

ABSTRAK

Salah satu tujuan desentralisasi dan otonomi daerah, adalah keinginan untuk meningkatkan dan mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat¹. Melalui kebijakan otonomi daerah, pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri¹. Dengan harapan, pelayanan publik kepada masyarakat di daerah, dapat terselenggara dengan lebih cepat, dekat, dan tidak diskriminatif¹.

Berdasarkan hal tersebut di atas dalam kaitannya dengan isu strategis upaya mengoptimalkan dan meningkatkan pelayanan pemakaman perlu dilaksanakan sebagai hakekat pelayanan publik dalam pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang sesuai dengan kebutuhan standar pelayanan publik¹. Pelayanan di bidang pemakaman meliputi jenis pelayanan pemakaman yang diberikan oleh Pemerintah Daerah meliputi pelayanan penediaan tanah makam; pelayanan pengangkutan mayat; pelayanan pemindahan/ pembongkaran makam/pusara, pelayanan penyediaan tanah makam cadangan, pelayanan penyediaan tanah makam tumpeng, pelayanan pemeliharaan kebersihan lingkungan makam, pelayanan penitipan mayat di rumah duka milik Pemerintah Daerah, pelayanan penggalian dan pengurukan tanah makam.

Penyediaan ruang untuk permakaman merupakan kebutuhan dasar bagi kehidupan masyarakat, karena pada akhir kehidupan manusia pasti membutuhkan tempat penguburan¹. Seperti dikemukakan oleh Eko

Budihardjo bahwa pembangunan sebuah kota membutuhkan ketersediaan fasos, fasum, lapangan kerja, pendidikan, rekreasi, perbelanjaan, taman, kuburan dan lain-lain (Eko Budihardjo, 1997: 89)\1 Permakaman dikategorikan sebagai ruang public (*public space*) yang harus sudah dipersiapkan bahkan untuk beberapa generasi (Eko Budihardjo, 1997: 29)\1 Dengan demikian pembangunan makam sebagai pemenuhan kepentingan umum sekaligus sebagai ruang publik menjadi tugas, kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah Daerah\1 Hal ini dipertegas dalam Pasal 10 huruf k UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang menyebutkan bahwa pembangunan tempat pemakaman umum dikategorikan sebagai kepentingan umum, sehingga Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah harus menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum\1

Sehubungan uraian di atas, Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul akan menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Permakaman di Kabupaten Gunungkidul\1 Rancangan Perda ini dilatar belakangi adanya empat faktor yang sangat berpengaruh yaitu (1) terbatasnya ruang untuk Permakaman; (2) pesatnya pertumbuhan penduduk; (3) pesatnya pertumbuhan pemukiman yang dibangun oleh para pengembang (developer perumahan), dan (4) pengelolaan permakaman yang selama ini diselenggarakan oleh kelurahan dan masyarakat nampaknya perlu ditata Kembali sebagai bentuk preventif penyelenggaraan permakaman ke depan\1

Berdasarkan ke empat faktor di atas, Pemerintah Kabupaten Gunungkidul mengusahakan agar seluruh proses layanan kepada masyarakat dapat berjalan dengan baik, hal ini sesuai dengan tugas, wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah untuk memberikan solusi atas permasalahan yang ada dalam kehidupan masyarakat¹. Oleh karena itu Pemerintah Kabupaten Gunungkidul wajib untuk memberikan respon atas kebutuhan makam sehingga kebutuhan masyarakat dapat terlayani dengan baik serta pengelolaan makam dapat terselenggara dengan memperhatikan tertib administrasi, dan peningkatan kualitas makam sebagai ruang terbuka hijau di kawasan perkotaan (RTHKP) yang sehat, indah, bersih, nyaman dan berkelanjutan¹

Pertambahan penduduk dan pertumbuhan pemukiman tersebut berdampak pada kebutuhan lahan yang harus dipersiapkan oleh Pemerintah Kabupaten Gunungkidul¹. Pesatnya pertumbuhan penduduk Kabupaten Gunungkidul disebabkan berbagai faktor yaitu Kabupaten Gunungkidul yang termasuk kabupaten di DIY yang nyaman untuk hidup dan menjadi rujukan untuk para pensiunan dari kota besar untuk bermukim di hari tua, disamping itu jumlah angka kelahiran yang terus meningkat lebih besar dibanding jumlah kematian maupun jumlah mutasi datang lebih besar dari jumlah mutasi pergi¹. Selain faktor lokasi yang strategis, mutasi penduduk juga dipengaruhi oleh keberadaan sekolah dan perguruan tinggi yang menarik bagi siswa dan mahasiswa dari luar DIY bahkan luar negeri untuk menimba ilmu di DIY¹. Maka penyelenggaraan

Pemakaman di Kabupaten Gunungkidul perlu diatur dalam payung hukum yang lebih jelas melalui perumusan Rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan Pemakaman di Kabupaten Gunungkidul\1

1.1. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan, yaitu:

1. Apa saja masalah yang dihadapi oleh masyarakat dan pemerintah Kabupaten Gunungkidul tentang Penyelenggaraan Pemakaman dalam kaitan dengan kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat?
2. Seberapa perlu pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul tentang Penyelenggaraan Pemakaman dalam rangka pemecahan masalah tersebut?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul tentang Penyelenggaraan Pemakaman?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan serta arah pengaturan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul tentang Penyelenggaraan Pemakaman?

1.2. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan indentifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul tentang Penyelenggaraan Pemakaman dapat diuraikan berikut ini\1

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul tentang Penyelenggaraan Pemakaman\1
2. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pemakaman sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat\1
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul tentang Penyelenggaraan Pemakaman\1
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul tentang Penyelenggaraan Pemakaman\1

Kegunaan penyusunan naskah akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul tentang Penyelenggaraan Pemakaman\1

1.3. Metode Kajian

1. Metode Pendekatan

Kajian ini berfokus pada substansi hukum yang mengatur tentang Penyelenggaraan Pemakaman¹. Oleh karena itu, pendekatan hukum normatif dan empiris digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini¹. Tujuan yurisprudensi empiris adalah untuk mengkaji pokok bahasan yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Pemakaman di Kabupaten Gunungkidul¹. Pendekatan hukum normatif merupakan studi penelitian dokumenter yang analisisnya terdiri dari peraturan perundang-undangan dan berbagai kebijakan yang berkaitan dengan isu-isu pokok Penyelenggaraan Pemakaman serta dokumen-dokumen lain yang berhubungan dengan Penyelenggaraan Pemakaman¹.

2. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini diklasifikasikan menjadi dua jenis:

- a) Data Primer¹. Sumber data primer ini adalah hasil observasi lapangan dan wawancara; dan
- b) Data Sekunder¹. Sumber data sekunder ini meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tertier, yang meliputi: Undang-undang, Peraturan Pemerintah dan peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan kebijakan tentang Penyelenggaraan Pemakaman¹.

3. Metode Pengumpulan Data

Wawancara mendalam dengan pemangku kepentingan dan diskusi intensif dengan narasumber terkait dan kelompok terbatas melalui *Focus Group Discussion* (FGD) dilakukan untuk mendapatkan data primes\1 Perolehan informasi dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder serta bahan hukum tersier, dilakukan melalui studi dokumen atau kepustakaan dan mempelajari bahan pustaka yang erat kaitannya dengan pokok bahasan\1

4. Metode Analisis Data

Beberapa metode analisis data diperlukan untuk memecahkan masalah dan mencapai tujuan yang ditetapkan dalam kajian ini\1 Empat metode analisis data yang digunakan dalam kajian ini\1 Pertama, analisis hukum\1 Analisis hukum dalam rangka mengkaji mengenai penormaan yang kemudian diatur dalam bentuk Peraturan Daerah\1 Analisa yang dilakukan yaitu analisa bahan hukum berupa peraturan perundangan-undangan\1 Bentuknya berupa evaluasi atas peraturan perundangan dengan mengkaji asas perundang-undangan baik aturan yang lebih tinggi dan yang lebih rendah, lebih dulu dengan yang kemudian disahkan, yang khusus dengan yang umum\1 Selain secara substansi obyek pengaturan juga pada kewenangan yang dimiliki Kabupaten Gunungkidul mengenai Penyelenggaraan Pemakaman di Kabupaten Gunungkidul\1 Teknik analisis data dilakukan secara induktif, semua data yang ada diinterpretasikan dan dideskripsikan berdasarkan teori

yang ada\1 Kedua, analisis konseptual\1 Dalam menyusun peraturan perundang-undangan, diperlukan analisis konseptual untuk lebih memahami apa yang akan diatur\1 Dalam konsteks ini, adalah mengenai Penyelenggaraan Pemakaman\1 Ketiga, analisis komparatif\1 Analisis komparatif dilakukan dengan membandingkan secara nyata pengaturan dan pelaksanaan Penyelenggaraan Pemakaman peraturan lama dan baru\1 Hasil perbandingan ini dapat digunakan untuk memberikan pedoman pengaturan Penyelenggaraan Pemakaman yang baru\1 Kempat, analisis *Regulatory Impact Assessment*\1 *Regulatory Impact Assessment* (RIA) merupakan metode dalam penyusunan kebijakan dengan pendekatan yang diharapkan bisa mengakomodasi semua kebutuhan dalam penyusunan perundang-undangan\1 Metode RIA adalah kerangka analisis mendalam terhadap dampak ekonomi dan sosial dari suatu regulasi dan konsultasi dengan para pemangku kepentingan (stakeholders)\1 Metode RIA membantu penyusunan Naskah Akademik menentukan apakah peraturan perundang-undangan tersebut menimbulkan dampak negatif atau tidak