

**EFEKTIVITAS PASAL 21 AYAT (1) PERATURAN DAERAH KOTA
MALANG NOMOR 3 TAHUN 2006 TENTANG PENYELENGGARAAN
PEMAKAMAN DALAM HAL PENYEDIAAN LAHAN PEMAKAMAN
OLEH PENGEMBANG PERUMAHAN DI KOTA MALANG**

(Studi di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang)

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat

Memperoleh Gelar Kesarjanaan

Dalam Ilmu Hukum

Oleh:

MUHAMAD IRFAN AKHRIANSYAH

NIM. 0710110156



KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2011

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Wilayah Republik Indonesia yang luas (kurang lebih 17.000 pulau dan wilayah lautan yang luas pula), penduduk yang beragam (perbedaan budaya, sosial, dan sejarah) merupakan kenyataan-kenyataan yang membatasi kemungkinan penyelenggaraan pemerintah yang sentralistik, dilaksanakan secara seragam di dan untuk seluruh wilayah negara.¹ Untuk itu maka diadakanlah desentralisasi dan otonomi daerah.

Desentralisasi sebagai sendi sistem ketatanegaraan Republik Indonesia tidak hanya karena dihadapkan pada kenyataan wilayah Republik Indonesia yang luas dan beragam (bhinneka) dan keinginan untuk memelihara dan mengembangkan pemerintahan asli ke dalam satu kesatuan susunan ketatanegaraan Republik Indonesia, melainkan didorong pula oleh pertimbangan untuk membentuk pemerintahan di daerah yang didasarkan pada permusyawaratan dan perwakilan dan sistem pemerintahan negara.²

Tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah ini adalah mendekatkan pemerintah kepada masyarakat yang dilayaninya sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih baik dan kontrol masyarakat kepada

¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005 hlm 111.

² Ibid.

pemerintah menjadi lebih kuat dan nyata. Desentralisasi dan otonomi daerah dapat dikatakan berhasil apabila pelayanan pemerintah kepada masyarakat menjadi lebih baik dan masyarakat menjadi lebih berperan dalam meningkatkan kesejahteraan bersama. Desentralisasi kewenangan tersebut akan berakhir dengan semakin meningkatnya peranserta masyarakat dan berubahnya peran pemerintah dari *provider* menjadi fasilitator.

Untuk mengoptimalkan penyelenggaraan pemerintahan, maka diadakanlah pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945, disebutkan bahwa:

“Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”.

Berdasarkan Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang notabene merupakan peraturan pelaksanaan dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, ditentukan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat antara lain:

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah daerah (berskala propinsi) diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah juncto Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom. Sedangkan untuk urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah daerah

(berskala kabupaten/kota) diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32

Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang meliputi:

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

Urusan penyediaan sarana dan prasarana umum merupakan salah satu urusan pemerintah kabupaten/kota yang sangat penting karena mencakup kebutuhan dari kebanyakan penduduk kabupaten/kota tersebut.

Salah satu jenis sarana dan prasarana umum yang patut diperhatikan adalah tersedianya lahan pemakaman. Permasalahan pemakaman memang terlihat sepele namun wajib dipenuhi oleh pemerintah kabupaten/kota karena urusan pemakaman seorang jasad atau jenazah manusia merupakan hak dari setiap warga negara dan juga ajaran dari setiap agama untuk memuliakan jenazah. Di Kota Malang sendiri, lahan makam yang ada saat ini sangat terbatas dan penambahannya tidak sebanding dengan pertumbuhan penduduk yang terus meningkat.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Kantor Bidang Pemakaman Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang, sampai tahun 2009 luas makam yang terdapat di Kota Malang sejumlah 1.920.396 m². Jumlah tersebut tentunya sangat tidak sebanding dengan penambahan jumlah penduduk Kota Malang yang sampai tahun 2009 sejumlah 837.940 orang atau angka laju pertumbuhan penduduknya sekitar 0,98 persen per tahun.³ Keadaan seperti ini tentunya bisa menimbulkan permasalahan di kemudian hari.

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Haris Anwar, Kepala Bidang Pemakaman Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang pada tanggal 3 September 2010, sekitar tahun 2005-2006 terjadi permasalahan mengenai pemakaman. Saat itu, ada salah seorang warga Perumahan Sawojajar Kota Malang yang meninggal dunia. Permasalahan muncul akibat sulitnya mencari lahan untuk memakamkan jenazah warga tersebut. Saat itu, pemakaman jenazah warga tersebut ditolak oleh beberapa Tempat Pemakaman Umum (TPU) dikarenakan seluruh lahan di beberapa TPU tersebut telah terisi. Kontan saja hal tersebut menimbulkan polemik dan keresahan di masyarakat.

Permasalahan pemakaman di Kota Malang sebelumnya telah diatur dalam Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Nomor 7 Tahun 1979 tentang Kuburan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Nomor 2 Tahun 1989. Saat ini kedua peraturan daerah tersebut nampaknya sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dewasa ini. Untuk mengantisipasi penambahan luas makam yang

³ <http://www.bloggerngalam.com/2010/05/19/kota-malang-dan-peluang-usahanya>. diakses pada tanggal 2 oktober 2010.

tidak sebanding dengan penambahan jumlah penduduk Kota Malang yang pesat serta untuk mengantisipasi terulangnya kejadian atau peristiwa seperti yang menimpa warga Perumahan Sawojajar, maka diadakanlah revisi dan penyempurnaan terhadap kedua peraturan daerah tersebut. Pengaturan mengenai pemakaman saat ini diatur oleh Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 yang mulai berlaku pada tanggal 16 Oktober 2006.

Dalam Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006 tersebut diatur bahwa:

- (1) Setiap Pengembang Perumahan/Pengusaha Real Estate dan sejenisnya berkewajiban menyediakan lahan utilitas umum untuk tempat pemakaman penduduk yang tertuang dalam rencana tapak (site plan) atau Advis Planning (AP) seluas minimal 2 % (dua perseratus) dari luas tanah yang akan dibangun oleh pengembang atau sejenisnya pada lokasi tersebut.

Pengaturan dalam Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tersebut dimaksudkan agar peran swasta khususnya para pengembang atau pelaku usaha yang menjual tanah kavling siap bangun atau membangun perumahan untuk memberikan kontribusi sebagai wujud partisipasi nyata mengatasi keterbatasan lahan makam dan keterbatasan kemampuan Pemerintah Daerah menyediakan lahan pemakaman bagi masyarakat.

Namun pada kenyataannya, menurut Kepala Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang, Bapak Wasto, seperti dikutip *Antara*, lahan TPU di beberapa lokasi yang dikelola oleh masing-masing kelurahan maupun Pemkot Malang kian menyempit, apalagi warga perumahan yang seharusnya memiliki pemakaman sendiri sebagian besar “menempel” pada TPU terdekat. Seharusnya pengembang memang menyediakan lahan pemakaman di setiap kompleks

perumahan yang dibangun, namun kenyataannya banyak yang lahan pemakamannya justru di luar areal perumahan, bahkan “menempel” pada TPU yang sudah ada.⁴ Bahkan menurut Bapak Waskito, selaku salah satu staf pada Bidang Tata Bangunan Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang, tidak ada satu pun perumahan di Kota Malang yang memiliki makam di lokasi perumahan tersebut.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut maka penulis mengambil judul **“Efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang tentang Penyelenggaraan Pemakaman Dalam Hal Penyediaan Lahan Pemakaman oleh Pengembang Perumahan di Kota Malang (Studi di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang)”**.

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang penyelenggaraan pemakaman dalam hal penyediaan lahan pemakaman oleh pengembang perumahan di Kota Malang?
2. Apa saja hambatan dalam efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang penyelenggaraan pemakaman dalam hal penyediaan lahan pemakaman oleh pengembang perumahan di Kota Malang?

⁴<http://regional.kompas.com/read/2009/10/05/08353731/Wah....Kota.Malang.Kesulitan.Lahan.Pe.makaman>. Diakses pada tanggal 2 Oktober 2010.

3. Apa saja upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan dalam efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang penyelenggaraan pemakaman dalam hal penyediaan lahan pemakaman oleh pengembang perumahan di Kota Malang?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengetahui dan menganalisis efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang penyelenggaraan pemakaman dalam hal penyediaan lahan pemakaman oleh pengembang perumahan di Kota Malang.
2. Untuk mengetahui, menemukan, dan menganalisis hambatan dalam efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang penyelenggaraan pemakaman dalam hal penyediaan lahan pemakaman oleh pengembang perumahan di Kota Malang.
3. Untuk mengetahui dan menemukan solusi atas hambatan dalam efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang penyelenggaraan pemakaman dalam hal penyediaan lahan pemakaman oleh pengembang perumahan di Kota Malang.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan Hukum Administrasi Negara terkait dengan penyediaan fasilitas umum bagi masyarakat khususnya penyediaan lahan pemakaman.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Masyarakat Umum

Memberikan gambaran dan pengetahuan tentang efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang penyelenggaraan pemakaman dalam hal penyediaan lahan pemakaman oleh pengembang perumahan di Kota Malang.

b. Bagi Pemerintah Kota Malang

Sebagai masukan bagi pembuat Peraturan Daerah dalam mengkaji ulang Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang penyelenggaraan pemakaman untuk selanjutnya dipergunakan sebagai alternatif penyempurnaan hukum yang telah ada.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

1. BAB I Pendahuluan

Dalam bab ini penulis akan memberikan gambaran singkat atas latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan dilakukan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan yang memberi batasan

dan kerangka guna membantu penulis tetap fokus pada permasalahan yang sudah ditetapkan.

2. BAB II Kajian Pustaka

- a. Kajian Umum tentang Efektivitas,
- b. Kajian Umum tentang Pemerintahan Daerah dan Pemerintah Daerah,
- c. Kajian Umum tentang Fasilitas Umum,
- d. Kajian Umum tentang Pemakaman dan Makam,
- e. Kajian Umum tentang Perumahan dan Pengembang.

3. BAB III Metode Penelitian

Dalam bab ini dijelaskan tentang metode penelitian yang meliputi metode pendekatan, lokasi penelitian, jenis data, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, populasi dan sampel, serta definisi operasional.

4. BAB IV Hasil dan Pembahasan

Dalam bab ini akan diuraikan tentang bagaimana efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang penyelenggaraan pemakaman dalam hal penyediaan lahan pemakaman oleh pengembang perumahan di Kota Malang serta hambatan-hambatan apa saja yang ditemui dalam pelaksanaan pasal tersebut dan menemukan solusi atas hambatan tersebut.

5. BAB V Penutup

Bab ini berisi tentang kesimpulan-kesimpulan dari hasil pembahasan, serta saran-saran dari penulis yang terkait dengan permasalahan yang diangkat.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Umum tentang Efektivitas

Efektivitas didefinisikan sebagai keefektifan yang berasal dari kata efektif. Kata efektif ini sendiri berarti ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, dan kesannya) yang dapat membawa hasil berhasil guna terhadap suatu usaha atau tindakan.⁵ Efektivitas juga diartikan dengan sampai tahapan sejauh mana suatu kelompok akan mencapai tujuannya karena hukum dikatakan efektif apabila terjadi dampak hukum yang positif, sehingga hukum dapat mencapai sasarannya dalam membimbing atau mengubah perilaku masyarakat sehingga menjadi perilaku hukum.⁶

Hans Kelsen mendefinisikan efektivitas hukum sebagai perbuatan nyata orang sesuai dengan norma hukum dimana orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat bahwa norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi.⁷

Suatu sikap tindak atau perilaku hukum dianggap efektif, apabila sikap tindak atau perilaku tersebut menuju pada tujuan yang dikehendaki,

⁵ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Balai Pustaka, Jakarta, 2005, hal 284.

⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 2002, hal 15.

⁷ Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara*, Bee Media Indonesia, Jakarta, 2007, hal 47-48.

artinya apabila pihak tersebut mematuhi hukum. Apabila seseorang mengatakan bahwa suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuannya, maka hal itu biasanya diukur dari apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuan tertentu atau tidak.⁸

Menurut Soerjono Soekanto, ada lima faktor yang dapat mempengaruhi efektivitas hukum, antara lain:⁹

a. Faktor hukumnya sendiri,

Secara umum dapat dikatakan bahwa peraturan yang baik adalah peraturan yang berlaku secara yuridis, sosiologis, dan filosofis. Suatu peraturan hukum berlaku secara yuridis apabila peraturan hukum tersebut penentuannya berdasarkan kaidah yang lebih tinggi tingkatannya. Selanjutnya suatu peraturan hukum berlaku secara sosiologis apabila peraturan hukum tersebut diakui atau diterima oleh masyarakat yang dituju oleh peraturan hukum tersebut. Sedangkan suatu peraturan hukum dapat berlaku secara filosofis apabila peraturan hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum.

⁸ Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi*, Remadja Karya CV, Bandung, 1985, hal 3.

⁹ Ibid. hal 9.

b. Faktor penegak hukumnya,

Penegak hukum yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum. Penegakan hukum disini tidak hanya oleh pihak-pihak yang menerapkan hukum saja, melainkan juga oleh pihak-pihak yang membuat hukum. Faktor penegak hukum sangat berpengaruh dalam pelaksanaan hukum karena mereka sangat berperan dalam proses penegakan dan pelaksanaan hukum.

c. Faktor sarana dan fasilitas yang mendukung penegakan hukum,

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan, terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan sebagainya. Jika hal-hal itu tidak terpenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya.

d. Faktor masyarakat,

Masyarakat yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai perdamaian dalam masyarakat. Bagian yang terpenting dari masyarakat yang menentukan penegakan hukum adalah kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi tingkat kesadaran maka akan memungkinkan penegakan

hukum yang baik. Sebaliknya, semakin rendah tingkat kesadaran hukum masyarakat maka akan semakin sulit untuk melakukan hukum yang baik.

- e. Faktor kebudayaan sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang dihadirkan pada karya manusia di dalam pergaulan hidup.

Kebudayaan pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai mana yang dianggap baik (sehingga dituruti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan yang harus diserasikan. Semakin banyak kesesuaian antara peraturan hukum dengan kebudayaan masyarakat, maka penegakan hukum akan semakin mudah. Sebaliknya jika sebuah peraturan hukum tidak sesuai atau bertentangan dengan kebudayaan masyarakat, maka akan sulit untuk melaksanakan atau menegakkan peraturan hukum tersebut.

Salah satu teori efektivitas hukum adalah yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman dengan mengemukakan teori "*legal system*" yang terdiri dari tiga komponen pokok, yaitu substansi (peraturan perundang-undangan), struktur (aparatus penegak hukum), dan Kultur hukum (dukungan dari masyarakat) dijabarkan sebagai berikut:

1) Substansi Hukum

Yang dimaksud substansi hukum adalah aturan, norma, dan pola perilaku manusia yang berada dalam sistem, jadi substansi hukum merupakan sebuah produk hukum materiil atau isi dari peraturan perundang-undangan yang mengharuskan untuk melakukan sesuatu.

2) Struktur Hukum

Yang dimaksud dengan struktur hukum merupakan institusionalisasi ke dalam entitas-entitas hukum, seperti struktur pengadilan tingkat pertama, pengadilan tingkat banding, tingkat kasasi serta *integrated justice system*.

Friedman menegaskan bahwa hukum memiliki elemen pertama dari sistem hukum yaitu struktur hukum, tatanan kelembagaan, dan kinerja lembaga. Dalam hal tersebut yakni aparat penegak hukum antara lain polisi, jaksa, hakim, maupun Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) serta lembaga mereka menegakkan hukum antara lain kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Meskipun substansi hukum dari peraturan perundang-undangan kurang baik tapi aparat penegak hukumnya baik maka akan tercipta keadilan hukum di masyarakat.

3) Kultur Hukum

Maksud dari kultur hukum adalah sikap-sikap dan nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum bersama-sama yang terkait

dengan tingkah laku yang berhubungan dengan hukum dan lembaga-lembaganya, baik secara positif maupun negatif. Kultur atau budaya suatu bangsa akan sangat mempengaruhi proses penegakan hukum. Apabila kultur suatu bangsa baik, maka akan baik pula penegakan hukum di negara tersebut. Begitu juga sebaliknya, apabila kultur suatu bangsa buruk maka akan buruk pula penegakan hukum di negara tersebut.

B. Kajian Umum tentang Pemerintahan Daerah dan Pemerintah Daerah

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan Pemerintah Daerah disini adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk

mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem NKRI.¹⁰

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yaitu:¹¹

- a. Pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yaitu memperkokoh negara kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya.
- b. Pemberian otonomi kepada daerah harus merupakan otonomi yang nyata, dinamis, dan bertanggung jawab. Nyata dan dinamis berarti untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Bertanggung jawab berarti otonomi dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan

¹⁰ Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

¹¹ Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, CV Haji Masagung, Jakarta, 1994, hal 84.

daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

- c. Asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan.
- d. Pemberian otonomi kepada daerah mengutamakan aspek keserasian antara asas desentralisasi dan dekonsentrasi disamping aspek pendemokrasian.
- e. Dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan pelaksanaan pembangunan, titik berat otonomi daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota). Hal tersebut berdasar pertimbangan bahwa Daerah Tingkat II yang langsung berhubungan dengan masyarakat, sehingga diharapkan dapat lebih mengerti dan memenuhi aspirasi masyarakat tersebut.

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak sebagai berikut:¹²

- a. mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- b. memilih pimpinan daerah;
- c. mengelola aparatur daerah;
- d. mengelola kekayaan daerah;
- e. memungut pajak daerah dan retribusi daerah;

¹² Lihat Pasal 21 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

- f. mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- g. mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan
- h. mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam Peraturan perundang-undangan.

Adapun dalam menjalankan otonomi, daerah juga memiliki kewajiban-kewajiban sebagai berikut:¹³

- a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan kualitas kehidupan, masyarakat;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k. melestarikan lingkungan hidup;
- l. mengelola administrasi kependudukan;
- m. melestarikan nilai sosial budaya;

¹³ Lihat Pasal 22 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

- n. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- o. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan ketentuan daerah lainnya. Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain.

Peraturan daerah dibuat oleh DPRD bersama-sama Pemerintah Daerah, artinya prakarsa pembuatan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD maupun Pemerintah Daerah. Khusus peraturan daerah tentang APBD rancangannya disiapkan oleh Pemerintah Daerah yang telah mencakup keuangan DPRD, untuk dibahas bersama DPRD. Peraturan daerah dan ketentuan daerah lainnya yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Peraturan daerah tertentu yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, perubahan APBD, dan tata ruang, berlakunya setelah melalui tahapan evaluasi oleh pemerintah pusat. Hal itu ditempuh dengan pertimbangan antara lain untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan daerah

lainnya, terutama peraturan daerah mengenai pajak daerah dan retribusi daerah.

C. Kajian Umum tentang Fasilitas Umum

Fasilitas umum atau yang sering juga disebut sarana dan prasarana umum atau utilitas umum merupakan fasilitas, sarana, atau bangunan penunjang yang dapat dipergunakan untuk kepentingan orang banyak.

Jenis-jenis fasilitas umum antara lain:¹⁴

- a. Jaringan jalan untuk mobilitas manusia dan angkutan barang, mencegah perambatan kebakaran serta untuk menciptakan ruang dan bangunan yang teratur.
- b. Jaringan saluran pembuangan air limbah dan tempat pembuangan sampah untuk kesehatan lingkungan.
- c. Jaringan saluran air hujan untuk pematusan (drainase) dan pencegahan banjir setempat. Dalam keadaan tidak terdapat air tanah sebagai sumber air bersih, jaringan air bersih merupakan sarana dasar.
- d. Bangunan perniagaan atau perbelanjaan yang tidak mencemari lingkungan.

¹⁴ Lihat Penjelasan Angka 5, Angka 6, dan Angka 7 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman.

- e. Bangunan pelayanan umum dan pemerintahan, pendidikan dan kesehatan, peribadatan, rekreasi dan olah raga, pemakaman, dan pertamanan.
- f. Jaringan air bersih, jaringan listrik, jaringan telepon, jaringan gas, jaringan transportasi, dan pemadam kebakaran.

D. Kajian Umum tentang Pemakaman dan Makam

Berdasarkan Pasal 1 angka 11 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006, pemakaman adalah serangkaian kegiatan yang berhubungan dengan penguburan jenazah meliputi urusan administrasi pemakaman, penyediaan dan pengaturan lokasi tempat pemakaman, pemberian bimbingan atau petunjuk serta pengawasan terhadap pelaksanaan pemakaman. Sedangkan pengertian makam adalah tempat dikuburkannya jenazah atau jasad orang yang sudah meninggal.

Pemakaman diselenggarakan untuk tujuan sebagai berikut:¹⁵

- a. untuk melaksanakan keyakinan agamanya;
- b. untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat;
- c. untuk memberikan kepastian hukum;
- d. menjaga kerapian dan keindahan;
- e. pelestarian tata budaya;
- f. mengoptimalkan Kekayaan Daerah untuk kepentingan masyarakat.

¹⁵ Lihat Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006.

Tempat pemakaman diklasifikasikan atau digolongkan berdasarkan peruntukannya. Klasifikasi tempat pemakaman meliputi:¹⁶

a. Pemakaman Umum, yang terdiri dari:

- 1) Pemakaman Umum yang dikelola dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Daerah;
- 2) Pemakaman Umum yang dikelola oleh orang pribadi atau Badan (makam swadaya). Makam swadaya berasal dari tanah wakaf, eks tanah desa, dan makam keluarga.

b. Pemakaman Khusus, yang terdiri dari:

- 1) Taman Makam Pahlawan;
- 2) Taman Makam Keluarga.

Suatu lahan atau suatu bidang tanah dapat dipergunakan sebagai tempat pemakaman jika memenuhi standarisasi tempat pemakaman seperti tercantum dalam Pasal 5 Peraturan Daerah tersebut yang meliputi:

- a. penentuan lahan dengan batas-batas yang jelas;
- b. terdapat tata letak makam dan tata jalan di dalam tempat pemakaman;
- c. terdapat pengelola dan pengurus makam;
- d. tersedia sarana dan prasarana makam yang cukup;
- e. terdapat pencatatan orang-orang yang dimakamkan; dan
- f. terdapat papan nama tempat pemakaman.

¹⁶ Lihat Pasal 4 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006.

E. Kajian Umum tentang Perumahan dan Pengembang

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992, perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan. Sedangkan pengembang adalah orang, sekelompok orang, atau badan yang membangun perumahan di lokasi tertentu baik untuk kepentingan komersil maupun sosial.

Dalam pembangunan nasional yang pada hakikatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia, perumahan dan permukiman yang layak, sehat, aman, serasi, dan teratur merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia dan merupakan faktor penting dalam peningkatan harkat dan martabat, mutu kehidupan serta kesejahteraan rakyat dalam masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Selain berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian untuk mengembangkan kehidupan dan penghidupan keluarga, perumahan juga merupakan tempat untuk menyelenggarakan kegiatan bermasyarakat dalam lingkup terbatas. Penataan ruang dan kelengkapan prasarana dan sarana lingkungan dan sebagainya, dimaksudkan agar lingkungan tersebut akan merupakan lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur serta dapat berfungsi sebagaimana diharapkan.¹⁷ Dalam hal ini, pengembang perumahan berperan cukup besar dalam mewujudkan tujuan tersebut.

¹⁷ Penjelasan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman.

Dalam Pasal 7 Undang-Undang tersebut, disebutkan bahwa setiap orang atau badan yang membangun perumahan memiliki kewajiban sebagai berikut:

- a. mengikuti persyaratan teknis, ekologis, dan administratif.

Persyaratan teknis berkaitan dengan keselamatan dan kenyamanan bangunan, dan keandalan sarana serta prasarana lingkungannya. Persyaratan ekologis berkaitan dengan keserasian dan keseimbangan, baik antara lingkungan buatan dengan lingkungan alam maupun dengan lingkungan sosial budaya, termasuk nilai-nilai budaya bangsa yang perlu dilestarikan. Persyaratan administratif berkaitan dengan pemberian izin usaha, izin lokasi, dan izin mendirikan bangunan serta pemberian hak atas tanah.

- b. melakukan pemantauan lingkungan yang terkena dampak berdasarkan rencana pemantauan lingkungan.

Pemantauan lingkungan bertujuan untuk mengetahui dampak negatif yang terjadi selama pelaksanaan pembangunan rumah atau perumahan.

- c. melakukan pengelolaan lingkungan berdasarkan rencana pengelolaan lingkungan.

Pengelolaan lingkungan bertujuan untuk dapat mengambil tindakan koreksi bila terjadi dampak negatif dari pembangunan rumah atau perumahan.

Selain kewajiban yang diatur dalam Pasal 7, kewajiban bagi pengembang yang akan membangun perumahan juga diatur dalam Pasal 24 yang meliputi:

- a. melakukan pematangan tanah, penataan penggunaan tanah, penataan penguasaan tanah, dan penataan pemilikan tanah dalam rangka penyediaan kaveling tanah matang;
- b. membangun jaringan prasarana lingkungan mendahului kegiatan membangun rumah, memelihara, dan mengelolanya sampai dengan pengesahan dan penyerahannya kepada pemerintah daerah;
- c. mengkoordinasikan penyelenggaraan penyediaan utilitas umum;
- d. membantu masyarakat pemilik tanah yang tidak berkeinginan melepaskan hak atas tanah di dalam atau disekitarnya dalam melakukan konsolidasi tanah;
- e. melakukan penghijauan lingkungan;
- f. menyediakan tanah untuk sarana lingkungan;
- g. membangun rumah.

Pemantauan dari pemerintah terhadap pengembang-pengembang yang akan mendirikan perumahan biasanya dilakukan oleh pemerintah daerah baik propinsi maupun kabupaten/kota yaitu oleh Dinas Pekerjaan Umum.

BAB III

METODE PENELITIAN

Guna kepentingan penulisan skripsi, dalam melakukan penelitian ini menggunakan beberapa metode yang bertujuan untuk mendapatkan hasil yang seobyektif mungkin. Oleh karena itu diperlukan informasi dan data-data yang akurat agar tercapai tujuan penelitian ini. Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

A. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian empiris dengan menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis yaitu dengan mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta bagaimana pelaksanaan ketentuan hukum tersebut di masyarakat. Dalam hal ini peneliti ingin mengkaji efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang penyelenggaraan pemakaman dalam hal penyediaan lahan pemakaman oleh pengembang perumahan di Kota Malang.

B. Lokasi Penelitian

Lokasi dari penelitian adalah di Kota Malang, tepatnya di Kantor Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang, Kantor Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang, dan 40 lokasi perumahan yang terletak di Kota Malang. Alasan pemilihan lokasi tersebut karena berdasarkan Peraturan Walikota Malang Nomor 48 Tahun 2008, Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang merupakan instansi yang berwenang mengurus urusan pemakaman dan berdasarkan Peraturan Walikota

Malang Nomor 46 Tahun 2008, Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang merupakan instansi yang berwenang mengurus pembangunan perumahan oleh pengembang, serta dari lokasi tersebut peneliti dapat memperoleh data dan informasi mengenai masalah yang akan diteliti.

C. Jenis Data

Jenis data yang digunakan terdiri dari data primer dan data sekunder.

- a. Data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber atau lokasi penelitian. Data primer dalam penelitian ini berupa hasil wawancara tidak terstruktur dengan Kepala Bidang Pemakaman Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang, dengan staf Bidang Tata Bangunan Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang, studi dokumentasi berkas-berkas penting dari Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang, studi dokumentasi berkas-berkas penting dari Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang, wawancara dengan 40 orang pengembang atau pengelola perumahan di Kota Malang, serta 40 orang warga perumahan di Kota Malang.
- b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dengan cara studi kepustakaan, data dari peraturan perundang-undangan, dan penelusuran melalui internet.

D. Sumber Data

- a. Data primer, diperoleh dari Kantor Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang, Kantor Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang, dan dari 40 lokasi perumahan di Kota Malang.
- b. Data sekunder, diperoleh dari peraturan perundang-undangan, buku-buku yang berkaitan dengan hukum administrasi negara, serta dari penelusuran internet.

E. Teknik Pengumpulan Data

- a. Data primer

Pengambilan data primer dilakukan dengan wawancara secara langsung dengan Kepala Bidang Pemakaman Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang, staf Bidang Tata Bangunan Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang, dengan 40 orang pengembang atau pengelola beberapa perumahan di Kota Malang dan studi dokumentasi berkas-berkas penting dari Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang, serta studi dokumentasi berkas-berkas penting dari Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang. Sebelum melakukan wawancara, penulis terlebih dahulu menyusun daftar pertanyaan yang dijadikan pedoman dalam pelaksanaan wawancara. Selain itu digunakan metode kuesioner yang dibagikan kepada 40 orang warga perumahan di Kota Malang.

b. Data sekunder

Pengambilan data sekunder dilakukan dengan cara studi kepustakaan. Hal ini dilakukan dengan mengumpulkan data melalui penelusuran bahan pustaka, mempelajari dan mengutip dari beberapa sumber data yang ada, serta dari penelusuran di internet.

F. Teknik Analisis Data

Untuk mempermudah pembahasan serta mendapatkan kesimpulan yang merupakan hasil dari penelitian di lapangan, maka penulis menggunakan metode deskriptif analitis, yaitu mengungkapkan suatu masalah, keadaan atau peristiwa apa adanya dan menyandarkan pada logika dalam bentuk uraian kalimat. Dimana penulis mendeskripsikan dan menganalisis data-data yang diperoleh di lapangan kemudian ditarik kesimpulan sesuai dengan permasalahan yang dikaji.¹⁸

G. Populasi dan Sampel

Populasi adalah keseluruhan himpunan objek dengan ciri-ciri yang sama.¹⁹ Populasi yang dijadikan bahan penelitian adalah keseluruhan individu yang terkait penelitian yaitu keseluruhan individu pada Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang, Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang, dan pengembang perumahan di Kota Malang.

¹⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Graha Indonesia, Jakarta, 1983. hal 24.

¹⁹ Saifudin Aswar, *Metodologi Penelitian*,. Pustaka Pelajar, Jakarta, 2003. hal 118.

Sampel adalah himpunan bagian atau sebagian dari populasi. Pengambilan sampel dalam penelitian ini ditentukan dengan menggunakan teknik *purposive sampling*, yaitu penarikan sampel yang dilakukan dengan cara mengambil subjek yang didasarkan pada tujuan tertentu.²⁰

Dalam penelitian ini, sampel responden yang digunakan antara lain:

- a. Kepala Bidang Pemakaman Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang.
- b. Staf Bidang Tata Bangunan Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang.
- c. 40 orang pengembang perumahan di Kota Malang yang lokasi makamnya diluar lokasi perumahan.
- d. 40 orang warga perumahan di 40 lingkungan perumahan di Kota Malang yang tidak memiliki makam didalam lokasi perumahan.

H. Definisi Operasional

- a. Efektivitas

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, efektivitas berarti ada efeknya, akibatnya, pengaruhnya, kesannya, dapat membawa hasil.²¹

- b. Peraturan Daerah

Peraturan daerah adalah peraturan yang dibuat bersama-sama oleh Pemerintah Daerah (Gubernur, Bupati, atau Walikota) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Propinsi, DPRD Kabupaten, atau DPRD Kota).

²⁰ Ibid.

²¹ Yandianto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, M2S, Bandung, 2000, hal. 96.

c. Penyelenggaraan

Pengertian penyelenggaraan menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia adalah hal, cara, hasil, atau proses kerja menyelenggarakan.²²

d. Lahan

Pengertian lahan menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia adalah tanah terbuka yang di atasnya dapat dibangun gedung-gedung, atau yang dapat digunakan tempat berladang atau bersawah, dan lain-lain.²³

e. Pemakaman

Berdasarkan Pasal 1 angka 11 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006, pemakaman adalah serangkaian kegiatan yang berhubungan dengan penguburan jenazah meliputi urusan administrasi pemakaman, penyediaan dan pengaturan lokasi tempat pemakaman, pemberian bimbingan atau petunjuk serta pengawasan terhadap pelaksanaan pemakaman.

f. Makam

Makam adalah tempat dikuburkannya jenazah atau jasad orang yang sudah meninggal.

g. Pengembang

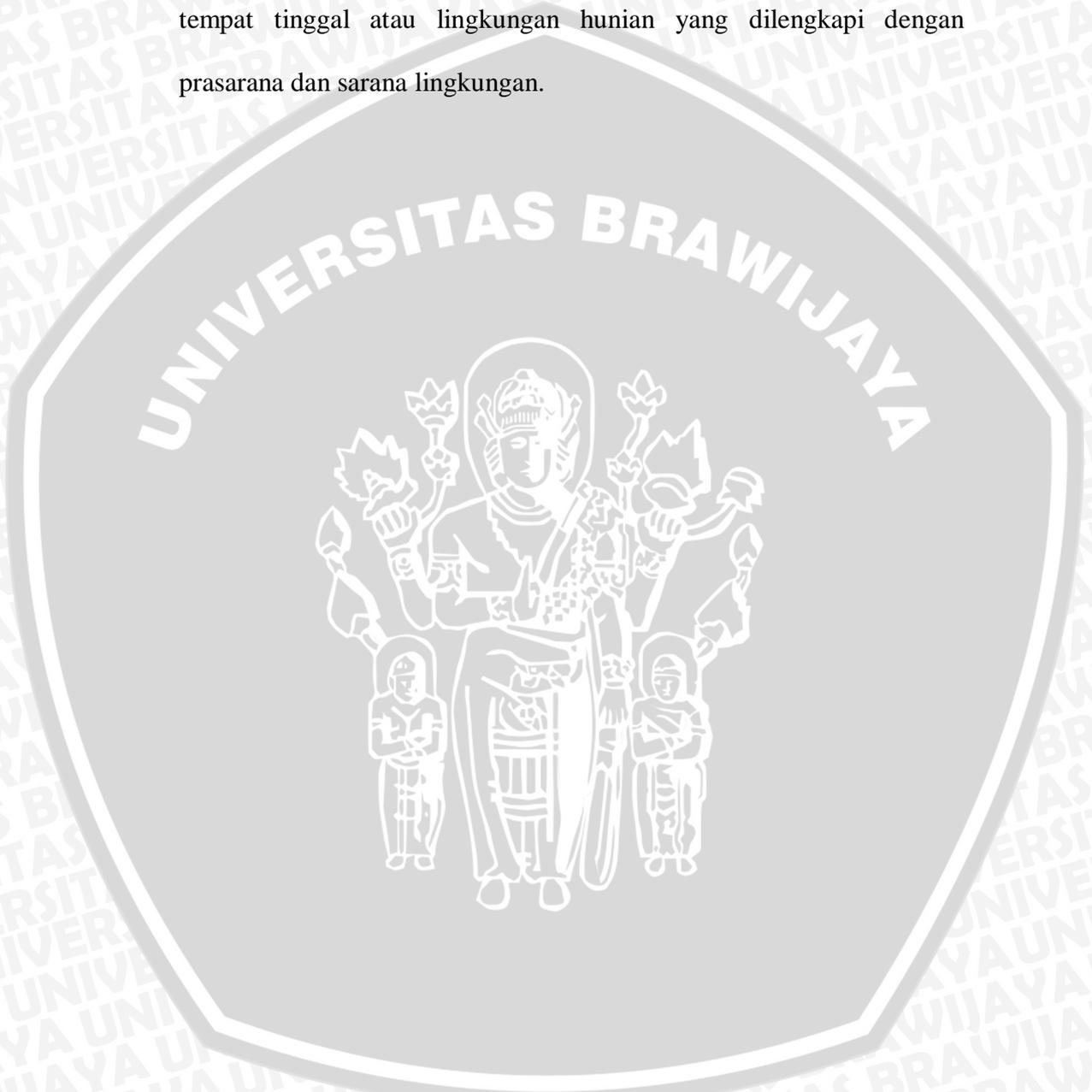
Pengembang adalah orang, sekelompok orang, atau badan yang membangun perumahan di lokasi tertentu baik untuk kepentingan komersil maupun sosial.

²² J.S. Badudu, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hal. 1251.

²³ Ibid. hal 754.

h. Perumahan

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992, perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan.



BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Perumahan di Kota Malang semakin berkembang seiring dengan semakin padatnya Kota Malang, baik karena berkembangnya jumlah penduduk Kota Malang maupun adanya pendatang dari luar kota yang suka menghabiskan liburannya di Kota Malang. Perumahan-perumahan tersebut dibangun berdasarkan berbagai macam kelas sosial, mulai dari kalangan bawah hingga kalangan atas, serta mulai dari skala kecil hingga skala besar.

Setiap pengembang yang ingin membangun perumahan di Kota Malang harus terlebih dahulu mengajukan Rencana Tapak (*Site Plan*) kepada Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang. Rencana Tapak (*Site Plan*) berisi rencana penentuan lokasi-lokasi mana saja yang akan dibangun rumah/kavling dan lokasi-lokasi mana saja yang akan dibangun sarana dan prasarana umum. Perbandingan pembangunan untuk rumah dan sarana prasarana umum adalah 60:40 dalam artian 60% (enam puluh persen) dari luas lahan yang akan dibangun berupa rumah dan 40% (empat puluh persen) berupa sarana prasarana umum.²⁴

Berdasarkan Peraturan Walikota Malang Nomor 12 Tahun 2009, Rencana Tapak (*Site Plan*) dibagi menjadi 3 macam:

²⁴ Peraturan Walikota Malang Nomor 12 Tahun 2009.

1. Rencana Tapak (*Site Plan*) dengan luas wilayah < 5000 m² pengesahannya ditandatangani oleh Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang.
2. Rencana Tapak (*Site Plan*) dengan luas wilayah 5000 m² - 10000 m² pengesahannya ditandatangani oleh Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang, Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang, dan terakhir ditandatangani oleh Walikota Malang.
3. Rencana Tapak (*Site Plan*) dengan luas wilayah > 10000 m² terlebih dahulu harus mempunyai ijin lokasi yang dikeluarkan oleh Dinas Perumahan Kota Malang kemudian pengesahannya ditandatangani oleh Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang, Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang, dan terakhir ditandatangani oleh Walikota Malang.

Dalam membangun sebuah perumahan, tidak terdapat aturan khusus mengenai luas dari setiap rumah yang akan dibangun oleh pengembang di perumahan tersebut. Mengenai ukuran serta luas rumah yang dibangun semua dikembalikan kepada kehendak masing-masing pengembang dan juga dikembalikan kepada kehendak dari calon pengguna perumahan tersebut. Sebagai contoh tipe-tipe rumah, di perumahan Cassava Regency dibangun 4 tipe rumah dengan deskripsi sebagai berikut:²⁵

²⁵ Wawancara dengan Bapak Sulikan pengembang Perumahan Cassava Regency pada tanggal 8 Desember 2010.

Tabel 1
Tipe Rumah di Perumahan Cassava Regency

No.	Tipe Rumah	Luas Bangunan	Luas Tanah
1.	36/90	36 m ²	90 m ²
2.	40/80	40 m ²	80 m ²
3.	45/100	45 m ²	100 m ²
4.	45/120	45 m ²	120 m ²

(Sumber: Data Primer, Desember 2010)

Berdasarkan data tersebut, di Perumahan Cassava Regency disediakan 4 tipe rumah yang bisa dipilih oleh calon pengguna. Menurut pengembang perumahan tersebut, tipe-tipe rumah tersebut ditentukan sendiri oleh pengembang. Namun, para calon pengguna pun bisa memilih atau memesan tipe lain berdasarkan kesepakatan antara pengembang dan calon pengguna.

Setiap pengembang yang ingin membangun perumahan di Kota Malang harus melalui prosedur sebagai berikut:²⁶

1. *Site Plan* Persil < 5000 m²

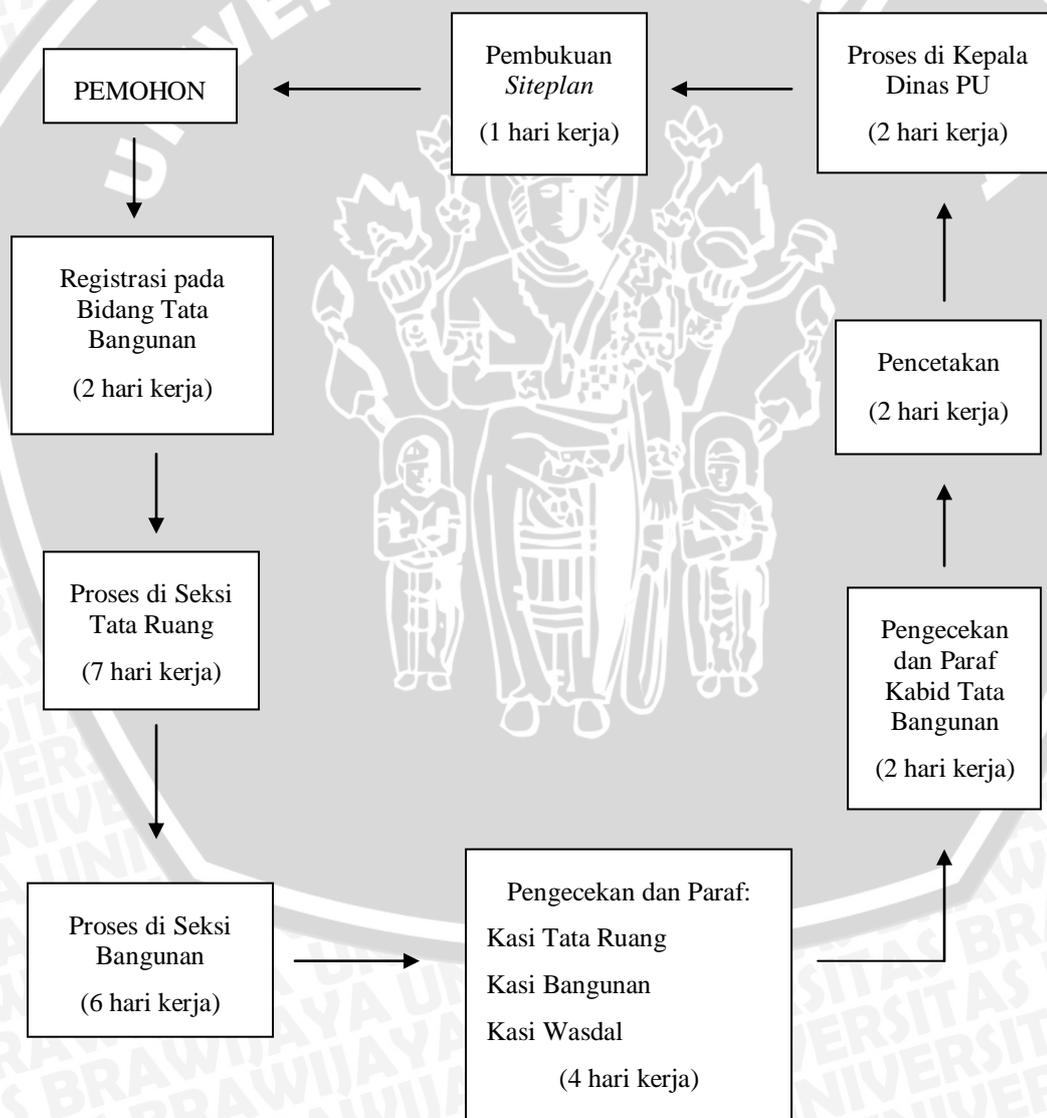
Syarat pengajuan:

- a. Mengisi formulir permohonan bermaterai cukup;
- b. Menyertakan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) sebanyak 2 (dua) lembar dengan menunjukkan KTP asli;
- c. Menyertakan fotokopi bukti kepemilikan dan atau penguasaan tanah yang telah dilegalisir oleh pejabat yang berwenang;

²⁶ Berdasarkan wawancara dengan Bapak Waskito, staf pada Bidang Tata Bangunan Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang pada tanggal 3 Nopember 2010 dan berdasarkan Keputusan Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang tentang Standar Pelayanan Publik Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang.

- d. Menyertakan denah lokasi persil (tanpa skala);
- e. Menyertakan Surat Keterangan Makam, yang menunjukkan lokasi makam yang akan digunakan apabila penghuni rumah dalam area site plan ini meninggal dunia, diketahui oleh Lurah dan Camat;
- f. Menyertakan rencana pembagian blok dan kavling (skala 1:1000).

Bagan 1
Prosedur Pengajuan *Site Plan* Persil < 5000 m²



(Sumber: Data Sekunder, diolah Nopember 2010)

Dari bagan tersebut, prosedur pengajuan *Site Plan* Persil < 5000 m² adalah sebagai berikut:

- a. Petugas Penerimaan menerima berkas permohonan yang sudah lengkap persyaratannya dan memberi nomor register dengan memberikan tanda terima permohonan pengajuan Rencana Tapak (*Site Plan*) kepada pemohon serta menolak berkas yang belum lengkap. Selanjutnya dilakukan check list oleh Seksi Pengawasan dan Pengendalian, serta pembubuhan paraf oleh Kasi Wasdal. Apabila ada persyaratan yang kurang atau tidak benar secara administrasi, maka berkas akan dikembalikan melalui surat kepada pemohon;
- b. Berkas yang sudah sesuai dan mendapat paraf dari Kasi Pengawasan dan Pengendalian, dikirim ke Kepala Bidang Tata Bangunan untuk mendapatkan disposisi atau arahan;
- c. Berkas yang sudah mendapatkan disposisi Kepala Bidang Tata Bangunan disampaikan pada Seksi Tata Ruang;
- d. Seksi Tata Ruang:
 - 1) Petugas Pembukuan melakukan pencatatan pada Buku Kendali Rencana Tapak (*Site Plan*);
 - 2) Melakukan pengecekan administrasi kepemilikan dan atau kekuasaan lahan yang direncanakan;

- 3) Petugas Survey melakukan pengukuran persil, perencanaan blok, dan rencana pembagian kavling;
 - 4) Melakukan pengecekan peruntukan/pemanfaatan ruang berdasar ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - 5) Melakukan pengecekan gambar situasi dan akses Rencana Ruang Milik Jalan (Rumija);
 - 6) Melakukan perhitungan luasan dan prosentase penggunaan lahan.
- e. Seksi Bangunan:
- 1) Melakukan pengecekan Draft Rencana Tapak (*Site Plan*);
 - 2) Melakukan pengecekan detail gambar pelengkap pada Draft Rencana Tapak (*Site Plan*).
- f. Kepala Seksi Tata Ruang, Kepala Seksi Bangunan dan Kepala Seksi Pengawasan dan Pengendalian:
- 1) Melakukan pengecekan Draft Rencana Tapak (*Site Plan*) dan gambar pelengkap;
 - 2) Memberikan paraf pada Draft Rencana Tapak (*Site Plan*) dan gambar pelengkap, apabila telah sesuai.
- g. Kepala Bidang Tata Bangunan Melakukan pengecekan Draft Rencana Tapak (*Site Plan*) dan gambar pelengkap;
- h. Proses Cetak Kalkir dan Lichtdruk (cetak biru) Rencana Tapak (*Site Plan*), rangkap 3 (tiga);

- i. Kepala Dinas:
 - 1) Melakukan pengecekan Rencana Tapak (*Site Plan*) dan gambar pelengkapanya;
 - 2) Memberikan tanda tangan pada Rencana Tapak (*Site Plan*) dan gambar pelengkapanya setelah diparaf oleh kepala Bidang Tata Bangunan dan Sekretaris Dinas;
 - j. Rencana Tapak (*Site Plan*) yang telah ditandatangani Kepala Dinas kembali ke Bidang Tata Bangunan untuk dibukukan kembali, diberi nomor, dan pengarsipan;
 - k. Rencana Tapak (*Site Plan*) diserahkan pada Pemohon.
2. *Site Plan* Persil 5000 m² – 10000m², syarat pengajuannya adalah:
- a. Mengisi formulir permohonan bermaterai cukup;
 - b. Menyertakan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) sebanyak 2 (dua) lembar dengan menunjukkan KTP asli;
 - c. Menyertakan fotokopi bukti kepemilikan dan atau penguasaan tanah yang telah dilegalisir oleh pejabat yang berwenang;
 - d. Menyertakan denah lokasi persil (tanpa skala);
 - e. Menyertakan Surat Keterangan Makam, yang menunjukkan lokasi makam yang akan digunakan apabila penghuni rumah dalam area site plan ini meninggal dunia, diketahui oleh Lurah dan Camat;
 - f. Menyertakan rencana pembagian blok dan kavling (skala 1:1000).

Bagan 2
 Prosedur Pengajuan *Site Plan* Persil 5000 m² – 10000 m²



(Sumber: Data Sekunder, diolah Nopember 2010)



Dari bagan tersebut, prosedur pengajuan *Site Plan* Persil 5000 m² – 10000 m² adalah sebagai berikut:

- a. Petugas Penerimaan menerima berkas permohonan yang sudah lengkap persyaratannya dan memberi nomor register dengan memberikan tanda terima permohonan pengajuan Rencana Tapak (*Site Plan*) kepada pemohon serta menolak berkas yang belum lengkap. Selanjutnya dilakukan check list oleh Seksi Pengawasan dan Pengendalian, serta pembubuhan paraf oleh Kasi Wasdal. Apabila ada persyaratan yang kurang atau tidak benar secara administrasi, maka berkas akan dikembalikan melalui surat kepada pemohon;
- b. Berkas yang sudah sesuai dan mendapat paraf dari Kasi Pengawasan dan Pengendalian, dikirim ke Kepala Bidang Tata Bangunan untuk mendapatkan disposisi atau arahan;
- c. Berkas yang sudah mendapatkan disposisi Kepala Bidang Tata Bangunan disampaikan pada Seksi Tata Ruang;
- d. Seksi Tata Ruang:
 - 1) Petugas Pembukuan melakukan pencatatan pada Buku Kendali Rencana Tapak (*Site Plan*);
 - 2) Melakukan pengecekan administrasi kepemilikan dan atau kekuasaan lahan yang direncanakan;

- 3) Petugas Survey melakukan pengukuran persil, perencanaan blok, dan rencana pembagian kavling;
- 4) Melakukan pengecekan peruntukan/pemanfaatan ruang berdasar ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 5) Melakukan pengecekan gambar situasi dan akses Rencana Ruang Milik Jalan (Rumija);
- 6) Melakukan perhitungan penggunaan lahan.

e. Seksi Bangunan:

- 1) Melakukan pengecekan Draft Rencana Tapak (*Site Plan*);
- 2) Melakukan pengecekan detail gambar pelengkap pada Draft Rencana Tapak (*Site Plan*).

f. Kepala Seksi Tata Ruang, Kepala Seksi Bangunan dan Kepala Seksi Pengawasan dan Pengendalian:

- 1) Melakukan pengecekan Draft Rencana Tapak (*Site Plan*) dan gambar pelengkapnya;
- 2) Memberikan paraf pada Draft Rencana Tapak (*Site Plan*) dan gambar pelengkapnya, bila sudah sesuai.

g. Kepala Bidang Tata Bangunan:

- 1) Melakukan pengecekan Draft Rencana Tapak (*Site Plan*) dan gambar pelengkapnya;

- 2) Melakukan koordinasi dengan Kepala Bidang Tata Kota BAPPEDA.
- h. Proses Cetak Kalkir dan Lichdruk (cetak biru) Rencana Tapak (*Site Plan*) rangkap 10 (sepuluh);
 - i. Kepala Dinas:
 - 1) Melakukan pengecekan Rencana Tapak (*Site Plan*) dan gambar pelengkapannya;
 - 2) Memberikan tanda tangan pada Rencana Tapak (*Site Plan*) dan gambar pelengkapannya setelah diparaf oleh kepala Bidang Tata Bangunan dan Sekretaris Dinas.
 - j. Rencana Tapak (*Site Plan*) dan kelengkapannya dikirim ke BAPPEDA;
 - k. Kepala BAPPEDA:
 - 1) Melakukan pengecekan Rencana Tapak (*Site Plan*) dan gambar pelengkapannya;
 - 2) Memberikan tanda tangan pada Rencana Tapak (*Site Plan*) dan gambar pelengkapannya setelah diparaf oleh Kepala Bidang Tata Kota BAPPEDA.
 - l. Rencana Tapak (*Site Plan*) kembali ke Dinas PU untuk dikirim ke Bagian Hukum;
 - m. Bagian Hukum:

- 1) Membuatkan konsep Keputusan Walikota mengenai Rencana Tapak (*Site Plan*) sebagaimana dimaksud pada nomor huruf l;
- 2) Menyiapkan penandatanganan Rencana Tapak (*Site Plan*) sebagai lampiran Keputusan Walikota, pada Walikota setelah mendapatkan paraf dari Kepala Bagian Hukum, Asisten Administrasi Pemerintahan dan Sekretaris Daerah.
 - n. Rencana Tapak (*Site Plan*) dan Keputusan Walikota kembali ke Dinas Pekerjaan Umum untuk dibukukan kembali, diberi nomor, dan pengarsipan;
 - o. Rencana Tapak (*Site Plan*) dan Keputusan Walikota diserahkan pada Pemohon.
3. *Site Plan* Persil > 10000 m²

Mengenai syarat dan prosedur pengajuan *Site Plan* Persil > 10000 m² hampir sama dengan pengurusan *Site Plan* pada nomor 2. Pada pengajuan *Site Plan* Persil > 10000 m² ditambahkan satu syarat yaitu menyertakan fotokopi Ijin Lokasi yang telah dilegalisir oleh pejabat yang berwenang, dalam hal ini adalah Ijin Lokasi dari Dinas Perumahan Kota Malang.

Sarana dan prasarana umum yang harus disediakan oleh pengembang dalam membangun kompleks perumahan yang juga harus tercantum dalam *Site Plan* antara lain:²⁷

1. Jaringan jalan untuk mobilitas manusia dan angkutan barang, mencegah perambatan kebakaran serta untuk menciptakan ruang dan bangunan yang teratur.
2. Jaringan saluran pembuangan air limbah dan tempat pembuangan sampah untuk kesehatan lingkungan.
3. Jaringan saluran air hujan untuk pematuan (drainase) dan pencegahan banjir setempat. Dalam keadaan tidak terdapat air tanah sebagai sumber air bersih, jaringan air bersih merupakan sarana dasar.
4. Bangunan perniagaan atau perbelanjaan yang tidak mencemari lingkungan.
5. Bangunan pelayanan umum dan pemerintahan, pendidikan dan kesehatan, peribadatan, rekreasi dan olah raga, pemakaman, dan pertamanan.
6. Jaringan air bersih, jaringan listrik, jaringan telepon, jaringan gas, jaringan transportasi, dan pemadam kebakaran.

Dari sekian banyak sarana dan prasarana umum yang harus disediakan oleh pengembang, penyediaan lahan pemakaman merupakan salah satu hal

²⁷ Lihat Penjelasan Angka 5, Angka 6, dan Angka 7 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman.

yang sifatnya penting mengingat di Kota Malang saat ini penambahan luas makam tidak sebanding dengan pertambahan jumlah penduduk setiap tahunnya. Jika hal itu dibiarkan maka lama-kelamaan penduduk Kota Malang akan kesulitan mencari lahan pemakaman bagi warga yang meninggal.

Di Kota Malang sendiri terdapat dua jenis klasifikasi makam yaitu:

1. Pemakaman Umum yang dikelola dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Kota Malang ada 9 TPU yaitu di TPU Samaan, TPU Ngujil, TPU Sukorejo, TPU Gading, TPU Kasin, TPU Sukun Gang VII, TPU Sukun Nasrani, TPU Mergosono, dan TPU Mergan.

Tabel 2

Luas Lahan Pemakaman yang Dikelola Pemkot Malang

TPU/TMP	Luas Lahan (m ²)
Sukun Nasrani	120.000
Sukun Gang VII	16.660
Mergan	41.465
Gading	3903
Kasin	77.452
Samaan	57.829
Ngujil	16.843
Sukorejo	110.674
Mergosono	15.570
Total	460.396

(Sumber: Data Primer, Nopember 2010)

Dari tabel tersebut, TPU paling luas yang dikelola oleh Pemkot Malang adalah TPU Sukun Nasrani seluas 120.000 m² yang terletak di Kecamatan Sukun. Sedangkan TPU yang paling kecil adalah TPU Gading.

2. Pemakaman Umum yang dikelola oleh orang pribadi atau Badan atau yang biasa disebut makam swadaya yang asal mula tanahnya berasal dari wakaf, eks tanah desa yang dikelola oleh kelurahan, dan makam keluarga.

Tabel 3
Luas Makam Swadaya di Kota Malang

Kecamatan	Luas Lahan (m ²)
Blimbing	346.500
Sukun	492.300
Klojen	93.100
Lowokwaru	256.600
Kedungkandang	271.500
Total	1.460.000

(Sumber: Data Primer, Nopember 2010)

Berdasarkan data diatas, makam swadaya yang paling luas terdapat di Kecamatan Sukun dengan luas 492.300 m². Sedangkan yang paling kecil terdapat di Kecamatan Klojen dengan luas 93.100 m².

Sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemakaman, setiap pengembang perumahan wajib untuk menyediakan lahan pemakaman bagi

penduduk perumahan seluas 2% (dua persen) dari 40% (empat puluh persen) dari luas tanah yang akan dibangun fasilitas umum perumahan.

Tabel 4
Lokasi Pemakaman Perumahan di Kota Malang
(n=403)

Lokasi	f	%
Menjadi satu dengan TPU sekitar	328	81
Disediakan di lokasi lain	75	19
Di dalam lokasi perumahan	0	0
Jumlah	403	100

(Sumber: Data Sekunder, diolah Desember 2010)

Namun kenyataannya, berdasarkan data diatas, tidak ada satupun perumahan di Kota Malang yang memiliki lokasi makam di dalamnya, bahkan sebanyak 328 perumahan atau 81% (delapan puluh satu persen) perumahan di Kota Malang yang lokasi makamnya menjadi satu dengan TPU yang sudah ada sehingga luas makam di Kota Malang tidak mengalami penambahan.

B. Efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemakaman dalam Hal Penyediaan Lahan Pemakaman oleh Pengembang Perumahan di Kota Malang

Dalam menilai efektivitas dari penyediaan lahan pemakaman oleh pengembang perumahan di Kota Malang, Penulis merujuk pada teori yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto dalam bukunya Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. Menurut Soerjono Soekanto, efektivitas hukum dapat dilihat dari lima faktor, yaitu faktor hukumnya sendiri, faktor

penegak hukumnya, faktor sarana dan fasilitas yang mendukung penegakan hukum, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan.

1. Faktor Hukumnya Sendiri

Faktor hukum/undang-undang/peraturan adalah faktor pertama yang akan dibahas untuk menilai efektivitas dari penyediaan lahan pemakaman oleh pengembang perumahan di Kota Malang. Seperti yang telah disampaikan pada pembahasan sebelumnya, pengaturan tentang penyediaan lahan pemakaman oleh pengembang perumahan di Kota Malang terdapat pada Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemakaman.

Untuk dapat melakukan penilaian terhadap peraturan mengenai penyediaan lahan pemakaman oleh pengembang perumahan di Kota Malang efektif atau tidak antara lain adalah: apakah peraturan yang ada cukup sistematis?, apakah peraturan yang ada cukup sinkron?, (apakah secara hirarkis tidak ada pertentangan dengan peraturan di atasnya?, apakah secara horizontal tidak ada pertentangan dengan peraturan lain yang terkait dengannya?), apakah secara kuantitatif dan kualitatif peraturan-peraturan yang mengatur tentang penyediaan lahan pemakaman oleh pengembang perumahan sudah cukup?

Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemakaman dinilai cukup sistematis karena dibuat oleh lembaga yang berwenang yakni Walikota Malang dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang.

Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 ini juga dinilai tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya yakni Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman dimana dalam undang-undang tersebut juga mengatur mengenai kewajiban pihak yang akan membangun perumahan untuk menyediakan lahan fasilitas umum berupa lahan makam. Peraturan ini merupakan peraturan baru yang menggantikan peraturan sebelumnya yakni Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Nomor 7 Tahun 1979 tentang Kuburan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Nomor 2 Tahun 1989.

Seperti yang telah penulis sampaikan di bab pendahuluan, bahwa di Kota Malang, lahan makam yang ada saat ini sangat terbatas dan penambahannya tidak sebanding dengan pertumbuhan penduduk yang terus meningkat. Berdasarkan data yang diperoleh dari Kantor Bidang Pemakaman Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang, sampai tahun 2009 luas makam yang terdapat di Kota Malang sejumlah 1.920.396 m². Jumlah tersebut tentunya sangat tidak sebanding dengan pertumbuhan jumlah penduduk Kota Malang yang sampai tahun 2009 sejumlah 837.940 orang atau angka laju

pertumbuhan penduduknya sekitar 0,98 persen per tahun.²⁸ Keadaan seperti ini tentunya bisa menimbulkan permasalahan di kemudian hari.

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Haris Anwar, Kepala Bidang Pemakaman Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang pada tanggal 3 September 2010, sekitar tahun 2005-2006 terjadi permasalahan mengenai pemakaman. Saat itu, ada salah seorang warga Perumahan Sawojajar Kota Malang yang meninggal dunia. Permasalahan muncul akibat sulitnya mencari lahan untuk memakamkan jenazah warga tersebut. Saat itu, pemakaman jenazah warga tersebut ditolak oleh beberapa Tempat Pemakaman Umum (TPU) dikarenakan seluruh lahan di beberapa TPU tersebut telah terisi. Kontan saja hal tersebut menimbulkan polemik dan keresahan di masyarakat.

Dari kondisi-kondisi tersebut, maka Pemerintah Kota Malang merumuskan solusi untuk menangani pertambahan luas makam yang tidak sebanding dengan pertambahan jumlah penduduk, salah satunya dengan melibatkan peran aktif swasta khususnya pengembang perumahan untuk menyediakan lahan pemakaman di lokasi perumahan yang dibangun yang diwujudkan dalam Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemakaman.

²⁸ <http://www.bloggerngalam.com/2010/05/19/kota-malang-dan-peluang-usahanya>. diakses pada tanggal 2 oktober 2010.

Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemakaman dimaksudkan agar:²⁹

- a. Pihak swasta dalam hal ini pengembang dapat berperan aktif menyediakan lahan pemakaman mengingat keterbatasan Pemerintah Kota Malang dalam menyediakan lahan pemakaman.
- b. Warga penghuni perumahan-perumahan di Kota Malang mendapatkan kepastian mengenai tempat dimakamkan jika suatu saat ada yang meninggal dunia.
- c. Lahan-lahan makam di Kota Malang bertambah luasnya karena adanya penambahan lokasi makam baru yang disediakan pengembang perumahan.

Efektivitas dari Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tersebut mempunyai faktor penghambat yaitu ayat (2) dan ayat (3) dari Pasal 21 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 itu sendiri. Pasal 21 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 berbunyi:

- (2) Apabila dalam kawasan tersebut tidak memungkinkan untuk disediakan utilitas umum untuk tempat pemakaman penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka pengembang perumahan/pengusaha real estate sebelum ditetapkan rencana tapak (site plan) atau Advis Planning (AP) harus menyediakan

²⁹ Hasil wawancara dengan Bapak Haris Anwar, Kepala Bidang Pemakaman Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang tanggal 3 September 2010.

lahan pengganti di tempat lain yang telah ditentukan oleh Pemerintah Daerah atau memberikan dana pengganti.

- (3) Untuk penyediaan lahan utilitas umum sebagai tempat pemakaman penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (1), apabila lahan terbatas maka Pengembang Perumahan/Pengusaha Real Estate wajib memberikan dana pengganti penyiapan lahan atau tempat pemakaman kepada Pemerintah Daerah sebanding dengan harga tanah yang seharusnya disediakan.

Pasal 21 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 memberikan celah bagi pengembang untuk tidak menyediakan lahan pemakaman di lokasi yang dibangun dan memperbolehkan menyediakannya di lokasi lain ataupun memberikan dana pengganti kepada Pemerintah Kota Malang. Sehingga pengaturan dalam Pasal 21 ayat (1) terasa tidak efektif karena kewajiban untuk menyediakan lahan pemakaman tetap saja berada pada Pemerintah Kota Malang. Padahal sebagaimana yang telah dikemukakan pada pembahasan sebelumnya bahwa Pemerintah Kota Malang memiliki keterbatasan kemampuan dalam penyediaan lahan pemakaman.

Pasal 21 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 itulah yang menyebabkan Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 ini tidak efektif dari sisi hukumnya sendiri.

2. Faktor Penegak Hukumnya

Ruang lingkup istilah “penegak hukum” adalah luas sekali, oleh karena mencakup mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum. Penegak hukum dalam hal ini adalah staf-staf pegawai pada Bidang Pemakaman Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang serta Bidang Tata Bangunan Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang.

Dalam memberikan ijin pembangunan perumahan beserta penyediaan fasilitas umum yang salah satunya berupa lahan untuk makam, petugas yang terkait telah berpedoman pada Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemakaman, Peraturan Walikota Malang Nomor 12 Tahun 2009, dan Keputusan Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang tentang Standar Pelayanan Publik Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang.

Mengenai tidak adanya satupun perumahan di Kota Malang yang memiliki lahan makam di dalam kompleks perumahannya, hal itu terjadi bukan karena pegawai di Bidang Pemakaman Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang serta Bidang Tata Bangunan Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang tidak melaksanakan kewajibannya, melainkan dikarenakan Pasal 21 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 memberikan peluang disimpanginya Pasal 21 ayat (1) yang mewajibkan setiap pengembang perumahan menyediakan lahan makam di dalam lokasi perumahan

tersebut. Sehingga apabila ada pengembang yang mengajukan *Site Plan* untuk pembangunan perumahan dimana lokasi makamnya ada diluar perumahan tersebut, maka petugas Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang tidak bisa menolak untuk memproses pengajuan *Site Plan* tersebut.

Dari sisi aparat penegak hukumnya, peneliti menyimpulkan Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 dinilai efektif.

3. Faktor Sarana dan Fasilitas yang Mendukung Penegakan Hukum

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut, antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Kalau hal-hal itu tidak terpenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan mencapai tujuannya.

Di Bidang Pemakaman Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang, sarana atau fasilitas yang ada berupa tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil nampaknya masih kurang dari yang diharapkan. Berdasarkan wawancara dengan Bapak Haris Anwar, Kepala Bidang Pemakaman Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang pada tanggal 3 September 2010, di Bidang Pemakaman

terdapat Sumber Daya Manusia (SDM) yang kurang terampil ditempatkan atau dimutasi dari instansi lain untuk bekerja di Bidang Pemakaman. Dengan SDM yang kurang memadai tersebut, Bapak Haris Anwar mengaku kesulitan untuk melakukan pendataan dan pengelolaan makam-makam jika setiap perumahan memiliki makam di lokasi perumahannya masing-masing. Dengan SDM seperti itu, Bapak Haris Anwar lebih setuju bila makam-makam warga perumahan menjadi satu dengan makam yang sudah ada. Selain itu, menurut beberapa warga yang anggota keluarganya dimakamkan di TPU yang dikelola oleh Pemkot Malang mengaku setiap bulan sering dimintai biaya oleh oknum berseragam lengkap, diluar biaya yang diatur dalam Perda Kota Malang Nomor 2 Tahun 2007, salah satunya seperti yang terjadi di TPU Samaan. Sedangkan SDM di Bidang Tata Bangunan Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang dinilai cukup memadai karena semua staf pegawai berpendidikan Sarjana Strata 1 (S1).

Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang serta Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang juga memiliki sarana atau fasilitas berupa ruangan-ruangan kantor, rumah ibadah yang memadai, dan juga ruangan arsip serta kelengkapan kerja perangkat komputer.

Dari sisi sarana dan fasilitas yang mendukung penegakan hukum, peneliti menilai SDM yang ada pada Bidang Pemakaman Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang kurang efektif.

4. Faktor Masyarakat (Pengembang Perumahan dan Warga Perumahan)

Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut.

Seperti yang telah dikemukakan pada pembahasan sebelumnya, semua perumahan di Kota Malang tidak memiliki lahan makam di lokasi perumahan tersebut. Semua perumahan tersebut lokasi makamnya berada di luar lokasi perumahan. Bahkan lokasi makam untuk warga perumahan tersebut jika ada yang meninggal menyatu dengan makam yang sudah ada.

Kondisi tersebut disebabkan karena beberapa alasan. Dari sisi pengembang perumahan, alasan utama mengapa tidak disediakan lahan pemakaman di lokasi perumahan yang dibangun adalah karena para pengembang perumahan tersebut takut jika perumahan tersebut tidak laku terjual bila ada makam di dalam lokasi perumahannya. Alasan lainnya karena lahan yang tersedia untuk fasilitas umum sudah habis untuk pembangunan taman dan fasilitas-fasilitas umum lainnya sehingga tidak ada lahan tersisa untuk penyediaan lahan makam. Selain itu pula menurut pengembang adanya penolakan dari warga perumahan jika di dalam perumahan dibangun makam.

Dari sisi warga perumahan, mereka merasa takut jika di sekitar tempat tinggal mereka terdapat makam karena kesan masyarakat terhadap makam adalah suatu tempat yang seram dan angker. Sehingga masyarakat lebih memilih membeli rumah di lokasi perumahan yang tidak ada makam di dalamnya. Hal itulah yang ditakutkan oleh pengembang perumahan.

Alasan-alasan tersebut diatas yang menyebabkan Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 ini tidak efektif dari sisi pengembang perumahan dan warga perumahan.

5. Faktor Kebudayaan

Sebagai suatu sistem, maka hukum mencakup struktur, substansi, dan kebudayaan (Lawrence M. Friedman, 1977). Struktur mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem tersebut yang mencakup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hubungan antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya, dan seterusnya. Substansi mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakkannya yang berlaku bagi pelaksanaan hukum maupun pencari keadilan. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari).

Dalam kaitannya dengan penyediaan lahan pemakaman oleh pengembang perumahan, peneliti menyoroti mengenai budaya yang hidup di masyarakat mengenai makam. Pada masyarakat yang memiliki keturunan Tionghoa seperti salah satunya di lokasi perumahan Araya, masyarakat disana beranggapan atau mempunyai kepercayaan jika di suatu lokasi dipergunakan sebagai lahan bisnis dan pada lokasi yang sama juga dipergunakan sebagai makam, maka hal itu tidak membawa keberuntungan atau hoki bagi mereka.³⁰

Budaya lain yang hidup di masyarakat berkaitan dengan makam adalah adanya anggapan bahwa makam mempunyai kesan yang seram dan angker. Hal itu dikarenakan masyarakat menganggap makam adalah tempat bagi orang yang sudah meninggal dan sebagian dari masyarakat menganggap bahwa arwah dari orang yang sudah meninggal tersebut masih ada di sekitar makam tersebut. Oleh karena itu masyarakat takut dan tidak mau tinggal di rumah yang berdekatan dengan makam.

Kedua kebudayaan yang hidup di masyarakat itulah yang menyebabkan Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 ini tidak efektif dari sisi kebudayaan masyarakat karena pengembang perumahan tentunya ingin agar perumahan yang mereka bangun laku terjual sehingga pengembang perumahan menyediakan lokasi makam diluar perumahan dan bahkan menempel pada TPU yang

³⁰ Wawancara dengan Bapak Haris Anwar, Kepala Bidang Pemakaman Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang pada tanggal 3 September 2010.

sudah ada. Hal itu menyebabkan luas makam yang ada saat ini tidak mengalami penambahan sama sekali.

Tabel 5

Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006

No.	Faktor	Pendukung	Penghambat
1.	Hukum/Peraturan		X
2.	Penegak Hukum	X	
3.	Sarana/Fasilitas	X	X
4.	Masyarakat (Pengembang dan Warga Perumahan)		X
5.	Kebudayaan		X

(Sumber: Data Primer, diolah Desember 2010)

Berdasarkan tabel tersebut, hukum/peraturan menjadi faktor penghambat efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 karena dalam Peraturan Daerah tersebut selain mewajibkan pengembang menyediakan lokasi makam di dalam perumahan juga memberikan celah kepada pengembang untuk menyediakan lokasi makam diluar lokasi perumahan yang dimuat dalam Pasal 21 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Daerah tersebut.

Penegak hukum menjadi faktor pendukung efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 karena para staf pegawai pada Bidang Pemakaman Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang serta Bidang Tata Bangunan Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang dalam memberikan ijin pembangunan perumahan beserta penyediaan fasilitas

umum yang salah satunya berupa lahan untuk makam telah berpedoman pada Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemakaman, Peraturan Walikota Malang Nomor 12 Tahun 2009, dan Keputusan Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang tentang Standar Pelayanan Publik Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang.

Sarana atau fasilitas menjadi faktor pendukung dan penghambat efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006. Menjadi faktor pendukung karena adanya fasilitas ruangan dan kelengkapan peralatan kerja yang memadai. Menjadi faktor penghambat karena beberapa staf pegawai di Bidang Pemakaman Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang kurang berkompeten.

Masyarakat (Pengembang dan Warga Perumahan) menjadi faktor penghambat efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 karena ketakutan masyarakat jika tempat tinggalnya berdekatan dengan makam yang menyebabkan pengembang perumahan tidak menyediakan lokasi makam di dalam area perumahan.

Kebudayaan menjadi faktor penghambat efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 karena kepercayaan masyarakat keturunan Tionghoa yang menganggap jika di lokasi bisnis terdapat makam maka hal itu tidak membawa hoki dan adanya anggapan bahwa makam mempunyai kesan yang seram dan angker.

C. Hambatan dalam Efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemakaman dalam Hal Penyediaan Lahan Pemakaman oleh Pengembang Perumahan di Kota Malang

Hambatan dalam pelaksanaan Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemakaman dalam hal penyediaan lahan pemakaman oleh pengembang perumahan di Kota Malang yakni:

1. Inkonsistensi Pasal 21 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006

Yang dimaksud inkonsistensi dalam hal ini adalah adanya ketidakkonsistenan atau ketidaktegasan aturan dari Pasal 21 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006. Dalam Pasal 21 ayat (1) diatur bahwa setiap pengembang perumahan wajib untuk menyediakan lahan pemakaman bagi penduduk perumahan seluas 2% (dua persen) dari 40% (empat puluh persen) dari luas tanah yang akan dibangun fasilitas umum perumahan. Pengaturan dalam Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemakaman dimaksudkan agar:³¹

- a. Pihak swasta dalam hal ini pengembang dapat berperan aktif menyediakan lahan pemakaman mengingat keterbatasan

³¹ Hasil wawancara dengan Bapak Haris Anwar, Kepala Bidang Pemakaman Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang tanggal 3 September 2010.

Pemerintah Kota Malang dalam menyediakan lahan pemakaman.

- b. Warga penghuni perumahan-perumahan di Kota Malang mendapatkan kepastian mengenai tempat dimakamkan jika suatu saat ada yang meninggal dunia.
- c. Lahan-lahan makam di Kota Malang bertambah luasnya karena adanya penambahan lokasi makam baru yang disediakan pengembang perumahan.

Namun, dalam pelaksanaannya Pasal 21 ayat (1) tersebut menemui kendala. Pasal 21 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 memberikan celah bagi pengembang untuk tidak menyediakan lahan pemakaman di lokasi yang dibangun dan memperbolehkan menyediakannya di lokasi lain ataupun memberikan dana pengganti kepada Pemerintah Kota Malang.

Tabel 6
Lokasi Pemakaman Beberapa Perumahan
(n=40)

Lokasi	f	%
Menjadi satu dengan TPU sekitar	30	75
Disediakan di lokasi lain	10	25
Di dalam lokasi perumahan	0	0
Jumlah	40	100

Sumber: Data Primer, diolah Desember 2010

Berdasarkan data diatas, tidak ada satupun perumahan di Kota Malang yang memiliki lokasi makam di dalamnya, bahkan sebanyak

75% dari lokasi perumahan yang dijadikan sampel penelitian lokasi makamnya menjadi satu dengan TPU yang sudah ada sehingga luas makam di Kota Malang tidak mengalami penambahan. Pengaturan dalam Pasal 21 ayat (1) terasa tidak efektif karena kewajiban untuk menyediakan lahan pemakaman tetap saja berada pada Pemerintah Kota Malang. Padahal sebagaimana yang telah dikemukakan pada pembahasan sebelumnya bahwa Pemerintah Kota Malang memiliki keterbatasan kemampuan dalam penyediaan lahan pemakaman.

2. Kesulitan Pemasaran Perumahan

Kendala kedua dalam pelaksanaan Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemakaman muncul dari pihak pengembang perumahan.

Tabel 7

Pengetahuan Pengembang mengenai Kewajiban Menyediakan Lahan Pemakaman di Dalam Lokasi Perumahan

(n=40)

Kriteria	f	%
Tahu	40	100
Tidak Tahu	0	0
Jumlah	40	100

Sumber: Data Primer, diolah Desember 2010

Berdasarkan tabel diatas, seluruh pengembang perumahan yang dijadikan responden dalam penelitian ini mengaku mengetahui kewajiban untuk menyediakan lahan pemakaman di dalam lokasi

perumahan yang dibangun. Setiap pengembang perumahan pasti ingin agar perumahan yang dibangunnya bisa laku terjual seluruhnya.

Tabel 8
Alasan Pengembang Tidak Menyediakan Lokasi Makam
di Dalam Perumahan
(n=40)

Alasan	f	%
Kesulitan memasarkan rumah	35	88
Penolakan dari warga perumahan	5	12
Jumlah	40	100

Sumber: Data Primer, diolah Desember 2010

Dari data diatas, berdasarkan wawancara dengan para pengembang perumahan mengenai alasan tidak menyediakan lahan makam di dalam perumahan, 88% responden menjabarkan akan mengalami kesulitan dalam pemasaran perumahan tersebut nantinya. Sedangkan 12% responden mengaku ada penolakan dari warga perumahan. Para pengembang yang memiliki lahan perumahan yang kebetulan berdekatan dengan lokasi makam mengaku pernah mengalami kesulitan dalam menjual rumah yang bersebelahan dengan makam. Rumah tersebut akhirnya dapat terjual setelah dibangun tembok yang cukup tinggi diantara rumah dan makam. Atas dasar itulah para pengembang khawatir rumah yang dijual tidak akan laku bila lokasi makam untuk warga perumahan disediakan di dalam lokasi perumahan sehingga mereka lebih memilih untuk lokasi makamnya menjadi satu dengan TPU yang sudah ada dan ada pula pengembang

yang menyediakan lahan makam di lokasi lain bagi warga perumahannya.

3. Kebudayaan warga perumahan berkaitan dengan makam dan sikap acuh warga perumahan

Faktor ini adalah kendala lain yang ditemukan dalam pelaksanaan Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemakaman.

Tabel 9
Perlu Tidaknya Perumahan Memiliki Lahan Makam Sendiri untuk
Warga Perumahan
(n=40)

Kriteria	f	%
Perlu	40	100
Tidak Perlu	0	0
Jumlah	40	100

Sumber: Data Primer, diolah Desember 2010

Dari data diatas, keseluruhan warga perumahan yang menjadi responden penelitian mengatakan setiap perumahan perlu untuk memiliki lahan makam sendiri untuk kemakmuran warga perumahan itu sendiri dan agar warga perumahan tidak perlu susah-susah untuk mencari lahan pemakaman jika ada yang meninggal dunia.

Tabel 10

Sikap Warga Perumahan terhadap Penyediaan Makam
di dalam Lokasi Perumahan

(n=40)

Sikap	f	%
Setuju	3	7
Menolak	37	93
Jumlah	40	100

Sumber: Data Primer, diolah Desember 2010

Dari data diatas, keseluruhan warga perumahan yang menjadi responden memang memandang perlu setiap perumahan memiliki makam sendiri untuk warganya. Namun, hanya 3 orang atau 7% yang setuju jika makam tersebut disediakan di dalam lokasi perumahan dan sebanyak 37 orang atau 93% menolak dengan berbagai alasan.

Tabel 11

Alasan Warga Perumahan Menolak Makam di dalam Perumahan

(n=40)

Alasan	f	%
Tidak nyaman/takut	39	97
Tidak membawa hoki	1	3
Jumlah	40	100

Sumber: Data Primer, diolah Desember 2010

Berdasarkan data tersebut, pada masyarakat yang memiliki keturunan Tionghoa seperti salah satunya di lokasi perumahan Araya, masyarakat disana beranggapan atau mempunyai kepercayaan jika di suatu lokasi dipergunakan sebagai lahan bisnis dan pada lokasi yang

sama juga dipergunakan sebagai makam, maka hal itu tidak membawa keberuntungan atau hoki bagi mereka.³²

Selain faktor tersebut, ada budaya lain yang hidup di masyarakat yaitu adanya anggapan bahwa makam mempunyai kesan yang seram dan angker. Hal itu dikarenakan masyarakat menganggap makam adalah tempat bagi orang yang sudah meninggal dan sebagian dari masyarakat menganggap bahwa arwah dari orang yang sudah meninggal tersebut masih ada di sekitar makam tersebut. Oleh karena itu masyarakat takut dan tidak mau tinggal di rumah yang berdekatan dengan makam.

Tabel 12
Fasilitas Umum yang Penting Disediakan oleh Pengembang Perumahan
(n=40)

Kriteria	f	%
Taman	20	50
Sarana Kesehatan	6	15
Sarana Pendidikan dan Keagamaan	14	35
Jumlah	40	100

Sumber: Data Primer, diolah Desember 2010

Berdasarkan data diatas, beberapa warga perumahan juga bersikap acuh terhadap keberadaan makam karena bagi beberapa warga perumahan tersebut, fasilitas umum yang menurut mereka penting untuk disediakan oleh pengembang adalah berupa taman,

³² Wawancara dengan Bapak Haris Anwar, Kepala Bidang Pemakaman Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang pada tanggal 3 September 2010.

sarana kesehatan, serta sarana pendidikan dan keagamaan. Sehingga, bagi pengembang perumahan juga merasa tidak perlu untuk menyediakan lahan makam bagi warga perumahan.³³

D. Upaya Mengatasi Hambatan dalam Efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemakaman dalam Hal Penyediaan Lahan Pemakaman oleh Pengembang Perumahan di Kota Malang

Adanya hambatan dalam pelaksanaan Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemakaman maka harus ada pula upaya untuk mengatasinya. Adapun upaya yang dapat dilakukan antara lain:

1. Revisi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemakaman

Seperti yang telah diuraikan dalam pembahasan sebelumnya, untuk mengatasi penambahan luas makam yang tidak sebanding dengan penambahan jumlah penduduk dan mengatasi keterbatasan Pemerintah Kota Malang dalam penyediaan lahan pemakaman, maka peran swasta dalam hal ini pengembang perumahan dilibatkan dalam penyediaan lahan pemakaman. Hal itu tercantum dalam Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemakaman. Dalam Pasal 21 ayat (1) tersebut

³³ Wawancara dengan pengembang perumahan Bapak Sulikan pada tanggal 8 Desember 2010.

terdapat ketentuan bahwa setiap pengembang perumahan wajib menyediakan lahan pemakaman seluas 2% (dua persen) dari 40% (empat puluh persen) luas lahan untuk fasilitas umum perumahan di lokasi perumahan tersebut.

Namun, ternyata tidak ada satupun perumahan di Kota Malang yang lokasi makamnya berada di dalam lokasi perumahan. Beberapa perumahan memiliki lokasi makam di tempat lain dan tidak sedikit pula perumahan yang lokasi makamnya menjadi satu dengan TPU yang sudah ada. Hal ini terjadi karena diperbolehkannya hal tersebut dilakukan oleh pengembang sebagaimana tercantum dalam Pasal 21 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tersebut.

Oleh karena itu, menurut penulis untuk mengatasi hambatan tersebut harus dilakukan revisi terhadap Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemakaman. Dalam revisi Peraturan Daerah tersebut nantinya perlu dicantumkan aturan yang tegas bahwa pengembang perumahan wajib untuk menyediakan lahan pemakaman sendiri tanpa ada pengecualian. Aturan lain yang dapat dicantumkan adalah larangan bagi pengembang perumahan untuk menjadikan lahan makam bagi warga perumahannya menjadi satu dengan TPU yang sudah ada. Pengaturan yang tegas itu tentunya bertujuan agar luas makam di Kota Malang bertambah jumlahnya sehingga masyarakat tidak kesulitan lagi mencari lahan makam jika ada yang meninggal nantinya.

2. Penataan lokasi makam di dalam perumahan

Alasan yang paling banyak dikemukakan oleh pengembang perumahan perihal tidak adanya lokasi makam di dalam perumahan adalah karena sulitnya pemasaran perumahan tersebut nantinya. Untuk mengatasi hambatan tersebut, menurut penulis upaya yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan penataan lokasi makam di dalam perumahan.

Pengembang perumahan dapat menyediakan lahan pemakaman bagi warga perumahannya dengan cara meletakkan lahan untuk makamnya di bagian belakang perumahan. Di lokasi tersebut dapat juga dibangun tembok-tembok yang tinggi yang mengelilingi lokasi makam tersebut. Selain itu di sekitar makam tersebut dapat juga disediakan penerangan yang cukup dan juga ditanam tanaman-tanaman hias atau fasilitas-fasilitas umum lainnya untuk menghilangkan kesan seram dan angker dari makam. Sehingga warga perumahan tidak merasa takut jika di lokasi perumahannya terdapat makam. Selain itu di lokasi tersebut dapat juga dimanfaatkan untuk pembangunan fasilitas-fasilitas umum lain agar tidak ada lahan kosong yang terbuang percuma. Cara lain yang dapat dilakukan oleh pengembang perumahan adalah dengan cara memasarkan rumah yang berdekatan dengan makam dengan harga yang lebih murah dibanding rumah lainnya di perumahan tersebut sehingga pengembang perumahan tidak mengalami kesulitan dalam pemasaran perumahannya.

3. Mengenakan sanksi administrasi terhadap pengembang perumahan

Menurut penulis, sanksi administrasi yang dapat dikenakan kepada pengembang perumahan yang tidak menyediakan lokasi makam di dalam perumahan, terutama yang lokasi makamnya menjadi satu dengan TPU yang sudah ada antara lain:

- a. Penundaan pemberian ijin pembangunan perumahan diberlakukan selama pengembang perumahan yang bersangkutan tidak memenuhi prosedur penyediaan lahan makam sebagaimana yang tercantum dalam Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006.
- b. Pencabutan ijin pembangunan perumahan. Mengenai pencabutan ijin ini tentunya harus dipikirkan dan dianalisa terlebih dahulu secara menyeluruh agar tidak merugikan banyak pihak dan nantinya tidak menimbulkan permasalahan baru.
- c. Rekomendasi untuk tidak memberi ijin pembangunan perumahan lagi bagi pengembang yang tidak menyediakan lokasi makam di dalam perumahan terutama yang lokasi makamnya menjadi satu dengan TPU yang sudah ada. Hal ini bertujuan untuk memberi efek jera kepada pengembang tersebut dan juga pembelajaran bagi pengembang perumahan lain agar benar-benar mematuhi ketentuan mengenai

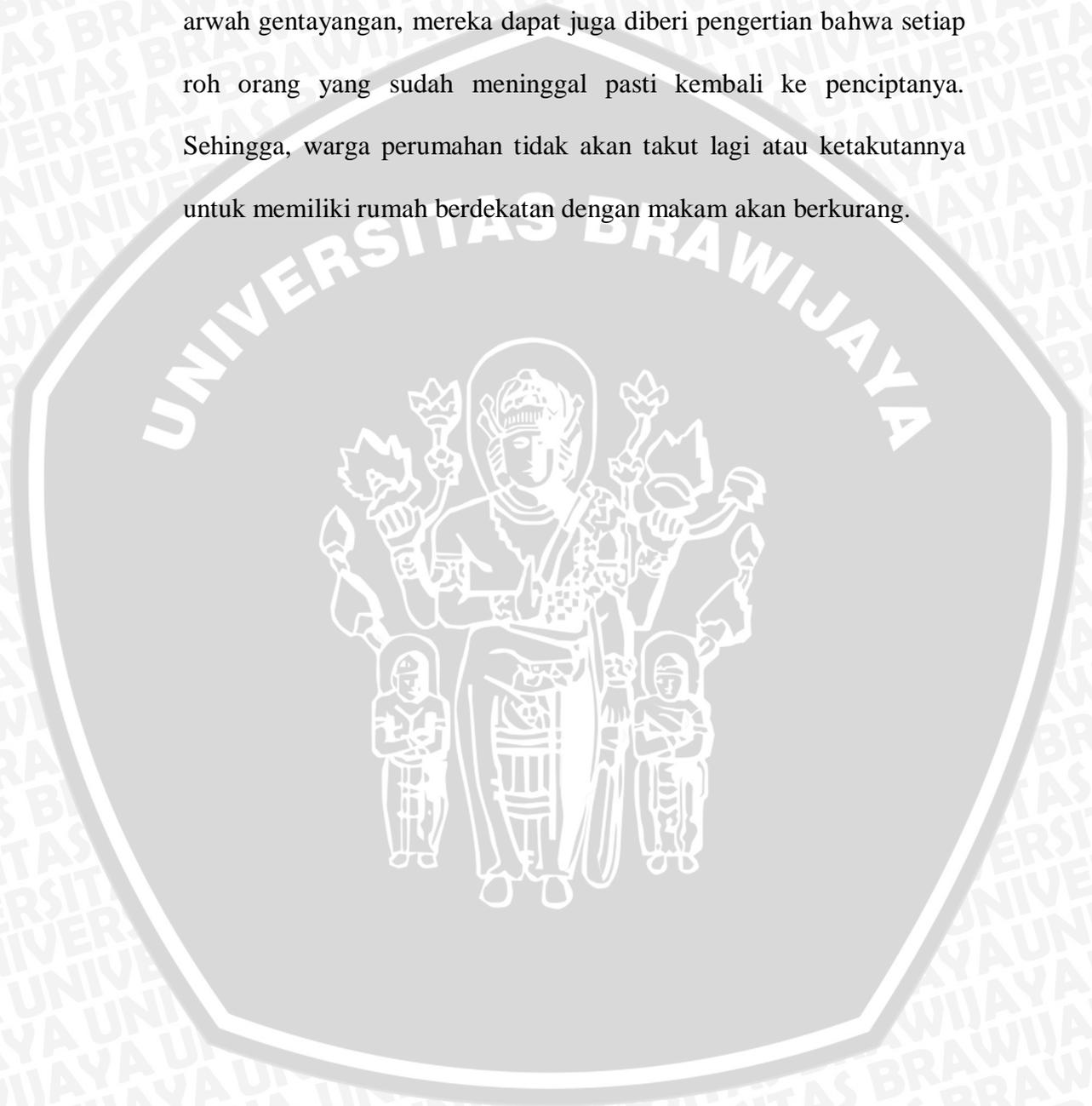
penyediaan lahan makam sebagaimana yang tercantum dalam Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006.

4. Sosialisasi kepada warga perumahan mengenai pentingnya pengadaan lokasi makam

Sikap acuh warga perumahan terhadap tersedianya makam dan penolakan serta ketakutan warga perumahan jika tinggal berdekatan dengan makamlah yang menyebabkan pengembang perumahan tidak menyediakan makam di dalam lokasi perumahannya. Padahal penyediaan lokasi makam oleh pengembang sangat dibutuhkan mengingat tidak sebandingnya penambahan luas makam dengan penambahan jumlah penduduk. Untuk itulah perlu adanya sosialisasi kepada warga perumahan mengenai pentingnya penyediaan lahan makam.

Sosialisasi yang diberikan kepada warga perumahan berupa penjelasan mengenai kondisi makam di Kota Malang yang penambahan luasnya tidak sebanding dengan penambahan jumlah penduduk. Warga perumahan diberi pengertian apabila kondisi tersebut dibiarkan, maka lama-kelamaan lahan makam di Kota Malang akan habis dan apabila ada penduduk yang meninggal maka akan kesulitan untuk mencari lahan makam. Dengan dibangunnya lokasi makam di perumahan tersebut, maka warga perumahan jika suatu saat ada yang meninggal dunia maka tidak perlu khawatir lagi mengenai lokasi makam karena sudah disediakan oleh pengembang perumahan

tersebut. Warga perumahan juga dapat diberi pengertian bahwa setiap orang yang bernyawa di dunia ini pasti suatu saat pasti akan merasakan mati serta mengenai ketakutan warga perumahan mengenai banyaknya arwah gentayangan, mereka dapat juga diberi pengertian bahwa setiap roh orang yang sudah meninggal pasti kembali ke penciptanya. Sehingga, warga perumahan tidak akan takut lagi atau ketakutannya untuk memiliki rumah berdekatan dengan makam akan berkurang.



BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Dari hasil penelitian yang dilakukan, maka peneliti mengambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 dipengaruhi oleh lima faktor yaitu pertama, hukum/peraturan menjadi faktor penghambat efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 karena dalam Peraturan Daerah tersebut selain mewajibkan pengembang menyediakan lokasi makam di dalam perumahan juga memberikan celah kepada pengembang untuk menyediakan lokasi makam diluar lokasi perumahan yang dimuat dalam Pasal 21 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Daerah tersebut. Kedua, penegak hukum menjadi faktor pendukung efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 karena instansi Bidang Pemakaman Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang serta Bidang Tata Bangunan Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang telah berpedoman pada aturan hukum yang berlaku. Ketiga, sarana atau fasilitas menjadi faktor pendukung dan penghambat efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006. Menjadi faktor pendukung karena adanya fasilitas ruangan dan kelengkapan peralatan kerja yang memadai. Menjadi faktor penghambat karena beberapa staf pegawai di

Bidang Pemakaman Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang kurang berkompeten. Keempat, masyarakat (Pengembang dan Warga Perumahan) menjadi faktor penghambat efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 karena ketakutan masyarakat jika tempat tinggalnya berdekatan dengan makam yang menyebabkan pengembang perumahan tidak menyediakan lokasi makam di dalam area perumahan. Kelima, kebudayaan menjadi faktor penghambat efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 karena kepercayaan masyarakat keturunan Tionghoa yang menganggap jika di lokasi bisnis terdapat makam maka hal itu tidak membawa hoki dan adanya anggapan bahwa makam mempunyai kesan yang seram dan angker.

2. Hambatan dalam pelaksanaan Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemakaman antara lain adanya ketidaktegasan aturan dalam Pasal 21 Peraturan Daerah tersebut, adanya kesulitan pemasaran perumahan yang dialami pengembang bila ada lahan makam di dalamnya, dan adanya penolakan dari warga perumahan bila ada lahan makam di dalam perumahan serta sikap acuh dari warga perumahan terhadap keberadaan lahan makam.
3. Upaya untuk mengatasi hambatan dalam pelaksanaan Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemakaman antara lain dilakukan revisi terhadap Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tersebut dengan

mencantumkan aturan yang tegas bagi pengembang untuk menyediakan lahan makam, penataan lahan makam yang strategis jika diletakkan di dalam lokasi perumahan, serta sosialisasi kepada masyarakat mengenai pentingnya penyediaan lokasi makam di dalam perumahan.

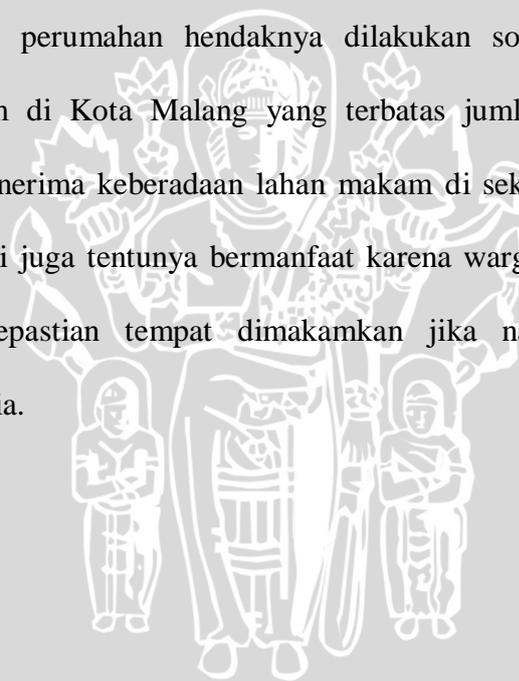
B. SARAN

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh beberapa pihak, antara lain:

1. Revisi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 harus sesegera mungkin dilakukan dengan memperketat lagi aturan mengenai penyediaan lahan makam oleh pengembang perumahan karena kenyataannya masih banyak pengembang perumahan yang tidak mematuhi aturan tersebut. Jika revisi Peraturan Daerah tersebut tidak bisa dilakukan dalam waktu dekat maka instansi yang terkait hendaknya menegakkan ketentuan sanksi bagi pengembang yang tidak menyediakan lahan makam sebagaimana diatur dalam Pasal 30 Peraturan Daerah tersebut.
2. Instansi yang terkait dalam hal ini Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang hendaknya jangan lagi memberi ijin pembangunan perumahan jika lokasi makam perumahan tersebut nantinya tidak berada di lokasi perumahan ataupun menjadi satu dengan TPU yang sudah ada. Hal ini bertujuan agar luas lahan makam di Kota Malang bertambah jumlahnya sehingga

nantinya masyarakat dan warga perumahan tidak kesulitan mencari lahan makam.

3. Para pengembang perumahan hendaknya jangan semata-mata mengedepankan keuntungan bisnis saja melainkan harus pula berperan aktif membantu Pemerintah Kota Malang dalam hal penyediaan lahan makam dengan cara menyediakan lahan untuk tempat pemakaman warga perumahannya. Hal ini juga bertujuan untuk menghindari permasalahan lahan makam jika ada warga perumahan yang meninggal dunia nantinya.
4. Kepada warga perumahan hendaknya dilakukan sosialisasi mengenai kondisi makam di Kota Malang yang terbatas jumlahnya agar warga perumahan menerima keberadaan lahan makam di sekitar tempat tinggal mereka. Hal ini juga tentunya bermanfaat karena warga perumahan akan mempunyai kepastian tempat dimakamkan jika nantinya ada yang meninggal dunia.



DAFTAR PUSTAKA

J.S. Badudu, 2001, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Kelsen, Hans, 2007, *Teori Umum Hukum dan Negara*, Bee Media Indonesia, Jakarta.

Philipus M. Hadjon dkk, 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Ronny Hanitijo Soemitro, 1983, *Metodologi Penelitian Hukum*, Graha Indonesia, Jakarta.

Saifudin Aswar, 2003, *Metodologi Penelitian*, Pustaka Pelajar, Jakarta.

Soerjono Soekanto, 1985, *Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi*, Remadja Karya CV, Bandung.

Soerjono Soekanto, 2002, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali, Jakarta.

W.J.S., 1984, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.

Yandianto, 2000, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, M2S, Bandung.

Departemen Pendidikan Nasional, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Balai Pustaka, Jakarta.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1989, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.

Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, 1994, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, CV Haji Masagung, Jakarta.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman, 1992, Jakarta.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, 2004, Jakarta.

Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemakaman, 2006, Malang.

Peraturan Walikota Malang Nomor 12 Tahun 2009 tentang Prosedur Pembangunan Perumahan, 2009, Malang.

Keputusan Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang Nomor 188.47/35.73.301/2009 tentang Standar Pelayanan Publik Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang, 2009, Malang.

INTERNET

Jati Seputro, 2009, *Kota Malang dan Peluang Usahanya*, <http://www.bloggerngalam.com/2010/05/19> (2 Oktober 2010)

Kompas Gramedia, 2009, *Wah... Kota Malang Kesulitan Lahan Pemakaman*, <http://regional.kompas.com/read/2009/10/05/08353731> (2 Oktober 2010)



LEMBAR PERSETUJUAN

EFEKTIVITAS PASAL 21 AYAT (1) PERATURAN DAERAH KOTA
MALANG NOMOR 3 TAHUN 2006 TENTANG PENYELENGGARAAN
PEMAKAMAN DALAM HAL PENYEDIAAN LAHAN PEMAKAMAN OLEH
PENGEMBANG PERUMAHAN DI KOTA MALANG

(Studi di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang)

Oleh:

MUHAMAD IRFAN AKHRIANSYAH

NIM. 0710110156

Disetujui pada tanggal:

Pembimbing Utama

A. Dimiyati, SH. MH.

NIP. 19461214 197603 1 003

Pembimbing Pendamping

Agus Yulianto, SH. MH.

NIP. 19590717 198601 1 001

Mengetahui

Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara

Agus Yulianto, SH. MH.

NIP. 19590717 198601 1 001

LEMBAR PENGESAHAN

EFEKTIVITAS PASAL 21 AYAT (1) PERATURAN DAERAH KOTA
MALANG NOMOR 3 TAHUN 2006 TENTANG PENYELENGGARAAN
PEMAKAMAN DALAM HAL PENYEDIAAN LAHAN PEMAKAMAN OLEH
PENGEMBANG PERUMAHAN DI KOTA MALANG

(Studi di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang)

Disusun oleh:

MUHAMAD IRFAN AKHRIANSYAH

NIM. 0710110156

Sripsi ini telah disahkan oleh Dosen Pembimbing pada tanggal:

Pembimbing Utama

A. Dimiyati, SH. MH.
NIP. 19461214 197603 1 003

Ketua Majelis Penguji

Agus Yulianto, SH. MH.
NIP. 19590717 198601 1 001

Pembimbing Pendamping

Agus Yulianto, SH. MH.
NIP. 19590717 198601 1 001

Ketua Bagian
Hukum Administrasi Negara

Agus Yulianto, SH. MH.
NIP. 19590717 198601 1 001

Mengetahui

Dekan

Dr. Sihabudin, SH. MH

NIP. 19591216 198503 1 001

KATA PENGANTAR

Segala puji penulis panjatkan hanya kehadiran Tuhan Yang Maha Kuasa yang telah memberikan rahmat dan karunia yang tiada henti hingga penulis dapat sampai pada tahap ini, khususnya dengan selesainya skripsi ini.

Terima kasih penulis sampaikan kepada:

1. Bapak Dr. Sihabudin, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Bapak A. Dimiyati, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Utama, atas bimbingan dan kesabarannya.
3. Bapak Agus Yulianto, S.H., M.H. selaku Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara dan selaku Dosen Pembimbing Pendamping, atas bimbingan dan motivasinya.
4. Pihak-pihak lain yang turut membantu selesainya skripsi ini, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Penulis yakin skripsi ini masih sangat jauh dari kata sempurna, sehingga masukan dan kritik akan selalu penulis harapkan untuk memperbaiki skripsi ini.

Akhir kata penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya jika dalam proses pembuatan skripsi ini penulis melakukan kesalahan baik yang disengaja ataupun tidak disengaja.

Semoga Tuhan Yang Maha Esa mengampuni kesalahan kita dan berkenan menunjukkan jalan yang benar.

Malang, Maret 2011

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
Lembar Persetujuan	i
Lembar Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	iv
Daftar Tabel	vi
Daftar Bagan	vii
Daftar Lampiran	viii
Abstraksi	ix
Bab I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	8
E. Sistematika Penulisan	8
Bab II KAJIAN PUSTAKA	
A. Kajian Umum tentang Efektivitas	11
B. Kajian Umum tentang Pemerintahan Daerah dan Pemerintah Daerah	16
C. Kajian Umum tentang Fasilitas Umum	21
D. Kajian Umum tentang Pemakaman dan Makam	22
E. Kajian Umum tentang Perumahan dan Pengembang	24
Bab III METODE PENELITIAN	27
Bab IV HASIL DAN PEMBAHASAN	
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	34
B. Efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemakaman	

dalam Hal Penyediaan Lahan Pemakaman oleh Pengembang Perumahan di Kota Malang	49
C. Hambatan dalam Pelaksanaan Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemakaman dalam Hal Penyediaan Lahan Pemakaman oleh Pengembang Perumahan di Kota Malang	63
D. Upaya Mengatasi Hambatan dalam Pelaksanaan Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemakaman dalam Hal Penyediaan Lahan Pemakaman oleh Pengembang Perumahan di Kota Malang	70

Bab V PENUTUP

A. Kesimpulan	76
B. Saran	78

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN



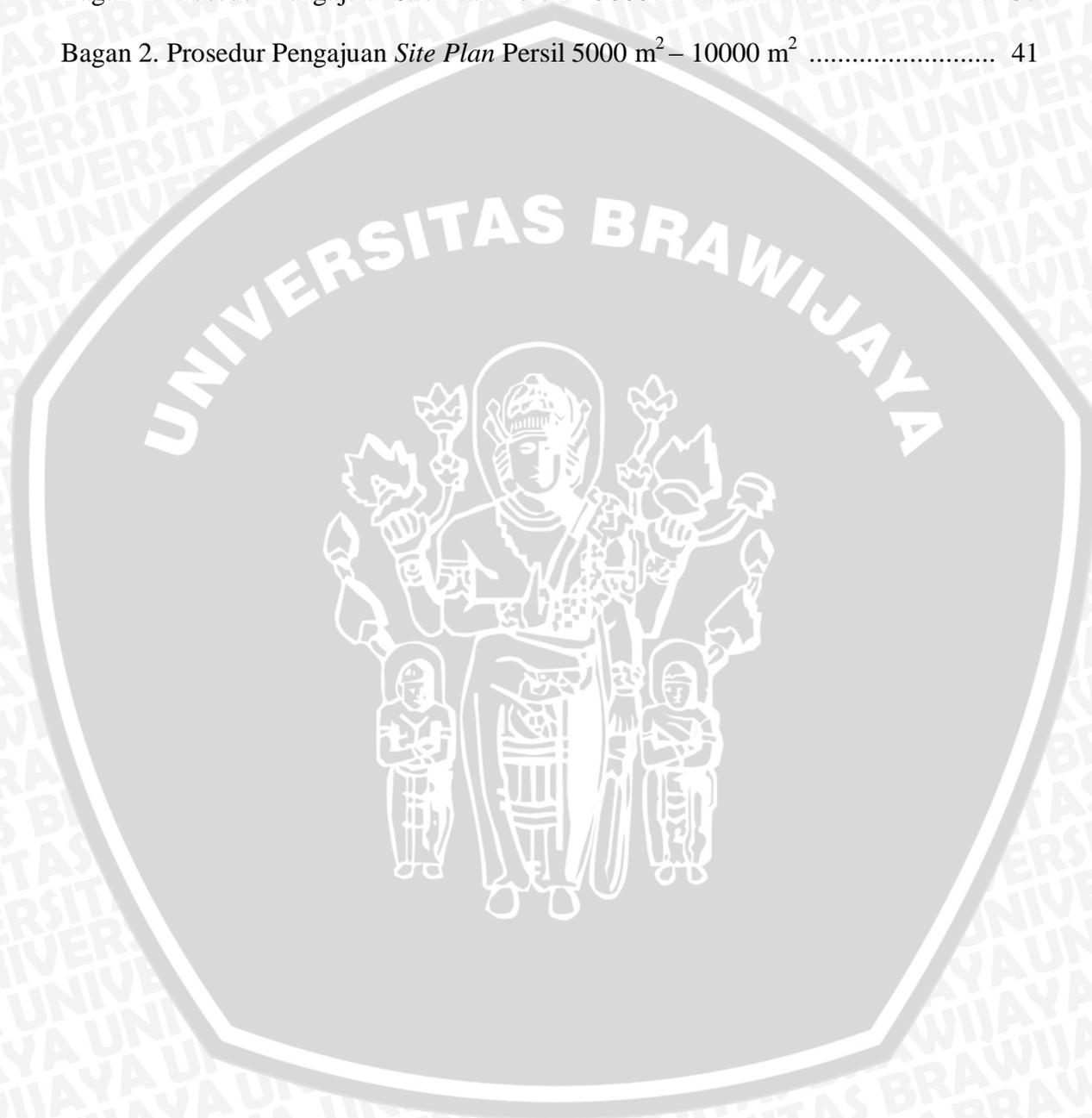
DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Tipe Rumah di Perumahan Cassava Regency	36
Tabel 2. Luas Lahan Pemakaman yang Dikelola Pemkot Malang	47
Tabel 3. Luas Makam Swadaya di Kota Malang	48
Tabel 4. Lokasi Pemakaman Perumahan di Kota Malang	49
Tabel 5. Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006	61
Tabel 6. Lokasi Pemakaman Beberapa Perumahan	64
Tabel 7. Pengetahuan Pengembang mengenai Kewajiban Menyediakan Lahan Pemakaman di Dalam Lokasi Perumahan	65
Tabel 8. Alasan Pengembang Tidak Menyediakan Lokasi Makam di Dalam Perumahan	66
Tabel 9. Perlu Tidaknya Perumahan Memiliki Lahan Makam Sendiri untuk Warga Perumahan	67
Tabel 10. Sikap Warga Perumahan terhadap Penyediaan Makam di dalam Lokasi Perumahan	68
Tabel 11. Alasan Warga Perumahan Menolak Makam di dalam Perumahan	68
Tabel 12. Fasilitas Umum yang Penting Disediakan oleh Pengembang Perumahan ..	69

DAFTAR BAGAN

Halaman

Bagan 1. Prosedur Pengajuan <i>Site Plan</i> Persil < 5000 m ²	37
Bagan 2. Prosedur Pengajuan <i>Site Plan</i> Persil 5000 m ² – 10000 m ²	41



DAFTAR LAMPIRAN

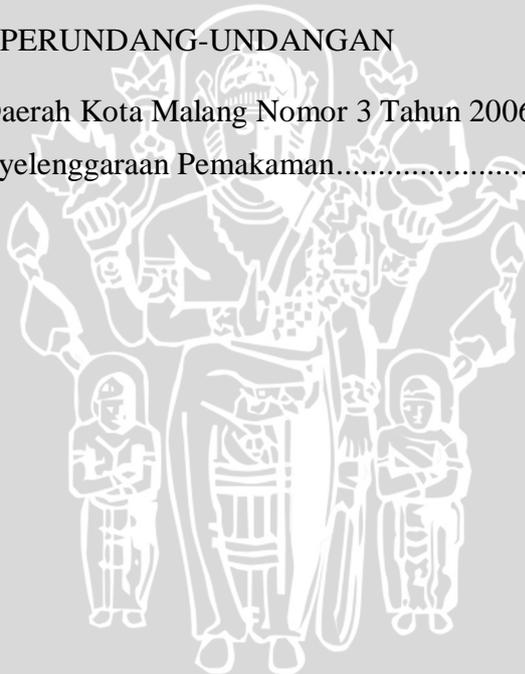
Halaman

A. SURAT-SURAT

- 1. Surat Penetapan Pembimbing Skripsi 79
- 2. Surat Keterangan Telah Melakukan Penelitian
(Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang) 80
- 3. Surat Keterangan Telah Melakukan Penelitian
(Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang) 81
- 4. Contoh Kuesioner kepada Warga Perumahan 82

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- 1. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006
tentang Penyelenggaraan Pemakaman..... 84



ABSTRAKSI

MUHAMAD IRFAN AKHRIANSYAH, Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Maret 2011, *Efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemakaman dalam Hal Penyediaan Lahan Pemakaman oleh Pengembang Perumahan di Kota Malang (Studi di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang)*, A. Dimiyati, SH.MH; Agus Yulianto, SH.MH.

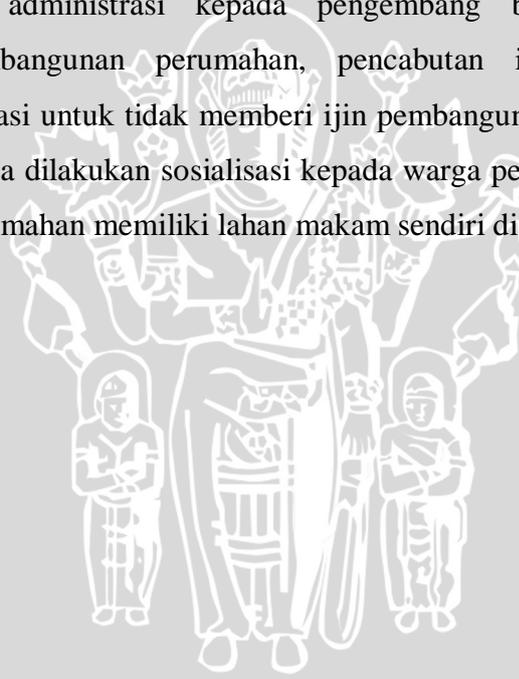
Dalam penulisan skripsi ini penulis membahas mengenai masalah Efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemakaman dalam Hal Penyediaan Lahan Pemakaman oleh Pengembang Perumahan di Kota Malang. Hal ini dilatarbelakangi oleh adanya penambahan luas lahan pemakaman di Kota Malang yang tidak sebanding dengan pertambahan jumlah penduduk. Dengan adanya keterbatasan dari Pemerintah Kota Malang dalam penambahan luas lahan pemakaman, maka dilibatkanlah peran aktif swasta dalam hal ini pengembang perumahan untuk menyediakan lahan makam tersendiri di dalam lokasi perumahan yang akan dibangun. Namun pada kenyataannya tidak ada satupun pengembang perumahan yang menyediakan lahan makam di dalam lokasi perumahan. Bahkan, sebagian besar perumahan di Kota Malang lokasi makamnya menjadi satu dengan Tempat Pemakaman Umum (TPU) yang sudah ada sehingga luas lahan makam di Kota Malang tidak bertambah jumlahnya.

Dalam upaya mengetahui efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2006, maka metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis sosiologis yaitu dengan mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta bagaimana pelaksanaan ketentuan hukum tersebut di masyarakat. Kemudian, seluruh data yang ada di analisa secara deskriptif analitis.

Berdasarkan hasil penelitian, penulis memperoleh jawaban atas permasalahan yang ada, bahwa efektivitas Pasal 21 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Malang

Nomor 3 Tahun 2006 dipengaruhi oleh 3 hal yaitu ayat (2) dan ayat (3) dari Pasal 21 Peraturan Daerah tersebut yang memberikan peluang bagi pengembang perumahan untuk tidak menyediakan lahan makam di lokasi perumahan, kesulitan yang dialami oleh pengembang untuk memasarkan rumah jika ada lokasi makam di dalamnya, dan sikap dari warga perumahan yang acuh terhadap keberadaan lahan makam serta ketakutan yang dialami warga perumahan jika tinggal berdekatan dengan lahan makam.

Menyikapi fakta-fakta tersebut diatas, maka perlu kiranya dilakukan revisi terhadap Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2006 tersebut dengan mencantumkan aturan tegas bagi pengembang untuk menyediakan lahan makam, penataan lokasi yang tepat jika lahan makam tersebut disediakan di dalam perumahan, mengenakan sanksi administrasi kepada pengembang berupa penundaan pemberian ijin pembangunan perumahan, pencabutan ijin pembangunan perumahan, rekomendasi untuk tidak memberi ijin pembangunan perumahan lagi bagi pengembang, serta dilakukan sosialisasi kepada warga perumahan mengenai pentingnya warga perumahan memiliki lahan makam sendiri di dalam perumahan.



**SALINAN
NOMOR 1/E, 2006**

**PERATURAN DAERAH KOTA MALANG
NOMOR 3 TAHUN 2006**

**TENTANG
PENYELENGGARAAN PEMAKAMAN**

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

WALIKOTA MALANG,

- Menimbang :
- a. bahwa berdasarkan data yang ada lahan makam sangat terbatas dan penambahannya tidak sebanding dengan pertambahan penduduk yang terus meningkat, sehingga agar lahan makam yang ada pemanfaatannya dapat maksimal perlu ada pedoman pengelolaannya;
 - b. bahwa dengan telah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang juncto Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom, maka urusan pemakaman merupakan kewenangan Pemerintah Kota/Kabupaten;
 - c. bahwa dalam rangka melaksanakan urusan sebagaimana dimaksud dalam huruf b, perlu adanya suatu pedoman dalam bentuk perundang-undangan daerah;
 - d. bahwa Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Nomor 7 Tahun 1979 tentang Kuburan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Nomor 2 Tahun 1989 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dewasa ini sehingga perlu diadakan penyesuaian dan penyempurnaan;

- e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c dan huruf d, perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Pemakaman;

- Mengingat : 1. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kota Besar dalam lingkungan Propinsi Jawa-Timur, Jawa-Tengah, Jawa-Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1954 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1954 Nomor 40, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 551);
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043);
3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209);
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 100, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3498);
5. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3501);
6. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 168, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3699);

7. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3845);
8. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389);
9. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4468);
10. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1977 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3107);
11. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1983 Nomor 36, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3258);
12. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah untuk keperluan Tempat Pemakaman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1987 Nomor 15, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3350);



13. Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1987 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang dan Kabupaten Daerah Tingkat II Malang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1987 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3354);
14. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 54, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3952);
15. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593);
16. Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1978 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Pewakafan Tanah Milik;
17. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1987 tentang Penyerahan Prasarana Lingkungan, Utilitas Umum, Fasilitas Sosial Perumahan kepada Pemerintah Daerah;
18. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah untuk Keperluan Tempat Pemakaman;
19. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2003 tentang Pedoman Operasional Penyidik Pegawai Negeri Sipil Daerah Dalam Penegakan Peraturan Daerah;
20. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Nomor 11 Tahun 1987 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang (Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Tahun 1988 Nomor 3 Seri C);
21. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2001



tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2001-2011 (Lembaran Daerah Kota Malang Tahun 2001 Nomor 10 Seri C);

22. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Pembentukan, Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi dan Struktur Organisasi Dinas Daerah sebagai Unsur Pelaksana Pemerintah Kota Malang (Lembaran Daerah Kota Malang Tahun 2004 Nomor 2 Seri D, Tambahan Lembaran Daerah Kota Malang Nomor 5);

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA MALANG

dan

WALIKOTA MALANG

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : **PERATURAN DAERAH TENTANG PENYELENGGARAAN PEMAKAMAN.**

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1. Daerah adalah Kota Malang.
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Malang.
3. Walikota adalah Walikota Malang.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang.
5. Badan adalah sekumpulan orang dan/atau modal yang merupakan kesatuan baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha yang meliputi Perseroan Terbatas, Perseroan Komanditer, Perseroan lainnya, Badan Usaha Milik Negara atau Daerah dengan nama dan dalam bentuk apapun, Firma, Kongsi, Koperasi, Dana Pensiun, Persekutuan, Perkumpulan, Yayasan, Organisasi Massa, Organisasi Sosial

Politik, atau Organisasi yang sejenis Lembaga, bentuk usaha tetap dan bentuk usaha lainnya.

6. Pejabat adalah pegawai yang diberi tugas tertentu di bidang Penyelenggaraan Pemakaman berdasarkan tugas dan fungsinya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Tempat Pemakaman adalah areal tanah yang disediakan dan telah memenuhi standarisasi pemakaman untuk keperluan pemakaman jenazah.
8. Petak Makam adalah perpetakan tanah makam di lahan/tempat pemakaman untuk memakamkan jenazah sesuai dengan tata letak dan ukurannya.
9. Tempat Pemakaman Umum adalah areal tanah yang disediakan untuk keperluan Pemakaman Jenazah bagi setiap orang tanpa membedakan agama dan golongan yang dikuasai dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah atau orang pribadi atau badan.
10. Tempat Pemakaman Khusus adalah areal tanah yang digunakan untuk keperluan pemakaman yang karena faktor sejarah, kebudayaan mempunyai arti khusus.
11. Pemakaman adalah serangkaian kegiatan yang berhubungan dengan penguburan jenazah meliputi urusan administrasi pemakaman, penyediaan dan pengaturan lokasi tempat pemakaman, pemberian bimbingan atau petunjuk serta pengawasan terhadap pelaksanaan pemakaman.
12. Pemakaman Tumpangan adalah cara memakamkan jenazah dalam suatu petak tanah makam yang sebelumnya telah berisi jenazah.
13. Pusara atau Pengkijingan adalah pembuatan petak makam di atas tanah makam baik sederhana maupun lengkap menggunakan batu bata dan semen ataupun keramik.
14. Jenazah adalah jasad orang yang secara nyata dan medis telah meninggal dunia.
15. Jenazah yang tidak dikenal adalah jasad orang yang tidak diketahui identitas dan/atau ahli warisnya secara jelas.
16. Kerangka Jenazah adalah jenazah yang telah dikubur dalam jangka waktu tertentu dalam kondisi jenazah tidak utuh lagi (berwujud kerangka mayat).
17. Ijin Usaha Pemakaman adalah ijin yang diberikan oleh Walikota atau Pejabat yang ditunjuk sebagai legalitas sahnya usaha yang dilakukan oleh seseorang atau badan dalam melaksanakan usaha jasa pelayanan di bidang pemakaman.
18. Pemeriksaan adalah serangkaian kegiatan untuk mencari, mengumpulkan, mengelola data dan atau keterangan lainnya untuk menguji kepatuhan pemenuhan kewajiban

bagi orang pribadi atau badan yang berkaitan dengan ketentuan Penyelenggaraan Pemakaman.

19. Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disebut PPNS adalah Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di Lingkungan Pemerintah Kota Malang yang diberi wewenang khusus oleh Peraturan Perundang-undangan yang berlaku untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah.
20. Penyidikan adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh PPNS yang selanjutnya dapat disebut penyidik untuk mencari serta mengumpulkan data atau bukti yang dengan bukti itu membuat terang tindak pidana khususnya pelanggaran dibidang Penyelenggaraan Pemakaman yang terjadi serta menemukan tersangkanya.

BAB II TUJUAN

Pasal 2

Penyelenggaraan Pemakaman bertujuan :

- a. untuk melaksanakan keyakinan agamanya;
- b. untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat;
- c. untuk memberikan kepastian hukum;
- d. menjaga kerapian dan keindahan;
- e. pelestarian tata budaya;
- f. mengoptimalkan Kekayaan Daerah untuk kepentingan masyarakat.

BAB III RUANG LINGKUP

Pasal 3

Ruang lingkup Penyelenggaraan Pemakaman dalam Peraturan Daerah ini meliputi penyediaan, pengelolaan dan pemanfaatan tempat pemakaman yang dikelola dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Daerah maupun orang pribadi atau Badan serta tata cara pemakaman jenazah.

BAB IV KLASIFIKASI DAN STANDARISASI

Pasal 4

- (1) Tempat Pemakaman dapat diklasifikasikan berdasarkan peruntukannya.
- (2) Klasifikasi tempat pemakaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi :
 - a. Pemakaman Umum terdiri dari :
 1. Pemakaman Umum yang dikelola dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Daerah;
 2. Pemakaman Umum yang dikelola oleh orang pribadi atau Badan.
 - b. Pemakaman Khusus :
 1. Taman Makam Pahlawan;
 2. Taman Makam Keluarga.

Pasal 5

- (1) Setiap tempat pemakaman harus memenuhi standarisasi tempat pemakaman.
- (2) Standarisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus memenuhi kriteria sebagai berikut :
 - a. penentuan lahan dengan batas-batas yang jelas;
 - b. terdapat tata letak makam dan tata jalan di dalam tempat pemakaman;
 - c. terdapat Pengelola dan Pengurus Makam;
 - d. tersedia sarana dan prasarana makam yang cukup;
 - e. terdapat pencatatan orang-orang yang dimakamkan;
 - f. terdapat papan nama tempat pemakaman.

**BAB V
KERJASAMA****Pasal 6**

- (1) Pengadaan dan/atau pengelolaan tempat pemakaman dapat diadakan kerjasama dengan pihak ketiga.
- (2) Pelaksanaan kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut :
 - a. keseimbangan antara modal yang diinvestasikan dengan kontribusi yang diberikan oleh pihak ketiga;
 - b. kejelasan tanggung jawab, hak dan kewajiban masing-masing pihak;
 - c. analisis kemampuan tenaga dan keahlian dari pihak ketiga;
 - d. kejelasan status dan batas tanah pemakaman;

- e. bank garansi atau bentuk penjaminan lainnya untuk menjamin kepastian tanggung jawab pihak ketiga apabila terjadi ingkar janji atau wanprestasi.
- (3) Pelaksanaan kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terhadap tempat pemakaman yang dikuasai dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah dilakukan oleh Walikota setelah mendapatkan persetujuan dari Pimpinan DPRD.
- (4) Pelaksanaan kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terhadap tempat pemakaman yang dikelola oleh orang pribadi atau Badan dilakukan oleh pengelola makam setelah mendapatkan persetujuan dari pengurus makam.

BAB VI

TATA CARA PENGGUNAAN TEMPAT PEMAKAMAN DAN PEMAKAMAN JENASAH

Pasal 7

Jenasah dari tempat krematorium atau rumah duka yang akan dimakamkan ke tempat pemakaman, harus ditempatkan dalam kendaraan jenasah atau usungan jenasah kecuali jenasah yang masih balita.

Pasal 8

Pemerintah Daerah berkewajiban mengurus dan melaksanakan pemakaman bagi jenasah orang tidak dikenal atau jenasah yang tidak diakui anggota keluarga atau ahli warisnya atas beban biaya daerah.

Pasal 9

Tiap petak tanah makam ditempat pemakaman umum, harus dipergunakan untuk pemakaman dengan cara berurutan sesuai dengan rencana tata makam.

Pasal 10

- (1) Pemakaman tumpangan dapat dilakukan dalam suatu petak tempat pemakaman anggota keluarga atau ahli warisnya.
- (2) Apabila bukan anggota keluarga, pemakaman tumpangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus ada ijin atau pernyataan tidak keberatan secara tertulis dari keluarga ahli waris atau pihak yang bertanggung jawab atas jenasah yang ditumpangi.

- (3) Pemakaman Tumpangan dapat dilakukan di atas atau di samping jenazah yang telah dimakamkan, dengan ketentuan jarak antara jenazah dengan permukaan tanah minimal 1 (satu) meter.
- (4) Pemakaman Tumpangan dapat dilakukan sesudah jenazah lama telah dimakamkan lebih dari 3 (tiga) tahun.

Pasal 11

- (1) Pemakaman jenazah harus dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 24 (dua puluh empat) jam setelah yang bersangkutan meninggal dunia.
- (2) Penundaan jangka waktu pemakaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1), hanya dapat dilakukan dengan ijin Walikota atau Pejabat yang ditunjuk kecuali bagi yang menderita penyakit menular.
- (3) Jenazah yang pemakamannya ditunda sebagaimana dimaksud pada ayat (2), harus disimpan dalam peti yang didalamnya berlapis pengaman dan tertutup rapat atau dengan cara lain yang persyaratannya ditetapkan oleh Walikota atau Pejabat yang ditunjuk.

Pasal 12

- (1) Penggunaan petak tanah makam untuk tanah makam umum yang dikuasai atau dikelola oleh Pemerintah Daerah hanya diperuntukan bagi jenazah atau kerangka jenazah yang akan dimakamkan dan tidak diperbolehkan untuk pemesanan persediaan bagi orang yang belum meninggal, kecuali terhadap ijin pemesanan petak tanah makam yang dikeluarkan oleh Pejabat yang berwenang sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini.
- (2) Ijin pemesanan petak tanah makam yang telah dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tidak dapat dipindahtangankan.

Pasal 13

Pemindahan jenazah dari satu petak tanah makam ke petak tanah makam lainnya atas permintaan keluarga atau ahli waris atau pihak yang bertanggung jawab atas jenazah yang bersangkutan, harus mendapat ijin Walikota atau Pejabat yang ditunjuk.

Pasal 14

- (1) Penggalian jenazah untuk kepentingan penyidikan dilakukan atas permintaan pejabat yang berwenang dengan persetujuan Walikota atau Pejabat yang ditunjuk dengan

pemberitahuan terlebih dahulu kepada keluarga atau ahli waris atau pihak yang bertanggung jawab atas jenazah yang bersangkutan.

- (2) Penggalian jenazah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), yang dilakukan sebelum jangka waktu 6 (enam) bulan setelah jenazah dimakamkan, dilarang dihadiri oleh orang lain kecuali petugas yang bersangkutan dan pihak-pihak tertentu yang mendapatkan ijin dari Walikota atau Pejabat yang ditunjuk.

BAB VII

UKURAN PETAK MAKAM

Pasal 15

- (1) Petak makam yang disediakan untuk jenazah harus memenuhi ukuran yang telah ditetapkan.
- (2) Ukuran petak makam sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pada tempat pemakaman umum ditetapkan dengan ukuran lebar 1,25 m (satu koma dua puluh lima meter) dan panjang 2,5 m (dua koma lima meter) dengan kedalaman minimal 1,5 m (satu koma lima meter).
- (3) Ukuran petak makam sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pada tempat Taman Makam Pahlawan ditetapkan sesuai dengan ketentuan dari instansi terkait untuk Taman Makam Keluarga ditetapkan oleh pengelola makam yang bersangkutan.

Pasal 16

- (1) Jarak antara baris makam dan jarak antar petak makam ditempat pemakaman ditentukan dengan ukuran 30 cm (tiga puluh sentimeter).
- (2) Plakat/papan nama nisan dapat bertuliskan nama, tempat tanggal lahir dan tanggal kematian.

BAB VIII

PELAPORAN DAN PEMERIKSAAN JENASAH

Pasal 17

- (1) Jenazah yang tidak dikenal dilaporkan kepada Pemerintah Daerah melalui Dinas yang membidangi pemakaman untuk selanjutnya diurus pemakaman sebagaimana mestinya atas beban biaya Pemerintah Daerah.

- (2) Sebelum jenazah tidak dikenal sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dimakamkan terlebih dahulu harus dilakukan pemeriksaan oleh Rumah Sakit yang ditunjuk oleh Walikota atau Pejabat yang ditunjuk.

Pasal 18

- (1) Setiap orang yang meninggal dunia, harus dilaporkan kepada Lurah.
- (2) Jenazah yang akan dibawa keluar Daerah, harus dimintakan surat keterangan dari Lurah setempat atau Dinas yang membidangi pemakaman, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB IX

KETENTUAN PERIJINAN

Pasal 19

- (1) Setiap orang atau Badan yang bermaksud memakai/menggunakan tempat pemakaman yang dikelola dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Daerah, pengadaan dan pengelolaan makam umum dan keluarga, perluasan makam, usaha jasa pelayanan di bidang pemakaman, harus mendapat ijin dari Walikota atau Pejabat yang ditunjuk.
- (2) Ijin sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi:
- Ijin penggunaan tanah makam;
 - Ijin penggunaan tanah makam tumpangan;
 - Perpanjangan ijin penggunaan tanah makam atau makam tumpangan;
 - Ijin Pengadaan dan Pengelolaan Makam;
 - Ijin Pengadaan dan Pengelolaan Makam Keluarga;
 - Ijin Perluasan Makam;
 - Ijin Usaha di Bidang Jasa Pemakaman;
 - Perpanjangan Ijin Usaha di Bidang Jasa Pemakaman;
 - Ijin membuat pusara/pengkijingan;
 - Ijin pemindahan kerangka jenazah.
- (3) Selain jenis-jenis perijinan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), diberlakukan perpanjangan ijin pemesanan petak tanah makam untuk ijin yang terbit sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini dan harus diajukan permohonan perpanjangan setiap 2 (dua) tahun sekali.
- (4) Ijin sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dan huruf b, untuk tahap awal berlaku selama 3 (tiga) tahun dan selanjutnya harus diajukan perpanjangan setiap 2 (dua) tahun sekali.

- (5) Ijin sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf g berlaku selama 3 (tiga) tahun.
- (6) Ijin sebagaimana dimaksud pada ayat (3), yang telah habis jangka waktunya harus mengajukan permohonan perpanjangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sebelum habis masa berlakunya ijin tersebut.
- (7) Ijin sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5), tidak berlaku lagi apabila tidak diperpanjang.
- (8) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ayat (4) dan ayat (5), tidak berlaku bagi petak Taman Makam Pahlawan, Taman Makam Keluarga dan Taman Makam yang dikelola orang pribadi atau badan.
- (9) Petak tanah makam yang tidak diperpanjang dan sudah tidak berlaku lagi sebagaimana dimaksud pada ayat (7), setelah lewat jangka waktu 2 (dua) tahun dapat digunakan untuk pemakaman baru.
- (10) Tata cara pengajuan perijinan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota.

BAB X **HAK, KEWAJIBAN DAN LARANGAN**

Pasal 20

Setiap penduduk yang meninggal dunia berhak untuk menggunakan tanah pemakaman dan dimakamkan.

Pasal 21

- (1) Setiap Pengembang Perumahan/Pengusaha Real Estate dan sejenisnya berkewajiban menyediakan lahan utilitas umum untuk tempat pemakaman penduduk yang tertuang dalam rencana tapak (*site plan*) atau *Advis Planning* (AP) seluas minimal 2 % (dua perseratus) dari luas tanah yang akan dibangun oleh pengembang atau sejenisnya pada lokasi tersebut.
- (2) Apabila dalam kawasan tersebut tidak memungkinkan untuk disediakan utilitas umum untuk tempat pemakaman penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka pengembang perumahan/pengusaha real estate sebelum ditetapkan rencana tapak (*site plan*) atau *Advis Planning* (AP) harus menyediakan lahan pengganti di tempat lain yang telah ditentukan oleh Pemerintah Daerah atau memberikan dana pengganti.
- (3) Untuk penyediaan lahan utilitas umum sebagai tempat pemakaman penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (1), apabila lahan terbatas maka Pengembang

Perumahan/Pengusaha Real Estate wajib memberikan dana pengganti penyiapan lahan atau tempat pemakaman kepada Pemerintah Daerah sebanding dengan harga tanah yang seharusnya disediakan.

- (4) Pemerintah Daerah setelah mendapatkan dana pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (2), wajib mencarikan dan menyediakan lahan sebagai tempat pemakaman.

Pasal 22

- (1) Setiap ahli waris jenazah berhak menggunakan tanah untuk memakamkan jenazah dimaksud pada tempat pemakaman.
- (2) Penggunaan tempat pemakaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1), sesuai dengan ukuran dan luas yang telah ditetapkan.

Pasal 23

- (1) Setiap ahli waris atau penanggungjawab jenazah berkewajiban mengurus administrasi pemakaman jenazah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- (2) Administrasi pemakaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi :
 - a. melaporkan pemakaman kepada Dinas yang membidangi pemakaman;
 - b. mengurus perijinan yang berkaitan dengan pemakaman jenazah dan/atau tempat pemakaman jenazah

Pasal 24

Setiap orang atau badan dilarang :

- a. memakamkan jenazah selain pada tempat pemakaman;
- b. mendirikan bangunan makam di atas petak tanah makam;
- c. mendirikan, memasang, menempatkan, menggantungkan benda apapun di atas atau di dalam petak tanah makam yang dapat memisahkan petak makam satu dengan yang lainnya, kecuali plakat makam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (2);
- d. menanam pohon di petak makam pada pemakaman umum kecuali tanaman hias yang letak dan jenisnya ditentukan oleh Dinas yang membidangi pemakaman.

BAB XI

PENGELOLAAN, PEMELIHARAAN DAN PERAWATAN

Pasal 25

- (1) Untuk ketertiban dan pemerataan penggunaan tempat pemakaman, Walikota berkewajiban mengatur pengelolaan dan penggunaan tanah makam.
- (2) Dalam rangka mengatur pengelolaan dan penggunaan tanah makam sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Walikota berwenang :
 - a. menunjuk, menyediakan dan menetapkan lokasi tempat pemakaman;
 - b. melaksanakan penutupan, pengosongan atau pemindahan dan perluasan tempat pemakaman sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- (3) Tata cara penunjukan, penyediaan, penetapan, penutupan, pengosongan atau pemindahan dan perluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Walikota.

Pasal 26

- (1) Kewenangan dalam rangka mengatur, menata dan menjaga petak makam, merawat kebersihan, kerapian dan keindahan areal tempat pemakaman yang dikuasai dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah dilakukan oleh Walikota atau Pejabat yang ditunjuk
- (2) Kewenangan dalam rangka mengatur, menata dan menjaga petak makam, merawat kebersihan, kerapian dan keindahan areal tempat pemakaman yang dikelola oleh orang pribadi atau badan dilakukan oleh pengelola Makam, dibawah pengawasan Dinas yang membidangi pemakaman.

BAB XII

KETENTUAN RETRIBUSI

Pasal 27

- (1) Atas pemberian ijin dan perpanjangan ijin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, dikenakan retribusi.
- (2) Penetapan besarnya retribusi berdasarkan Peraturan Daerah yang berlaku.

BAB XIII

PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Pasal 28

- (1) Walikota atau Pejabat yang ditunjuk melakukan pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan dan pengelolaan kegiatan pemakaman.
- (2) Dalam melakukan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Walikota atau Pejabat yang ditunjuk berkewajiban memberikan bimbingan dan petunjuk teknis untuk ketertiban pengelolaan tempat pemakaman.

BAB XIV

SANKSI ADMINISTRASI

Pasal 29

- (1) Setiap pemegang ijin atau ahli waris yang melanggar larangan baik sebagian atau seluruhnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24, dapat berakibat dicabutnya ijin yang dimiliki dengan segala akibat hukumnya.
- (2) Ijin yang sudah dicabut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka tempat pemakaman atau petak makam tersebut dapat digunakan pemakaman jenazah yang lain dengan ketentuan tidak menghilangkan atau menyingkirkan kerangka jenazah yang terdahulu.
- (3) Tata cara pencabutan ijin tempat pemakaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota.
- (4) Setiap pemegang ijin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf g, yang melanggar ketentuan yang diatur dalam Peraturan Daerah ini dan/atau yang diatur dalam ijin, maka ijin usahanya dapat dicabut dengan segala akibat hukumnya.

BAB XV

KETENTUAN PIDANA

Pasal 30

- (1) Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 15, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 23 dan Pasal 24 diancam pidana kurungan paling lama 2 (dua) bulan atau denda paling banyaknya Rp. 15.000.000,00 (lima belas juta rupiah).
- (2) Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 21 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), diancam pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyaknya Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (3) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), adalah pelanggaran.

BAB XVI PENYIDIKAN

Pasal 31

Selain oleh pejabat penyidik umum, penyidikan atas tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 dapat dilakukan oleh PPNS di lingkungan Pemerintah Daerah yang pengangkatan dan kewenangannya sesuai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Pasal 32

(1) Dalam melaksanakan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31, PPNS berwenang :

- a. menerima laporan, mencari data, mengumpulkan dan meneliti keterangan atau laporan berkenaan dengan tindak pidana sehingga keterangan atau laporan tersebut menjadi lengkap dan jelas;
- b. meneliti, mencari dan mengumpulkan keterangan mengenai orang pribadi atau badan tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindak pidana;
- c. meminta keterangan dan bahan bukti dari orang pribadi atau badan sehubungan dengan tindak pidana;
- d. memeriksa buku-buku, catatan-catatan dan dokumen-dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana;
- e. melakukan pengeledahan untuk mendapatkan barang bukti pembukuan, pencatatan dan dokumen-dokumen lain serta melakukan penyitaan terhadap barang bukti tersebut;
- f. meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan penyidikan tindak pidana;
- g. melakukan tindakan pertama pada saat kejadian atau saat penyidikan di tempat kejadian dan melakukan pemeriksaan terhadap tindak pidana;
- h. menyuruh berhenti dan/atau melarang seseorang meninggalkan ruangan atau tempat pada saat pemeriksaan sedang berlangsung dan pemeriksaan identitas orang dan/atau dokumen yang dibawa;
- i. memotret seseorang yang berkaitan dengan tindak pidana retribusi daerah;
- j. memanggil orang untuk di dengar keterangannya dan diperiksa sebagaimana tersangka atau saksi;
- k. menghentikan penyidikan;

1. melakukan tindakan lain menurut hukum yang berlaku untuk kelancaran penyidikan tindak pidana.
- (2) Penyidik membuat Berita Acara setiap melakukan tindakan penyidikan atau pemeriksaan, mengenai :
 - a. pemeriksaan tersangka;
 - b. pemeriksaan barang atau bangunan lainnya;
 - c. penyitaan benda atau barang;
 - d. pemeriksaan surat;
 - e. pemeriksaan saksi;
 - f. pemeriksaan di tempat kejadian.
- (3) Penyidik dalam melakukan penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), memberitahukan dimulainya penyidikan dan dapat menyampaikan hasil penyidikannya kepada penuntut umum di Kejaksaan Negeri melalui Penyidik Kepolisian, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

BAB XVII

KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 33

- (1) Semua perijinan penggunaan tempat pemakaman yang telah diterbitkan sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini dan belum berakhir masa berlakunya dinyatakan tetap berlaku.
- (2) Semua perijinan pemaknaan tempat pemakaman yang telah berakhir masa berlakunya atau sudah waktunya diajukan perpanjangan saat Peraturan Daerah ini diberlakukan, pemrosesannya disesuaikan dengan Peraturan Daerah ini.
- (3) Semua ijin pemesanan tempat pemakaman yang selama ini telah diterbitkan oleh pejabat yang berwenang, dinyatakan telah berakhir sejak berlakunya Peraturan Daerah ini dan harus diadakan perpanjangan.

BAB XVIII

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 34

Hal-hal yang belum cukup diatur dalam Peraturan Daerah ini sepanjang mengenai pelaksanaannya akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota.

Pasal 35

Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, maka Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Nomor 7 Tahun 1979 tentang Kuburan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Nomor 2 Tahun 1989 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

Pasal 36

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kota Malang.

Ditetapkan di Malang
pada tanggal 12 Oktober 2006

WALIKOTA MALANG,

ttd

Drs. PENI SUPARTO, M.AP

Diundangkan di Malang
pada tanggal 16 Oktober 2006

SEKRETARIS DAERAH KOTA MALANG,

ttd

Drs. BAMBANG DH SUYONO, MSi.
Pembina Utama Muda
NIP. 510 060 751

LEMBARAN DAERAH KOTA MALANG TAHUN 2006 NOMOR 1 SERI E

Salinan sesuai aslinya
KEPALA BAGIAN HUKUM,

Drs. WASTO, SH,MH
Pembina
NIP. 170 014 768

PENJELASAN

ATAS

PERATURAN DAERAH KOTA MALANG

NOMOR 3 TAHUN 2006

TENTANG

PENYELENGGARAAN PEMAKAMAN

I. PENJELASAN UMUM

Bahwa dalam rangka memberikan pedoman secara hukum yang harus dijadikan dasar dalam hal pengelolaan tempat pemakaman dan tatacara pemakaman jenazah oleh Pemerintah Daerah beserta jajaran perangkat Daerah dan masyarakat, maka diperlukan alas hukum dalam bentuk Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah ini sekaligus untuk memberikan pedoman dalam penggunaan lahan makam mengingat lahan makam yang sangat terbatas, sementara kemampuan Pemerintah Daerah untuk menyediakan lahan dan lokasi tanah makam dengan kebutuhan masyarakat tidak seimbang, selain itu dimaksudkan pula untuk lebih memberikan kepastian hukum dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat di bidang pengelolaan tempat pemakaman dan pemakaman jenazah. Untuk mengatasi keterbatasan lahan makam dan keterbatasan kemampuan Pemerintah Daerah, maka peran swasta khususnya para pengembang atau pelaku usaha yang menjual tanah kavling siap bangun atau membangun perumahan untuk memberikan kontribusi sebagai wujud partisipasi nyata.

Peraturan Daerah ini juga sebagai wujud upaya dalam rangka penyediaan dan pemeliharaan Tempat Pemakaman Umum sekaligus diarahkan agar menjadi sarana penunjang perkotaan sebagai kawasan hijau, resapan air, indah, tertib, teratur dan terpadu dengan lingkungannya.

II. PENJELASAN PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Pasal ini memuat pengertian istilah yang dipergunakan dalam Peraturan Daerah ini. Dengan adanya pengertian tentang istilah tersebut dimaksudkan untuk mencegah timbulnya salah tafsir dan salah pengertian dalam memahami dan melaksanakan pasal-pasal yang bersangkutan sehingga para pihak yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Pemakaman yang diatur dalam Peraturan Daerah ini, dalam melaksanakan hak dan kewajibannya dapat berjalan dengan lancar dan akhirnya dapat dicapai tertib administrasi. Pengertian ini diperlukan karena istilah-istilah tersebut mengandung pengertian yang baku dan teknis dalam bidang Penyelenggaraan Pemakaman.

Pasal 2

Cukup jelas.

Pasal 3

Cukup jelas.

Pasal 4

Cukup jelas.

Pasal 5

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Syarat standarisasi yang ditetapkan dalam ayat ini merupakan syarat ideal dan maksimal yang dapat dipenuhi, namun karena kondisi tertentu pada lokasi lahan makam tidak memungkinkan secara maksimal dapat dipenuhi, maka syarat standarisasi tersebut dapat dikurangi dengan Persetujuan Walikota.

Pasal 6

Cukup jelas.

Pasal 7

Ketentuan dalam Pasal ini dapat dilakukan dengan cara lain apabila jenazah yang akan dimakamkan berusia 5 (lima) tahun ke bawah, misalnya dengan dibopong.

Pasal 8

Pemerintah Daerah juga berkewajiban untuk mengurus dan melaksanakan pemakaman bagi jenazah yang tidak diakui oleh ahli warisnya.

Pasal 9

Cukup jelas.

Pasal 10

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Untuk makam yang sudah tidak diurus atau tidak diketahui lagi ahli warisnya dan makam orang tidak dikenal untuk penumpangan pemakaman ijin/ Pernyataan keberaratan tertulisnya dari Pengelola Makam.

Ayat (4)

Cukup jelas.



Pasal 11

Cukup jelas.

Pasal 12

Cukup jelas.

Pasal 13

Cukup jelas.

Pasal 14

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan penggalian jenazah untuk kepentingan penyidikan adalah pemeriksaan jenazah untuk penyelesaian suatu perkara (visum et repertum).

Ayat (2)

Larangan dimaksud dalam ayat ini pada hakekatnya untuk menjaga keguncangan jiwa ahli waris, karena dalam jangka waktu 6 (enam) bulan jenazah secara biologis sedang dalam proses pembusukkan.

Pasal 15

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Ukuran panjang yang ditetapkan 2,5 m (dua koma lima meter) dapat disimpangi apabila jenazah yang akan dimakamkan secara pisik nyata-nyata ketinggiannya melebihi 2,5 m (dua koma lima meter)

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 16

Cukup jelas.

Pasal 17

Cukup jelas.

Pasal 18

Cukup jelas.

Pasal 19

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Yang dimaksud dengan Usaha di Bidang Jasa Pemakaman ini, contoh : Yayasan Panca Budhi dan Yayasan Gotong Royong.

Huruf h

Cukup jelas.

Huruf i

Cukup jelas.

Huruf j

Cukup jelas.

Huruf k

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Ayat (7)

Cukup jelas.

Ayat (8)

Cukup jelas.

Ayat (9)



Cukup jelas.

Ayat (10)

Cukup jelas.

Pasal 20

Cukup jelas.

Pasal 21

Ayat (1)

Yang di maksud dengan “sejenisnya” dalam ketentuan ini diantaranya bagi orang atau badan yang bukan pengembang perumahan/pengusaha real estate, tetapi yang bersangkutan menjual tanah kavling atau menjual beberapa rumah dan/atau ruko.

Sedangkan yang dimaksud dengan luas minimal 2 % (dua perseratus) dari luas tanah yang dibangun, bahwa luas minimal 2 % (dua perseratus) tersebut merupakan bagian dari keluasan 40% (empat puluh perseratus) yang diperuntukan sebagai utilitas umum dan prasarana lingkungan.

Ayat (2)

Ijin pemesanan petak tanah makam yang diakui secara sah hanya terbatas pada ijin yang sudah nyata-nyata diterbitkan oleh Pejabat yang berwenang sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini dan yang sudah di perpanjang atau dilakukan daftar ulang dalam batas waktu yang ditentukan dalam Peraturan Daerah ini.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 22

Cukup jelas.

Pasal 23

Cukup jelas.

Pasal 24

Cukup jelas.

Pasal 25

Cukup jelas.

Pasal 26

Ayat (1)

Pemeliharaan dan perawatan tempat pemakaman yang dikuasai atau dikelola oleh Pemerintah Daerah pada prinsipnya dilakukan oleh unit perangkat daerah, namun tidak menutup kemungkinan bagi masyarakat untuk berperan serta ikut memelihara dan merawat tanah makam.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 27

Cukup jelas.

Pasal 28

Cukup jelas.

Pasal 29

Cukup jelas.

Pasal 30

Ketentuan ini dimaksudkan guna memberi suatu kepastian hukum bagi Pelanggar Peraturan Daerah, Penyidik, Penuntut Umum dan Hakim.

Pasal 31

Cukup jelas.

Pasal 32

Cukup jelas.

Pasal 33

Cukup jelas.

Pasal 34

Cukup jelas.

Pasal 35

Cukup jelas.

Pasal 36

Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH KOTA MALANG NOMOR 32

