

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara hukum yang memiliki kewajiban untuk mengembangkan sistem hukum nasional secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan. Pengembangan ini bertujuan untuk mewujudkan tatanan hukum yang menjamin perlindungan terhadap hak dan pemenuhan kewajiban seluruh rakyat Indonesia.<sup>1</sup>

Pemerintah daerah, sebagai pelaksana pemerintahan yang baik, menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Keberhasilan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi tersebut sangat dipengaruhi oleh kepemimpinan yang ada. Dalam konteks ini, terdapat tiga fungsi utama yang harus dijalankan, yaitu pelayanan, pemberdayaan, dan pengembangan.<sup>2</sup>

Kewenangan untuk menyusun peraturan daerah merupakan manifestasi dari kemandirian pemerintah daerah dalam mengelola urusan internal dan pemerintahan di wilayahnya. Peraturan daerah berfungsi sebagai instrumen strategis yang mendukung pencapaian tujuan desentralisasi. Dalam kerangka otonomi daerah,

---

<sup>1</sup> Dalinama Telaumbanua, "Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota," *Jurnal Education and Development* 4, no. 1 (2018): 96.

<sup>2</sup> Armando Soares, Ratih Nurpratiwi, dan M. Makmur, "Peranan Pemerintah Daerah dalam Perencanaan Pembangunan Daerah," *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik (JISIP)* 4, no. 2 (6 Agustus 2015): 232, <https://doi.org/10.33366/jisip.v4i2.102>.

peraturan ini memiliki peran penting dalam mengoptimalkan pelaksanaan desentralisasi.<sup>3</sup>

Menurut pendapat Mahfud MD, implikasi dari keberadaan kewenangan yang sangat luas dalam urusan pemerintahan diberikan kepada daerah dalam rangka otonomi. Hal ini bisa menjadi keuntungan bagi daerah tersebut untuk meningkatkan kewenangan daerah. Namun, di saat yang bersamaan, hal ini juga menjadi beban menuntut kesediaan daerah untuk melaksanakannya karena meningkatnya urusan dan tanggung jawab pemerintah daerah.<sup>4</sup>

Kota Banjarmasin sebagai kawasan terpadat di Kalimantan Selatan, yaitu 6.726,8 jiwa per km<sup>2</sup> atau berpopulasi 662.320 jiwa per 2021<sup>5</sup> yang menduduki Kota Banjarmasin yang hanya memiliki luas sebesar 98,46 km<sup>2</sup>.<sup>6</sup> Salah satu urusan dan tanggung jawab yang perlu diperhatikan di setiap daerah ialah pengelolaan pemakaman, termasuk Kota Banjarmasin. Melihat padatnya Kota Banjarmasin hal ini menjadi tantangan dalam mengatur praktik pemakaman yang teratur dan memenuhi standar kesehatan. Latar belakang masalah dalam penelitian ini adalah adanya permasalahan dalam pengaturan pemakaman di Kota Banjarmasin, seperti

---

<sup>3</sup> Muhammad Suharjono, "Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah," *DiH: Jurnal Ilmu Hukum* 10, no. 19 (2014): 21.

<sup>4</sup> Muhammad Mujtaba Habibi, "Analisis Pelaksanaan Desentralisasi dalam Otonomi Daerah Kota/Kabupaten," *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan* 28, no. 2 (27 Juni 2016): 118, <https://doi.org/10.17977/jppkn.v28i2.5452>.

<sup>5</sup> "Satu Data Banua," diakses 12 September 2023, <https://data.kalselprov.go.id/dataset/data/311>.

<sup>6</sup> "Profil Kota Banjarmasin," Website Pemerintah Kota Banjarmasin (blog), diakses 12 September 2023, <https://www.banjarmasinkota.go.id/p/profil-kota-banjarmasin.html>.

praktik pemakaman yang tidak teratur, kurangnya kebersihan lingkungan, serta kesehatan masyarakat yang terancam akibat praktik pemakaman yang tidak memenuhi standar kesehatan.

Melihat apa yang terjadi, salah satu faktor penting yang juga perlu diperhatikan ialah adanya meningkatnya laju pertumbuhan umat Islam, sehingga mengartikan akan banyak juga umat Islam yang memerlukan lahan pemakaman sehingga sering kali harus memindahkan pemakaman sebelum memulai proyek konstruksi.<sup>7</sup> Maka dari itu, hal yang berhubungan dengan pemakaman justru menimbulkan dinamika sosial yang menjadi 2 bagian, yaitu pemakaman umum yang dikelola pemerintah setempat, sedangkan pemakaman khusus seperti di pekarangan rumah, pekarangan masjid, tanah wakaf, dan lain-lain.<sup>8</sup>

Berbicara tentang pemakaman, dimulai dari pengurusan jenazah hingga penguburan merupakan pelaksanaan ritual yang diyakini oleh masing-masing kepercayaan sesuai dengan pengetahuan yang terkandung di dalam kepercayaan tersebut.<sup>9</sup> Sebab secara etnografis, ada dua jenis penguburan orang mati. Penguburan pertama berarti pemutusan sementara atau akhir seluruh kontak fisik orang yang selamat dengan orang yang meninggal. Penguburan kedua memerlukan penggunaan jenazah sebagai fokus upacara mengubah orang yang selamat

---

<sup>7</sup> Osman Balkan, "Burial and Belonging," *Studies in Ethnicity and Nationalism* 15, no. 1 (2015): 242, <https://doi.org/10.1111/sena.12119>.

<sup>8</sup> Tomo HS, "Governance of Funeral, Government Policy and Potentials of Regional Income Concept in Indonesia," *Russian Law Journal* 11, no. 3 (2023): 356.

<sup>9</sup> Katharina Rebay-Salisbury, "Inhumation and cremation: how burial practices are linked to beliefs," *Embodied knowledge: Historical perspectives on technology and belief*, 2012, 16

mengubah kondisi spiritual orang yang meninggal.<sup>10</sup> Adapun dalam Islam, ketika seorang muslim meninggal dunia, maka harus dikuburkan sebagaimana Allah Swt. berfirman:

ثُمَّ أَمَاتَهُ فَأَقْبَرَهُ

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

Meskipun demikian, adanya prosesi penguburan, tetapi ada cukup banyak prosesi penguburan dalam Islam yang mana ini merupakan dampak faktor seperti etnis, tradisi lokal, dan lain-lain, sehingga adat istiadat penguburan dalam Islam banyak variasi dibandingkan agama lain.<sup>11</sup> Pemakaman muslim di Jalan Malkon Temon, Kota Banjarmasin, telah penuh, menurut Sekretaris DLH Banjarmasin, Zauhar Arif. Sebagai solusi, Pemkot Banjarmasin menyediakan lahan baru seluas dua hektare di Jalan Ahmad Yani KM 22, Landasan Ulin, Banjarbaru.<sup>12</sup>

Dengan demikian, pemakaman merupakan salah satu aspek penting dalam kehidupan masyarakat yang harus diatur dengan baik oleh pemerintah. Di Kota Banjarmasin, pemakaman yang tidak teratur dan tidak memenuhi standar kesehatan menjadi permasalahan yang harus segera diatasi. Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pemakaman di Kota Banjarmasin merupakan upaya untuk mengatasi permasalahan tersebut, namun belum diketahui sejauh mana dampak dan implementasi dari peraturan tersebut.

---

<sup>10</sup> Douglas Miles, “Socio-economic aspects of secondary burial,” *Oceania* 35, no. 3 (1965): 161.

<sup>11</sup> Andrew Petersen, “The archaeology of death and burial in the Islamic world,” 2013, 242.

<sup>12</sup> “Pemko Tak Jamin Pemakaman Warga Banjarmasin Gratis Selamanya,” kumparan, diakses 12 September 2023, <https://kumparan.com/banjarhits/pemko-tak-jamin-pemakaman-warga-banjarmasin-gratis-selamanya-1550830760514313178>.

Pemakaman yang layak dan memenuhi standar kesehatan adalah hak masyarakat yang harus dijamin pemerintah. Di Banjarmasin, pemakaman yang tidak teratur menjadi masalah serius. Penelitian diperlukan untuk menganalisis dampak dan implementasi Perda Banjarmasin No. 7 Tahun 2014 tentang pengaturan pemakaman, yang menjadi fokus skripsi peneliti dengan judul “Penerapan Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pemakaman Dampak dan Implementasinya”

#### **B. Rumusan Masalah**

Bagaimana dampak dan implementasi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2014 tersebut terhadap pemakaman di Kota Banjarmasin?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Mengetahui bagaimana dampak dan implementasi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2014 tersebut terhadap pemakaman di Kota Banjarmasin.

#### **D. Signifikansi Penelitian**

Signifikansi berisi dari manfaat penelitian, manfaat penelitian ditinjau antara manfaat teoritis dan manfaat praktis. Adapun manfaat tersebut sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum sebagai sumbangan pikiran dalam rangka pembinaan hukum nasional pelaksanaan sebuah peraturan daerah dan mampu mengembangkan literatur perpustakaan UIN Antasari Banjarmasin.

2. Manfaat praktis, yaitu diharapkan mampu memberikan informasi dan masukan bagi pembaca maupun masyarakat serta bisa menjadi referensi bagi peneliti lain yang melakukan penelitian yang sama, tetapi dengan sudut pandang yang berbeda.

#### **E. Definisi Operasional**

Adapun demi menghindari kesalahpahaman dalam menginterpretasikan judul serta permasalahan yang akan diteliti dan agar terfokusnya kajian lebih lanjut, maka diperlukan batasan-batasan dalam penggunaan istilah sebagai berikut:

1. Menurut Kamus Bahasa Indonesia, penerapan berasal dari kata ‘terap’ yang mana penerapan memiliki arti proses, cara, perbuatan menerapkan.<sup>13</sup> Adapun maksud penerapan dalam skripsi ini ialah cara menerapkan Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pemakaman.
2. Menurut Pasal 1 Nomor 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan daerah kota adalah “Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.” Adapun peraturan daerah kota yang dimaksud dalam penelitian ini ialah Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pemakaman
3. Menurut Kamus Bahasa Indonesia, dampak ialah benturan atau pengaruh

---

<sup>13</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pusat Bahasa, 2008), 1506.

kuat yang mendatangkan akibat (baik negatif maupun positif).<sup>14</sup> Adapun dampak yang dimaksud dalam skripsi ini adalah hasil dari implementasi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pemakaman yang nantinya akan dilihat antara mendatangkan akibat negatif atau positif.

4. Menurut Kamus Bahasa Indonesia, implementasi ialah pelaksanaan.<sup>15</sup> Adapun implementasi yang dimaksud dalam skripsi ini ialah bagaimana pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pemakaman ini berlaku di masyarakat Kota Banjarmasin.

#### **F. Kajian Pustaka**

Menurut Pohan, kajian pustaka adalah kegiatan mengumpulkan data ilmiah, seperti teori, metode, atau penelitian sebelumnya, dari buku, jurnal, dokumen, dan sumber lain yang tersedia di perpustakaan.

Penelitian peraturan daerah tentang pemakaman tentunya sudah banyak dilakukan. Berikut penulis sajikan beberapa diantaranya kajian yang serupa namun dengan sisi yang berbeda.

Pertama, jurnal penelitian yang dilakukan oleh Trywels Jido A. Johgandhy Penu Weo dkk. dengan judul “Problematika Hukum Pemakaman Jenazah di Pekarangan Tempat Tinggal Ditinjau dari Perda Kota Kupang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pemakaman Dan Pengabuan Jenazah.”<sup>16</sup> Penelitian ini berfokus pada

---

<sup>14</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, ... 313.

<sup>15</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, ... 548.

<sup>16</sup> Trywels Jido A. Johgandhy Penu Weo, Yosef Mario Monteiro, dan Hernimus Ratu Udju, “Problematika Hukum Pemakaman Jenazah di Pekarangan Tempat Tinggal Ditinjau dari Perda Kota Kupang Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pemakaman dan Pengabuan Jenazah,” *COMSERVA* 3, no. 02 (2023): 641–49.

kewenangan Pemerintah Daerah Kota Kupang dalam menyediakan Tempat Pemakaman Umum (TPU) maupun Tempat Pemakaman Khusus (TPK), sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kota Kupang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pemakaman dan Pengabuan Jenazah. Peraturan tersebut mewajibkan masyarakat untuk memakamkan jenazah di lokasi pemakaman yang telah ditentukan. Namun, dalam implementasinya, masih terdapat berbagai permasalahan hukum, terutama karena sebagian masyarakat cenderung memilih pekarangan rumah sebagai alternatif tempat pemakaman. Pilihan ini didorong oleh berbagai faktor, termasuk alasan budaya, tingginya biaya pemakaman di TPU, jarak yang jauh ke TPU, serta persepsi masyarakat terhadap peraturan daerah. Perbedaan utama dengan kajian ini adalah fokus peneliti pada aspek implementasi dan dampak dari Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pemakaman.

Kedua, skripsi oleh Thohir dengan judul “Tinjauan Kharaj Terhadap Pemberlakuan Retribusi Pelayanan Pemakaman di Kota Malang Melalui Perda Nomor 2 Tahun 2007”,<sup>17</sup> penelitian ini membahas retribusi pelayanan pemakaman, yang meliputi penyesuaian tarif retribusi berdasarkan perkembangan perekonomian terkini serta peningkatan biaya operasional yang ditanggung oleh Pemerintah Daerah dalam pengelolaan dan pengaturan pemakaman. Dari perspektif konsep *kharaj* (pajak), retribusi pemakaman dianggap diperbolehkan sebagai bentuk ketaatan kepada pemerintah. Namun, penelitian ini berbeda karena tidak membahas

---

<sup>17</sup> Thohir Thohir, “Tinjauan Kharaj terhadap pemberlakuan retribusi pelayanan pemakaman di Kota Malang melalui Perda nomor 2 tahun 2007” (Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, 2021).

retribusi pelayanan pemakaman yang diatur dalam peraturan daerah terkait.

Ketiga, artikel yang ditulis oleh Atin Frihatiningrum, Redi Hadiyanto, dan Neng Dewi Himayasari dengan judul “Tinjauan Fikih Muammalah Dan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Pemakaman Terhadap Pembelian Booking Tanah Kuburan.”<sup>18</sup> Artikel ini membahas tentang bagaimana hukum pemesanan lahan kuburan sebelum orang tersebut meninggal. Adapun perbedaan tulisan ini dengan penulis ialah tulisan ini membahas dari segi fikih muamalah, sedangkan penulis membahas dari segi implementasi dan dampak dari Perda terhadap pemakaman.

Keempat, jurnal dengan judul “Implementasi Peraturan Daerah Nomor 03 Tahun 2012 Mengenai Tempat Pemakaman Umum Di Kota Pekanbaru Tahun 2014.”<sup>19</sup> yang teliti oleh Surya Fernando, Mahasiswa FISIP Universitas Riau. Adapun perbedaan antara kedua tulisan ini ialah tulisan Surya Fernando hanya membahas dari segi implementasi, sedangkan penulis membahas juga dari segi dampak.

Kelima, skripsi oleh Salsabila Izzati dengan judul skripsi “Tinjauan Hukum Terhadap Implementasi Pasal 11 Peraturan Daerah Kota Semarang No 10 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Dan Retribusi Pelayanan Pemakaman Jenazah Di Kota Semarang (Studi Kasus Pendirian Bangunan Makam di TPU Bergota Kota

---

<sup>18</sup> Atin Frihatiningrum, Redi Hadiyanto, dan Neng Dewi Himayasari, “Tinjauan Fikih Muamalah Dan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Pemakaman Terhadap Pembelian Booking Tanah Kuburan,” *Bandung Conference Series: Sharia Economic Law* 2, no. 2 (23 Juli 2022): 146–54, <https://doi.org/10.29313/bcssel.v2i2.2795>.

<sup>19</sup> Surya Fernando dan Muhammad Ridwan, “Implementasi Peraturan Daerah Nomor 03 Tahun 2012 Mengenai Tempat Pemakaman Umum di Kota Pekanbaru Tahun 2014,” *Jurnal Online Mahasiswa (JOM) Bidang Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 3, no. 1 (2016): 1–15.

Semarang).”<sup>20</sup> Adapun perbedaan antara kedua tulisan ini ialah skripsi yang ditulis oleh Salsabila Izzati memfokuskan pada pendirian bangunan makam di salah satu TPU di Semarang, sedangkan penulis memfokuskan pada implementasi dan dampak yang ada dari Perda terhadap pemakaman yang ada di Banjarmasin.

### **G. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan skripsi ini dirancang untuk memudahkan pembahasan dan terdiri dari lima bab. Bab I mencakup pendahuluan, meliputi latar belakang, penegasan judul, rumusan masalah, tujuan, signifikansi, definisi operasional, kajian pustaka, dan sistematika penulisan. Bab II berisi tinjauan teoritis terkait penerapan Perda Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pemakaman di Banjarmasin. Bab III membahas metodologi penelitian, termasuk metode, lokasi, sumber data, dan teknik pengolahan data. Bab IV menyajikan hasil dan analisis data. Bab V memuat kesimpulan dan saran berdasarkan penelitian.

---

<sup>20</sup> Salsabila Izzati, “Tinjauan Hukum terhadap Implementasi Pasal 11 Peraturan Daerah Kota Semarang No 10 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Pelayanan,” t.t.