

NASKAH AKADEMIK

PERATURAN DAERAH PENYELENGGARAAN PEMAKAMAN



PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA
2024

KATA PENGANTAR

Puji syukur dipanjatkan kehadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Kuasa atas segala Rahmat-Nya, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang Penyelenggaraan Pemakaman dapat diselesaikan. Penyusunan Naskah Akademik ini telah melalui tahapan/prosedur yang telah ditentukan.

Naskah Akademik disusun berdasarkan latar belakang masalah, tujuan, kajian teori serta diperkuat dengan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dan telah kami sertakan Lampiran Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang Penyelenggaraan Pemakaman. Naskah akademik ini menjadi bahan dasar dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang Penyelenggaraan Pemakaman. Tujuan akhir dari penyusunan Raperda ini semoga dapat memberi manfaat serta menjadi payung hukum dalam Penyelenggaraan Pemakaman di Kota Yogyakarta.

Penyusunan Naskah Akademik ini tidak dapat diselesaikan tanpa dukungan berbagai pihak. Oleh karena itu, atas dukungan dan partisipasi yang telah diberikan oleh berbagai pihak yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu, kami ucapkan terima kasih yang tidak terhingga. Selain itu, Naskah Akademik ini tidak lepas dari berbagai kekurangan, untuk itu kritik dan saran yang bersifat konstruktif-solutif sangat dinantikan.

Terima kasih,

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	1
DAFTAR ISI.....	2
BAB I PENDAHULUAN.....	4
A. Latar Belakang	4
B. Identifikasi Masalah	7
C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik	8
D. Metode.....	8
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	12
A. Kajian Teoretis	12
B. Kajian Terhadap Asas yang Terkait dengan Penyusunan Norma	16
C. Kajian Terhadap Praktik Empiris dan Permasalahan Yang Dihadapi.....	19
D. Kajian Rule, Metode, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process and Ideology (<i>ROCCIP</i>)	30
E. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara.	35
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS TERHADAP PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT.....	38
A. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.....	38
B. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Provinsi Djawa Timur, Djawa Tengah, Djawa Barat, dan Dalam Daerah Istimewa Jogjakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1955 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 859.....	39
C. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841).	41
D. Undang – Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.....	44
E. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.....	45
F. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1987 Tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman.	46

G. Peraturan Daerah Tingkat II Yogyakarta Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Tempat Pemakaman di Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II.....	47
H. Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Ranah Kadipaten.....	50
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS.....	53
A. Landasan Filosofis.....	53
B. Landasan Sosiologis.....	59
C. Landasan Yuridis.....	63
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI/MUATAN PERATURAN DAERAH.....	65
A. Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup.....	65
B. Materi Muatan.....	66
BAB VI PENUTUP.....	68
A. Kesimpulan.....	68
B. Rekomendasi.....	68
DAFTAR PUSTAKA.....	70

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pertumbuhan populasi dan aktivitas manusia berperan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat. Namun, di sisi lain, hal ini juga meningkatkan kebutuhan akan layanan publik. Salah satu konsekuensi dari meningkatnya aktivitas manusia adalah keterbatasan lahan sebagai dampak atau konsekuensi adanya pembangunan yang masif. Peningkatan kebutuhan lahan untuk masyarakat dipengaruhi oleh tingginya permintaan terhadap hunian, sarana dan prasarana, serta utilitas seperti rumah, ruang terbuka hijau, dan lahan pemakaman. Situasi ini menyoroti pentingnya pengelolaan lahan, tidak hanya untuk tempat tinggal, tetapi juga untuk fasilitas pemakaman yang menjadi perhatian utama.

Fasilitas pemakaman merupakan kebutuhan yang tidak bisa diabaikan dalam melayani masyarakat. Sama pentingnya seperti fasilitas perkantoran, perumahan, pasar, dan layanan kesehatan, pemakaman membutuhkan lahan khusus. Hal ini sering kali memunculkan tantangan dalam penyediaan dan pengaturan lahan yang harus diprioritaskan, meskipun idealnya seluruh kebutuhan lahan tersebut harus dikelola secara seimbang. Penyediaan dan pengelolaan fasilitas pemakaman adalah kebutuhan mendasar masyarakat karena setiap akhir kehidupan manusia membutuhkan tempat peristirahatan terakhir. Sejalan dengan pendapat Eko Budiharjo, pembangunan kota memerlukan ketersediaan fasilitas sosial dan umum, seperti lapangan kerja, pendidikan, rekreasi, perbelanjaan, taman, dan pemakaman. Lahan pemakaman, sebagai bagian dari ruang publik, harus direncanakan dan disediakan, bahkan untuk memenuhi kebutuhan beberapa generasi mendatang. Berdasarkan hal tersebut Penyediaan lahan untuk pemakaman merupakan bagian dari upaya memenuhi kepentingan umum sekaligus sebagai ruang publik. Hal ini menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, termasuk Pemerintah Kota Yogyakarta, untuk merealisasikannya.

Fungsi sosial atas lahan tanah secara umum dapat diartikan bawah setiap tanah pada dasarnya juga memiliki fungsi untuk dapat digunakan sebagai sarana pemenuhan kepentingan umum. Penafsiran fungsi sosial atas tanah sendiri pada dasarnya sangat luas, tetapi dapat dianggap sesuai sepanjang pelaksanaannya telah memenuhi unsur-unsur pemanfaatan “standar kebutuhan umum (*public necessity*)”, “kebaikan untuk umum (*public good*), dan “berfaedah untuk umum (*public utility*)”.

Dalam undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang pokok-pokok agraria belum disebutkan secara spesifik fasilitas apa saja yang tergolong sebagai fasilitas umum. Penjelasan tentang fasilitas apa saja yang digolongkan dalam fasilitas umum baru disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Disebutkan dalam Pasal 10 Undang-Undang tersebut bahwa fasilitas yang tergolong ke dalam fasilitas umum dan menghendaki fungsi sosial atas tanah ialah dalam pembangunan:¹

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j. fasilitas keselamatan umum;
- k. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;**
- l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;
- o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum.

Apabila diperhatikan dari bunyi Pasal 10 tersebut, pemakaman digolongkan sebagai sarana kepentingan umum. Hal tersebut didukung dengan fungsi dan pemanfaatan

¹ Lihat Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

pemakaman untuk umum dan merupakan fasilitas yang wajib ada di setiap daerah, baik pada tingkat dusun, desa, kecamatan, kabupaten/kota, maupun provinsi.

Kota Yogyakarta memiliki kewajiban untuk menyediakan tempat pemakaman umum (TPU) sebagai salah satu bentuk pelayanan kepada masyarakat. Pada praktiknya, Pemerintah Kota Yogyakarta saat ini telah memiliki 4 TPU yang digunakan sebagai pemakaman umum yaitu Sasanalaya, Sarilaya, Pracimalaya, dan Utaralaya. Keempat makam tersebut saat ini sudah berstatus penuh, sehingga pada dasarnya cukup sulit untuk menambahkan makam baru di keempat TPU tersebut. Apabila kita mempertimbangkan angka kematian, kelahiran, dan migrasi setiap tahun di Kota Yogyakarta, secara umum dapat disimpulkan bahwa Kota Yogyakarta saat ini mengalami kekurangan TPU.

TPU yang penuh tersebut pada saat ini sudah menerapkan penumpukan makam sebagai salah satu solusi dalam menanggulangi masalah penuhnya keempat TPU yang sudah ada. Permasalahan yang baru kemudian muncul disebabkan belum ada pengaturan pengelolaan pemakaman yang diatur secara komprehensif. Kemudian munculnya praktik pungutan oleh oknum juru kunci makam dalam proses bedah bumi dengan menerapkan biaya yang tidak seragam dan tinggi, menjadikan permasalahan tersendiri bagi masyarakat Kota Yogyakarta. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 7 Tahun 1996 tentang Tempat Pemakaman Di Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta melalui Pasal 16 Pada dasarnya telah mengatur bahwa dimungkinkan untuk menerapkan penumpukan makam, namun mekanisme dan biaya dari penumpukan tersebut hingga saat ini masih belum diatur secara lebih komprehensif.²

Perbaikan pola pengelolaan TPU untuk jangka panjang sangatlah diperlukan, dikarenakan penumpukan makam sendiri pada dasarnya hanya merupakan solusi darurat dan jangka pendek. Perlu dipertimbangkan juga untuk melakukan penataan secara masif terhadap makam-makam yang sudah sangat lama dan memiliki kijing yang sangat besar serta tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hal ini menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi penuhnya TPU yang ada di Kota Yogyakarta. Meskipun demikian, tindakan penataan tidak semata-mata dapat dilakukan mengingat dasar hukum yang jelas terhadap hal tersebut belum diatur dalam peraturan daerah yang berlaku, sehingga apabila

² Lihat Pasal 16 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 7 Tahun 1996 tentang Tempat Pemakaman Di Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta

dilaksanakan akan menimbulkan pertentangan dari masyarakat, khususnya pihak keluarga dari makam-makam yang akan dilakukan penataan.

Berbagai masalah yang telah diuraikan diatas pada dasarnya dapat diselesaikan dengan berbagai pendekatan dan solusi, namun tidak dapat dipungkiri bahwa hal pertama yang harus dilaksanakan ialah memperbaharui Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 7 Tahun 1996 tentang Tempat Pemakaman Di Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta yang hingga saat ini menjadi dasar hukum utama dalam penyelenggaraan dan pengelolaan pemakaman yang ada di Kota Yogyakarta. Pada tahun 2024, peraturan daerah tersebut sudah berumur 28 tahun sehingga secara umum dapat dikatakan bahwa peraturan daerah tersebut sudah tertinggal dari perkembangan peraturan perundang-undangan yang ada diatasnya dan sudah tidak relevan lagi dengan kebutuhan masyarakat yang selama 28 tahun telah mengalami perubahan yang cukup drastis, mulai dari jumlah lahan terbuka, jumlah penduduk, angka kematian dan kelahiran, dan sebagainya.

Dari uraian latar belakang diatas, dapat disimpulkan bahwa hal pertama yang wajib dilakukan oleh pemerintah Kota Yogyakarta untuk mengatasi berbagai permasalahan terkait pemakaman adalah memperbaharui Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 7 Tahun 1996 tentang Tempat Pemakaman Di Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah yang baru tersebut sebagai diperlukan suatu kajian yang tertuang dalam dokumen Naskah Akademik sebagai dokumen yang memaparkan berbagai aspek berkaitan dengan rancangan perda penyelenggaraan dan pengelolaan pemakaman yang baru dari sudut pandang akademis. Dengan tersusunnya naskah akademik ini diharapkan dapat menjadi referensi dalam penyusunan rancangan peraturan daerah yang komprehensif dan tepat sasaran untuk mengatasi berbagai permasalahan yang muncul terkait penyelenggaraan dan pengelolaan pemakaman pada masa sekarang dan mencegah potensi permasalahan yang akan muncul di masa depan.

B. Identifikasi Masalah

Dari uraian latar belakang diatas dapat diidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Keterbatasan lahan pemakaman yang dimiliki dan dikelola oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dan penuhnya Tempat Pemakaman Umum (TPU) yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta, serta belum adanya efektivitas dan

optimalisasi serta kepastian hukum dalam pengelolaan TPU serta pengaturan yang berkaitan dengan jenis-jenis makam yang lain di Kota Yogyakarta.

2. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 7 Tahun 1996 tentang Tempat Pemakaman di Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta sudah tidak relevan dengan kebutuhan dan perkembangan zaman.
3. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang pemakaman perlu disesuaikan dengan perubahan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan secara hierarkis.

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Mendasarkan pada identifikasi masalah diatas, maka tujuan penyusunan naskah akademik adalah:

1. Merumuskan persoalan-persoalan yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Yogyakarta yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Pemakaman sebagai konsekuensi perkembangan dan kebutuhan masyarakat akan situasi dan kondisi yang saat ini ada agar tercipta ketenteraman dan ketertiban serta adanya kepastian hukum di masyarakat.
2. Merumuskan masalah yang terkait dengan Penyelenggaraan Pemakaman di Kota Yogyakarta terutama berkaitan dengan Tempat Pemakaman Umum (TPU) yang sudah penuh.
3. Merumuskan pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis dalam penyusunan Raperda.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup, pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan dalam Raperda.

Penyusunan naskah akademik ini digunakan sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.

D. Metode

1. Sifat Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian yang bersifat Normatif-Empiris. Pokok kajian dari penelitian normatif-empiris adalah berupa pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif secara faktual di dalam masyarakat dan hambatan-hambatan yang terkandung didalamnya. Penelitian Normatif Empiris bermula dari ketentuan hukum

positif tertulis yang diberlakukan pada peristiwa hukum *in concreto*, sehingga dalam penelitiannya terkandung gabungan dua tahap kajian:³

- a. Tahap pertama adalah kajian mengenai hukum normatif yang berlaku
- b. Tahap kedua adalah penerapan pada peristiwa *in concreto*. Penerapan tersebut dapat diperoleh dari perbuatan nyata dan dokumen hukum. Hasil penerapan akan menciptakan pemahaman realisasi pelaksanaan ketentuan-ketentuan hukum normatif yang dikaji telah dilaksanakan atau menemukan hambatan-hambatan dalam penerapannya.

Penelitian ini akan difokuskan pada pengkajian terhadap berbagai regulasi yang ada berkaitan dengan pemakaman dan pemanfaatan tanah untuk kepentingan umum beserta berbagai permasalahan yang timbul didalamnya.

2. Sumber Data

Data adalah suatu informasi yang telah dikumpulkan dalam suatu penelitian dengan berbagai metode seperti: pengamatan, pengukuran, wawancara, dan penelusuran dokumen sebagai usaha untuk membuat generalisasi, kesimpulan dan jawaban terhadap permasalahan yang sedang diteliti.⁴ Data utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari pengkajian bahan-bahan kepustakaan. Dalam penelitian ini data diperoleh dengan mengkaji bahan kepustakaan yang dianggap relevan dengan kebutuhan penelitian. Data sekunder dalam penelitian ini dapat dikelompokkan dalam 3 (tiga) kelompok, yaitu:

- a. Bahan Hukum Primer

Merupakan Peraturan Perundang-Undangan yang relevan dan dijadikan sebagai sumber hukum berkaitan dengan pelaksanaan pemakaman dan pemanfaatan tanah untuk kepentingan umum.

- b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti bahan yang berupa buku-buku, harian/majalah, dan karya tulis ilmiah yang relevan sebagai bahan untuk mengkaji permasalahan pemakaman.

- c. Bahan Hukum Tersier

³ Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti), hlm. 52

⁴ Satjipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum*, (PT Citra Aditya Bakti: Bandung), hlm. 320.

Bahan yang memberikan petunjuk terhadap sumber hukum primer dan sekunder seperti kamus-kamus hukum, ensiklopedia, dan bibliografi.

3. Alat dan Cara Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data dalam penelitian ini adalah Studi Pustaka, yaitu pengkajian terhadap literatur-literatur, hasil penelitian, dan sumber-sumber kepustakaan lainnya yang relevan dengan objek penelitian. Data yang diperoleh dari penelitian pustaka kemudian akan divalidasi menggunakan penelitian lapangan dalam pembuatan naskah akademik sebagai data pendukung. Data ini nantinya diperoleh langsung dari responden dan narasumber melalui wawancara menggunakan pedoman wawancara. Bentuk pedoman wawancara dibuat secara bervariasi antara pedoman terstruktur dan pedoman tidak terstruktur, yang disebut semi terstruktur. Dalam hal ini mula-mula diajukan beberapa pertanyaan yang sudah terstruktur, kemudian dari beberapa pertanyaan diperdalam untuk memperoleh keterangan lebih lanjut, sehingga dapat diperoleh jawaban yang lengkap dan mendalam. Lokasi penelitian akan dilakukan di dinas-dinas maupun lembaga yang terkait dengan penyelenggaraan dan pengelolaan pemakaman. Teknik pengambilan sampel untuk menentukan responden dan narasumber akan dilakukan dengan menggunakan *purposive sampling*, yaitu penentuan sampel yang dilakukan dengan kriteria-kriteria dan pertimbangan-pertimbangan sesuai dengan permasalahan penelitian. Subyek Penelitian dalam penelitian ini adalah responden dan narasumber. Adapun responden dalam penelitian ini adalah:

- a. Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Yogyakarta;
- b. Kelurahan-Kelurahan Pengelola TPU di Kota Yogyakarta;
- c. Juru Kunci TPU Sasanalaya, Sarilaya, Pracimalaya, dan Utaralaya;
- d. Tokoh-Tokoh Masyarakat dan Agama;
- e. Dinas dan lembaga terkait lainnya sesuai dengan kebutuhan penelitian;

4. Analisis Data

Analisis data pada penelitian ini dilakukan secara kualitatif, yakni dari data yang diperoleh dilakukan penyusunan secara sistematis dan dianalisis secara kualitatif guna melahirkan sebuah kesimpulan terhadap permasalahan yang dibahas. Analisis data kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan output yang bersifat

deskriptif analitis. Deskriptif analitis disini dimaksudkan sebagai suatu penjelasan dan penginterpretasian secara logis dan sistematis. Logis dan sistematis diaplikasikan dengan pemaparan penulisan dengan metode logika deduktif dan mengikuti kaidah penulisan karya ilmiah. Setelah proses analisis selesai, hasil akan disajikan secara deskriptif dengan memaparkan hasil secara apa adanya sesuai fakta yang ditemukan di lapangan.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoretis

1. Kewenangan Pembentuk Peraturan Daerah

Kajian teoretik mengenai penyelenggaraan pemakaman di Indonesia didasarkan pada prinsip yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa setiap orang berhak atas kehidupan yang layak, termasuk dalam hal ini hak atas fasilitas publik yang diperlukan untuk kehidupan bermasyarakat, salah satunya adalah lahan pemakaman. Prinsip ini diperkuat oleh filosofi Pancasila, khususnya sila kedua, "*Kemanusiaan yang adil dan beradab*," yang menggarisbawahi pentingnya penghormatan kepada setiap individu, termasuk dalam upaya menyediakan pemakaman yang layak bagi masyarakat. Selain itu, sila kelima, "Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia," menekankan pentingnya pemerataan fasilitas umum, termasuk pemakaman, agar seluruh warga negara mendapatkan haknya tanpa terkecuali. Filosofi dasar ini menjadi landasan bagi pemerintah untuk mengelola dan mengatur penyelenggaraan pemakaman yang adil, layak, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dalam praktiknya, penyelenggaraan pemakaman diatur lebih lanjut oleh peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk menjamin bahwa lahan pemakaman tersedia dan dikelola secara optimal, sehingga dapat memenuhi kebutuhan masyarakat secara berkelanjutan dan bermartabat.

Indonesia sebagai negara hukum ide supremasi hukum berkaitan erat dengan ide kedaulatan rakyat yang melahirkan konsep demokrasi.⁵ Menurut Burkens, negara hukum (*rechstaat*) secara sederhana dijelaskan negara yang memosisikan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum itu sendiri.⁶

Sebagai negara hukum, Indonesia memiliki konsekuensi bahwa setiap pelaksanaan kekuasaan oleh pemerintah harus bersifat legal dan didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Di tingkat pemerintahan daerah, aturan tersebut

⁵ A.Hamid S. Attamimi, 1992, "Teori perundang-undangan Indonesia", makalah pada Pidato Upacara pengukuhan Guru Besar tetap di Fakultas Hukum UI, Jakarta, hlm.146.

⁶ Ibid, hlm 8.

dituangkan melalui Peraturan Daerah yang disahkan oleh lembaga eksekutif dan legislatif daerah. Dalam konteks pelaksanaan pemerintahan daerah, Peraturan Daerah menjadi dasar dan wadah bagi kebijakan yang mendukung fungsi daerah otonom. Dengan demikian, keberadaan Peraturan Daerah memiliki peranan yang sangat penting.

Menurut Pasal 17 dan penjelasan umum UUD 1945, sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem Presidensial. Dalam sistem ini, penerapan asas atau prinsip keahlian berperan dalam pembentukan kementerian, di mana setiap bidang urusan negara dipercayakan kepada seorang menteri yang ahli dalam bidang tersebut. Sementara itu, asas kedaerahan mengacu pada pelimpahan kewenangan kepada instansi-instansi di daerah yang jauh dari pemerintah pusat, yang dapat dilakukan melalui mekanisme dekonsentrasi dan desentralisasi.

Peraturan Daerah, sebagai peraturan perundang-undangan di tingkat daerah, diterbitkan sebagai konsekuensi dari penerapan asas desentralisasi. Peraturan ini berfungsi sebagai instrumen hukum untuk menjalankan berbagai urusan pemerintahan daerah. Menurut Jimly Asshidiqqie, materi muatan yang dapat diatur dalam Peraturan Daerah menyatakan bahwa materi yang diatur adalah mencakup segala aspek yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat di daerah, termasuk ketentuan mengenai pelaksanaan otonomi daerah, pengelolaan sumber daya lokal, pelayanan publik, dan ketertiban umum. Peraturan Daerah juga mengatur hak dan kewajiban masyarakat serta prosedur administrasi di tingkat daerah sebagai pelaksanaan dari asas desentralisasi.⁷

Kemudian merujuk pada Undang-Undang No. 23 tahun 2014, dalam Pasal 236 menyebutkan bahwa muatan yang dapat diatur dalam Perda adalah:

- a. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
- b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- c. Materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya menurut Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011, materi yang diatur dalam Peraturan Daerah, baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, meliputi ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan,

⁷ Jimly Asshiddiqie 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm 57.

serta memuat pengaturan atas kondisi khusus di daerah tersebut dan/atau sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

2. Konsep Pelayanan Publik Dalam Penyelenggaraan Pemakaman

Terhadap hal tersebut istilah "Pelayanan" dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dapat diartikan sebagai usaha untuk melayani kebutuhan orang lain, sedangkan melayani adalah membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan seseorang. Pelayanan sendiri merupakan hal yang erat kaitannya dengan masyarakat. Sehingga pelayanan terhadap masyarakat seringkali dikenal sebagai Pelayanan Publik. Undang-Undang No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik sendiri mendefinisikan Pelayanan Publik sebagai:

"Kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik".

Selanjutnya dalam peraturan yang sama, dijelaskan bahwasannya penyelenggara pelayanan publik adalah instansi pemerintahan. Oleh karenanya pelayanan publik dapat disimpulkan sebagai pemberian layanan kepada masyarakat oleh penyelenggara pelayanan publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Merujuk pada kata penyelenggaraan, menurut KBBI diartikan sebagai pemeliharaan atau proses cara dalam menyelenggarakan suatu hal. Kemudian pemakaman sendiri menurut sumber yang sama diartikan sebagai tempat mengubur, atau pekuburan. Berdasarkan hal tersebut diatas, dalam konteks Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pemakaman, dapat diartikan sebagai peraturan yang isinya memuat proses atau cara yang akan dilakukan atau mekanisme yang akan dilakukan oleh penyelenggara yang dalam hal ini Pemerintah Daerah dalam konteks pemakaman.

Dalam upaya mewujudkan pemenuhan atau cita sebagai pelayan publik, pemerintah daerah memerlukan instrumen berupa Peraturan Daerah sebagai pedoman dalam bertindak sesuai dengan batas kewenangan yang telah diatur. Namun demikian, yang lebih utama tidak saja adanya peraturan atau regulasi Peraturan Daerah, akan

tetapi tentang bagaimana Peraturan Daerah itu bisa terlaksana dan ditegakkan apabila terdapat pelanggaran terhadap muatan yang ada dalam peraturan itu sendiri.

Penegakan peraturan daerah itu sendiri erat dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain seperti faktor hukum, penegak hukum, tercukupinya sarana dan fasilitas serta faktor masyarakat. Dalam hal faktor masyarakat tersebut, dari sudut sosial budaya, Indonesia memiliki karakteristik masyarakat yang majemuk dengan banyak etnik dan ragam kebudayaan. Sehingga dalam penegakkannya, seorang penegak hukum perlu mengenal stratifikasi sosial atau lapisan pada masyarakat dan faktor lain yang kiranya dapat mempengaruhi dalam penegakan hukum atas peraturan itu sendiri.

Penyelenggaraan Pemakaman dalam arti luas dan komprehensif kemudian dapat dilakukan dengan melaksanakan kegiatan dari tahap awal hingga akhir serta dipantau serta dievaluasi efektivitas pelaksanaannya. Serangkaian kegiatan Penyelenggaraan Pemakaman yang diperlukan meliputi:

a. Perencanaan

Perencanaan menjadi hal yang penting untuk menyusun konsep yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Pemakaman. Pemerintah Daerah dalam konteks perencanaan akan menyusun siapa objek dan subjek yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah dan tujuan Perencanaan Penyelenggaraan Pemakaman tersebut yang memuat kebutuhan lahan Pemakaman, sarana dan prasarana, pengelolaan Pemakaman, kelembagaan, dan rencana pembiayaan.

b. Pengelolaan

Pengelolaan Penyelenggaraan Pemakaman yang dikelola adalah Tempat Pemakaman. Pengelolaan Pemakaman tersebut berupa pelayanan pemakaman, pengadministrasian Tempat Pemakaman tersebut terdiri atas TPU, TPBU, TPK, Tempat Pemakaman Sosial, dan Makam Keluarga serta Krematorium dan Tempat Penyimpanan Abu Jenazah. Tempat Pemakaman yang dikelola oleh Pemerintah Daerah adalah TPU, kemudian untuk Pengelolaan TPBU dikelola oleh lembaga kemasyarakatan atau badan sosial/badan keagamaan yang perizinannya diberikan oleh Wali Kota, TPK dikelola dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, Tempat Pemakaman Sosial dikelola oleh Perangkat Daerah yang membidangi pemakaman dan Makam

Keluarga yang dikelola oleh perorangan/keluarga yang perizinannya diberikan oleh Pemerintah Daerah, serta Pengelolaan untuk Krematorium dan/atau tempat Penyimpanan Abu Jenazah adalah Pemerintah Daerah atau Badan Sosial dan/atau Keagamaan. Dalam melakukan pengelolaan Tempat Pemakaman serta Krematorium dan/atau tempat Penyimpanan Abu Jenazah tersebut harus memperhatikan dan melaksanakan sesuai dengan perencanaan Penyelenggaraan Pemakaman.

c. Pembinaan dan Pengawasan

Pembinaan dan Pengawasan merupakan bagian dari rangkaian Penyelenggaraan Pemakaman. Dengan dilakukannya Perencanaan dan Pengelolaan Penyelenggaraan Pemakaman maka perlu dilakukan Pembinaan dan Pengawasan terhadap subjek dari Pengelolaan Tempat Pemakaman. Pembinaan dan Pengawasan dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan dilaksanakan oleh Perangkat Daerah yang membidangi Pemakaman, pembinaan dan pengawasan tersebut berupa bimbingan dan/atau penyuluhan serta pendidikan dan pelatihan.

d. Evaluasi

Evaluasi secara menyeluruh terhadap Penyelenggaraan Pemakaman dilakukan oleh Perangkat Daerah yang membidangi pemakaman merupakan hal sangat penting, dengan melakukan monitoring untuk meningkatkan kualitas pelayanan Penyelenggaraan Pemakaman, melakukan pengadministrasian pemakaman serta pemeliharaan terhadap tempat pemakaman yang dilakukan paling sedikit 1 (satu) tahu sekali.

B. Kajian Terhadap Asas yang Terkait dengan Penyusunan Norma

Menurut pendapat A. Hamid S. Attamimi, seorang pakar hukum yang fokus pada studi perundang-undangan, menekankan pentingnya pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan agar prosesnya dapat dilakukan dengan tepat. Untuk itu, diperlukan pemahaman mendalam tentang asas-asas pembentukan peraturan, yang dikenal sebagai *algemene beginselen van behoorlijke regelgeving* atau prinsip-prinsip umum pembentukan peraturan yang baik.

Salah satu prinsip utama adalah kejelasan dan kepastian hukum. Peraturan yang baik harus disusun dengan bahasa yang jelas dan mudah dipahami, sehingga

masyarakat dapat mengetahui hak dan kewajibannya dengan jelas. Kejelasan ini akan mendukung kepastian hukum, memungkinkan semua pihak memahami dan menerapkan aturan dengan benar. Prinsip lain yang tak kalah penting adalah keadilan. Peraturan harus mengedepankan keadilan dan kesetaraan di mata hukum, memastikan setiap ketentuan tidak diskriminatif dan memberikan perlakuan adil kepada semua pihak. Oleh karena itu, pembuat peraturan harus mempertimbangkan dampaknya terhadap seluruh masyarakat. Partisipasi masyarakat juga merupakan elemen krusial dalam proses ini.

Masyarakat perlu dilibatkan untuk memberikan masukan dan pandangan terkait peraturan yang akan dibuat. Dengan melibatkan berbagai pihak, peraturan yang dihasilkan akan lebih representatif serta mencerminkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Dengan mengacu pada prinsip-prinsip tersebut, proses pembentukan peraturan perundang-undangan dapat berlangsung secara transparan, akuntabel, dan sesuai dengan prinsip keadilan. Hal ini berkontribusi pada terciptanya lingkungan hukum yang kondusif, mendukung keberlanjutan, dan memberikan manfaat bagi seluruh masyarakat. Dengan memperhatikan prinsip-prinsip tersebut, pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dijalankan secara transparan, akuntabel, dan sesuai dengan tuntutan keadilan. Hal ini akan membantu menciptakan lingkungan hukum yang kondusif, mendukung keberlanjutan, serta memberikan manfaat positif bagi seluruh masyarakat.

Menurut Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam membentuk peraturan perundang-undangan, harus berdasarkan pada asas-asas pembentukan yang baik, sebagaimana, meliputi:

- a. *Asas kejelasan tujuan* adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. *Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat* adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat di batalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. *Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan* adalah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi

muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk.

- d. *Asas dapat dilaksanakan* adalah setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. *Asas kedaya gunaan dan kehasil gunaan* adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. *Asas kejelasan rumusan* adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. *Asas keterbukaan* adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian semua lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan dari segi materi muatan, peraturan yang dibentuk harus pula mengandung asas-asas yang meliputi:

- a. *Asas Pengayoman* yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat.
- b. *Asas kemanusiaan* yaitu bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. *Asas kebangsaan* yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- d. *Asas kekeluargaan* yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

- e. *Asas kenusantaraan* yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang - undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. *Asas Bhinneka Tunggal Ika* yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g. *Asas Keadilan* yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. *Asas Kesamaan dalam Hukum dan Pemerintahan* yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal- hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. *Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum* yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. *Asas Keseimbangan, keserasian dan keselarasan* yaitu bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

C. Kajian Terhadap Praktik Empiris dan Permasalahan Yang Dihadapi

1. Kondisi Geografis dan Demografis

Kota Yogyakarta memiliki luas sekitar 32,82 Km² , yang hanya mencakup sekitar 1,03% dari total luas wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Meskipun luasnya relatif kecil jika dibandingkan dengan wilayah lain di provinsi ini, Yogyakarta memiliki peran yang sangat signifikan sebagai pusat pendidikan, budaya, dan pariwisata. Jarak terjauh dari utara ke selatan di kota ini adalah sekitar 7,5 Km, sedangkan dari barat ke timur, jaraknya lebih pendek, sekitar 5,6 Km.

Kota Yogyakarta terletak di dataran lereng aliran Gunung Merapi, yang dikenal sebagai salah satu gunung berapi paling aktif di dunia. Posisi geografis ini memberikan kota Yogyakarta karakteristik topografi yang khas, dengan kemiringan lahan yang relatif datar, berkisar antara 0 hingga 2%. Kota ini berada pada ketinggian rata-rata 126 meter di atas permukaan laut (mdpl), menjadikannya kota dengan iklim yang cukup sejuk dan nyaman sepanjang tahun.²⁸ Tanah di Yogyakarta didominasi oleh jenis tanah regosol, yang terbentuk dari material vulkanik yang disebarkan oleh Gunung Merapi. Regosol memiliki sifat yang subur dan kaya akan mineral, sehingga sangat mendukung kegiatan pertanian di sekitar wilayah ini. Tanah ini juga mudah diolah, menjadikannya ideal untuk berbagai jenis tanaman. Selain itu, karakteristik tanah regosol yang memiliki tekstur lepas dan drainase yang baik juga membuatnya cocok untuk pembangunan infrastruktur perkotaan.

Secara administratif Kota Yogyakarta terdiri dari 14 kecamatan dan 45 kelurahan dengan batas wilayah sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Sleman, sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Bantul dan Sleman, sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Bantul, dan sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Bantul dan Sleman. ²⁹ Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar peta di bawah ini:

Gambar 1. Peta Kota Yogyakarta



Sumber: BPS Kota Yogyakarta, 2024

Sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa Kota Yogyakarta terbagi ke dalam 14 Kecamatan dan 45 Kalurahan. Adapun 14 Kecamatan tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 2. Daftar Kecamatan dan Luas Wilayah

No	Kecamatan	Ibu Kota Kecamatan	Luas Total Area (Ha)
1	Mantrijeron	Suryodiningratan	267,24
2	Kraton	Kadipaten	137,5
3	Mergangsan	Brontokusuman	229,7
4	Umbulharjo	Warungboto	832,58
5	Kotagede	Prenggan	298,8
6	Gondokusuman	Demangan	398,6
7	Danurejan	Bausasran	110,86
8	Pakualaman	Gunungketur	64,66
9	Gondomanan	Prawirodirjan	114,22
10	Ngampilan	Notoprajan	84,05
11	Wirobrajan	Patangpuluhan	177,05
12	Gedontengen	Pringgokusuman	98,52
13	Jetis	Bumijo	172,05
14	Tegalrejo	Tegalrejo	296,08
Total			3281,91

Sumber: BPS Kota Yogyakarta, 2024

Berdasarkan tabel di atas, Kecamatan Mantrijeron memiliki luas wilayah 267,24 hektar dengan ibu kota di Suryodiningratan, sementara Kecamatan Kraton yang terkenal dengan Keraton Yogyakarta, memiliki luas 137,5 hektar dan berpusat di Kadipaten. Mergangsan, dengan ibu kota Brontokusuman, mencakup area seluas 229,7 hektar, sedangkan Kotagede, yang dikenal dengan sejarahnya sebagai pusat

kerajaan Mataram, memiliki luas 298,8 hektar dengan ibu kota di Prenggan. Selanjutnya, Kecamatan Gondokusuman yang terletak di bagian timur kota memiliki luas 398,6 hektar dengan ibu kota di Demangan, sementara Danurejan yang lebih kecil, dengan luas 110,86 hektar, berpusat di Bausasran. Kecamatan Gondomanan dan Ngampilan, yang masing-masing memiliki luas 114,22 hektar dan 84,05 hektar, berpusat di Prawirodirjan dan Notoprajan. Wirobrajan, dengan ibu kota di Patangpuluhan, mencakup area seluas 177,05 hektar, sedangkan Gedongtengen, yang memiliki luas 98,52 hektar, berpusat di Pringgokusuman. Kecamatan Jetis dan Tegalrejo, yang terletak di bagian barat laut kota, memiliki luas wilayah masing-masing 172,05 hektar dan 296,08 hektar, dengan ibu kota kecamatan di Bumijo dan Tegalrejo.

Jumlah penduduk Kota Yogyakarta pada tahun 2023, berdasarkan proyeksi penduduk dari Sensus Penduduk 2020, tercatat sebanyak 375.699 jiwa. Dari jumlah ini, penduduk laki-laki berjumlah 182.840 jiwa, sedangkan penduduk perempuan sedikit lebih banyak, yaitu sebanyak 192.859 jiwa. Ketimpangan jumlah antara penduduk laki-laki dan perempuan ini menunjukkan bahwa ada sekitar 10.019 jiwa lebih banyak perempuan dibandingkan laki-laki di Kota Yogyakarta.³⁰

Dengan wilayah seluas 32,82 km², tingkat kepadatan penduduk di Kota Yogyakarta pada tahun 2023 mencapai 11.447 jiwa per km². Kepadatan ini dihitung dengan membagi jumlah total penduduk dengan luas wilayah dalam kilometer persegi. Kecamatan dengan penduduk terpadat adalah Ngampilan, dengan kepadatan sebesar 18.355 jiwa per km², sedangkan Kecamatan Umbulharjo memiliki kepadatan penduduk paling rendah, yaitu 8.224 jiwa per km². Adapun tingkat kepadatan penduduk dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 3. Tingkat Kepadatan Penduduk

No	Kecamatan	Persentase Penduduk		Kepadatan Penduduk (per km ²)	
		2022	2023	2022	2023
1	Mantrijeron	8,95	8,96	12.574	12.596
2	Kraton	4,80	4,80	13.107	13.108
3	Mergangsan	7,69	7,68	12.566	12.568

4	Umbulharjo	18,23	18,23	8.223	8.224
5	Kotagede	8,92	8,93	11.215	11.230
6	Gondokusuman	9,88	9,87	9.303	9.304
7	Danurejan	5,01	5,02	16.973	17.004
8	Pakualaman	2,45	2,45	14.211	14.211
9	Gondomanan	3,42	3,42	11.250	11.251
10	Ngampilan	4,11	4,11	18353	18.355
11	Wirobrajan	6,62	6,61	14.035	14.036
12	Gedontengen	4,41	4,41	16.805	16.807
13	Jetis	6,25	6,25	13.652	13.653
14	Tegalrejo	9,26	9,26	11.749	11.752
Total		100,00	100,00	11.442	11.447

Sumber: BPS Kota Yogyakarta, 2024

Berdasarkan tabel di atas, tingkat kepadatan penduduk di Kota Yogyakarta mengalami peningkatan dari tahun 2022 hingga 2023. Pada tahun 2022, kepadatan penduduk tercatat sebesar 11.442 jiwa per km², sedangkan pada tahun 2023, angka inisedikit meningkat menjadi 11.447 jiwa per km². Peningkatan ini, meskipun relatif kecil, menunjukkan adanya penambahan jumlah penduduk yang seiring dengan luas wilayah yang tetap, sehingga berkontribusi pada peningkatan kepadatan.

Laju pertumbuhan penduduk per tahun adalah angka yang menunjukkan rata-rata tingkat pertambahan penduduk per tahun dalam jangka waktu tertentu. Angka ini dinyatakan sebagai persentase dari penduduk dasar. Adapun laju pertumbuhan penduduk di Kota Yogyakarta berdasarkan kecamatan dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

No	Kecamatan	Penduduk (ribu)		Pertumbuhan pertahun (%)	
		2022	2023	2021-2022	2022-2023

1	Mantrijeron	33,60	33,66	0,20	0,18
2	Kraton	18,02	18,02	0,03	0,01
3	Mergangsan	28,86	28,87	0,03	0,01
4	Umbulharjo	68,47	68,48	0,03	0,01
5	Kotagede	33,51	33,56	0,16	0,13
6	Gondokusuman	37,08	37,09	0,03	0,01
7	Danurejan	18,82	18,85	0,20	0,18
8	Pakualaman	9,19	9,19	0,03	0,00
9	Gondomanan	12,85	12,85	0,03	0,01
10	Ngampilan	15,43	15,43	0,03	0,01
11	Wirobrajan	24,85	24,85	0,03	0,01
12	Gedontengen	16,56	16,56	0,03	0,01
13	Jetis	23,49	23,49	0,03	0,01
14	Tegalrejo	34,79	34,80	0,05	0,03
Total		375,52	375,70	0,07	0,05

Sumber: BPS Kota Yogyakarta, 2024

Berdasarkan tabel di atas, laju pertumbuhan penduduk di Kota Yogyakarta menunjukkan tren yang sedikit menurun dari tahun 2021 hingga 2023. Pada periode pertama, yaitu dari tahun 2021 hingga 2022, laju pertumbuhan penduduk per kecamatan tercatat sebesar 0,07%. Namun, dalam periode berikutnya, yaitu dari tahun 2022 hingga 2023, laju pertumbuhan tersebut menurun menjadi 0,05%. Sedemikian apabila mencermati data tersebut diatas, kebutuhan terkait ketersediaan lahan Pemakaman di Kota Yogyakarta menjadi hal yang sangat penting.

Kebutuhan lahan pemakaman perlu disediakan selayaknya kebutuhan manusia terhadap Rumah Sakit. Pertumbuhan jumlah penduduk juga terlihat dalam data kelahiran per tahun.

Kelahiran Penduduk Kota Yogyakarta Menurut Jenis Kelamin Tahun 2022				
Kecamatan		Lahir		Jumlah
		Laki-Laki	Perempuan	
(1)		(2)	(3)	(4)
1	Mantrijeron	162	192	354
2	Kraton	74	118	192
3	Mergangsan	132	179	311
4	Umbulharjo	302	468	770
5	Kotagede	155	252	407
6	Gondokusuman	183	212	395
7	Danurejan	92	108	200
8	Pakualaman	36	51	87
9	Gondomanan	59	81	140
10	Ngampilan	79	103	182
11	Wirobrajan	114	167	281
12	Gedongtengen	69	82	151
13	tis	110	149	259
14	Tegalrejo	178	210	388
Total		1745	2372	4117
(Tabel: Data Kelahiran di Kota Yogyakarta, tahun 2022 berdasarkan Data BPS 2022) ⁸				

2. Kondisi Faktual Terhadap Praktik Penyelenggaraan Tempat Pemakaman Dan Permasalahan Yang Dihadapi.

Pembangunan nasional dalam segala bidang dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat merupakan visi dan misi utama dalam jalannya bernegara. Untuk dapat mengadakan pembangunan nasional, sudah tentu tanah menjadi faktor fundamental dan utama dalam mencapai hal tersebut. Permasalahan keterbatasan lahan untuk pemakaman, menjadikan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagai alternatif solusi. Namun dalam praktik

⁸ Data Badan Pusat Statistik, 2022.

pelaksanaannya tidaklah mudah. Indonesia sendiri pada dasarnya memiliki prinsip bahwa pemanfaatan tanah berfungsi sebagai sarana sosial dan kegunaan tanah itu lebih mengutamakan kepentingan umum.⁹ Oleh karenanya rencana tata ruang yang matang menjadi faktor penting dalam pembangunan nasional.

Dalam konteks pengadaan tanah, pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dimaksud digunakan untuk pembangunan Tempat Pemakaman Umum (TPU).¹⁰ Selanjutnya dijelaskan bahasannya di Kota Yogyakarta, terdapat beberapa jenis tempat pemakaman yang diuraikan sebagai berikut:

2.1. Tempat Pemakaman Umum (TPU)

Tempat pemakaman umum sendiri merupakan areal tanah yang disediakan untuk memfasilitasi keperluan pemakaman jenazah bagi setiap orang tanpa membedakan agama dan golongan, yang pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah kota/kabupaten.¹¹ Menurut Mamun Malik, pemakaman didefinisikan sebagai tempat jenazah yang di tanah bahwa tempat itu adalah kuburan dengan diberi sejangkat tanda atau ciri. Di Kota Yogyakarta terdapat 4 (empat) TPU yang sudah dioperasikan. Mengutip kajian ilmiah Estungkara Riset tahun 2020 dalam data Bappeda Kota Yogyakarta pada Tahun 2013 tercatat terdapat 4 (Empat) Tempat Pemakaman Umum (TPU) yang pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta, yaitu:¹²

- a. TPU Sasanalaya yang terletak di Kelurahan Keparakan, Kecamatan Mergangsan. TPU ini memiliki luas lahan 12.727 m² dengan kapasitas 4.358 Petak Makam.
- b. TPU Sarilaya yang terletak di Kelurahan Gedongkiwo, Kecamatan mantrijeron. TPU ini memiliki luas lahan 6484 m² dengan kapasitas 1.496 Petak Makam;

⁹ Syah, Mudakir Iskandar, 2007, Dasar-dasar Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Umum, Jala Permana, Jakarta, Hal 5.

¹⁰ Ibid, vide Pasal 10 huruf (k) UU No. 2 Tahun 2012.

¹¹ Vide Pasal 1 huruf (a) Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1987 tentang Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman.

¹² Op.Cit, Kajian Urgensi Pengelolaan & Keterbatasan, Ketersediaan Lahan Pemakaman di Kota Yogyakarta, Estungkara Riset.

- c. TPU Pracimalaya yang terletak di Kelurahan Wirobrajan, Kecamatan Wirobrajan. TPU ini memiliki luas lahan 13.200 m² dengan kapasitas 3.570 Petak Makam;
- d. TPU Utaralaya yang terletak di Kelurahan tegalrejo, Kecamatan Tegalrejo. TPU ini memiliki luas lahan 18.040 m² dengan kapasitas 3.157 Petak Makam.

Nama TPU	Luas TPU (m ²)	Luas Lahan Pemakaman	Kapasitas	Kondisi
Sasanalaya	12.727	12.445m ²	4.358 Makam	Penuh
Sarilaya	6.484	4.949 m ²	1.496 Makam	Belum penuh
Pracimalaya	13.200	11.055 m ²	3.570 Makam	Penuh
Utaralaya	18.040	15.745 m ²	3.157 Makam	penuh

Selanjutnya, pengumpulan data dilakukan melalui survei lapangan terhadap lahan pemakaman yang dikelola oleh Pemerintah Kota Yogyakarta pada tahun 2024, yang menghasilkan data sebagai berikut:

TPU	LUAS TPU	LUAS PEMA KAMA N	KAPASI TAS	KONDI SI	SUMBER & TAHUN PEMBARUAN DATA TERAKHIR
<i>Sasanalaya</i>	12.727 m ²	12.445 m ²	5.008 Petak Makam	Penuh	Kemantren Mergangsan (2021)
<i>Sarilaya</i>	6484 m ²	4949 m ²	2.332 Petak Makam	Penuh	Kemantren Mantriheron (2023)
<i>Pracimalaya</i>	13.200 m ²	11.055 m ²	5.316 Petak Makam	Penuh	Kemantren Wirobrajan (2021)
<i>Utaralaya</i>	18.040m ²	15.745 m ²	3.157 Petak Makam	Penuh	Kemantren Tegalrejo (2021)

(Data Survey Lapangan yang dilaksanakan oleh Tim Penyusun dan Dinas PUPKP Pemerintah Kota Yogyakarta, pada tanggal 17 Juli 2024)

Selanjutnya, terhadap perizinan petak makam di TPU Pemerintah Kota Yogyakarta, ditemukan data sebagai berikut:

TPU	MAKAM BERIZIN	MAKAM TIDAK BERIZIN	MAKAM JENAZAH COVID	MAKAM TUMPANG
SASANALAYA	Belum Teridentifikasi	Belum Teridentifikasi	Belum Teridentifikasi	Belum Teridentifikasi
SARILAYA	1.332	1.000	Belum Teridentifikasi	Belum Teridentifikasi
PRACIMALAYA	2.814	2.502	Belum Teridentifikasi	Belum Teridentifikasi
UTARALAYA	Belum Teridentifikasi	Belum Teridentifikasi	Belum Teridentifikasi	Belum Teridentifikasi

(Data Survey Lapangan yang dilaksanakan oleh Tim Penyusun beserta Dinas PUPKP Pemerintah Kota Yogyakarta, pada tanggal 17 Juli 2024)

Berdasarkan sajian data tersebut diatas, secara keseluruhan kapasitas makam yang dikelola oleh Pemerintah Kota Yogyakarta saat ini telah penuh bahkan telah mencapai *over*-kapasitas. Permasalahan lain terhadap pemakaman milik TPU Pemerintah Kota Yogyakarta yakni kurang optimalnya pendataan terhadap petak-petak makam dalam tiap-tiap TPU. Hal ini membuat Pemerintah Kota menjadi kuwalahan dalam mengidentifikasi mana-mana saja makam yang kiranya masih dapat dilakukan penumpukan, dan mana makam yang kiranya sudah lama terbengkalai dan hilang jejak ahli waris. Pendataan terhadap petak makam saat ini identifikasinya dilakukan berdasarkan perpanjangan izin dengan dilakukannya pembayaran retribusi. Selain itu, oleh karena pendataan dan pengelolaan TPU berada di Kemantren, data yang ada antara kemantren satu dan kemantren lain tidak selaras. Tidak ada format pendataan yang baku dan pendataan secara *up to date* terhadap TPU.

Permasalahan lain yang terjadi banyak ditemukan makam-makam yang dalam pembuatan kijing tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Kijing-kijing yang saat ini ada di TPU ukurannya telah melebihi batas yang ditentukan oleh Peraturan Daerah. Hal ini menjadikan TPU di Kota Yogyakarta cenderung tidak tertata dan penuh secara kapasitas. Lebih dari itu, permasalahan lain ditemukan terdapat oknum juru kunci non-resmi yang memanfaatkan keuntungan dengan mematok harga tinggi untuk pemakaman di TPU Pemerintah Kota Yogyakarta.

2.2. Tempat Pemakaman Bukan Umum (TPBU)

TPBU di Kota Yogyakarta banyak didominasi dengan dilakukannya pengelolaan tempat pemakaman oleh Kasultanan dan Kadipaten. Tempat pemakaman tersebut diatas terdapat beberapa yang kemudian letaknya terhadap TPU milik Pemerintah Kota Yogyakarta berdekatan dan beririsan langsung. Permasalahan muncul, karena banyak masyarakat yang kemudian terkecoh dengan adanya TPBU tersebut. Sehingga terhadap hal tersebut masyarakat sering kali terkecoh dan tidak mengetahui mana makam milik Pemerintah Kota Yogyakarta dan mana yang bukan. Selain itu banyak TPBU di Kota Yogyakarta yang pengelolaannya dilakukan oleh masyarakat atau perangkat kampung.

2.3. Tempat Pemakaman Khusus (TPK)

TPK di Kota Yogyakarta terdiri atas makam pahlawan yang terdiri atau petak makam pahlawan yang letaknya berada di TPU dan TPBU. Sehingga pengaturan dan perlakuan terhadap hal tersebut harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2.4. Tempat Pemakaman Sosial

Tempat Pemakaman Sosial merupakan tempat pemakaman yang saat ini ada dan dikelola oleh Dinas Sosial Pemerintah Kota Yogyakarta. Secara praktik keberadaan makam sosial sudah ada sejak bertahun-tahun yang lalu. Tempat Pemakaman Sosial merupakan tempat pemakaman yang diperuntukkan bagi jenazah-jenazah terlantar di Kota Yogyakarta. Namun demikian permasalahan yang terjadi, tempat pemakaman sosial yang dikelola oleh Pemerintah Kota Yogyakarta keberadaannya belum memiliki payung hukum. Selain itu, lahan yang digunakan sebagai tempat makam sosial bukan merupakan aset Pemerintah Kota Yogyakarta melainkan merupakan tanah Sultan Ground (SG). Terhadap hal tersebut, Pemerintah Kota Yogyakarta telah mengajukan permohonan untuk pengelolaan tanah SG tersebut.

2.5. Makam Keluarga

Di Kota Yogyakarta terdapat makam-makam keluarga yang keberadaannya masih banyak yang tidak memiliki izin. Berdasarkan hasil survey yang

dilakukan oleh Tim Penyusun, ditemukan beberapa makam keluarga yang bahkan letaknya berada di wilayah TPU Pemerintah Kota Yogyakarta dengan alas hak berupa Sertifikat Hak Milik (SHM). Selain itu terdapat makam keluarga yang dimakamkan dipekarangan rumah masyarakat yang pengelolaannya dilakukan oleh orang perseorangan dan keluarga jenazah.

2.6. Krematorium

Krematorium merupakan tempat pembakaran jenazah dan/atau kerangka jenazah. Berdasarkan peraturan yang ada, krematorium merupakan hal yang perlu diatur dalam Peraturan Daerah. Pengelolaan terhadap Krematorium dilakukan oleh badan sosial dan/atau keagamaan.

2.7. Tempat Penyimpanan Abu Jenazah

Tempat Penyimpanan Abu Jenazah merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan dengan keberadaan Krematorium. Pengaturan mengenai tempat penyimpanan abu jenazah perlu diatur mengingat Pemerintah Kota Yogyakarta dapat melakukan pengelolaan terhadap tempat penyimpanan abu jenazah apabila kebutuhan dikemudian hari sangat diperlukan. Saat ini keberadaan tempat penyimpanan abu jenazah di Kota Yogyakarta dikelola oleh badan sosial dan/atau keagamaan. Sehingga peran pemerintah diperlukan sebagai pengawas agar jalannya operasional sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

D. Kajian Rule, Metode, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process and Ideology (ROCCIPI)

Penyusunan Raperda tentang Penyelenggaraan Pemakaman tidak hanya menyesuaikan substansi yang diatur dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Lebih dari itu, proses penyusunannya juga mencakup analisis terhadap kelebihan dan kekurangan dari Raperda tersebut. Selain itu, metode penelitian terkait peraturan perundang-undangan terus berkembang secara dinamis, dengan berbagai metode yang digunakan untuk mengkajinya.

Berbagai metode analisis peraturan perundang-undangan, seperti model RIA (*Regulatory Impact Analysis*), model ROCCIPI (*Rule, Opportunity, Communication, Interest, Process and Ideology*),

Interest, Process, and Ideology), model RegMap (*Regulatory Mapping*), dan model MAPP, menawarkan pendekatan yang berbeda dengan keunggulan dan kelemahannya masing-masing.¹³ Oleh karena itu, pemilihan metode harus dilakukan secara cermat dan disesuaikan dengan karakteristik serta kebutuhan kajian yang sedang dilakukan. Dalam konteks penyusunan Naskah Akademik ini, model ROCCIPI digunakan sebagai metode penelitian, sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Teori *ROCCIPI*, yang dikembangkan oleh Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeysekere, merupakan pendekatan dalam analisis peraturan perundang-undangan yang bertujuan memberikan penjelasan terkait perilaku bermasalah guna mendukung proses penyusunan regulasi. Teori ini membagi tujuh kategorinya ke dalam dua kelompok faktor penyebab, yaitu faktor objektif (*rule, opportunity, capacity, communication, dan process*) serta faktor subjektif (*interest dan ideology*). Faktor subjektif melibatkan elemen yang terdapat dalam pemikiran pelaku, seperti kepentingan dan ideologi mereka, yang awalnya diidentifikasi melalui intuisi sebagai penyebab perilaku masyarakat. Di sisi lain, faktor objektif, yang mencakup peraturan, peluang, kapasitas, komunikasi, dan proses, berfokus pada aspek kelembagaan yang memengaruhi perilaku dan sering kali menjadi penghambat dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih. Kedua kategori ini dirancang untuk mendorong pembuat undang-undang merumuskan hipotesis penjelasan yang lebih terarah serta solusi yang relevan.¹⁴

Model *ROCCIPI* adalah akronim dari *Rule* (peraturan), *Opportunity* (kesempatan), *Capacity* (ketersediaan), *Communication* (komunikasi), *Interest* (kepentingan), *Process* (proses), dan *Ideology* (ideologi). Ketujuh komponen ini berfungsi sebagai kerangka analisis untuk mengevaluasi peraturan yang ada dan kondisi yang melatarinya guna merumuskan peraturan perundang-undangan yang baru, dalam hal ini Raperda tentang Penyelenggaraan Pemakaman. Pembahasan lebih lanjut mengenai penerapan analisis *ROCCIPI* akan diuraikan pada bagian berikut:

¹³ Rachmat Trijono, "ALTERNATIF MODEL ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 1, no. 3 (31 Desember 2012): 363

¹⁴ Dr. Gede Marhaendra Wija Atmaja, *Metodelogi dan Bahasa Perundang-undangan, Bimbingan Teknis Penyusunan Peraturan Daerah Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Bali* 2016, Hlm. 10. 25

a) *Rule* (Peraturan)

Pengaturan mengenai Penyelenggaraan Pemakaman, meskipun tidak secara eksplisit disebutkan, termasuk dalam aspek penataan tata ruang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah beberapa kali diubah, terakhir melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Peraturan turunan dari Undang-Undang ini, khususnya terkait pemakaman, diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah untuk Keperluan Tempat Pemakaman. Namun, peraturan perundang-undangan tersebut belum secara spesifik dan rinci mengatur aspek pengelolaan pemakaman, sehingga masih menimbulkan berbagai permasalahan, terutama dalam penyediaan lahan dan pengelolaan tempat pemakaman.

b) *Opportunity* (Kesempatan)

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Kota Yogyakarta tentang Penyelenggaraan Pemakaman bertujuan untuk memberikan kepastian hukum terkait penyediaan lahan pemakaman, yang selama ini menjadi salah satu isu utama dalam tata kelola pemakaman di Kota Yogyakarta. Penyediaan lahan yang memadai menjadi aspek krusial dalam memenuhi kebutuhan masyarakat, mengingat keterbatasan lahan di kawasan perkotaan sering kali menimbulkan berbagai permasalahan, termasuk sulitnya akses terhadap fasilitas pemakaman yang layak.

Selain itu, Raperda ini juga mempertegas kerangka pengelolaan pemakaman yang mencakup aspek administratif, teknis, dan operasional. Dengan adanya pengaturan yang lebih sistematis dan komprehensif, diharapkan pengelolaan pemakaman dapat dilakukan secara efektif dan efisien, termasuk dalam hal pemeliharaan, aksesibilitas, dan keberlanjutan penggunaan lahan. Langkah ini tidak hanya bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan eksisting, tetapi juga untuk membangun tata kelola pemakaman yang lebih terintegrasi dengan kebutuhan masyarakat dan prinsip tata ruang yang berkelanjutan.

c) *Capacity* (Kemampuan)

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Penyelenggaraan Pemakaman bertujuan untuk memberikan landasan hukum yang jelas terkait penyusunan rencana induk lahan pemakaman. Rencana induk ini dirancang sebagai kerangka strategis untuk merencanakan dan mengelola kebutuhan lahan pemakaman secara

berkelanjutan, dengan pelaksanaannya dilakukan secara bertahap melalui pengadaan lahan yang terencana dan terukur.

Selain itu, Raperda ini juga mengatur secara terperinci mengenai tata kelola pemakaman, mencakup aspek administratif, teknis, hingga operasional. Dengan adanya pengaturan yang komprehensif ini, diharapkan pengelolaan pemakaman dapat berjalan lebih efektif dan efisien, sekaligus mengurangi potensi konflik atau perdebatan yang selama ini sering muncul akibat kurangnya regulasi yang tegas.

Melalui penyediaan kerangka hukum yang sistematis baik dalam perencanaan maupun pengelolaan, Raperda ini diharapkan mampu menjadi solusi terhadap berbagai permasalahan terkait pemakaman, seperti keterbatasan lahan, ketidakjelasan pengelolaan, dan keberlanjutan tata ruang pemakaman. Dengan demikian, regulasi ini tidak hanya menjawab kebutuhan jangka pendek tetapi juga mendukung pengelolaan pemakaman yang lebih berkelanjutan untuk masa depan

d) *Communication* (Komunikasi)

Komunikasi memainkan peran penting dalam menentukan efektivitas suatu rancangan peraturan, terutama dalam merumuskan aspek-aspek yang diatur oleh peraturan tersebut. Lebih dari sekadar merumuskan aturan, komunikasi juga menjadi sarana untuk memastikan bahwa masyarakat memahami dan taat terhadap ketentuan yang tercantum dalam Raperda yang telah disusun. Dalam konteks ini, komunikasi bukan hanya soal penyebaran informasi, tetapi juga mencakup upaya untuk membangun keterlibatan publik dalam proses penyusunan peraturan.

Raperda ini disusun dengan pendekatan yang terbuka dan partisipatif, di mana proses penyusunannya melibatkan aspirasi dan masukan dari masyarakat. Hal ini memungkinkan substansi dalam Raperda untuk mencerminkan kebutuhan dan harapan yang ada di masyarakat, sehingga lebih relevan dan diterima oleh masyarakat. Dengan demikian, melalui komunikasi yang efektif dan inklusif, Raperda ini diharapkan dapat menciptakan rasa kepemilikan dan ketaatan dari masyarakat terhadap peraturan yang dihasilkan. Selain itu, partisipasi publik dalam proses ini dapat meningkatkan kualitas substansi peraturan, menjadikannya lebih responsif terhadap dinamika sosial yang ada.

e) *Interest* (Kepentingan)

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Penyelenggaraan Pemakaman berfungsi sebagai pedoman utama dalam pelaksanaan pengelolaan pemakaman di wilayah tersebut. Dengan adanya peraturan ini, setiap tahap dalam proses pengelolaan pemakaman, mulai dari perencanaan hingga pelaksanaan, dapat dilaksanakan secara terstruktur dan efektif. Raperda ini memberikan dasar hukum yang jelas untuk setiap langkah yang harus diambil dalam pengelolaan, termasuk aspek teknis, administratif, dan operasional yang terlibat.

Selain itu, proses pengadaan lahan pemakaman yang menjadi salah satu tantangan utama dalam penyelenggaraan pemakaman juga diatur dengan rinci dalam Raperda ini. Rencana induk yang termuat dalam peraturan ini memberikan arahan yang jelas mengenai kebutuhan lahan dan pengadaannya secara bertahap, memungkinkan pengadaan lahan dilakukan dengan pertimbangan yang matang, berdasarkan proyeksi kebutuhan jangka panjang. Dengan demikian, Raperda ini tidak hanya memastikan kelancaran dan keberlanjutan proses pengelolaan pemakaman, tetapi juga memberikan kepastian hukum yang penting bagi pemangku kepentingan dan masyarakat dalam mewujudkan pemakaman yang terorganisir dan berkelanjutan.

f) *Process* (Proses)

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Pengelolaan Pemakaman mengatur secara komprehensif seluruh tahapan dalam bisnis proses pengelolaan pemakaman, yang mencakup berbagai aspek teknis, administratif, dan operasional. Di dalamnya, salah satu aspek penting yang diatur adalah proses penyediaan lahan pemakaman, yang menjadi salah satu tantangan utama dalam penyelenggaraan pemakaman yang efisien dan berkelanjutan.

Melalui pengaturan yang jelas mengenai penyediaan lahan, Raperda ini bertujuan untuk menciptakan keselarasan antara kebutuhan masyarakat akan tempat pemakaman dengan ketersediaan lahan yang terbatas, terutama di kawasan perkotaan. Proses penyediaan lahan pemakaman yang diatur dalam Raperda ini tidak hanya mencakup alokasi ruang yang cukup, tetapi juga mencakup pertimbangan aspek tata ruang yang berkelanjutan, termasuk pemeliharaan dan pengelolaan lahan tersebut. Dengan demikian, Raperda ini tidak hanya memberikan kerangka hukum yang jelas bagi pengelolaan pemakaman, tetapi juga menyelesaikan masalah penyediaan lahan dengan pendekatan yang terencana dan

jangka panjang, sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan demografis masyarakat.

g) *Ideology* (Ideologi)

Faktor ideologi menjadi landasan utama dalam merumuskan Raperda. Nilai-nilai Pancasila, seperti kemanusiaan yang adil dan beradab, menjadi pedoman utama dalam memastikan kebijakan pemakaman dengan menghormati tradisi, agama, dan hak asasi manusia. Kondisi masyarakat Indonesia khususnya di Kota Yogyakarta yang heterogen menjadikan faktor ideologi ini penting dan juga mencerminkan komitmen untuk menjaga harmoni sosial di tengah masyarakat.

E. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara.

Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah mengenai penyelenggaraan pemakaman perlu dilihat dari dua perspektif utama, yakni dampaknya terhadap aspek kehidupan masyarakat dan beban keuangan negara. Dari segi kehidupan masyarakat, penerapan sistem baru ini diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan keberlanjutan dalam pengelolaan pemakaman, mengingat salah satu isu utama yang dihadapi selama ini adalah keterbatasan lahan dan pengelolaan yang kurang optimal. Dengan adanya regulasi yang lebih jelas dan terstruktur, masyarakat akan lebih mudah mengakses layanan pemakaman yang layak dan terorganisir, serta dapat berpartisipasi dalam proses perencanaan dan penyediaan lahan pemakaman yang sesuai dengan kebutuhan sosial dan budaya.

Di sisi lain, penerapan sistem baru ini juga akan berdampak pada beban keuangan negara, baik di tingkat daerah maupun nasional. Pengadaan lahan pemakaman yang memadai dan pemeliharaan fasilitas pemakaman memerlukan dana yang tidak sedikit, yang berpotensi meningkatkan alokasi anggaran dari pemerintah daerah dan pusat. Oleh karena itu, penting untuk melakukan analisis biaya dan manfaat (*cost-benefit analysis*) terhadap rencana pengelolaan pemakaman ini. Jika sistem pengelolaan yang diusulkan dapat berjalan secara efisien dan berkelanjutan, maka beban keuangan negara dalam jangka panjang dapat diminimalisir. Namun, tanpa pengelolaan yang tepat, pembiayaan yang terus meningkat dapat menjadi tantangan

besar bagi anggaran negara, terutama dalam konteks keterbatasan sumber daya keuangan yang ada. Oleh karena itu, kajian ini juga perlu mencakup strategi pembiayaan yang berkelanjutan untuk memastikan bahwa sistem baru ini tidak hanya efektif dalam memenuhi kebutuhan masyarakat, tetapi juga efisien dari segi penggunaan anggaran publik.

1. Implikasi Terhadap Keuangan Daerah

Implikasi terhadap keuangan daerah dalam penyelenggaraan pemakaman di Kota Yogyakarta perlu dilihat dalam konteks pemenuhan hak-hak dasar warga negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan Pasal 28I ayat (4) UUD 1945, negara berfungsi untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak asasi manusia, termasuk hak atas pelayanan dasar yang layak. Salah satu hak dasar yang berkaitan dengan penghormatan terhadap martabat manusia adalah hak atas pemakaman yang sesuai, yang tidak hanya mencakup penyediaan lahan, tetapi juga pengelolaan fasilitas pemakaman yang terorganisir dan terjangkau.

Dalam rangka memenuhi kewajiban tersebut, Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta harus mengalokasikan anggaran yang cukup dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk mendukung penyelenggaraan pemakaman. Penyediaan lahan dan pengelolaan pemakaman memerlukan dana yang tidak sedikit, baik untuk pengadaan tanah, pengelolaan administrasi, maupun pemeliharaan fasilitas. Oleh karena itu, dalam penyusunan APBD, pemerintah daerah perlu memastikan bahwa anggaran untuk pemakaman dialokasikan secara optimal agar dapat memenuhi hak masyarakat atas pemakaman yang layak dan terorganisir. Kegagalan dalam memenuhi kebutuhan ini dapat berpotensi menimbulkan ketidakpuasan di kalangan masyarakat serta dapat mempengaruhi kualitas hidup masyarakat secara keseluruhan, yang berhubungan dengan rasa aman dan perlindungan atas hak asasi.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah membawa dampak signifikan terhadap sistem pemungutan retribusi, di mana sektor pemakaman tidak lagi termasuk dalam jenis retribusi yang dapat dipungut oleh Pemerintah Daerah. Dengan demikian, Pemerintah Daerah diwajibkan untuk menghentikan pemungutan biaya apapun terkait dengan layanan dan pengelolaan penyelenggaraan

pemakaman. Implikasi dari kebijakan ini adalah Pemerintah Daerah harus mencari sumber pembiayaan alternatif untuk mengelola fasilitas pemakaman, yang sebelumnya dapat didanai melalui retribusi. Salah satu opsi yang mungkin adalah mengalokasikan dana yang cukup dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) atau mengeksplorasi model pembiayaan lain yang dapat mendukung keberlanjutan layanan pemakaman tanpa memberatkan masyarakat. Dengan demikian, meskipun pemungutan retribusi tidak lagi diizinkan, kualitas dan ketersediaan layanan pemakaman harus tetap terjamin dengan mempertimbangkan keterbatasan anggaran yang ada.

2. Implikasi Terhadap Ketertiban Umum Masyarakat

Dalam kerangka hukum yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, setiap individu memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan terhadap diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang berada di bawah kekuasaannya, serta hak untuk merasa aman dari ancaman ketakutan, baik dalam melakukan maupun tidak melakukan sesuatu yang merupakan hak asasi. Untuk memastikan pemenuhan hak-hak dasar tersebut, pemerintah daerah memiliki peran sentral dalam merumuskan kebijakan yang relevan. Salah satu langkah yang diambil adalah dengan merumuskan regulasi yang mengatur secara spesifik hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan umum, termasuk dalam konteks penyelenggaraan pemakaman.

Regulasi ini berfungsi sebagai instrumen hukum yang tidak hanya bertujuan untuk menjaga ketertiban umum, tetapi juga untuk mencegah dan menanggulangi potensi gangguan yang dapat memengaruhi stabilitas sosial, seperti ketidakterediaan lahan pemakaman yang layak atau pengelolaan pemakaman yang tidak terorganisir dengan baik. Dalam hal ini, Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur penyelenggaraan pemakaman di Kota Yogyakarta diharapkan dapat memberikan dasar hukum yang jelas dalam mengelola pemakaman secara efisien dan sesuai dengan norma sosial yang berlaku. Keberadaan Perda ini tidak hanya mengurangi potensi gangguan terhadap ketertiban masyarakat, tetapi juga menciptakan rasa aman bagi warga dalam menjalankan aktivitas mereka sehari-hari, serta memastikan bahwa setiap individu mendapatkan haknya atas pemakaman yang layak dan terhormat. Dengan demikian, regulasi ini berkontribusi pada terciptanya ketertiban umum yang lebih baik dan lebih terjamin di Kota Yogyakarta.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS TERHADAP PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Berdasarkan pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang berbunyi: "Segala peraturan mengenai daerah otonom diatur dengan undang-undang."¹⁵ Dalam hal ini, konteks dan tujuan daripada Pasal 18 ayat (6) merupakan bagian dari ketentuan yang mengatur tentang pemerintahan daerah dan otonomi daerah dalam UUD 1945. Pasal ini menggarisbawahi bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai daerah otonom harus dilakukan dengan undang-undang. Tujuannya adalah untuk memberikan landasan hukum yang jelas mengenai pembentukan, pengaturan, dan pengelolaan daerah otonom.

Pasal 18 ayat (6) tersebut juga mendukung prinsip otonomi daerah, yang memberikan hak kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan mereka sendiri sesuai dengan kebutuhan dan kondisi lokal. Prinsip ini penting untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemerintahan dengan memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah dan pasal tersebut menegaskan bahwa pengaturan tentang otonomi daerah harus dilakukan melalui proses legislasi yang formal dan terstandarisasi. Ini memastikan bahwa segala kebijakan dan regulasi terkait otonomi daerah disusun dengan pertimbangan yang matang dan melibatkan proses demokratis.

Undang-undang yang mengatur daerah otonom harus disusun dan disahkan oleh lembaga legislatif, dalam hal ini DPR (Dewan Perwakilan Rakyat). Ini memastikan adanya keterlibatan dan representasi berbagai pihak dalam proses pembuatan kebijakan. Ketentuan tersebut memberikan kepastian hukum kepada daerah mengenai hak dan kewajiban mereka dalam konteks otonomi. Undang-undang menjadi dasar hukum yang mengatur hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Undang-undang yang mengatur otonomi daerah dapat diubah atau diperbarui sesuai dengan perkembangan kebutuhan dan kondisi lokal, sehingga memberikan fleksibilitas untuk adaptasi terhadap perubahan zaman dan kebutuhan masyarakat.

Maka Implementasi dari ketentuan tersebut bergantung pada keberadaan undang-undang yang memadai. Pemerintah pusat dan daerah perlu bekerja sama untuk memastikan

¹⁵ Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

bahwa undang-undang tersebut dilaksanakan dengan baik, dan bahwa ada mekanisme pengawasan dan evaluasi untuk menilai efektivitasnya. Secara keseluruhan, Pasal 18 ayat 6 UUD 1945 berfungsi sebagai landasan konstitusi yang mendasari pengaturan lebih lanjut tentang otonomi daerah. Ini menjamin bahwa pengaturan dan pelaksanaan otonomi daerah dilakukan secara sah dan terstruktur melalui undang-undang.

B. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Provinsi Djawa Timur, Djawa Tengah, Djawa Barat, dan Dalam Daerah Istimewa Jogjakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1955 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 859

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 ditetapkan pada 15 Agustus 1950 dan merupakan bagian dari upaya untuk mengatur struktur pemerintahan di Indonesia pasca kemerdekaan. Undang-undang ini terutama berfokus pada pengaturan pemerintahan daerah dan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah. Tujuan utama dari Undang-Undang No. 16 Tahun 1950 adalah untuk mengatur pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah serta mengorganisasi struktur pemerintahan daerah. Undang-undang ini menetapkan aturan mengenai:

1. Pembentukan Daerah Otonom: Undang-Undang ini mengatur pembentukan daerah-daerah otonom seperti provinsi dan kabupaten/kota.
2. Kewenangan Pemerintahan Daerah: Menentukan batasan kewenangan dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan daerah, termasuk dalam hal administrasi, kebijakan lokal, dan pelayanan publik.
3. Struktur Pemerintahan Daerah: Mengatur struktur pemerintahan daerah, termasuk pemilihan pejabat daerah dan hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat.

Dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950, kewenangan pemerintah, baik pusat maupun daerah diatur dengan cukup rinci. Undang-undang ini bertujuan untuk mengatur pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta menetapkan struktur dan wewenang masing-masing. Berikut adalah analisis mengenai kewenangan pemerintah yang diatur dalam undang-undang ini:

a. Kewenangan Pemerintah Pusat

- 1) Kewenangan Umum: Pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan-kebijakan nasional dan mengatur hal-hal yang bersifat umum dan

strategis yang mempengaruhi seluruh negara. Ini termasuk pembuatan undang-undang, kebijakan luar negeri, dan pertahanan.

- 2) Pengawasan dan Pembinaan: Pemerintah pusat juga memiliki kewenangan untuk mengawasi dan membina pemerintah daerah. Pengawasan ini bertujuan untuk memastikan bahwa kebijakan dan pelaksanaan pemerintahan daerah sesuai dengan kebijakan dan peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.
 - 3) Pengaturan Keuangan: Pemerintah pusat bertanggung jawab atas pengaturan dan pengelolaan keuangan negara secara keseluruhan, termasuk alokasi dana kepada pemerintah daerah.
 - 4) Pembuatan dan Penetapan Peraturan: Pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk membuat dan menetapkan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional, serta memberikan petunjuk teknis dan administratif kepada pemerintah daerah.
- b. Kewenangan Pemerintah Daerah
- 1) Pemerintahan Lokal: Pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat lokal, termasuk pembuatan kebijakan dan peraturan yang relevan dengan kondisi dan kebutuhan daerah tersebut.
 - 2) Administrasi dan Pelayanan Publik: Pemerintah daerah bertanggung jawab untuk menyediakan layanan publik dan administrasi di tingkat lokal, seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur daerah.
 - 3) Kewenangan Eksekutif: Pemerintah daerah memiliki kewenangan eksekutif dalam melaksanakan kebijakan dan peraturan yang telah ditetapkan. Ini termasuk pelaksanaan program-program pembangunan dan pelayanan publik di tingkat daerah.
 - 4) Pengelolaan Sumber Daya Daerah: Pemerintah daerah mengelola sumber daya lokal, seperti tanah, kekayaan alam, dan dana daerah, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - 5) Perencanaan dan Penganggaran: Pemerintah daerah juga memiliki kewenangan untuk merencanakan dan menganggarkan penggunaan sumber daya yang dimiliki daerah, asalkan sesuai dengan kebijakan dan pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

C. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) mengatur tentang kewenangan pemerintah di tingkat daerah di Indonesia. Undang-Undang ini memberikan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai berikut:

1. Kewenangan Pemerintah Pusat

- a. **Penetapan Kebijakan Nasional:** Pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan nasional yang mengatur berbagai aspek kehidupan negara, termasuk kebijakan mengenai otonomi daerah.
- b. **Pengaturan dan Pengawasan:** Pemerintah pusat bertugas mengatur dan mengawasi pelaksanaan kebijakan dan peraturan perundang-undangan di daerah untuk memastikan konsistensi dan kepatuhan terhadap hukum yang berlaku.
- c. **Pembinaan dan Dukungan:** Pemerintah pusat memberikan pembinaan dan dukungan kepada pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan kapasitas dan kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- d. **Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan:** Kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan yang memiliki dampak lintas daerah, termasuk kebijakan perlindungan lingkungan dan pemanfaatan sumber daya alam secara berkelanjutan.
- e. **Penanganan dan Penyelesaian Sengketa:** Penyelesaian sengketa kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, serta sengketa antar daerah.

2. Kewenangan Pemerintah Daerah

- a. **Otonomi Daerah:** Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat.

Kewenangan ini termasuk dalam hal pembentukan kebijakan lokal dan pelaksanaan program-program daerah.

b. Urusan Wajib dan Pilihan

Urusan Wajib: Pemerintah daerah wajib mengelola bidang-bidang yang meliputi pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, dan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Urusan wajib adalah bidang yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat.

Urusan Pilihan: Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengelola bidang-bidang lain yang dapat dipilih berdasarkan potensi dan kebutuhan daerah, seperti pariwisata, kebudayaan, dan olahraga.

c. Pengelolaan Keuangan Daerah: Pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam pengelolaan keuangan daerah, termasuk penyusunan dan pelaksanaan anggaran daerah, pengumpulan pajak dan retribusi, serta pengelolaan aset daerah.

d. Pelayanan Publik: Kewenangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang meliputi pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dasar seperti jalan, air bersih, dan sanitasi.

e. Pengaturan dan Pembangunan Daerah: Pemerintah daerah bertanggung jawab untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan daerah yang sesuai dengan potensi dan kebutuhan lokal, termasuk perencanaan tata ruang dan penggunaan tanah.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU Cipta Kerja) merupakan peraturan yang penting dan berdampak luas terhadap berbagai aspek hukum dan kebijakan di Indonesia. Undang-Undang ini, sebagai hasil dari penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu), berfokus pada pengaturan terkait dengan penyederhanaan peraturan perizinan dan penciptaan lapangan kerja, serta penataan regulasi lainnya untuk mendukung iklim investasi dan kemudahan berusaha. Adapun kewenangan pemerintah dibagai dalam Undang-Undang tersebut sebagai berikut:

1. Kewenangan Pemerintah Pusat

a. Penetapan Kebijakan Ekonomi dan Investasi: Pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan terkait dengan pengaturan

investasi, penyederhanaan izin usaha, dan pembentukan lapangan kerja. UU ini bertujuan untuk menciptakan lingkungan usaha yang lebih kondusif dengan mempercepat proses perizinan dan mengurangi birokrasi.

- b. Penyederhanaan Regulasi: Kewenangan untuk menyederhanakan peraturan dan perizinan, termasuk penetapan dan revisi peraturan perizinan yang sebelumnya rumit dan memerlukan waktu yang lama.
- c. Penetapan Rencana Pembangunan: Pemerintah pusat juga berwenang dalam menentukan rencana pembangunan strategis yang berhubungan dengan penciptaan lapangan kerja dan pengembangan sektor-sektor prioritas sesuai dengan arahan UU ini.
- d. Pengawasan dan Evaluasi: Pengawasan dan evaluasi terhadap implementasi kebijakan dan peraturan yang berkaitan dengan kemudahan berusaha, perizinan, dan pengelolaan investasi merupakan bagian dari kewenangan pemerintah pusat. Ini mencakup penilaian dampak kebijakan dan tindakan perbaikan yang diperlukan.

2. Kewenangan Pemerintah Daerah

- a. Implementasi Kebijakan Lokal: Pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk melaksanakan kebijakan yang diatur dalam UU ini di tingkat lokal, termasuk implementasi kebijakan terkait dengan perizinan dan dukungan terhadap usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) di daerah.
- b. Penyesuaian Peraturan Daerah: Pemerintah daerah dapat menyesuaikan peraturan daerah yang berkaitan dengan investasi dan perizinan untuk memastikan keselarasan dengan kebijakan nasional. Ini termasuk penyederhanaan terhadap regulasi lokal dan penyederhanaan proses perizinan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang tersebut.
- c. Pengembangan Ekonomi Lokal: Kewenangan untuk mengembangkan ekonomi lokal melalui program-program yang mendukung UMKM dan menarik investasi lokal. Pemerintah daerah berperan dalam menciptakan iklim usaha yang kondusif di wilayahnya.
- d. Penerimaan dan Pengelolaan Dana: Pemerintah daerah berwenang dalam pengelolaan dana yang berkaitan dengan program-program pembangunan dan dukungan usaha lokal, termasuk pemanfaatan dana dari pusat untuk proyek-proyek yang mendukung penciptaan lapangan kerja dan investasi lokal.

3. Kewenangan Bersama

- a. Koordinasi Kebijakan: Pemerintah pusat dan pemerintah daerah perlu melakukan koordinasi untuk memastikan bahwa kebijakan yang diterapkan dalam UU ini dapat diimplementasikan dengan baik di seluruh wilayah, termasuk koordinasi dalam hal perizinan, pengawasan, dan penegakan hukum.
- b. Pembinaan dan Dukungan: Pemerintah pusat memberikan pembinaan dan dukungan kepada pemerintah daerah untuk memastikan bahwa implementasi kebijakan di tingkat lokal sesuai dengan tujuan Undang-Undang tersebut

UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang memberikan kewenangan yang signifikan kepada pemerintah pusat dalam penyederhanaan regulasi dan perizinan, serta penciptaan lapangan kerja. Pemerintah daerah juga memiliki kewenangan dalam implementasi dan penyesuaian kebijakan di tingkat lokal. Kewenangan ini bertujuan untuk memperbaiki iklim investasi dan kemudahan berusaha, dengan mekanisme penyelesaian sengketa yang diatur untuk mendukung kelancaran implementasi kebijakan.

D. Undang – Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Pertumbuhan penduduk dan pembangunan terus terjadi, maka perlu pengaturan tanah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, khususnya untuk tempat pemakaman dan pengabuan mayat. Dalam penggunaan tanah untuk tempat pemakaman dan pengabuan mayat perlu dilakukan pengaturan dengan semangat memberikan pelayanan kepada publik dan memperhatikan tata ruang dan asas efisiensi, adil, akuntabel dengan mendasarkan ada aspek keagamaan, sosial budaya dan ketertiban selaras dengan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yaitu Pasal 1 angka 1 : “Pelayanan Publik sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”.¹⁶

¹⁶ Pasal 1 Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

E. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi, dan Daerah provinsi dibagi atas Daerah kabupaten dan kota. Tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan sendiri. Pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota berhak mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Daerah dilaksanakan berdasarkan asas otonomi, sedangkan Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan tanggung jawab Pemerintah Daerah dilaksanakan berdasarkan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Untuk melaksanakan amanat Pasal 18A ayat (21) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut maka disusunlah Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Penyusunan Undang-Undang ini didasarkan pada pemikiran perlunya menyempurnakan pelaksanaan Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang selama ini dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.¹⁷

Dalam rangka mengalokasikan sumber daya nasional secara lebih efisien, Pemerintah memberikan kewenangan kepada Daerah untuk memungut Pajak dan Retribusi dengan penguatan melalui restrukturisasi jenis Pajak, pemberian sumber-sumber perpajakan Daerah yang baru, penyederhanaan jenis Retribusi, dan harmonisasi dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Restrukturisasi Pajak dilakukan melalui reklasifikasi 5 (lima) jenis Pajak yang berbasis konsumsi menjadi satu jenis Pajak, yaitu PBJT. Hal ini memiliki tujuan untuk (i) menyelaraskan Objek Pajak antara pajak pusat dan pajak daerah sehingga menghindari adanya duplikasi pemungutan pajak; (ii) menyederhanakan administrasi perpajakan sehingga manfaat yang diperoleh lebih tinggi dibandingkan dengan biaya pemungutan; (iii) memudahkan pemantauan pemungutan Pajak terintegrasi oleh Daerah; dan (iv)

¹⁷ Penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022

mempermudah masyarakat dalam memenuhi kewajiban perpajakannya, sekaligus mendukung kemudahan berusaha dengan adanya simplifikasi administrasi perpajakan.

Penyederhanaan Retribusi dilakukan melalui rasionalisasi jumlah Retribusi. Retribusi diklasifikasikan dalam 3 (tiga) jenis, yaitu Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha, dan Retribusi Perizinan Tertentu. Jumlah atas jenis Objek Retribusi disederhanakan dari 32 (tiga puluh dua) jenis menjadi 18 (delapan belas) jenis pelayanan. Rasionalisasi tersebut memiliki tujuan agar Retribusi yang akan dipungut Pemerintah Daerah adalah Retribusi yang dapat dipungut dengan efektif, serta dengan biaya pemungutan dan biaya kepatuhan yang rendah. Pada saat ini, retribusi pemakaman bukan lagi menjadi objek retribusi yang dipungut oleh Pemerintah Daerah karena jika retribusi pemakaman tersebut dipungut dapat menimbulkan ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*) bagi masyarakat.

F. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1987 Tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman.

Sehubungan dengan perlunya peningkatan penataan kembali penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah termasuk pengalihan hak atas tanah.” Penggarisan seperti tersebut di atas terdapat pula dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang memberikan penekanan kewajiban dan tanggung jawab kepada Negara dan Bangsa Indonesia agar bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia yang dikaruniakan oleh Tuhan Yang Maha Esa, dipelihara dan dikembangkan peruntukan dan penggunaannya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.¹⁸Dalam usaha melaksanakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor II/MPR/1983 dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tersebut, terhadap penyediaan dan penggunaan tanah untuk keperluan tempat pemakaman telah dijumpai banyak masalah yang timbul ditinjau dari berbagai segi yaitu:

- a. Lokasi tanah tempat pemakaman, kenyataannya banyak tanah tempat pemakaman terletak di tengah-tengah kota atau berada dalam daerah pemukiman yang padat penduduknya, sehingga tidak sesuai lagi dengan perencanaan pembangunan daerah atau Rencana Tata Kota.
- b. Pemborosan pemakaian tanah untuk keperluan tempat pemakaman karena belum diatur mengenai pembatasan tanah bagi pemakaman jenazah seseorang.

¹⁸ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1987 Tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman

- c. Dipakainya tanah-tanah subur untuk keperluan pemakaman.
- d. Kurang diperhatikan keserasian dan keselarasan lingkungan hidup.
- e. Kurang memadainya upaya pencegahan pengerusakan tanah.

Keadaan tersebut di atas jelas bertentangan dengan usaha Pemerintah untuk mewujudkan tata tertib bidang pertanahan, sehingga perlu ditata kembali dan disusun sebagai pedoman serta landasan hukum yang mantap dengan tujuan agar:

1. Penggunaan tanah tidak menjurus pada pemborosan yang mengakibatkan kerusakan pada sumber daya alam dan terganggunya keseimbangan hidup;
2. Pemenuhan kebutuhan tanah untuk keperluan tempat pemakaman secara serasi dan seimbang mengingat persediaan tanah yang ada pada kenyataannya terbatas, kebutuhan Negara, masyarakat, dan perorangan terus meningkat jenis maupun volumenya.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan Penggunaan Tanah untuk Keperluan Tempat Pemakaman, adapun kewenangan pemerintahan daerah sebagai berikut:

- a. Penunjukan dan penetapan lokasi tanah untuk keperluan tempat pemakaman umum dilaksanakan oleh kepala daerah untuk masing-masing daerah Tingkat II di bawah koordinasi Gubernur Kepala Daerah.
- b. Pengelolaan Tempat Pemakaman Umum Dan Tempat Pemakaman Bukan Umum ditetapkan dengan Keputusan kepala daerah Tingkat II.
- c. Pengawasan terhadap Pengelolaan Tempat Pemakaman Bukan Umum dilakukan oleh pemerintah daerah Tingkat II.
- d. Perihal Krematorium Dan Tempat Penyimpanan Jenazah dikelola oleh Pemerintah Daerah berdasarkan ketentuan yang diatur di dalam Peraturan Daerah.

G. Peraturan Daerah Tingkat II Yogyakarta Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Tempat Pemakaman di Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II

Mengacu pada Peraturan Daerah Tingkat II Yogyakarta Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Tempat Pemakaman di Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II, seperti yang diketahui bahwa Perda tersebut sudah tidak sinkron dengan keadaan saat ini. Kota Yogyakarta hanya memiliki luas 3.185,80 km atau setara dengan 0,17% dari luas Indonesia dan berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik DIY, penduduk kota Yogyakarta sebanyak 375.780 ribu

jiwa. Maka dengan padatnya penduduk kota tersebut dibandingkan dengan luas dari kota Yogyakarta mengakibatkan semakin sedikitnya lahan yang diperuntukkan fasilitas umum salah satunya adalah tempat pemakaman umum.

Tempat pemakaman umum di kota Yogyakarta mengalami krisis lahan, akibat dari semakin bertambahnya penduduk kota Yogyakarta dengan keterbatasan lahan tersebut. Selain itu berbagai permasalahan yang telah ditemukan pada saat ini di tempat pemakaman umum seperti retribusi, juru kunci, nisan, dan sebagainya. Sehingga perlu direncanakan kembali pembentukan peraturan daerah mengenai pemakaman yang sesuai dengan keadaan yang nyata di tengah-tengah masyarakat. Mengingat keterbatasan lahan di daerah urban seperti Yogyakarta, peraturan kedepannya berfungsi untuk memastikan bahwa penggunaan lahan untuk pemakaman dilakukan secara efisien dan tidak menyebabkan masalah di masa depan.

Pada saat ini berdasarkan data penunjukan dan penetapan lokasi tanah untuk pemakaman umum, krematorium dan tempat penyimpanan jenazah milik pemerintah daerah ditetapkan oleh kepala daerah dibawah Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan untuk penunjukan serta penetapan lokasi tanah termasuk tanah wakaf untuk keperluan tempat pemakaman bukan umum, krematorium dan tempat penyimpanan abu jenazah milik swasta ditetapkan oleh kepala daerah dengan persetujuan menteri dalam negeri.¹⁹

Pengaturan penggunaan tanah untuk Tempat Pemakaman, Krematorium dan Tempat Penyimpanan Abu Jenazah adalah untuk membatasi penggunaan tanah disesuaikan dengan keterbatasan lahan dan lokasi di wilayah Kota Madya Daerah Tingkat II Yogyakarta. Dalam upaya menyesuaikan dengan perkembangan serta guna membatasi penggunaan tanah untuk Tempat Pemakaman, Krematorium dan Tempat Penyimpanan Abu Jenazah, Peraturan Daerah ini mengatur mengenai:

1. Penunjukan dan Penetapan lokasi tanah yang akan digunakan sebagai Tempat Pemakaman, Krematorium dan Tempat Penyimpanan Abu Jenazah baik yang dikelola oleh Pemerintah Daerah maupun yang dikelola oleh Badan Sosial dan/atau Badan Keagamaan.

¹⁹ Pasal 2 Peraturan Daerah Tingkat II Yogyakarta Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Tempat Pemakaman di Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II

2. Tata Cara Pengelolaan dan Badan atau Lembaga yang diperbolehkan mengelola Tempat Pemakaman, Krematorium dan Tempat Penyimpanan Abu Jenazah.
3. Perijinan dan Tata Cara Permohonan Ijin penggunaan tanah pemakaman di Tempat Pemakaman Umum.
4. Perijinan dan Tata Cara Permohonan Ijin Pengelolaan Tempat Pemakaman Bukan Umum, Krematorium dan Tempat Penyimpanan Abu Jenazah milik Swasta.
5. Perijinan dan Tata Cara Pemakaman Susun.
6. Perijinan dan Pelaksanaan Pemasangan Batu Nisan.
7. Perijinan Pemindahan Kerangka Jenazah.
8. Pemeliharaan Tempat Pemakaman Umum dan Tempat Pemakaman Bukan Umum.

Perihal perijinan berdasarkan Pasal 10 dan Pasal 11 Peraturan Daerah Tingkat II Yogyakarta Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Tempat Pemakaman di Wilayah Kota Madya Daerah Tingkat II bahwa untuk Tempat Pemakaman Umum wajib mendapatkan ijin dari Kepala Daerah yang berlaku selama 3 (tiga) tahun dan dapat diperpanjang setiap 3 (tiga) tahun, jika tidak memperpanjang ijin selama 6 (enam) bulan maka ijin penggunaan tanah tersebut tidak berlaku lagi dan penggunaan tanahnya oleh Kepala Daerah dapat dialihkan kepada pemohon ijin yang lain. Sedangkan dalam peraturan tersebut untuk Tempat Pemakaman Bukan Umum milik swasta hanya mengatur dalam hal pengelolaan yang wajib mendapatkan ijin dari Kepala Daerah yang berlaku selama 3 (tiga) tahun dan dapat diperpanjang setiap (lima) tahun.

Perihal Pemakaman Susun berdasarkan peraturan ini dilakukan antar jenazah atau kerangka jenazah anggota keluarga, apabila bukan anggota keluarga harus ada ijin tertulis dari keluarga, alih waris, atau pihak yang bertanggung jawab atas jenazah dan tata cara serta syarat-syarat pemakaman susun diatur dengan Keputusan Kepala Daerah.²⁰ Pengelolaan Tempat Pemakaman Umum, Krematorium dan Tempat Penyimpanan abu jenazah milik Pemerintah Daerah Dilakukan oleh Pemerintah daerah dan untuk pengelolaan Tempat Pemakaman Bukan Umum, Krematorium dan Tempat Penyimpanan abu jenazah milik swasta dilakukan oleh Badan Sosial dan atau Badan Keagamaan serta perihal penertiban diadakan pengelompokan tempat bagi masing-masing pemeluk agama.

²⁰ Pasal 16, *Op.cit*

Serta dalam hal pemeliharaan Tempat Pemakaman Umum menjadi tanggung jawab Dinas Kebersihan dan Pertamanan dan bagi Tempat Pemakaman Bukan Umum menjadi tanggung jawab pengelola.²¹

Dalam hal larangan pemegang ijin penggunaan tanah untuk pemakaman di Tempat Pemakaman Umum dilarang:

- a. Mempergunakan tanah lebih luas dari ukuran yang ditentukan.
- b. Membangun batu nisan dengan ketinggian lebih dari 1 (satu) meter dari permukaan tanah.
- c. Membangun batu nisan dengan bentuk yang tidak lazim menurut adat istiadat setempat.
- d. Membangun pagar dan atau cungkup makam.
- e. Memindahkan kerangka jenazah pada Tempat Pemakaman Umum yang sama.

Pengelolaan Tempat Pemakaman Bukan Umum, Krematorium dan Tempat Penyimpanan Abu Jenazah milik swasta dilarang:

- a. Dilakukan oleh perorangan
- b. Bersifat komersial.
- c. Bersifat eksklusif.

H. Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Ranah Kadipaten

Yogyakarta dengan merujuk pada lingkup wilayah Kasultanan dan Kadipaten merupakan salah satu daerah yang mengandung sifat istimewa. Dari sisi asal usulnya, keistimewaan Yogyakarta sudah dibuktikan dalam sejarah perjalanannya yang tetap istimewa ketika Indonesia merdeka, namun tidak ingin memisahkan diri menjadi negara tersendiri dan justru memaklumkan diri sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Melalui proses politik yang panjang sifat keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dipertegas dengan lahirnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, telah menetapkan 5 (lima) urusan yang

²¹ Pasal 5 – Pasal 7, *Op.cit*

menjadi kewenangan keistimewaan DIY. Kelima urusan tersebut yaitu tata cara pengisian jabatan dan kedudukan serta tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang.

Kasultanan dan Kadipaten ditetapkan sebagai badan hukum berdasarkan Undang-Undang dimana subyek hak milik atas tanah yaitu Tanah Kasultanan untuk Kasultanan dan Tanah Kadipaten untuk Kadipaten. Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY terdiri dari:²²

- a. Tanah Keprabon
- b. Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keperabon

Berdasarkan Pasal 7 dan Pasal 8 Perdas DIY Nomor 1 Tahun 2017, Tanah Keprabon digunakan Kasultanan maupun Kadipaten untuk bangunan istana dan kelengkapannya dan untuk Pasal 8 dalam Perdas ini Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon terdiri dari:

- a. Tanah desa yang asal-usulnya dari Kasultanan dan Kadipaten dengan hak Anggaduh;
- b. Tanah yang telah digunakan oleh masyarakat/institusi dan telah memiliki Serat Kekancingan;
- c. Tanah yang telah digunakan oleh masyarakat/institusi dan belum memiliki Serat Kekancingan; dan
- d. Tanah yang belum digunakan.

Perihal Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Tanah Kadipaten ditujukan untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat yang dilakukan dengan cara:

- a. Perlindungan, perlindungan tanah kesultanan merupakan kewenangan kesultanan dan perlindungan tanah kadipaten yang merupakan kewenangan kadipaten, dimana upayanya meliputi pencegahan dan penanggulangan dari kerusakan, kehilangan, dan ketidaksesuaian izin yang diberikan oleh kasultanan atau kadipaten serta ketidaksesuaian izin yang diberikan oleh kasultanan atau kadipaten.
- b. Penggunaan, dapat digunakan oleh masyarakat/institusi untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Penggunaan

²² Pasal 6 Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kesultanan dan Ranah Kadipaten

tanah oleh masyarakat/institusi harus mendapatkan izin secara tertulis dari kasultanan untuk tanah kasultanan dan izin dari kadipaten untuk tanah kadipaten. Kemudian untuk bentuk, jenis, dan isi serat kekancingan diatur lebih lanjut oleh pihak kasultanan atau kadipaten.

- c. Pelepasan, pelepasan tanah kasultanan dan tanah kadipaten termasuk tanah-tanah yang berada di penguasaan pemerintahan desa yang disebut Tanah Desa yang berasal dari hak Anggaduh. Tanah Desa berasal dari hak Anggaduh Kasultanan atau Kadipaten yang dilepaskan untuk kepentingan umum, maka institusi yang memerlukan tanah wajib menyediakan tanah pengganti yang akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Gubernur.²³

²³ Pasal 2 dan Pasal 5 ,*Ibid*

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Bab ini akan mengulas prinsip-prinsip dasar yang menjadi dasar dalam penyusunan Naskah Akademik untuk Rancangan Peraturan Daerah. Prinsip-prinsip tersebut, yang secara eksplisit diatur oleh peraturan perundang-undangan, mencakup landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Hal ini tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah mengalami perubahan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, serta dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Lampiran dari peraturan-peraturan tersebut menekankan bahwa landasan tersebut harus diintegrasikan dalam struktur Naskah Akademik. Penjelasan lebih lanjut mengenai landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam sistematika Naskah Akademik dapat ditemukan dalam Lampiran I dan II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

A. Landasan Filosofis

Secara mendasar, negara hadir untuk memberikan perlindungan dan memenuhi hak-hak konstitusional bagi warga negara. Di Indonesia, tujuan negara ini dijelaskan dalam paragraf keempat dari UUD NRI 1945, yang menyatakan komitmennya untuk melindungi seluruh bangsa Indonesia dan semua keturunan Indonesia, serta untuk memajukan kesejahteraan umum, meningkatkan tingkat kecerdasan masyarakat, dan berkontribusi dalam mewujudkan ketertiban dunia yang berlandaskan pada kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.²⁴

Konstitusi UUD NRI 1945 menegaskan kewajiban negara untuk melindungi seluruh bangsa Indonesia dan semua keturunan Indonesia. Pernyataan ini mencerminkan prinsip dari Sila ke-5 Pancasila, yaitu *Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia*. Keadilan, sebagai inti dari seluruh sistem hukum negara, menjadi dasar dalam setiap peraturan perundang-undangan yang disusun. Oleh karena itu, tujuan negara yang tercantum dalam paragraf keempat UUD 1945, yang sekaligus merupakan implementasi dari Sila ke-5 Pancasila, harus diwujudkan melalui penyusunan peraturan perundang-undangan yang berfokus pada pencapaian keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

²⁴ Lembaran Negara Republik Indonesia, No. 75, 1959 Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

Tanggung jawab negara untuk memberikan perlindungan dan memenuhi hak-hak konstitusional warga negara, yang merupakan bagian dari *state obligation*, terwujud dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan demikian, esensi dari pelayanan publik adalah tindakan negara yang difokuskan pada kepentingan publik, sebagai bagian dari implementasi kewajiban negara dalam memberikan perlindungan dan pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara, yang diatur dan dijalankan melalui produk hukum yang sah. Negara juga berperan penting dalam memberikan kewajiban untuk melayani setiap warga negara dalam memenuhi hak dan kebutuhan dasar berdasarkan kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, jaminan sosial, infrastruktur dan transportasi, serta keamanan dan ketertiban. Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia terdiri dari:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sehubungan dengan itu, persoalan terkait dengan Penyelenggaraan Pemakaman di Kota Yogyakarta perlu diatur melalui peraturan daerah. Peraturan daerah ini akan menjadi landasan hukum bagi pelaksanaan layanan pemakaman, yang merupakan bagian dari kewajiban negara dalam melindungi dan memenuhi hak-hak konstitusional warga negara.

1. Perspektif Filosofis Agama Islam

Manusia adalah makhluk ciptaan Allah yang paling sempurna dibanding dengan makhluk yang lainnya,. Manusia diberi akal dan nafsu sehingga dapat membedakan hal baik dan buruk, keistimewaan tersebut yang menjadikan manusia memiliki kedudukan yang mulia. Ajaran agama islam menempatkan manusia sebagai makhluk yang sangat mulia. hal tersebut sesuai dengan firman Allah SWT dalam Al-Qur'an surat Al-Isra ayat 70 yang berbunyi :

وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ

Artinya: “Dan sesungguhnya telah Kami muliakan anak keturunan Adam”.

Keistimewaan tersebut tidak hanya diberikan ketika manusia masih hidup, namun juga ketika manusia sudah meninggal dunia. Ketika seorang muslim meninggal dunia, maka kewajiban muslim lainnya yaitu menguburkan mayat tersebut. Menguburkan mayat termasuk *fardhu kifayah* bagi kaum muslim yang mengetahui adanya kematian tersebut.²⁵ Al-Qur'an dan hadist-hadist nabi SAW telah menjelaskan bahwa menguburkan jenazah adalah hal yang disyariatkan dalam agama. Firman Allah SWT menyebutkan:

۲۶ لَمْ نَجْعَلِ الْأَرْضَ كِفَاتًا ۚ أَحْيَاءَ وَأَمْوَاتًا ۚ وَآمَاتًا

Artinya; “Bukankah kami menjadikan bumi sebagai tempat berkumpul, orang-orang hidup dan orang-orang mati.” (QS. Al-Mursalat: 25-26)

۲۱ ثُمَّ أَمَاتَهُ فَأَقْبَرَهُ

Artinya: “Kemudian Allah mematikannya, lalu menguburkannya.” (QS. Abasa: 21)

عَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ عَنِ النَّبِيِّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ مَنْ صَلَّى عَلَى جَنَازَةٍ فَلَهُ قَبْرًا وَمَنْ اتَّبَعَهَا حَتَّى تُوَضَعَ فِي الْقَبْرِ فَقَبْرًا طَانًا قَالَ فُلْتُ يَا أَبَا هُرَيْرَةَ وَمَا الْقَبْرُ طَانًا قَالَ مِثْلُ أُحُدٍ [رواه مسلم]

Artinya: “Dari Abu Hurairah [diriwayatkan] dari Nabi saw. beliau bersabda: Siapa saja yang menshalatkan jenazah, maka baginya pahala satu qirath dan siapa yang mengantarnya hingga jenazah itu diletakkan di liang kubur, maka baginya pahala dua qirath. Saya bertanya: Wahai Abu Hurairah, seperti apakah qirath itu? Ia menjawab: Yaitu seperti gunung Uhud” [HR. Muslim].²⁶

Oleh karena itu, pemakaman menjadi suatu kebutuhan yang sangat penting karena salah satu kewajiban bagi orang islam dalam mengurus mayat adalah menguburkannya di pemakaman. Melihat akan adanya kebutuhan pemakaman maka menjadi suatu kewajiban bagi suatu pihak agar menyediakan dan memelihara ketertiban tempat pemakaman.

Kebutuhan tempat pemakaman yang terus terjadi memunculkan berbagai permasalahan. Salah satu masalah yang sering terjadi terkait pemakaman adalah terbatasnya tempat pemakaman. Hal tersebut sering terjadi di kota-kota besar seperti kota Yogyakarta dengan jumlah penduduk yang tinggi, dan diiringi dengan jumlah kematian yang tinggi.

Permasalahan terkait terbatasnya tempat pemakaman harus segera dicarikan solusinya. Penataan dan pengelolaan pemakaman umum oleh pemerintah menjadi prioritas

²⁵ Baca selengkapnya bab “Penguburan dan Hal-Hal yang Berkaitan dengannya” dalam Nasiruddin Al-Albani, Tuntunan Lengkap Mengurus Jenazah, (Jakarta: Gema Insani, 1999)

²⁶ Diakses dari Web, tarjih.or.id <https://tarjih.or.id/kewajiban-terhadap-jenazah/> pada tanggal 11 Juli 2024.

utama untuk menguraikan permasalahan ini. Beberapa solusi yang dapat dilakukan untuk mengatasi keterbatasan lahan pemakaman sebagai berikut:

a) Pengaturan Tentang Pembangunan Makam (Nisanisasi)

Pengebumian mayat yang pada dasarnya merupakan ajaran agama islam dalam bentuk kewajiban (*fardhu kifayah*) sebagai salah satu rangkaian untuk muslim yang meninggal dunia. Percampuran antara budaya Jawa dengan nilai-nilai ajaran Islam terjadi dengan seiring masuknya ajaran islam ke Jawa. Salah satu bukti percampuran budaya Jawa dengan ajaran Islam dapat dilihat dari bentuk bangunan (nisan) makam-makam yang ada saat ini.²⁷

Makam adalah tempat penguburan untuk orang Muslim. Tidak terdapat aturan khusus bentuk bangunan makam dan penggunaan nisan untuk tanda kubur dalam Islam. Dilihat dari segi bangunan, makam memiliki tiga unsur yang saling melengkapi, yaitu jirat (kijing) adalah fondasi dasar yang berbentuk empat persegi panjang. Di atas jirat biasanya dipasang nisan (maesan) terbuat dari kayu, batu atau logam. Terkadang makam juga terdapat atap yang disebut cungkup.

Bentuk bangunan makam di Jawa tidak mengambil alih teknologi dunia Islam dari India (Gujarat), Arab, Persia, dan negara lainnya. Rancang bangun makam tersebut merupakan adaptasi arsitektur lokal, yang sudah ada sebelumnya baik yang bersifat Hindu Buddha maupun bangunan asli berupa punden berundak. Secara umum dapat dikatakan bahwa teknologi rancang bangun makam adalah hasil karya manusia dan dapat menggambarkan tinggi rendahnya budaya masyarakat pada suatu masa tertentu.²⁸

Dalam pandangan islam sendiri terdapat beberapa pandangan tentang membangun makam. Hukum dalam membangun makam (jawa: mengijing) ini oleh para ulama diarahkan pada hukum makruh ketika tidak ada hajat dan jenazah dikuburkan di tanah milik pribadi. Berbeda halnya jika mayit dikuburkan di pemakaman umum, maka hukum membangun kuburan adalah haram dan wajib untuk membongkar bangunan tersebut, sebab akan berdampak pada memonopoli tanah yang sebenarnya digunakan secara umum. Dalam kitab Fath al-Mu'in dijelaskan:²⁹

²⁷ Effie Latifundia, "Jejak Budaya pada Nisan Kuna Islam di Kuningan". *Al-Turas*, Vol. XXI, No. 1. 2015. Hlm. 36

²⁸ Hasan Muarif Ambary, *Makam-Makam Kesultanan dan para Wali Penyebar Islam Di Pulau Jawa. Dalam Aspek-aspek Arkeologi Indonesia*, (Jakarta: Pusat Penelitian Arkeologi Nasional, 1991), hlm. 5-6

²⁹ Syekh Zainuddin al-Maliabar, *Fath al-Mu'in*, hlm . 219

“Makruh membangun kuburan, sebab adanya larangan syara’. Kemakruhan ini ketika tanpa adanya hajat, seperti khawatir dibongkar, dirusak hewan atau diterjang banjir. Hukum makruh membangun kuburan ini ketika mayat di kubur di tanah miliknya sendiri, jika membangun kuburan dengan tanpa adanya hajat atau memberi kubah pada kuburan ini di pemakaman umum, yakni tempat yang biasa digunakan masyarakat setempat untuk mengubur jenazah, baik diketahui asalnya dan keumumannya atau tidak, atau dikuburkan di tanah wakaf, maka membangun kuburan tersebut hukumnya haram dan wajib dibongkar, sebab kuburan tersebut akan menetap selamanya meski setelah hancurnya mayat, dan akan menyebabkan mempersempit umat muslim tanpa adanya tujuan.”³⁰

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa terdapat dua pandangan tentang pembangunan makam yaitu: *pertama*, membangun makam hukumnya makruh jika makam tersebut berada di tanah milik pribadi dan dikhawatirkan makam tersebut akan dibongkar atau digali oleh binatang buas. *Kedua*, pembangunan makam hukumnya haram, jika makam tersebut berada di tanah umum dan tidak ada alasan (hajat) tertentu sehingga mengharuskan makam tersebut harus dibangun.

Maka pembangunan makam di tempat pemakaman umum (TPU) dapat dihukumi haram karena tanah yang digunakan adalah tanah milik negara dan tidak ada alasan (hajat) yang mengharuskan makam di TPU harus dibangun, justru pembangunan makam di TPU menyebabkan tanah yang sudah digunakan termonopoli sehingga lahan pemakaman menjadi terbatas dan mayat-mayat yang baru tidak mendapat tempat untuk dikebumikan.

Oleh karena itu, program nisanisasi menjadi solusi untuk mengurangi kepadatan makam karena dibangun (dikijing) dengan berbagai macam bentuk dan ukuran yang belum teratur. Program nisanisasi akan membongkar nisan-nisan yang dahulu dan akan membuat standar nisan untuk semua makan dengan bentuk dan ukuran yang sama sehingga makam-makam akan lebih teratur dan menciptakan ruang-ruang baru yang siap untuk ditempati mayat baru.

b) Menumpuk Mayat Lama Dengan Yang Baru (Makam Tumpang/Susun)

Setiap diri yang bernyawa akan merasakan kematian dan jasad yang mati tersebut pasti akan dikebumikan di pemakaman. Pemakaman menjadi suatu

³⁰ Sumber dari <https://www.nu.or.id/syariah/membangun-mengijing-atau-menghias-kuburan-bolehkah-elCBY>

kebutuhan yang sangat penting bagi mayat karena salah satu kewajiban bagi orang Islam dalam mengurus mayat adalah menguburkannya di pemakaman. Oleh karena itu, melihat akan adanya kebutuhan pemakaman maka menjadi suatu kewajiban bagi suatu pihak agar menyediakan dan memelihara ketertiban tempat pemakaman.

Dari sisi inilah muncul gagasan untu penumpukan/tumpang tindih jenazah saat terdapat jenazah baru. Menyikapi hal tersebut, dalam literatur kitab fikih, menggali makam guna menguburkan mayat yang lain tidak diperbolehkan, kecuali mayat yang pertama tersebut masanya sudah rusak dan menjadi usang. Apabila sudah menjadi usang maka boleh untuk menggantinya sebagaimana kesepakatan para ulama’.

وَإِذَا دُفِنَ مَيِّتٌ لَمْ يَجُزْ حَفْرُ قَبْرِهِ لِذَنْبِ آخَرَ إِلَّا أَنْ يَمْضَى عَلَى الْمَيِّتِ زَمَانٌ يَبْلَى فِي مَثَلِهِ وَيَصِيرُ رَمِيمًا فَيَجُوزُ حَفْرُهُ لِإِتْفَاقٍ . وَعَنْ عُمَرَ بْنِ عَبْدِ الْعَزِيزِ أَنَّهُ قَالَ إِذَا مَضَى عَلَى الْمَيِّتِ حَوْلٌ فَارْغُوا الْمَوْضِعَ

Artinya: “Apabila terdapat mayat yang dikuburkan maka tidak diperbolehkan menggali kuburannya guna menguburkan mayat yang lain, kecuali apabila telah berlalu masa atas mayat tersebut, yang diperkirakan mayat itu telah rusak atau menjadi hancur.

Dengan demikian, maka boleh menggali kuburan asalkan mayat tersebut dirasa sudah habis atau hancur. Hal tersebut diperkuat oleh pendapat yang diriwayatkan dari Umar bin Abdil ‘Aziz bahwa, apabila telah berlalu atas mayat masa satu tahun, maka olahlah tempat-tempat pemakaman.³¹ Dari pendapat tersebut, mayat dapat dikatakan sudah habis atau hancur membutuhkan waktu satu tahun. Namun, agar dapat mengetahui lebih pasti apakah mayat yang berada di suatu kuburan sudah hancur atau belum, maka diperlukan kerja sama dengan pihak yang ahli dibidang tersebut.

Hukum tidak diperbolehkan menggali kuburan sebelum mayatnya rusak merujuk pada keharaman menyewa tanah untuk dijadikan kuburan yang berdasarkan kepada pendapat ulama’ sebagaimana keterangan dalam kitab Fathul Muin Juz 1 halaman 377 قال في العباب: لا يجوز إجارة الأرض لدفن الميت لحرمة نبشه قبل بلائه Berkata di kitab ‘Ubab, tidak boleh menyewa tanah untuk

³¹ Kitab Rahmat al Ummah Hamisy Mizan al Kubra juz 1 hlm 89

memendam mayat karena haramnya dalam menggali kuburan sebelum mayatnya rusak dan waktu rusaknya mayat tidak dapat diketahui secara pasti.’

Guna mengetahui mayatnya rusak maka perlu melalui seorang ahli khibras (pendapat para pakar tentang tanah).³² Hal tersebut terdapat dalam redaksi kitab Fath al Wahab yang artinya, “Haram membongkar kuburan sebelum mayat hancur sesuai dengan pendapat para pakar tentang tanah setelah penguburan, untuk dipindahkan atau lainnya, seperti mengafani atau menyalati. Sebab dalam hal itu terdapat perusakan terhadap kehormatan mayat kecuali dalam keadaan darurat seperti dikuburkan tanpa disucikan dengan dimandikan atau tayamum, sedangkan mayat itu harus disucikan. Maka, hukumnya boleh apabila mayat tersebut diyakini sudah rusak.

Maka secara aturan agama islam diperbolehkan untuk menumpuk mayit yang lama dengan yang baru atau yang dikenal dengan istilah makam susun dengan alasan keterbatasan lahan pemakaman. Selain itu pelaksanaan makam susun juga harus memenuhi syarat bahwa mayat yang lama telah hancur, sehingga tidak merusak kehormatan mayat yang lama.³³

B. Landasan Sosiologis

Permasalahan terkait pemakaman di Kota Yogyakarta terus terjadi, hal tersebut disebabkan dari kurangnya tempat pemakaman yang tersedia. Ketimpangan antara penduduk Kota Yogyakarta dengan tempat pemakaman dapat dilihat secara kasat mata. Penduduk yang semakin bertambah serta semakin banyaknya lahan hijau yang dijadikan bangunan, menjadikan permasalahan pemakaman semakin kompleks. Penyelenggaraan pemakaman, sebagai bagian integral dari sistem layanan publik, mencerminkan pentingnya penghormatan terhadap martabat manusia serta nilai-nilai sosial yang berkembang di masyarakat. Sebagaimana diatur dalam UUD 1945, setiap individu berhak atas perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasinya, termasuk hak untuk memperoleh pemakaman yang layak setelah meninggal dunia. Hak ini berkaitan erat dengan prinsip keadilan sosial yang terkandung dalam Sila ke-5 Pancasila, yang menggarisbawahi perlunya pemerataan akses terhadap kebutuhan dasar bagi seluruh rakyat Indonesia.

³² Keterangan ini terdapat dalam redaksi kitab Fath al Wahab juz 2 hlm 211

³³ Diakses dari web, [tebureng.online https://tebureng.online/hukum-menindih-jenazah-di-makam-dengan-jenazah-lain/](https://tebureng.online/hukum-menindih-jenazah-di-makam-dengan-jenazah-lain/) pada tanggal 12 Juli 2024.

Namun, seiring dengan pesatnya pertumbuhan jumlah penduduk dan peningkatan urbanisasi yang terjadi di Kota Yogyakarta, permasalahan terkait penyediaan lahan pemakaman semakin kompleks. Pertumbuhan penduduk yang tidak diimbangi dengan kebijakan tata ruang yang efektif telah menyebabkan terbatasnya ketersediaan lahan untuk pemakaman. Fenomena ini semakin diperburuk dengan alih fungsi lahan, di mana ruang yang sebelumnya disediakan untuk pemakaman kini beralih menjadi kawasan pembangunan lain yang lebih produktif secara ekonomi. Akibatnya, lahan pemakaman menjadi sangat terbatas, sementara kebutuhan akan ruang untuk pemakaman yang sesuai dengan norma sosial dan agama terus meningkat.

Dari perspektif sosiologis, permasalahan keterbatasan lahan pemakaman ini menunjukkan adanya ketidakseimbangan antara jumlah penduduk yang semakin padat dan ketersediaan ruang yang terbatas. Ketidakmerataan akses terhadap lahan pemakaman yang layak, ditambah dengan tingginya biaya retribusi yang dikenakan, memperburuk ketidakadilan sosial, khususnya bagi masyarakat dengan kondisi ekonomi yang lebih lemah. Situasi ini mengarah pada ketegangan sosial, di mana kelompok-kelompok tertentu merasa terpinggirkan dalam memperoleh hak atas pemakaman yang layak.

Tantangan ini juga berhubungan dengan bagaimana peraturan daerah harus merespons kebutuhan sosial masyarakat. Penyelenggaraan pemakaman tidak hanya terkait dengan pemenuhan aspek administratif, tetapi juga berkaitan dengan pemenuhan hak-hak sosial dan budaya masyarakat. Proses pengelolaan pemakaman harus mengakomodasi keberagaman nilai-nilai budaya dan keyakinan yang berkembang di masyarakat, sehingga dapat memastikan layanan pemakaman yang tidak hanya efisien, tetapi juga adil dan merata. Oleh karena itu, untuk menjawab permasalahan yang ada, perlu adanya kebijakan yang berbasis pada pendekatan sosial yang komprehensif.

Penyusunan peraturan daerah terkait penyelenggaraan pemakaman harus mempertimbangkan berbagai faktor sosial, seperti ketimpangan ekonomi, dinamika budaya, serta keterbatasan lahan yang ada. Pengembangan solusi berbasis kebijakan, seperti perencanaan tata ruang yang lebih terstruktur untuk pemakaman, serta penyediaan layanan pemakaman yang terjangkau bagi seluruh lapisan masyarakat, merupakan langkah strategis untuk menciptakan keadilan sosial dalam konteks pelayanan publik. Melalui kebijakan yang inklusif dan berkelanjutan, diharapkan peraturan daerah ini dapat mengurangi permasalahan yang ada dan memastikan pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara dalam hal pemakaman.

Permasalahan terkait penyelenggaraan pemakaman di Kota Yogyakarta dipengaruhi oleh sejumlah faktor yang kompleks, antara lain:

1. Manajemen dan Pengelolaan Pemakaman Yang Kurang Optimal

Pengelolaan Tempat Pemakaman Umum (TPU) di Kota Yogyakarta masih menjadi tanggung jawab masing-masing kecamatan, yang mengarah pada adanya perbedaan kualitas dalam pengelolaannya, terutama dibandingkan dengan pemakaman yang dikelola secara pribadi. TPU yang dikelola oleh kecamatan cenderung memiliki administrasi yang lebih terstruktur dan terdokumentasi dengan baik, termasuk pencatatan angka kematian dan ketersediaan lahan. Sebaliknya, pemakaman yang dikelola oleh pihak pribadi atau oknum tidak terkontrol dengan baik, sehingga administrasinya cenderung tidak terdokumentasi dengan rapi. Selain itu, standar operasional serta biaya terkait pengelolaan makam pun sangat bervariasi, yang menambah kerumitan bagi masyarakat yang membutuhkan layanan tersebut.

2. Variasi Biaya Retribusi dan Bedah Bumi

Salah satu permasalahan utama yang dihadapi masyarakat adalah ketidakpastian biaya retribusi dan biaya bedah bumi yang dikenakan oleh pengelola makam. Pengelolaan makam oleh oknum atau pihak pribadi yang tidak terikat pada regulasi yang jelas menyebabkan biaya yang dikenakan sangat bervariasi. Hal ini sering kali membebani masyarakat, terutama mereka yang tidak mampu secara finansial. Ketidakjelasan biaya ini menambah kesulitan bagi keluarga yang sedang berduka, namun tetap diharuskan membayar biaya tinggi untuk pemakaman. Fenomena ini mencerminkan ketidakadilan dalam pelayanan publik, yang seharusnya memberikan layanan yang merata dan terjangkau bagi seluruh lapisan masyarakat.

3. Penggunaan Nisan yang Tidak Sesuai Peraturan

Penggunaan nisan atau kijing yang berukuran tidak proporsional dapat mempengaruhi pemanfaatan lahan pemakaman yang terbatas. Beberapa TPU di Kota Yogyakarta masih ditemukan memiliki kijing dengan ukuran yang tidak seragam, bahkan melebihi batas yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 7 Tahun 1996. Meskipun terdapat peraturan terkait ukuran kijing, implementasinya di lapangan masih belum optimal, sehingga berdampak

pada kepadatan lahan pemakaman. Salah satu solusi yang dapat diterapkan adalah mengganti penggunaan kijing dengan rumputisasi makam, yang diharapkan dapat menciptakan pengelolaan pemakaman yang lebih efisien dan estetis.

4. Tempat Pemakaman Sosial

Pemakaman sosial sangat dibutuhkan untuk memenuhi hak-hak dasar masyarakat, terutama bagi mereka yang tidak mampu atau tidak memiliki keluarga untuk mengurus pemakaman. Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam UUD 1945 yang menyatakan bahwa negara wajib memenuhi kebutuhan dasar warganya, termasuk dalam hal pemakaman. Kota Yogyakarta perlu menyediakan pemakaman sosial bagi jenazah telantar. Penyediaan makam sosial ini harus menjadi bagian dari kebijakan pemerintah daerah yang mendukung kesejahteraan sosial, sebagaimana diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang menjamin pemenuhan kebutuhan dasar bagi masyarakat.

5. Makam Keluarga

Makam keluarga adalah lahan yang disediakan untuk pemakaman jenazah yang pengelolaannya dilakukan oleh individu atau keluarga. Pemerintah daerah telah memberikan izin untuk pengelolaan makam keluarga, dengan syarat bahwa lahan tersebut bukan merupakan perluasan dari lahan makam yang sudah ada. Pemberian izin ini harus diatur secara jelas agar tidak menimbulkan masalah di kemudian hari. Rancangan Peraturan Daerah mengenai penyelenggaraan pemakaman diharapkan dapat mengakomodasi perizinan dan pengelolaan makam keluarga secara lebih tertib dan terstandarisasi.

Secara keseluruhan, permasalahan-permasalahan terkait Penyelenggaraan Pemakaman di Kota Yogyakarta menunjukkan kompleksitas yang membutuhkan perhatian serius. Untuk itu, dibutuhkan sebuah peraturan baru yang komprehensif yang dapat mengatasi permasalahan ini, seperti pengaturan mengenai konsep makam tumpuk, standarisasi biaya, administrasi yang lebih terstruktur, serta pengaturan makam sosial. Dengan adanya peraturan yang jelas dan terintegrasi, diharapkan permasalahan-permasalahan tersebut dapat teratasi, sehingga penyelenggaraan pemakaman di Kota Yogyakarta dapat berjalan dengan lebih baik dan sesuai dengan prinsip keadilan sosial.

C. Landasan Yuridis

Indonesia sebagai negara hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), semua tindakan pemerintah sebagai pemegang kekuasaan harus didasarkan pada hukum atau peraturan yang berlaku. Berdasarkan Pasal 18 ayat 6 UUD Tahun 1945 Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
6. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Menurut Undang - Undang No. 12 Tahun 2011, jenis peraturan yang mengatur pelayanan publik pemakaman di Kota Yogyakarta adalah peraturan daerah. Dasar hukum sebagai sumber dalam mempertimbangkan pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pelayanan Pemakaman Umum meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;
2. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Provinsi Djawa Timur, Djawa Tengah, Djawa Barat, dan Dalam Daerah Istimewa Jogjakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1955 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 859);
3. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851);
4. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Djawa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
5. Undang – Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;

6. Undang-Undang Nomor No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial;
7. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170)
8. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 238, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6841);
9. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1987 Tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah untuk Keperluan Tempat Pemakaman;
10. Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Ranah Kadipaten;
11. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta (Perda Kota Yogyakarta) Nomor 7 Tahun 1996 (7/1996) Tentang Tempat Pemakaman Di Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta.
12. Peraturan Walikota Nomor 113 Tahun tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemberi dan pemanfaatan intensif Pemungutan Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat:

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

A. Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup

Ketentuan Umum merupakan satu ketentuan yang berisi:

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

Dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang Penyelenggaraan Pemakaman, substansi ketentuan umumnya adalah sebagai berikut:

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Penyelenggaraan Pemakaman adalah serangkaian kegiatan yang meliputi perencanaan, pengelolaan, pembinaan dan pengawasan, serta evaluasi terkait Tempat Pemakaman, Krematorium, Penyimpanan Abu Jenazah.
2. Pemakaman adalah serangkaian proses penguburan jenazah yang meliputi kegiatan administrasi, pengaturan lokasi makam untuk jenazah, pengkoordinasian, dan pemberian bimbingan, petunjuk, serta pengawasan.
3. Tempat Pemakaman adalah sebidang tanah yang disediakan untuk kuburan.
4. Tempat Pemakaman Umum yang selanjutnya disingkat TPU.
5. Tempat Pemakaman Bukan Umum yang selanjutnya disingkat TPBU.
6. Tempat Pemakaman Khusus yang selanjutnya disingkat TPK.
7. Tempat Pemakaman Sosial adalah areal tanah yang disediakan untuk keperluan pemakaman Jenazah Telantar.
8. Makam Keluarga adalah areal tanah yang disediakan untuk keperluan pemakaman Jenazah yang pengelolaannya dilakukan oleh orang pribadi/keluarga.
9. Krematorium adalah tempat pembakaran jenazah dan/atau kerangka jenazah.
10. Tempat Penyimpanan Abu Jenazah adalah tempat yang menurut adat/kebiasaan dipergunakan untuk menyimpan/menempatkan jenazah yang karena keadaan alamnya mempunyai sifat-sifat khusus dibandingkan dengan tempat lain.
11. Makam adalah tempat jenazah dimakamkan.

12. Petak Makam adalah luas tanah makam yang digunakan untuk memakamkan jenazah di TPU.
13. Makam Tumpang adalah Makam yang telah dipersiapkan untuk memakamkan lebih dari 1 (satu) jenazah.
14. Masyarakat Daerah adalah orang yang memiliki Kartu Tanda Penduduk dengan alamat Kota Yogyakarta.
15. Jenazah Telantar adalah seseorang yang berada pada kondisi tidak terpenuhi kebutuhan dasarnya, tidak terpelihara, tidak terawat, dan tidak terurus.
16. Wali Kota adalah Wali Kota Yogyakarta.
17. Pemerintah Daerah adalah Wali Kota sebagai unsur penyelenggara pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah otonom.
18. Perangkat Daerah adalah usaha pembantu Wali Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
19. Daerah adalah Kota Yogyakarta.

B. Materi Muatan

Materi muatan pada Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang Penyelenggaraan Pemakaman berisikan aturan atau norma, yaitu norma dasar untuk mengelola pemakaman dan wewenang tersebut diberikan kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur regulasi tentang hal tersebut. Peraturan Daerah ini nantinya dimaksudkan untuk mewujudkan perlindungan dalam hal:

- a. menjamin kepastian hukum dalam pengelolaan pemakaman;
- b. memberikan perlindungan dan menyediakan akses bagi masyarakat untuk memperoleh Tempat Pemakaman yang layak;
- c. mewujudkan tempat pemakaman yang selaras dengan perencanaan tata ruang;
- d. memberikan perlindungan fungsi makam;
- e. melanjutkan keberlanjutan atas penyediaan, pemeliharaan, dan Pengelolaan Tempat Pemakaman; dan
- f. menanggulangi pengelolaan Tempat Pemakaman yang memiliki dampak negatif terhadap lingkungan sekitar.

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

BAB I	Ketentuan Umum;
BAB II	Tugas dan Wewenang Pemerintah Daerah;
BAB III	Perencanaan;
BAB IV	Tempat Pemakaman
BAB V	Krematorium dan/atau Tempat Penyimpanan Abu Jenazah
BAB VI	Kerja Sama
BAB VII	Data dan Informasi Pemakaman
BAB VIII	Pembinaan dan Pengawasan
BAB IX	Ketentuan Peralihan
BAB X	Ketentuan Penutup

2. Ketentuan Penutup

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

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dalam mewujudkan kepentingan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mengupayakan penyelenggaraan pemakaman yang layak bagi masyarakat, pengaturan terhadap TPU yang dikelola oleh Pemerintah Kota Yogyakarta, yaitu Sasanalaya, Sarilaya, Pracimalaya, dan Utaralaya perlu dioptimalkan. Keempat makam tersebut saat ini sudah berstatus penuh, sehingga pada dasarnya cukup sulit untuk menambahkan makam baru di keempat TPU tersebut. Apabila mempertimbangkan angka kematian, kelahiran, dan migrasi setiap tahun di Kota Yogyakarta, secara umum dapat disimpulkan bahwa Kota Yogyakarta saat ini mengalami kekurangan TPU.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 7 Tahun 1996 tentang Tempat Pemakaman Di Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta belum mengatur secara komprehensif dan menjawab permasalahan yang ada. Berbagai masalah yang telah diuraikan diatas secara filosofis, yuridis, dan sosiologis pada dasarnya dapat diselesaikan dengan berbagai pendekatan dan solusi. Pembaharuan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 7 Tahun 1996 tentang Tempat Pemakaman Di Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta yang hingga saat ini menjadi dasar hukum utama dalam penyelenggaraan dan pengelolaan pemakaman yang ada di Kota Yogyakarta menjadi hal yang utama guna mewujudkan penyelenggaraan pemakaman yang baik.

B. Rekomendasi

Berdasarkan kajian yang tertuang dalam naskah akademik ini, maka dapat dirumuskan beberapa rekomendasi sebagai berikut:

- a. Percepatan penyusunan dan pemberlakuan Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang penyelenggaraan pemakaman mengingat kondisi Kota Yogyakarta yang sudah berada dalam kondisi kekurangan makam dan keberadaan peraturan perundang-undangan lama yang sudah tidak lagi relevan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya;
- b. Naskah akademik ini dipergunakan sebagai referensi ilmiah dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang penyelenggaraan pemakaman;

- c. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang Penyelenggaraan Pemakaman harus disinkronisasikan dengan naskah akademik ini sehingga Peraturan Daerah yang disusun benar-benar dapat diterapkan dan secara efektif mengatasi permasalahan penyelenggaraan pemakaman yang ada di Kota Yogyakarta.
- d. Penyusunan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang penyelenggaraan pemakaman harus segera ditindaklanjuti dengan Peraturan Walikota sebagai bentuk peraturan pelaksana yang dapat memuat norma-norma yang lebih spesifik dan bersifat lokal dan tidak dapat diatur melalui Peraturan Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Al-Albani, Nasiruddin. 1999. *Tuntunan Lengkap Mengurus Jenazah*, Gema Insani, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Kajian Urgensi Pengelolaan & Keterbatasan, Ketersediaan Lahan Pemakaman di Kota Yogyakarta, Kajian Ilmiah, Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Kawasan Permukiman & Estungkara Riset : Yogyakarta, 2020
- Kartasapoetra, G. 1991. *Masalah Pertanahan di Indonesia*, Jakarta : Rineka Citra,
- Kitab Fath al Wahab
- Kitab Rahmat al Ummah Hamisy Mizan al Kubra juz 1
- Muarif Ambary, Hasan. 1991. *Makam-Makam Kesultanan dan para Wali Penyebar Islam Di Pulau Jawa. Dalam Aspek-aspek Arkeologi Indonesia*, Pusat Penelitian Arkeologi Nasional, Jakarta.
- Muhammad, Abdulkadir. 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung : Citra Aditya Bakti)
- Munyarief, 2013, *menuju Kepastian Hukum atas Tanah: Kasltanan dan Pakualaman di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Ombak : Yogyakarta
- Nirmalasari, Rarasati. 2014, *Penyalahgunaan Hak Pinjam Pakai atas Sultan Grond oleh Masyarakat Kecamatan Kraton, Skripsi*, Universitas Negeri Yogyakarta: Yogyakarta
- Rahardjo, Satjipto. 2006, *Ilmu Hukum*, (PT Citra Aditya Bakti: Bandung)
- Santoso, Urip. 2010, *Pendaftaran Tanah dan Peralihan Hak atas Tanah*, Jakarta: Citra Media Group
- Setiawati, Nur Aini. 2011, *Dari Tanah Sultan Menuju Tanah Rakyat: Pola Pemilikan, Penguasa, dan Sengketa Tanah di Kota Yogyakarta Setelah Reorganisasi 1917*, STPN Press: Yogyakarta
- Soemardjan, Selo. 1991, *Perubahan Sosial di Yogyakarta*, Gadjah Mada University Press: Yogyakarta
- Syah, Mudakir Iskandar. 2007, *Dasar-dasar Pembebasan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Jala Permata, Jakarta
- Syekh Zainuddin al-Maliabar, Fath al-Mu'in

Peraturan Perundang-undangan

Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Lembaran Negara Republik Indonesia, No. 75, 1959

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana yang telah di ubah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang).

Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1987 tentang Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman.

Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 7 Tahun 1996 tentang Tempat Pemakaman Di Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta

Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten

Peraturan Walikota Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 113 Tahun 2016 Tentang Peraturan Walikota (WALKOT) tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemberi dan pemanfaatan intensif Pemungutan Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat

Jurnal/Web

A.Hamid S. Attamimi, 1992, "Teori perundang-undangan Indonesia", makalah pada Pidato Upacara pengukuhan Guru Besar tetap di Fakultas Hukum UI, Jakarta.

Dr. Gede Marhaendra Wija Atmaja, Metodologi dan Bahasa Perundang-undangan, Bimbingan Teknis Penyusunan Peraturan Daerah Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Bali 2016, Hlm. 10. 25

Effie Latifundia, "Jejak Budaya pada Nisan Kuna Islam di Kuningan". *Al-Turas*, Vol. XXI, No. 1. 2015

Rachmat Trijono, "ALTERNATIF MODEL ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 1, no. 3 (31 Desember 2012): 363

Shenita Dwiyanasy, dkk, Sistem Pertanahan Keraton Kota Yogyakarta Sebagai Daerah Otonomi Khusus, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Volume 1: Nomor 2, 2019, Semarang: Universitas Diponegoro.

Data menurut Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pindu, Pemerintah Kota Yogyakarta, Vide: https://pmperizinan.jogjakota.go.id/web/kontent/69/geografis_dan iklim#:~:text=Kota%20Yogyakarta%20memiliki%20luas%20sekitar,kurang%20lebih%205%2C6%20Km. , terakhir diakses pada 16 Juli 2024 pada pukul 02.24 WIB

Diakses dari web, [tebuieng.online https://tebuieng.online/hukum-menindih-jenazah-dimakan-dengan-jenazah-lain/](https://tebuieng.online/hukum-menindih-jenazah-dimakan-dengan-jenazah-lain/) pada tanggal 12 Juli 2024.

Harian Jogja. [http://Sejarah dan Alasan Yogyakarta Menjadi Daerah Istimewa \(harianjogja.com\)](http://Sejarah_dan_Alasan_Yogyakarta_Menjadi_Daerah_Istimewa(harianjogja.com)) Pada 11 Juli 2024.

Tarjih.or.id <https://tarjih.or.id/kewajiban-terhadap-jenazah/> pada tanggal 11 Juli 2024. Sumber dari <https://www.nu.or.id/syariah/membangun-mengijing-atau-menghias-kuburan-bolehkah-elCBy>

Wawancara/Data Lapangan

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Yogyakarta, 2013, Laporan Akhir Kajian Tata Kelola Pemakaman Kota Yogyakarta, Yogyakarta : Bappeda Kota Yogyakarta.

Data Statistik Migrasi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Hasil Long Form Sensus Penduduk, Badan Pusat Statistik, 2020.

Data Kelahiran di Kota Yogyakarta berdasarkan Data BPS ,2022.

Jejak Pendapat dengan berbagai Instansi dan Perangkat terkait melalui FGD yang diselenggarakan secara berkala.

Risalah Rapat Pemaparan Laporan Pendahuluan dan Jejak Pendapat dalam Penyusunan Raperda Penyelenggaraan Pemakaman di Kota Yogyakarta, dilaksanakan pada tanggal 11 Juli 2024 di Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Wawancara dengan Kemantren dan Juru Kunci Pengelola TPU Pemerintah Kota Yogyakarta.