dinyatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan. Untuk menyelenggarakan kewenangan tersebut pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk membuat peraturan daerah yang merupakan sarana yuridis untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) yang dinyatakan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya ketika ditanya apakah perlu pemerintah daerah membuat pengaturan untuk pengelolaan tempat pemakamn, sebanyak 91,6% responden menjawab perlu dan sebanyak 8,4% responden menjawab tidak perlu.

Secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa berdasarkan hasil penyebaran kuesioner, masyarakat Kabupaten Bulukumba mendukung adanya pengaturan setingkat peraturan daerah yang mengatur mengenai Pengelolaan Tempat Pemakaman di Kabupaten Bulukumba. Disamping itu ada beberapa aspirasi masyarakat mengenai pemakaman yang perlu dituangkan dalam rancangan peraturan daerah. Masukan dan aspirasi masyarakat ini harus dicermati dan disikapi sehingga rancangan peraturan daerah lebih aspiratif dan efektif berlaku di masyarakat dan diharapkan peraturan daerah ini memberikan kepastian hukum bagi pemerintah daerah untuk pengelolaan pemakaman di daerah.

2. Diskusi Publik

Diskusi publik berupa konsultasi publik naskah akademik mengenai Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman yang dilakukan pada tanggal 28 Oktober 2021, dengan melibatkan organisasi perangkat daerah, Camat, Kepala Desa dan masyarakat yang berperan sebagai peserta aktif dalam diskusi publik tersebut.

Pada umumnya peserta diskusi publik naskah akademik menyambut dengan baik adanya pengaturan Pengelolaan Tempat Pemakaman ini dalam sebuah Peraturan Daerah. Peserta menanggapi dengan antusias serta memberikan beberapa saran dan pendapat yang dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Perlu adanya tempat pemakaman umum yang dikelola oleh Pemerintah Daerah sehingga tidak ada masyarakat yang memakamkan anggota keluarga yang meninggal di dekat rumahnya.
2. Perlu adanya lahan/tanah khusus untuk pemakaman sesuai dengan kriteria atau persyaratan yang ditentukan oleh Peraturan Perundang-undangan baik segi kesehatan dan lingkungannya.
3. Sebaiknya dalam pemakaman umum ini juga ada pemakaman khusus untuk mantan Pejabat Daerah yang memang berjasa bagi Kabupaten Bulukumba sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan, namun juga mempertimbangkan keinginan pihak keluarga.
4. Untuk makam pahlawan, di Kabupaten Bulukumba sudah ada namun, perlu adanya perhatian khusus

dari pemerintah daerah untuk mengelola dan memperbaiki kerusakan akibat factor alam.

5. Sebaiknya di pemakaman umum nantinya di buatkan juga pemakaman untuk masyarakat yang tidak jelas identitasnya baik itu korban laka lantas karena Kabupaten Bulukumba yang merupakan jalur lintas antar provinsi.

6. Sebaiknya tata cara pemakaman juga diatur baik untuk pemakaman umum, pemakaman khusus dan pemakaman yang tidak ada identitasnya, lebih lagi untuk pemakaman khusus mantan pejabat apakah harus ada protokolernya atau bagaimana sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

7. Sebaiknya juga dalam hal pengelolaan tempat pemakaman tersebut harus jelas Dinas mana yang akan mengembantugas tersebut.

8. Secara keseluruhan peserta diskusi publik mengapresiasi adanya penyusunan Raperda ini karena di Kabupaten Bulukumba memang belum ada tempat pemakaman baik umum maupun khusus.

D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Peraturan Daerah terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah

Kabupaten Bulukumba memiliki visi **yakni Mewujudkan Masyarakat Produktif, Yang Berkarakter Kearifan Lokal Menuju Bulukumba Maju dan Sejahtera**, untuk melaksanakan

visi tersebut maka ditempuh 12 misi yakni :⁴⁶

1. Meningkatkan kesadaran toleransi dan beragama dalam masyarakat.
2. Meningkatkan tata kelola Pemerintahan dan layanan publik.
3. Mewujudkan tata kelola pertanian yang berkualitas dan ekspor.
4. Meningkatkan produktifitas sumber daya kelautan dan perikanan untuk memenuhi kebutuhan Daerah, Nasional dan Internasional.
5. Meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia melalui Pendidikan dan Kebudayaan yang berkarakter kearifan lokal.
6. Meningkatkan kualitas dan layanan kesehatan Masyarakat.

⁴⁶ <https://bulukumbakab.go.id/visi-dan-misi> diakses tanggal 2 Oktober 2021

7. Mengembangkan Destinasi wisata untuk menarik Wisatawan Domestik dan Mancanegara.
8. Pembangunan Infrastruktur yang Merata untuk melancarkan aktivitas masyarakat.
9. Pembangunan dan meningkatkan Perdagangan dan Perindustrian untuk mewujudkan ekonomi mandiri berbasis investasi dan bantuan pemerintah.
10. Membina generasi muda yang berkarakter dengan menjunjung tinggi sportivitas dan profesionalisme.
11. Membangun desa mandiri untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
12. Penegakan Supremasi Hukum dan Pertahanan dan keamanan.

Pertumbuhan penduduk dan pembangunan setiap tahunnya semakin meningkat. Untuk mewujudkan visi dan misi tersebut dibutuhkan tempat pengelolaan pemakaman karena semakin meningkatnya kegiatan pembangunan dan bertumbuhnya jumlah penduduk serta semakin meningkatnya kualitas lingkungan hidup sehingga perlunya lebih banyak penyediaan tanah dan penggunaannya diharapkan lebih produktif dan efisien.

Tempat Pemakaman Umum yang merupakan areal tanah yang disediakan untuk keperluan pemakaman jenazah bagi

setiap orang tanpa membedakan agama dan golongan, yang pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Implikasi penerapan sistem baru ini kedalam Rancangan Peraturan Daerah akan berdampak terhadap kehidupan masyarakat. Tempat Pengelolaan Pemakaman tidak akan terlaksana dengan baik tanpa adanya dukungan dari masyarakat. Oleh karenanya setelah Peraturan Daerah tentang Tempat Pengelolaan Pemakaman ditetapkan dan diterapkan, peran serta masyarakat secara proaktif sangat dibutuhkan.

Penerapan pengaturan tentang Tempat Pengelolaan Pemakaman ini ke dalam Peraturan Daerah selain memberikan implikasi terhadap kehidupan masyarakat tentunya juga memberikan dampak yang besar terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Mulai dari penyediaan lahan, relokasi pemindahan makam yang telah ada, pengelolaan dan perawatan makam serta sosialisasi kepada masyarakat nanti akan berdampak kepada anggaran. Oleh karenanya perlu menjadi perhatian bagi Pemerintah Daerah dan para pihak terkait lainnya, agar menggunakan dana yang telah dialokasikan untuk melaksanakan program-program secara tepat sasaran, sehingga pengelolaan tempat pemakaman ini dapat terlaksana secara efektif dan efisien.

Oleh karena itu diperlukan pengaturan yang jelas dan tegas sehingga tidak memberatkan dan membebani keuangan daerah.



BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Dalam penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan daerah, perlu memperhatikan dan mendasarkan pada kewenangan yang ada pada berbagai peraturan perundang-undangan. Dengan adanya analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait maka akan jelas batasan kewenangan dan tanggung jawab dalam pelaksanaan suatu urusan pemerintahan. Adapun peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar terkait dengan pengelolaan tempat pemakaman dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 merupakan hukum dasar negara yang menempati posisi sebagai hukum negara tertinggi dalam tertib hukum Indonesia. Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa tujuan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu melindungi segenap bangsa, dan seluruh tumpah daerah Indonesia, mewujudkan

kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Tujuan pembangunan pada dasarnya untuk mewujudkan tujuan negara, seperti kita ketahui bahwa tujuan utama pembangunan tidak lain adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tidak terkecuali masyarakat di daerah, termasuk kebutuhan penyediaan lahan untuk pemakaman bagi masyarakat yang meninggal dunia.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai sumber hukum tertinggi di Indonesia memberikan kewenangan yang seluas-luasnya bagi pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepadanya sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (2) yang dinyatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan. Untuk menyelenggarakan kewenangan tersebut pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk membuat peraturan daerah yang merupakan sarana yuridis untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) yang dinyatakan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan

daerah dan peraturan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Berdasarkan hal tersebut diatas pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk menegtapkan peraturan daerah tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman.

2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana yang telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, disebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya Pasal 236 ayat (1), (2), (3) dan ayat (4) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimana untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Peraturan Daerah.

Selanjutnya dalam Pasal 12 ayat (1) Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman;
- e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. Sosial.

Lebih lanjut dalam Lampiran F Pembagian urusan pemerintahan bidang sosial sub urusan taman makam pahlawan terdapat kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota yakni Pemeliharaan Taman Makam Pahlawan Nasional Kabupaten/Kota.

Melalui pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini negara memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur sendiri urusan rumah tangga termasuk urusan pengelolaan tempat pemakanan. Selain itu, pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah diatur dengan jelas dalam undang-undang ini memberikan batasan yang jelas mengenai tugas dan wewenang

yang dimiliki oleh pemerintah dan pemerintah daerah dalam sosial yakni sub urusan taman makam pahlawan.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1987 tentang Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman

Dasar menimbang lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1987 tentang Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman didasari untuk meningkatkan kegiatan pembangunan, sebagai akibat pertambahan penduduk dan peningkatan kualitas lingkungan hidup, diperlukan lebih banyak penyediaan tanah oleh karena itu harus diusahakan agar setiap penggunaan tanah dilakukan secara lebih produktif dan efisien, berhubung dengan itu penggunaan tanah untuk tempat pemakaman di samping harus memperhatikan kepentingan aspek keagamaan, dan sosial budaya juga harus memperhatikan asas-asas penggunaan dan pemanfaatan tanah.

Ketentuan Umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1987 Tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah untuk Keperluan Tempat Pemakaman mengelompokkan tempat pemakaman kedalam beberapa bagian yaitu, tempat pemakaman umum, tempat pemakaman bukan umum, tempat pemakaman Khusus, krematorium, dan tempat penyimpanan jenazah. Tempat Pemakaman Umum adalah areal

tanah yang disediakan untuk keperluan pemakaman jenazah bagi setiap orang tanpa membedakan agama dan golongan, yang pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II atau Pemerintah Desa. Tempat Pemakaman Bukan Umum adalah areal tanah yang disediakan untuk keperluan pemakaman jenazah yang pengelolaannya dilakukan oleh badan sosial dan/atau badan keagamaan. Tempat Pemakaman Khusus adalah areal tanah yang digunakan untuk tempat pemakaman yang karena faktor sejarah dan faktor kebudayaan mempunyai arti khusus. Krematorium adalah tempat pembakaran jenazah dan/atau kerangka jenazah. Selanjutnya Tempat Penyimpanan Jenazah adalah tempat yang menurut adat/kebiasaan dipergunakan untuk menyimpan/menempatkan jenazah yang karena keadaan alamnya mempunyai sifat-sifat khusus dibandingkan dengan tempat lain.

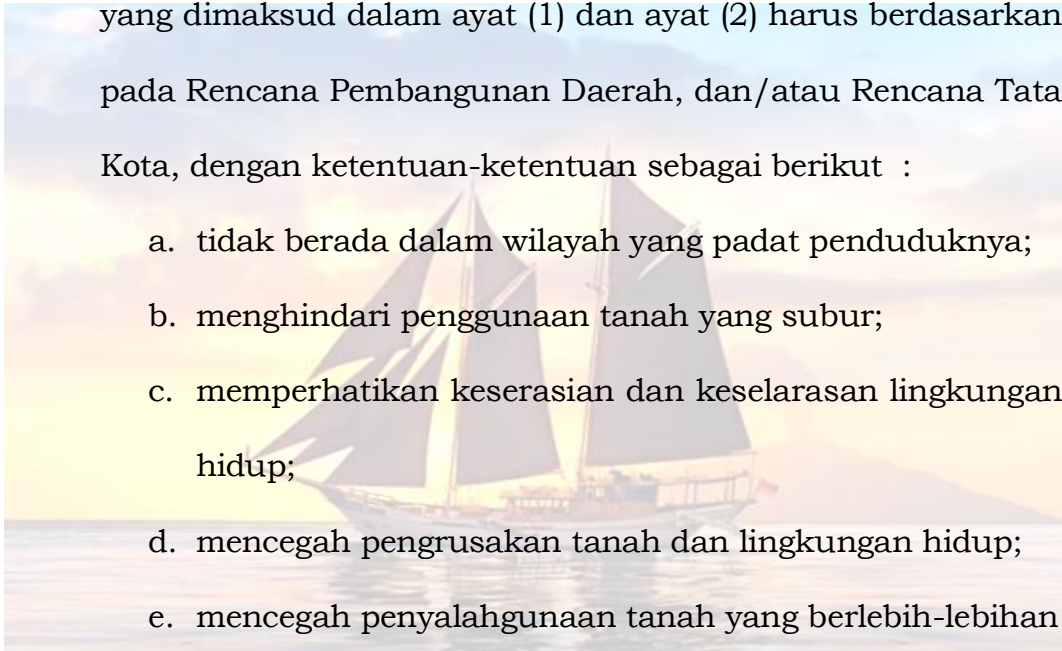
Selanjutnya terkait penunjukan dan penetapan lokasi lahan untuk keperluan tempat pemakaman dalam Pasal 2 dinyatakan bahwa :

- (1) Penunjukan dan penetapan lokasi tanah untuk keperluan Tempat Pemakaman Umum dilaksanakan oleh Kepala Daerah untuk masing-masing Daerah Tingkat II di bawah koordinasi Gubernur Kepala Daerah, dan untuk Daerah Khusus Ibukota

Jakarta oleh Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

(2) Penunjukan dan penetapan lokasi tanah termasuk tanah wakaf untuk keperluan Tempat Pemakaman Bukan Umum dilaksanakan oleh Kepala Daerah Tingkat II yang bersangkutan dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri.

(3) Dalam melakukan penunjukan dan penetapan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) harus berdasarkan pada Rencana Pembangunan Daerah, dan/atau Rencana Tata Kota, dengan ketentuan-ketentuan sebagai berikut :

- 
- a. tidak berada dalam wilayah yang padat penduduknya;
 - b. menghindari penggunaan tanah yang subur;
 - c. memperhatikan keserasian dan keselarasan lingkungan hidup;
 - d. mencegah pengrusakan tanah dan lingkungan hidup;
 - e. mencegah penyalahgunaan tanah yang berlebih-lebihan

(4) Penetapan dan pemberian hak atas tanah Tempat Pemakaman Khusus diatur lebih lanjut oleh Menteri Dalam Negeri.

Dalam Pasal 3 ayat (1) dinyatakan bahwa areal tanah untuk keperluan Tempat Pemakaman Umum diberikan status Hak Pakai selama dipergunakan untuk keperluan Pemakaman.

Selanjutnya dalam Pasal 4 dinyatakan bahwa :

- (1) Setiap orang mendapat perlakuan yang sama untuk dimakamkan di Tempat Pemakaman Umum.
- (2) Untuk ketertiban dan keteraturan Tempat Pemakaman Umum dan Tempat Pemakaman Bukan Umum diadakan pengelompokan tempat, bagi masing-masing pemeluk agama.
- (3) Penggunaan tanah untuk pemakaman jenazah seseorang, baik pada pemakaman jenazah di Tempat Pemakaman Umum maupun di Tempat Pemakaman Bukan Umum ditetapkan tidak lebih dari $2\frac{1}{2}$ (dua setengah) meter x $1\frac{1}{2}$ (satu setengah) meter dengan kedalaman minimum $1\frac{1}{2}$ (satu setengah) meter.

Lebih lanjut terkait pengelolaan tempat pemakaman dalam Pasal 5 dinyatakan bahwa :

- (1) Pengelolaan Tempat Pemakaman Umum yang terletak di Kota dilakukan oleh Pemerintah Daerah yang bersangkutan berdasarkan Peraturan Daerah Tingkat II, dan bagi Daerah Khusus Ibukota Jakarta oleh Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta.
- (2) Pengelolaan Tempat Pemakaman Umum di Desa dilakukan oleh Pemerintah Desa berdasarkan Peraturan Daerah Tingkat II yang bersangkutan.
- (3) Pengelolaan Tempat Pemakaman Bukan Umum dilakukan oleh suatu Badan atau Badan Hukum yang bersifat sosial dan/atau bersifat keagamaan dengan izin Kepala Daerah

Tingkat II yang bersangkutan dan bagi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan izin Gubernur.

- (4) Izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) diterbitkan setelah mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Menteri Dalam Negeri.

Dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah ini dinyatakan bahwa :

- (1) Pengelolaan Tempat Pemakaman Bukan Umum diatur dengan

Peraturan Daerah Tingkat II yang bersangkutan, dan bagi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

- (2) Dalam pelaksanaan pengelolaan Tempat Pemakaman Umum dan Tempat pemakaman Bukan Umum harus memperhatikan dan mengindahkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai lingkungan hidup.

- (3) Dalam pengelolaan Tempat Pemakaman Umum Pemerintah Daerah mengusahakan agar tidak memberatkan warga masyarakat, dan bagi pengelolaan Tempat Pemakaman Bukan Umum tidak dibenarkan dikelola secara komersial.

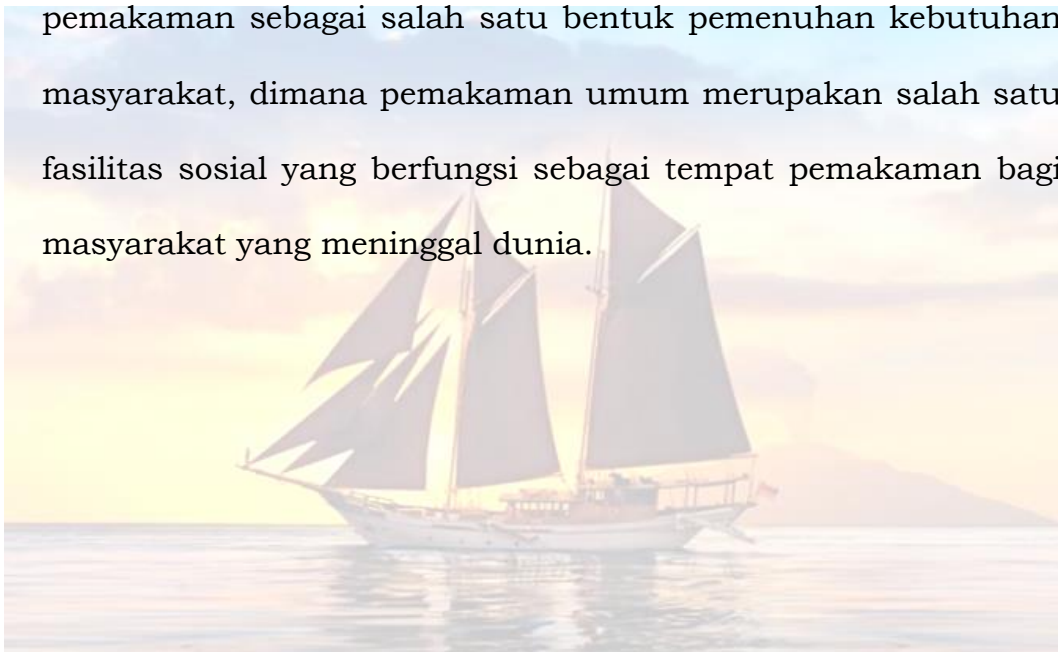
Pengelolaan Tempat Pemakaman Umum oleh Pemerintah Daerah dapat dikenakan retribusi berdasarkan Peraturan Daerah terhadap penggunaan pemakaman dengan tarif yang wajar sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (4).

Dari uraian peraturan perundang-undangan tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa pengelolaan tempat pemakaman merupakan suatu hal yang penting untuk segera dilaksanakan karena pemakaman merupakan kebutuhan masyarakat. Pelaksanaan tersebut dilakukan dengan memperhatikan kondisi yang terjadi saat ini di daerah, memperhatikan rencana tata ruang wilayah dan/atau rencana pembangunan daerah, pelaksanaan dilakukan dengan mengambil upaya dan langkah-langkah sesuai dengan kewenangan dan tugas yang dimiliki sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut, Terkait dengan pemakaman ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1987 tentang penyediaan dan penggunaan tanah untuk tempat pemakaman, pemerintah daerah kabupaten/ kota mempunyai kewenangan terkait pemeliharaan taman makam pahlawan di kabupaten/kota dan penunjukan dan penetapan lahan serta pengelolaan tempat pemakaman umum.

Oleh karena itu, pemerintah daerah Kabupaten Bulukumba diberikan kewenangan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk menetapkan payung hukum dalam bentuk Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Tempat

Pemakaman yang menjadi dasar hukum bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan kewenangannya terkait pemeliharaan taman makam pahlawan di kabupaten/kota dan penunjukan dan penetapan lahan serta pengelolaan tempat pemakaman umum. Dengan adanya peraturan daerah tentang pengelolaan pemakaman diharapkan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat untuk ketersediaan tempat pemakaman sebagai salah satu bentuk pemenuhan kebutuhan masyarakat, dimana pemakaman umum merupakan salah satu fasilitas sosial yang berfungsi sebagai tempat pemakaman bagi masyarakat yang meninggal dunia.



BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

Penyusunan suatu peraturan daerah didahului oleh suatu kajian yang disebut dengan naskah akademik yaitu naskah hasil penelitian dan pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan undang-undang, rancangan peraturan daerah provinsi, rancangan peraturan daerah kabupaten/kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Salah satu asas diatas yaitu asas dapat dilaksanakan yang memiliki arti bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut didalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, dan yuridis. Oleh karena itu, dalam pembentukan peraturan daerah nantinya harus memuat 3 (tiga) landasan yang menjadi dasar dibentuknya peraturan daerah tersebut. Suatu peraturan daerah harus memuat landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis agar mempunyai kekuatan berlaku secara baik. Ketiga dasar tersebut sangat penting untuk mengukuhkan kaidah yang tercantum dalam peraturan perundangan menjadi sah secara hukum (*legal validity*) dan berlaku efektif karena dapat diterima masyarakat secara wajar dan berlaku untuk jangka waktu yang panjang.⁴⁷

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan bahwasanya dalam pembentukan suatu peraturan daerah harus memuat beberapa landasan/dasar agar dapat berlaku dengan baik dan efektif di masyarakat. Adapun landasan/dasar bagi peraturan daerah tersebut yaitu Landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴⁸ Pancasila harus dijadikan sebagai paradigma (kerangka berfikir, sumber nilai dan orientasi arah) dalam pembangunan hukum, termasuk semua upaya ke arah pembaruannya.⁴⁹ Sebagai dasar negara, Pancasila memang berkonotasi yuridis dalam pemaknaan berbagai peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hirarkies dan bersumber darinya.⁵⁰ Oleh karena itu, dalam pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berlandaskan pandangan filosofis Pancasila, yakni :

- a. Nilai-nilai religiusitas bangsa Indonesia yang terangkum dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa;

⁴⁸ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁴⁹ Moh. Mahfud MD, 2012, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta : Rajawali Pers; Jakarta, hal 51.

⁵⁰ *Ibid*

- b. Nilai-nilai hak-hak asasi manusia dan penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan sebagaimana terdapat dalam sila kemanusiaan yang adil dan beradab;
- c. Nilai-nilai kepentingan bangsa secara utuh, dan kesatuan hukum nasional seperti yang terdapat di dalam sila Persatuan Indonesia;
- d. Nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat, sebagaimana terdapat di dalam Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan; dan
- e. Nilai-nilai keadilan baik individu maupun sosial seperti yang tercantum dalam sila Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dasar filosofis yang terkandung pada Pancasila itu harus tertuang dalam suatu peraturan daerah. Dengan kata lain alasan atau latar belakang terbentuknya suatu peraturan daerah harus bersumber dari kelima nilai filosofis tersebut.

Setiap manusia pasti akan mengalami kelahiran dan kematian. Besarnya angka kelahiran memberikan dampak yang besar juga pada peningkatan jumlah penduduk. Pertumbuhan penduduk suatu negara menuntut pemerintahnya untuk mampu menyediakan berbagai sarana dan pemenuhan kebutuhan hidup rakyatnya. Hal tersebut menjadi kewajiban pemerintah untuk memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat,

terutama pada negara yang menganut paham *welfare state*, sebagaimana halnya Indonesia. Dimana hal tersebut dimuat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yaitu: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Pasal tersebut bermakna kekuasaan yang diberikan kepada negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu meletakkan kewajiban kepada negara untuk mengatur pemilikan dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan negara Indonesia dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁵¹ Besarnya kebutuhan akan sarana dan prasarana bagi masyarakat dalam suatu negara memerlukan lahan dan ruang sebagai tempat untuk menampung pemenuhan kebutuhan tersebut. Tanah merupakan salah satu hal terpenting bagi hidup dan kehidupannya. Tanah sebagai benda dari dulu telah memiliki kedudukan yang sangat strategis dalam kehidupan masyarakat, selain itu tanah juga dari waktu ke waktu mempunyai nilai tambah yang terus meningkat.⁵² Masalah yang sering ditemui di setiap negara termasuk Indonesia adalah

⁵¹ Irene Eka Sihombing, *Segi-segi Hukum Tanah Nasional dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2005, hal. 2

⁵² A. Melantik Rompegading, *Telaah Kritis Perlindungan Hukum Hak Tanggungan Dalam Kepailitan Debitur*, Kreasi Total Media Yogyakarta, Yogyakarta, 2007, hal.30

dalam hal pemenuhan kebutuhan akan tanah sebagai akibat dari meningkatnya jumlah penduduk dan kebutuhan, akan tetapi ruang dan tanah yang tersedia masih tetap seperti sediakala.

Dengan terbatasnya lahan yang tersedia dan guna mewujudkan cita-cita yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka perlu dilakukan penataan dalam hal pemanfaatan tanah melalui penataan ruang. Adanya perencanaan yang matang dalam pemanfaatan tanah, maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terencana dan teratur sehingga dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi rakyat dan negara dengan memperhatikan golongan ekonomi masyarakat.⁵³

Seiring dengan pertumbuhan penduduk yang sangat pesat dari tahun ke tahun, berbagai fakta dan gambaran mengenai kebutuhan akan lahan untuk pemakaman menjadi satu hal yang sangat penting untuk dikaji. Hal ini dikarenakan tidak sedikit permasalahan yang muncul ditengah masyarakat terkait dengan penyediaan lahan pemakaman. Peningkatan populasi penduduk dan pesatnya perkembangan wilayah maupun pertumbuhan ekonomi dan pembangunan menjadi faktor permasalahan jika dibandingkan dengan daya tampung serta

⁵³ Ari S.Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, 2005, hal. 21

ketersediaan lahan pemakaman. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu melakukan peningkatan pelayanan serta penyediaan lahan dan fasilitas pemakaman dalam rangka pemenuhan hak dan kebutuhan mendasar bagi masyarakat.

B. Landasan Sosiologis

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah memuat landasan sosiologis. Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.⁵⁴ Maksudnya dasar peraturan daerah disusun dengan mengkaji realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, aspek sosial ekonomi dan nilai-nilai budaya yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Hal ini bertujuan agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan nantinya tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang tumbuh dalam masyarakat. Aspek sosiologis perlu dikaji secara mendalam sehingga ketika diterapkan peraturan daerah tersebut di dalam

⁵⁴ Op. cit.

masyarakat,⁵⁵ tidak terjadi penolakan-penolakan atau masyarakat merasa tidak memiliki atas suatu peraturan daerah sebagai akibat pembentukannya tidak partisipatif dengan mengikutsertakan dan meminta pendapat masyarakat. Artinya dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan dilakukan melalui kajian dan penelitian yang mendalam untuk menggali kondisi sosial yang ada dalam masyarakat.

Menurut beberapa keyakinan setiap manusia yang telah meninggal dunia maka jenazahnya akan dikuburkan atau dimakamkan. Pemakaman, dalam hal ini membutuhkan lahan. Oleh karena itu, pemerintah daerah sudah seharusnya menjadi fasilitator bagi masyarakat umum yang nantinya akan menyediakan lahan bagi kepentingan pemakaman. Peran pemerintah daerah sebagai fasilitator adalah menciptakan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan pembangunan untuk menjembatani berbagai kepentingan masyarakat dalam mengoptimalkan pembangunan daerah.

Pelayanan dibidang pemakaman meliputi penyediaan tempat pemakaman, perawatan jenazah, pengangkutan jenazah, pelayanan rumah duka, pelayanan pengabuan jenazah, penyimpanan rumah jenazah atau rumah abu, dan lain sebagainya. Upaya pelayanan tersebut diatas dapat dilakukan

⁵⁵ Lopian Ghandi, 2012, *Disiplin Hukum yang Mewujudkan Kesetaraan dan Keadilan Gender*, Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hal. 208.

oleh pemerintah daerah. Pelayanan pemakaman dilakukan dengan mengikuti ketentuan-ketentuan yang berlaku.

Kabupaten Bulukumba merupakan salah satu kabupaten yang ada di Provinsi Sulawesi Selatan. Kabupaten Bulukumba terbagi atas 10 (sepuluh) kecamatan yang terdiri dari 24 kelurahan dan 123 desa. Pada tahun 2019 angka kematian di Kabupaten Bulukumba cukup tinggi yaitu 396 jiwa. Untuk kebutuhan proyeksi pemakaman di Kabupaten Bulukumba pada tahun 2020 dengan luas kebutuhan lahan 825.109m², pada tahun 2025 luas lahan yang dibutuhkan yaitu 897.100m². Tahun 2030 butuh luas lahan yaitu 975.157 m², pada tahun 235 dengan luas lahan 1.060.123 m² dan pada tahun akhir rencana kebutuhan luas lahan pemakaman yaitu 1.152.492 m².

Saat ini pengelolaan tempat pemakaman di Kabupaten Bulukumba secara umum masih dikelola oleh desa, masyarakat, masyarakat adat, dan ada pengelolaan secara umum. Selain dari pemakaman umum dan pemakaman kaum juga terdapat pemakaman yang berada di sekitar lingkungan rumah masyarakat yang jika ditinjau dari segi kesehatan dinilai sangat tidak layak.

Dalam melaksanakan perannya untuk penyediaan lahan pemakaman, tentu akan ada berbagai permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah daerah, mulai dari kurangnya lahan

atau area pemakaman yang dikelola langsung oleh pemerintah daerah; minimnya upaya sosialisasi kepada masyarakat tentang dampak dari pemakaman yang ada disekitar tempat tinggal; kurangnya pengawasan yang dilakukan instansi terkait terhadap penyelenggaraan pemakaman; pelayanan penggunaan tanah pemakaman yang tidak secara langsung bersentuhan dengan masyarakat; kurangnya pelaksanaan pembinaan, pemantauan, pengawasan dan pengendalian terhadap segala bentuk kegiatan dibidang pelayanan pemakaman bagi masyarakat; masih banyaknyabentuk makam yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku; dan permasalahan lainnya yang tentunya memerlukan suatu pemikiran yang akan melahirkan solusi terhadap berbagai permasalahan tersebut.

Penyediaan lahan pemakaman harus memperhatikan beberapa kriteria yaitu pengaturan lokasi pemakaman dalam konteks tata ruang dan pengaturan lokasi pemakaman berdasarkan kedekatannya dengan elemen guna lahan lainnya. Dalam pengaturan mengenai tempat pemakaman hal yang perlu menjadi perhatian adalah adanya fasilitas yang baik, dengan demikian tempat pemakaman dapat optimal sebagai salah satu elemen sarana ruang terbuka hijau yang dapat dimanfaatkan selain untuk kepentingan pemakaman tetapi juga untuk tempat rekreasi agar menghilangkan kesan mistis yang selama ini ada

didalam masyarakat. Fasilitas tersebut tentunya harus tersedia sebagai bentuk pelayanan kepada masyarakat.

Penyediaan lahan menjadi salah satu permasalahan yang cukup kompleks mengingat pertumbuhan penduduk yang semakin meningkat setiap tahunnya, seiring dengan itu, kebutuhan akan lahan pemakaman juga akan terus mengalami peningkatan. Berbagai fakta dan gambaran mengenai kebutuhan akan lahan untuk pemakaman juga perlu menjadi perhatian pemerintah sehingga nantinya tidak terjadi penyimpangan dari rencana tata ruang wilayah. Pelayanan dan penyediaan fasilitas pemakaman harus dilaksanakan secara sinergi, profesional, efisien, adil, dan akuntabel dengan mendasarkan pada aspek keagamaan, sosial budaya, dan ketertiban serta memperhatikan penggunaan tanah sebagai tempat pemakaman.

C. Landasan Yuridis

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus memuat landasan yuridis. Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah,

atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu antara lain : peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya sama sekali belum ada.⁵⁶ Pentingnya dasar keabsahan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai landasan yuridis dimaksudkan untuk mengantisipasi timbulnya gugatan atau keberatan terhadap pembentukan suatu peraturan perundang-undangan berikut materi muatannya.

Pemerintah daerah memiliki peran aktif dalam pemenuhan sarana warga negara khususnya yang berada didaerahnya. Pemerintah daerah memiliki kekuasaan yang lebih untuk mengelola wilayahnya sendiri. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan terhadap urusan pemerintahan konkuren yang menjadi dasar pelaksanaan

otonomi daerah. Setiap daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah dengan berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah harus menyelesaikan urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Dalam peraturan hukum di Indonesia, pengaturan mengenai pemakaman ini memang belum diatur secara lebih rinci dalam peraturan perundang-undangan. Didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pemerintah daerah diberi kewenangan terkait dengan pemakaman yaitu pemeliharaan taman makam pahlawan di Kabupaten/Kota. Sedangkan untuk tempat pemakaman diatur oleh pemerintah negara republik indonesia dibawah

Departemen Dalam Negeri berdasarkan peraturan pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah untuk Keperluan Tempat Pemakaman serta Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987. Adanya kebijakan tersebut dapat diartikan bahwa pemerintah

telah memberikan suatu pelayanan terhadap masyarakat dengan menyediakan lahan untuk area pemakaman.

Dengan demikian, belum adanya regulasi yang mengatur dengan jelas terkait dengan tempat pemakaman umum maupun khusus bagi pejabat daerah maupun mantan pejabat, perlu adanya suatu kebijakan di daerah yang dapat menjadi payung hukum dan mengatur terkait dengan pengelolaan tempat pemakaman. Untuk menjamin kepastian hukum bagi masyarakat untuk ketersediaan lahan tempat pemakaman dan memberikan pedoman dalam pengelolaan tempat pemakaman di daerah, perlu diatur dalam bentuk peraturan daerah. Pemerintah daerah sebagai penentu kebijakan harus mampu membuat kebijakan yang dapat menjadi patokan dalam meningkatkan atau mengoptimalkan pengelolaan penertiban lahan pemakaman di daerah.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP

MATERI MUATAN

Jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan merupakan substansi muatan yang akan diatur dalam Peraturan Daerah dan kajian/analisis keterkaitan materi dimaksud dengan hukum positif, sehingga peraturan perundang-undangan yang dibuat tidak tumpang tindih dengan hukum positif yang telah ada. Jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pemakaman dapat digambarkan sebagai berikut :

A. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN

Pengaturan mengenai rancangan Peraturan Daerah tentang Pemakaman ini ditujukan sebagai pedoman dan dasar hukum dalam rangka penyelenggaraan pemakaman di Kabupaten Bulukumba sehingga Pemerintah Daerah dapat menjalankan peran dan fungsinya secara optimal.

Rancangan Peraturan Daerah tentang Pemakaman ini secara umum memuat jangkauan dan arah pengaturan yang meliputi :

- a. Pengaturan mengenai ruang lingkup penyelenggaraan pemakaman meliputi tata cara pemakaman di Kabupaten

Bulukumba termasuk prosesi pelepasan jenazah bagi tokoh masyarakat dan tokoh yang berjasa di Kabupaten Bulukumba.

b. Pengaturan mengenai penyediaan lahan tempat pemakaman umum di Kabupaten Bulukumba meliputi perencanaan penyediaan lahan tempat pemakaman umum, kriteria dan persyaratan lahan tempat pemakaman umum, dan penetapan lahan menjadi tempat pemakaman umum.

c. Pengaturan mengenai pengelolaan tempat pemakaman umum di Kabupaten Bulukumba meliputi penataan terhadap pemakaman yang berada di luar lahan tempat pemakaman umum, pembangunan prasarana dan sarana tempat pemakaman umum, dan penataan tempat pemakaman umum, baik yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah maupun pemerintah desa.

d. Pengaturan mengenai peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemakaman di Kabupaten Bulukumba.

e. Pengaturan mengenai pengawasan penyelenggaraan pemakaman di Kabupaten Dharmasraya

B. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

1. BAB tentang Ketentuan Umum

Ketentuan umum berisi hal-hal terkait Batasan pengertian atau definisi dan/atau singkatan atau akronim yang

dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi yang digunakan berulang-ulang di dalam pasal atau beberapa pasal selanjutnya.

2. BAB tentang Tata Cara Pemakaman

Bab ini mengatur mengenai tata cara pemakaman di Kabupaten Bulukumba, termasuk prosesi pelepasan jenazah bagi tokoh masyarakat dan tokoh yang berjasa di Kabupaten Bulukumba.

3. BAB tentang Penyediaan Tempat Pemakaman

Bab ini mengatur mengenai pengelolaan tempat pemakaman umum meliputi:

- a. Perencanaan penyediaan lahan tempat pemakaman umum, dan
- b. Penetapan lahan menjadi tempat pemakaman umum.

4. Bab tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman

Bab ini mengatur pengelolaan tempat pemakaman, baik oleh pemerintah daerah, maupun pemerintah desa meliputi:

- a. Penataan terhadap pemakaman yang berada di luar lahan tempat pemakaman umum, dan
- b. Pembangunan prasarana dan sarana tempat pemakaman umum, dan
- c. Penataan tempat pemakaman umum,

5. BAB tentang Peran Serta Masyarakat

Bab ini mengatur mengenai mengenai mengenai partisipasi masyarakat Kabupaten Bulukumba dalam rangka penyelenggaraan pemakaman di Kabupaten Bulukumba.

6. BAB tentang Ketentuan Penutup

Bab ini dapat memuat pengaturan mengenai :

- a. penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Daerah;
- b. nama singkat peraturan perundang-undangan;
- c. status peraturan perundang-undangan yang sudah ada; dan
- d. saat mulai berlaku peraturan perundang-undangan.

7. Penjelasan

Ketentuan ini merupakan tafsir resmi pembentuk Peraturan Daerah atas norma tertentu dalam batang tubuh yang memerlukan keterangan yang rinci dan dapat disertai dengan contoh. Penjelasan juga merupakan sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh, namun tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan atau penyimpangan dari norma yang dimaksud.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Indonesia merupakan negara yang kaya akan sumber daya alam dan memiliki ratusan juta penduduk. Pertumbuhan penduduk dan pembangunan setiap tahunnya semakin meningkat. pemenuhan kebutuhan masyarakat masa kini, tidak dibarengi dengan kebutuhan masa depan. Hal ini terlihat dari terus meningkatnya jumlah pertumbuhan penduduk yang tidak diimbangi dengan ketersediaan lahan, salah satunya dalam penyediaan lahan pemakaman yang merupakan salah satu kebutuhan masyarakat. Pemakaman umum merupakan salah satu fasilitas sosial yang berfungsi sebagai tempat pemakaman bagi masyarakat yang meninggal dunia. Di Kabupaten Bulukumba saat ini belum terdapat lahan yang khusus disediakan oleh pemerintah daerah untuk pemakaman. Merujuk pada kondisi tersebut, diperlukan sebuah regulasi dalam bentuk peraturan daerah yang menjadi dasar hukum bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan kewenangannya terkait pemeliharaan taman makam pahlawan di kabupaten/kota dan penunjukan dan penetapan lahan serta pengelolaan tempat pemakaman umum.

Dalam penyusunan naskah akademik ini juga dikaji landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi dasar pertimbangan dalam penyusunan peraturan daerah nantinya. Adapun yang menjadi Landasan Filosofis adalah Peningkatan populasi penduduk dan pesatnya perkembangan wilayah maupun pertumbuhan ekonomi dan pembangunan menjadi faktor permasalahan jika dibandingkan dengan daya tampung serta ketersediaan lahan pemakaman. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu melakukan peningkatan pelayanan serta penyediaan lahan dan fasilitas pemakaman dalam rangka pemenuhan hak dan kebutuhan mendasar bagi masyarakat. Landasan Sosiologis, Pelayanan dan penyediaan fasilitas pemakaman harus dilaksanakan secara sinergi, profesional, efisien, adil, dan akuntabel dengan mendasarkan pada aspek keagamaan, sosial budaya, dan ketertiban serta memperhatikan penggunaan tanah sebagai tempat pemakaman. Landasan Yuridis, Untuk menjamin kepastian hukum bagi masyarakat untuk ketersediaan lahan tempat pemakaman dan memberikan pedoman dalam pengelolaan tempat pemakaman di daerah, perlu diatur dalam bentuk peraturan daerah.

Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Pemakaman ini secara umum memuat jangkauan dan arah pengaturan yang meliputi: a. Pengaturan mengenai ruang

lingkup penyelenggaraan pemakaman; b. Pengaturan mengenai penyediaan lahan tempat pemakaman umum; c. Pengaturan mengenai pengelolaan tempat pemakaman umum; d. Pengaturan mengenai peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemakaman; e. Pengaturan mengenai pengawasan penyelenggaraan pemakaman. Adapun ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah meliputi: Ketentuan umum, tata cara pemakaman, penyediaan tempat pemakaman, pengelolaan tempat pemakaman, peran serta masyarakat, ketentuan penutup.

B. Saran

Berdasarkan pada uraian diatas perlu disusun suatu aturan yang tertuang dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman. Rancangan Peraturan Daerah dibuat dengan didahului oleh penyusunan naskah akademik. Dalam pelaksanaannya, perlu ada koordinasi yang baik antara stake holder terkait sehingga rancangan peraturan daerah yang dilahirkan nantinya dapat terlaksana secara efektif.