

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Setiap manusia mengalami dua hal dalam hidupnya yaitu kelahiran dan kematian. Besarnya angka kelahiran mengakibatkan peningkatan pertumbuhan penduduk. Pertumbuhan penduduk suatu negara menuntut pemerintahnya untuk mampu menyediakan berbagai sarana dan pemenuhan kebutuhan hidup rakyatnya.

Hal tersebut menjadi kewajiban pemerintah untuk memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat, terutama negara yang menganut paham *Welfare state*¹, sebagaimana halnya Indonesia. Dimana hal tersebut dimuat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 45) yaitu:

”Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”

dan terkandung dalam Pasal 24 (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang (UUPR) yaitu:

“Negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang pelaksanaannya dilakukan oleh Pemerintah”

Penjelasan tersebut bermakna kekuasaan yang diberikan kepada negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu meletakkan kewajiban kepada negara untuk mengatur pemilikan dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan negara Indonesia dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.²

Besarnya kebutuhan akan sarana dan prasarana bagi masyarakat dalam suatu negara memerlukan lahan dan ruang³ sebagai tempat untuk menampung

¹ Negara yang mengusahakan kesejahteraan bagi rakyatnya

² Irene Eka Sihombing, *Segi-Segi Hukum Tanah Nasional dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan* (Jakarta: Universitas Trisakti, 2005), hal. 2.

³ Dalam Penjelasan Pasal ayat 5 Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2010 yang dimaksud ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang

pemenuhan kebutuhan tersebut. Bagi manusia, tanah merupakan salah satu hal terpenting bagi hidup dan kehidupannya. Tanah sebagai benda dari dulu telah memiliki kedudukan yang sangat strategis dalam kehidupan masyarakat, selain itu tanah juga dari waktu ke waktu mempunyai nilai tambah yang terus meningkat.⁴

Masalah yang ditemui di setiap negara termasuk Indonesia adalah dalam hal pemenuhan kebutuhan akan tanah sebagai akibat dari meningkatnya jumlah penduduk dan kebutuhan, akan tetapi ruang atau tanah yang tersedia masih tetap seperti sediakala. Hal tersebut terutama dirasakan di wilayah perkotaan di Indonesia, Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta khususnya.

Kota biasanya merupakan wilayah yang menunjukkan kecenderungan pertumbuhan penduduk yang semakin meningkat dan cepat. Hal itu wajar, dikarenakan daerah perkotaan seperti DKI Jakarta mempunyai daya tarik yang kuat. Daya tarik itu antara lain seperti menjanjikan kesempatan kerja yang lebih luas, memberikan pendapatan yang lebih tinggi, memberikan peluang pengembangan karir dan kemampuan profesional. Tanpa terkecuali dalam hal penyediaan berbagai kemudahan lainnya, misalnya dalam hal pendidikan, mengembangkan kegiatan usaha baru, menikmati kehidupan yang lebih mewah dan lain sebagainya.⁵

Tersedianya berbagai kemudahan dan daya tarik dari kota DKI Jakarta menuntut pemerintah untuk menyediakan tanah untuk dapat menampung kebutuhan akan sarana dan prasarana masyarakat, terutama kebutuhan akan kepentingan umum. Tanah perkotaan yang relatif terbatas yang cenderung sangat tidak seimbang dengan pemanfaatannya akan menimbulkan ketidakefektifan dan ketidakefisienan dalam penggunaan dan pemakaian sarana dan prasarana yang tersedia.

lautan dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.

⁴A. Melantik Rompegading, *Telaah Kritis Perlindungan Hukum Hak Tanggungan Dalam Kepailitan Debitur* (Jogjakarta: Kreasi Total Media Yogyakarta, 2007), hal. 30.

⁵Ir. H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah* (Bandung: Nuansa, Cetakan I, 2008), hal. 137.

Dengan terbatasnya lahan yang tersedia dan guna mewujudkan cita-cita yang terkandung dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 maka perlu dilakukan penataan ruang, sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 Undang-Undang Penataan Ruang (UUPR), dimana penyelenggaraan Penataan Ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan :

- a. Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan
- b. Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- c. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

karena disadari bahwa bila pemanfaatan ruang tidak diatur dengan baik, kemungkinan besar akan terdapat pemborosan manfaat ruang dan penurunan kualitas ruang. Oleh karena itu, diperlukan penataan ruang untuk mengatur pemanfaatannya berdasarkan besaran kegiatan, jenis kegiatan, fungsi lokasi, kualitas ruang dan estetika lingkungan.⁶

Hal tersebut tercantum dalam Pasal 14 dan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dimana perencanaan perlu dilakukan agar bumi (tanah), air dan ruang angkasa dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi negara dan rakyat, perlu disusun rencana umum dan terperinci mengenai peruntukan penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia untuk berbagai keperluan hidup rakyat dan negara, termasuk kewajiban memelihara atau melestarikan sumber daya alam tersebut. Adanya perencanaan tersebut, penggunaan tanah dapat dilakukan secara terencana dan teratur sehingga dapat memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi rakyat dan negara dengan memperhatikan golongan ekonomi lemah.⁷

⁶*Ibid.*, hal. 156.

⁷Profesor Nyonya Ari S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah* (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hal. 21.

Salah satu bentuk pengaturan pemanfaatan ruang dalam rangka penataan ruang kota DKI Jakarta, diperlukan bagian ruang terbuka hijau. Ruang Terbuka Hijau (RTH) adalah ruang dalam kota atau wilayah yang lebih luas baik dalam bentuk area/kawasan maupun dalam bentuk area memanjang/lajur dimana dalam penggunaannya lebih bersifat pengisian hijau tanaman atau tumbuh-tumbuhan secara alamiah, ataupun budidaya tanaman, seperti tanah pertanian, pertamanan dan perkebunan.⁸

Ketentuan perencanaan mengenai RTH juga diamanatkan dalam UUPR, dimana untuk perencanaan tata ruang wilayah kota harus memuat rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau dan ruang terbuka non hijau.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 1 Tahun 2007 Pasal 6 Tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan, RTH diklasifikasikan menjadi:

1. Taman kota, contohnya daerah Thamrin
2. Taman wisata alam;
3. Taman rekreasi, contohnya Taman Mini Indonesia Indah, Ancol
4. Taman lingkungan perumahan dan permukiman;
5. Taman lingkungan perkantoran dan gedung komersial;
6. Taman hutan raya;
7. Hutan kota, contohnya hutan bakau;
8. Hutan lindung;
9. Bentang alam seperti gunung, bukit, lereng dan lembah;
10. Cagar alam;
11. Kebun raya;
12. Kebun binatang;
13. Pemakaman umum;
14. Lapangan olah raga;
15. Lapangan upacara;

⁸Hasni, *Modul Penatagunaan Tanah/Ruang* (Edisi Revisi) (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Trisakti, 2006), hal. 37.

16. Parkir terbuka;
17. Lahan pertanian perkotaan;
18. Jalur dibawah tegangan tinggi (SUTT dan SUTET)
19. Sempadan sungai, pantai, bangunan, situ dan rawa;
20. Jalur pengaman jalan, median jalan, rel kereta api, pipa gas dan pedestrian;
21. Kawasan dan jalur hijau;
22. Daerah penyangga (buffer zone) lapangan udara; dan
23. Taman atap (roof garden).

dalam Peraturan Menteri tersebut jelas disebut bahwa taman pemakaman umum adalah termasuk salah satu dari klasifikasi ruang terbuka hijau.

Pada Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) 2010 bahwa luas kawasan hijau Jakarta sampai tahun 2010 ditetapkan sebesar 13,94 % (persen)⁹ atau 9.544,81 Ha (Hektar) atau 95.448.100 M² (Meter persegi). Hal ini berarti dengan penduduk berjumlah hampir 12 juta jiwa, maka setiap penduduk akan memperoleh hak atas kawasan hijaunya seluas 7,9 atau hampir 8 M² (Meter persegi) per penduduk.

Diskriminasi para perencana dan pengelola kota terlihat pada sikap pengabaian golongan anak-anak, manusia usia lanjut (manula), difabel¹⁰, dan orang meninggal dunia karena pada prosesnya mereka adalah dianggap yang paling tidak berdaya.

Dari data yang diperoleh, bahwa jumlah penduduk DKI Jakarta sampai dengan Tahun 2005 sebesar 8.860.000 jiwa, dengan luas wilayah DKI Jakarta yang hanya 661,62 Km² (Kilometer persegi) sehingga menghasilkan jumlah kepadatan penduduk menjadi 13.396 jiwa/Km². (jiwa per Kilometer persegi)¹¹

⁹Pasal 14 ayat 4 Peraturan Daerah Nomor 6 tahun 1999 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2010

¹⁰Orang cacat

¹¹Data dari Badan Pusat Statistik, dari Buku *Indikator Kesejahteraan Rakyat Propinsi DKI Jakarta 2006*, yang diterbitkan oleh Badan Pusat Statistik Propinsi DKI Jakarta, 2006.

Tahun 2020 Indonesia diperkirakan akan mengalami peningkatan populasi usia lanjut terbesar di dunia, 414 % (persen). Anak-anak yang berusia di bawah 18 tahun sebesar 70,36 juta jiwa atau sekitar 34 % (persen) dari 203 juta jumlah penduduk Indonesia. Angka kematian resmi penduduk Jakarta meningkat dari 80 orang per hari pada Tahun 1997 menjadi 100 orang per hari pada Tahun 2002, sehingga membutuhkan lahan makam seluas 785 Ha (Hektar) pada Tahun 2005.¹²

Sementara RTRW Jakarta 2010 hanya menargetkan 745,18 Ha (Hektar) pada Tahun 2010. Di samping ketidakperdulianya kepada kaum difabel, manula, dan orang meninggal, semua pasti sepakat bahwa anak-anak adalah aset, potensi, dan investasi masa depan bangsa. RTH adalah aset, potensi, dan investasi kota jangka panjang. Maka kota harus menyediakan RTH yang layak sebagai area bermain, berekreasi, dan berolahraga, bahkan lahan bagi orang yang telah meninggal dunia, baik secara kualitas maupun kuantitas.

Kawasan Hijau pemakaman misalnya, kawasan ini merupakan kawasan yang akan selalu membutuhkan penambahan tanah dalam setiap tahunnya. Hal tersebut terjadi karena manusia sudah dikodratkan untuk lahir, tumbuh dan akhirnya meninggal dunia.

DKI Jakarta dengan luas 65,680 Ha (Hektar) membutuhkan lahan makam 785 Ha (Hektar) pada tahun 2007. Rencana Tata Ruang Wilayah Jakarta pada tahun 2010 hanya menargetkan 745,18 Ha (Hektar). Luas pemakaman yang ada yakni 578,19 Ha (Hektar) pada tahun 2005 dengan lahan terpakai 380,19 Ha (Hektar) dan 323,16 Ha (Hektar) atau sekitar 85 % (persen) di antaranya sudah terisi, serta lahan dalam tahap pematangan¹³ 198 Ha (Hektar) yang masih berupa tanah rawa-rawa. Praktis lahan makam siap pakai hanya sebesar 57,03 Ha (Hektar) atau sekitar 15 % (persen).¹⁴

¹²Wartawan Koordinator Unit Balai Kota DKI Jakarta, *Pelayanan Publik di Tengah Krisis Apa Janji Aparat, Bagaimana Warga Menilai*, (Jakarta: Tanpa Penerbit : 2003), hal 61.

¹³Yang dimaksud dengan tanah matang adalah tanah yang kondisinya layak untuk menjadi tempat hunian (bukan rawa-rawa), Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hal. 329

¹⁴*loc. cit.*, hal.61

Kantor Pelayanan Pemakaman (KPP) DKI Jakarta rata-rata menangani 37.980 jenazah per tahun, dengan rincian 30.249 dimakamkan, 1.375 dikremasi atau sekitar 3 % (persen), dan 6.356 dibawa ke luar Jakarta atau sekitar 16 % (persen).

Angka kematian resmi penduduk Jakarta meningkat dari 80 orang per hari pada tahun 1997 adalah 95-100 orang per hari, pada tahun 2000 adalah 100-110 orang perhari pada tahun 2003, dan 150 orang per hari atau sekitar 54.000 orang per tahun pada tahun 2006. Jika setiap jenazah membutuhkan luas makam 1,5 x 2,5 meter = 3,75 M² (Meter persegi), maka Jakarta membutuhkan lahan makam 202.500 M² (Meter persegi) atau 20,25 Ha (Hektar)per tahun.

Data tersebut akan terus mengalami peningkatan dalam setiap tahunnya, dimana pertumbuhan penduduk dan tingginya angka urbanisasi dari desa ke kota DKI Jakarta, khususnya. Hal tersebut menimbulkan problematika yang cukup kompleks dalam masalah kebutuhan lahan. Lahan yang dibutuhkan untuk pemakaman akan terus bertambah, sementara luas tanah yang terdapat di DKI Jakarta seperti sediakala.

Berbagai fakta dan gambaran mengenai kebutuhan akan lahan untuk pemakaman seperti yang disebut diatas, tetap saja dalam prakteknya masih terjadi penyimpangan atas RTRW. Seperti yang terjadi pada Taman Pemakaman Umum Menteng Pulo Jakarta Selatan misalnya, tanah yang sebelumnya berfungsi sebagai tanah pemakaman menjadi area yang dialih fungsikan menjadi lahan komersial.

Pengusuran makam Taman Pemakaman Umum Menteng Pulo Jakarta Selatan juga pernah terjadi pada TPU Blok P Jakarta selatan beberapa tahun lalu. Pengusuran TPU Blok P tersebut kini diperuntukkan untuk kompleks perkantoran Walikota Jakarta Selatan.

Kecenderungan yang terjadi malah kontradiktif, dimana penyimpangan yang terjadi atas Rencana Tata Ruang Wilayah DKI Jakarta Tahun 2010 sangat memprihatinkan. Lebih dari setengah atau sekitar 60 % sampai 70 % (persen) kawasan Ibukota telah berubah fungsi atau peruntukkannya seperti diatur dalam

Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1999 dan hal tersebut terjadi pula pada TPU Menteng Pulo, Jakarta Selatan.¹⁵

Apa yang terjadi apabila kegiatan pengurusan TPU berjalan terus-menerus dan ketika tanah di Jakarta kelak habis untuk bangunan, di mana orang yang meninggal, terutama warga ibukota yang meninggal akan dimakamkan.

Berdasarkan hal tersebut, penulis ingin mengkaji mengenai perubahan alih fungsi Taman Pemakaman Umum, dengan menitikberatkan pada Taman Pemakaman Umum (TPU) Menteng Pulo, Jakarta Selatan, ditinjau dari Undang-Undang tentang Penataan Ruang dan Peraturan Daerah yang mengatur tentang hal tersebut yakni Peraturan Daerah Nomor 6 tahun 1999 tentang RTRW 2010 serta mengenai alternatif penyelesaian dari terbatasnya penyediaan lahan untuk pemakaman, mengingat angka kematian dalam tiap tahunnya semakin meningkat. Adapun judul dari penelitian ini adalah

”PERUBAHAN ALIH FUNGSI SEBAGIAN TANAH TAMAN PEMAKAMAN UMUM MENTENG PULO JAKARTA SELATAN MENURUT PERATURAN DAERAH KHUSUS IBUKOTA JAKARTA NOMOR 6 TAHUN 1999”

1.2 Pokok Permasalahan

1. Apakah Tanah Taman Pemakamaman Umum (TPU) dapat berubah fungsinya menjadi areal hunian dan/atau non hunian ditinjau menurut Peraturan Daerah Nomor 6 tahun 1999?
2. Bagaimanakah perlindungan hukum terhadap ahli waris dari keluarga yang dimakamkan di TPU Menteng Pulo, Jakarta Selatan terhadap pengurusan di TPU Menteng Pulo, Jakarta Selatan tersebut?
3. Apakah dampak yang terjadi dari adanya perubahan fungsi tanah Taman Pemakaman Umum (TPU Menteng Pulo) terhadap kebutuhan tanah untuk pemakaman menurut Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1999?

¹⁵ <http://www.kompas.com>, Jum'at, 30 Juli 2004.

1.3 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris.

Dalam penelitian hukum normatif, dilakukan dengan penelitian kepustakaan yang digunakan bertujuan untuk mendapatkan data. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan pustaka¹⁶ berupa studi dokumen untuk mendapatkan data dan literatur dibidang hukum pertanahan, khususnya mengenai hukum penataan ruang, Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2010 dan hukum pengadaan tanah. Alat pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui sumber sekunder, berupa bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat¹⁷ meliputi berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan dibidang hukum tanah, khususnya hukum tata ruang yang menjadi landasan hukum dalam penelitian ini. Selain itu melalui bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan kejelasan mengenai bahan-bahan hukum primer¹⁸ meliputi buku-buku, majalah, laporan penelitian ilmiah, internet dan majalah ataupun peraturan perundang-undangan mengenai tata ruang dan Peraturan daerah Nomor 6 Tahun 1999 tentang RTRW 2010. Serta yang terakhir adalah bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun kejelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder¹⁹ berupa kamus untuk memperoleh definisi-definisi tertentu yang berkaitan dengan penelitian ini.

Dalam penelitian hukum empiris, dilakukan dengan penelitian lapangan, yang bertujuan untuk mengetahui implementasi dari data sekunder yang telah diperoleh. Jenis data yang digunakan adalah data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya. Alat pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui proses wawancara kepada narasumber yang berkompeten dibidangnya terkait dengan penelitian ini, yaitu Pihak Pihak yang terkait dalam Taman Pemakaman Umum Provinsi DKI Jakarta seperti Kantor pelayanan

¹⁶Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. III, (Jakarta: Badan Penerbit Universitas Indonesia, 1986), hal. 51.

¹⁷*Ibid.*, hal. 52.

¹⁸*Ibid.*

¹⁹*Ibid.*

Pemakaman Provinsi DKI Jakarta khususnya TPU Menteng Pulo, Jakarta Selatan dan Dinas Tata Kota DKI Jakarta.

Penulisan dalam penelitian ini, menggunakan tipologi penelitian deskriptif analitis yaitu memberi gambaran mengenai penyesuaian peruntukan lahan Taman Pemakaman Umum Provinsi DKI Jakarta dengan Peraturan Daerah nomor 6 Tahun 1999 tentang RTRW 2010, khususnya mengenai perubahan alih fungsi lahan makam Menteng Pulo, Jakarta Selatan dan mengenai bagaimana perlindungan hukum terhadap ahli waris yang dimakamkan di TPU Menteng Pulo, Jakarta Selatan terhadap penggusuran TPU Menteng Pulo, Jakarta Selatan serta akibat dari penggusuran terhadap kebutuhan lahan pemakaman menurut peraturan daerah nomor 6 tahun 1999.

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif. Hal tersebut bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai hasil dari penelitian dengan memberikan penjelasan mengenai penyesuaian peruntukan lahan Taman Pemakaman Umum Menteng Pulo, Jakarta Selatan dengan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1999 tentang RTRW dan mengenai bagaimana perlindungan hukum terhadap ahli waris yang dimakamkan di TPU Menteng Pulo, Jakarta Selatan terhadap penggusuran TPU Menteng Pulo, Jakarta Selatan serta akibat dari penggusuran terhadap kebutuhan lahan pemakaman menurut Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1999.

1.4 Sitematika penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ilmiah ini terbagi atas 3 Bab yang isinya meliputi, Bab I. Pendahuluan, Bab II. Pembahasan, dan bab III. Penutup. Berikut akan diuraikan mengenai isi dari penelitian ini.

Bab I. Pendahuluan:

Pada bab satu penulis akan mengutarakan apa yang menjadi latar belakang penulis memilih penelitian ini, pokok permasalahan dari penelitian ini, metode yang digunakan dalam penelitian, serta sistematika penulisannya.

Bab II. Pembahasan:

Pada Bab dua penulis akan mengutarakan penjabaran teori penguasaan tanah menurut hukum tanah nasional, teori di bidang Hukum Penataan Ruang, Rencana Tata Ruang Wilayah Kota berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1999 tentang RTRW 2010, pengadaan tanah untuk kepentingan swasta serta analisa terhadap perubahan alih fungsi lahan TPU Menteng Pulo, Jakarta Selatan menurut RTRW 2010 dan mengenai perlindungan terhadap keluarga ahli waris yang dimakamkan di TPU Menteng Pulo, Jakarta Selatan akibat terjadinya alih fungsi tanah tersebut dan mengenai dampak alih fungsi lahan terhadap peruntukan lahan untuk pemakaman menurut Peraturan Daerah 6 Tahun 1999.

Bab III. Penutup:

Pada bab tiga penulis mengutarakan kesimpulan akhir dari penelitian ini disertai dengan saran-saran yang diharapkan dapat berguna terhadap permasalahan tersebut.