

LAPORAN AKHIR
NASKAH AKADEMIK PERATURAN DAERAH
KABUPATEN BANJAR
TENTANG
PEMAKAMAN



TIM PENYUSUN
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT
KABUPATEN BANJAR
NOVEMBER 2021



Oleh :

Tim Penyusun

**Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat
Universitas Lambung Mangkurat**

**NASKAH AKADEMIK PERATURAN DAERAH
KABUPATEN BANJAR**

TENTANG

PEMAKAMAN

LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT

UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT

KABUPATEN BANJAR

NOVEMBER 2021

HALAMAN PENGESAHAN

1. Judul : Pembuatan Naskah Akademik Dan Rancangan Peraturan
Derah tentang Pemakaman
2. Ketua Peneliti
 - a. Nama Lengkap : Dr. Ifrani, S.H., M.H.
 - b. Jabatan Struktural : Pembina/IVa
 - c. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
 - d. Unit Kerja : Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat
 - e. Alamat Surat : Jl. Brigjen H. Hasan Basry Banjarmasin- 70123
 - f. Telpn : 082148508638
 - g. E-mail : ifrani99@ulm.ac.id
3. Anggota Peneliti : M. Yasir Said, S.H., M.H
4. Sumber Dana : DPA SKPD Sekretariat DPRD kabupaten Banjar Tahun 2021

Banjarmasin, November 2021

Mengetahui,
Ketua LPPM
Universitas Lambung Mangkurat,

Ketua Peneliti,

Prof. Dr. Ir. Danang Biyatmoko, M.Si.
NIP. 19680507 199303 1 020

Dr. Ifrani, S.H., M.H..
NIP. 19810626 200604 1 006

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN	i
DAFTAR ISI.....	ii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	13
C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik..	14
D. Metode Yang Dipergunakan.....	15
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	19
A. Kajian Teoritis	19
B. Kajian Terhadap Asas-Asas Yang Berkaitan Dengan Penyusunan Norma.....	32
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada Serta Permasalahan yang di Hadapi Masyarakat.....	38
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem baru yang Diatur dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara.....	40
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT.....	41
A. Hasil Inventarisasi Peraturan Perundang-undangan yang Menjadi Rujukan sebagai Alasan Pengaturan Rancangan Peraturan Daerah	41
B. Keterkaitan Rancangan Peraturan Daerah Dengan Peraturan Perundang-undangan yang Menjadi Rujukan Pengaturan Rancangan Peraturan Daerah.....	44
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS.....	53
A. Landasan Filosofis	53
B. Landasan Sosiologis.....	55
C. Landasan Yuridis	57
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANJAR.....	63

A. Sasaran yang akan diwujudkan.....	63
B. Arah dan Jangkauan pengaturan	64
C. Materi Muatan Raperda.....	65
BAB IV PENUTUP.....	72
A. Simpulan.....	72
B. Saran.....	73
DAFTAR PUSTAKA.....	74

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Percepatan pembangunan merupakan keinginan setiap daerah dengan mempertimbangkan kemampuannya dan *local specific*, sehingga reformasi telah membawa perubahan dalam pengelolaan pemerintah daerah dengan sistem desentralisasi. Setiap daerah otonom diberikan hak mengatur rumah tangganya sendiri termasuk menetapkan berbagai kebijakan sesuai kewenangan masing-masing. Serangkaian program pembangunan dalam berbagai sektor di seluruh penjuru tanah air mempunyai tujuan akhir yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur dalam artian sejahtera secara lahiriah dan batiniah. Aplikasi desentralisasi tidak berarti semua kewenangan diserahkan kepada daerah, hal ini disebabkan bentuk Negara Indonesia adalah Negara kesatuan (*unitarisme*) dan kesatuan sistem.¹

Salah satu kewenangan yang diberikan kepada daerah berupa pengelolaan tata ruang dengan memperhatikan aspek lingkungan, kependudukan, kemampuan keuangan dan sumber daya manusia sebagai potensi yang dimiliki. Kebijakan pemerintah daerah dan kemauan politik adalah faktor yang menentukan pencapaian tujuan sehingga optimalisasi segenap potensi, situasi dan kondisi dengan pendekatan filosofis, yuridis, politis, pendekatan sistem dan pandangan strategis merupakan hal yang mendasarkan untuk diketahui pengambilan keputusan.

Dalam Pejelasan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang disebutkan Ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara,

¹ Faisal Akbar, 2003. *Dimensi Hukum Dalam Pemerintahan Daerah, Cetakan Pertama*, Medan: Pustaka Bangsa Press, hlm. 43

termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia yang perlu disyukuri, dilindungi dan dikelola secara berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sesuai dengan amanat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945, serta makna yang terkandung dalam falsafah dan Dasar Negara Pancasila, untuk mewujudkan amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tersebut, Undang-undang tentang Penataan Ruang ini menyatakan bahwa Negara menyelenggarakan penataan ruang, yang melaksanakan wewenangnya dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah dengan tetap menghormati hak yang dimiliki oleh setiap orang.

Lebih lanjut dikatakan ruang sebagai sumber daya pada dasarnya tidak mengenal batas wilayah. Namun untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Kesatuan Nasional, serta sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang nyata, luas dan bertanggungjawab, penataan ruang menuntut kejelasan pendekatan dalam proses perencanaannya demi menjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan, dan keterpaduan antar daerah, antara pusat dan daerah, antar sektor dan antar pemangku kepentingan.²

Salah satu permasalahan yang cukup mencuat adalah mengenai pembukaan pemakaman oleh pihak Pemerintah Daerah dalam rangka melaksanakan kebijakan otonomi daerah yaitu wewenang penyelenggaraan pembangunan Ruang Terbuka Hijau (RTH) dalam penataan ruang oleh pemerintahan daerah, yang mencakup kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang didasarkan pada pendekatan wilayah dengan batasan wilayah administratif. Penempatan dan optimalisasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) dalam Pengelolaan tata ruang bukan saja sekedar membagi bagi wilayah ke dalam

² Gumbira E. Sa'id, 2007. *Pembangunan dan Pelestarian Lingkungan Hidup*, Jakarta: Media Sarana Press, hlm. 1

beberapa kawasan dengan alasan percepatan pembangunan dan untuk mendatangkan investor tanpa melihat aspek hukum dan lingkungan yang dapat menimbulkan perubahan-perubahan kelestarian lingkungan.³

Pembukaan pemakaman oleh pihak Pemerintah Daerah sering menjadi masalah hukum maupun menjadi masalah sosial, salah satunya adalah mengenai izin pembukaan pemakaman sampai dengan penyelenggaraan pemakaman oleh pihak Pemerintah Daerah, akan tetapi pada dasarnya kebijakan pembukaan pemakaman oleh pihak Pemerintah Daerah adalah merupakan Kebijaksanaan pemerintah daerah dalam dalam Pengelolaan tata ruang wilayah sebagai perwujudan dari keragaman lingkungan hidup dan keseimbangan ekosistem.

Setiap orang berhak dan memiliki peran dalam rangka pengelolaan ruang terbuka baik sebagai anggota masyarakat maupun sebagai aparatur pemerintah, salah satunya adalah hak pemerintah daerah menerbitkan kebijakan mengenai pembukaan pemakaman. Peranan itu berupa penilaian dengan memberikan pendapat atau analisis kepada pembuat keputusan dan legislatif khususnya pemberian fasilitas Ruang Terbuka atau lahan dalam Pengelolaan tata ruang terkait dengan pembukaan pemakaman oleh pihak Pemerintah Daerah. Hal ini memungkinkan bagi setiap orang di era desentralisasi sekaligus mendukung pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good Governance*) dengan prinsip transparansi dan akuntabel dengan kata lain kepada daerah harus memperhatikan pendapat masyarakatnya yang respon terhadap berbagai kegiatan pembangunan di lingkungannya.⁴

Permasalahan mengenai pembukaan pemakaman oleh pihak Pemerintah Daerah pada dasarnya akan melahirkan permasalahan hukum berupa izin pembukaan pemakaman dan

³ *Ibid*

⁴ M. Solly Lubis, 2000. *Politik dan Hukum di Era Reformasi*, Bandung: CV Mandar Maju, hlm. 18

retribusi penyelenggaraan pemakaman oleh pihak Pemerintah Daerah

Pentingnya permasalahan mengenai pengaturan hukum mengenai pembukaan pemakaman oleh pihak Pemerintah Daerah dikarenakan secara statistic Pertambahan jumlah penduduk merupakan faktor yang mempercepat pengembangan tata ruang suatu daerah perkotaan yang mau tidak mau harus dilakukan pengkajian secara matang untuk pertumbuhan ekonomi, sehingga lambat laun dengan lajunya pertambahan jumlah penduduk maka diyakini akan merambah seluruh lahan di wilayah perkotaan/kabupaten sehingga suatu ketika akan menjadi masalah besar apabila masalah pembukaan pemakaman oleh pihak Pemerintah Daerah belum mendapat perhatian dan tidak ada pengaturan hukum yang jelas.

Pentingnya memberikan pengaturan hukum mengenai kegiatan pembukaan pemakaman oleh pihak Pemerintah Daerah adalah untuk memberikan kepastian hukum bagi kewenangan pemerintah daerah dalam menempatkan lahan-lahan yang belum dimanfaatkan dengan baik yang pada gilirannya dapat menurunkan kualitas lingkungan yang ditandai dengan:⁵

- a. Hilangnya ruang terbuka hijau;
- b. Munculnya daerah-daerah kumuh;
- c. Pencemaran udara atau pencemaran dari aktivitas industri;
- d. Limbah domestik;
- e. Penggusuran;
- f. Keambrokan dan kemacetan lalu lintas;
- g. Hilangnya teknologi hijau;
- h. Munculnya *cacapolis* atau suatu kota yang mengerikan.

Maslaah hukum lainnya berkaitan dengan pentingnya pengaturan hukum mengenai pembukaan pemakaman oleh pihak Pemerintah Daerah adalah untuk menciptakan pembangunan yang berwawasan lingkungan, serta menghindari pembukaan pemakaman pada luas Ruang Terbuka Hijau area-area yang tidak tepat di wilayah kota/kabupaten, sehingga ke depannya tidak lagi

⁵ *Ibid*

menemui pembukaan pemakaman yang tidak teratur dan terkesan kumuh serta merusak Pengelolaan tata ruang kota

Secara normative rusaknya pengelolaan tata ruang kota secara ideal disebabkan:⁶

- a. Inkonsistensi kebijakan dan strategi penataan ruang kota, kurangnya pengertian dan perhatian akan urgensi eksistensi Ruang Terbuka Hijau (RTH) dalam Pengelolaan tata ruang kota dalam kesatuan wilayah perkotaan. Perancangan strategis pembangunan Ruang Terbuka Hijau (RTH) dalam Pengelolaan tata ruang di daerah belum memadai, karena dianggap sebagai ruang public (*common property*) yang secara ekonomis tidak menguntungkan sehingga saling melepas tanggung jawab
- b. Pemeliharaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) dalam Pengelolaan tata ruang kota tidak konsisten dan tidak rutin, Ruang Terbuka Hijau (RTH) dalam Pengelolaan tata ruang kota sering dianggap sebagai tempat sampah, gubug liar dan sarang faktor pembawa penyakit, sehingga cenderung lebih menjadi masalah dibandingkan manfaat
- c. Kurangnya pemahaman yang luas mengenai Ruang Terbuka Hijau (RTH) dalam Pengelolaan tata ruang kota sehingga berakibat tidak tersedianya Ruang Terbuka Hijau (RTH) yang memadai dalam Pengelolaan tata ruang kota, semakin mengurangi peluang bagi warga kota, terutama anak-anak, remaja, wanita, manusia usia lanjut dan penyandang cacat, untuk mendapat pendidikan dan pelajaran tentang kehidupan langsung dari alam sekitar, serta fasilitas olah raga, berekreasi dan bermain.
- d. Pencemaran ekosistem perkotaan terhadap media tanah, air dan udara semakin meningkat dan menimbulkan penyakit fisik dan psikis yang serius

⁶ Satjipto Rahardjo, 1991. *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa, hlm. 113.

Kewenangan Pemerintah daerah dalam pembukaan pemakaman pada dasarnya akan sangat berkaitan erat dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 1992 sebagaimana telah digantikan dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, menyebutkan bahwa ruang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara beserta sumber daya alam yang terkandung didalamnya bagi kehidupan dan penghidupan. Kegiatan manusia dan makhluk hidup lainnya membutuhkan ruang sebagaimana lokasi berbagai pemanfaatan ruang dapat mewadahi berbagai kegiatan sesuai dengan kondisi alam setempat dan teknologi yang diterapkan.

Selanjutnya dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, disebutkan bahwa;

- “ Penataan ruang sebagai proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan suatu kesatuan system yang tidak bias dipisahkan satu sama lainnya. Untuk menjamin tercapainya tujuan penataan ruang diperlukan peraturan perundang-undangan dalam kesatuan system yang harus memberi dasar yang harus jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum bagi upaya penataan ruang”.

Dari penjelasan UU. Nomor 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang tersebut maka pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk membuat satu peraturan perundang-undangan dalam kesatuan sistem yang memberikan dasar yang jelas, tegas dan menyeluruh dalam rangka menjamin kepastian hukum dalam upaya penataan ruang yang sesuai dengan ketentuan UU. No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

Berkaitan dengan perlunya peran pemerintah daerah dalam menggunakan kewenangannya untuk pembukaan pemakaman dalam Pengelolaan tata ruang kota selanjutnya ditegaskan dalam penjelasan UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang disebutkan bahwa : “Penataan ruang sebagai proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan suatu

kesatuan sistim yang tidak terpisahkan satu dengan yang lainnya”.

Dengan demikian untuk mendukung kewenangan pemerintah daerah dalam melakukan pembukaan pemakaman diperlukan peraturan perundang-undangan atau lebih spesifik dalam hal ini adalah PERDA (Peraturan Daerah) dalam kesatuan sistim yang harus memberi dasar yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum bagi upaya pemanfaatan ruang, dalam hal ini pembukaan pemakaman oleh pihak Pemerintah Daerah sehingga peraturan Perda (Peraturan Daerah) mengenai pembukaan pemakaman dalam Pengelolaan tata ruang kota hendaknya memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Sederhana tetapi dapat mencakup kemungkinan perkembangan pemanfaatan ruang pada masa depan sesuai dengan keadaan, waktu dan tempat
- b. Menjamin keterbukaan rencana tata ruang bagi masyarakat sehingga mendorong peran serta masyarakat dalam pemanfaatan ruang yang berkualitas dalam segala segi pembangunan
- c. Mencakup semua aspek di bidang penataan ruang sebagai dasar bagi pengaturan lebih lanjut yang perlu dituangkan dalam bentuk peraturan sendiri
- d. Mengandung ketentuan sejumlah proses dan prosedur perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang sebagai dasar bagi peraturan lebih lanjut.”

Pentingnya pengaturan hukum mengenai pembukaan pemakaman oleh pihak Pemerintah Daerah pada dasarnya juga harus disandarkan pada Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang dapat dijadikan landasan untuk menilai dan menyesuaikan peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan tentang segi-segi pemanfaatan ruang yang telah berlaku baik menyangkut perairan, pertanahan, kehutanan, pertambangan, pembangunan daerah pedesaan, perkotaan, transmigrasi, perindustrian,

perikanan, jalan, landasan kontinen Indonesia , ZEE, perumahan dan pemukiman, kepariwisataan, perhubungan, telekomunikasi dan lain sebagainya. Penataan ruang merupakan kebijakan publik yang bermaksud mengoptimalisasikan kepentingan antar pelaku pembangunan dalam kegiatan pemanfaatan ruang.

Penataan ruang juga menterpadukan secara integral fungsi- fungsi kegiatan pemanfaatan ruang, baik antar sektor maupun antar wilayah administrasi pemerintahan agar bersinergi positif dan tidak mengganggu.

Dalam hal kaitannya dengan pembukaan pemakaman oleh pihak Pemerintah Daerah maka diperlukan suatu kebijakan pemerintah daerah mengenai penataan ruang yang meliputi proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Dalam perencanaan tata ruang perlu memperhatikan faktor-faktor yang menentukan terjadinya produk rencana, yaitu:⁷

- a. Konsensus, adanya peran serta aktif dan kesepakatan-kesepakatan antar pelaku pembangunan di dalam penyusunan rencana;
- b. Konsistensi, secara teknis ada kesamaan materi dengan rencana- rencana pada tingkat makro;
- c. Legitimasi, produk rencana diakui, dapat diterima dan ditaati oleh semua pelaku pembangunan (karena memperhatikan faktor konsensus di atas);
- d. Kompensasi, memperhatikan konsekuensi-konsekuensi biaya dampak yang ditimbulkan oleh akibat rencana tata ruang dilaksanakan, baik terhadap biaya dampak lingkungan fisik maupun sosial-ekonomi;
- e. Legal aspek, produk rencana mempunyai kekuatan dan kepastian hukum.

Berkaitan dengan pembukaan pemakaman oleh pihak Pemerintah Daerah, maka sekali lagi hal tersebut merupakan wewenang pemerintah daerah dalam hal penyelenggaraan

⁷ *Ibid*

penataan ruang pemerintah daerah, yang mencakup kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan dan pengawasan penataan ruang, didasarkan pada pendekatan wilayah dengan batasan wilayah administrative tersebut, penataan ruang seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari wilayah nasional, wilayah propinsi, wilayah kabupaten dan wilayah kota, yang setiap wilayah tersebut merupakan subsistem ruang menurut batasan administratif.

Dalam Pasal 13 ayat (1) dan Pasal 14 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan, mengatur tentang urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/ kota, sebagai berikut:

- a) perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b) perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;**
- c) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- d) penyediaan sarana dan prasarana umum;**
- e) penanganan bidang kesehatan;
- f) penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g) penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/ kota;
- h) pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/ kota;
- i) fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah termasuk lintas kabupaten/ kota;
- j) pengendalian lingkungan hidup;
- k) pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/ kota;
- l) pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- m) pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/ kota;
- o) pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/ kota; dan
- p) urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Masalah hukum kemudian muncul berkaitan dengan pembukaan pemakaman oleh pihak Pemerintah Daerah yaitu masih belum adanya pengaturan hukum yang jelas mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam menetapkan pembukaan pemakaman kedalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)

kabupaten/kota, meskipun mengenai hal Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang dimiliki pemerintah daerah telah dituangkan dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang akan tetapi dalam penerapan kewenangan pemerintah daerah untuk pembukaan pemakaman oleh pihak Pemerintah Daerah di daerah kabupaten/kota masih terdapat ketidakjelasan.

Berkaitan dengan permasalahan mengenai pembukaan pemakaman oleh pihak Pemerintah Daerah yang belum memiliki suatu peraturan perundang-undangan atau lebih spesifik dalam hal ini adalah PERDA (Peraturan Daerah) dalam kesatuan sistim yang harus memberi dasar yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum bagi upaya pemanfaatan ruang, dalam hal ini pembukaan pemakaman oleh pihak Pemerintah Daerah, sampai saat ini belum dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Banjar Propinsi Kalimantan Selatan.

Kabupaten Banjar merupakan salah satu Kabupaten di Kalimantan Selatan yang beribukota di Martapura, secara geografis terletak antara 2°49'55 - 3°43'38 LS dan 114°30'20" - 115°35'37" BT menempatkannya di jalur transportasi antar Provinsi Kalimantan Selatan – Kalimantan Timur. Hal ini sekaligus membuat Kabupaten Banjar memiliki posisi strategis sebagai lintas ekonomi dan sebagai daerah penyangga bagi wilayah sekitarnya. Luas wilayah daerah ini adalah 4.668,50 Km². Secara administratif, daerah ini terbagi menjadi 19 Kecamatan, dengan batas administrasi sebagai berikut:

- a. Sebelah Utara : berbatasan dengan Kabupaten Tapin.
- b. Sebelah Timur : berbatasan dengan Kabupaten Kotabaru.
- c. Sebelah Selatan : berbatasan dengan Kabupaten Tanah Laut dan Kota Banjarbaru.
- d. Sebelah Barat : berbatasan dengan Kota Banjarmasin.

Sebutan kota intan dan kota serambi Mekkah telah mengharumkan nama kota Martapura sebagai ibukota Kabupaten

Banjar yang kental dengan budaya agama islam, maka di daerah ini perlu memiliki suatu payung hukum atau peraturan perundang- undangan atau lebih spesipik dalam hal ini adalah PERDA (Peraturan Daerah) dalam kesatuan sistim yang harus memberi dasar yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum bagi upaya pemanfaatan ruang, dalam hal ini pembukaan pemakaman oleh pihak Pemerintah Daerah.

Kabupaten Banjar sebagai daerah otonom memiliki hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, baik itu urusan pemerintahan yang bersifat wajib maupun yang bersifat pilihan sesuai peraturan perundang-undangan. Dalam mewujudkan otonomi tersebut Pemerintah Kabupaten Banjar dapat mendayagunakan semua dan segala potensi sumber daya alam (SDA) yang terdapat di wilayahnya termasuk pemanfaatan ruang yang telah berlaku untuk pembukaan pemakaman.

Pertumbuhan penduduk yang semakin meningkat menimbulkan kebutuhan terhadap lahan semakin meningkat. Hal ini dapat dilihat pada fenomena semakin banyaknya perumahan yang berada di pinggiran kota. Salah satunya Perumahan yang berada di pinggiran kabupaten banjar.

Adanya pembukaan lahan permukiman baru menyebabkan pertumbuhan penduduk baik penduduk baru sebagai pendatang dan penduduk lama yang telah tinggal sebelum adanya permukiman baru. Sehingga menyebabkan peningkatan kebutuhan ruang baik sebagai ruang terbuka maupun ruang terbangun. Sedangkan kenyataannya dalam pembangunan perumahan sebagai permukiman baru terutama skala besar yang seharusnya mempunyai fasilitas lahan pemakaman sebagai salah satu bentuk ruang terbuka hampir setiap perumahan tidak menyediakannya.

Tidak tersedianya pemakaman dilingkungan perumahan sebagai fasilitas sosial menyebabkan fenomena permasalahan

yang sering terjadi di lingkungan perumahan adalah kesulitan apabila akan melakukan proses pemakaman karena tidak tersedia lahan untuk pemakaman yang sekiranya dapat memenuhi kebutuhan penghuni perumahan.

Selain permasalahan tidak tersedianya lahan pemakaman di lingkungan perumahan terdapat pula permasalahan adanya kecenderungan pemanfaatan lahan perumahan pada masing-masing persil secara maksimal untuk bangunan fisik sehingga tidak terdapat lahan untuk ruang terbuka hijau, hal ini dapat dilihat di lingkungan Perumahan di kabupaten banjar

Kedua fenomena permasalahan di atas saling berhubungan dimana pemakaman merupakan salah satu bentuk ruang terbuka sedangkan di sisi lain terjadi peningkatan kebutuhan akan ruang terbuka hijau di lingkungan perumahan, sehingga keterkaitannya dapat mendasari adanya upaya pengembangan pemakaman sebagai salah satu bentuk ruang terbuka dengan mempertimbangkan aspek tata ruang.

Pemakaman yang ada selama ini, pada umumnya tidak dikelola dengan baik. Manajemen pengelolaan melalui retribusi yang dilakukan kurang maksimal bahkan tidak terlaksana sama sekali. Sedangkan di sisi lain pemakaman yang ada saat ini tidak tertata rapi sehingga pemanfaatan lahannya tidak optimal serta menimbulkan kesan angker dan seram sehingga pemakaman merupakan tempat yang selalu dihindari. Selain itu adanya penggusuran makam lama karena penuhnya lokasi pemakaman atau makam tersebut tidak dikunjungi oleh keluarganya, menyebabkan pentingnya suatu bentuk penataan yang sesuai dengan pemakaman.

Hal ini dapat dilihat di pemakaman umum di daerah kabupaten banjar, Oleh karena itu dalam arahan penataan pemakaman umum adalah pemakaman yang direncanakan menurut agama dan tertib secara administrasi serta dalam bentuk penataan yang lebih rapi dibandingkan dengan pemakaman Umum lain meskipun masih terdapat beberapa kendala dalam penataan makam pada sebagian lahannya.

Secara konkrit latar belakang dari diperlukannya dibuat pengaturan hukum mengenai pembukaan dan penyelenggaraan pemakaman adalah dikarenakan keterbatasan lahan menyebabkan permukiman semakin bergeser ke arah pinggiran kota. Adanya perluasan permukiman ke arah pinggiran kota menyebabkan naiknya pertumbuhan penduduk baik penduduk pendatang dan penduduk lama. Bertambahnya jumlah penduduk menyebabkan munculnya kebutuhan ruang terbuka, sedangkan di sisi lain terdapat kebutuhan akan lahan pemakaman. Tetapi pada kenyataannya terjadi fenomena permasalahan dalam pemanfaatan lahan pemakaman yang tidak optimal, sehingga menimbulkan kesan angker dan tidak tertata rapi.

Permasalahan ini yang mendasari untuk melakukan suatu studi yang menyatukan antara kebutuhan pemakaman dengan kebutuhan ruang terbuka serta berupaya untuk mengembangkan penataan pemakaman dengan konsep taman. Dalam pengembangan penataan pemakaman dengan konsep taman dibutuhkan studi yang memperhatikan aspek ruang terbuka hijau, desain taman, dan konsep filosofi agama yang merupakan dasar pengembangan pemakaman dengan konsep taman

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, dapat dirumuskan identifikasi masalah dalam rangka penyusunan Naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Kabupaten Banjar Tentang Pemakaman, yaitu:

1. Belum optimalnya Pemerintah Daerah Kabupen Banjar dalam upaya mengatur masalah perizinan pembukaan dan penyelenggaraan pemakaman dalam kesatuan sistem yang memberikan dasar yang jelas, tegas dan menyeluruh dalam rangka menjamin kepastian hukum dalam upaya penataan ruang yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) kabupaten/kota.

2. Belum optimalnya pemerintah daerah Kabupaten Banjar dalam upaya menambah sumber pendapatan asli daerah dari sektor perizinan pembukaan dan penyelenggaraan pemakaman baik yang dikelola oleh pihak swasta maupun organisasi keagamaan dan masyarakat.
3. Mengapa perlu ada Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Tentang Pemakaman sebagai dasar dalam pemecahan masalah tersebut di atas, yang berarti membenarkan pelibatan Pemerintah Kabupaten Banjar dalam penyelesaian masalah tersebut.
4. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Tentang Pemakaman
5. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Raperda Kabupaten Banjar Tentang Pemakaman.

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam upaya penataan pemberian Izin pembukaan dan penyelenggaraan pemakaman dalam kesatuan sistem yang memberikan dasar yang jelas, tegas dan menyeluruh dalam rangka menjamin kepastian hukum dalam upaya penataan ruang yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) kabupaten/kota serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
2. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan penetapan Raperda Kabupaten Banjar Tentang Pemakaman sebagai dasar hukum

penyelesaian atau solusi permasalahan dalam urusan penataan wilayah Kabupaten Banjar.

3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis Perda Tentang Pemakaman
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Perda Tentang Pemakaman.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi bersama bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Kabupaten Banjar dalam penyusunan dan pembahasan Raperda tentang Pemakaman, yang merupakan usul inisiatif Dewan Perwakilan rakyat Daerah Kabupaten Banjar.

D. Metode Yang Dipergunakan

Untuk pembuatan naskah akademik tentang "Pemakaman" diperlukan penelitian, maka jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris yang menitik beratkan pada penelitian lapangan (*field research*) untuk mendapatkan data primer, selain itu juga diperlukan penelitian kepustakaan (*library research*) yang berfungsi untuk melengkapi dan menunjang data yang diperoleh dilapangan. Penelitian kepustakaan ini juga menggunakan data sekunder yang berasal dari 2 (dua) bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bila jenis data yang dikumpulkan adalah data sekunder sebagaimana halnya dalam penelitian hukum normatif maka studi dokumen dipergunakan sebagai alat pengumpulan data. Berdasarkan data primer dan data sekunder yang terkumpul peneliti akan melakukan pengkajian dan analisa sehingga dapat ditemukan tujuan khusus dari penelitian ini.⁸

⁸ Maria SW Soemardjono. 1989. *Pedoman Pembuatan Usulan penelitian*. Yogyakarta: FH UGM . hlm. 23

1. Sifat Penelitian

Hasil penelitian ini bersifat deskriptif analitis, karena dari hasil penelitian ini diharapkan akan diperoleh gambaran secara menyeluruh (*Holistik*), mendalam dan sistematis tentang pembukaan dan penyelenggaraan pemakaman dalam kesatuan sistem yang memberikan dasar yang jelas, tegas dan menyeluruh dalam rangka menjamin kepastian hukum dalam upaya penataan ruang yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) kabupaten/kota. Dikatakan analitis, karena kemudian akan dilakukan analisis terhadap berbagai aspek yang diteliti, selain menggambarkan secara jelas tentang asas-asas hukum, kaedah hukum, berbagai pengertian hukum, hasil penelitian di lapangan yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan.

2. Bahan atau Materi Penelitian

Untuk penelitian kepustakaan materi penelitian dalam penelitian ini ada 2 (dua) macam, yaitu:

a. Untuk Penelitian Kepustakaan

- 1) Bahan hukum primer terdiri dari: peraturan perundang-undangan mengenai agrarian (pertanahan), Tata Ruang Wilayah dan perizinan lainnya yang terkait
- 2) Bahan hukum sekunder terdiri dari: buku-buku, diktat, jurnal hukum, majalah hukum, hasil penelitian di internet.

b. Untuk Penelitian Lapangan

Data yang dikumpulkan dari penelitian lapangan adalah data primer tentang segala sesuatu yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti dalam memperoleh data tersebut ditentukan wilayah dan obyek penelitian.

1) Wilayah Penelitian

Penelitian ini dilakukan di wilayah hukum Kabupaten Banjar

2) Obyek Penelitian

Sebagai obyek penelitian dalam penelitian ini adalah dinas tata ruang kabupaten banjar serta pihak organisasi

kegamaan atau pihak swasta yang mendapatkan izin pembukaan dan penyelenggaraan pemakaman di wilayah kabupaten banjar

3. Jalannya Penelitian

Dalam melaksanakan penelitian lapangan ini langkah-langkah ditempuh terdiri dari 3 (tiga) tahap, sebagai berikut:

- a) Tahapan persiapan: pada tahap ini dimulai dengan pengumpulan bahan hukum kepustakaan, dilanjutkan dengan penyusunan usulan penelitian, kemudian disusun draft pertanyaan yang diajukan kepada nara sumber dalam *Focus Group Discussion* (FGD)
- b) Tahap pelaksanaan: pada tahap ini penelitian kepustakaan dilakukan dengan maksud pengumpulan data dan pengkajian terhadap data sekunder, yang meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian lapangan dilakukan penentuan responden dan pengumpulan data primer melalui observasi dan *Focus Group Discussion* (FGD)
- c) Tahap perumusan/Pemantapan: pada tahap ini akan dirumuskan peraturan daerah yang terkait yang didapat dari kegiatan tahapan persiapan dan tahap pelaksanaan yang akan dilakukan seminar hasil.

4. Analisis Data

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Data yang telah terkumpul baik dari hasil observasi, *Focus Group Discussion* (FGD) maupun hasil dari studi dokumen dikelompokkanj sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas. Data tersebut kemudian ditafsirkan dan dianalisis guna mendapatkan jawaban dan kejelasan (pemecahan dari masalah yang akan dibahas). Teknik analisis dilakukan secara intrepretasi, yaitu data diintrepretasi dan dijabarkan dengan mendasarkan pada suatu norma-norma dan

teori-teori ilmu hukum yang berlaku, sehingga pengambilan keputusan yang menyimpang seminimal mungkin dapat dihindari.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Pengertian Pemakaman

Secara harfiah pemakaman adalah memiliki kesamaan dengan padanan kata kuburan, yaitu tempat menguburkan mayat atau orang yang sudah meninggal dunia.⁹

Akan tetapi kemudian pengertian pemakaman mengalami perkembangan makna dan peruntukannya, pemakaman adalah suatu tempat atau wilayah pemakaman yang direncanakan menurut agama dan tertib secara administrasi serta dalam bentuk penataan yang lebih rapi dibandingkan dengan pemakaman Umum lain dan penataan pemakaman dengan konsep taman.¹⁰

Maksudnya pemakaman dengan konsep taman adalah pengembangan penataan pemakaman dengan konsep taman yang memperhatikan aspek ruang terbuka hijau, desain taman, dan konsep filosofi agama yang merupakan dasar pengembangan pemakaman dengan konsep taman.¹¹

Sedangkan pengertian pemakaman juga ditegaskan dalam Pasal 1 point (a) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman, yang menegaskan: "Pemakaman adalah areal tanah yang disediakan untuk keperluan pemakaman jenazah bagi setiap orang tanpa membedakan agama dan golongan, yang pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah daerah Tingkat II atau Pemerintah Desa.

2. Pengertian Tata Ruang

Pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang dimaksud ruang adalah:

"Wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai

⁹ Badudu, J.S. 1978. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka. hlm. 125

¹⁰ *Ibid*

¹¹ *Ibid*

satu kesatuan wilayah, tempat manusia makhluk lain hidup, melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya”.

Selanjutnya, dalam Keputusan Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah Nomor 327/KPTS/2002 tentang Penetapan Enam Pedoman Bidang Penataan Ruang, yang dimaksud dengan ruang adalah:

“Wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara, sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia makhluk lain hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya”.

Adapun yang dimaksud dengan wujud structural pemanfaatan ruang adalah susunan unsur-unsur pembentuk rona lingkungan alam, lingkungan social, lingkungan buatan yang secara hirarkhis berhubungan satu dengan yang lainnya. Sedang yang dimaksud dengan pola pemanfaatan ruang meliputi pola lokasi, sebaran pemukiman, tempat kerja, industri, pertanian, serta pola penggunaan tanah perkotaan dan pedesaan, dimana tata ruang yang tidak direncanakan adalah tata ruang yang terbentuk secara alami, seperti aliran sungai, gua, gunung dan lain-lain.¹²

Selanjutnya Pasal 1 angka 5 Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, menyebutkan yang dimaksud dengan penataan ruang adalah “suatu system proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang”. Tata ruang berarti susunan ruang yang teratur. Dalam kata teratur tercakup pengertian serasi dan sederhana sehingga mudah dipahami dan dilaksanakan. Karena itu pada tata ruang, yang ditata adalah tempat berbagai kegiatan serta sarana dan prasarana.

¹² Mochtar Kusumaatmaja, 1996. *Hubungan Antara Hukum Dengan Masyarakat, Landasan Pikiran Pola dan Mekanisme Pelaksana Pembaharuan Hukum*, Jakarta: BPHN-LIPI, hlm. 19.

Suatu tata ruang yang baik dapat dihasilkan dari kegiatan menata ruang yang baik disebut penataan ruang. Dalam hal ini, penataan ruang terdiri dari tiga kegiatan utama, yaitu:¹³

1. perencanaan tata ruang,
2. perwujudan tata ruang, dan
3. pengendalian tata ruang.

Perencanaan tata ruang merupakan kegiatan merumuskan dan menetapkan manfaat ruang dan kaitannya atau hubungan antara berbagai manfaat ruang, berdasarkan kegiatan-kegiatan yang perlu dan dapat dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan manusia di masa yang akan datang. Tingkat manfaat ruang ini juga akan sangat bergantung kepada pemanfaatan sumber daya alam yang tersedia atau dapat disediakan secara optimal.

Dengan demikian perencanaan tata ruang akan menghasilkan rencana-rencana tata ruang untuk memberikan gambaran tentang ruang mana, untuk kegiatan apa dan kapan. Perencanaan atau *planning* merupakan suatu proses, sedangkan hasilnya berupa rencana, dapat dipandang sebagai suatu bagian dari setiap kegiatan yang lebih sekedar refleksi yang berdasarkan perasaan semata. Tetapi yang penting perencanaan merupakan suatu komponen yang penting dalam setiap keputusan social, setiap unit keluarga, kelompok, masyarakat, maupun pemerintah terlibat dalam perencanaan pada saat membuat keputusan atau kebijakan-kebijakan untuk mengubah sesuatu dalam dirinya atau lingkungannya.

Pada negara hukum dewasa ini, suatu rencana tidak dapat dihilangkan dari hukum administrasi. Rencana dapat dijumpai pada berbagai bidang kegiatan pemerintah, misalnya dalam pengaturan tata ruang. Rencana merupakan keseluruhan tindakan yang saling berkaitan dari tata usaha negara yang mengupayakan terlaksananya keadaan tertentu yang tertib. Rencana yang demikian itu dapat dihubungkan dengan stelsel perizinan, misalnya suatu perizinan

¹³ *Ibid*

pembangunan akan ditolak oleh karena tidak sesuai dengan rencana peruntukan.¹⁴

Selanjutnya dalam Keputusan Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah No. 327/KPTS/2002 tentang Penetapan Enam Pedoman Bidang Penataan Ruang yang dimaksud dengan Rencana Tata ruang adalah “hasil perencanaan struktur dan pola pemanfaatan ruang”. Maksud diadakannya perencanaan tata ruang adalah untuk menyerasikan lahan dan ruang dapat dilakukan secara optimal, efisien dan serasi. Sedangkan tujuan diadakannya adanya suatu perencanaan tata ruang adalah untuk mengarahkan struktur dan lokasi beserta hubungan fungsionalnya yang serasi dan seimbang dalam rangka pemanfaatan sumber daya manusia, sehingga tercapainya hasil pembangunan yang optimal dan efisien bagi peningkatan kualitas manusia dan kualitas lingkungan hidup secara berkelanjutan.

Penataan ruang sebagai suatu proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan suatu kesatuan system yang tidak dapat terpisahkan satu sama lainnya. Untuk menciptakan suatu penataan ruang yang serasi harus memerlukan suatu peraturan perundang-undangan yang serasi pula diantara peraturan pada tingkat tinggi sampai pada tingkat bawah, sehingga terjadinya suatu koordinasi dalam penataan ruang.¹⁵

Dalam Penjelasan Umum Nomor 4 dari Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyebutkan Ruang sebagai sumber daya pada dasarnya tidak mengenal batas wilayah. Namun untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, serta sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang nyata, luas dan bertanggung jawab, penataan ruang menurut kejelasan pendekatan dalam proses perencanaannya demi menjaga

¹⁴ Sunaryati Hartono, 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, hlm. 30.

¹⁵ Gunarto Suhardi, 2002. *Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi*, Yogyakarta: niversitas Atmajaya. hlm. 12

keselarasan, keserasian, keseimbangan dan keterpaduan antar daerah, antar pusat dan daerah, antar sektor dan antar pemangku kepentingan.

Dalam undang-undang ini, penataan ruang didasarkan pada pendekatan system, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan dan nilai startegis kawasan. Salah satu konsep dasar pemikiran tata ruang menurut UUPA No. 5 Tahun 1960 dapat ditemukan dalam Pasal 2, 14 dan 15. Sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, tentang pengertian hak menguasai dari negara terhadap konsep tata ruang, Pasal 2 UUPA membuat wewenang untuk:

- (1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
- (2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Konsep tata ruang dalam 3 (tiga) dimensi tersebut di atas terkait dengan mekanisme kelembagaan dan untuk perencanaannya diatur dalam Pasal 14 yang mengatakan:

- (1) Pemerintah dalam rangka membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa; dan
- (2) Berdasarkan rencana umum tersebut Pemda mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa.

Berkaitan dengan kebijakan otonomi daerah tersebut, wewenang penyelenggaraan penataan ruang oleh pemerintah dan pemerintah daerah, yang mencakup kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan dan pengawasan penataan ruang, didasarkan pada pendekatan wilayah dengan batasan wilayah administrative tersebut, penataan ruang seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari wilayah nasional, wilayah propinsi, wilayah kabupaten dan wilayah kota, yang setiap wilayah tersebut merupakan subsistem ruang menurut batasan administratif.

Di dalam subsistem tersebut terdapat sumber daya manusia dengan berbagai macam kegiatan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan, dan dengan tingkat pemanfaatan ruang terbuka yang berbeda-beda, yang apabila tidak ditata dengan baik dapat mendorong kearah adanya ketidakseimbangan pembangunan antarwilayah serta ketidaksinambungan pemanfaatan ruang. Berkaitan dengan penataan ruang wilayahkota, undang-undang ini secara khusus mengamanatkan perlunya penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau, yang proporsi luasnya ditetapkan paling sedikit 30% dari luas wilayah kota, yang diisi oleh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam.

Dalam Pasal 13 ayat (1) dan Pasal 14 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan, mengatur tentang urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/ kota, sebagai berikut:

- a) perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b) perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
- c) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- d) penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e) penanganan bidang kesehatan;
- f) penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g) penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/ kota;
- h) pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/ kota;
- i) fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah termasuk lintas kabupaten/ kota;
- j) pengendalian lingkungan hidup;
- k) pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/ kota;
- l) pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- m) pelayanan administrasi umum pemerintahan;

- n) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/ kota;
- o) pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/ kota; dan
- p) urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

3. Perencanaan Tata Ruang

Perencanaan tata ruang sering dipandang sebagai titik signifikan bagi pencapaian keberhasilan pembangunan. Dikatakan signifikan karena adanya suatu perencanaan akan membawa pada suatu perencanaan akan membawa pada suatu pilihan berhasil atau tidaknya kegiatan dalam mencapai suatu tujuan pembangunan.¹⁶

Rencana merupakan suatu keseluruhan tindakan yang saling berkaitan dari tata usaha negara yang mengupayakan terlaksananya suatu keadaan tertentu yang tertib dan rencana semacam itu dapat dikaitkan dengan stelsel perizinan misalnya suatu permohonan izin bangunan harus ditolak manakala bertentangan dengan rencana peruntukan.

Sejalan dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, maka daerah provinsi, kabupaten/ kota berhak melakukan suatu perencanaan tata ruang seperti dengan kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh masing-masing pemerintah daerah.

Berkaitan dengan hal tersebut, Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang tentang Penataan Ruang menjelaskan mengenai kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh setiap tingkatan pemerintah antara lain kewenangan pemerintah daerah dalam penataan ruang terdapat dalam Ketetapan Pasal 8 ayat (1) sampai dengan ayat (6) Undang-

¹⁶ Juniarso Ridwan & Ahmad Sodik Sudrajat, 2007. *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah, Cetakan I*, Bandung: Penerbit NUANSA, hlm. 24.

undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang menyatakan antara lain:

- a. Pengaturan, pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi dan kabupaten/ kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional, provinsi dan kabupaten/ kota;
 - b. Pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional;
 - c. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional; dan
 - d. Kerjasama penataan ruang antar Negara dan memfasilitasi kerjasama penataan ruang antar provinsi.
- Kemudian wewenang pemerintah dalam pelaksanaan

penataan ruang nasional meliputi:¹⁷

- a. Perencanaan tata ruang wilayah nasional;
- b. Pemanfaatan ruang wilayah nasional; dan
- c. Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional.

Sedangkan Wewenang pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional meliputi:¹⁸

- a. Penataan kawasan strategis nasional;
- b. Perencanaan tata ruang kawasan strategis nasional;
- c. Pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional; dan
- d. Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional.

Dalam hal wewenang pemerintah daerah provinsi dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:¹⁹

- a. perencanaan tata ruang wilayah provinsi;
- b. pemanfaatan ruang wilayah provinsi; dan
- c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi.

Dalam penataan ruang kawasan strategis provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, pemerintah daerah provinsi melaksanakan:

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ *Ibid*

- a. penataan kawasan strategis provinsi;²⁰
- b. perencanaan tata ruang kawasan strategis provinsi;
- c. pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi; dan
- d. pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi.

4. Otonomi Daerah

Otonomi daerah menurut ketentuan pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud dengan Daerah otonom menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.²¹

Kini berdasarkan perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 dan 18 A Otonomi Daerah makin bertambah mantap. Dalam Pasal 18B ditegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang setiap provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dalam Undang-Undang. Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Penyelenggaraan Otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Disamping

²⁰ *Ibid*

²¹ Anonim. *Hakikat otonomi. Diakses dari*
<http://kulimijit.blogspot.com/2012/10/hakikat-otonomi-daerah.html>

itu penyelenggaraan Otonomi daerah dimaksud untuk mendorong dan memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Oleh karena itu Otonomi daerah dilaksanakan secara utuh pada Daerah Kabupaten dan Kota.²²

Daerah Kabupaten dan daerah kota tersebut berkedudukan sebagai Daerah otonom mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. Prinsip pemberian hak Otonomi oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah Kabupaten/Kota adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat serta untuk menampung aspirasi dan keinginan masyarakat untuk diolah/diproses/digodog menjadi kebijakan daerah yang langsung dijalankan oleh daerah Kabupaten/ Kota. Dengan demikian hubungan antara rakyat dengan pemerintahan dekat.

5. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penataan Ruang

Urusan di bidang tata ruang merupakan salah satu urusan yang wajib dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, baik Pemerintah Propinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai skala masing-masing daerah. Hal ini berbeda dengan UU No. 22 Tahun 1999 yang hanya memberikan pelimpahan urusan di bidang pertanahan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota selaku daerah otonom, sedang Pemerintah Provinsi tidak diberi pelimpahan wewenang untuk mengurus bidang tata ruang.²³

Dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kewenangan mengurus bidang pertanahan diberikan secara lebih luas kepada Pemerintah Provinsi, yakni termasuk mengurus bidang tata ruang. Dalam Pasal 13 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa urusan wajib yang menjadi

²² *Ibid*

²³ Mieke Komar Kantaatmadja, 1994. *Hukum Angkasa dan Hukum Tata Ruang*, Bandung: Penerbit CV. Mandar Maju, hlm. 116

kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal, termasuk lintas kabupaten/kota;
- o. kabupaten/kota;
- p. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 13 ayat (11) dan Pasal 14 ayat (1.k) UU No. 23 Tahun 2014 maka urusan tata ruang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk diselenggarakan dalam kaitannya dengan otonomi daerah. Atau dengan perkataan lain "pelayanan pertanahan" menjadi urusan pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Semestinya Pemerintah Pusat terutama instansi yang mengurus pertanahan secara bertahap menyerahkan

urusan pelayanan tata ruang kepada Pemerintah Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota).

Untuk menjabarkan pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana diamanatkan UU No. 23 Tahun 2004 kemudian diterbitkan PP No. 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Dalam PP No. 38 Tahun 2007 disebutkan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi urusan Pemerintah Pusat meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, dan fiskal nasional, Serta agama. Sedang urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan adalah semua urusan pemerintahan di luar enam urusan tersebut.

Dari perincian kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat di bidang tata ruang sebagaimana tersebut di atas terlihat bahwa isi kewenangan Pemerintah Pusat adalah pada tataran pembuatan kebijakan dan pengaturan/regulasi yang meliputi Sembilan sub bidang. Kewenangan Pemerintah Pusat adalah penetapan kebijakan dan pembuatan produk hukum tanah serta melakukan pembinaan, pengendalian dan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan yang telah diterbitkan. Jadi, Pemerintah bertindak selaku pengambil keputusan dan pembuat kebijakan di bidang pertanahan, sedang pada tataran pelaksanaannya dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah (Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota).

Dengan demikian kendali pengambil kebijakan di bidang tata ruang secara nasional tetap berada di tangan Pemerintah Pusat, sementara Pemerintah Daerah hanya melaksanakan saja semua kebijakan yang telah diambil oleh Pemerintah Pusat di bidang tata ruang tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa otonomi daerah di bidang pertanahan tidak sepenuhnya diserahkan kepada

Daerah, dalam arti Pemerintah Daerah menerbitkan aturan, tetapi hanya pada tahap pelaksanaan saja, atau lebih pada tataran teknis administrasi di lapangan.²⁴

Meski UU No. 23 Tahun 2014 tetap memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kota) untuk mengurus bidang tata ruang, namun dalam pelaksanaannya mengalami banyak kendala. Sebenarnya kewenangan Pemerintah Daerah (awalnya pemerintah Kabupaten/Kota) untuk mengurus bidang tata ruang telah diberikan sejak tahun 1999 oleh UU No. 22 Tahun 1999, namun ternyata masih diurus oleh Pemerintah, sampai akhirnya terbit UU No. 32 Tahun 2004. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Pusat belum sepenuh hati atau belum rela untuk menyerahkan urusan pertanahan kepada Daerah sebagai bagian dari pelaksanaan otonomi daerah.

6. Aspek Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Membuat Kebijakan tentang Pemakaman

Dalam era otonomi daerah seperti sekarang ini, kerap kali muncul sikap kedaerahan yang berlebihan. Bahkan, dengan berbagai dalih terutama demi kepentingan pendapatan asli daerah, penafsiran kewenangan sering tidak proposional. Padahal berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa

:25

- (1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

²⁴ *Ibid*

²⁵ Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 101

- a. politik luar negeri;
 - b. pertahanan;
 - c. keamanan;
 - d. yustisi;
 - e. moneter dan fiskal nasional; dan
 - f. agama.
- (4) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa.
- (5) Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah dapat:
- a. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
 - b. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau
 - c. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Salah satu urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah adalah pembuatan dan pelaksanaan ketentuan Peraturan daerah (PERDA). Persoalan pelaksanaan Peraturan Daerah (PERDA) merupakan persoalan yang rumit dan membutuhkan pengaturan yang teknis dan mendetail. Kompleksnya persoalan di pelaksanaan Peraturan Daerah (PERDA) DALAM OTONOMI DAERAH Di Indonesia tidak disertai dengan pengaturan yang jelas dan sistematis. Secara umum Di Indonesia.

B. Kajian Terhadap Asas-Asas Yang Berkaitan Dengan Penyusunan Norma

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, konsideran menimbang memuat uraian singkat mengenai pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan Peraturan Perundang-undangan. Pokok-pokok pikiran pada konsideran menimbang memuat unsur atau landasan filosofis,

yuridis, dan sosiologis yang menjadi latar belakang pembuatannya.

Di dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 dinyatakan bahwa "Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa". Ini merupakan bagian dari tujuan Negara Republik Indonesia. Filsafat Hukum yang dikandung dari hal tersebut adalah bahwa para pendiri bangsa kita mencita-citakan agar Negara Republik Indonesia menjadi Negara Hukum (*Rechtsstaat*), sebagaimana ternyata dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan "Negara Indonesia adalah negara hukum".

Dalam arti sempit, pengertian negara hukum didasarkan pada prinsip bahwa pemerintah terikat oleh ketentuan-ketentuan. Sedangkan dalam arti luas yaitu tujuan dari pemerintah yang baik terkandung dalam hukum atau hak yang baik yang dituangkan dalam konstitusi.

Dalam setiap negara hukum selalu harus ada unsur atau ciri-ciri yang khas, yaitu (i) pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia; (ii) adanya peradilan yang bebas, mandiri, dan tidak memihak; (iii) adanya pemisahan kekuasaan dalam sistem pengelolaan kekuasaan negara; dan (iv) berlakunya asas legalitas hukum, yaitu bahwa semua tindakan negara harus didasarkan atas hukum yang sudah dibuat secara demokratis sebelumnya, bahwa hukum yang dibuat itu memiliki supremasi atau berada di atas segalanya, dan semua orang berkedudukan sama di hadapan hukum.

Konsep negara hukum dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berada dalam koridor Pancasila, yaitu negara hukum yang demokratis⁷, yang hukumnya wajib mengupayakan agar kesejahteraan umum dan kecerdasan bangsa semakin meningkat sebagaimana menjadi tujuan paham Negara Kesejahteraan (*Welvaartsstaat*, *Welfare State*).

Dengan perkataan lain, yang diharapkan oleh penyusun UUD 1945 bukanlah semata suatu Negara Hukum dalam arti yang

sangat sempit atau Negara berdasar undang-undang, bukan pula kehidupan bernegara berdasarkan Supremasi Hukum semata, tetapi kehidupan berbangsa dan bernegara yang membawa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, baik bagi seluruh bangsa Indonesia sebagai satu kesatuan politik tetapi juga bagi tiap-tiap warga negaranya, tua-muda, tinggi-rendah, kaya-miskin, tanpa perbedaan asal-usul ethnologis atau rasial, atau tinggi rendahnya status sosial seseorang, atau apa agama yang dianutnya. Karena itu paham Negara Hukum sebagaimana berkembang di abad ke-20, yaitu yang sekaligus harus mengembangkan suatu negara kesejahteraan (*Welfare State*) yang bertanggung jawab lebih dekat pada pemahaman UUD 1945 daripada paham Anglo-Amerika tentang *The Supremacy of Law* atau paham Supremasi Hukum.

Konsep negara kesejahteraan dimaknai sebagai kemampuan Negara dalam memberdayakan sekaligus mensejahterakan rakyatnya. Negara kesejahteraan berusaha menciptakan sistem yang lebih adil dengan memperpendek jurang kesenjangan sosial diantara kaum kaya dan miskin. Dengan berpegang pada tujuan yang luhur, negara diberikan kepercayaan untuk mengatur lebih jauh kepentingan rakyat.

Publikasi luar ruang dalam konteks penyampaian dan penerimaan informasi juga terkait erat dengan Pasal 28F UUD 1945 yang menyatakan: "Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia."

Namun dalam suatu negara hukum, tiada kebebasan individual tanpa batas sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 sebagai berikut: "Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak

kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.” Dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 dinyatakan bahwa “perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional” Dalam kaitan ini, kegiatan pemungutan retribusi atau pajak pad apemakaman merupakan sarana untuk membangun daya saing penting agar peraturan perundang-undangan tentang pemakaman yang ditetapkan memberikan tatanan yang tepat untuk mengembangkan perekonomian nasional.

Karena itu, dalam konsideran, harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris sehingga sesuatu gagasan normatif yang dituangkan dalam undang-undang publikasi luar ruang benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat.

Sebaliknya, hukum sebagai agen pengendalian diri bagi para pelaku pembangunan ekonomi selayaknya membangun etika sehingga hukum tidak dilihat sebagai pemaksaan yang kaku, melainkan sebagai norma yang patut diikuti. Etika secara umum terbagi dalam tiga pengertian. Pertama, etika adalah nilai-nilai dan norma-norma moral yang dipakai oleh seseorang atau suatu kelompok sebagai pegangan bagi tingkah lakunya. Kedua, etika dimaksudkan sebagai kumpulan prinsip dan nilai moral yang mengatur perilaku suatu kelompok, khususnya suatu profesi atau sering disebut dengan kode etik. Ketiga, etika mempunyai arti ilmu. Disini “etika” diartikan sebagai ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk; tentang yang harus dilakukan manusia dan yang tidak boleh dilakukannya. Dalam artian ini etika disebut sebagai filsafat moral. Persoalan etika bukanlah hal yang sederhana karena dalam prakteknya tidak ada etika yang mutlak. Secara pragmatis sulit untuk melakukan universalitas terhadap sistem etika. mengingat sistem-sistem etika tadi tidak bisa

diterima secara universal sehingga secara *de facto* tidak ada etika universal.

Etika terikat budaya (*culture-bound*), atau berkembang secara inheren dalam budaya, tepatnya dalam filsafat atau pandangan hidup masyarakat. Sistem-sistem etika dikonstruksi oleh manusia, bukan bawaan, namun dipelajari oleh setiap generasi penerus. Individu-individu mengembangkan dan menetapkan etika melalui *typications* yang berasal dari *stock of preconstituted knowledge* mereka untuk mencapai individu-individu, motif-motif, tujuan-tujuan dan pola-pola tindakan.

Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:

- 1) kejelasan tujuan;
- 2) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- 3) kesesuaian antara jenis dan materi muatan
- 4) dapat dilaksanakan
- 5) kedayagunaan dan kehasilgunaan
- 6) kejelasan rumusan ; dan
- 7) keterbukaan.

Materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas:

1. pengayoman;
2. kemanusiaan;
3. kebangsaan;
4. kekeluargaan;
5. kenusantaraan;
6. bhinneka tunggal ika;
7. keadilan;
8. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
9. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
10. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Dalam penyusunan Naskah Akademik Perda tentang Pemakaman ini menggunakan asas kepastian hukum, asas

manfaat, asas keseimbangan, keamanan, keselamatan dan kenyamanan masyarakat, asas keserasian, keselarasan dan keseimbangan, asas keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, dan asas perlindungan kepentingan umum.

1. Asas Kepastian Hukum

Penyelenggaraan pembukaan dan penyelenggaraan pemakaman dilakukan berlandaskan hukum atau Ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjamin hak-hak para pemangku kepentingan dan dapat memberikan rasa keadilan bagi masyarakat. Diperlukan kejelasan tugas dan kewenangan instansi pemerintah dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan Publikasi Luar Ruang. Dengan demikian ada kejelasan siapa bertanggung jawab mengenai Publikasi Luar Ruang.

2. Asas Manfaat

Asas manfaat dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan publikasi luar ruang harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen, pemerintah dan pelaku usaha secara keseluruhan dan dapat memberikan informasi bagi masyarakat serta dapat meningkatkan pendapatan Pemerintah setempat.

3. Asas Keseimbangan Kepentingan

Asas ini dimaksudkan agar kegiatan pembukaan dan penyelenggaraan pemakaman tidak hanya memperhatikan dan memperhitungkan kepentingan bisnis semata, melainkan juga memperhatikan kepentingan dan hak masyarakat pada umumnya dan konsumen pada khususnya.

4. Asas Keamanan, Keselamatan dan Kenyamanan Masyarakat

Pembukaan dan penyelenggaraan pemakaman harus memenuhi syarat-syarat, standarisasi dan spesifikasi tertentu serta memperhatikan lokasi, tempat, letak, dan wilayah penempatannya. Keberadaan pembukaan dan penyelenggaraan pemakaman seharusnya tidak mengganggu lingkungan di sekitar

bangunan gedung dan jalan raya. Kenyamanan, dimaksudkan pembukaan dan penyelenggaraan pemakaman penempatannya dapat memberikan kenyamanan bagi masyarakat serta memenuhi aspek estetika.

5. Asas Keserasian, Keselarasan, dan Keseimbangan

Pembukaan dan penyelenggaraan pemakaman diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan lokasi. Keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antar kawasan perkotaan, kawasan jalan protokol dan kawasan pedesaan.

6. Asas Keberdayagunaan dan Keberhasilgunaan

Pembukaan dan penyelenggaraan pemakaman harus dilaksanakan berlandaskan pemanfaatan ruang yang optimal dan pencapaian hasil sesuai dengan sasaran.

7. Asas Perlindungan Kepentingan Umum

Pembukaan dan penyelenggaraan pemakaman harus memperhatikan kepentingan masyarakat.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada Serta Permasalahan yang di Hadapi Masyarakat

Kabupaten Banjar dari waktu ke waktu semakin berkembang bahkan Kabupaten ini akan dijadikan sebagai pusat kegiatan budaya islami pemerintahan Kalimantan Selatan termasuk salah satunya adalah kegiatan pembukaan dan penyelenggaraan pemakaman. Untuk itulah secara fisik dan ekonomi terus berbenah mengimbangi perkembangannya yang secara luas biasa menjadi kota pendidikan, perdagangan, serta pusat pemerintahan kabupaten banjar.

Manusia hidup di dunia menentukan lingkungannya atau ditentukan oleh lingkungannya. Perubahan lingkungan sangat

ditentukan oleh sikap maupun perlindungan manusia pada lingkungannya. Alam yang ada secara fisik dapat dimanfaatkan untuk kepentingan manusia dalam mengupayakan kehidupan yang lebih baik dan sehat menjadi tidak baik dan tidak sehat dan dapat pula sebaliknya, apabila pemanfaatannya tidak digunakan sesuai dengan kemampuan serta melihat situasinya.²⁶

Dalam pendayagunaan sumber daya alam, baik hayati maupun non-hayati, sangat mempengaruhi kondisi lingkungan bahkan dapat merombak sistem kehidupan yang sudah berimbang antara kehidupan itu sendiri dengan lingkungannya. Manusia dalam memanfaatkan sumber daya alam ini harus memperhatikan tujuannya, dan pengaruh (dampak) yang akan ditimbulkan akibat pemakaian. Apabila dampak yang ditimbulkan tidak diperhatikan, akibatnya akan dirasakan oleh generasi berikutnya. Keseimbangan sumber daya alam akan sulit tercipta kembali dan akan memakan waktu yang cukup lama dengan biaya yang tidak sedikit.

Gambaran perubahan iklim dan banyaknya bencana yang saat ini tengah berlangsung merupakan dampak terjadinya pemanasan global. Semakin lama iklim bumi cenderung semakin bergeser dari pola sebelumnya dan menjadi lebih sukar untuk ditebak. Jika dilihat dari berbagai fenomena alam yang terjadi, terlihat bahwa efek negatif dari pemanasan global semakin hari intensitasnya semakin tinggi. Dengan kata lain bahwa kondisi ini membutuhkan perhatian yang khusus oleh semua pihak, termasuk oleh perusahaan.

Pentingnya Pemerintah Kabupaten Banjar membuat kebijakan terkait pembukaan dan penyelenggaraan pemakaman adalah untuk menjaga titik keseimbangan yang normal sangat menentukan dalam menciptakan lingkungan yang selaras dan serasi pada kondisi lebih luas lagi, sehingga kemampuan mengkondisikan situasi demikian sangat menunjang dalam

²⁶ Niniek Suparni, S.H.1994. *Pelestarian, Pengelolaan Dan Penegakan Hukum Lingkungan*. Jakarta: Sinar Grafika, hal 123.

menciptakan maupun dilaksanakannya kebijaksanaan terpadu dan menyeluruh dalam memajukan kesejahteraan umum.

Pentingnya kebijakan pembukaan dan penyelenggaraan pemakaman adalah mengharmonisasikan antara kehutanan, lingkungan, pertanahan, pemukiman dan bidang-bidang lain.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem baru yang Diatur dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara

Dengan diberlakukannya Peraturan Daerah tentang pembukaan dan penyelenggaraan pemakaman ini membawa implikasi terhadap hal-hal sebagai berikut:

1. Pemberian peranan yang lebih besar kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Banjar dalam Pemberian Izin pembukaan dan penyelenggaraan pemakaman
2. Peningkatan ketaatan dan kesadaran hukum masyarakat Daerah Kabupaten Banjar
3. Peningkatan koordinatif dan integrative kelembagaan dalam penyusunan dan penetapan kebijakan tentang pembukaan dan penyelenggaraan pemakaman
4. Peningkatan kualitas penegakkan hukum atas persoalan Pemberian Izin pembukaan dan penyelenggaraan pemakaman.

BAB III

**EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN TERKAIT**

**A. Hasil Inventarisasi Peraturan Perundang-undangan yang
Menjadi Rujukan sebagai Alasan Pengaturan Rancangan
Peraturan Daerah**

Selengkapnya Peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukan Peraturan Daerah ini adalah:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1959 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 3 Tahun 1953 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Kalimantan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1953 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 352) Sebagai Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 72, Tambahan Lembaran negara Republik Indonesia 1820);
3. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043);
4. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 159, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4459);
5. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Tata Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2047);

6. Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049);
7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
8. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844), Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015, Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk keperluan Tempat Pemakaman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1987 Nomor 15, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3350)

10. Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 04 Tahun 2008 tentang Urusan Wajib dan Urusan Pilihan yang menjadi Kewenangan Pemerintah Kabupaten Banjar (Lembaran Daerah Kabupaten Banjar Tahun 2008 Nomor 04, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Banjar Nomor 04);
11. Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 09 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Banjar (Lembaran Daerah kabupaten Banjar Tahun 2008 Nomor 09, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 09), sebagaimana diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 09 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 09 Tahun 2008 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Banjar Tahun 2009 Nomor 09, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 09);
12. Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum Kabupaten Banjar (Lembaran Daerah kabupaten Banjar Tahun 2011 Nomor 06 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 04);
13. Peraturan Daerah kabupaten Banjar Nomor 3 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Banjar (Lembaran Daerah kabupaten Banjar Tahun 2013 Nomor 08, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 03).

B. Keterkaitan Rancangan Peraturan Daerah Dengan Peraturan Perundang-undangan yang Menjadi Rujukan Pengaturan Rancangan Peraturan Daerah.

1. Undang-Undang Dasar 1945

Pasal 33 ayat (1) menyebutkan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas kekeluargaan. Selanjutnya ayat (4) menyebutkan bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

UUD 1945 adalah merupakan cita-cita dan arah serta dasar kebijakan yang bersifat normatif, sehingga berfungsi sebagai payung dari semua peraturan perundang-undangan Indonesia. Konstitusi menghendaki agar setiap kegiatan perekonomian yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah haruslah berdasarkan semangat otonomi daerah yang ditujukan demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844).

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dan untuk efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan Kota, berwenang untuk membuat peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, guna menyelenggarakan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan daerah (Perda) ditetapkan oleh kepala daerah, setelah mendapat persetujuan bersama Dewan perwakilan Rakyat (DPRD). Substansi atau muatan materi Perda adalah penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah, dan substansi materi tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangan yang lebih tinggi.

3. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043)

Secara formal kewenangan Pemerintah untuk mengatur bidang pertanahan tumbuh dan mengakar dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa : “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut dijelaskan dalam penjelasan Pasal 33 alinea 4 yang berbunyi : “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Kemudian dituntaskan secara kokoh didalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Hukum tanah Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria tersebut mengisyaratkan bagi pembuat undang-undang dalam membentuk hukum tanah nasional jangan sampai mengabaikan, melainkan harus mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.²⁷

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang merupakan aturan pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar

²⁷ Muhammad Yamin, Abdul Rahim Lubis, 2008. *Hukum Pendaftaran Tanah*, Jakarta: Mandar Maju, Cetakan I, hal. 19

Tahun 1945 dijelaskan pengertian hak menguasai Sumber daya alam oleh Negara sebagai berikut:²⁸

1. Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai Negara tersebut dalam ayat 1 pasal ini memberikan wewenang untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.
2. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal 33, digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan kesejahteraan, kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat adil dan makmur.
3. Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah, swasta dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan yang berlaku.

Berdasar Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan

²⁸ *Ibid*

penjelasannya tersebut, maka menurut konsep Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, pengertian “dikuasai” oleh Negara bukan berarti “dimiliki”, melainkan hak yang memberi wewenang kepada Negara untuk menguasai seperti hal tersebut diatas.²⁹

Isi wewenang Negara yang bersumber pada hak menguasai sumber daya alam oleh Negara tersebut semata-mata bersifat publik yaitu, wewenang untuk mengatur (wewenang regulasi) dan bukan menguasai tanah secara fisik dan menggunakan tanahnya sebagaimana wewenang pemegang hak atas tanah yang “bersifat pribadi”. Hal ini dipertegas dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, menegaskan: “Tiap-tiap warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”.³⁰

Wewenang Negara untuk mengatur hubungan hukum antara orang-orang termasuk dengan hukum tanah terkait erat hubungan hukum antara tanah dengan negara. Hukum yang mengatur pengakuan dan perlindungan tersebut sangat diperlukan untuk memberi jaminan kepastian hukum kepada masyarakat agar hak-hak atas tanahnya tidak dilanggar oleh siapapun. Oleh karena itu, sangat tidak tepat jika melihat hubungan Negara dengan tanah terlepas dengan hubungan antara masyarakat dan hubungan antara perorangan dengan tanahnya. Ketiga hubungan ini merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan

²⁹ Budi Harsono, 2001. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaanya*, Bandung: Djambatan, hal. 34.

³⁰ *Ibid*

satu dengan yang lain, dan merupakan hubungan yang bersifat "tritunggal".³¹

Hubungan hukum antara Negara dengan tanah melahirkan hak menguasai tanah oleh Negara, Hubungan antara masyarakat dengan kepemilikan atas tanahnya melahirkan hak-hak perorangan atas tanah. Namun peraturan perundang-undangan di Indonesia memberi kekuasaan yang besar dan tidak jelas batas-batasnya kepada negara untuk menguasai semua tanah yang ada diwilayahnya Indonesia.

Hak menguasai tanah oleh Negara pada dasarnya dipegang oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah dapat mempunyai hak tersebut apabila ada pelimpahan hak tersebut dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (tugas perbantuan). Hal ini secara tegas tercantum dalam Pasal 2 ayat 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Pasal 2 ayat 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria berbunyi sebagai berikut: "Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaanya dapat dikuasakan kepada kepala daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan peraturan pemerintah".

Adapun hal-hal yang melandasi hadirnya hak menguasai tanah oleh Negara seperti:

- a. Adanya kepentingan daerah yang harus dilakukan oleh Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah pusat

³¹ *Ibid*

- b. Adanya kepentingan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dalam pembentukan zona ekonomi, lokasi tanah untuk kepentingan sosial, pendidikan, dan lain sebagainya dalam penetapan instrument kebijakan pertanahan dalam rangka perencanaan kedepan agar secara sosial maupun ekonomi dapat bertahan dalam rangka menghadapi ancaman-ancaman kedepan.

4. Undang-Undang Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Tata Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2047)

UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menjelaskan mengenai kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh setiap tingkatan pemerintah antara lain kewenangan pemerintah daerah dalam penataan ruang terdapat dalam Ketentuan Pasal 8 ayat (1) sampai dengan ayat (6) UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang menyatakan antara lain:

- a. Pengaturan, pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi dan kabupaten/ kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional, provinsi dan kabupaten/ kota;
- b. Pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional;
- c. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional; dan
- d. Kerjasama penataan ruang antar Negara dan memfasilitasi kerjasama penataan ruang antar provinsi.

Kemudian wewenang pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang nasional meliputi:³²

- a. Perencanaan tata ruang wilayah nasional;
- b. Pemanfaatan ruang wilayah nasional; dan
- c. Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional.

³² Juniarso Ridwan & Ahmad Sodik Sudrajat, 2007. *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah, Cetakan I*, Bandung: Penerbit NUANSA, hlm. 24

Sedangkan Wewenang pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional meliputi:³³

- a. Penataan kawasan strategis nasional;
- b. Perencanaan tata ruang kawasan strategis nasional;
- c. Pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional; dan
- d. Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional.

Dalam hal wewenang pemerintah daerah provinsi dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:³⁴

- a. perencanaan tata ruang wilayah provinsi;
- b. pemanfaatan ruang wilayah provinsi; dan
- c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi.

Dalam penataan ruang kawasan strategis provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, pemerintah daerah provinsi melaksanakan:

- a. penataan kawasan strategis provinsi;³⁵
- b. perencanaan tata ruang kawasan strategis provinsi;
- c. pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi; dan
- d. pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi.

5. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk keperluan Pemakaman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1987 Nomor 15, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3350

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk keperluan Pemakaman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1987 Nomor 15, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3350) pada dasarnya membedakan Tempat

³³ *Ibid*

³⁴ *Ibid*

³⁵ *Ibid*

Pemakaman Umum dan Tempat Pemakaman Bukan Umum serta Tempat Pemakaman Khusus.

Pemakaman adalah Pemakaman adalah areal tanah yang disediakan untuk keperluan pemakaman jenazah bagi setiap orang tanpa membedakan agama dan golongan, yang pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah daerah Tingkat II atau Pemerintah Desa.

Tempat Pemakaman Bukan Umum adalah areal tanah yang disediakan untuk keperluan pemakaman jenazah yang pengelolaannya dilakukan oleh badan sosial dan/atau badan keagamaan.

Tempat Pemakaman Khusus adalah areal tanah yang digunakan untuk tempat pemakaman yang karena factor sejarah dan factor kebudayaan mempunyai arti khusus.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis adalah dasar filsafat atau pandangan atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijakan kedalam suatu peraturan.³⁶ Nilai filosofis bangsa Indonesia dalam kaidah Hans Kelsen dan Hans Nawiasky adalah bersumber dan bersandar dari Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorn* yang menjadi sumber dari segala sumber nilai luhur dalam kehidupan berbangsa dan bernegara,³⁷ atau dalam kaidah Pasal 2 UU P3, Pancasila adalah sebagai sumber segala sumber hukum negara.³⁸

Rumusan lima dasar yang terdapat dalam Pancasila menghendaki Raperda agar mengandung nilai-nilai religiutas Ketuhanan Yang Maha Esa, humanitas kemanusiaan yang adil dan beradab, nasionalitas kebangsaan dalam ikatan kebhineka-tunggal-ikaan, *soverenitas* kerakyatan, dan sosialitas keadilan bagi segenap rakyat Indonesia.³⁹

Landasan filosofi peraturan Pemakaman dilandasi dari dasar filosofi pembangunan daerah kabupaten banjar yaitu Baiman Bauntung Batuah yang berarti “membangun daerah dalam suasana kehidupan yang religius Islami sebagai perwujudan Martapura Kota Serambi Mekah; mewujudkan kesejahteraan rakyat di segala bidang dan dengan senantiasa mengharapkan berkah dan ridho Allah SWT”. Dasar filosofi ini yang menjadi nilai luhur untuk diimplementasikan ke dalam tata nilai kehidupan budaya masyarakat. Kemudian juga diwujudkan dalam visi Kabupaten Banjar yaitu “Terwujudnya masyarakat kabupaten Banjar yang sejahtera, mandiri dan Islami.”

³⁶ *Ibid.*, hlm. 57.

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perihal...*, *Op.Cit.*, hlm. 171.

³⁸ LNRI Tahun 2011 Nomor 82, TLNRI Nomor 5234.

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal...*, *Op.Cit.*, hlm. 241.

Pada dasarnya yang akan diatur dalam peraturan ini adalah Pemakaman, bahwa pengaturan hukum mengenai pembukaan dan penyelenggaraan pemakaman adalah dikarenakan keterbatasan lahan menyebabkan permukiman semakin bergeser ke arah pinggiran kota. Adanya perluasan permukiman ke arah pinggiran kota menyebabkan naiknya pertumbuhan penduduk baik penduduk pendatang dan penduduk lama. Bertambahnya jumlah penduduk menyebabkan munculnya kebutuhan ruang terbuka, sedangkan di sisi lain terdapat kebutuhan akan lahan pemakaman. Tetapi pada kenyataannya terjadi fenomena permasalahan dalam pemanfaatan lahan pemakaman yang tidak optimal, sehingga menimbulkan kesan angker dan tidak tertata rapi.

Permasalahan ini yang mendasari untuk melakukan suatu studi yang menyatukan antara kebutuhan pemakaman dengan kebutuhan ruang terbuka serta berupaya untuk mengembangkan penataan pemakaman dengan konsep taman. Dalam pengembangan penataan pemakaman dengan konsep taman dibutuhkan studi yang memperhatikan aspek ruang terbuka hijau, desain taman, dan konsep filosofi agama yang merupakan dasar pengembangan pemakaman dengan konsep taman, sehingga filosofi yang bisa diterapkan dalam peraturan ini adalah "melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan/peruntukan, dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan kepada seluruh elemen masyarakat", yang dibingkai dengan Pemakaman.

Pemerintah Daerah harus punya komitmen untuk menata kembali permasalahan pemakaman. Sehingga Pemerintah Daerah harus mengidentifikasi lahan-lahan yang cocok untuk dijadikan pemakaman agar nantinya Peraturan Daerah yang dibuat ini dapat diterapkan sehingga tercapai cita-cita untuk menciptakan pemakaman, kemudian untuk penerapannya, maka prinsip keadilan perlu diwujudkan karena pada dasarnya Pemakaman ini harus mencerminkan penataan ruang yang berkeadilan secara

proporsional bagi setiap masyarakat Kabupaten Banjar tanpa kecuali.

B. Landasan Sosiologis

Raperda dapat diterima dan berlaku sebagai Perda oleh masyarakat manakala norma hukum yang dituangkan dalam Raperda tersebut mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat,⁴⁰ kebutuhan masyarakat, memperhatikan perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat, nilai-nilai, kecenderungan, harapan-harapan masyarakat dan karenanya memberikan indikasi fakta-fakta atau keadaan nyata yang terjadi.⁴¹

Menurut Jimly, pandangan sosiologis memiliki kecenderungan mengutamakan pendekatan empiris dengan kriteria, antara lain (i) pengakuan (*recognition theory*), (ii) penerimaan (*reception theory*), atau (iii) kriteria faktisitas hukum. Kriteria pertama (*principle of recognition*) menyangkut sejauh mana subjek hukum yang diatur memang mengakui keberadaan dan daya ikat serta kewajibannya untuk menundukkan diri terhadap norma hukum yang bersangkutan. Jika subjek hukum yang bersangkutan tidak merasa terikat, maka secara sosiologis norma hukum yang bersangkutan tidak dapat dikatakan berlaku baginya.⁴²

Imam Syaukani dan A. Akhsin Thohari menyebutkan bahwa hukum yang dibangun dengan landasan yang tidak sesuai struktur rohaniah masyarakat, dipastikan resistensi masyarakat terhadap hukum itu akan sangat kuat.⁴³ H.L.A. Hart mengemukakan bahwa eksistensi sistem hukum merupakan fenomena sosial yang selalu menghadirkan dua aspek, mencakup sikap dan perilaku yang berwujud pengakuan atas

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 171.

⁴¹ Armen Yasir, *Op.Cit.*, hlm. 57.

⁴² Jimly, *Perihal...*, *Op.Cit.*, hlm. 243.

⁴³ Imam Syaukani, dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 25.

peraturan-peraturan dan juga sikap dan perilaku yang lebih sederhana berupa sekadar kepatuhan atau penerimaan secara diam.⁴⁴ Karena dengan pengakuan yang terwujud pada sikap dan perilaku berarti sebuah aturan hukum dapat diterima masyarakat dan telah mencapai bentuknya yang lengkap dalam aspek sosiologis, karena pada dasarnya sumber hukum primer adalah kebiasaan hukum masyarakat.⁴⁵

Membicarakan landasan sosiologis dari peraturan ini tidak terlepas dari pembicaraan mengenai Setiap orang berhak dan memiliki peran dalam rangka pengelolaan ruang terbuka baik sebagai anggota masyarakat maupun sebagai aparatur pemerintah, salah satunya adalah hak pemerintah daerah menerbitkan kebijakan mengenai pembukaan pemakaman. Peranan itu berupa penilaian dengan memberikan pendapat atau analisis kepada pembuat keputusan dan legislatif khususnya pemberian fasilitas Ruang Terbuka atau lahan dalam Pengelolaan tata ruang terkait dengan pembukaan pemakaman oleh pihak Pemerintah Daerah. Hal ini memungkinkan bagi setiap orang di era desentralisasi sekaligus mendukung pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good Governance*) dengan prinsip transparansi dan akuntabel dengan kata lain kepada daerah harus memperhatikan pendapat masyarakatnya yang respon terhadap berbagai kegiatan pembangunan di lingkungannya.⁴⁶

Permasalahan mengenai pembukaan pemakaman oleh pihak Pemerintah Daerah pada dasarnya akan melahirkan permasalahan hukum berupa izin pembukaan pemakaman dan retribusi penyelenggaraan pemakaman oleh pihak Pemerintah Daerah

⁴⁴ H.L.A. Hart, *Konsep Hukum (The Concept Of Law)*, (Bandung: Nusamedia, 2009), hlm. 311

⁴⁵ John, Gilissen dan Fritz Gorle. *Historische Inleiding Tot Het Recht*, (Terjemahan : Freddy Tengker), *Sejarah Hukum*, (Bandung, :PT Refika Aditama, 2007), hlm. 23.

⁴⁶ M. Solly Lubis, 2000. *Politik dan Hukum di Era Reformasi*, Bandung: CV Mandar Maju, hlm. 18

Pentingnya permasalahan mengenai pengaturan hukum mengenai pembukaan pemakaman oleh pihak Pemerintah Daerah dikarenakan secara statistic Pertambahan jumlah penduduk merupakan faktor yang mempercepat pengembangan tata ruang suatu daerah perkotaan yang mau tidak mau harus dilakukan pengkajian secara matang untuk pertumbuhan ekonomi, sehingga lambat laun dengan lajunya pertambahan jumlah penduduk maka diyakini akan merambah seluruh lahan di wilayah perkotaan/kabupaten sehingga suatu ketika akan menjadi masalah besar apabila masalah pembukaan pemakaman oleh pihak Pemerintah Daerah belum mendapat perhatian dan tidak ada pengaturan hukum yang jelas.

Pentingnya Pemerintah Kabupaten Banjar membuat kebijakan terkait pembukaan dan penyelenggaraan pemakaman adalah untuk menjaga titik keseimbangan yang normal sangat menentukan dalam menciptakan lingkungan yang selaras dan serasi pada kondisi lebih luas lagi, sehingga kemampuan mengkondisikan situasi demikian sangat menunjang dalam menciptakan maupun dilaksanakannya kebijaksanaan terpadu dan menyeluruh dalam memajukan kesejahteraan umum.

Pentingnya kebijakan pembukaan dan penyelenggaraan pemakaman adalah mengharmonisasikan antara kehutanan, lingkungan, pertanahan, pemukiman dan bidang-bidang lain.

C. Landasan Yuridis

Keberlakuan yuridis adalah keberlakuan norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum sebagai suatu dogma yang dilihat dari pertimbangan teknis yuridis. Jimly menyebutkan bahwa norma hukum secara yuridis dinyatakan berlaku apabila (i) ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih superior atau yang lebih tinggi seperti dalam pandangan Hans Kelsen dengan teorinya "*Stuffenbau Theorie des Recht*", (ii) ditetapkan mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya seperti dalam pandangan

J.H.A. Logemann, (iii) ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku seperti dalam pandangan W. Zevenbergen, dan (iv) ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwewenang.⁴⁷

Dalam Pejelasan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang disebutkan Ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia yang perlu disyukuri, dilindungi dan dikelola secara berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sesuai dengan amanat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945, serta makna yang terkandung dalam falsafah dan Dasar Negara Pancasila, untuk mewujudkan amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tersebut, Undang-undang tentang Penataan Ruang ini menyatakan bahwa Negara menyelenggarakan penataan ruang, yang melaksanakan wewenangnya dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah dengan tetap menghormati hak yang dimiliki oleh setiap orang.

Lebih lanjut dikatakan ruang sebagai sumber daya pada dasarnya tidak mengenal batas wilayah. Namun untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Kesatuan Nasional, serta sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang nyata, luas dan bertanggungjawab, penataan ruang menuntut kejelasan pendekatan dalam proses perencanaannya demi menjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan, dan keterpaduan antar daerah, antara pusat dan daerah, antar sektor dan antar pemangku kepentingan.⁴⁸

⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perihal...*, Op.Cit., hlm. 242.

⁴⁸ Gumbira E. Sa'id, 2007. *Pembangunan dan Pelestarian Lingkungan Hidup*, Jakarta: Media Sarana Press, hlm. 1

Salah satu permasalahan yang cukup mencuat adalah mengenai pembukaan pemakaman oleh pihak Pemerintah Daerah dalam rangka melaksanakan kebijakan otonomi daerah yaitu wewenang penyelenggaraan pembangunan Ruang Terbuka Hijau (RTH) dalam penataan ruang oleh pemerintahan daerah, yang mencakup kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang didasarkan pada pendekatan wilayah dengan batasan wilayah administratif.

UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menjelaskan mengenai kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh setiap tingkatan pemerintah antara lain kewenangan pemerintah daerah dalam penataan ruang terdapat dalam Ketentuan Pasal 8 ayat (1) sampai dengan ayat (6) UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang menyatakan antara lain:

1. Pengaturan, pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi dan kabupaten/ kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional, provinsi dan kabupaten/ kota;
2. Pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional;
3. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional; dan
4. Kerjasama penataan ruang antar Negara dan memfasilitasi kerjasama penataan ruang antar provinsi.

Pembentukan Peraturan daerah ini secara yuridis sudah sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh Kabupaten Banjar, Adapun dasar aturan yang digunakan sebagai rujukan dalam Peraturan daerah antara lain:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1959 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 3 Tahun 1953 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Kalimantan

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1953 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 352) Sebagai Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 72, Tambahan Lembaran negara Republik Indonesia 1820);

3. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043);
4. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 159, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4459);
5. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Tata Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2047);
6. Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049);
7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
8. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844), Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015, Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

9. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk keperluan Tempat Pemakaman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1987 Nomor 15, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3350)
10. Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 04 Tahun 2008 tentang Urusan Wajib dan Urusan Pilihan yang menjadi Kewenangan Pemerintah Kabupaten Banjar (Lembaran Daerah Kabupaten Banjar Tahun 2008 Nomor 04, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Banjar Nomor 04);
11. Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 09 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Banjar (Lembaran Daerah kabupaten Banjar Tahun 2008 Nomor 09, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 09), sebagaimana diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 09 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 09 Tahun 2008 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Banjar Tahun 2009 Nomor 09, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 09);
12. Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum Kabupaten Banjar

(Lembaran Daerah kabupaten Banjar Tahun 2011 Nomor 06 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 04);

13. Peraturan Daerah kabupaten Banjar Nomor 3 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Banjar (Lembaran Daerah kabupaten Banjar Tahun 2013 Nomor 08, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 03).

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim. *Hakikat otonomi*. Diakses dari <http://kulimijit.blogspot.com/2012/10/hakikat-otonomi-daerah.html>
- Badudu, J.S. 1978. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Budi Harsono, 2001. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksananya*, Bandung: Djambatan.
- Faisal Akbar, 2003. *Dimensi Hukum Dalam Pemerintahan Daerah, Cetakan Pertama*, Medan: Pustaka Bangsa Press.
- Gumbira E. Sa'id, 2007. *Pembangunan dan Pelestarian Lingkungan Hidup*, Jakarta: Media Sarana Press.
- Gumbira E. Sa'id, 2007. *Pembangunan dan Pelestarian Lingkungan Hidup*, Jakarta: Media Sarana Press.
- Gunarto Suhardi, 2002. *Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi*, Yogyakarta: niversitas Atmajaya.
- H.L.A. Hart, *Konsep Hukum (The Concept Of Law)*, Bandung: Nusamedia, 2009.
- Imam Syaukani, dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008..
- John, Gilissen dan Fritz Gorle. *Historische Inleiding Tot Het Recht*, (Terjemahan : Freddy Tengker), *Sejarah Hukum*, Bandung, :PT Refika Aditama, 2007.
- Juniarso Ridwan & Ahmad Sodik Sudrajat, 2007. *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah, Cetakan I*, Bandung: Penerbit NUANSA.
- Juniarso Ridwan & Ahmad Sodik Sudrajat, 2007. *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah, Cetakan I*, Bandung: Penerbit NUANSA.
- M. Solly Lubis, 2000. *Politik dan Hukum di Era Reformasi*, Bandung: CV Mandar Maju.

- M. Solly Lubis, 2000. *Politik dan Hukum di Era Reformasi*, Bandung: CV Mandar Maju.
- Maria SW Soemardjono. 1989. *Pedoman Pembuatan Usulan penelitian*. Yogyakarta: FH UGM.
- Mieke Komar Kantaatmadja, 1994. *Hukum Angkasa dan Hukum Tata Ruang*, Bandung: Penerbit CV. Mandar Maju.
- Mochtar Kusumaatmaja, 1996. *Hubungan Antara Hukum Dengan Masyarakat, Landasan Pikiran Pola dan Mekanisme Pelaksana Pembaharuan Hukum*, Jakarta: BPHN-LIPI.
- Muhammad Yamin, Abdul Rahim Lubis, 2008. *Hukum Pendaftaran Tanah*, Jakarta: Mandar Maju, Cetakan I.
- Ninieck Suparni, S.H.1994. *Pelestarian, Pengelolaan Dan Penegakan Hukum Lingkungan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Satjipto Rahardjo, 1991. *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa.
- Sunaryati Hartono, 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni.



BUPATI BANJAR
PROVINSI KALIMANTAN SELATAN
PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANJAR
NOMORTAHUN
TENTANG
PEMAKAMAN
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
BUPATI BANJAR,

- Menimbang : a. bahwa ketentuan yang mengatur tentang Pemakaman di Kabupaten Banjar belum diatur, yang telah diatur adalah tentang Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Nomor 6 Tahun 2011 tentang Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 06 Tahun 2011 Tentang Retribusi Jasa Umum.
- b. bahwa dengan meningkatnya jumlah penduduk dan pembangunan di wilayah Kabupaten Banjar serta sebagai salah satu upaya pengendalian pelaksanaan pemakaman dan pengadaan tempat pemakaman yang sesuai dengan tata ruang dan lingkungan, maka peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada huruf a di atas, perlu diatur;
- c. bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas pada huruf a, dan huruf b, maka perlu ditetapkan Peraturan Daerah tentang Pemakaman;
- Mengingat : 1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1959 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 3 Tahun 1953 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Kalimantan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1953 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 352) Sebagai Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 72, Tambahan Lembaran negara Republik Indonesia 1820);
3. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043);
4. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 159, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4459);

5. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Tata Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2047);
6. Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049);
7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398);
8. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844), Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015, Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk keperluan Tempat Pemakaman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1987 Nomor 15, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3350)
10. Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 04 Tahun 2008 tentang Urusan Wajib dan Urusan Pilihan yang menjadi Kewenangan Pemerintah Kabupaten Banjar (Lembaran Daerah Kabupaten Banjar Tahun 2008 Nomor 04, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Banjar Nomor 04);
11. Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 09 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Banjar (Lembaran Daerah kabupaten Banjar Tahun 2008 Nomor 09, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 09), sebagaimana diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 09 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 09 Tahun 2008 tentang

Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Banjar Tahun 2009 Nomor 09, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 09);

12. Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 6 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum Kabupaten Banjar (Lembaran Daerah kabupaten Banjar Tahun 2011 Nomor 06 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 04);
13. Peraturan Daerah kabupaten Banjar Nomor 3 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Banjar (Lembaran Daerah kabupaten Banjar Tahun 2013 Nomor 08, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 03).

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN BANJAR

dan

BUPATI KABUPATEN BANJAR

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG PEMAKAMAN

BAB I

Ketentuan Umum

Pasal 1

Dalam peraturan daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Banjar.
2. Bupati adalah Bupati Banjar.
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banjar.
4. Pemakaman selanjutnya disingkat TPU adalah taman pemakaman yang dimiliki Pemerintah Daerah yang disediakan untuk masyarakat umum yang berada dibawah pengawasan dan pengelolaan Pemerintah Daerah.
5. Taman Pemakaman Bukan Umum selanjutnya disingkat TPBU adalah areal tanah yang disediakan untuk keperluan pemakaman jenazah yang pengelolaannya dilakukan oleh badan sosial dan/atau badan keagamaan.
6. Taman Pemakaman Khusus selanjutnya disingkat TPK adalah Areal tanah yang digunakan untuk tempat pemakaman jenazah/kerangka jenazah yang karena faktor sejarah dan faktor kebudayaan mempunyai arti khusus.
7. Ruang Terbuka Hijau yang selanjutnya disebut RTH adalah Lokasi yang ditetapkan oleh Bupati Kabupaten Banjar sebagai bagian dari penyangga lingkungan.
8. Jenazah adalah jasad orang meninggal dunia secara medis.
9. Rumah duka adalah tempat persemayaman jenazah sementara menunggu pelaksanaan pemakaman

10. Usaha pelayanan pemakaman adalah kegiatan atau usaha yang bergerak di bidang pelayanan pemakaman.
11. Pelayanan pemakaman adalah jasa layanan yang diberikan dalam penyelenggaraan pemakaman berupa pemanfaatan tanah makam TPU dan jasa pemakaman.
12. Tanah makam adalah tanah yang disediakan oleh TPU atas permohonan orang untuk dipakai memakamkan dirinya, ahli waris, atau orang yang menjadi tanggungjawabnya.
13. Pemohon adalah orang atau ahli waris atau penanggung jawab jenazah yang mengajukan permohonan penyediaan tanah makam dan atau jasa pelayanan pemakaman.
14. Ahli waris adalah orang yang berhak menerima waris.
15. Penanggung jawab adalah orang atau lembaga/instansi/badan yang bertanggung jawab atas pemakaman jenazah.

BAB II

AZAS, MAKSUD, TUJUAN DAN RUANG LINGKUP

Bagian Kesatu

Azas

Pasal 2

Pengelolaan Tempat Pemakaman diselenggarakan berdasarkan asas pemanfaatan tanah, asas keagamaan dan sosial budaya, asas keselarasan tata ruang, serta asas kualitas lingkungan hidup.

Bagian Kedua

Maksud

Pasal 3

Maksud ditetapkan Peraturan Daerah ini adalah sebagai Pedoman dalam pengelolaan Pemakaman.

Bagian Ketiga

Tujuan

Pasal 4

Tujuan ditetapkan Peraturan Daerah ini adalah :

- a. Untuk mendayagunakan sumber daya alam yang berupa tanah untuk keperluan makam.
- b. Untuk mengendalikan penggunaan tanah untuk keperluan makam agar sesuai dengan ketentuan tata ruang, aspek sosial, budaya dan keagamaan.

BAB III
PERUNTUKKAN TANAH
UNTUK TEMPAT PEMAKAMAN

Pasal 5

- (1) Peruntukkan tanah untuk tempat pemakaman umum atau bukan umum mengikuti ketentuan rencana detail tata ruang Kabupaten Banjar.
- (2) Kriteria tanah yang dapat diperuntukkan untuk tempat pemakaman meliputi:
 - a. tidak berada dalam wilayah yang padat penduduk;
 - b. bukan merupakan tanah yang subur yang dapat diperuntukkan bagi usaha pertanian.
 - c. tidak mengakibatkan terganggunya keserasian dan keselarasan lingkungan hidup;

Pasal 6

- (1) Setiap pemakaman umum merupakan bagian dari RTH daerah.
- (2) Sebagai bagian RTH daerah tempat pemakaman umum tidak dapat diadakan bangunan penutup diatas makam atau merupakan ruang terbuka.
- (3) Setiap pemakaman bukan umum harus menjadikan areanya sebesar 70% merupakan ruang terbuka yang berfungsi sebagai RTH.
- (4) Pengelolaan tempat pemakaman sebagai RTH mengacu pada ketentuan Peraturan Perundangan.

BAB IV
PENYEDIAAN TEMPAT PEMAKAMAN

Pasal 7

- (1) Pemerintah daerah menyediakan tanah untuk tempat pemakaman umum.
- (2) Orang atau badan dapat menyediakan tanah untuk pemakaman bukan umum.
- (3) Penyediaan tanah untuk pemakaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dibuat dengan desain arsitektural alami dan bebatuan, blok, akses jalan setapak antar blok dan antar petak makam serta identitas tempat pemakaman pada layar depan pemakaman.

Pasal 8

Penyediaan tanah untuk tempat pemakaman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 berdasarkan penunjukkan dan penetapan Bupati Kabupaten Banjar termasuk tanah wakaf yang disediakan untuk tempat pemakaman.

Bagian Kedua Blok dan Petak Tanah Makam

Pasal 13

Blok tanah makam ditetapkan berdasarkan pengelompokan lokasi petak tanah makam.

Pasal 14

- (1) Ukuran petak tanah makam ditetapkan seluas 2,25 meter x 1,25 meter.
- (2) Jarak antar petak tanah makam sepanjang 0,5 meter.
- (3) Kedalaman liang makam sekurang-kurangnya 1,75 meter dari permukaan tanah.

Pasal 15

- (1) Setiap petak tanah makam diberi tanda berupa plakat dan pusara makam.
- (2) Papan makam bertuliskan:
 - a. nomor;
 - b. blok;
 - c. nama;
 - d. tanggal lahir;
 - e. tanggal meninggal.
- (3) Ukuran dan bentuk papan makam dan pusara makam ditetapkan dengan Peraturan Bupati.

BAB VI

PELAYANAN PEMAKAMAN

Bagian Kesatu Jenis Pelayanan

Pasal 16

- (1) Pemerintah Daerah menyediakan fasilitas pelayanan pemakaman di TPU yang dapat dimanfaatkan masyarakat.
- (2) Jenis pelayanan pemakaman yang diberikan Pemerintah Daerah meliputi:
 - a. penyediaan tanah makam terdiri dari tanah makam yang langsung dipergunakan;
 - b. jasa pemakaman terdiri dari:
 - 1) penggalian makam;
 - 2) pemasangan plakat makam dan pusara makam;
 - 3) penggunaan kendaraan jenazah.

Bagian Kedua

Penyediaan Tanah Makam

Pasal 17

- (1) Setiap ahli waris atau penanggung jawab atas jenazah yang akan memanfaatkan tanah makam yang langsung dipergunakan untuk pemakaman melengkapi informasi dan data jenazah yang akan dimakamkan.
- (2) Pemanfaatan tanah makam yang langsung dipergunakan untuk pemakaman yang telah informasi dan data sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan izin pemanfaatan tanah makam.

- (3) Dikecualikan terhadap Jenazah yang tidak diketahui identitasnya maka pemakaman dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui Dinas Sosial sebagai penanggungjawab atas jenazah.

Bagian Ketiga

Pelayanan Jasa Pemakaman

Pasal 18

Setiap orang dapat langsung menggunakan jasa pemakaman setelah melengkapi informasi dan data jenazah yang akan dimakamkan dengan dilampiri fotokopi KTP pemohon atau ahli waris atau penanggungjawab.

Bagian Keempat

Biaya Retribusi dan Administrasi Pelayanan Pemakaman

Pasal 19

- (1) Terhadap setiap pemanfaatan pelayanan pemakaman dipungut retribusi.
- (2) Ketentuan retribusi ditetapkan dengan peraturan Bupati.

Pasal 20

- (1) Setiap ahli waris atau penanggungjawab yang memakamkan jenazah di pemakaman umum dikenakan biaya administrasi hanya untuk satu kali pada saat diberikan izin pemakaian lokasi.
- (2) Biaya administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipergunakan untuk pembelian semen, batu dan nisan/plakat.
- (3) Biaya administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Bupati dengan mempertimbangkan kemampuan dan kondisi perekonomian masyarakat.
- (4) Biaya administrasi dapat ditinjau ulang setiap 3 (tiga) tahun.
- (5) Pemungut biaya administrasi adalah Lurah/Kepala Desa setempat yang diberikan kewenangan oleh Kepala SKPD.
- (6) Penerimaan pembayaran biaya administrasi wajib disetorkan ke Kas Daerah oleh Bendahara Ke Lurah/Kepala Desa dalam waktu 1 x 24 jam dalam 1(satu) hari setelah penerimaan.
- (7) Bagi masyarakat tidak mampu dibebaskan biaya administrasi dan retribusi berdasarkan surat Keterangan tidak mampu dari Ketua RT-RW/Lurah/Kepala Desa setempat.

Bagian Kelima

Penggalian dan Pemindahan Jenazah

Pasal 21

- (1) Penggalian dan atau pemindahan jenazah dapat dilakukan atas permintaan ahli waris atau pihak yang bertanggung jawab atas jenazah setelah mendapatkan persetujuan Bupati atau pejabat yang ditunjuk.
- (2) Ketentuan lebih lanjut tata cara penggalian dan atau pemindahan jenazah diatur lebih lanjut oleh Peraturan Bupati.

BAB VII PENGELOLAAN PEMAKAMAN

Pasal 22

- (1) Pengelolaan Pemakaman daerah mengacu pada ketentuan Peraturan Perundang-Undangan tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.
- (2) Sekretaris Daerah selaku pengelola barang daerah menetapkan Kepala SKPD untuk mengurus dan mengatur penggunaan Pemakaman.
- (3) Kepala SKPD dibantu oleh Camat dan Lurah/Kepala Desa yang diwilayahnya terdapat penunjukan dan penetapan lokasi tempat pemakaman umum daerah.
- (4) Kepala SKPD dapat menetapkan Camat dan Lurah/Kepala Desa dengan kewenangan:
 - a. Camat sebagai koordinator penggunaan tempat pemakaman umum daerah dalam wilayahnya.
 - b. Lurah/Kepala Desa sebagai pengatur operasional penggunaan tempat pemakaman umum daerah dalam wilayahnya.
 - c. Sebagai koordinator Camat bertugas mengawasi dan meneliti penggunaan tanah beserta seluruh sarana dan prasarana yang ada ditempat pemakaman umum yang dioperasikan oleh Lurah/Kepala Desa setempat berdasarkan pedoman yang ditentukan oleh Kepala SKPD.
 - d. Sebagai pengatur operasional Lurah/Kepala Desa bertugas mengatur penggunaan tanah pemakaman bagi warga yang memerlukan sesuai dengan yang telah ditentukan oleh Camat selaku Koordinator.

Pasal 23

- (1) Lurah/Kepala Desa dapat mengajukan orang kepada Kepala SKPD untuk diperkerjakan pada lokasi pemakaman umum.
- (2) Kepala SKPD mengajukan perjanjian/kontrak kerja dengan orang sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Isi perjanjian/kontrak kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) memuat tugas-tugas yang berkaitan dengan penjagaan, pemeliharaan dan pembersihan tempat pemakaman umum serta penghentian kontrak apabila yang bersangkutan tidak melaksanakan isi perjanjian.
- (4) Biaya untuk penjagaan, pemeliharaan dan pembersihan Pemakaman dianggarkan dalam DPA SKPD secara wajar dengan memperhatikan pada pemakaian petak makam dan jumlah perkiraan tambahan pemakaian petak dalam tahun berjalan.

Pasal 24

- (1) Lurah/Kepala Desa wajib memberikan laporan kepada Kepala SKPD sesuai dengan tugas yang diberikan, minimal 1 (satu) kali dalam setahun.
- (2) Laporan Lurah/Kepala Desa minimal memuat:
 - a. jumlah jenazah atau kerangka yang dimakamkan;
 - b. identitas jenazah dan ahli waris atau penanggungjawabnya;
 - c. keterangan Waktu Pelaksanaan pemakaman (Tanggal/Bulan/Tahun);
 - d. letak petak yang dipakai untuk memakamkan jenazah/kerangka;
 - e. hal-hal lain yang menunjang laporan.

- f. Bentuk laporan dibuat secara tertulis dan ditandatangani oleh Lurah/Kepala Desa .

Pasal 25

- (1) Camat wajib memberikan laporan kepada Kepala SKPD sesuai dengan tugas yang diberikan, minimal 1 (satu) kali dalam setahun;
- (2) Laporan Camat minimal memuat:
 - a. ruang terbuka hijau, gejala sosial dan faktor lingkungan yang berkembang;
 - b. luasan area yang sudah digunakan dan yang belum digunakan;
 - c. kondisi tingkat keamanan lokasi dan sarana prasarana penunjang;
 - d. ide/masukkan untuk pemeliharaan, penataan dan penertiban lokasi.
- (3) Bentuk laporan dibuat secara tertulis dan ditandatangani oleh Camat.

Pasal 26

- (1) Kepala SKPD wajib membuat laporan sesuai dengan tugas yang diberikan, minimal 1 (satu) kali dalam setahun.
- (2) Laporan Kepala SKPD minimal memuat :
 - a. profil dan perkembangan tempat pemakaman umum;
 - b. hasil tinjauan langsung kelapangan berupa pencocokan data yang diberikan Lurah/Kepala Desa dan Camat;
 - c. kebijakan kedepan atas tempat pemakaman umum.
- (3) Bentuk laporan dibuat secara tertulis dan ditandatangani oleh Kepala SKPD.

Pasal 27

- (1) Kewajiban pelaporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26 terhenti apabila Kepala SKPD memutuskan area tempat pemakaman umum sudah penuh dengan sepengetahuan Sekretaris Daerah.
- (2) Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sudah terlaksana kewajiban Kepala SKPD untuk pelaporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) hanya berdasarkan ketentuan huruf c.

BAB VIII TAMAN PEMAKAMAN BUKAN UMUM

Bagian Kesatu Pengelolaan Pasal 28

- (1) Taman Pemakaman Bukan Umum dikelola oleh Badan Hukum yang bersifat sosial dan/atau bersifat keagamaan.
- (2) Pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan izin Bupati.
- (3) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur didalam peraturan Bupati.

Bagian Kedua Kewajiban Pengelola
Pasal 29

- (1) Setiap pengelola berkewajiban untuk:
 - a. menertibkan penggunaan tanah makam;
 - b. menjaga, menata dan membersihkan area pemakaman untuk selalu terlihat rapi, artistik dan indah.
 - c. membuatkan pagar area pemakaman dalam hal diperlukan.
 - d. mengadakan penerangan pada malam hari sesuai luasan area pemakaman.
 - e. membuat laporan minimal 1 (satu) kali dalam setahun pada bulan Januari kepada Kepala SKPD melalui Lurah/Kepala Desa dan Camat setempat perihal:
 - 1) data/identitas pengelola;
 - 2) luasan area pemakaman;
 - 3) volume yang dapat diperuntukkan bagi pemakaman jenazah;
 - 4) dokumentasi photo dan sket gambar denah area;
 - 5) jumlah petak yang telah digunakan dan yang tersisa;
 - 6) Identitas jenazah dan ahli waris/penanggungjawabnya.
- (2) Dalam hal area yang digunakan sudah penuh, pengelola berkewajiban untuk menghentikan penyediaan tempat pemakaman.
- (3) Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan pengelola hanya dibebani kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b sepanjang lokasi tidak dialih fungsikan dan jenazah/kerangka tidak dipindahkan secara keseluruhan.

Pasal 30

- (1) Setiap pengelola pemakaman bukan umum dalam daerah dapat memberlakukan pungutan kepada ahli waris atau penanggungjawabnya untuk pelaksanaan pengelolaan.
- (2) Pungutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada pada batas nilai kewajaran dengan memperhatikan pada kemampuan dan kondisi perekonomian masyarakat.
- (3) Pungutan berlaku konstan dan hanya dapat diubah setiap 3 tahun sekali.
- (4) Besaran nilai pungutan wajib dilaporkan kepada Kepala SKPD.

BAB IX

TAMAN PEMAKAMAN KHUSUS

Bagian Kesatu Pengelolaan

Pasal 31

- (1) Tempat Pemakaman Khusus dikelola oleh Pemerintah daerah berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
- (2) Pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan izin Bupati.

Bagian Kedua Kewajiban Pengelola

Pasal 32

- (1) Setiap pengelola berkewajiban untuk:
 - a. menertibkan penggunaan tanah makam;
 - b. menjaga, menata dan membersihkan area pemakaman untuk selalu terlihat rapi, artistik dan indah.
 - c. membuatkan pagar area pemakaman dalam hal diperlukan.
 - d. mengadakan penerangan pada malam hari sesuai luasan area pemakaman.
 - e. membuat laporan minimal 1 (satu) kali dalam setahun pada bulan Januari kepada Pemerintah Daerah

BAB X

DATA DAN INFORMASI PEMAKAMAN

Pasal 33

- (1) Kepala SKPD berkewajiban mengolah Data dan informasi pemakaman.
- (2) Data dan informasi pemakaman di daerah diberitahukan secara umum untuk diketahui masyarakat luas.

Pasal 34

- (1) Pemerintah Daerah wajib melakukan pendataan aset lokasi pemakaman di daerah.
- (2) Terhadap lokasi pemakaman umum yang sudah ada dan tidak terurus oleh Pemerintah Daerah wajib dilakukan:
 - a. pendataan ulang luasan lokasi pemakaman beserta luasan pemaknaan tempat.
 - b. jenazah yang dimakamkan beserta ahli waris atau penanggungjawabnya.
 - c. pemugaran atau perbaikan lokasi.
- (3) Apabila lokasi yang sudah didata dinyatakan penuh, wajib dilakukan penutupan lokasi dari penggunaan lainnya.
- (4) Terhadap hasil pendataan ahli waris atau penanggungjawabnya diberlakukan pungutan retribusi sesuai dengan Ketentuan Peraturan Daerah tentang Retribusi Umum.

Pasal 35

- (1) Lokasi pemakaman bukan umum yang tidak dikelola sebagaimana ketentuan Peraturan Daerah ini diambil alih kepemilikannya oleh Pemerintah Daerah dan diberlakukan sebagaimana ketentuan dimaksud dalam Pasal 32 Ayat (2) ayat 3 dan ayat (4).
- (2) Sebelum dilakukan pengambil alihan lahan pemakaman Pemerintah Daerah melakukan upaya penelusuran risalah/asal usul makam untuk kejelasan statusnya.

- (3) Dalam hal statusnya tidak ditemukan kepala SKPD mengumumkan lewat media atau papan pengumuman resmi yang dapat diketahui masyarakat luas minimal 3 (tiga) kali pengumuman dalam tenggang waktu pertiga bulan.
- (4) Apabila tidak ada pihak yang bertanggungjawab atas makam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Bupati mengeluarkan penetapan pengambil alihan lahan.
- (5) Dalam waktu 5 (lima) tahun tidak juga ada pihak yang menyatakan bertanggungjawab, oleh Pemerintah Daerah dimasukkan dalam data barang aset daerah.

BAB XI

PERAN SERTA MASYARAKAT

Pasal 36

Masyarakat wajib memberitahukan kepada Pemerintah Daerah terhadap:

- a. adanya tempat pemakaman yang tidak terurus dan tidak jelas pengelolaannya.
- b. pendirian rumah hunian diatas makam yang tidak terurus dan tidak jelas pengelolaannya.

Pasal 37

Masyarakat berkewajiban melaporkan kepada Pejabat Lurah/Kepala Desa /Camat/Kepala SKPD atau Aparat Ketertiban mengenai adanya kegiatan berupa ritual kepercayaan atau aliran sesat yang mempergunakan tempat pemakaman atau menutup area pemakaman yang bukan kewenangannya untuk suatu kegiatan.

BAB XII

PELAKSANAAN, PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Pasal 38

- (1) Pelaksanaan, pembinaan dan pengawasan Peraturan Daerah ini dilakukan oleh instansi teknis yang ditetapkan oleh Bupati.
- (2) Pelaksana kegiatan pelayanan pemakaman di Kabupaten Banjar diatur lebih lanjut oleh Peraturan Bupati.

BAB XIII

SANKSI ADMINISTRASI

Pasal 39

Pengelola pemakaman bukan umum yang melanggar ketentuan dalam peraturan daerah ini dikenakan sanksi administratif berupa:

- a. Peringatan tertulis sebanyak 3 (tiga) kali;
- b. Penghentian aktivitas/kegiatan penggunaan tempat pemakaman.
- c. Pembekuan izin dan melakukan penyegelan lokasi/penutupan area untuk sementara.

- d. Peruntuhan/Penghancuran bangunan yang melanggar aturan.
- e. Pencabutan izin.

BAB XIV

KETENTUAN PENYIDIKAN

Pasal 40

- (1) Selain pejabat penyidik Polri yang bertugas menyidik tindak pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah ini dapat dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) d lingkungan Pemerintah Daerah yang pengangkatannya ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam melaksanakan tugas penyidikan, pejabat penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berwenang:
 - a. menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya pelanggaran;
 - b. melakukan tindakan pertama pada saat itu di tempat kejadian dan melakukan pemeriksaan;
 - c. menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
 - d. melakukan penyitaan benda dan/atau surat;
 - e. mengambil sidik jari dan memotret seseorang;
 - f. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
 - g. mendatangkan seorang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
 - h. mengadakan penghentian penyidikan setelah mendapat petunjuk bahwa tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pelanggaran dan selanjutnya memberitahukan hal tersebut kepada penuntut umum, tersangka atau keluarganya; dan
 - i. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang dapat dipertanggung jawabkan.
- (3) Dalam melaksanakan tugasnya, penyidik PPNS tidak berwenang melakukan penangkapan dan penahanan.
- (4) Penyidik PPNS membuat berita acara setiap tindakan tentang:
 - a. pemeriksaan tersangka;
 - b. penggeledahan rumah;
 - c. penyitaan benda;
 - d. pemeriksaan surat;
 - e. pemeriksaan saksi;
 - f. pemeriksaan di tempat kejadian; dan
 - g. mengirimkan berkasnya kepada Pengadilan Negeri dan tembusannya kepada Penyidik Polisi Negara Republik Indonesia.

NOMOR REGESTER PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANJAR
PROVINSI KALIMANTAN SELATAN :

PENJELASAN

ATAS

PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANJAR

NOMOR..... TAHUN

TENTANG

PEMAKAMAN

PEMERINTAH KABUPATEN BANJAR

I. UMUM

Dengan semakin meningkatnya kebutuhan masyarakat terhadap tanah untuk pemakaman, maka perlu dilakukan upaya pemenuhannya oleh Pemerintah Daerah. Salah satu upaya pemenuhan kebutuhan tersebut, Pemerintah Daerah membangun Pemakaman dan menyelenggarakan jasa pelayanan pemakaman.

Dalam menyusun kebijakan tersebut, Pemerintah Kabupaten Banjar berupaya semaksimal mungkin agar dalam pelaksanaannya dapat berdaya guna dan berhasil guna baik dari segi ekonomi maupun sosial kemasyarakatan, sehingga diharapkan mampu memberikan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum bagi pelaksanaan kebijakan di bidang pemakaman.

Pelayanan umum yang diberikan oleh Pemerintah Daerah berkaitan dengan penyediaan tanah makam membutuhkan peran serta masyarakat guna mendukung biaya operasional pelayanan dimaksud, yang besarnya disesuaikan dengan kemampuan masyarakat pada umumnya serta mempertimbangkan aspek keadilan, dan upaya pengendalian pelaksanaan pemakaman dan pengadaan tempat pemakaman yang sesuai dengan tata ruang dan lingkungan.

Atas dasar pertimbangan dimaksud perlu membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Banjar tentang Pemakaman Pemerintah Kabupaten Banjar.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup Jelas

Pasal 2

Cukup Jelas

Pasal 3

Cukup Jelas

Pasal 4

Cukup Jelas

Pasal 5

Cukup Jelas

Pasal 6

Cukup Jelas

Pasal 7

Cukup Jelas

Pasal 8

Cukup Jelas

Pasal 9

Cukup Jelas

Pasal 10

Cukup Jelas

Pasal 11

Cukup Jelas

Pasal 12

Cukup Jelas

Pasal 13

Cukup Jelas

Pasal 14

Cukup Jelas

Pasal 15

Cukup Jelas

Pasal 16

Cukup Jelas

Pasal 17

Cukup Jelas

Pasal 18

Cukup Jelas

Pasal 19

Cukup Jelas

Pasal 20

Cukup Jelas

Cukup Jelas

Pasal 38

Cukup Jelas

Pasal 39

Cukup Jelas

Pasal 40

Cukup Jelas

Pasal 41

Cukup Jelas

Pasal 42

Cukup Jelas

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH KABUPATEN BANJAR NOMOR....