BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisikan penjelasan mengenai teori dan kebijakan-kebijakan/peraturan yang berhubungan dengan tema penelitian yang bersumber dari studi literatur (pustaka), dimana di dalamnya terdiri dari penjelasan mengenai pelayanan umum, peran prasarana dan sarana umum, penataan ruang terbuka (*open space*), pemakaman, tinjauan kebijakan penyediaan lahan pemakaman, tinjauan sistem pengelolaan lahan pemakaman, prinsip penataan tempat pemakaman umum, rumusan kriteria penyediaan lahan pemakaman dan penjelasan mengenai teknik evaluasi.

2.1 Pelayanan Umum

Pada sub bab ini akan dijelaskan mengenai makna pelayanan umum, sifat dan bentuk pelayanan umum, penyelenggara manajemen pelayanan, dan *nimby syndrome*.

2.1.1 Makna Pelayanan Umum

Arti pelayanan umum tidak terlepas dari lingkup kepentingan umum dimana pelayanan umum diselenggarakan dalam rangka memenuhi kepentingan umum. Kepentingan umum berasal dari himpunan kepentingan-kepentingan pribadi yang sama, dimana kepentingan pribadi berasal dari hak asasi manusia. Akan tetapi, tidak semua kepentingan pribadi yang sama akan menjadi kepentingan. Kepentingan pribadi yang dapat menjadi kepentingan umum adalah apabila dalam pemenuhannya berkaitan atau berdampak terhadap kepentingan masyarakat umum. Pemenuhan kebutuhan pribadi yang berkaitan dengan masyarakat umum erat kaitannya dengan penggunaan barang umum *(public goods)*, antara lain udara, ruang, air, tanah, dan prasarana wilayah. Oleh karena itu, pengelolaan kepentingan umum perlu diambil alih oleh pemerintah menjadi bentuk-bentuk pelayanan umum dan merupakan komponen dalam manajemen wilayah dan kota. Mengingat pelayanan umum pun menyangkut barang publik maka di samping adanya pelayanan yang bersifat pengaturan, yaitu suatu bentuk

intervensi pemerintah terhadap mekanisme pasar bebas terhadap barang publik. Tujuan akhir dari pelayanan umum adalah mewujudkan tatanan kehidupan masyarakat yang berdaya agar dapat mengurusi persoalan mereka sendiri. Jadi, pemenuhan kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah dimaksudkan untuk pemberdayaan masyarakat (Sadyohutomo, 2008).

2.1.2 Sifat dan Bentuk Pelayanan Umum

Menurut Sadyohutomo (2008),tugas pelayanan umum dalam manajemen kota dan wilayah yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota dapat dikelompokkan berdasarkan sifatnya menjadi dua, yaitu sebagai berikut.

a. **Tugas pelayanan yang bersifat mengatur kegiatan masyarakat dalam menggunakan ruang.**

Tugas yang bersifat mengatur merupakan intervensi pemerintah pada mekanisme kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat dalam kaitannya dengan pemanfaatan ruang. Tugas ini bertujuan agar terciptanya perikehidupan yang tertib, aman, adil, dan merangsang kegiatan yang produktif untuk kesejahteraan masyarakat. Tugas mengatur ini sebagian diwujudkan dalam bentuk perizinan (izin lokasi, izin perubahan penggunaan tanah, dll) dan kepemilikan (sertifikat tanah).

b. **Tugas pelayanan yang bersifat penyediaan kebutuhan publik, baik yang berupa barang maupun jasa.**

Di samping melaksanakan pengaturan, pemerintah kota maupun wilayah berkewajiban melakukan pelayanan penyediaan kebutuhan publik. Pelayanan pemerintah dalam penyediaan barang dan jasa pada hakikatnya bersifat nonkomersial. Akan tetapi, dalam rangka menjadi bagian dari Pendapatan Asli Daerah maka sebagian pelayanan tidak secara gratis. Pendapatan dari penyelenggaraan pelayanan umum oleh pemerintah sebaiknya sekedar untuk menutupi biaya operasional pelayanan.

Berdasarkan waktu penyediaannya, pelayanan penyediaan kebutuhan umum dibedakan menjadi dua, yaitu sebagai berikut.

a. Bersifat mendesak (tidak bisa ditunda) sehingga harus tersedia 24 jam.
b. Bersifat biasa, waktu pelayanan mengikuti hari kerja dan jam kerja.

Bentuk-bentuk pelayanan penyediaan kebutuhan umum oleh pemerintah pusat, daerah, dan BUMN/BUMD dapat berupa barang nyata, barang tidak nyata (misalnya, informasi), dan jasa (Sadyohutomo, 2008).

2.1.3 Penyelenggara Manajemen Pelayanan

a. Struktur Pelaku Pelayanan

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

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

Selama pelaksanaan pelayanan maka dilakukan pengendalian dan evaluasi. Hasil evaluasi ini menggambarkan keberhasilan organisasi mencapai tujuan pelayanan, di mana tingkat keberhasilannya diukur dengan tingkat kepuasan pelanggan.

b. Analisis Kesiapan Institusi Pelayanan

Ada tiga pertanyaan untuk mengetahui kesiapan institusi dalam pelayanan umum, yaitu sebagai berikut.

- Apakah telah ada institusi-institusi yang menangani fungsi-fungsi yang diperlukan?
- Apakah institusi-institusi tersebut mampu mengemban fungsi tersebut?
- Apakah antarinstitusi bisa bekerja sama atau justru saling berbenturan?

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

a. Inventarisasi Institusi

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

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

b. Visualisasi Hubungan Antarinstitusi

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

c. Identifikasi Masalah dan Saran Perbaikan Institusi

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

2.1.4 Mengatasi *Nimby Syndrome*

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

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

2.2 Peran Prasarana dan Sarana Umum

Prasarana dan sarana umum berperan sebagai fasilitas yang dibutuhkan masyarakat luas. Penyediaannya dilakukan secara serentak atau massal (tidak secara per individu). Tingkat pemenuhan kebutuhan fasilitas tersebut menjadi ukuran tingkat kesejahteraan masyarakat. Penyediaan prasarana dan sarana umum merupakan tanggung jawab pemerintah karena menyangkut hajat hidup orang banyak, baik untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari maupun kebutuhan sekunder. Tanggung jawab tersebut menyangkut penyediaan dan pengaturan dalam pengelolaan prasarana-sarana. Akan tetapi, tidak berarti bahwa pemerintah harus menyediakannya secara keseluruhan karena sebagian tanggung jawab dapat diserahkan kepada pihak lain (Sadyohutomo, 2008).

2.3 Penataan Ruang Terbuka (*Open Space*)

Ruang terbuka mencakup pengertian ruang terbuka hijau (RTH) dan ruang terbuka lainnya yang berupa kawasan tanpa bangunan di antara kawasan terbangun. Ruang terbuka berperan sebagai penyeimbang antara daerah terbangun dengan daerah terbuka. Peranan ruang terbuka hijau menyediakan udara bebas untuk mengatasi dampak pembangunan yang tidak hanya diperlukan di kawasan perkotaan saja, tetapi juga bagi pemukiman perdesaan yang padat. Fungsinya adalah sebagai berikut (Sadyohutomo, 2008).

1. Pencipta lingkungan udara sehat, antara lain berfungsi sebagai ventilasi kota dan menurunkan polutan di udara.

2. Penyedia ruang untuk kenyamanan hidup (*amenity*), seperti tempat untuk rileks, interaksi sosial, dan olahraga.
3. Pendukung estetika lingkungan.

Berikut bentuk-bentuk ruang terbuka.

1. Taman yang bersifat public (*parks*), yaitu taman kota, alun-alun, taman bermain, dan taman pada lingkungan pemukiman.
2. Lapangan olahraga
3. Jalur sempadan jalan
4. Hutan kota
5. Jalur khusus sepeda dan pejalan kaki
6. Perairan (*waterfront*); sungai, kolam, danau, dan tepian laut
7. Ruang terbuka privat, yaitu halaman, taman (*garden*) termasuk roof garden, teras rumah, dan sempadan bangunan
8. Atrium pada komplek bangunan besar (plaza, mal)
9. Kuburan.

Persoalan penataan ruang terbuka di daerah perkotaan dihadapkan pada terbatasnya ruang terbuka yang ada. Sementara itu, ruang terbuka yang ada sering terancam dengan penggunaan yang lain, misalnya dipasangi papan reklame atau disalahgunakan oleh pedagang atau pemukiman liar. Sedangkan untuk menambah ruang terbuka, baik yang publik maupun yang privat dibatasi oleh efisiensi pemanfaatan ruang karena nilai tanah yang mahal. Di sini perlu ketegasan pemerintah daerah dalam menata ruang terbuka dengan pengaturan penyediaan dan perizinan penggunaan ruang terbuka. Kelembagaan pengelola ruang terbuka perlu ditata baik dari tingkat pemerintah daerah (kota/kabupaten), kecamatan, dan desa, serta swadaya masyarakat. Mengingat pengelolaan ruang terbuka terkait erat dengan kepentingan masyarakat luas maka pemerintah perlu melibatkan peran serta masyarakat (Sadyohutomo, 2008).

Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor : 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang terbuka Hijau Di Kawasan Perkotaan penyediaan RTH di Kawasan Perkotaan dibagi menjadi tiga yaitu :

a. Penyediaan RTH Berdasarkan Luas Wilayah

Penyediaan RTH berdasarkan luas wilayah di perkotaan adalah sebagai berikut:

- ruang terbuka hijau di perkotaan terdiri dari RTH Publik dan RTH privat;
- proporsi RTH pada wilayah perkotaan adalah sebesar minimal 30% yang terdiri dari 20% ruang terbuka hijau publik dan 10% terdiri dari ruang terbuka hijau privat;
- apabila luas RTH baik publik maupun privat di kota yang bersangkutan telah memiliki total luas lebih besar dari peraturan atau perundangan yang berlaku, maka proporsi tersebut harus tetap dipertahankan keberadaannya.
- Proporsi 30% merupakan ukuran minimal untuk menjamin keseimbangan ekosistem kota, baik keseimbangan sistem hidrologi dan keseimbangan mikroklimat, maupun sistem ekologis lain yang dapat meningkatkan ketersediaan udara bersih yang diperlukan masyarakat, serta sekaligus dapat meningkatkan nilai estetika kota. Target luas sebesar 30% dari luas wilayah kota dapat dicapai secara bertahap melalui pengalokasian lahan perkotaan.

b. Penyediaan RTH Berdasarkan Jumlah Penduduk

Untuk menentukan luas RTH berdasarkan jumlah penduduk, dilakukan dengan mengalikan antara jumlah penduduk yang dilayani dengan standar luas RTH per kapita sesuai peraturan yang berlaku. Dalam hal ini untuk penyediaan sarana pemakaman yang ada di kawasan perkotaan pun harus sesuai dengan jumlah penduduk minimal.

c. Penyediaan RTH Berdasarkan Kebutuhan Fungsi Tertentu

Fungsi RTH pada kategori ini adalah untuk perlindungan atau pengamanan, sarana dan prasarana misalnya melindungi kelestarian sumber daya alam, pengaman pejalan kaki atau membatasi perkembangan penggunaan lahan agar fungsi utamanya tidak terganggu. RTH kategori ini meliputi: jalur hijau sempadan rel kereta api, jalur hijau jaringan listrik tegangan tinggi, RTH kawasan perlindungan setempat berupa RTH sempadan sungai, RTH sempadan pantai, dan RTH pengamanan sumber air baku/mata air.

Penyediaan ruang terbuka hijau pada areal pemakaman disamping memiliki fungsi utama sebagai tempat penguburan jenasah juga memiliki fungsi ekologis yaitu sebagai daerah resapan air, tempat pertumbuhan berbagai jenis vegetasi, pencipta iklim mikro serta tempat hidup burung serta fungsi sosial masyarakat disekitar seperti beristirahat dan sebagai sumber pendapatan.

2.4 Pemakaman

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

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

Faktor-faktor pertimbangan lokasi menyangkut pertimbangan pola sebaran penduduk dan perkembangannya, serta adat/kebiasaan masyarakat (agama). Sedangkan faktor-faktor pertimbangan fungsi fisik tata ruang menyangkut pertimbangan kondisi fisik teknis, daya hubung (aksesibilitas), dan nilai lahan. Di samping itu, pertimbangan selanjutnya yang sangat penting dan berkaitan dengan beberapa faktor di atas adalah faktor kebijaksanaan dan kelembagaan yang berperan penting dalam mengatur masalah penyediaan dan pengelolaan lahan pemakaman di perkotaan (Mulyana, 1994).

2.5 Tinjauan Kebijakan Penyediaan Lahan Pemakaman

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

Mendagri No 26 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987, Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau Di KawasanPerkotaan, dan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 21 Tahun 2011 tentang Ketentuan-Ketentuan Pelayanan Pemakaman Umum dan Pengabuan Mayat.

1. **Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman dan Keputusan Mendagri No 26 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987**

Pada dasarnya aspek materi dalam PP No. 9 Tahun 1987 dan Kepmendagri No 26 Tahun 1989 terdiri atas 4 bagian, yaitu :

a. Penunjukan, penetapan, dan pemberian hak atas tanah untuk keperluan tempat pemakaman.
b. Pengelolaan tempat pemakaman umum (TPU), tempat pemakaman bukan umum (TPBU), dan tempat pemakaman khusus.
c. Pengaturan krematorium dan tempat penyimpanan jenazah.
d. Pengaturan pemindahan lokasi pemakaman.

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

a. Yang dimaksud dengan pemakaman di dalam penelitian ini adalah tempat pemakaman umum (TPU), yaitu areal tanah yang disediakan untuk keperluan tempat pemakaman jenazah bagi setiap orang tanpa membedakan agama dan golongan, yang pengelolaanya dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II atau Pemerintah Desa (PP No. 9 Tahun 1987 Pasal 1a).
b. Bahwa dalam penunjukan dan penetapan lokasi pemakaman (dilaksanakan masing-masing Pemerintah Daerah Tingkat II di bawah koordinasi Gubernur) harus berdasarkan pada Rencana Pembangunan Daerah, dan/atau Rencana Tata Kota dengan ketentuan-ketentuan (kriteria) sebagai berikut (PP No. 9 Tahun 1987 Pasal 2 ayat 3) :
   - Tidak berada dalam wilayah yang padat penduduknya

- Menghindari penggunaan tanah yang subur
- Memperhatikan keserasian dan keselarasan lingkungan hidup
- Mencegah Pengrusakan tanah dan lingkungan hidup
- Mencegah penggunaan tanah yang berlebih-lebihan

Areal tanah yang digunakan untuk Tempat Pemakaman Umum (TPU) tersebut diberi status Hak Pakai selama digunakan untuk keperluan pemakaman (PP No. 9 Tahun 1987 Pasal 3 ayat 1).

c. Apabila terdapat suatu pemakaman umum (TPU) yang dipandang tidak sesuai dengan Tata Kota, sehingga menjadi penghambat peningkatan mutu lingkungan, secara bertahap diusahakan pemindahannya ke suatu lokasi yang disesuaikan dengan Rencana Pembangunan Daerah dan Rencana Tata Kota. Dan bekas pemakaman tersebut sedapat mungkin digunakan untuk kepentingan sosial dan/ atau keagamaan (PP No. 9 Tahun 1987 Pasal 12 Ayat 1 dan 3).
d. Untuk mengatasi kurangnya persediaan lahan bagi keperluan pemakaman di lokasi pemukiman baru, Pemerintah Daerah dapat mengatur lebih lanjut persyaratan-persyaratan bagi pengusaha pembangunan (developer) perumahan untuk menyediakan lahan yang nantinya merupakan makam umum (Kepmendagri No. 26 Tahun 1989 Pasal 19).
e. Penggunaan tanah untuk pemakaman jenazah seseorang, baik pada pemakaman jenazah di Tempat Pemakaman Umum maupun di Tempat Pemakaman Bukan Umum ditetapkan tidak lebih dari 2½ (dua setengah) meter x 1½ (satu setengah) meter dengan kedalaman minimum 1½ (satu setengah) meter.
f. Pengelolaan tempat pemakaman umum yang terletak di kota dilakukan oleh Pemerintah Daerah yang bersangkutan berdasarkan Peraturan Daerah Tingkat II, dan bagi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta oleh Pemerintah Daerah Khusus Ibu kota Jakarta.
g. Pengelolaan Tempat Pemakaman Umum di Desa dilakukan oleh Pemerintah Desa berdasarkan Peraturan Daerah Tingkat II yang bersangkutan.

h. Apabila terdapat suatu Tempat Pemakaman Umum, Tempat Pemakaman Bukan Umum, Krematorium, dan Tempat Penyimpanan Jenazah yang dipandang tidak sesuai lagi dengan Tata Kota, sehingga menjadi penghambat peningkatan mutu lingkungan, secara bertahap diusahakan pemindahannya ke suatu lokasi yang disesuaikan dengan Rencana Pembangunan Daerah dan Rencana Tata Kota serta memperhatikan ketentuan dalam Pasal 2 ayat (3).

2. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor : 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau untuk Penyediaan RTH Pemakaman

Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor : 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau untuk penyediaan RTH pemakaman, maka ketentuan bentuk pemakaman adalah sebagai berikut:

a. ukuran makam 1 m x 2 m;
b. jarak antar makam satu dengan lainnya minimal 0,5 m;
c. tiap makam tidak diperkenankan dilakukan penembokan/perkerasan;
d. pemakaman dibagi dalam beberapa blok, luas dan jumlah masing-masing blok disesuaikan dengan kondisi pemakaman setempat;
e. batas antar blok pemakaman berupa pedestrian lebar 150-200 cm dengan deretan pohon pelindung disalah satu sisinya;
f. batas terluar pemakaman berupa pagar tanaman atau kombinasi antara pagar buatan dengan pagar tanaman, atau dengan pohon pelindung;
g. ruang hijau pemakaman termasuk pemakaman tanpa perkerasan minimal 70% dari total area pemakaman dengan tingkat liputan vegetasi 80% dari luas ruang hijaunya. Pemilihan vegetasi di pemakaman disamping sebagai peneduh juga untuk meningkatkan peran ekologis pemakaman termasuk habitat burung serta keindahan.
h. Penyediaan RTH berdasarkan berdasarkan jumlah penduduk untuk unit lingkungan dengan jumlah penduduk 120.000 jiwa disediakan RTH dalam bentuk pemakaman dengan lokasi tersebar.
i. Kriteria pemilihan vegetasi untuk RTH ini adalah sebagai berikut:

- Sistem perakaran masuk ke dalam tanah, tidak merusak konstruksi dan bangunan;
- Batang tegak kuat, tidak mudah patah dan tidak berbanir;
- Sedapat mungkin mempunyai nilai ekonomi, atau menghasilkan buah yang dapat dikonsumsi langsung;
- Tajuk cukup rindang dan kompak, tetapi tidak terlalu gelap;
- Tahan terhadap hama penyakit;
- Berumur panjang;
- Dapat berupa pohon besar, sedang atau kecil disesuaikan dengan ketersediaan ruang;
- Sedapat mungkin merupakan tanaman yang mengundang burung.

3. Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 21 Tahun 2001 tentang Ketentuan-Ketentuan Pelayanan Pemakaman Umum dan Pengabuan Mayat

Berdasarkan Perda Kota Bandung Nomor 21 tahun 2011 hal-hal yang menyangkut dengan pemakaman di Kota Bandung yaitu sebagai berikut :

1. Jenis pelayanan pemakaman yang diberikan oleh Pemerintah Daerah meliputi:
    - Pelayanan penyediaan tanah makam;
    - Pelayanan pengangkutan mayat;
    - Pelayanan pemindahan/pembongkaran makam/pusara;
    - Pelayanan penyediaan tanah makam cadangan;
    - Pelayanan penyediaan tanah makam tumpang;
    - Pelayanan pemeliharaan kebersihan lingkungan makam;
    - Pelayanan penitipan mayat di rumah duka milik Pemerintah Daerah;
    - Pelayanan pemakaman pada tanah makam milik perorangan/keluarga.
2. Penggolongan tempat pemakaman umum adalah sebagai berikut :
    - TPU Islam untuk memakamkan orang-orang yang pada saat meninggal dunia beragama Islam;

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

3. Lahan makam yang berada di TPU dilarang untuk digunakan kepentingan lain selain keperluan pemakaman tanpa ijin Walikota atau Pejabat yang ditunjuk.
4. Untuk bentuk makam secara teknis berdasarkan perda ini yaitu:
    - Ukuran tanah makam ditetapkan maksimal 2 X 1 m^2 dengan kedalaman sekurang kurangnya 1,50m^2 dari permukaan tanah.
    - Kedalaman tanah makam tumpang sekurang-kurangnya 2 (dua) meter dari permukaan tanah untuk pemakaman mayat pertama.
    - Tiap petak makam diberi batu nisan yang bertuliskan :
        a. Nomor;
        b. Nama;
        c. Blok;
        d. Tanggal lahir;
        e. Tanggal meninggal/pemakaman.

2.6 Tinjauan Sistem Pengelolaan Lahan Pemakaman

Pihak-pihak yang terlibat dalam proses ketertiban dan pengelolaan lahan pemakaman ada tiga yaitu pemerintah, masyarakat dan swasta (Mulyana, 1994).

- **Peran Pemerintah**

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

- **Peran Masyarakat**

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

- **Peran Swasta**

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

2.7 Prinsip Penataan Tempat Pemakaman Umum

Menurut Hutauruk (2003), komponen penataan kawasan TPU terdiri dari petak makam, elemen vegetasi, jalur pejalan kaki, jalur kendaraan dan tempat parkir, plaza dan ruang terbuka, gedung pengelola TPU, elemen penanda, lampu penerangan, tempat duduk, gerbang, pagar, dan jaringan utilitas. Setiap komponen harus ditata sesuai dengan variabel penataan yang ada pada komponen tersebut seperti luas, bentuk, ukuran, jarak, letak, material permukaan dan lain-lain.Hal ini perlu diperhatikan karena dengan fasilitas yang baik maka TPU dapat optimal sebagai salah satu elemen sarana ruang terbuka hijau yang dapat dimanfaatkan selain untuk kepentingan pemakaman (sosial), tetapi juga untuk tempat rekreasi agar menghilangkan kesan mistis yang selama ini masyarakat rasakan. Selain itu berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 21 Tahun 2001 fasilitas-fasilitas yang harus tersedia pada tempat pemakaman umum (TPU) yaitu krematorium, tempat penyimpanan abu mayat, usungan mayat dan mobil jenazah. Fasilitas-fasilitas tersebut harus tersedia sebagai upaya dalam pelayanan kepada masyarakat pengguna sarana TPU.

Tabel II-1
Komponen Penataan Kawasan TPU

No.	Fasilitas Tempat Pemakaman Umum (TPU)
1.	Petak Makam
2.	Elemen Vegetasi
3.	Jalur Pejalan Kaki
4.	Jalur Kendaraan dan Tempat Parkir
5.	Plaza dan Ruang Terbuka
6.	Gedung Pengelola TPU
7.	Elemen Penanda
8.	Lampu Penerangan
9.	Tempat Duduk
10.	Gerbang
11.	Pagar
12.	Jaringan Utilitas
13.	Krematorium*
14.	Tempat Penyimpanan Abu Mayat*
15.	Usungan Mayat
16.	Mobil Jenazah

Sumber: Hutauruk, 2003

Keterangan: *) hanya untuk TPU Non Muslim

2.8 Rumusan Kriteria Penyediaan Lahan Pemakaman

Menurut Mulyana (1994), rumusan kriteria penyediaan lahan pemakaman yaitu pengaturan lokasi pemakaman dalam konteks tata ruang kota dan pengaturan lokasi pemakaman berdasarkan kedekatannya dengan elemen guna lahan lainnya.

2.8.1 Kriteria Lokasi Pemakaman dalam Konteks Tata Ruang Kota

Dalam konteks tata ruang kota, pengaturan lokasi pemakaman sebaiknya memperhatikan ukuran kota dan pembagian zona kotanya. Hal ini penting dilakukan mengingat lokasi pemakaman di dalam suatu zona kota akan berbeda kepentingan/fungsinya jika ukuran kotanya juga berbeda. Di samping itu, pengaturan tersebut dilakukan untuk memudahkan dalam pengembangan lokasi

pemakaman seiring dengan kecenderungan semakin besarnya ukuran suatu kota dan terjadinya perubahan karakteristik di setiap zona kota yang ada (Mulyana, 1994). Lebih jelasnya akan dijabarkan pada tabel berikut.

Tabel II-2
Kriteria Lokasi Pemakaman dalam Konteks Tata Ruang Kota

Kategori Ukuran Kota	Kriteria Lokasi Pemakaman			
	Pusat Kota	**Transisi Kota**	**Pinggir Kota**	**Luar Kota**
Kota Desa (3.000-25.000 Jiwa)	Layak, sebaiknya ditempatkan di kawasan yang rendah perkembangannya sebaiknya difungsikan sebagai RTH.	Layak, sebaiknya ditempatkan berdekatan dengan elemen kegiatan kota yang saling menunjang dan diberikan fungsi yang tegas.	Layak, sebaiknya ditempatkan berlawanan dengan arah perkembangan kota dan diberikan fungsi yang tegas.	Tidak layak.
Kota Kecil (25.000-100.000 Jiwa)	Layak, harus memiliki fungsi yang tegas, fungsi disesuaikan menurut kedekatan dengan elemen guna lahan lain.	Layak, sebaiknya ditempatkan berdekatan dengan elemen kegiatan kota yang saling menunjang dan diberikan fungsi yang tegas.	Layak, sebaiknya ditempatkan berlawanan dengan arah perkembangan kota dan diberikan fungsi yang tegas.	Tidak layak, sebaiknya diantisipasi sebagai alternatif pengembangan.
Kota Menengah (100.000-500.000 Jiwa)	Tidak layak, sebaiknya dipindah, atau jika dipertahankan harus disertai alasan khusus yang menegaskan kepentingan/fungsinya.	Layak, harus memiliki fungsi yang tegas, fungsi disesuaikan menurut kedekatan dengan elemen guna lahan lain.	Layak, sebaiknya ditempatkan berdekatan dengan elemen kegiatan kota yang saling menunjang dan diberikan fungsi yang tegas.	Layak, sebaiknya ditempatkan berlawanan dengan arah perkembangan kota dan diberikan fungsi yang tegas.
Kota Besar/ Metropolitan (> 500.000 Jiwa)	Tidak layak, sebaikya dipindah atau dilarang.	Layak, harus memiliki fungsi yang tegas, terutama sebagai RTH untuk paru-paru kot.a	Layak, harus memiliki fungsi yang tegas, fungsi disesuaikan menurut kedekatan dengan elemen guna lahan lain	Layak, sebaiknya ditempatkan berlawanan dengan arah perkembangan kota dan diberikan fungsi yang tegas.

Sumber: Mulyana, 1994

2.8.2 Kriteria Lokasi Pemakaman Berdasarkan Kedekatannya dengan Elemen Guna Lahan Lain

Berdasarkan kedekatannya dengan elemen guna lahan lain, lokasi pemakaman sebaiknya dimanfaatkan seoptimal mungkin dalam rangka

mewujudkan fungsi tata ruang kota secara keseluruhan. Hal ini penting dilakukan mengingat pemakaman juga mempunyai potensi dalam meningkatkan kualitas lingkungan hidup kota (misalnya sebagai ruang terbuka hijau untuk paru-paru kota), menciptakan keindahan dan memelihara nilai-nilai sejarah/budaya kota (berkenaan dengan pemakaman yang dapat berfungsi sebagai taman/monumen kota), dan mempunyai potensi dalam menjaga keutuhan fungsi suatu kawasan/kegiatan kota (berkenaan dengan pemakaman yang dapat berfungsi sebagai penyangga bagi kawasan/kegiatan yang membutuhkan perlindungan dari pengaruh adanya kawasan/kegiatan lain yang bertentangan fungsinya) (Mulyana, 1994). Lebih jelasnya akan dijabarkan pada tabel berikut.

Tabel II-3
Kriteria Lokasi Pemakaman Berdasarkan Kedekatannya dengan Elemen Guna Lahan Lain

Kategori Guna Lahan	Kriteria Lokasi Pemakaman	Alternatif Fungsi Bagi Pemakaman yang ada
Kawasan Lindung:		
• Kawasan yang Memberikan Perlindungan Kawasan Bawahannya.	Boleh berdekatan, tapi dilarang berada di kawasan lindung ini.	Kawasan Penyangga/RTH
• Kawasan Perlindungan Setempat		Kawasan Penyangga/RTH
• Kawasan Suaka Alam dan Cagar Budaya	Boleh berdekatan dan boleh berada di kawasan lindung ini.	Kawasan Penyangga/RTH
• Kawasan Rawan Bencana Alam	Boleh berdekatan, tapi dilarang berada di kawasan lindung ini.	Kawasan Penyangga/RTH
Kawasan Budidaya Pertanian:		
• Subur	Boleh berdekatan, tapi sebaiknya tidak berada di kawasan ini.	RTH
• Kurang Subur	Sebaiknya berdekatan atau berada di kawasan ini.	RTH
Kawasan Budidaya Non Pertanian		
Perumahan:		

Kategori Guna Lahan	Kriteria Lokasi Pemakaman	Alternatif Fungsi Bagi Pemakaman yang ada
• Berkepadatan Tinggi	Tidak boleh berdekatan	Taman/Monumen Kota*
• Berkepadatan Sedang	Boleh berdekatan	Taman/Monumen Kota/ RTH
• Berkepadatan Rendah	Sebaiknya berdekatan	Taman/Monumen Kota/ RTH
Perdagangan/Jasa	Tidak boleh berdekatan	Taman/Monumen Kota*
Industri:		
• Berpolusi/membahayakan Penduduk	Sebaiknya berdekatan	Kawasan Penyangga/ RTH
• Tidak Berpolusi	Sebaiknya tidak berdekatan	Taman/ Monumen Kota/ RTH
Perkantoran:		
• Perkantoran Pemerintah	Sebaiknya tidak berdekatan.	Taman/ Monumen Kota/ RTH
• Perkantoran Swasta	Sebaiknya tidak berdekatan.	Taman/ Monumen Kota/ RTH
• Kompleks Militer	Sebaiknya berdekatan.	Kawasan Penyangga/RTH
Kategori Sarana (Fasilitas)		
Pendidikan	Boleh berdekatan	Taman/ Monumen Kota/ RTH
Kesehatan:		
• Rumah Sakit	Sebaiknya berdekatan	Kawasan Penyangga/ RTH
• Puskesmas	Boleh berdekatan	Taman/ Monumen Kota/ RTH
Peribadatan	Boleh berdekatan	Taman/ Monumen Kota/ RTH
Rekreasi dan atau Olahraga	Boleh berdekatan	Taman/ Monumen Kota/ RTH
Kategori Prasarana (utilitas)		
Terminal Angkutan Jalan Raya:		
• Penumpang	Sebaiknya tidak berdekatan.	Kawasan Penyangga/ RTH
• Barang	Boleh berdekatan	Kawasan Penyangga/ RTH
Stasiun Kereta Api	Sebaiknya berdekatan	Kawasan Penyangga/ RTH
Lapangan Terbang (Bandara)	Sebaiknya berdekatan	Kawasan Penyangga/ RTH
Tempat Pembuangan Sampah	Sebaiknya berdekatan	Kawasan Penyangga/ RTH
Jalan:		
• Arteri	Boleh berdekatan	RTH

Kategori Guna Lahan	Kriteria Lokasi Pemakaman	Alternatif Fungsi Bagi Pemakaman yang ada
• Kolektor	Sebaiknya berdekatan	Taman/ Monumen Kota/ RTH
• Lokal	Sebaiknya berdekatan	Taman/ Monumen Kota/ RTH
• Rel Kereta Api	Sebaiknya berdekatan	Kawasan Penyangga/ RTH

Sumber: Mulyana, 1994

Keterangan: *) jika tetap dipertahankan karena memungkinkan ditingkatkan fungsinya.

2.9 Evaluasi

Evaluasi secara umum diartikan sebagai sebuah penaksiran (*apprasial*) pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*) kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Menurut Dunn (2002), evaluasi memiliki fungsi utama dalam analisis kebijakan antara lain :

1. Memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik.
2. Memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefenisikan dan mengoperasikan tujuan dan target.
3. Memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.

Menurtu Dunn (2002), pada dasarnya terdapat tiga evaluasi kebijakan, antara lain :

a. Evaluasi Semu (*Pseudo Evaluation*)

Evaluasi semu merupakan pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan tanpa berusaha menanyakan manfaat atau nilai-nilai dari hasil tersebut terhadap individu, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan.

b. Evaluasi Formal

Merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan, tetapi mengevaluasi hasil tersebut atas dasar tujuan program kebijakan yang diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Perbedaan evaluasi formal dengan evaluasi semu adalah bahwa evaluasi formal menggunakan undang-undang, dokumen-dokumen, program, dan wawancara dengan pembuat kebijakan dan administrator untuk mengidentifikasikan, mendefenisikan, dan menspesifikasikan tujuan dan target kebijakan. Kelayakan dari tujuan dan target yang diumumkan secara formal tersebut tidak ditanyakan.

Evaluasi formal terbagi ke dalam dua tipe :

1. Evaluasi Sumatif

Yang menjadi fokus penelitiannya adalah tujuan pelaksanaan program, kebijakan atau produk intervensi, sehingga output yang diperoleh berupa penilaian umum terhadap keefektifan program dan penilaian kondisi-kondisi yang dapat membuat program tersebut menjadi efektif.

2. Evaluasi Formatif

Tujuannya yaitu untuk menilai kinerja program kebijakan dan sejenisnya yang sedang berlangsung dan memfokuskan pada kekuatan dan kelemahannya secara spesifik. Output yang dihasilkan adalah rekomendasi untuk meningkatkan kinerja program pada tahap selanjutnya.

Evaluasi formal juga dibagi berdasarkan kontrol langsung dan tidak langsung, evaluator dapat memanipulasi secara langsung tingkat pengeluaran, campuran program, atau karakteristik kelompok sasaran. Sedangkan kontrol tidak langsung, masukan, dan proses kebijakan tidak dapat dimanipulasi secara langsung.

c. Evaluasi Keputusan Teori

Perbedaan pendekatan evaluasi ini dengan evaluasi semu dan evaluasi formal adalah bahwa evaluasi keputusan teoritis berusaha memunculkan dan memuat eksplisit tujuan dan target dari pelaku kebijakan baik yang tersembunyi maupun yang dinyatakan.