



NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN GRESIK TENTANG PENGELOLAAN PEMAKAMAN

Tim Penyusun :

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN
KEPADA MASYARAKAT**

**Disusun Atas Kerjasama :
PEMERINTAH KABUPATEN GRESIK**

Dengan

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA
MASYARAKAT
UNIVERSITAS JEMBER
Tahun 2024**

DAFTAR ISI

Halaman Depan.....	i
Kata Pengantar	ii
Daftar Isi.....	iii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Identifikasi Masalah.....	4
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik..	5
1.4 Metode.....	6
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS.....	12
2.1 Kajian Teoritis.....	12
2.1.1 Kewenangan Pembentuk Peraturan Daerah	12
2.1.2 Konsep Pelayanan Publik	15
2.1.3 Konsep Pelayanan Pemakaman	16
2.2 Kajian Terhadap Asas.....	19
2.3 Kajian Terhadap Praktik Pelaksanaan	20
2.4 Kajian metode <i>Rule, Opportunity, Capacity,</i>	21
<i>Communication, Interest, Process and Ideology (ROCCIP)</i>	
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT.....	28
3.1 Kondisi Hukum	28
3.2 Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan	29
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, LANDASAN YURIDIS, DAN LANDASAN SOSIOLOGIS	37
4.1 Landasan Filosofis.....	37
4.2 Landasan Sosiologis	40
4.3 Landasan Yuridis	41
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN.....	46
5.1 Jangkauan Pengaturan	46
5.3 Ruang Lingkup Materi Muatan.....	48
BAB VI PENUTUP.....	65
6.1 Kesimpulan.....	65
6.2 Saran.....	65

DAFTAR PUSTAKA.....	66
----------------------------	-----------

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Adanya peningkatan jumlah penduduk berdampak pada peningkatan kebutuhan tanah untuk masyarakat. Hal ini ditengarai karena tingginya kebutuhan akan tempat hunian, sarana dan prasarana serta utilitas, seperti kebutuhan tempat tinggal (rumah), lahan terbuka hijau, dan lahan pemakaman. Keadaan ini menjadi perhatian penting tentang kebutuhan lahan dan pengelolannya, tidak hanya lahan hunian atau tempat tinggal (rumah), lahan pemakaman juga menjadi perhatian penting.

Fasilitas pemakaman merupakan suatu hal yang mutlak adanya dalam rangka melayani masyarakat, karena fasilitas pemakaman merupakan sesuatu yang harus disediakan tidak berbeda dengan fasilitas perkantoran, perumahan, pasar, dan kesehatan, seluruhnya itu membutuhkan lahan, maka dampaknya terdapat persaingan penyediaan lahan dan pengaturannya yang terlebih dahulu diprioritaskan, meskipun seharusnya seluruhnya bersama-sama menjadi prioritas.¹

Penyediaan dan pengelolaan pemakaman merupakan kebutuhan dasar masyarakat, karena akhir kehidupan manusia pasti membutuhkan tempat pemakaman. Sebagaimana pendapat Eko Budiharjo, pembangunan sebuah kota membutuhkan ketersediaan fasos, fasum, lapangan kerja, pendidikan, rekreasi, perbelanjaan, taman, pemakaman dan lain-lain.² Tempat pemakaman merupakan bagian dari ruang publik (*publik space*) yang sudah dipersiapkan atau disediakan, bahkan sampai beberapa generasi yang akan datang.³ Dengan demikian, ketersediaan lahan pemakaman menjadi wujud pemenuhan kepentingan umum, sekaligus

¹ Gregorius Agung Dwinurcahyo and Tony Winata, "PEMAKAMAN MASA DEPAN RAMAH LINGKUNGAN DI CISAUK," *Jurnal STUPA* 3, no. 2 (Oktober 2021): 1704, <https://doi.org/10.24912/stupa.v3i2.12451>.

² Eko Budihardjo, *Tata Ruang Perkotaan* (Bandung: Alumni, 1997), 89.

³ Eko Budihardjo, 29.

sebagai ruang publik yang menjadi kewajiban pemerintah daerah untuk menwujudkannya, termasuk Pemerintah Kabupaten Gresik.

Kabupaten Gresik secara geografis memiliki dua bagian wilayah, yaitu Gresik daratan dan pulau Bawean. Luas wilayah Kabupaten Gresik sebesar 1.191,26 kilometer persegi. Kabupaten Gresik terdiri dari 18 kecamatan, 330 desa, dan 26 kelurahan.⁴ Jumlah seluruh penduduk Kabupaten Gresik tahun 2023 sebanyak 1.304.203 jiwa. Penduduk laki-laki berjumlah 655.295 jiwa dan penduduk perempuan berjumlah 648.908.⁵

Luas wilayah dan jumlah penduduk Kabupaten Gresik membutuhkan pengelolaan dan pengaturan yang baik kedepannya. Luas wilayah Kabupaten Gresik dapat didistribusikan keperuntukannya yang seimbang, mengingat Kabupaten Gresik merupakan kabupaten industri. Keseimbangan antara kebutuhan wilayah atau lahan untuk permukiman atau perumahan penduduk, kebutuhan wilayah atau lahan untuk industri, kebutuhan wilayah atau lahan untuk pertanian, kebutuhan wilayah atau lahan untuk wilayah terbuka hijau, dan termasuk kebutuhan wilayah atau lahan untuk pemakaman. Keseimbangan kebutuhan wilayah atau lahan dengan jumlah penduduk yang ada di Kabupaten Gresik perlu strategi yang baik agar wilayah terdistribusi secara proporsional dan seimbang dengan kebutuhan.

Seperti lahan pemakaman, lahan pemakaman hampir seluruhnya berada di wilayah desa dan yang berwenang adalah desa, hal tersebut berdasarkan historis lahan pemakaman yang memang mulai dari awal dimiliki oleh desa. Pemerintah kecamatan dan pemerintah daerah belum memiliki lahan pemakaman tersendiri. Selain itu lahan pemakaman yang ada di setiap desa sudah berkurang jumlahnya, mengingat lahan

⁴ BPS Kabupaten Gresik, *Kabupaten Gresik Dalam Angka 2024*, vol. 22, 2024 (Gresik: BPS Kabupaten Gresik, 2024), 5.

⁵ BPS Kabupaten Gresik, 22, 2024:56.

pemakaman yang ada telah terisi atau dimanfaatkan sebagai pemakaman orang yang telah meninggal.⁶

Keadaan di atas menimbulkan beberapa persoalan. Bahwa lahan pemakaman yang ada di setiap desa di kabupaten Gresik mulai berkurang, selain itu diperlukan adanya lahan pemakaman yang dimiliki oleh pemerintah kecamatan dan pemerintah daerah. Permasalahan lainnya pengelolaan pemakaman, agar proses atau pelaksanaan pemakaman menjadi lebih tertib dan lebih baik.

Melihat dari peraturan perundang-undangan yang ada. Pemerintah Daerah memiliki kewenangan mengatur tentang pemakaman. Secara umum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang. Pasal 14 undang-undang ini memberikan kewenangan urusan wajib kepada pemerintah daerah yang salah satunya adalah perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; penyediaan sarana dan prasarana umum; pelayanan pertanahan.

Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang yang dilakukan pemerintah daerah dapat merujuk pada Pasal 28 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Pasal 28 tersebut memberi arah bahwa perencanaan tata ruang wilayah kota tidak jauh berbeda dengan perencanaan tata ruang wilayah kabupaten, namun demikian ada tambahan, salah satunya adalah rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau. Merujuk pada penjelasan undang-undang menyatakan bahwa ruang terbuka hijau publik merupakan ruang terbuka hijau yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah daerah kota yang digunakan untuk kepentingan masyarakat secara umum. Yang termasuk

⁶ Hasil diskusi dengan DPRD Kabupaten Gresik Komisi III.

ruang terbuka hijau publik, antara lain adalah taman kota, taman pemakaman umum dan lainnya.

Selain itu merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 Tentang Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman, Pemerintah Daerah berwenang untuk menunjuk, menetapkan, dan memberi hak atas tanah untuk keperluan tempat pemakaman. Pasal 2 dalam Peraturan Pemerintah Tersebut menyatakan bahwa “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...”. berdasarkan pasal ini pemerintah berwenang menunjuk dan menetapkan lokasi tanah untuk keperluan pemakaman umum.

Beberapa peraturan perundang-undangan di atas telah menegaskan kewenangan pemerintah daerah mengelola dan menyediakan lahan pemakaman. Landasan yuridis berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut menjadi dasar bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam mengelola dan mengadakan lahan pemakaman.

Berdasarkan latar belakang tersebut memandang perlu dirumuskan suatu peraturan daerah mengenai pengelolaan pemakaman. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gresik menginisiasi terumuskannya rancangan Peraturan Daerah mengenai pengelolaan pemakaman.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas telah diungkapkan bahwa permasalahan pemakaman, seperti pengelolaan pemakaman dan penyediaan lahan pemakaman menjadi persoalan penting di Kabupaten Gresik. Pentingnya adanya suatu peraturan daerah yang dapat mengatasi permasalahan pemakaman tersebut sangat dibutuhkan oleh masyarakat Kabupaten Gresik.

Namun demikian, pengidentifikasian masalah sebagai bahan dasar dan pertimbangan penting atau tidaknya, serta muatan apa saja yang perlu diatur di dalam Rancangan Peraturan Daerah yang akan disusun. Oleh karena itu perlu disusun terlebih dahulu identifikasi masalah yang ada. Identifikasi masalah tersebut terurai dalam beberapa hal sebagai berikut:

1. Apa permasalahan yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik dalam Pengelolaan Pemakaman?
2. Mengapa perlu dibentuk Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Tentang Pengelolaan Pemakaman?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Tentang Pengelolaan Pemakaman?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Tentang Pengelolaan Pemakaman?

1.3 Tujuan dan Kegunaan

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka dapat ditentukan tujuan dan kegunaan dari kegiatan penelitian dalam rangka penyusunan Naskah Akademik ini, adapun tujuan dan kegunaannya adalah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi permasalahan yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik dalam pengelolaan pemakaman.
2. Menganalisis perlunya dibentuk Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Tentang Pengelolaan Pemakaman.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Tentang Pengelolaan Pemakaman

4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Tentang Pengelolaan Pemakaman.

1.4 Metode

Penyusunan naskah akademik merupakan kegiatan penelitian hukum. Sebagai kegiatan penelitian hukum, penyusunan naskah akademik tidak terlepas dari metode penelitian, karena metode penelitian berperan penting dalam pelaksanaan penelitian. Bahkan, keabsahan suatu penelitian ditentukan oleh ketepatan metode penelitian yang digunakan. Johnny Ibrahim menyatakan bahwa dalam pelaksanaan penelitian ada dua hal penting yang harus dipahami oleh peneliti, *pertama* memahami hakekat ilmu pengetahuan yang akan diteliti; *kedua*, peneliti harus memahami metodologi ilmu yang akan diteliti.⁷

Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa secara bahasa makna metode artinya “jalan ke”, namun dalam pelaksanaan penelitian metode dimaknai sebagai: (1) suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian; (2) suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan; dan (3) cara tertentu untuk melaksanakan suatu prosedur.⁸ Apa yang diungkapkan Soerjono Soekanto bahwa metode dalam pelaksanaan sebagai suatu tipe pemikiran suatu penelitian dan suatu prosedur pelaksanaan penelitian menunjukkan pentingnya metode penelitian, dengan demikian metode penelitian yang mengarahkan dan menjalankan suatu penelitian.

Penyusunan Naskah Akademik merupakan kegiatan penelitian hukum sehingga tidak terlepas dari metode penelitian hukum. Dalam penyusunan atau penentuan metode penelitian hukum hendaklah ditentukan terlebih dahulu tipe penelitian. Kemudian, peneliti menentukan

⁷Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumidia, 2006), 26.

⁸Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI-Press, 2010), 5.

pendekatan penelitian yang disesuaikan dengan tipe penelitian. Terakhir peneliti menentukan bahan hukum dan menganalisa bahan hukum tersebut.

a. Tipe Penelitian

Tipe penelitian dalam penyusunan naskah akademik ini adalah tipe penelitian yuridis normatif, tipe penelitian ini mengkaji dan menelaah permasalahan-permasalahan hukum dengan kaidah-kaidah hukum yang berlaku dengan luaran yang bersifat preskripsi (yang seharusnya).

b. Pendekatan Penelitian

Dalam tipe penelitian yuridis normatif, telah tersedia beberapa pendekatan sebagai instrumen menganalisis, pendekatan tersebut terdiri dari: (1) pendekatan perundang-undangan (*statute approach*); (2) pendekatan kasus (*case approach*); (3) pendekatan historis (*historical approach*); (4) pendekatan perbandingan (*comparative approach*); dan (5) pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁹

Pendekatan perundang-undangan adalah menelaah semua peraturan perundang-undangan dan semua regulasi yang ada hubungannya dengan permasalahan hukum yang sedang diteliti atau di analisa. Sedangkan pendekatan kasus adalah mengkaji kasus-kasus tertentu yang telah diputus oleh pengadilan, namun fokus kajian pada pendekatan kasus ini adalah *ratio decidendi* yakni pertimbangan hakim sehingga nantinya menjadi argumentasi dalam pemecahan persoalan-persoalan hukum yang sedang diteliti. Sementara pendekatan historis adalah mempelajari perkembangan yang melatarbelakangi permasalahan yang sedang dihadapi, namun demikian, pendekatan historis ini biasanya dilakukan oleh peneliti yang kajiannya mengarah pada kajian filsafat

⁹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenadamedea Group, 2016), 133.

hukum. Kemudian yang dimaksud dengan pendekatan perbandingan adalah membandingkan undang-undang dari satu negara dengan undang-undang dari negara yang lain dalam persoalan yang sama. Terakhir adalah pendekatan konseptual yaitu pendekatan dengan mengkaji doktrin-doktrin atau pendapat-pendapat ahli hukum yang akhirnya peneliti dapat menemukan konsep-konsep atau ide-ide yang relevan dengan permasalahan hukum yang sedang dikaji.¹⁰

Pendekatan yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan dipilih dengan alasan bahwa pendekatan ini dapat menganalisa beberapa peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penyusunan raperda tentang Pengelolaan Pemakaman, sehingga raperda yang dirumuskan benar-benar tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya dan amanat peraturan-perundang yang lebih tinggi dapat diimplementasikan serta dapat disusun secara sistematis.

Sedangkan untuk pendekatan konseptual sebagai pendekatan pendukung, karena tidak seluruh perumusan Raperda tentang Pengelolaan Pemakaman bersumber pada peraturan perundang-undangan di atasnya namun juga bersumber pada kearifan lokal atau aspirasi dari masyarakat, dengan demikian pendekatan konseptual perlu untuk mendukung perumusan naskah akademik ini.

c. Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penelitian hukum terdiri dari dua, yakni (1) bahan hukum primer dan (2) bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer bahan hukum yang bersifat otoritatif, artinya mempunyai otoritas

¹⁰Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*.

atau bersifat mengikat. Bahan hukum primer dalam naskah akademik ini adalah:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
3. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana;
4. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
5. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
6. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
7. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman;
8. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dua kali dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang;
9. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
10. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang;
11. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman;

12. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana;
13. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
14. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
15. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
16. Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 8 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gresik Tahun 2010 – 2030.

Sementara asas-asas hukum, teori hukum dan doktrin akan merupakan bahan hukum sekunder yang diperoleh dari penelusuran atas buku-buku dan hasil penelitian dalam bidang hukum. Selain bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, dalam penyusunan naskah akademik ini juga menggunakan bahan non hukum, yaitu hasil-hasil penelitian dalam bidang ilmu non hukum, tetapi memiliki relevansi dengan tema atau isu hukum dalam naskah akademik ini.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1. Kajian Teoritis

2.1.1. Kewenangan Pembentuk Peraturan Daerah

Daerah memiliki wewenang dalam membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, meningkatkan peran dan pemberdayaan. Dalam hal ini sejalan dengan prinsip otonomi daerah. Dalam menyelenggarakan

otonomi daerah harus selalu berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan aspirasi. Batasan konsep desentralisasi dikemukakan oleh banyak ahli pemerintahan. Berbeda dalam sudut pandang para ahli mengakibatkan Batasan sulit diperoleh. Hakekat otonomi daerah adalah adanya kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan maupun pengelolaan daerah termasuk di dalamnya pengelolaan keuangan.

Dalam era otonomi daerah tidak sekedar menjalankan instruksi dari pusat, tetapi harus mempunyai keleluasaan untuk meningkatkan kreativitas dalam mengembangkan potensi. Kemandirian harus melekat dan meningkat didalam pemerintah daerah, mengurangi ketergantungan pemerintah pusat, tidak sekedar pembiayaan tetapi juga kemampuan mengelola daerah. Langkah pemerintah daerah diharapkan semakin mendekatkan dalam memberikan layanan publik. Adanya kepercayaan diri diharapkan tingkat partisipasi (dukungan) publik semakin tinggi. Kewenangan yang bersumber dari rakyat di limpahkan kepada presiden. Kemudian presiden sebagai penanggung jawab pemerintahan pusat melalui undang undang menyerahkan dan atau melimpahkan sebagian kewenangannya kepada daerah dengan cara desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.¹¹

Hamid S. Attamini dengan mengacu kepustakaan belanda memberikan pengertian atribusi sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh konstitusi (grondwet) atau oleh pembentuk Undang Undang yang diberikan kepada suatu organ negara baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. Hal ini sejalan dengan Indro Harto yang mengemukakan atribusi pada atribusi memberikan kewenangan

¹¹ Hanif Nurcholis Teori dan praktik pemerintahan dan otonom daerah, Penerbit Grasindo, Jakarta, 2005, hlm 66.

pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan.¹²

Pemerintahan daerah memiliki otonomi, dalam konteks Indonesia Pemerintah Daerah dibedakan dengan istilah Pemerintahan Daerah, Pemerintahan Daerah adalah badan atau organisasi yang lebih merupakan bentuk pasifnya, sedangkan Pemerintah Daerah merupakan bentuk aktifnya. Dengan kata lain, Pemerintahan Daerah adalah kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.¹³ Pemerintahan daerah (*local government*), yaitu mempunyai kewenangan mengatur (*rules making = regeling*) dan mengurus (*rules application = bestuur*) kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri. Dalam istilah administrasi publik masing-masing wewenang tersebut lazim disebut wewenang membentuk kebijakan (*policy making*) dan wewenang melaksanakan kebijakan (*policy executing*) (Bhenyamin Hoesein, 2002) mengatur merupakan perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku umum. Dalam konteks otonomi daerah, norma hukum tertuang dalam peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang bersifat pengaturan. Sedangkan mengurus merupakan perbuatan menerapkan norma hukum yang berlaku umum pada situasi konkret dan individual (*beschikking*) atau perbuatan material berupa pelayanan dan pembangunan obyek tertentu (Bhenyamin Hoesein, 2002).¹⁴

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan³. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang, karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-

¹² Azmi Fendri, Pengaturan kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dalam pemanfaatan sumberdaya mineral dan batu bara, PTRaja grafindo, Jakarta, 2016, Hlm 173.

¹³ Baca Makalah Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah dan Parlemen Di Daerah*, www.legalitas.org, Rabu 5 Oktober 2016.

¹⁴ *Ibid*.

unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijaksanaan; dan f) kebajikan.¹⁵

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo merupakan kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.¹⁶

Apabila mengacu pada teori wewenang sebagaimana terurai di atas, maka dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kewenangan pembentukan Perda tidak terletak pada kekuasaan DPRD, melainkan berada pada kekuasaan dua lembaga atau dua organ sekaligus, yaitu pada kewenangan DPRD dan Pemerintah Daerah. Sebab tidak ada kewenangan pembentukan Perda yang hanya dilakukan oleh DPRD tanpa Pemerintah. Secara teoritis sebutan legislatif terhadap DPR/D, apabila mengacu pada ajaran Trias Politica sebenarnya kurang tepat, sebab sesuai dengan kewenangan pembentukan undang-undang atau Perda, selalu pembentukannya berada pada dua lembaga/ organ tersebut. Oleh karena itu, daerah sebagai bagian dari wilayah hukum negara kesatuan republik Indonesia yang menganut sistem negara hukum, maka sangat diperlukan adanya produk hukum daerah dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah. Peraturan daerah merupakan instrumen penting dalam mengelola pemerintahan daerah untuk mengatur berbagai sektor yang dikelola. Keberadaan Perda sangat

¹⁵ Rusadi Kantaprawira, Hukum dan Kekuasaan, Makalah, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998), h. 37-38

¹⁶ Miriam, Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998.

penting untuk menentukan arah pembangunan yang diselenggarakan dengan kekhasan daerah serta segala sumber daya yang dimilikinya.¹⁷

2.1.2. Konsep Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan elemen yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintah. Pelayanan publik secara sederhana dipahami oleh berbagai pihak sebagai pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Semua barang dan jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah kemudian disebut sebagai pelayanan publik.¹⁸ Pelayanan publik secara ringkas dapat diartikan sebagai layanan yang diberikan oleh pemerintah kepada warga negaranya baik secara langsung maupun tidak langsung.¹⁹ Pendapat tersebut menunjukkan bahwa pada dasarnya pemerintah memiliki peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Mengacu pada pendapat para ahli di atas menjadikan bukti bahwa pelayanan publik merupakan bentuk layanan yang diberikan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakatnya. Pelayanan publik juga harus mengacu dan didukung oleh Undang Undang atau regulasi yang berlaku sehingga dapat dijadikan acuan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Pelayanan Publik telah diatur menggunakan UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dimana negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ruang lingkup pelayanan publik terbagi menjadi pelayanan barang publik dan jasa

¹⁷ Muhammad Suharjono, *Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah*, DIH, Jurnal Ilmu Hukum, Pebruari 2014, Vol. 10, No. 19, hal. 21-37.

¹⁸ Agus Dwiyanto, *Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*, Gadjah Mada Press, Yogyakarta, hlm. 81.

¹⁹ Putra Fadhillah, *New Public Governance*, UB Press, Malang, hlm. 102.

publik, yang meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya. Oleh karena itu, pengelolaan pemakaman di Daerah perlu kajian yang komperhensif baik ruang terbuka hijau dan bagaimana memberikan pelayanan umumnya. Ruang terbuka hijau adalah untuk dapat menjamin bahwasanya pemakaman telah terencana baik tata ruang dan presentase minimal dari luas wilayah perkotaannya. Salah satunya adalah tempat pemakaman umum.

2.1.3. Konsep Pelayanan Pemakaman

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 mengurus persoalan mereka sendiri. Jadi, pemenuhan kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah dimaksudkan untuk pemberdayaan masyarakat (Ashri Prawesthi D., 2018).

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; dan/atau
- b. Tugas pelayanan yang bersifat penyediaan kebutuhan publik, baik yang berupa barang maupun jasa;

Selain itu, konsep pelayanan pemakaman tidak terlepas dari ketersediaan peranan prasarana dan sarana umum yang dimiliki daerah. Sayohutomo menyebutkan bahwa 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 kesejahteraan masyarakat banyak, baik untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari maupun kebutuhan sekunder. Tanggung jawab tersebut menyangkut penyediaan dan pengaturan dalam pengelolaan sarana-prasarana. Akan tetapi, tidak berarti bahwa pemerintah harus menyediakan secara keseluruhan karena sebagian tanggung jawab dapat diserahkan kepada pihak lain.

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

fasilitas sosial yang berfungsi sebagai tempat pemakaman bagi masyarakat yang meninggal dunia. Pemakaman umum juga memiliki fungsi lainnya seperti sebagai RTH, daerah resapan air, dan paru-paru kota. Lahan pemakaman selain digunakan untuk tempat pemakaman, umumnya memiliki sedikit lahan untuk ruang terbangun dan sisanya ditanami berbagai jenis tumbuhan.

Pelayanan pemakaman meliputi pelayanan penyediaan tanah makam dan pelayanan pengangkutan mayat. Faktor-faktor pertimbangan lokasi menyangkut pertimbangan pola sebaran penduduk dan perkembangannya, serta adat atau 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 (Setyawarman, 2009).

2.2. Asas yang Terkait dengan Penyusunan Norma

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 18 disebutkan bahwa Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Kemudian dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimuat bahwa dalam Pelaksanaan Pelayanan Dasar pada Urusan Pemerintahan Wajib, berpedoman pada Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Adapun Urusan Wajib sebagaimana dimuat dalam Pasal

12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan, Urusan Wajib Pelayanan Dasar meliputi:

1. Pendidikan;
2. Kesehatan;
3. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
4. Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman;
5. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat;
6. Sosial.

Untuk itu, dalam urusan wajib pelayanan dasar, maka keenam hal diatas perlu diprioritaskan dalam pembiayaan, sumber daya manusia, maupun sarana dan prasarana agar dapat diwujudkan. Termasuk dalam penyelenggaraan pengelolaan pemakaman di pemerintah kabupaten/kota perlu membentuk suatu norma hukum dalam format peraturan daerah. Dalam pembentukan peraturan daerah dalam hal ini peraturan daerah tentang pengelolaan pemakaman masyarakat harus memenuhi asas/prinsip sebagaimana tertuang dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, meliputi:

- a. keagamaan;

Asas ini menghendaki agar keagamaan memiliki arti dalam segala aktivitas kehidupan dan sebagai dasarnya adalah nilai-nilai agama yang diyakininya, sehingga tidak terjadi kekacauan di kehidupan sehari-hari.

- b. pemanfaatan tanah;

Asas ini menghendaki agar setiap Pemanfaatan Tanah adalah kegiatan untuk mendapatkan nilai tambah tanpa mengubah wujud fisik penggunaan tanahnya.

- c. sosial budaya; dan

asas sosial budaya berkenaan dengan menyampaikan kebudayaan proses sosialisasi individu, dan rekontruksi masyarakat. Bentuk-bentuk kebudayaan mana yang patut disampaikan dan ke arah mana proses sosialisasi tersebut ingin direkontruksi sesuai dengan tuntutan masyarakat. Masyarakat mempunyai norma-norma, adat kebiasaan yang mau tidak mau harus dikenal dan diwujudkan oleh masyarakat dalam bentuk perilakunya.

d. kualitas lingkungan hidup.

Asas ini menghendaki adanya kondisi lingkungan yang dapat memberikan daya dukung optimal bagi kelangsungan hidup manusia dalam suatu wilayah. Adanya kualitas lingkungan ini berpengaruh besar terhadap kelangsungan hidup manusia.

2.3. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan Pemakaman di Daerah

Dalam rangka menjamin kepastian hukum dalam pengelolaan pemakaman di Daerah dan memberikan perlindungan serta menyediakan akses bagi masyarakat untuk memperoleh Tempat Pemakaman yang layak. Maka, perlu mewujudkan Tempat Pemakaman yang selaras dengan perencanaan tata ruang, dan memberikan perlindungan fungsi makam. Selain itu, daerah menyelenggarakan pengelolaan pemakaman adalah untuk mewujudkan keberlanjutan atas penyediaan, pemeliharaan, dan pengelolaan Tempat Pemakaman, khususnya menanggulangi pengelolaan Tempat Pemakaman yang memiliki dampak negatif terhadap lingkungan sekitar.

Praktik penyelenggaraan Pemakaman di Daerah terdapat 3 tempat pemakaman yang dimaksud, yakni TPU, TPBU, dan TPK. Oleh karena itu, Dalam rangka pengendalian dan ketertiban pengelolaan Tempat Pemakaman, maka lokasi penyediaan tempat Pemakaman harus memperhatikan hal sebagai berikut:

- a. tidak berada pada daerah yang padat penduduknya;
- b. dilarang menggunakan tanah secara berlebihan;
- c. tidak menggunakan tanah pertanian subur;
- d. harus memperhatikan keserasian dan keselarasan lingkungan hidup; dan
- e. mencegah kerusakan tanah dan lingkungan hidup.

Begitu pula dengan penetapan bentuk Tempat Pemakaman, seyogyanya berdasarkan pada:

- a. status kepemilikan lahan Tempat Pemakaman;
- b. asal-usul Tempat Pemakaman;
- c. adat istiadat; dan/atau
- d. kondisi nilai sosial budaya masyarakat.

2.4. Kajian terhadap Praktik Empiris atas Implikasi adanya Pemakaman di Daerah

Berangkat dari semua permasalahan yang ada, maka implikasi terhadap penyelenggaraan pengelolaan pemakaman harus diatur menggunakan Peraturan Daerah. Sehingga berlangsung rasa aman, damai, dan tertib. Tertib dan tenteram atas kehidupan dan interaksi antar masyarakat di Daerah yang harus dilindungi merupakan tujuan implikasi dari Peraturan Daerah ini, oleh karena itu implikasi tersebut dapat dituangkan sebagai berikut:

Kesatu, adanya Tata kelola pemakaman yang paling sedikit memuat:

- a. pembagian/pengaturan blok atau kapling;
- b. rak pengelompokan pemakaman bagi masingmasing pemeluk agama;
- c. penguatan daerah resapan air, tempat pertumbuhan berbagai jenis vegetasi, serta fungsi sosial masyarakat;
- d. ukuran makam;

- e. jarak antar makam;
- f. ketentuan larangan;
- g. pengelompokan atau pembagian blok;
- h. batas antar blok;
- i. batas terluar pemakaman;
- j. ruang hijau pemakama; dan
- k. pemakaman sistem tumpang.

Kedua, Tata kelola Pemakaman dalam kondisi khusus melibatkan paling sedikit unsur:

- a. Badan Penanggulangan Bencana Daerah;
- b. Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang kesehatan, bidang sosial, bidang ketertiban umum dan ketenteraman, bidang pekerjaan umum, dan penataan ruang;
- c. Tenaga medis; dan
- d. Kelompok masyarakat.

Ketiga, perhatian khusus pada tempat pemakaman bagi perumahan, yakni:

- a. Setiap Badan Usaha yang membangun perumahan wajib menyediakan lahan untuk lokasi pemakaman.
- b. Luas lokasi pemakaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit 2% (dua persen) dari luas lahan perumahan.
- c. Badan usaha yang dimaksud pada ayat (1) merupakan badan usaha yang bergerak dibidang perumahan dan/atau kawasan pemukiman.
- d. Lokasi pemakaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam *site plan* Perumahan.

2.5 Kajian metode *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process and Ideology* (ROCCIPi)

Penyusunan Raperda Tentang Pengelolaan Pemakaman tidak hanya mensinkronkan substansi yang diatur dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Lebih dari itu, penyusunan Raperda yang akan dirumuskan menganalisis pula kelebihan dan kekurangan Raperda tersebut.

Perkembangan metode penelitian mengenai peraturan perundang-undangan dinamis, terdapat beberapa metode yang digunakan dalam meneliti peraturan perundang-undangan. Beberapa metode analisis peraturan perundang-undangan diantaranya, model RIA (*Regulatory Impact Analysis*), model ROCCIPi (*Rule, Opportunity, Communication, Interest, Process, and Ideology*), model RegMap (*Regulatory Mapping*) dan model MAPP.²⁰ Metode penelitian peraturan perundang-undangan ini, satu sisi memiliki keunggulan dan di sisi lain memiliki kekurangan. Oleh karena itu, dalam melaksanakan penelitian peraturan perundang-undangan pilihlah yang tepat dan sesuai dengan kajian peraturan perundang-undangan yang ada.

Dalam penyusunan Naskah Akademik ini, metode penelitian peraturan perundang-undangan yang digunakan adalah model ROCCIPi. Model ini dianut berdasarkan pada Undnag-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Teori Roccipi, teori perundang-undangan yang dikembangkan oleh Ann Seidman, Robert B Seidman dan Nalin Abeyserkere adalah untuk mendapatkan masukan penjelasan tentang perilaku bermasalah yang membantu dalam penyusunan peraturan perundang-undang. Tujuh kategori dalam teori Roccipi ini dapat dipilah menjadi dua kelompok faktor

²⁰ Rachmat Trijono, "ALTERNATIF MODEL ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 1, no. 3 (31 Desember 2012): 363, <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v1i3.90>.

penyebab yakni obyektif (*rule, opportunity, capacity, communication dan prrocess*). Dan faktor subjektif (*interest dan ideology*).

Penjelasan faktor subjektif terdiri dari apa yang ada dalam benak para pelaku, kepentingan mereka dan ideologi mereka. Hal ini yang semula diidentifikasi berdasarkan naluri sebagai alasan dari perilaku masyarakat. Penjelasan faktor obyektif yaitu peraturan, kesempatan, kemampuan, komunikasi, dan proses memusatkan perhatian pada penyebab perilaku kelembagaan yang menghambat pemerintahan yang bersih. Kategori ini harus merangsang perancangan undang-undang untuk memformulasikan hipotesa penjelasan yang agak berbeda dan usulan pemecahan.²¹

Model ROCCIPi merupakan akronim dari *Rule* (peraturan), *Opportunity* (kesempatan), *Capacity* (ketersediaan), *Communication* (komunikasi), *Interest* (kepentingan), *Process* (proses), dan *Ideology* (ideology). Enam hal sebagai akronim dari ROCCIPi menjadi pisau analisis terhadap peraturan dan keadaan yang ada untuk menciptakan peraturan perundang-undangan baru, dalam hal ini adalah Raperda Tentang Pengelolaan Pemakaman. Ulasan mengenai analisis ROCCIPi ini terulas pada bahasan di bawah ini.

a) Rule (Peraturan)

Pengaturan tentang Pengelolaan Pemakaman, pesipun tidak disebutkan secara spesifik, pengelolaan pemakanam termasuk dalam penataan tata ruang, telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana 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. Peraturan turunan dari Undang-Undang Nomor 23

²¹ Dr. Gede Marhaendra Wija Atmaja, Metodologi dan Bahasa Perundang-undangan, Bimbingan Teknis Penyusunan Peraturan Daerah Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Bali 2016, Hlm. 10.

Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Khusus yang mengatur tentang pemakaman diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman.

Adanya peraturan perundang-undangan tentang pemakaman yang telah di sebut di atas belum secara khusus dan detail mengatur mengenai pengelolaan pemakaman. Dampaknya, beberapa permasalahan mengenai penyediaan lahan pemakaman dan pengelolaan pemakaman.

b) Opportunity (Kesempatan)

Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Tentang Pengelolaan Pemakaman memberikan penegasan penyediaan lahan pemakaman yang selama ini menjadi salah satu persoalan pemakaman. Selai itu Raperda ini mempertegas proses pengelolaan pemakaman.

c) Capacity (kemampuan)

Raperda tentang Pengelolaan Pemakaman memberikan kepastian hukum adanya rencana induk lahan pemakaman. Dari rencana induk tersebut ditindak lanjuti secara bertahap kepada pengadaan lahan pemakaman. Disamping itu, raperda ini mengatur dengan baik mengenai pengelolaan pemakaman. Dengan dua hala tersebut raperda ini dapat menyelesaikan beberapa persoalan tentang pengelolaan pemakaman yang selama ini menjadi perdebatan.

d) Communication (komunikasi)

Komunikasi merupakan efektivitas rancangan peraturan dalam merumuskan hal yang diaturnya. Lebih jauh dari itu, komunikasi menjangkau ketaatan masyarakat terhadap Reperda yang dirumuskan.

Raperda ini dirumuskan dengan jelas dan dengan rancangan yang melibatkan aspirasi dari masyarakat, sehingga substansi yang ada dalam raperda telah menampung keinginan besar masyarakat.

e) Interest (kepentingan)

Raperda tentang Pengelolaan Pemakaman menjadi pedoman dalam pelaksanaan pemakaman. Setiap tahapan dari pelaksanaan pengelolaan pemakaman dapat diterapkan dengan baik. Demikian pula proses pengadaan lahan pemakaman.

Process (proses)

Raperda Tentang Pengelolaan Pemakaman mengatur bisnis proses pengelolaan pemakaman yang di dalamnya juga ada proses penyediaan lahan pemakaman.

f) Ideology (ideologi)

Ideologi atau nilai yang ada dalam Raperda tentang pengelolaan pemakaman adalah nilai pemenuhan kebutuhan masyarakat terhadap lahan pemakaman dan pengelolaan yang baik. Salah satunya adalah terpenuhinya lahan pemakaman secara merata tanpa membedakan agama, ras atau golongan.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

3.1 Kondisi Hukum

Pengaturan mengenai Pengelolaan Pemakaman secara umum merujuk pada peraturan dalam undang-undang dan peraturan pemerintah. Peraturan mengenai pengelolaan pemakaman, meskipun tidak spesifik tertera, karena merupakan bagian dari pengaturan tata ruang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana 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. Peraturan

turunan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan berikutnya yang lebih spesifik adalah Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman.

Peraturan-peraturan tersebut di atas mengatur tentang pengelolaan pemakaman masih secara umum. Keumuman pengaturan dalam peraturan di atas menjadikan pengelolaan pemakaman di kabupaten Gresik kurang optimal. Pemerintah Daerah merasa kurang adanya kepastian hukum dalam pengelolaan pemakaman, seperti pengadaan lahan untuk pemakaman, pemakaman apa bila adanya bencana, kewajiban penyediaan lahan pemakaman untuk perumahan dan sejenisnya.

Berdasarkan kekurangan pengaturan mengenai pemakaman di atas, perlu adanya peraturan daerah yang mengatur secara konkrit mengenai pengelolaan pemakaman. Sehingga permasalahan pemakaman dapat diatasi dengan baik.

3.2 Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan

Hukum merupakan sebuah sistem, dalam hal ini disebut sebagai sistem norma hukum. Hukum sebagai sistem norma membentuk satu kesatuan, sistem, kelompok. Menurut Hans Kelsen hukum sebagai sistem norma, jika keabsahan suatu norma dapat dirunut kembali sampai kepada sebuah norma tunggal yang menjadi dasar keabsahan terakhir. Norma dasar inilah sebagai sumber umum menyatukan bermacam-macam norma yang membentuk sebuah sistem. Bahwa sebuah norma menjadi bagian sebuah sistem tertentu hanya berasal dari fakta bahwa keabsahan norma bisa dirunut kembali sampai ke norma dasar yang menyusun sistem.²²

²²Hans Kelsen, *Pengantar Teori Hukum* (Jakarta: Nusa Media, t.t.), 94.

Dengan ungkapan lain, suatu sistem hukum, terdiri dari berbagai norma yang tersusun secara hierarki dari tingkat yang tertinggi hingga rendah. Keabsahan norma yang tingkatannya lebih rendah, didasarkan pada norma lain yang tingkatannya lebih tinggi (norma yang lebih rendah, memperoleh pendelegasian wewenang dari norma yang lebih tinggi), demikian seterusnya, hingga keabsahan dari beragam norma tersebut pada akhirnya dapat dirujuk pada norma yang tertinggi, yaitu norma dasar (*grundnorm*). Dengan demikian, keabsahan keseluruhan tatanan norma tersebut pada tingkatan akhir dapat dirujuk pada keabsahan norma dasarnya.²³

Untuk mempertahankan eksistensi sebuah sistem hukum, maka peraturan perundang-undangan yang dirumuskan terjalin harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lain, baik harmonisasi vertikal maupun horizontal. Harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan sebuah sinkronisasi atau penyelarasan konsepsi pemahaman yang ada dalam rumusan pasal maupun ayat dalam suatu rancangan peraturan perundang-undangan.²⁴

Undang-Undang 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengamanatkan adanya sinkronisasi peraturan perundang-undangan pada saat penyusunan naskah akademik. Lampiran I UU Nomor 12 Tahun 2011 menentukan penyusunan naskah akademik disusun menurut lampiran I tersebut. salah satu bab dalam sistematika penyusunan naskah akademik adalah “evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait”. Ketentuan ini untuk menjamin agar setiap rancangan peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya dan tidak tumpang tindih dengan aturan yang sederajat.

²³Khudzaifah Dimiyati dan Kelik Wardiono, *Paradigma Rasional Dalam Ilmu Hukum* (Yogyakarta: Genta, 2014), 62.

²⁴*Bimtek Online Teknik Menyusun Naskah Akademik* (youtube, t.t.).

Berdasarkan pada hal-hal tersebut di atas, penting untuk diuraikan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan Rancangan Raperda Kabupaten Gresik Tentang Pengelolaan Pemakaman. Peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan Raperda Tentang Pengelolaan Pemakaman diulas hubungan, sinkronisasi dan keharmonisannya, agar Raperda Kabupaten Gresik Tentang Pengelolaan Pemakaman tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, baik secara vertikal maupun horizontal.

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945, menentukan *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Hak yang diberikan oleh konstitusi ini merupakan bentuk dari pembagian negara yang diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945, yang menentukan: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.*

Berdasarkan ketentuan ini, Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik memiliki kewenangan membentuk Peraturan Daerah. Artinya Pasal 18 ayat (6) UUD Tahun 1945 menjadi dasar pembentukan peraturan daerah yang dirumuskan oleh Pemerintah Kabupaten Gresik, yakni Raperda Tentang Pengelolaan Pemakaman.

2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana 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.

Pengaturan mengenai pemakaman dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah tidak diatur secara spesifik. Namun demikian berdasarkan pada pasal mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam merancang dan mengatur tata ruang, maka pengelolaan pemakaman merupakan bagian dari pengaturan tata ruang yang merupakan kewenangan pemerintah daerah.

Pasal 10 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.

Pasal 14 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah menyatakan Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi: perencanaan dan pengendalian pembangunan; perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; penyediaan sarana dan prasarana umum; penanganan bidang kesehatan; penyelenggaraan pendidikan; penanggulangan masalah sosial; pelayanan bidang ketenagakerjaan; fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah; pengendalian lingkungan hidup; pelayanan pertanahan; pelayanan kependudukan, dan catatan sipil; pelayanan administrasi umum pemerintahan; pelayanan administrasi penanaman modal; penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang merupakan bagian di dalamnya adalah pengelolaan pemakaman. Pengelolaan pemakaman yang berhubungan dengan lahan serta ruang terbuka hijau

merupakan bagian dari pengelolaan tata ruang yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengaturnya.

3. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

Pengelolaan pemakaman merupakan bagian atau objek dari penataan ruang. Oleh karena itu Raperda tentang pengelolaan pemakaman berhubungan dengan UU Penataan Ruangan.

Pasal 7 UU Penataan Ruang menyebutkan bahwa Negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam melaksanakan tugas, negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah dan pemerintah daerah. Penyelenggaraan penataan ruang dilakukan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 7 di atas bahwa tujuan dari penyelenggaraan penataan ruang pada hakikatnya adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, bukan untuk kepentingan sekelompok orang tertentu. Di samping itu, Pasal 7 mempertegas bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan menyelenggarakan penataan ruang. Namun tetap perlu memperhatikan dan menghormati hak milik yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Merujuk pada Pasal 11 UU Penataan Ruang mengatur mengenai wewenang Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota terkait penataan ruang. Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:

- a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasannya terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategiskabupaten/kota;
- b. pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;

- c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
- d. kerja sama penataan ruang antar kabupaten/kota.

Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota meliputi:

- a. perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota;
- b. pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
- c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.

Dalam melaksanakan kewenangan, pemerintah daerah kabupaten/kota mengacu pada pedoman bidang penataan ruang dan petunjuk pelaksanaannya.

4. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan Penggunaan Tanah untuk Keperluan Tempat Pemakaman Umum

Beberapa pasal dalam PP Nomor 9 Tahun 1987 berhubungan dengan materi muatan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Pemakaman, adapun pasal tersebut sebagai berikut:

- a. Tempat Pemakaman Umum (TPU), yaitu areal tanah yang disediakan untuk keperluan tempat pemakaman jenazah bagi setiap orang tanpa membedakan agama dan golongan, yang pengelolaannya 39 dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II atau Pemerintah Desa (Pasal 1 huruf a).
- b. Penunjukan dan penetapan lokasi tanah untuk keperluan TPU dilaksanakan oleh Kepala Daerah dibawah koordinasi Gubernur Kepala Daerah. Penunjukan dan penetapan lokasi tanah termasuk tanah wakaf untuk keperluan Tempat Pemakaman Bukan Umum (TPBU) dilaksanakan oleh Kepala Daerah Tingkat II yang

bersangkutan dengan Persetujuan Menteri Dalam Negeri. Dalam melakukan penunjukan dan penetapan lokasi tanah untuk TPU dan TPBU harus berdasarkan pada Rencana Pembangunan Daerah, dan/atau Rencana Tata Kota, dengan ketentuan-ketentuan sebagai berikut :

- 1) tidak berada dalam wilayah yang padat penduduknya;
 - 2) menghindari penggunaan tanah yang subur;
 - 3) memperhatikan keserasian dan keselarasan lingkungan hidup;
 - 4) mencegah pengrusakan tanah dan lingkungan hidup;
 - 5) mencegah penggunaan tanah yang berlebih-lebihan.
- c. Areal tanah yang digunakan untuk TPU tersebut diberi status Hak Pakai selama digunakan untuk keperluan Pemakaman (Pasal 3 ayat 1).
- d. Setiap orang mendapat perlakuan yang sama untuk dimakamkan di TPU. Untuk ketertiban dan keteraturan TPU dan TPBU diadakan pengelompokan tempat, bagi masing-masing pemeluk agama. Penggunaan tanah untuk pemakaman jenazah seseorang, baik pada pemakaman jenazah di TPU maupun di TPBU ditetapkan tidak lebih dari 2½ (dua setengah) meter x 1½ (satu setengah) meter dengan kedalaman minimum 1½ (satu setengah) meter.
- e. Pengelolaan TPU yang terletak di kota dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan pengelolaan TPU di desa dilakukan oleh Pemerintah Desa berdasarkan Peraturan Daerah Tingkat II yang bersangkutan. Pengelolaan TPBU 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. Izin 40 diterbitkan setelah mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Menteri Dalam Negeri.

- f. Pengelolaan TPBU diatur dengan Peraturan Daerah Tingkat II yang bersangkutan, dan bagi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Dalam pelaksanaan pengelolaan TPU dan TPBU harus memperhatikan dan mengindahkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai lingkungan hidup. Dalam pengelolaan TPU, Pemerintah Daerah mengusahakan agar tidak memberatkan warga masyarakat dan bagi pengelolaan TPBU tidak dibenarkan dikelola secara komersial.
- g. Pengelolaan TPU dan TPBU ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah Tingkat II yang bersangkutan dan bagi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Pengawasan terhadap pengelolaan TPBU dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II yang bersangkutan. Apabila ada penyimpangan dalam pengelolaan dan penggunaan TPBU, Pemerintah Daerah dapat menutup pemakaian dan penggunaanya.
- h. Apabila terdapat suatu 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).

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

4.1. Landasan Filosofis

Salah satu dari bentuk negara kesejahteraan adalah adanya suatu jaminan sosial yang didukung pula dengan adanya sistem jaminan perlindungan sosial, atau di dalam masyarakat maka perlu mempunyai “*rechtsidee*” yaitu ada suatu masyarakat yang berharap pada kepastian hukum, keadilan, kemanfaatan, dan ketertiban umum, maupun kesejahteraan masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu, perlu ditumbuhkan sudut pandang di setiap masyarakat secara individual maupun kolektif bahwa Indonesia merupakan Negara Kesatuan yang berfilosofi 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 (UUD 1945). Pancasila adalah landasan idiil dari kegiatan penggunaan tanah dan juga dari pengembangan dan pemberdayaan tanah agar dilakukan secara lebih produktif serta efisien, sedangkan UUD 1945 adalah landasan konstitusionalnya.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria sehingga perlu ada perkembangan keadaan yang selaras terhadap kehidupan masyarakatnya, perlu diupayakan agar pentingnya areal tanah yang disediakan untuk keperluan pemakaman jenazah bagi setiap orang tanpa membedakan agama dan golongan yang dikelola oleh Pemerintah Daerah maupun lingkungan yang diberikan wewenang terhadap pengelolaannya, sehingga pengelolaan pemakaman yang dituju tersebut mengandung unsur penghayatan nilai-nilai luhur yang terkandung dalam UUD 1945, yakni Negara memiliki amanah untuk memberikan pelayanan Publik.

Penyelenggaraan pelayanan publik, khususnya pemakaman umum merupakan nilai luhur yang dimanifestasikan oleh Negara melalui kerangka hukum, salah satu produknya adalah melalui produk Peraturan Daerah, yang secara filosofis sebagai wujud Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan. Manifestasi ini merupakan sebuah bingkai pelayanan publik berorientasi melindungi kepentingan publik adalah salah satu pemenuhan hak konstitusional warga negara.

Pemakaman adalah bentuk tindakan atau salah satu cara bagi terhadap jenazah yang hendak dikebumikan. Bahkan, seiring dengan konteks ruang lingkup pemakaman, Indonesia khususnya di Kabupaten Gresik terdapat pelbagai tradisi agama dan upacara adat yang mengikutinya, sebelum jenazag atau mayat tersebut dikubumikan. Sehingga, perihal yang mengikuti prosesi pemakaman dalam pelbagai perspektik merupakan suatu sistem sosial dengan segala ciri khasnya.

Sistem sosial tersebut memiliki hubungan dan membentuk konsepsi kepercayaan, bahwa tempat pemakaman bukanlah semata-mata hanya mengebumikan jenazah manusia saja, akan tetapi pemakaman dan segala hal itu terkandung sistem sosial dan sistem religiusitas yang mengikutinya.

Sejarah masyarakat Kabupaten Gresik yang majemuk dan segala perkembangannya telah terkenal juga mahsyur dengan pola-pola tradisi upacara keagamaan dan salah satunya adalah ziarah kubur. Suatu bentuk tradisi yang turun temurun dan berlandaskan nilai historis dan nilai-nilai keagamaan sebagai bentuk pengingat bahwa seluruh manusia akan mati (binasa) dan kembali ke Sang Penciptanya. Oleh karena itu, pengaturan terhadap Pemakaman di Kabupaten Gresik melalui Peraturan Daerah perlu untuk diatur secara komprehensif dan koheren.

Di uraikan oleh Satjipto Raharjo, beliau berusaha meguraikan seluruh rangkaian atau langkah yang diambil untuk mewujudkan hakikat atau inti dari suatu hukum yang dicita-citakan, yang dalam hal ini adalah aturan sebagaimana idealnya Pemakaman Umum pada Konteks Pengelolaannya, selain corak yang demikian itu untuk mencerminkan sistem nilai yang baik sebagai sarana untuk melindungi masyarakat itu sendiri, sehingga terdapat empat nilai yang seyogyanya dapat dilandaskan sebagai suatu paradigma untuk mencapai tujuan yang ideal itu, yakni:²⁵

1. Mengenal problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk didalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut;
2. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal *social engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti tradisional,

²⁵ Satjipto Raharjo, *Hukum Progresif sebuah Sintesa Hukum Indonesia* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009); dan Baca juga Bagir Manan, *Dasar-dasar Peraturan Perundang-undangan di Indonesia* (Jakarta: IN-HILL-CO, 1992).

modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditemukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih;

3. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bisa dilaksanakan;
4. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

Oleh karena itu, pengaturan tersebut tentu saja tidak hanya berpengaruh pada upaya pelestarian nilai-nilai Pancasila dan Konstitusional, namun juga Paradigma yang terbangun yakni sistem sosial yang dilatarbelakangi kemajemukan masyarakat, perlu untuk diatur melalui hukum yang tertulis sebagai rujukan dan parameter pengaturan Pemakaman Umum di Kabupaten Gresik. Hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, tetapi kekuasaan tanpa hukum adalah anarki. Hukum dan kekuasaan adalah dua variabel utama yang menjadi penentu visi, arah, dan tujuan bangsa Indonesia untuk merdeka dan bernegara sejak 1945 yang lampau. Hukum berintikan asas, norma, lembaga, dan proses yang dapat mewujudkan hukum itu ke dalam kenyataan masyarakat, sedangkan kekuasaan itu merupakan kewenangan yang diberikan mandat oleh UUD 1945 dan atau Undang-Undang untuk melaksanakan hukum menjadi kenyataan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.²⁶

4.2. Landasan Sosiologis

Pembentukan suatu perundang-undangan memerlukan landasan sosiologis, yakni selain mendapatkan legitimasi sosial, dirinya juga akan diakui oleh masyarakat sebagai perangkat aturan yang menaati suatu ukuran ketatanegaraan masyarakat. Hal ini mencegah agar tidak terjadi penolakan dari unsur masyarakat. Penolakan tersebut kemungkinannya adalah berupa resistensi masyarakat itu sendiri. Hal ini di dukung dengan

²⁶ Romly Atmasasmita, *Hukum Kejahatan Bisnis: Teori & Praktik di Era Globalisasi*, edisi pertama ed (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014).

pendapat Syaukani dan Thohari²⁷, bila hukum itu dibangun di atas landasan yang tidak sesuai dengan struktur rohaniah masyarakat, bisa dipastikan resistensi masyarakat terhadap hukum itu akan sangat kuat.

Kemudian, suatu peraturan perundang-undangan akan berlaku secara efektif apabila dalam pembentukannya dilandasi oleh pertimbangan sosiologis yaitu menyangkut dengan kebutuhan masyarakat terhadap peraturan tersebut. Maka, rancangan Peraturan Daerah tentang pemakaman umum diharapkan mewujudkan nilai kepastian hukum dan adanya potensi-potensi lahan yang dapat digunakan sebagai Tempat Pemakaman. Sepertinya, terjadi pergeseran dari perspektif pemakaman yang hanya diuraikan ke dalam kegiatan memakamkan atau penguburan jenazah, dimana kebutuhan tanah untuk pemakaman mulai menyita perhatian, salah satunya adalah areal tanah yang strategis dan terbebas dari konflik baik itu horizontal dan vertikal, yakni horizontal dimaknai melanggar aturan tentang peruntukan pertanahan baik segi historis maupun yuridis, juga secara vertikal yakni berbenturan antara sikap perseorangan, kelompok masyarakat, dan/atau badan hukum atas pemakaman nantinya.

Oleh karena itu, sifat dari peraturan daerah secara sosiologis adalah mampu menjadi payung hukum untuk dijadikan pedoman penyelenggaraan pemakaman itu sendiri, baik tempat pemakaman, pengelolaan pemakaman, sampai pada kebutuhan pemakaman yang diperlukan. Perlunya pengelolaan pemakaman tentu saja menciptakan lingkungan pemakaman yang berkualitas, fasilitas pemakaman sebagai ruang terbuka hijau yang memadai, dan terwujudnya keserasian dan keseimbangan lingkungan yang sehat, indah, bersih, dan nyaman.

²⁷ Imam Syaukari & Absin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008) at 25.

4.3. Landasan Yuridis

Ditarik secara definisi konseptual, peraturan perundang-undangan menurut Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan, yaitu “Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk dan ditetapkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.” Pada Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tersebut diatas Peraturan Daerah diberikan suatu tempat tersendiri yang disebutkan secara konkret. Dimana penyelenggaraan Daerah dengan aktifitas penyelenggaraan yang baik salah satunya tercermin dari terbentuknya Peraturan Daerah sebagai simbol suksesnya melaksanakan Era Otonomi Daerah. Dengan demikian Peraturan Daerah dapat ikut berupaya melaksanakan pembangunan hukum nasional.

Kemudian landasan yuridis adalah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum (*rechtstgground*) bagi pembuatan suatu peraturan. Landasan ini dapat dibagi lagi atas dua macam bagian, yaitu landasan yuridis dari segi “formil”, yakni landasan yuridis yang memberi kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu dan landasan yuridis dari segi “materiil”, yakni landasan yuridis untuk segi isi yaitu dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu.²⁸ Berdasarkan analisa mengenai peraturan perundang-undangan yang relevan sebagaimana Bab II, maka Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Pengelolaan Pemakaman.

Relevansi dari peraturan daerah ini dengan keberadaan penyelenggaraan publik yang ideal adalah daerah telah inheren sebagai

²⁸ Lihat Naskah Akademik Susunan dalam Satu Naskah Rancangan Undang-Undang Tentang Pembentukan Undang-Undang, Uji Shahih Rancangan Undang-Undang Tentang Pembentukan Undang-Undang yang diselenggarakan tanggal 16 Juni 2016 di Jember, Kerjasama antar PPUU DPD RI dengan PUSKAPSI FH UNEJ, hlm. 129-130.

bagian penyelenggaraan negara hukum. Dimana segala tindakan pemerintah harus didasarkan hukum dan/aturan yang berlaku, yakni Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik tentang Pengelolaan Pemakaman. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemakaman yang menonjolkan aspek pengelolaan pemakaman sebagai bagian dari tujuan yuridis yakni kepastian hukum, Peraturan Daerah ini memiliki jangkauan terhadap pelbagai aturan yang mendasarinya, yakni:

1. Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur (Berita Negara Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 1950, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 19) Sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1965, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043);
4. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723);
5. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);
6. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038);

7. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059);
8. Undang-Undang Nomor 44 tahun 2009 tentang Rumah Sakit (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 153, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5072);
9. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5188);
10. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
11. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280);
12. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja

Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);

13. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1987 Nomor 15, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3350);
14. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4828);
15. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6321);
16. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6041);
17. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang

Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 157);

18. Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 8 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gresik Tahun 2010 – 2030 (Lembaran daerah Kabupaten Gresik Tahun 2011 Nomor 8)

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI/MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH

5.1. Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup

Ketentuan Umum merupakan satu ketentuan yang berisi :

- a. Batasan pengertian atau definisi;
- b. Singkatan atau akronim yang digunakan dalam Peraturan daerah;
- c. Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan.

Dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Pengelolaan Pemakaman, substansi ketentuan umumnya adalah sebagaimana berikut:

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1. Daerah adalah Kabupaten Gresik.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Gresik.
3. Bupati adalah Bupati Gresik.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Gresik.
5. Peraturan Bupati adalah Peraturan Bupati Gresik.
6. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
7. Perangkat Daerah yang mengelola pemakaman adalah dinas yang mengelola ruang Terbuka Hijau.
8. Pemerintah Desa adalah pemerintah desa di wilayah Kabupaten Gresik.
9. Orang adalah orang perorangan atau kelompok orang baik yang berbadan hukum atau tidak berbadan hukum.
10. Makam adalah tempat untuk menguburkan jenazah.
11. Pemakaman adalah kegiatan mengubur jenazah di tempat pemakaman.
12. Pengelolaan Pemakaman adalah serangkaian kegiatan yang meliputi penyediaan tanah untuk Pemakaman, perizinan Pemakaman dan pemeliharaan Pemakaman.
13. Tempat Pemakaman Umum yang selanjutnya disingkat TPU adalah areal tanah yang disediakan untuk keperluan pemakaman jenazah bagi setiap orang tanpa membedakan agama dan golongan, yang pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah atau Pemerintah Desa.
14. Tempat Pemakaman Bukan Umum yang selanjutnya disingkat TPBU adalah areal tanah yang disediakan untuk keperluan pemakaman

jenazah yang pengelolaannya dilakukan oleh badan sosial dan /atau badan keagamaan.

15. Tempat Pemakaman Khusus adalah areal tanah yang digunakan untuk tempat pemakaman yang karena faktor sejarah dan faktor kebudayaan mempunyai arti khusus.
16. Krematorium adalah tempat pembakaran jenazah dan/ atau kerangka jenazah.
17. Perumahan adalah kelompok rumah, tidak bersusun atau bersusun yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas.
18. Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PPNS adalah pegawai negeri sipil di lingkungan Pemerintah Daerah yang diberi wewenang khusus untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan peraturan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5.2. Materi Muatan

Materi muatan pada Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik tentang Pengelolaan Pemakaman berisikan aturan atau norma, yaitu berupa norma dasar untuk mengelola pemakaman dan wewenang tersebut diberikan kepada daerah untuk mengatur regulasi tentang hal tersebut. Peraturan daerah ini nantinya dimaksudkan untuk mewujudkan perlindungan tenaga kesehatan dalam hal:

- a. menjamin kepastian hukum dalam pengelolaan pemakaman;
- b. memberikan perlindungan dan menyediakan akses bagi masyarakat untuk memperoleh Tempat Pemakaman yang layak;
- c. mewujudkan Tempat Pemakaman yang selaras dengan perencanaan tata ruang;
- d. memberikan perlindungan fungsi makam;

- e. mewujudkan keberlanjutan atas penyediaan, pemeliharaan, dan pengelolaan Tempat Pemakaman; dan
- f. menanggulangi pengelolaan Tempat Pemakaman yang memiliki dampak negatif terhadap lingkungan sekitar.

Sistematika muatan materi yang ada dalam Rancangan Peraturan Daerah ini adalah sebagai berikut:

BAB II Pengelolaan Tempat Pemakaman;

1. Pengaturan pengelolaan tempat pemakaman secara umum

Secara umum pengelolaan tempat pemakaman mengatur tentang beberapa hal sebagai berikut:

Bahwa tempat pemakaman harus sesuai dengan ketentuan tata ruang Daerah. Tempat Pemakaman tersebut meliputi:

- a. TPU;
- b. TPBU; dan
- c. TPK.

Dalam rangka pengendalian dan ketertiban pengelolaan Tempat Pemakaman, maka lokasi penyediaan tempat Pemakaman harus memperhatikan hal sebagai berikut:

- a. tidak berada pada daerah yang padat penduduk;
- b. dilarang menggunakan tanah secara berlebihan;
- c. tidak menggunakan tanah pertanian subur;
- d. harus memperhatikan keserasian dan keselarasan lingkungan hidup; dan
- e. mencegah kerusakan tanah dan lingkungan hidup.

Dalam rangka menetapkan bentuk Tempat Pemakaman didasarkan pada:

- a. status kepemilikan lahan Tempat Pemakaman;
- b. asal-usul Tempat Pemakaman;
- c. adat istiadat; dan/atau

d. kondisi nilai sosial budaya masyarakat.

Dalam rangka Pengelolaan Pemakaman, Pemerintah Daerah bertanggungjawab dalam pemakaman kondisi khusus, sebagaimana berikut:

- a. bencana alam; atau
- b. bencana non-alam.

Ketentuan lebih lanjut penentuan Tempat Pemakaman sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diatur dengan Peraturan Bupati.

2. Tempat Pemakaman

Tempat pemakaman TPU disediakan dan dikelola oleh Pemerintah Daerah dan/atau Pemerintah Desa. Setiap orang mendapat perlakuan yang layak dan sama untuk dimakamkan di TPU tanpa membedakan gender, suku, agama, ras, dan/atau golongan. Hiasan Makam pada TPU dilarang berlebihan baik bentuk maupun ukurannya dengan mendasarkan pada efisiensi dan efektivitas penggunaan tanah.

Sementara tempat pemakaman TPBU disediakan dan dikelola oleh badan atau badan hukum yang bersifat sosial dan/atau keagamaan. Badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memiliki:

- a. akta pendirian;
- b. nama dan tempat kedudukan;
- c. maksud dan tujuan; dan
- d. kegiatan usaha.

Badan atau badan hukum pengelolaan TPBU wajib menyampaikan informasi tempat pemakaman kepada Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang Penataan Ruang. Dalam penyediaan TPBU oleh badan atau badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memperoleh pertimbangan dari musyawarah Desa, yang dituangkan dalam berita acara. Makam yang tidak terletak di TPU dan

TPBU yang berdampak menimbulkan masalah sosial dan lingkungan, harus dipindahkan ke TPU atau TPBU. Makam yang tidak terletak di TPU dan TPBU sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak diperbolehkan lagi adanya penambahan Makam baru di Pemakaman tersebut. Informasi tempat pemakaman sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling sedikit memuat:

- a. surat bukti status hak/penguasaan atas tanah;
- b. data kondisi atau situasi tanah yang merupakan data teknis tanah; dan
- c. kapasitas tempat pemakaman.

Tempat pemakaman TPK disediakan dan/atau dikelola oleh:

- a. Pemerintah Daerah;
- b. Pemerintah Desa;
- c. Kelompok Masyarakat; dan/atau
- d. ahli waris.

Pengelolaan TPK wajib melaporkan peruntukan tempat pemakaman yang dikelolanya kepada Pemerintah Daerah. Penetapan TPK sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mempertimbangkan:

- a. sejarah asal-usul tempat pemakaman;
- b. kebudayaan yang terikat dengan tempat pemakaman;
- c. mempunyai arti khusus bagi daerah; dan/atau
- d. bagian dari satuan masyarakat hukum adat.

TPK yang disediakan dan/atau dikelola oleh Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diatur lebih lanjut dalam Peraturan Desa.

3. Pengelolaan Tempat Pemakaman

Pengelolaan tempat pemakaman dilakukan oleh pemerintah daerah. Pengelola Tempat Pemakaman bertanggung jawab untuk:

- a. mengatur tata kelola Tempat Pemakaman;
- b. memelihara sarana dan prasarana Tempat Pemakaman;
- c. menjaga kebersihan, ketertiban, dan keamanan Tempat Pemakaman; dan
- d. melaporkan penggunaan Tempat Pemakaman.

Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan Tempat Pemakaman dan Pengelola Tempat Pemakaman sebagaimana dimaksud ayat (1) diatur dengan Peraturan Bupati.

4. Tata Kelola Pemakaman

Pemakaman jenazah dilakukan berdasarkan tata kelola pemakaman. Pemakaman jenazah wajib dimakamkan di Tempat Pemakaman sesuai dengan ketentuan agama atau kepercayaan sebagaimana yang dianut oleh si jenazah. Setiap ahli waris dan/atau pihak yang bertanggung jawab wajib memakamkan jenazah. Pengelola Tempat Pemakaman wajib mengurus dan melaksanakan pemakaman bagi jenazah orang terlantar dan keluarga miskin yang dibiayai oleh Pemerintah Daerah. Setiap jenazah yang akan dimakamkan di Tempat Pemakaman, ahli waris atau pihak yang bertanggung jawab memakamkan jenazah wajib menyampaikan rencana penggunaan tanah makam kepada pengelola Tempat Pemakaman.

Setiap jenazah dari luar daerah yang akan dimakamkan di Tempat Pemakaman, ahli waris atau pihak yang bertanggung jawab memakamkan jenazah wajib menyampaikan rencana penggunaan tanah makam kepada pengelola Tempat Pemakaman dengan melampirkan surat keterangan kematian dari instansi terkait di Daerah asal. Setiap jenazah dari luar negeri yang akan dimakamkan di Tempat Pemakaman, ahli waris atau pihak yang bertanggung jawab memakamkan jenazah wajib menyampaikan

rencana penggunaan tanah makam kepada pengelola Tempat Pemakaman dengan melampirkan surat keterangan kematian dari instansi terkait.

Tata kelola pemakaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat:

- a. pembagian/pengaturan blok atau kapling;
- b. rak pengelompokan pemakaman bagi masing-masing pemeluk agama;
- c. penguatan daerah resapan air, tempat pertumbuhan berbagai jenis vegetasi, serta fungsi sosial masyarakat;
- d. ukuran makam;
- e. jarak antar makam;
- f. ketentuan larangan;
- g. pengelompokan atau pembagian blok;
- h. batas antar blok;
- i. batas terluar pemakaman;
- j. ruang hijau pemakaman; dan
- k. pemakaman sistem tumpang.

Pengaturan lebih lanjut mengenai tata kelola pemakaman diatur melalui Peraturan Bupati.

5. Tata Kelola Pemakaman Dalam Kondisi Khusus

Dalam rangka Pengelolaan Pemakaman, Pemerintah Daerah bertanggungjawab pemakaman dalam kondisi khusus dilaksanakan berdasarkan penetapan status darurat bencana. Penetapan status darurat bencana dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya. Penetapan tempat dan tata cara pemakaman dalam kondisi khusus ditentukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintah Daerah menyediakan tempat pemakaman untuk pemakaman dalam kondisi khusus. Tempat pemakaman dalam kondisi

husus dapat menggunakan Tempat Pemakaman Umum dan/atau tanah yang tercatat sebagai barang milik Daerah.

Tata kelola Pemakaman dalam kondisi khusus melibatkan paling sedikit unsur:

- a. Badan Penanggulangan Bencana Daerah;
- b. Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang kesehatan, bidang sosial, bidang ketertiban umum dan ketenteraman, bidang pekerjaan umum, dan penataan ruang;
- c. Tenaga medis; dan
- d. Kelompok masyarakat.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata kelola pemakaman dalam kondisi khusus ditetapkan oleh Bupati.

6. Pemindahan dan Pembongkaran Jenazah

Pemindahan jenazah/kerangka dari satu petak tanah makam ke petak tanah makam lainnya, dapat dilakukan atas permintaan ahli waris atau pihak yang bertanggung jawab memakamkan jenazah. Pemindahan jenazah/kerangka, dapat dilakukan terhadap jenazah/kerangka yang telah dimakamkan paling singkat 5 (lima) tahun, dan harus mendapatkan izin tertulis dari pengelola tempat pemakaman. Pemindahan jenazah/kerangka dapat dilakukan untuk kepentingan daerah. Pembongkaran jenazah/kerangka dapat dilakukan untuk kepentingan penyidikan dalam rangka penyelesaian suatu perkara atas permintaan pejabat yang berwenang, setelah berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah dan pengelola tempat pemakaman.

BAB III Krematorium

Pembakaran jenazah dan/atau kerangka jenazah wajib dilakukan di krematorium sesuai ketentuan agama atau kepercayaan yang dianutnya. Krematorium dapat dilengkapi dengan tempat penyimpanan jenazah. Krematorium wajib disediakan dan dikelola oleh Pemerintah Daerah atau

Badan Usaha, badan sosial dan/atau keagamaan. Lokasi krematorium dan tempat penyimpanan jenazah paling sedikit memenuhi ketentuan:

- a. tidak berada di wilayah padat penduduk atau tidak di dekat pemukiman;
- b. sesuai dengan rencana tata ruang;
- c. memperhatikan keserasian dan keselarasan lingkungan hidup dan kesehatan;
- d. mencegah pengrusakan tanah dan lingkungan hidup;
- e. mencegah penggunaan tanah yang berlebihan; dan
- f. memenuhi perizinan yang berlaku.

BAB IV Perencanaan Penyediaan Pemakaman

1. Perencanaan

Perangkat Daerah yang membidangi pemakaman menyusun rencana induk pemakaman yang memuat:

- a. Kebutuhan lahan pemakaman;
- b. Lokasi pemakaman; dan
- c. Kebutuhan prasaranan dan sarana pemakaman, sebagai bagian dari rencana pembangunan daerah.

Rancangan induk pemakaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Bupati.

Rencana induk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1) huruf a dan huruf c dilaksanakan sesuai standarisasi:

- a. Penggunaan lahan makam; dan
- b. Prasarana dan sarana.

Ketentuan lebih lanjut mengenai standarisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

2. Perolehan Lahan Pemakaman

Pemerintah Daerah menyediakan lahan TPU sesuai dengan rencana induk pemakaman. Lahan TPU yang disediakan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diperoleh dari:

- a. pengadaan tanah yang dibiayai oleh APBD;
- b. hibah;
- c. wakaf; dan
- d. perolehan di luar ketentuan huruf a sampai dengan huruf c sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai perolehan lahan pemakaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur di dalam Peraturan Bupati.

BAB V Penyediaan Tempat Pemakaman Untuk Perumahan

Setiap orang/Badan Usaha yang membangun perumahan dan permukiman tidak bersusun dan Perumahan dan permukiman bersusun wajib menyediakan lahan untuk lokasi pemakaman. Luas lokasi pemakaman untuk perumahan dan pemukiman tidak bersusun paling sedikit 2% (dua persen) dari luas lahan perumahan. Luas lokasi pemakaman untuk perumahan dan pemukiman bersusun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) seluas 2 (dua) meter persegi untuk setiap unit hunian.

Luas lahan sebesar 2% (dua persen) sebagaimana dimaksud pada ayat 2 merupakan bagian dari presentase luasan Prasarana, Sarana, dan Utilitas yang harus disediakan Pengembang. Lokasi pemakaman tercantum dalam *site plan* Perumahan. Lokasi pemakaman telah ditentukan oleh Pemerintah Daerah yang peruntukannya sesuai dengan Rencana Tata Ruang. Lahan untuk lokasi pemakaman merupakan lahan yang sah menurut peraturan perundang-undangan.

Dalam hal Badan Usaha tidak menyediakan lahan pemakaman di lokasi perumahan dan permukiman tidak bersusun, maka Badan Usaha dapat:

- a. Menyediakan lokasi pemakaman yang terpisah dari lokasi Perumahan seluas 2% (dua persen) dari luas lahan Perumahan yang direncanakan, sesuai dengan NJOP tanah perumahan; atau
- b. Menyediakan dana untuk lahan pemakaman pada lokasi yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah sebesar 2% (dua persen) dari nilai perolehan lahan Perumahan yang direncanakan sesuai dengan NJOP tanah perumahan.

Dalam hal Badan Usaha tidak menyediakan lahan pemakaman di lokasi perumahan dan permukiman bersusun, maka Badan Usaha dapat:

- a. Menyediakan lokasi pemakaman yang terpisah dari lokasi Perumahan seluas 2 (dua) meter persegi untuk setiap unit hunian sesuai dengan NJOP tanah perumahan; atau
- b. Menyediakan dana untuk lahan pemakaman pada lokasi yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah seluas 2 (dua) meter persegi untuk setiap unit hunian sesuai dengan NJOP tanah perumahan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tempat penyediaan lahan pemakaman di perumahan diatur dengan Peraturan Bupati.

BAB VI Perizinan

Setiap penggunaan tanah untuk Tempat Pemakaman wajib mendapatkan izin lokasi pemakaman dari Pemerintah Daerah. Pemberian Izin lokasi dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB VII Pembinaan dan Pengawasan

1. Pembinaan

Pemerintah Daerah melakukan Pembinaan Pengelolaan Pemakaman. Pembinaan Pengelolaan Pemakaman merupakan usaha, tindakan dan kegiatan yang ditujukan untuk tercapainya tujuan Pengelolaan Pemakaman, Pembinaan pengelolaan pemakaman melalui kegiatan:

- a. Fasilitasi;
- b. Konsultasi;
- c. Sosialisasi dan/atau;
- d. Pendidikan dan pelatihan.

Pembinaan dapat dilakukan kerja sama dengan masyarakat dan/atau lembaga/ organisasi kemasyarakatan yang ada.

2. Pengawasan

Pemerintah Daerah melakukan pengawasan terhadap Pengelolaan Pemakaman. Pengawasan terhadap Pengelolaan Pemakaman merupakan usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin Pengelolaan Pemakaman berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan tujuan Pengelolaan Pemakaman. Pengawasan terhadap Pengelolaan Pemakaman dilakukan terhadap:

- a. kesesuaian rencana tata ruang;
- b. perizinan;
- c. fungsi Pemakaman;
- d. tata kelola pemakaman; dan/ atau
- e. penggunaan tanah pemakaman.

Pengawasan terhadap Pengelolaan Pemakaman dilakukan melalui kegiatan:

- a. Pemantauan;
- b. Evaluasi; dan
- c. Pelaporan.

BAB VIII Sistem Informasi Tempat Pemakaman

Untuk mendukung Penyelenggaraan Pemakaman Pemerintah Daerah membangun sistem informasi Tempat Pemakaman. Sistem informasi Tempat Pemakaman terbuka untuk umum dan dapat diakses oleh berbagai pihak yang berkepentingan. Sistem informasi Tempat Pemakaman paling sedikit memuat:

- a. Bentuk Pemakaman;
- b. Pengelola Pemakaman;
- c. Lokasi Pemakaman;
- d. Luas lahan Pemakaman;
- e. Kapasitas Pemakaman; dan/atau
- f. Status kepemilikan lahan Pemakaman.

Ketentuan lebih lanjut mengenai Sistem Informasi Tempat Pemakaman diatur dengan Peraturan Bupati.

BAB IX Larangan

Setiap orang atau Badan Usaha dilarang:

- a. melakukan pengelolaan tempat pemakaman, krematorium dan penyimpanan abu jenazah, dan tempat penyimpanan jenazah tanpa izin;
- b. memindah tangankan izin tanpa persetujuan Pemerintah Daerah.
- c. melakukan pemakaman dan/atau pengabuan jenazah selain di tempat pemakaman atau tempat pengabuan jenazah yang telah ditentukan;
- d. mendirikan bangunan yang bersifat permanen di TPU;
- e. mendirikan, memasang, menempatkan, menggantungkan benda apapun di atas atau di dalam petak tanah makam serta yang dapat memisahkan makam yang satu dengan yang lain, kecuali plakat makam dan lambang pahlawan; dan
- f. melakukan perubahan fungsi makam.

BAB X Sanksi Administratif

Setiap Orang atau Badan Usaha yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 13, Pasal 17 dan Pasal 19 dikenakan sanksi administratif.

Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:

- a. teguran lisan;
- b. teguran tertulis;
- c. penghentian sementara kegiatan;
- d. penghentian tetap kegiatan;
- e. pencabutan sementara izin;
- f. pencabutan tetap izin; dan/atau
- g. denda administratif.

Sanksi administratif tidak membebaskan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan dari tanggung jawab pemulihan dan pidana.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati.

Bab XI Penyidikan

Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia dan/atau Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) tertentu di lingkungan Pemerintah Daerah berwenang untuk melakukan penyidikan tindak pidana pelanggaran Peraturan Daerah ini sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Hukum Acara Pidana. PPNS di atas diangkat oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Wewenang penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:

- a. menerima, mencari, mengumpulkan dan meneliti keterangan atau laporan berkenaan dengan tindak pidana.
- b. meneliti, mencari, dan mengumpulkan, keterangan mengenai orang pribadi atau Badan tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindak pidana.

- c. meminta keterangan dan barang bukti dari orang pribadi atau badan sehubungan dengan tindak pidana.
- d. memeriksa buku-buku, catatan-catatan, dan dokumen- dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana.
- e. melakukan penggeledahan untuk mendapatkan barang bukti pembukuan, pencatatan dan dokumen-dokumen serta melakukan penyitaan terhadap barang bukti tersebut.
- f. meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana.
- g. menyuruh berhenti dan/atau melarang seseorang meninggalkan ruangan atau tempat pada saat pemeriksaan sedang berlangsung dan memeriksa identitas orang, benda dan/atau dokumen yang dibawa
- h. memotret seseorang yang berkaitan dengan tindak pidana.
- i. memanggil orang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi.
- j. menghentikan penyidikan.
- k. melakukan tindakan lain yang perlu untuk kelancaran penyidikan tindak pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

PPNS memberitariukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikannya kepada Penuntut Umum melalui Penyidik Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Bab XII Ketentuan Pidana

1. Setiap orang yang menggunakan dan/atau memanfaatkan tempat pemakaman tidak sesuai dengan penetapan bentuk tempat pemakaman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (4), dipidana dengan pidana

kurungan paling lama 2 (dua) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah).

2. Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, pelaku dipidana dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 30.000.000,00 (tiga puluh juta rupiah).
3. Setiap orang yang menggunakan dan/atau memanfaatkan tempat pemakaman tidak sesuai dengan izin lokasi pemakaman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 30.000.000,00 (tiga puluh juta rupiah).
4. Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan perubahan fungsi makam, pelaku dipidana dengan pidana kurungan paling lama 4 (empat) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 40.000.000,00 (empat puluh juta rupiah).
5. Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, pelaku dipidana dengan pidana kurungan paling lama 5 (lima) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
6. Setiap orang yang menggunakan dan/atau memanfaatkan tempat pemakaman tidak sesuai dengan izin lokasi pemakaman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 30.000.000,00 (tiga puluh juta rupiah).
7. Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan perubahan fungsi makam, pelaku dipidana dengan

- pidana kurungan paling lama 4 (empat) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 40.000.000,00 (empat puluh juta rupiah).
8. Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, pelaku dipidana dengan pidana kurungan paling lama 5 (lima) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
9. Setiap orang yang mencegah, menghalang-halangi dan/ atau menggagalkan seseorang untuk mendapatkan akses tempat pemakaman yang telah ditetapkan sebagai tempat pemakaman umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, dipidana dengan pidana kurungan paling lama 2 (dua) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah)

Bab XIII Ketentuan Peralihan

Orang yang telah memiliki Izin pengelolaan Tempat Pemakaman yang telah ada sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini, tetap berlaku sampai dengan berakhir masa berlakunya izin dan selanjutnya harus menyesuaikan dengan Peraturan Daerah ini.

Orang yang telah memiliki Izin pengelolaan krematorium yang telah ada sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini, tetap berlaku sampai dengan berakhir masa berlakunya izin dan selanjutnya harus menyesuaikan dengan Peraturan Daerah ini.

Pengelolaan pemakaman yang telah ada sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini, Diperbolehkan Melaksanakan Kegiatan dan dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun harus menyesuaikan dengan Peraturan Daerah ini.

5.3. Ketentuan Penutup

Ketentuan Peralihan yang dimaksudkan tidak disebutkan pada Bab tersendiri, namun dicantumkan secara implisit pada Ketentuan Penutup, adapun pengertian ketentuan Peralihan adalah bertujuan untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum, menjamin kepastian hukum, memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan perundang-undangan, mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

BAB VI

PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan per Bab, maka perlu disimpulkan bahwa:

2. Ruang lingkup pengelolaan pemakaman di Kabupaten Gresik merupakan tugas otonom yang diberikan oleh Undang-Undang kepada Daerah Kabupaten Gresik.
3. Upaya pengelolaan terhadap Pemakaman perlu diatur guna menimbulkan Kepastian Hukum, khususnya sebagai pedoman tertulis yang patut ditaati.
4. Perhatian Pemerintah Daerah khususnya bagi Pengembang, yakni Perumahan pada khususnya perlu diperhatikan secara seksama.
5. Perlunya tindakan Pemerintah Daerah untuk melakukan serangkaian Pembinaan dan Pengawasan terhadap Pengelolaan Pemakaman.

6.2. Saran

Kontribusi Daerah untuk memperhatikan tata kelola pemakaman bukanlah hal yang mudah, perlu adanya komitmen bersama untuk mewujudkan pemakaman yang berlandaskan kepentingan publik, dan dijiwai karakteristik religiusitas serta historis Kabupaten Gresik yang patuh pada nilai-nilai keagamaan.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

Agus Dwiyanto, *Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*, Gadjah Mada Press, Yogyakarta, hlm. 81.

Azmi Fendri, *Pengaturan kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dalam pemanfaatan sumberdaya mineral dan batu bara*, PTRaja grafindo, Jakarta, 2016.

BPS Kabupaten Gresik, *Kabupaten Gresik Dalam Angka 2024*, vol. 22, 2024 (Gresik: BPS Kabupaten Gresik, 2024).

Eko Budihardjo, *Tata Ruang Perkotaan* (Bandung: Alumni, 1997).

Hanif nurcholis *Teori dan praktik pemerintahan dan otonom daerah*, Penerbit Grasindo, Jakarta, 2005.

Hans Kelsen, *Pengantar Teori Hukum* (Jakarta: Nusa Media, t.t.).

Imam Syaukari & Absin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008).

Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumidia, 2006).

Khudzaaifah Dimyati dan Kelik Wardiono, *Paradigma Rasional Dalam Ilmu Hukum* (Yogyakarta: Genta, 2014).

Miriam, Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenadamedea Group, 2016).

Putra Fadhilla, *New Public Governance*, UB Press, Malang.

Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998).

Romly Atmasasmita, *Hukum Kejahatan Bisnis: Teori & Praktik di Era Globalisasi*, edisi pertama ed (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014).

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI-Press, 2010).

2. Jurnal

Gregorius Agung Dwinurcahyo and Tony Winata, "PEMAKAMAN MASA DEPAN RAMAH LINGKUNGAN DI CISAUK," *Jurnal STUPA* 3, no. 2 (Oktober 2021): 1704, <https://doi.org/10.24912/stupa.v3i2.12451>.

Hasil diskusi dengan DPRD Kabupaten Gresik Komisi III.

Baca Makalah Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah dan Parlemen Di Daerah*, www.legalitas.org, Rabu 5 Oktober 2016.

Muhammad Suharjono, *Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah*, DIH, *Jurnal Ilmu Hukum*, Pebruari 2014, Vol. 10, No. 19.

Rachmat Trijono, "ALTERNATIF MODEL ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 1, no. 3 (31 Desember 2012): 363, <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v1i3.90>.

Dr. Gede Marhaendra Wija Atmaja, *Metodelogi dan Bahasa Perundang-undangan*, Bimbingan Teknis Penyusunan Peraturan Daerah Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Bali 2016.

Bimtek Online Teknik Menyusun Naskah Akademik (youtube, t.t.).

Satjipto Raharjo, *Hukum Progresif sebuah Sintesa Hukum Indonesia* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009); dan Baca juga Bagir Manan, *Dasar-dasar Peraturan Perundang-undangan di Indonesia* (Jakarta: IN-HILL-CO, 1992).

Lihat Naskah Akademik Susunan dalam Satu Naskah Rancangan Undang-Undang Tentang Pembentukan Undang-Undang, Uji Shahih Rancangan Undang-Undang Tentang Pembentukan Undang-Undang yang diselenggarakan tanggal 16 Juni 2016 di Jember, Kerjasama antar PPUU DPD RI dengan PUSKAPSI FH UNEJ.

