

**BAB II**  
**PERUBAHAN ALIH FUNGSI SEBAGIAN LAHAN TAMAN**  
**PEMAKAMAN UMUM MENURUT RENCANA TATA RUANG**  
**WILAYAH (RTRW) 2010**

**2.1 TINJAUAN KEPUSTAKAAN**

**2.1.1 HAK PENGUASAAN ATAS TANAH MENURUT HUKUM TANAH NASIONAL**

Hak penguasaan atas tanah adalah hak yang berisikan wewenang kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai hak yang dihaki. “sesuatu” yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat merupakan , isi hak penguasaan yang bersangkutan dan yang menjadi kriteria untuk membedakan sesuatu hak penguasaan atas tanah dengan hak penguasaan yang lain.<sup>20</sup> Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) telah digariskan prinsip-prinsip dasar tentang bagaimana seharusnya penguasaan dan pemanfaatan terhadap tanah yang ada di Indonesia yaitu :

1. Pasal 1 ayat 2 UUPA berbunyi bahwa “*Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam Wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa ..... ”.*
2. Dengan demikian selain memiliki nilai fisik, tanah juga mempunyai kerohanian. Sebagai titipan Tuhan, perolehan dan penguasaannya harus dirasakan adil bagi semua pihak sehingga tidak boleh merugikan kepentingan orang lain dalam arti luas. Penguasaan tanah untuk diri sendiri haruslah diletakkan dalam rangka kesesuaian kebersamaan dengan pihak lain. Hak yang dipunyai seseorang selalu dikaitkan dengan kewajibannya.
3. Tanah diwilayah Indonesia merupakan kepunyaan bersama seluruh bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat 2 dan 3) hanya saja kewenangan

---

<sup>20</sup>Sunaryo Basuki, *Hukum Tanah Nasional Landasan Hukum Penguasaan Dan Penggunaan Tanah*, (Diktat Mata Kuliah Hukum Agraria, Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2002/2003), hal. 10.

untuk mengaturnya diserahkan kepada Negara. Tegasnya Negara mengatur peruntukkan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa (Pasal 2).

4. Pengakuan terhadap Hak Ulayat dilakukan sepanjang menurut kenyataannya masih ada, serta sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dan tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi (Pasal 3)

5. Selanjutnya dalam Pasal 9 ayat 2 dinyatakan bahwa “tiap-tiap Warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.” Bahkan dalam Penjelasan UUPA bagian II: (6) ditambahkan: ... *Dalam pada itu perlu diadakan perlindungan bagi golongan Warga Negara yang lemah terhadap sesama Warga Negara yang kuat kedudukan ekonominya .....yang bermaksud mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas-batas dalam bidang-bidang usaha agrarian, hal mana bertentangan dengan azas keadilan sosial yang berperikemanusiaan.*<sup>21</sup>

Dalam UUPA Hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional diatur berdasarkan hierarki yaitu terdiri dari :

a. Hak Bangsa Indonesia

Latar belakang konsepsi hukum tanah kita bersumber pada Hukum Adat<sup>22</sup>, oleh karenanya UUPA menganut konsepsi Hukum Adat yang bersifat Komunalistik Religius. Sifat komunalistik terlihat dari pernyataan yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) UUPA yang berbunyi:

---

<sup>21</sup>Tim Pengajar Land Reform Dan Tata Guna Tanah, *Land Reform dan Tata Guna Tanah* (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001), hal. 86.

<sup>22</sup>Basuki, *op.cit.*, hal. 49.

“Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia.”<sup>23</sup>

Sedangkan sifat religius tergambar dari pernyataan bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya merupakan Karunia Tuhan Yang maha Esa.

Konsepsi tersebut menimbulkan hak penguasaan yang tertinggi atas tanah, yang disebut dengan Hak Bangsa. Hak ini merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dalam hukum tanah nasional<sup>24</sup>, dimana hak-hak penguasaan atas tanah yang lain, secara langsung maupun tidak langsung bersumber padanya<sup>25</sup>.

Hak Bangsa Indonesia tersebut selain mengandung unsur perdata yaitu Tanah dalam wilayah Republik Indonesia kepunyaan Bangsa Indonesia juga mengandung unsur publik, dimana unsur tugas kewenangan tersebut dilaksanakan oleh Negara Republik Indonesia.<sup>26</sup>

#### b. Hak Menguasai dari Negara

Negara adalah “Organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia” demikian dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA. Ini berarti bahwa Bangsa Indonesia membentuk Negara RI untuk melindungi segenap tanah air Indonesia dan melaksanakan tujuan bangsa Indonesia antara lain meningkatkan kesejahteraan umum (Alenia ke 4 Pembukaan UUD 45 bagi seluruh rakyat Indonesia).

---

<sup>23</sup>Indonesia (c), Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU Nomor 5 Tahun 1960, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043.

<sup>24</sup>Hak Bangsa sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, diatur dalam Pasal 1 ayat 1 sampai 3, yang berbunyi :

- (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia.
- (2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam Wilayah Republik Indonesia sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
- (3) Hubungan Hukum antara Bangsa Indonesia dan Bumi, air dan ruang angkasa termaksud dalam ayat 2 Pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

<sup>25</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, cetakan kesepuluh, (Jakarta: Djambatan, 2005), hal. 269.

<sup>26</sup>Basuki, *loc. cit.*, lampiran hal. 2b.

Dan untuk melaksanakan tujuan tersebut Negara RI mempunyai hubungan hukum dengan tanah di seluruh wilayah Indonesia agar dapat memimpin dan mengatur tanah-tanah diseluruh wilayah Indonesia atas nama bangsa Indonesia, melalui peraturan perundang-undangan. Sedangkan hubungan hukum itu disebut sebagai Hak Menguasai Negara, hak ini memberi kewenangan untuk menguasai secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah, karena sifatnya semata-mata hanya kewenangan publik, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 Pasal ini memberi wewenang untuk:
  - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
  - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
  - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 Pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur;
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak

bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Prinsipnya Hak Menguasai dari Negara tidak memberi wewenang untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakan tanah yang bersangkutan seperti pada hak atas tanah. Kewenangan Negara semata-mata bersifat publik, yaitu untuk mengatur semua tanah diwilayah Republik Indonesia seperti yang dirumuskan dalam Pasal 2 ayat 2 UUPA.

Dasar hukumnya adalah Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 (“Dikuasai Negara”) dimana atas dasar pasal tersebut Negara Republik Indonesia diberikan kewenangan untuk mengatur persediaan, perencanaan, penguasaan dan penggunaan tanah serta pemeliharaan tanah, atas seluruh tanah diindonesia untuk kemakmuran rakyat. Kewenangan Negara seperti yang dimaksudkan diatas, salah satunya adalah mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah bersama yang diatur lebih lanjut didalam Undang-Undang Penataan Ruang.<sup>27</sup>

#### c. Hak-Hak perorangan atas tanah

Prinsipnya hak-hak perorangan atas tanah baik secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah. Semua tanah dalam Wilayah Republik Indonesia, baik yang berupa tanah hak<sup>28</sup> maupun Tanah Negara<sup>29</sup> keseluruhannya diliputi

---

<sup>27</sup>*Ibid.*, hal. 12.

<sup>28</sup>Tanah Hak adalah tanah-tanah yang dikuasai dengan sesuatu hak atas tanah.

<sup>29</sup>Ada beberapa perbedaan pengertian dikenal mengenai tanah Negara dapat dipahami dari adanya pendefinisian yang berbeda yaitu:

1. Tanah yang langsung dikuasai Negara
2. Tanah hak yang habis jangka waktunya
3. Tanah yang belum pernah dilekati hak
4. Tanah yang berupa hutan alam, cagar alam dan cagar budaya
5. Tanah yang dikuasai dan atau digunakan instansi Pemerintah
6. Tanah yang langsung dikuasai oleh negara yaitu tanah-tanah yang bukan tanah hak (menurut UUPA), bukan tanah ulayat, bukan tanah kaum, bukan tanah hak pengelolaan dan bukan pula tanah kawasan hutan
7. Semua bidang tanah yang tidak diduduki, dikuasai oleh seseorang atau diurus oleh badan/ lembaga pemerintah maupun swasta tertentu
8. Semua bidang tanah yang tidak dinyatakan sebagai tanah hak milik perorangan, milik desa,

oleh Bangsa Indonesia maupun hak menguasai dari Negara. Untuk itu Negara, berdasarkan hak menguasai dari Negara diberi mandat untuk mengatur peruntukkan dan penggunaan “Tanah Negara” dan dapat pula memberikan tanah-tanah tersebut kepada pihak lain dengan sesuatu hak atas tanah.<sup>30</sup>

Dalam rangka penggunaan tanahnya setiap pemegang hak tidak hanya mengindahkan kepentingan pribadinya akan tetapi juga wajib memperhatikan kepentingan bersama atau fungsi sosial dari tanah yang bersangkutan.<sup>31</sup>

Adapun hak-hak perorangan atas tanah tersebut terdiri dari:

#### 1). Hak atas Tanah

Hak atas tanah mengandung pengertian hak yang memberi wewenang untuk memakai tanah yang diberikan kepada orang dan badan hukum. Hak atas tanah apa pun semuanya memberi wewenang untuk memakai suatu bidang tanah tertentu dalam rangka memenuhi suatu kebutuhan tertentu. Pada dasarnya tujuan memakai tanah (secara universal) adalah untuk memenuhi 2 (dua) jenis kebutuhan yaitu:

1. untuk diusahakan, misalnya usaha pertanian, perkebunan, perikanan (tambak) atau peternakan;
2. untuk tempat membangun sesuatu (wadah), misalnya untuk mendirikan bangunan, perumahan, rumah susun (gedung bangunan bertingkat), hotel, proyek pariwisata, pabrik, pelabuhan dan lain-lainnya.<sup>32</sup>

Sampai saat ini terdapat 4 (empat) jenis hak atas tanah yang ditetapkan oleh UUPA untuk dapat dipergunakan baik untuk keperluan pribadi maupun untuk kegiatan usaha. Untuk

---

tanah ulayat, tanah dengan status hak erfpacht, tanah konsesi dan sebagainya  
9. Tanah yang dikuasai dan atau digunakan instansi pemerintah dan belum dilekati hak  
10. Tanah bentukan baru, termasuk tanah yang terbentuk karena proses reklamasi.  
 (“Penyederhanaan Perangkat Penguasaan Tanah” . <<http://www.the.cybernews.com>>.),29 Agustus 2007.

<sup>30</sup>*Ibid.*, hal.25.

<sup>31</sup>*Ibid.*, hal. 26.

<sup>32</sup>Harsono, *loc. cit.*, hal. 288.

keperluan pribadi perorangan Warga Negara Indonesia adalah Hak Milik dan untuk keperluan usaha diberikan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan hak Pakai. Hak atas tanah tersebut merupakan hak atas tanah yang primer, yaitu hak yang diberikan oleh Negara (Pasal 16 UUPA).

Disamping hak atas tanah yang primer, terdapat pula hak atas tanah yang sekunder yakni Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh pemilik tanah diatas tanah Hak Milik, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa (Pasal 37, 41 dan 53 UUPA), yang keseluruhannya bersumber pada hak-hak pihak lain.

## 2). Hak atas Tanah Wakaf

Wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya, guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah.<sup>33</sup>

Hak atas tanah wakaf adalah hak penguasaan atas satu bidang tanah tertentu (semula Hak Milik telah diubah statusnya menjadi tanah wakaf), yang oleh pemiliknya telah dipisahkan dari harta kekayaannya dan melembagakannya selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya (pesantren atau sekolah berdasarkan agama) sesuai dengan ajaran hukum agama islam.

## 3). Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (HM-SRS)

Hak Milik atas Satuan rumah Susun (HM-SRS) adalah hak untuk memiliki satuan rumah susun secara terpisah dan berdiri sendiri berikut hak atas bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan satuan yang bersangkutan.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup>Indonesia (d) Undang-Undang Tentang Wakaf, UU Nomor 41 Tahun 2004. LN Nomor 159 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Nomor.4459.

<sup>34</sup>Harsono, *op. cit.*, hal. 289.

#### d. Hak Atas Tanah Menurut Hukum tanah Nasional

Dalam hukum tanah nasional, jenis-jenis hak atas tanah diatur dalam UUPA yaitu:

##### 1). Hak Milik (HM)

Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai oleh orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Hak Milik bukan hanya sekedar berisikan kewenangan untuk memakai suatu bidang tanah tertentu, yang dihaki, tetapi juga mengandung hubungan psikologis-emosional antara pemegang hak dengan tanah yang bersangkutan. Hak Milik pada dasarnya diperuntukkan khusus bagi Warga Negara Indonesia saja yang berkewarganegaraan tunggal.<sup>35</sup>

##### 2) Hak Guna Usaha (HGU)

Hak Guna Usaha adalah hak yang memberikan wewenang untuk menggunakan tanahnya langsung dikuasai Negara untuk usaha pertanian, yakni perkebunan, perikanan dan peternakan selama jangka waktu tertentu yaitu 25 tahun dan 35 tahun dapat diperpanjang jangka waktunya 25 tahun dan jika tanahnya masih diperlukan dapat diperbaharui haknya yaitu dengan diberikan kembali selama 35 tahun. Sedangkan untuk perusahaan dalam rangka penanaman modal dapat diberikan sekaligus 95 tahun (Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996), HGU dapat diberikan kepada Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia.

##### 3). Hak Guna Bangunan (HGB)

Hak Guna Bangunan adalah hak yang memberikan wewenang untuk mendirikan bangunan diatas tanah kepunyaan pihak lain (tanah Negara atau Hak Milik) selama jangka waktu 30 tahun dan dapat diperpanjang jangka waktunya 20 tahun dan jika masih diperlukan dapat diperbaharui hak tersebut. Untuk

---

<sup>35</sup>Basuki, *loc.cit.*, hal. 28d.1.

perusahaan dalam rangka penanaman modal dapat diberikan sekaligus 80 tahun (Pasal 28 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996) HGB hanya dapat diberikan kepada Warga Negara Indonesia dan badan hukum Indonesia.

#### 4). Hak Pakai (HP)

Hak Pakai adalah hak yang memberikan wewenang untuk menggunakan tanah kepunyaan pihak lain (tanah Negara atau Hak Milik) selama jangka waktu tertentu yaitu 25 tahun dan dapat diperpanjang jangka waktunya 20 tahun dan jika masih diperlukan dapat diperbaharui hak tersebut. Untuk perusahaan dalam rangka penanaman modal dapat diberikan sekaligus 70 tahun (Pasal 48 Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996).

## **2.1.2 TEORI PENATAAN RUANG**

### **2.1.2.1 Definisi Penataan Ruang**

Penataan ruang mengandung pengertian suatu sistem proses rencana tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.<sup>36</sup>

### **2.1.2.2 Hubungan UUPA dengan Penataan Ruang**

Hubungan antara UUPA dengan penataan ruang dapat dijelaskan melalui bunyi Pasal 6 Undang-Undang Penataan Ruang, dimana setiap orang wajib menaati penataan ruang yang telah ditetapkan. Dengan demikian, barang siapa yang membangun atau menanam harus menaati tata ruang yang telah ditetapkan, yang membangun atau menanam belum tentu yang punya tanah.

Sebagai inti dari asas pemisahan horizontal dapat dikatakan bahwa “barang siapa yang membangun bangunan atau tanaman, maka dialah pemilik bangunan atau tanaman itu.” Jadi yang membangun atau yang menanam belum tentu yang punya tanah. UUPA jelas menggunakan

---

<sup>36</sup>Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang dan Pasal 1 ayat 7 Peraturan Daerah No. 6 Tahun 1999 Tentang Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta

asas ini karena UUPA berdasarkan hukum adat. Hubungan fungsional antar UUPA dan hukum adat terungkap dalam:

1. Konsiderans “berpendapat huruf a” UUPA;
2. Pasal 5 UUPA;
3. Penjelasan umum I/No.3;
4. Penjelasan Pasal 5;
5. Penjelasan Pasal 16;

Kecuali dari itu ada satu pasal UUPA yang dengan tegas mencerminkan bahwa UUPA menganut asas pemisahan horizontal, yakni Pasal 35 (1) yang memuat definisi Hak Guna Bangunan (HGB) bahwa HGB adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri.”

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan hukum yang dikemukakan diatas, siapapun yang membangun (baik yang punya tanah sendiri atau pun bukan pemilik tanah tetapi mempunyai kekuasaan yang legal berdasarkan perjanjian dengan pemiliknya) tetap harus menaati memerhatikan ketentuan hukum sebagaimana diwajibkan kepada setiap orang yang memanfaatkan ruang; setidaknya ketentuan hukum yang wajib ditaati adalah :

1. UUPA Nomor 5 tahun 1960 (Pasal 6, Pasal 14, dan Pasal 15)
2. UUPRH Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
3. UUPR Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang  
Pelanggaran terhadap ketentuan tersebut dapat dikenakan sanksi administratif; perdata; bahkan pidana tergantung dari jenis pelanggarannya.

### **2.1.2.3 Asas dan Tujuan Penataan Ruang**

Berdasarkan Pasal 2 UUPR ditegaskan bahwa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas:

- (a). Keterpaduan yaitu penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah dan lintas pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan antara lain adalah pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat.
- (b). Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan yakni bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan pedesaan. Perhatikan kepentingan generasi mendatang.
- (c). Keberlanjutan yakni penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan keberdayagunaan dan keberhasilgunaan.
- (d). Keterbukaan;
- (e). Kebersamaan dan kemitraan;
- (f). Perlindungan kepentingan umum;
- (g). Kepastian hukum dan keadilan, dan
- (h). Akuntabilitas;<sup>37</sup>

Sedangkan tujuan penataan ruang diatur dalam Pasal 6 Perda 6/1999 yaitu:

- (a). Terwujudnya kehidupan masyarakat yang sejahtera, berbudaya dan berkeadilan;
- (b). Terselenggaranya pemanfaatan ruang wilayah yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan hidup sesuai dengan kemampuan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup, kemampuan masyarakat dan pemerintah, serta kebijakan pembangunan nasional dan daerah;

---

<sup>37</sup>Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2008), hal. 133.

- (c). Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sebesar-besarnya sumber daya manusia;
- (d). Terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang pada kawasan lindung dan kawasan budidaya.

#### **2.1.2.4 Rencana Tata Ruang Wilayah<sup>38</sup>**

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang maka daerah Propinsi DKI Jakarta telah menyusun Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) DKI Jakarta yang mencakup Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kotamadya (untuk kelima wilayah kotamadya) kemudian ditetapkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang direalisasikan dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah DKI Jakarta. RTRW Propinsi DKI Jakarta dan RTRW Kotamadya menjadi pedoman untuk penyusunan Rencana Rinci Tata Ruang Wilayah Kecamatan (RRTRW-K).

Rencana Tata Ruang Wilayah terdiri dari :

(1) RTRW Propinsi

Adalah rencana pemanfaatan ruang dan struktur tata ruang wilayah Daerah Khusus Ibukota dan merupakan pedoman penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kotamadya. Dalam Pasal 18 ayat 1 UUPR dijelaskan bahwa Penetapan rancangan

---

<sup>38</sup>Sejarah adanya rencana tata kota Jakarta, dimulai dari Jakarta yang sebenarnya punya rencana tata kota yang ideal sejak 1966. ketika itu Ali sadikin baru menjabat sebagai gubernur. Ali menyadari kondisi fisik Jakarta sangat tidak seimbang antara kebutuhan penduduk dan fasilitas yang ada. Karena itu, harus ada sebuah rencana besar.

Dokumen perencanaan kota Jakarta sebelumnya adalah warisan Belanda yang dibuat oleh Jc. P. Thijs pada 1914-1945. Thijs, Profesor Belanda yang juga mendirikan Central Planologische Bureau di bawah Departemen Pekerjaan Umum masa itu, merencanakan Jakarta sebagai kota yang nantinya hanya berpenduduk 600.000 jiwa.

Rencana ini tidak dapat lagi dipakai, mengingat penduduk Jakarta ketika Ali menjadi gubernur sudah mencapai 3 juta jiwa. Akhirnya dibuatlah rencana tata kota baru, yang dikenal sebagai masterplan 1965-1985. Dalam rencana besar tersebut, ali menganggarkan 3 juta rakyat Jakarta, dari menengah kebawah sampai menengah ke atas, dapat menikmati fasilitas kota yang memang dibangun untuk mereka. [www.propertinet.com](http://www.propertinet.com)

peraturan daerah provinsi tentang rencana tata ruang wilayah provinsi dan rencana rinci tata ruang terlebih dahulu harus mendapat persetujuan substansi dari Menteri.

(2) RTRW Kotamadya

Adalah arahan rencana pemanfaatan ruang dan struktur tata ruang wilayah kotamadya di Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan merupakan pedoman penyusunan Rencana Rinci Tata Ruang Wilayah Kecamatan di Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

(3) RTRW Kecamatan

Penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah Kecamatan (RRTRW-K) didasarkan atas beberapa asas, yaitu:

- a. Asas Manfaat, yaitu pemanfaatan ruang secara optimal yang tercermin dalam penentuan jenjang fungsi pelayanan kegiatan dan sistem jejaring.
  - b. Asas Keseimbangan dan Keserasian, yaitu menciptakan keseimbangan dan keserasian fungsi dan intensitas pemanfaatan ruang dalam satu wilayah.
  - c. Asas Keberlanjutan, yaitu penataan ruang yang menjamin kelestarian kemampuan daya dukung sumber daya alam yang tercermin dari intensitas pemanfaatan ruang dengan memperhatikan kepentingan lahir dan batin antar generasi.
  - d. Asas Kebersamaan, yaitu penataan ruang dapat menjamin seluruh kepentingan, yakni kepentingan pemerintah dan masyarakat secara adil dengan memperhatikan golongan ekonomi lemah.
  - e. Asas Keterbukaan, yaitu bahwa setiap orang dapat memperoleh keterangan mengenai produk perencanaan tata ruang serta proses yang ditempuh dalam pemanfaatan ruang.
- Rencana Rinci Tata Ruang Wilayah Kecamatan (RRTRW-K) berfungsi sebagai:

- a. Sebagai dasar bagi Pemerintah Daerah untuk menetapkan lokasi dalam menyusun program dan proyek pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang;
- b. Sebagai dasar implementasi kebijaksanaan pemanfaatan ruang sesuai dengan kondisi wilayah dan asas pembangunan yang berkelanjutan;
- c. Sebagai perwujudan keterpaduan, keterkaitan dan keseimbangan perkembangan antar kawasan di dalam wilayah kecamatan dan/atau wilayah kotamadya serta keserasian antar sektor
- d. Sebagai dasar pemberian rekomendasi pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang wilayah kecamatan yang sudah ditetapkan;
- e. Sebagai arahan penyusunan peraturan permentakan, panduan rancang kota dan rencana yang lebih bersifat teknis.

#### **2.1.2.5 Pengendalian Pemanfaatan Ruang**

Ketentuan mengenai pengendalian pemanfaatan ruang diatur dalam Pasal 17 UU 24/92 yakni Pengendalian pemanfaatan ruang diselenggarakan melalui kegiatan pengawasan dan penertiban tentang pemanfaatan ruang. Dan Pasal 35 UU 26/2007 yaitu pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif serta pengenaan sanksi. Pengendalian pemanfaatan ruang juga meliputi 3 (tiga) hal yakni pedoman pengendalian, pengawasan pemanfaatan ruang dan penertiban pemanfaatan ruang dan perijinan.

#### **2.1.2.6 Perencanaan Tata Ruang Kota**

Perencanaan atau *planning* mempunyai beberapa definisi yang tidak jauh berbeda dan saling melengkapi, dijelaskan beberapa rumusan tentang perencanaan, yakni dalam arti luas: proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan

dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu atau penentuan tujuan yang akan dicapai atau dilakukan bagaimana, bilamana dan oleh siapa. Dari definisi tersebut terlihat bahwa perencanaan adalah proses kegiatan, dimana proses kegiatan adalah proses penyusunan sebuah rencana atau proses yang akan menghasilkan sebuah rencana. Dalam hal ini disimpulkan bahwa perencanaan atau *planning* adalah proses dan hasilnya berupa “rencana” (*plan*).<sup>39</sup>

Menurut kamus tata ruang dikemukakan yang dimaksud dengan rencana tata ruang adalah “rekayasa atau metode pengaturan perkembangan tata ruang di kemudian hari”.<sup>40</sup> Sedangkan menurut UUPR, tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Penataan ruang merupakan upaya agar ruang dapat dimanfaatkan secara optimal bagi kesejahteraan masyarakat kini dan mendatang. Secara spesifik penataan ruang dapat diartikan sebagai upaya untuk mewujudkan tata ruang yang terencana dengan memperhatikan keadaan lingkungan alam, buatan, interaksi antar lingkungan, tahapan dan pengelolaan pembangunan serta pembinaan kemampuan kelembagaan dan sumber daya alam yang ada.<sup>41</sup>

Selanjutnya dalam Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 640/KPTS/1986 dalam bab 1 mengenai ketentuan umum dijelaskan dalam Pasal 1 yang dimaksud dengan perencanaan tata ruang kota adalah kegiatan penyusunan dan peninjauan kembali rencana-rencana tata ruang kota, perencanaan tata ruang mengandung arti penataan segala sesuatu yang berada didalam ruang sebagai wadah penyelenggaraan kehidupan.

#### **2.1.2.7 RTH dalam rangka Penataan Ruang**

RTH dari berbagai referensi dan pengertian tentang eksistensi nyata sehari-hari didefinisikan sebagai berikut:

---

<sup>39</sup>Ridwan & Suderajat., op.cit, hal. 24.

<sup>40</sup>*Ibid.*, hal.26

<sup>41</sup>Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota, Volume 9 nomor 1, Januari 1998: hal 19.

(1) suatu lapangan yang ditumbuhi berbagai tetumbuhan, pada berbagai strata, mulai dari penutup tanah, semak, perdu dan pohon (tanaman tinggi berkayu); (2) sebangsan lahan terbuka tanpa bangunan yang mempunyai ukuran, bentuk dan batas geografis tertentu dengan status penguasaan apa pun, yang di dalamnya terdapat tetumbuhan hijau berkayu dan tahunan (perennial woody plants), dengan pepohonan sebagai tumbuhan perinci utama dan tumbuhan lainnya (perdu, semak, rerumputan, dan tumbuhan penutup tanah lainnya), sebagai tumbuhan pelengkap, serta benda-benda lain yang juga sebagai pelengkap penunjang fungsi RTH yang bersangkutan.<sup>42</sup> Pengaturan tentang Ruang Terbuka Hijau (RTH) diatur dalam UUPR Pasal 1 butir 31, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30 dan Pasal 31. Dalam Pasal 28 disebutkan bahwa untuk tata ruang wilayah kota ditambahkan dengan:

- a. rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau;
- b. rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka nonhijau;
- c. rencana penyediaan dan pemanfaatan prasarana dan sarana jaringan pejalan kaki, angkutan umum, kegiatan sektor informal, dan ruang evakuasi bencana, yang dibutuhkan untuk menjalankan fungsi wilayah kota sebagai pusat pelayanan sosial ekonomidan pusat pertumbuhan wilayah.

Kemudian dalam Pasal 29 UUPR ditegaskan kembali, sebagai berikut:

- (1) Ruang Terbuka Hijau sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf a terdiri dari ruang terbuka hijau publik dan ruang terbuka hijau privat.
- (2) Proporsi ruang terbuka hijau pada wilayah kota paling sedikit 30 (tiga puluh) persen dari luas wilayah kota.
- (3) Proporsi Ruang Terbuka Hijau publik pada wilayah kota paling sedikit 20 (dua puluh) persen dari luas wilayah kota.

---

<sup>42</sup>Hasni, *op.cit.*, hal. 256-257.

Lebih ditegaskan lagi dalam penjelasannya, yaitu Ruang terbuka hijau publik merupakan ruang terbuka hijau yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah daerah kota yang digunakan untuk kepentingan masyarakat secara umum, yang termasuk ruang terbuka hijau publik antara lain:

1. Taman kota;
2. Taman pemakaman umum;
3. Jalur hijau sepanjang jalan, sungai dan pantai.

Pemukaman ditegaskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan, dalam Pasal 6 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;
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).

Makam merupakan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan (RTHKP) berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2007 tersebut, dimana RTHKP adalah bagian dari ruang terbuka suatu kawasan perkotaan yang diisi oleh tumbuhan dan tanaman guna mendukung manfaat ekologi, social, budaya, ekonomi dan estetika, dimana RTHKP diklasifikasikan menjadi 2 (dua) jenis yakni :

1. RTHKP Publik, yakni RTHKP yang penyediaan dan pemeliharaannya menjadi tanggung jawab Pemerintah Kabupaten/kota;
2. RTHKP Privat, yakni RTHKP yang penyediaan dan pemeliharaannya menjadi tanggung jawab pihak/ lembaga swasta, perseorangan dan masyarakat yang dikendalikan melalui izin pemanfaatan ruang oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, Kecuali Provinsi DKI Jakarta oleh Pemerintah Provinsi;

Ruang terbuka hijau menurut Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1999 adalah kawasan atau areal permukaan tanah yang didominasi oleh tumbuhan yang dibina untuk fungsi perlindungan habitat tertentu dan atau sarana kota/lingkungan, dan/atau pengaman jaringan prasarana dan/atau budidaya pertanian.<sup>43</sup> Ruang terbuka hijau diklasifikasikan dalam Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1999, Pasal 14 antara lain:

- 1). RTH berbentuk areal dengan fungsi sebagai fasilitas umum yakni merupakan areal penghijauan yang berupa tanaman dan/atau

---

<sup>43</sup>Pasal 1 ayat 18 Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1999 Tentang Peraturan Daerah Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

pepohonan yang terdiri dari : hutan kota, taman kota, taman lingkungan/tempat bermain, lapangan olah raga dan pemakaman.

- 2). RTH berbentuk jalur dengan fungsi sebagai pengaman adalah areal yang berbentuk memanjang yang merupakan areal penghijauan yang dapat berupa tanaman rumput dan/atau pepohonan sesuai dengan fungsinya yang terdiri dari: pengaman sungai, pengaman waduk/situ, pengaman pantai, pengaman kereta api, pengaman jalan tol, pengaman bandara dan pengaman listrik tegangan tinggi;
- 3). RTH berbentuk budidaya pertanian adalah areal yang difungsikan untuk budidaya pertanian milik perorangan, badan hukum atau pemerintah.

Kawasan juga diklasifikasikan dalam beberapa jenis menurut Pasal 14 ayat 1 Perda yaitu:.

#### 1). Kawasan Hijau

Kawasan hijau adalah Ruang Terbuka Hijau yang terdiri dari kawasan hijau lindung dan hijau binaan. Kawasan hijau lindung meliputi hutan lindung, cagar alam, hutan bakau di pantai lama bagian barat Jakarta dan Taman Nasional Laut di kepulauan Seribu. Sedangkan kawasan hijau binaan meliputi:

- a.RTH berbentuk areal dengan fungsi sebagai fasilitas umum;
- b.RTH berbentuk jalur untuk fungsi pengaman, peneduh, penyangga dan atau keindahan lingkungan;
- c.RTH berbentuk hijau budidaya pertanian;

#### 2). Kawasan Perkotaan

Adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan jasa pemerintahan, pelayanan social dan kegiatan ekonomi.

3). Kawasan ekonomi prospektif

Adalah kawasan yang mempunyai nilai strategis bagi pengembangan ekonomi kota.

4). Kawasan superblok

Adalah kawasan bagian kota yang ditujukan untuk menampung berbagai peruntukkan campuran (mixed use) berorientasi bisnis dan komersial; koefisien lantai bangunan tinggi; memiliki organisasi pengelolaan kawasan tersendiri.

5). Kawasan prioritas

Adalah kawasan yang diprioritaskan pembangunannya dalam rangka mendorong pertumbuhan kota kearah yang direncanakan dan atau menanggulangi masalah-masalah yang mendesak.<sup>44</sup>

Sedangkan dalam tingkat kecamatan lebih spesifik lagi diatur mengenai tipologi kawasan, dimana tipologi kawasan adalah penggolongan satuan-satuan kawasan menurut tipe tertentu dalam suatu wilayah kecamatan, dimana satuan kawasan tersebut merupakan satu manajemen kawasan yang melibatkan banyak sector/komponen penting yang beroperasi dalam kawasan tersebut (integrated management area).

Untuk menjaga agar rencana peruntukkan tanah yang dibuat dapat sesuai dengan arah yang diharapkan maka dalam pelaksanaannya diperlukan suatu pengaturan pemanfaatan kawasan, sesuai dengan kondisi atau karakteristik kawasannya. Untuk memudahkan penyusunan manajemen pemanfaatan kawasan tersebut maka setiap kecamatan dibagi dalam 4 tipe kawasan, yakni kawasan mantap, kawasan peralihan menuju mantap, kawasan peralihan menuju dinamis, kawasan dinamis. Penentuan tipe kawasan ini dibuat berdasarkan ciri-ciri dominan yang terdapat pada masing-masing tipe kawasan dimaksud. Ciri-

---

<sup>44</sup>Penjelasan Perda DKI Jakarta Nomor 6 Tahun 1999 Tentang Peraturan Daerah Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

ciri masing-masing tipe kawasan serta rencana pengelolaan dan sifat perencanaannya dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Kawasan Mantap (M) :

- Perkembangan kawasan : Sudah terbangun
- Perkembangan Fungsi : Tidak banyak berubah
- Struktur Fisik : Umumnya baik
- Tingkat pelayanan : Prasarana/ Sarana Baik
- Penataan kawasan : Terencana dengan baik/matang

b. Kawasan Peralihan menuju Mantap (PM):

- Perkembangan kawasan : Sebagian terbangun, sebagian belum terbangun (potensial)
- Perkembangan Fungsi : Sedikit sekali berubah-ubah
- Struktur Fisik : Relatif baik
- Tingkat pelayanan : Kurang memadai
- Penataan kawasan : Umumnya terencana

c. Kawasan Peralihan menuju Dinamis (PD):

- Perkembangan kawasan : Sebagian terbangun /sebagian belum
- Perkembangan Fungsi : Terjadi perubahan fungsi
- Struktur Fisik : Kurang baik/cenderung buruk
- Tingkat pelayanan : Kurang/tidak memadai
- Penataan kawasan : Kurang terencana

d. kawasan Dinamis (D):

- Perkembangan kawasan : Sebagian terbangun /sebagian belum
- Perkembangan Fungsi : Berubah dan berkembang dengan cepat
- Struktur Fisik : Buruk – cukup baik
- Tingkat pelayanan : Prasarana/ Sarana Kurang

Baik

- Penataan kawasan : Kurang terencana

### 2.1.3 Pengadaan Tanah untuk Keperluan Swasta

Tanah dan Pembangunan adalah dua unsur yang satu dengan lainnya berkaitan, dengan perkataan lain tidak ada pembangunan tanpa tanah.<sup>45</sup> Semula ada 2 (dua) cara pembebasan tanah untuk keperluan swasta yaitu secara langsung dan melalui Panitia Pembebasan Tanah seperti yang dimaksud Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 15 Tahun 1975, tapi sejak berlakunya Keputusan Presiden nomor 55 Tahun 1993, hanya ada satu cara yang dapat dilakukan oleh swasta, yaitu dilakukan secara langsung atas dasar musyawarah dimana bantuan dari Pemerintah berupa pengawasan dan pengendalian, sebagaimana telah diberikan petunjuknya dalam Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 6 Desember 1990 Nomor 580.2D.III<sup>46</sup>

Pengertian Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberi ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.

#### 2.1.3.1 Perolehan Tanah

Sebenarnya dalam kegiatan perolehan tanah untuk berbagai keperluan, termasuk pembangunan, dalam Hukum Tanah Nasional terdapat asas-asas yang berlaku mengenai penguasaan tanah dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Adapun asas-asas tersebut adalah:

- 1). Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun, harus dilandasi hak atas tanah yang disediakan oleh Hukum Tanah Nasional;
- 2). Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah tanpa ada landasan haknya (ilegal) tidak dibenarkan, bahkan dikenakan sanksi pidana.

---

<sup>45</sup>Sihombing., *op. cit.*, hal. 45.

<sup>46</sup>Arie S Hutagalung, *Condominium dan Permasalahannya*, (Jakarta:Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003). hal. 31.

a. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah yang berlandaskan hak yang disediakan oleh Hukum Tanah Nasional, dilindungi oleh hukum terhadap gangguan-gangguan dari pihak manapun oleh pihak penguasa sekalipun, jika gangguan tersebut tidak ada landasan hukumnya.

b. Bahwa oleh hukum disediakan berbagai sarana hukum untuk menanggulangi gangguan yang ada, yaitu:

1. Gangguan oleh sesama anggota masyarakat : gugatan\ perdata melalui pengadilan negeri atau meminta perlindungan kepada

Bupati/Walikota/madya menurut UU Nomor. 51 Prp Tahun 1960;

2. Gangguan oleh penguasa: gugatan melalui Pengadilan Umum atau Pengadilan Tata Usaha Negara.

3). Bahwa dalam keadaan biasa, diperlukan oleh siapapun dan untuk keperluan apapun (juga untuk proyek-proyek kepentingan umum) perolehan tanah yang dihaki seseorang harus melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan, baik mengenai penyerahan tanahnya kepada pihak yang memerlukan maupun mengenai imbalannya yang merupakan hak pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk menerimanya.

4). Bahwa sesungguhnya dengan apa yang tersebut di atas, dalam keadaan biasa, untuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apapun dan oleh pihak siapapun kepada pemegang haknya, untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atau menerima imbalan yang tidak disetujuinya, termasuk juga penggunaan lembaga “penawaran pembayaran yang diikuti dengan konsinyasi pada Pengadilan Negeri” seperti yang diatur dalam Pasal 1404<sup>47</sup> Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

---

<sup>47</sup>Pasal 1404 Kitab Undang Undang Hukum Perdata berisi “Jika si berpiutang menolak pembayaran, maka si berutang dapat melakukan penawaran pembayaran tunai apa yang diutangnya, dan, jika si berpiutang menolaknya, menitipkan uang atau barangnya kepada Pengadilan.

Penawaran yang sedemikian, diikuti dengan penitipan, membebaskan si berutang, dan berlakubaginya sebagai pembayaran, asal penawaran itu telah dilakukan dengan cara menurut undang-undang; sedangkan apa yang dititipkan secara itu tetap atas tanggungan si berpiutang.

- 5). Bahwa dalam keadaan yang memaksa, jika tanah yang bersangkutan diperlukan untuk penyelenggaraan kepentingan umum, dan tidak mungkin menggunakan tanah yang lain, sedang musyawarah yang diadakan tidak berhasil memperoleh kesepakatan, dapat dilakukan pengambilan secara paksa, dalam arti tidak memerlukan persetujuan pemegang haknya, dengan menggunakan acara “Pencabutan Hak” yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.
- 6). Bahwa dalam perolehan atau pengambilan tanah, baik atas dasar kesepakatan bersama maupun melalui pencabutan hak, pemegang haknya berhak memperoleh imbalan atau ganti kerugian, yang bukan hanya meliputi tanahnya, bangunan, dan tanaman pemegang hak, melainkan juga kerugian-kerugian lain yang dideritanya sebagai akibat penyerahan tanah yang bersangkutan.
- 7). Bahwa bentuk dan jumlah imbalan ganti kerugian tersebut, juga jika tanahnya diperlukan untuk kepentingan umum dan dilakukan pencabutan hak, haruslah sedemikian rupa, hingga bekas pemegang haknya tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun tingkat ekonominya.

Apabila asas-asas perolehan tanah itu ditaati, maka seharusnya kegiatan perolehan tanah untuk berbagai kegiatan termasuk pembangunan dapat berjalan dengan baik.<sup>48</sup>

Selain asas-asas tersebut ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam perolehan tanah yakni:

- a. Proyek

Yaitu apa yang dikembangkan atau dibangun di atas tanah yang diperoleh. Tanah yang tersedia itu akan digunakan untuk keperluan pribadi, usaha atau keperluan khusus lainnya.

- b. Lokasi

Yaitu letak proyek yang bersangkutan. Untuk itu perlu diketahui terlebih dahulu Rencana Tata Ruang Wilayah di DKI Jakarta mengenai Rencana Bagian Wilayah Kotanya). Apabila untuk

---

<sup>48</sup>Sihombing., *op.cit.*, hal. 46-47.

keperluan bisnis/proyek tertentu perlu dimohon Ijin Prinsip dan Ijin Lokasi Peraturan menteri Negara Agraria/ kepala BPN Nomor. 2 Tahun 1999 Tentang Ijin Lokasi).

c. Status Tanah Yang tersedia

Mengenai tanah yang tersedia dikaitkan dengan segi fisik dan segi yuridisnya yakni sebagai berikut:

1). Segi Fisik Tanah

Letaknya, batas-batasnya dan luasnya. Apabila telah bersertipikat, data fisik dapat dibaca pada surat ukur yang memuat keterangan tentang data fisiknya.

2). Segi Yuridis

Berkaitan dengan jenis haknya, pemegang haknya dan hak-hak pihak ketiga yang membebaninya, serta pewarisan menurut hukum (dikuasai oleh para ahli waris pemegang haknya dan perbuatan hukum yang terjadi (misalnya diperoleh melalui jual beli, hibah, tukar menukar atau bentuk pemindahan hak lainnya.<sup>49</sup>

d. Tata cara memperoleh tanah

Yang dimaksud dengan tata cara memperoleh tanah ialah prosedur sesuai ketentuan hukum yang harus ditempuh dengan tujuan untuk menimbulkan suatu hubungan hukum antara subyek tertentu dengan tanah tertentu. Menurut hukum tanah nasional ada 5 macam cara yang dapat ditempuh oleh perorangan, badan hukum ataupun instansi pemerintah untuk dapat menguasai tanah yang diperlukan untuk melepas tanahnya, cara tersebut tergantung dari 3 (tiga) faktor pokok yaitu:

- 1). Status tanah yang tersedia
- 2). Status hukum pihak yang menguasai tanah tersebut
- 3) keinginan pemegang hak atas tanah yang diperlukan untuk melepas tanahnya.

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, hal. 49-50.

Adapun kelima cara itu adalah:

- 1). Permohonan hak khusus untuk tanah Negara dan pendaftarannya;
- 2). Perjanjian dengan pemilik tanahnya misalnya sewa menyewa atau Build Operate Transfer (BOT)
- 3). Pemindahan hak yang dapat berupa jual beli, tukar menukar maupun hibah yang diikuti dengan pendaftarannya.
- 4). Pembebanan/pelepasan hak yang harus diikuti dengan permohonan hak dan pendaftarannya
- 5). Pencabutan hak apabila tanah digunakan untuk kepentingan umum yang juga harus diikuti dengan permohonan hak dan pendaftarannya.<sup>50</sup>

#### **2.1.3.2 Tukar-menukar tanah atau ruilslag dalam Pembangunan**

Ruilslag diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994 dalam Juncto Keputusan Presiden 24 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Anggaran Dan Pendapatan Belanja Negara dan Perubahan atas Keputusan Presiden tentang Pelaksanaan Anggaran Dan Pendapatan Belanja Negara.

Ruilslag adalah penukaran lahan, yaitu terjadinya penukaran terhadap tanah-tanah yang dipergunakan atau dipakai sebagai hak dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dengan tanah lainnya. Prinsip utama ruilslag adalah pemerintah memandang lahan atau bangunan tersebut sudah tidak pada tempatnya ataupun kawasan tersebut sudah tidak cocok lagi untuk pengembangan.

Pengaturan mengenai ruilslag dalam Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994, dalam Pasal 13 dinyatakan:

- (1) Barang bergerak milik negara hanya dapat dimusnahkan/dipindahtangankan, jika dinyatakan dihapuskan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku karena berlebih atau tidak dapat dipergunakan lagi, dan penghapusan tersebut

---

<sup>50</sup>*Ibid.*, hal. 191.

dilakukan dengan keputusan menteri/ketua lembaga yang bersangkutan.

- (2) Barang tidak bergerak milik negara yang sudah tidak dapat dimanfaatkan lagi secara optimal dan efisien untuk menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi pokok Departemen/Lembaga, dapat dihapuskan dengan keputusan menteri/ketua lembaga yang bersangkutan.
- (3) Tindak lanjut sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) dan ayat (2) dilakukan berdasarkan keputusan Menteri Keuangan.
- (4) Barang tidak bergerak milik negara berupa tanah hanya dapat dihapuskan untuk dijual, dipindahtangankan, dipertukarkan, atau dihibahkan setelah mendapat persetujuan Presiden berdasarkan usul Menteri Keuangan.
- (5) Barang bergerak dan tidak bergerak milik negara dapat dimanfaatkan dengan cara disewakan, dipergunakan dengan cara dibangun, dioperasikan, dan diserahkan berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan.
- (6) Penjualan barang bergerak ataupun barang tidak bergerak milik negara harus dilakukan melalui Kantor Lelang Negara, kecuali apabila Menteri Keuangan telah memberikan persetujuan tertulis untuk melakukannya dengan cara lain.
- (7) Hasil penjualan barang bergerak dan barang tidak bergerak sebagaimana dalam ayat (6) merupakan penerimaan negara dan harus disetor seluruhnya ke rekening Kas Negara.
- (8) Pinjam-meminjam barang milik/kekayaan negara hanya dapat dilaksanakan antar-instansi pemerintah, sepanjang tidak mengganggu kelancaran pelaksanaan tugas pokok instansi yang bersangkutan.

Dan diatur dalam Pasal 13 ayat (4) Keputusan Presiden 24 Tahun 1995 Perubahan atas Keputusan Presiden tentang Pelaksanaan Anggaran Dan Pendapatan Belanja Negara, yaitu:

Barang tidak bergerak milik negara berupa tanah hanya dapat dihapuskan untuk dijual, dipindahtangankan, dipertukarkan atau dihibahkan berdasarkan ketentuan sebagai berikut :

- a. untuk tanah dengan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) nya diatas Rp.10.000.000.000,00 (sepuluh milyar rupiah), berdasarkan persetujuan Presiden atas usul Menteri Keuangan;
- b. untuk tanah dengan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) sampai dengan Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh milyar rupiah) berdasarkan persetujuan Menteri Keuangan yang tata caranya diatur oleh Menteri Keuangan."

Dalam ruilslag terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi yaitu:

1. secara administrasi, tanah dan atau bangunan yang akan ditukarkan tersebut statusnya adalah milik dikuasai Negara dan berada dibawah pengelolaan instansi pemerintah atau milik pemerintah daerah dengan data yang jelas dan tidak dalam keadaan sengketa;
2. secara teknis, tanah dan bangunan tersebut tidak dapat dimanfaatkan secara optimal dan tidak memenuhi syarat untuk mendukung tugas-tugas kedinasan, atau disebabkan sudah tidak sesuai lagi dengan rencana tata ruang karena adanya perubahan peruntukan lokasi;
3. secara operasional, nilainya telah mencukupi untuk mendapatkan aset pengganti sesuai dengan kebutuhan dan tidak dapat digabungkan dalam suatu kontrak dengan dana dari APBN dan APBD.

Kemudian di dalam tukar menukar atau ruilslag ada beberapa hal yang harus diperhatikan dari aset yang akan diterima antara lain:

1. lokasinya sesuai dengan perkembangan kebutuhan dari instansi pemerintah yang akan menerima dan sesuai dengan rencana umum tata ruang atau peruntukkan.

2. tanah pengganti yang disediakan developer tidak dalam keadaan sengketa dan pada waktu diserahkan terimakan kepada instansi pemerintah penerima sudah bersertifikat hak pakai atas nama instansi pemerintah dimaksud.
3. Bangunan pengganti dan fasilitas yang disediakan developer harus disetujui terlebih dahulu oleh instansi pemerintah yang akan menerima dalam jumlah, bentuk dan ukuran yang diperlukan.<sup>51</sup>

Dalam tukar menukar persil atau tanah atau ruiislag antara pemerintah dengan pihak swasta, persil tanah dan atau gedung yang merupakan harta tetap sebagai obyek yang dipertukarkan oleh pemerintah harus mempunyai nilai seimbang dengan tanah atau gedung yang dipertukarkan oleh pihak swasta. Bahkan pihak swasta dapat memberi nilai lebih terhadap pemerintah misalnya tanah atau bangunan yang disediakan oleh swasta lebih luas dari tanah bangunan yang ditukarkan oleh pemerintah.

### **2.1.3.3 Perizinan**

#### **2.1.3.3.1 Izin Lokasi**

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa perolehan tanah diperlukan untuk memenuhi beberapa keperluan, yaitu keperluan pribadi (membangun rumah tinggal), dan keperluan/kegiatan usaha. Dengan mengetahui status tanah yang tersedia dan status hukum calon subyek penerimanya, dapat diketahui bagaimana cara memperoleh tanah tersebut.

Apabila tanah yang diperoleh dimaksudkan untuk memenuhi keperluan pribadi (membangun rumah tinggal), tidak diperlukan persyaratan tertentu sebelum tata cara perolehan tanah dilalui. Lain halnya dengan apabila tanah yang diperoleh itu untuk

---

<sup>51</sup>Sutedja, *op.cit.*, hal.190

kegiatan usaha (biasanya bentuk usahanya Perseroan terbatas, yang sahamnya dimiliki swasta, baik perusahaan dalam rangka penanaman modal asing maupun penanaman modal dalam negeri), maka sebelum melakukan kegiatan perolehan tanah itu, diperlukan persyaratan tertentu yang harus dipenuhi. Persyaratan tertentu itu adalah pemilikan ijin prinsip dan ijin lokasi. Tanpa ijin-ijin tersebut perusahaan yang bersangkutan dilarang melakukan kegiatan memperoleh tanah bagi keperluan usahanya.<sup>52</sup>

Adapun yang dimaksud dengan ijin lokasi adalah ijin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai ijin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya.<sup>53</sup> Ijin lokasi merupakan persyaratan yang perlu dipenuhi dalam hal suatu perusahaan akan memperoleh tanah dalam rangka penanaman modal. Maksud dari pernyataan ini adalah untuk mengarahkan dan mengendalikan perusahaan-perusahaan dalam memperoleh tanah mengingat penguasaan tanah harus memperhatikan kepentingan masyarakat banyak dan penggunaan tanah harus sesuai dengan rencana tata ruang yang berlaku dan dengan kemampuan fisik tanah tersebut.<sup>54</sup>

Dalam PMNA/KBPN Nomor 2 Tahun 1999 disebutkan bahwa ijin lokasi ditandatangani oleh Bupati/ Walikota atau untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta ditandatangani oleh Gubernur Kepala daerah Khusus Ibukota Jakarta, setelah diadakan rapat koordinasi antar instansi terkait, yang dipimpin oleh Bupati/Walikota atau untuk DKI Jakarta oleh Gubernur DKI Jakarta, atau oleh pejabat yang ditunjuk secara tetap olehnya. Ketentuan mengenai tata cara permohonan ijin lokasi berdasarkan Pasal 7 ayat 2 PMNA/KBPN 2 Tahun 1999 masih menggunakan

---

<sup>52</sup>*Ibid.*, hal. 67.

<sup>53</sup>Pasal 1 angka 1 PMNA/KBPN nomor 2 Tahun 1999 tentang izin lokasi

<sup>54</sup>Hutagalung., *op. cit.*, hal. 54.

tata cara PMNA/KBPN Nomor 2 Tahun 1993 yaitu permohonan ijin lokasi diajukan oleh perusahaan yang bersangkutan kepada pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dengan melampirkan Surat Persetujuan Penanaman Modal (apabila PMDN) atau Surat Pemberitahuan Persetujuan Presiden (apabila PMA), dalam surat permohonan tersebut disebutkan:

- a. Nama dan identitas yang mewakili perusahaan;
- b. Tujuan permohonan ijin lokasi;
- c. Keterangan mengenai perusahaannya, seperti nama perusahaan yang bersangkutan/bentuk badan usahanya, alamat perusahaan, foto copy akta pendirian perusahaan, foto copy NPWP;
- d. Keterangan tentang tanah yang akan dimohonkan ijin lokasi, yaitu luas areal tanahnya letak tanahnya, sketsa gambar kasar, status tanahnya, penggunaan tanah itu sekarang.

Dalam surat permohonan itu juga dimuat:

- 1). Pernyataan kesanggupan akan memberikan imbalan, dan/atau menyediakan tempat penampungan bagi (bekas) pemilik atau yang berhak atas tanah.
- 2) Uraian rencana proyek yang akan dibangun sebagaimana tercantum dalam proyek proposal yang diajukan pada saat pemohon mengajukan ijin prinsip.

Adapun hal-hal yang dipertimbangkan dalam pemberian ijin lokasi adalah sebagai berikut:

- 1). Kesesuaian tujuan penggunaan tanah yang dimohon dengan rencana tata ruang wilayah atau rencana lainnya yang dipakai sebagai acuan;
- 2). Kemungkinan adanya tumpang tindih dalam peruntukan dengan kegiatan lainnya;
- 3). Kepastian lokasi dan luas tanah yang dapat diberikan;
- 4). Status tanah yang dimohon;
- 5). Kemungkinan dan kepentingan pihak ke 3 yang ada di lokasi yang dimohon;

6). Persyaratan yang masih diperlukan

Berdasarkan Pasal 8 ayat 2 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang ijin lokasi, ditegaskan bahwa sebelum tanah dibebaskan oleh pemegang ijin lokasi, para pemegang hak atas tanah masih tetap mempunyai semua kewenangan yang diberikan oleh hak atas tanahnya.

Peraturan tersebut diatas dapat digunakan sebagai pengendali bagi para pemegang ijin lokasi yang tidak segera melaksanakan kewajibannya, yaitu dengan memberikan batasan waktu ijin lokasi. Ijin lokasi diberikan untuk jangka waktu sebagai berikut:

- a. Ijin lokasi seluas sampai dengan 25 Ha: 1 (satu) tahun;
- b. Ijin lokasi seluas lebih dari 25 Ha s/d 50 Ha : 2 (dua) tahun;
- c. Ijin lokasi seluas lebih dari 50 Ha : 3 (tiga) Tahun.

Dalam jangka waktu tersebut, pemegang ijin lokasi harus menyelesaikan perolehan tanah. Apabila dalam jangka waktu tersebut belum selesai, maka ijin lokasi dapat diperpanjang selama 1 (satu) tahun dan apabila tanah yang sudah diperoleh mencapai lebih dari 50 % (persen) dari luas tanah yang ditunjuk dalam ijin lokasi (Pasal 5 ayat 1, 2 dan 3)<sup>55</sup>.

Kemudian apabila perolehan tanah tidak dapat diselesaikan dalam jangka waktu ijin lokasi, termasuk perpanjangannya maka perolehan tanah tidak dapat dilakukan lagi. Terhadap bidang-bidang tanah yang sudah diperoleh dilakukan tindakan sebagai berikut:

- Dipergunakan untuk melaksanakan rencana penanaman modal dengan penyesuaian mengenai luas pembangunan, dengan ketentuan bahwa apabila diperlukan masih dapat dilaksanakan perolehan bidang tanah yang merupakan satu kesatuan bidang tanah;

---

<sup>55</sup>Tim Pengajar Land Reform Dan Tata Guna Tanah, *op. cit.*, hal. 109.

- Dilepaskan kepada perusahaan atau pihak lain yang memenuhi syarat.

### **2.1.3.3.2 Surat Persetujuan Prinsip Pembebasan Lokasi (SP3L) dan Surat Izin Peruntukan Penggunaan Tanah (SIPPT)<sup>56</sup>**

Pemerintah DKI Jakarta menetapkan tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemberian Surat Persetujuan Prinsip Pembebasan Lokasi/Lahan atas bidang tanah untuk pembangunan fisik kota DKI Jakarta (SP3L) dengan beberapa tujuan yaitu:

- a. Terselenggaranya upaya pengendalian dan pengawasan pembebasan dan pemanfaatan tanah yang luasnya lebih dari 5000 m<sup>2</sup>
- b. Berlangsungnya percepatan kegiatan peremajaan kota;
- c. Optimalnya penggunaan tanah pada kawasan strategis;
- d. Terpenuhinya prinsip subsidi silang, bahwa yang kuat harus membantu yang lemah;
- e. Pengarahan rencana kota dapat terselenggara;
- f. Tercegahnya kegiatan para spekulasi tanah;

Adapun syarat-syarat perolehan SP3L adalah sebagai berikut:

1. Pemohon harus berbentuk badan Perseroan Terbatas, Perseroan Komanditer, BUMN/BUMD. dengan nama dan bentuk apapun, firma, kongsi, perkumpulan, koperasi, yayasan atau lembaga dan bentuk usaha tetap.
2. Permohonan diajukan secara tertulis dengan mengisi formulir yang disediakan oleh Dinas Tata Kota Cq. Sekretariat Badan

---

<sup>56</sup>Sejarah disyaratkannya izin dalam bentuk Ijin Penggunaan Tanah (IPPT) dilatarbelakangi karena tidak adanya pengendalian mengenai penggunaan dan peruntukan tanah yang pada saat itu (Tahun 1972) Pend dari DKI Jakarta belum mempunyai RUTR yang baru disahkan pada tahun 1984 oleh DPRD DKI Jakarta. Secara yuridis mekanisme pengendalian tersebut baru mulai dilaksanakan berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala DKI Jakarta Nomor 16/10/I/8/67 tentang Pembentukan Badan Pertimbangan Gubernur Kepala daerah mengenai Masalah Tanah dan Hubungannya dengan Pembangunan Fisik DKI Jakarta (BUPT) dan kemudian dikeluarkan surat keputusan Nomor Da.11/3/11/1972 Gubernur DKI Jakarta tentang Prosedur Permohonan Ijin Membebaskan dan Penunjukkan dan Penggunaan Tanah serta Prosedur Pembebasan Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya untuk kepentingan Dinas dan Swasta di Wilayah DKI Jakarta, Lihat: Hutagalung., *op.cit.*, hal 110.

Pertimbangan Urusan Tanah (BPUT) dan permohonan tersebut harus dilengkapi dengan:

- a. pra-proposal proyek/prarancang bangun yang terdiri dari:
  - 1) Aspek rencana kota/tata ruang.
  - 2) Tata cara pembebasan tanah.
  - 3) Aspek pembiayaan proyek.
  - 4) Aspek tata laksana proyek.
  - 5) Aspek sosial ekonomi proyek.
  - 6) Aspek lingkungan hidup.
  - 7) Jangka waktu penyelesaian pembebasan tanah untuk pembangunan fisik
- b. Rekomendasi Bank Pemerintah atau Bank Devisa untuk membiayai pembebasan tanah dan pembangunan fisik proyek;
- c. Pernyataan kesanggupan untuk mematuhi semua persyaratan yang telah ditetapkan;
- d. Peta situasi 1:5000
- e. Fotocopy Akta Pendirian Badan Usaha;
- f. Surat pernyataan kesanggupan untuk membiayai dan membangun rumah susun murah beserta fasilitasnya seluas 20% dari luas areal manfaat secara komersial dan atau ketentuan lainnya yang ditetapkan oleh Gubernur DKI Jakarta; selain hal tersebut adapula persyaratan lain yang harus dipenuhi oleh pemohon yaitu:
  - a. Pelaksanaan pembebasan tanah untuk kepentingan proyek pembangunan harus dilaksanakan secara utuh dalam satu kesatuan lokasi/tanah.
  - b. Apabila realisasi pembebasan tersebut tidak terlaksana secara utuh, maka terhadap tanah yang telah dibebaskan tersebut dapat dialihkan secara sepihak oleh Gubernur DKI Jakarta kepada pihak lain dengan penggantian sebesar harga pembebasan ditambah 20% biaya administrasi dari harga pembebasan tanah.

- c. Terhadap lokasi yang dimohon dengan kondisi lapangan dan/atau menurut rencana kota peruntukannya adalah perumahan yang luasnya 5000 m<sup>2</sup> (Meter persegi) atau lebih, kepada pemohon diwajibkan membiayai dan membangun rumah susun murah beserta fasilitasnya sebesar 20 % dari areal manfaat secara komersial dan atau ketentuan lainnya yang ditetapkan Gubernur DKI Jakarta. Pembangunan rumah susun murah yang dimaksud tersebut lokasi dan persyaratan penjualannya ditetapkan kemudian oleh Gubernur DKI.
3. Pemohon berkewajiban mengganti prasarana dan sarana kota yang ada dalam lokasi/tanah yang dimohon.
  4. Terhadap tanah yang telah dibebaskan sesuai dengan SP3L dimaksud, harus dilengkapi dengan rekomendasi keabsahan pemilikannya dari Kantor Pertanahan setempat dan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak dikeluarkan rekomendasi tersebut harus mengajukan Permohonan Surat Ijin Penunjukkan Penggunaan Tanah (SIPPT) kepada Gubernur DKI Jakarta.
- SP3L berlaku untuk jangka waktu 6 (enam) bulan terhitung sejak diterbitkannya dan batal dengan sendirinya jika jangka waktu tersebut dan segala resikonya menjadi beban tanggungan Pemohon kecuali ada persetujuan perpanjangan secara tertulis dari Gubernur DKI Jakarta. Sedangkan untuk persyaratan pengajuan permohonan SIPPT meliputi:
- 1). Fotocopy akte badan hukum/tanda kenal diri;
  - 2) Peta situasi terukur/Keterangan Rencana Kota dari SDTK wilayah yang bersangkutan;
  - 3). Rekomendasi Kanwil Badan Pertanahan Nasional DKI Jakarta;
  - 4). Rancang bangun (Project Proposal) tentang rencana pembangunannya
  - 5). Bukti pelunasan PBB tahun terakhir
  - 6). Rekomendasi dari instansi terkait.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup>Hutagalung, *op.cit.*, hal. 111-113.

### 2.1.3.3.3 IMB (Izin Mendirikan Bangunan)

Suatu bangunan dapat dikatakan telah melewati pengawasan rencana jika bangunan tersebut telah mempunyai IMB. Ini berarti bangunan tersebut sudah memenuhi syarat atau ketentuan yang menyangkut aspek pertanahan, aspek planologi dan aspek teknis. Permohonan IMB diajukan kepada Suku Dinas P2K setempat, dimana bangunan akan dibangun dengan syarat-syarat:

- a. Mengisi formulir permohonan
- b. Mengisi formulir isian tentang data proyek (data tentang rencana pembangunan secara teknis)
- c. Surat-surat yang menyangkut hak atas tanah pada lokasi yang akan dibangun.
- d. Surat keterangan rencana kota yang dikeluarkan oleh SDTK setempat yang terdiri dari keterangan pengarahannya tata bangunan daerah yang akan dibangun.
- e. Gambar rencana arsitektur yang sudah di tanda tangani dan dicantumkan nama dan lokasi bangunan yang dimohon
- f. Perhitungan dan gambar rencana konstruksi untuk bangunan yang perlu perhitungan konstruksi
- g. Surat IPPT yang dikeluarkan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat. I melalui Badan Pertimbangan Urusan Tanah untuk bangunan yang luas tanahnya lebih dari 200 ha atau terletak di jalan utama.
- h. rekomendasi dari Dinas Perumahan untuk bangunan rumah yang dasar huniannya memakai surat izin penghunian (SIP)
- i. rekomendasi dari pusat pengembang lingkungan (PPL) untuk bangunan yang masuk lokasi PPL
- j. Rekomendasi dari Dinas Museum dan Sejarah untuk bangunan yang masuk dalam lokasi bangunan sejarah.

Jika berkas permohonan telah memenuhi persyaratan teknis dan administrasi, pemohon dapat menerima tanda penerimaan permohonan IMB (PIMB). Batas waktu paling cepat

untuk menyelesaikan PIMB tanpa pelanggaran untuk bangunan rumah tangga sampai dengan 2 (dua) lapis selama 19 (sembilan belas) hari dan untuk bangunan rumah tinggal yang perlu arsitektur khusus adalah selama 30 (tiga puluh) hari. Pengambilan IMB dilakukan setelah berakhirnya jangka waktu tersebut untuk melunasi retribusi IMB.

Seperti disebutkan diatas bahwa dalam membuat IMB disyaratkan untuk mengisi formulir permohonan mengenai data proyek permohonan yang akan dibangun, surat-surat keterangan rencana kota, ketiga syarat ini adalah syarat penting dalam penggunaan tanah dalam pembangunan perumahan. Syarat itu bertujuan agar rumah dibangun diatas tanah yang menjadi hak permohonan baik hak milik, HGB/HGU yang ditetapkan oleh BPN di tingkat wilayah kota. Kejelasan tanah ini menentukan bisa atau tidak IMB diberikan, sebab pendirian pembangunan diatas tanah orang lain adalah melanggar.

Hal ini dilakukan dengan tujuan untuk menjamin pemohon tanah atau calon pemilik tanah mendapat kepastian hukum jika terjadi masalah kelak.

Syarat permohonan IMB selanjutnya adalah melampirkan keterangan tentang rencana bangunan yang menyangkut letak-letak luas tanah yang akan dibangun, rencana arsitektur, rencana konstruksi dan instalasi bangunan yang akan dibangun oleh pemohon. Rencana ini dibuat secermat mungkin sehingga dalam pelaksanaannya tidak banyak terdapat perubahan yang dapat menyimpang dari rencana semula. Surat tersebut disertai sengan SK rencana kota yang dikeluarkan oleh SSDK setempat yang berisi rencana peruntukkan tanah, perpetakan tanah, garis sepada jalan, garis sepada bangunan serta kepadatan dan ketinggian bangunan yang diijinkan dalam rencana kota (RBWK).

Syarat tersebut diatas cukup menentukan dalam menjamin pemakaian tanah yang sesuai dengan peruntukannya, sebab

permohonan IMB mengharuskan adanya kesesuaian antara rencana bangunan yang diajukan pemohon dengan rencana dalam RBWK yang dikeluarkan oleh SDTK. Jika terdapat ketidaksesuaian antara rencana bangunan dengan rencana kota dapat menyebabkan tidak dikeluarkannya IMB, hal ini berlaku bagi pembangunan perumahan secara perorangan maupun dalam skala besar seperti kompleks atau real estate.

Jika ketidaksesuaian ini terjadi berarti pembangunan menyalahi aturan dan dapat dikenakan penertiban berupa penyegelan atau bahkan pembongkaran atas bangunan tersebut. Adanya syarat ini dimaksudkan agar perumahan yang akan dibangun dilaksanakan diatas tanah yang sesuai dengan peruntukannya untuk menciptakan pemaknaan tanah yang efisien dan pengaturan tertentu kota yang dapat menunjang fungsi kota secara umum di wilayah kecamatan khususnya, di sisi lain terlihat bahwa pengawasan pembangunan perumahan cukup ketat.

## **2.2 LANDASAN KONSEP PENATAAN TAMAN PEMAKAMAN UMUM MENTENG PULO, JAKARTA SELATAN**

### **2.2.1. Pengertian Taman Pemakaman Umum (TPU)**

adalah taman pemakaman untuk umum yang berada di bawah pengurusan dan pengelolaan Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

### **2.2.2 Dasar Hukum**

Pada zaman Hindia Belanda terdapat beberapa peraturan yang berkenaan dengan masalah tempat pemakaman, antara lain :

- a. Staatsblad 1864 Nomor 196 ;
- b. Staatsblad 1896 Nomor 46 ;
- c. Staatsblad 1904 Nomor 496.

di samping itu terdapat beberapa ketentuan penyerahan urusan mengenai pemakaman kepada Pemerintah Propinsi, antara lain:

- a. Staatsblad 1925 Nomor 378;

- b. Staatsblad 1929 Nomor 227;
- c. Staatsblad 1928 Nomor 295.

adapun ketentuan-ketentuan tersebut di atas, lebih banyak dititik beratkan pada masalah pemakaman orang-orang yang tunduk pada Hukum Perdata Barat. Berdasarkan *Begraafplaatsen Ordonantie* Staatsblad 1864 Nomor 196 Juncto Staatsblad 1904 Nomor 496 tersebut di atas terdapat tiga macam tempat pemakaman yaitu Tempat Pemakaman Umum, Tempat Pemakaman Khusus, Tempat Pemakaman Partikelir.

Seiring dengan cita-cita Undang-undang Pokok Agraria untuk mewujudkan tertib di bidang pertanahan sebagaimana antara lain ditentukan dalam Pasal 14, maka sebenarnya ketentuan *Ordonantie* yang mengatur tempat pemakaman tersebut perlu ditinjau dan diatur kembali. Selama ini karena peraturan pelaksanaan Pasal 14 Undang-undang Pokok Agraria mengenai pengaturan tanah untuk keperluan kuburan belum ada, maka *Ordonantie-ordonantie* tersebut masih diberlakukan. Peraturan Pemerintah ini dengan demikian dan merupakan pelaksanaan penertiban penggunaan tanah untuk tempat pemakaman dalam rangka Undang-undang Pokok Agraria.

Dengan berlakunya UUPA maka *Begraafplaatsen Ordonantie* Staatsblad 1864 Nomor 196 juncto Staatsblad 1904 Nomor 496 yang mengatur tempat untuk tempat pemakaman dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan. Kemudian dibentuklah Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1987 tentang penyediaan penggunaan tanah untuk keperluan tempat pemakaman. Dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah tersebut maka ketentuan-ketentuan dalam *Ordonantie* yang mengatur tempat pemakaman tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi.<sup>58</sup>

Mengenai kebutuhan tanah pemakaman untuk wilayah Jakarta sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia ditetapkan dalam Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2 Tahun 1992 tentang Pemakaman Umum Dalam Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta dimana berdasarkan Pasal 2 ayat 2 Perda tersebut dijelaskan bahwa tempat

---

<sup>58</sup>Penjelasan PP Nomor 9 Tahun 1987 tentang *Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman*

pemakaman adalah taman pemakaman umum, taman pemakaman khusus dan tempat penyimpanan abu jenazah. dan diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 3 tahun 2007 Tentang Pemakaman, bahwa di wilayah DKI Jakarta hanya terdapat Taman Pemakaman Umum dan Taman Pemakaman Khusus yang berada di bawah pengawasan, pengurusan serta pengelolaan Pemerintah daerah, kecuali tempat Pemakaman yang berada dalam Pengelolaan Pemerintah Pusat.

### **2.2.3. Klasifikasi Makam**

Menurut Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 1992 Tentang Pemakaman Umum Dalam Wilayah DKI Jakarta, bahwa di wilayah DKI Jakarta hanya terdapat 3 tempat pemakaman yaitu:

1. Taman Pemakaman Umum;
2. Taman Pemakaman Khusus;
3. Tempat Penyimpanan Abu Jenazah

### **2.2.4 Fungsi Makam**

Tempat dimana areal tanah tersebut disediakan untuk pemakaman jenazah bagi seluruh anggota masyarakat dengan tidak membedakan agama, bangsa atau kewarganegaraannya. Bagi jenazah yang tidak jelas identitasnya maupun agamanya, penguburannya ditempatkan dalam lingkungan tertentu di Tempat Pemakaman Umum tersebut.

Pengaturan atas Tempat Pemakaman Umum dilakukan oleh Pemerintah Daerah setempat dengan memperhatikan situasi dan kondisi daerah dan sesuai dengan Rencana Pembangunan Daerah serta sesuai adat istiadat masyarakat setempat. Makam sebagai bagian dari Ruang Terbuka Hijau diarahkan sebagai sarana yang dapat menjadi pengendali pertumbuhan lingkungan setempat secara fisik dengan pembangunan, lansekap dan penghijauan yang berorientasi pada aspek estetikanya sehingga pada akhirnya citra TPU yang ada dapat berubah. Selain itu penyediaan dan pemeliharaan taman pemakaman umum tersebut diarahkan agar menjadi

sarana penunjang perkotaan sebagai kawasan hijau resapan air, indah, tertib dan teratur terpadu dengan lingkungannya.

Makam seperti telah disebutkan dalam BAB II, sub bab A, merupakan Ruang Terbuka Hijau sebagaimana kebijakan Pemerintah Daerah dalam Perda Nomor 2 Tahun 1992 yang berlaku efektif sejak April tahun 1993.

### **2.2.5 Letak Administratif**

Tempat Pemakaman Umum (TPU) di DKI Jakarta dikelompokkan berdasarkan Wilayah perkotamadya, dimana pembagiannya sebagai berikut:

- Jakarta Pusat sebanyak 4 TPU, yakni:

1. TPU Karet Bivak, dengan luas 16,1861 Ha
2. TPU Petamburan dengan luas 0,9025 Ha
3. TPU Karet Pasar. Baru Barat, dengan luas 6,8892 Ha
4. TPU Kawi-Kawi dengan luas 4,9699 Ha

- Jakarta Utara sebanyak 9 TPU, yakni:

1. TPU Semper dengan luas 57,5660 Ha
2. TPU Sarang Bango dengan luas 0,9737 Ha
3. TPU Jembatan Sampi dengan luas 0,6125 Ha
4. TPU Sungai Bambu dengan luas 0,4900 Ha
5. TPU Kampung Mangga dengan luas 0,4898 Ha
6. TPU Tegal Kunir dengan luas 0,4120 Ha
7. TPU Kampung Buni dengan luas 0,3700 Ha
8. TPU Malak Ampat dengan luas 0,3155 Ha
9. TPU Plumpang dengan luas 0,1900 Ha

- Jakarta Barat sebanyak 15 TPU

1. TPU Tegal Alur dengan luas 64,2609 Ha
2. TPU Pegadungan dengan luas 6,5943 Ha
3. TPU Joglo dengan luas 6,5182 Ha
4. TPU Kepa Duri dengan luas 2,3140 Ha
5. TPU Grogol Kemanggisan dengan luas 1,9138 Ha

6. TPU Sukabumi Udik dengan luas 1,0960 Ha
7. TPU Rawa Kopi dengan luas 1,6645 Ha
8. TPU Besmol dengan luas 1,0335 Ha
9. TPU Utan Jati dengan luas 1,5860 Ha
10. TPU Kapuk Teko dengan luas 1,3976 Ha
11. TPU Kampung Serdang dengan luas 1,2905 Ha
12. TPU Semanan Blok Kramat dengan luas 0,8736 Ha
13. TPU Semanan dengan luas 0,8240 Ha
14. TPU Kapuk Kebon Jahe dengan luas 0,8200 Ha
15. TPU Pesanggrahan dengan luas 0,7973 Ha

- Jakarta Timur sebanyak 32 TPU

1. TPU Pondok Ranggon dengan luas 56,5553 Ha
2. TPU Pondok Kelapa dengan luas 41,2486 Ha
3. TPU Cipinang Besar dengan luas 16,0190 Ha
4. TPU Utan Kayu dengan luas 6,6229 Ha
5. TPU Kober Jatinegara dengan luas 6,0670 Ha
6. TPU Penggilingan dengan luas 5,0660 Ha
7. TPU Prumpung dengan luas 4,7012 Ha
8. TPU Kalisari I dengan luas 4,5931 Ha
9. TPU Cipinang Asem dengan luas 1,9024 Ha
10. TPU Susukan Budha dengan luas 1,8473 Ha
11. TPU Cijantung dengan luas 1,6857 Ha
12. TPU Cipayung dengan luas 1,5315 Ha
13. TPU Bantra Jati dengan luas 1,3975 Ha
14. TPU Cilangkap dengan luas 1,3855 Ha
15. TPU Susukan Islam dengan luas 1,2939 Ha
16. TPU Bambu Apus dengan luas 1,0970 Ha
17. TPU Kampung Rambutan I dengan luas 1,4135 Ha
18. TPU Kampung Rambutan II dengan luas 1,413 Ha
19. TPU Ciracas dengan luas 0,9487 Ha
20. TPU Kampung Penggilingan dengan luas 0,7848 Ha

21. TPU Kampung Gedong dengan luas 0,7339 Ha
22. TPU Kampung Dukuh I & II dengan luas 0,6785 Ha
23. TPU Cibubur I & II dengan luas 0,8695 Ha
24. TPU Ceger dengan luas 0,5829 Ha
25. TPU Kebon Pala dengan luas 0,8197 Ha
26. TPU Kampung Kapuk dengan luas 0,5405 Ha
27. TPU Munjul dengan luas 0,9820 Ha
28. TPU Kampung Baru I dengan luas 0,7615 Ha
29. TPU Kampung Bayur dengan luas 0,2762 Ha
30. TPU Bale Kembang (tidak ada keterangan)
31. TPU Batu Ampar (tidak ada keterangan).
32. Kampung Tengah (tidak ada keterangan).

- Kepulauan Seribu sebanyak 6 TPU.

1. TPU Pulau Kelapa (tidak ada keterangan).
2. TPU Pulau Harapan dengan Luas areal 2,2438 Ha
3. TPU Pulau Karya dengan Luas areal 2,1425 Ha
4. TPU Pulau Tidung dengan Luas areal 1,0183 Ha
5. TPU Pulau Lancang dengan Luas areal 0,4500 Ha
6. TPU Pulau Untung Jawa dengan Luas areal 0,6450 Ha

- Jakarta Selatan sebanyak 29 TPU;

1. TPU Tanah Kusir dengan Luas areal 52,7203 Ha
2. TPU Menteng Pulo Setiabudi dengan Luas areal 11.000 Ha
3. TPU Menteng Pulo Tebet dengan Luas areal 20.000 Ha
4. TPU Kampung Kandang dengan Luas areal 21,6409 Ha
5. TPU Jeruk Purut dengan Luas areal 8,2566 Ha
6. TPU Srengseng Sawah dengan Luas areal 6,0474 Ha
7. TPU Tanjung Barat dengan Luas areal 2,9515 Ha
8. TPU Cidodol dengan Luas areal 2,5009 Ha
9. TPU Pasar minggu dengan Luas areal 2,3272 Ha
10. TPU Jati dengan Luas areal 1,3505 Ha

11. TPU Kamp. Kongsu dengan Luas areal 1,3319 Ha
12. TPU Terogong dengan Luas areal 1,3000 Ha
13. TPU Kebagusan dengan Luas areal 0,8579 Ha
14. TPU Grogol Selatan dengan Luas areal 0,7532 Ha
15. TPU Jagakarsa dengan Luas areal 0,7131 Ha
16. TPU Wijaya dengan Luas areal 0,5753 Ha
17. TPU Pisangan dengan Luas areal 0,4985 Ha
18. TPU Pejaten Barat dengan Luas areal 0,3618 Ha
19. TPU Cikoko dengan Luas areal 0,3618 Ha
20. TPU Ulujami Utara dengan Luas areal 0,2384 Ha
21. TPU Ulujami Selatan dengan Luas areal 0,5488 Ha
22. TPU Cipulir dengan Luas areal 0,6200 Ha
23. TPU Lebak Bulus dengan Luas areal 0,7532 Ha
24. TPU Pondok Labu, dengan Luas areal 1,7300 Ha
25. TPU Ciganjur I, dengan Luas areal 0,1958 Ha
26. TPU Ciganjur II, dengan Luas areal 0,1958 Ha
27. TPU Ciganjur III, dengan Luas areal 0,1958 Ha
28. TPU Kalibata, dengan Luas areal 0,6924 Ha
29. TPU Pejaten Timur dengan Luas areal 0,2384 Ha<sup>59</sup>

TPU Menteng Pulo merupakan salah satu Taman Pemakaman yang berada dalam lingkup wilayah Kota Jakarta Selatan. TPU Menteng Pulo terletak di Kelurahan Menteng Dalam, Kecamatan Tebet Kotamadya Jakarta Selatan, dengan luas areal pada tahun 1994 memiliki luas 33.97 Ha dan Tahun 2007 seluas 20.000 Ha. Letak TPU Menteng Pulo ini sangat strategis dan mempunyai aksesibilitas dari segala arah, yakni:

- Sebelah Utara dan Barat : berbatasan dengan wilayah Jakarta Pusat;
- Sebelah Selatan : berbatasan dengan Kecamatan Mampang Prapatan;
- Sebelah Timur : berbatasan dengan Kecamatan Tebet;

TPU dilihat dari Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1999 adalah merupakan bagian dari RTRW-K

---

<sup>59</sup>DKI Jakarta, Kantor Pelayanan Pemakaman, 2007.

### **2.2.6 Hak Atas Tanah TPU**

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1987 tentang penyediaan penggunaan tanah untuk keperluan tempat pemakaman dalam Pasal 3 ayat 1 dijelaskan bahwa areal tanah untuk keperluan Tempat Pemakaman Umum diberikan status Hak Pakai selama dipergunakan untuk keperluan Pemakaman. Penunjukan dan penetapan lokasi tanah untuk keperluan Tempat Pemakaman Umum dilaksanakan oleh Kepala Daerah untuk masing-masing Daerah Tingkat II di bawah koordinasi Gubernur Kepala Daerah, dan untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta oleh Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Penggunaan tanah untuk pemakaman jenazah seseorang, baik pada pemakaman jenazah di Tempat Pemakaman Umum maupun di Tempat Pemakaman Bukan Umum ditetapkan tidak lebih dari 2,5 (dua setengah) Meter x 1,5 (satu setengah) Meter dengan kedalaman minimum 1 (satu setengah) meter.

### **2.2.7 Pengelolaan TPU**

Semua tanah makam yang berada di luar pengawasan, pengurusan dan pengelolaan Pemerintah daerah, dinyatakan berada di bawah pengawasan, pengurusan dan pengelolaan Pemerintah daerah, kecuali tempat pemakaman yang berada dalam pengelolaan pemerintah pusat. Taman Pemakaman Umum berada dalam pengelolaan pemerintah daerah dan pengawasannya melalui Dinas Pemakaman DKI Jakarta.

### **2.2.8 Relokasi Kerangka Jenazah**

Relokasi atau pemindahan kerangka jenazah dimungkinkan terjadi, hal tersebut bisa terjadi atas permintaan dari ahli waris sendiri maupun karena adanya proyek. Apabila pengajuan dilakukan atas permintaan ahli waris sendiri maka biaya yang dikeluarkan berkaitan dengan pemindahan tersebut ditanggung oleh si pemohon. Berbeda halnya apabila pemindahan atau relokasi tersebut disebabkan karena terkena proyek, biaya yang dikeluarkan berkaitan dengan relokasi tersebut ditanggung berdasarkan proyeknya.

Apabila proyek tersebut merupakan proyek pemerintah maka biaya berkaitan dengan pemindahan atau relokasi tersebut biasanya ditanggung oleh pemerintah. Lain halnya apabila proyek tersebut adalah proyek yang diselenggarakan oleh pihak swasta maka ada prosedur menggali atau memindahkan Kerangka Jenazah yang telah diatur oleh Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Pemakaman, yakni sebagai berikut :

- a. Penanggung jawab proyek mengajukan permohonan tertulis ke Kantor Pelayanan Pemakaman Provinsi DKI Jakarta;
- b. Kantor Pelayanan Pemakaman mengadakan penelitian, inventarisasi dan perhitungan anggaran biaya penggalian/pemindahan makam;
- c. Penanggung jawab Proyek menyelesaikan administrasi dan melunasi biaya pemindahan makam ke kantor Pelayanan Pemakaman;
- d. Kantor pelayanan pemakaman melaksanakan penyukuhan dan pemberitahuan kepada ahli waris melalui media cetak dan elektronik
- e. Penggalian dilakukan oleh petugas kantor pelayanan pemakaman provinsi DKI Jakarta.

### **2.2.9 TPU Menteng Pulo dalam lingkup RRTR-K Tebet**

TPU dilihat dari Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1999 adalah merupakan bagian dari RTRW-K dengan dioperasikan melalui RBWK (rencana bagian wilayah kota). Penyempurna Hijau binaan dengan fasilitasnya

TPU sebagai Penyempurna hijau binaan dengan fasilitasnya memegang peranan penting dalam menciptakan kondisi perkotaan yang selaras antara kegiatan penduduk dan lingkungannya, luas penyempurna hijau di kecamatan tebet 41,82 Ha (4,62 %). Fungsinya antara lain:

1. pemeliharaan keseimbangan antara lingkungan alam dan lingkungan binaan;
2. Sarana memperkecil polusi udara, air, suara dan visual;
3. Sarana peresapan air hujan;
4. Potensi dasar untuk menunjang ekosistem dan ekologi kota

pada dasarnya pengembangan penyempurna hijau ditekankan pada pengembangan ruang-ruang terbuka yang ada, sedangkan pada lingkungan yang padat dilakukan melalui peremajaan

penyempurna hijau juga dikembangkan pada bangunan-bangunan umum.

Penyempurna hijau binaan di kecamatan tebet terdiri dari :

- Jalur hijau di sepanjang jalan Prof. Dr. Supomo – Jl. Dr. Saharjo;
- Taman di kelurahan menteng dalam;
- Taman di kelurahan Kebon baru;
- Taman di kelurahan Manggarai;
- Taman di kelurahan Tebet Timur;
- Taman di kelurahan Tebet Barat
- Pemakaman di kelurahan Menteng Dalam
- Taman-taman di gedung perkantoran Jl. Jenderal Gatot Subroto-MT. Haryono
- Taman-taman di gedung perkantoran Prof. Dr. Supomo- Jl. Dr. Saharjo
- Taman-taman di gedung perkantoran Jl. Casablanca

## **2.3 ANALISIS PERUBAHAN ALIH FUNGSI SEBAGIAN LAHAN TAMAN PEMAKAMAN UMUM, JAKARTA SELATAN MENURUT PERATURAN DAERAH NOMOR 6 TAHUN 1999**

### **2.3.1. Apakah peruntukan tanah Taman Pemakaman Umum dapat berubah fungsinya menjadi areal hunian dan/atau non hunian, ditinjau menurut Peraturan Daerah Nomor 6 tahun 1999**

Berangkat dari orientasi menjadikan kota Jakarta sebagai kota yang sejajar dengan kota-kota besar Negara maju akan tetapi hal tersebut selalu terbentur dengan masalah pokok yang dihadapi oleh pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang semakin tahun semakin mengerucut yakni terbatasnya kebutuhan lahan sedangkan terjadi peningkatan kebutuhan akan tanah akibat pembangunan. Kebutuhan tersebut tidak hanya dibutuhkan oleh orang yang hidup saja, akan tetapi ternyata untuk tempat peristirahatan terakhir atau tempat pemakaman di Ibukota Jakarta ini juga mengalami krisis kebutuhan lahan pemakaman.<sup>60</sup>

Didasari latar belakang tersebut, maka pemerintah dengan memegang wewenang hak menguasai Negara yang diberikan oleh Pasal 2 UUPA untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut, membuat suatu rencana dengan tujuan agar pemanfaatan tanah dapat digunakan untuk mencapai cita-cita yang dituangkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 45 dan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang yaitu untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Rencana tersebut dituangkan dalam bentuk UUPR dan direalisasikan dengan Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 6 Tahun 1999 tentang RTRW 2010, dimana perencanaan atau *planning* adalah proses dan hasilnya berupa “rencana” (*plan*).<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup>Sebenarnya keadaan seperti ini dialami juga di Negara berkembang lainnya, di mana penduduk semakin bertambah, sementara tanah yang ada semakin terbatas untuk tempat hunian yang layak. Oleh karena itu akan mempengaruhi harga tanah menjadi mahal. Kondisi tanah yang demikian ini tentunya hanya dapat dijangkau oleh kalangan tertentu.

<sup>61</sup>Ridwan & Suderajat., *op.cit*, hal. 24.

Instansi yang terkait dengan penataan ruang adalah Departemen Pekerjaan Umum dan Kementerian Perumahan Rakyat dan mereka bertugas membuat rencana tata ruang nasional. Sedangkan untuk tingkat daerah perencanaan tata ruang dilakukan oleh badan perencanaan daerah tingkat provinsi, susunan rencana tata ruang ini dilakukan oleh tingkatan administrasi dibawahnya, yang terendah di tingkat kecamatan, rencana ini diangkat dan disatukan oleh daerah tingkat II kemudian ke tingkat Pemda DKI Jakarta.

Dalam RTRW telah ditetapkan rencana-rencana dalam tingkat Propinsi, Rencana Tata Ruang Wilayah Kotamadya (untuk kelima wilayah kotamadya) dan untuk kedua rencana tersebut merupakan dasar atau menjadi pedoman untuk penyusunan Rencana Rinci Tata Ruang Wilayah Kecamatan (RRTRW- K). rencana-rencana tata ruang tersebut berlaku untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun akan tetapi dapat dilakukan evaluasi atau revisi setiap 5 (lima) tahun sekali.<sup>62</sup>

Dalam Penjelasan Pasal 94 ayat 1 Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1999, dimungkinkan Gubernur Kepala Daerah dapat melakukan perubahan peruntukan ruang dalam rencana rinci tata ruang wilayah kecamatan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Penyesuaian rencana peruntukan ruang hanya diperkenankan di kawasan dengan tipologi dinamis, tipologi peralihan menuju dinamis, dan tipologi pelatihan menuju mantap;
- b. Penyesuaian rencana peruntukan ruang harus dapat memenuhi standar sarana kota atau fasilitas sosial dan fasilitas umum secara proporsional sesuai dengan perda Nomor 6 Tahun 1999.
- c. Tanah yang rencana peruntukan ruangnya akan disesuaikan harus telah dikuasai oleh pemohon secara sah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Penyesuaian rencana peruntukan ruang tidak boleh bertentangan dengan perda nomor 6 Tahun 1999.

---

<sup>62</sup> Rencana Umum Tata Ruang Daerah DKI Jakarta Nomor 5 Tahun 1984 tentang Rencana Umum tata ruang Daerah DKI Jakarta (Lembaran Daerah tahun 1986 nomor 90)

e. Luas keseluruhan tanah yang rencana peruntukannya disesuaikan tidak melampaui 10% dari luas total kawasan dengan tipologi dinamis, tipologi peralihan menuju dinamis dan tipologi peralihan menuju mantap di tiap wilayah kecamatan yang bersangkutan dalam waktu 5 tahun.

f. Penyesuaian rencana peruntukan ruang tersebut secara keseluruhan diberitahukan oleh Gubernur kepada dewan selambat-lambatnya sekali dalam setahun untuk selanjutnya disahkan oleh dewan.

Dalam Perda 2 Tahun 1992 Tentang Pemakaman di Wilayah DKI Jakarta, Pasal 7 disebutkan bahwa:

(2). Gubernur Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan, menetapkan penutupan dan perubahan peruntukkan taman pemakaman umum, taman pemakaman khusus dan krematorium beserta tempat penyimpanan abu jenazah.

(3) Dengan mengingat akan nilai-nilai sosial agama yang ada pada tanah makam, maka pemanfaatan perubahan peruntukkan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan dengan urutan prioritas sebagai berikut:

- a. untuk memenuhi semua kebutuhan akan tanah makam dan pembangunan prasarana dan sarana tanah pemakaman umum selengkapny;
- b. untuk pembangunan prasarana dan sarana pendidikan agama;
- c. untuk pembangunan prasarana dan sarana jalan umum dan pembangunan umum;
- d. untuk pembangunan prasarana dan sarana bangunan umum lainnya.

Proses perubahan peruntukkan atau pengalihan fungsi tanah dari tanah makam menjadi fungsi lain (areal hunian dan non hunian) harus diajukan terlebih dahulu ke Pemerintah Daerah Gubernur DKI Jakarta dan disetujui melalui rapat oleh DPRD Komisi Pembangunan dengan sebelumnya dibentuk panitia khusus untuk mengkaji hal

tersebut dengan mempertimbangkan berbagai aspek, seperti aspek keuntungan (ekonomi), aspek kerugian termasuk aspek sosialnya.

Dalam Perda Pasal 14 ayat (1), diatur mengenai kawasan hijau dimana yang dimaksud dengan kawasan hijau adalah Ruang Terbuka Hijau yang terdiri dari kawasan hijau lindung dan hijau binaan, ditegaskan kemudian dalam Penjelasan ayat 4 bahwa prosentase ruang terbuka hijau sebesar 13,94 % atau seluas 9544 Ha adalah areal yang diarahkan dan diperuntukkan bagi pengembangan:

1. ruang terbuka hijau lindung seluas 340 Ha, dengan luas ruang terbuka hijau lindung eksisting yang dikelola sebagai hutan lindung, cagar alam, hutan wisata di Penjaringan seluas 170 Ha dan didaratan pulau seluas 171 Ha.
2. ruang terbuka hijau binaan seluas 9204 Ha, dengan luas ruang terbuka hijau binaan eksisting yang dikelola sebagai hutan kota, taman kota, taman lingkungan, tempat bermain, lapangan olah raga dan pemakaman sebagai fasilitas umum/fasilitas sosial seluas 1852 Ha, direncanakan perluasan sampai tahun 2010 menjadi 2538 Ha.

Pemakaman merupakan bagian dari ruang terbuka hijau binaan, dimana fungsi makam selain sebagai tempat pemakaman juga berfungsi sebagai paru-paru kota atau resapan air. Makam merupakan ruang terbuka hijau kawasan perkotaan (RTHKP) berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2007, dimana RTHKP adalah bagian dari ruang terbuka suatu kawasan perkotaan yang diisi oleh tumbuhan dan tanaman guna mendukung manfaat ekologi, sosial, budaya, ekonomi dan estetika.

Pemda DKI Jakarta sudah mengatur mengenai formasi TPU dengan pembagian berdasarkan per-wilayah kotamadya masing-masing. menurut Perda DKI Jakarta Nomor 2 Tahun 1992 tentang Pemakaman dikenal 3 tempat Pemakaman yaitu:

1. Taman Pamakaman Umum.
2. Taman Pemakaman Khusus
3. Tempat Penyimpanan Abu Jenazah.

TPU merupakan Taman Pemakaman yang ada dibawah pengelolaan Pemda DKI Jakarta melalui Dinas Pemakaman DKI Jakarta. Menurut Eko Budihardjo, TPU justru harus hadir tetap dipertahankan di tengah-tengah kehidupan kota metropolitan, karena dia merupakan komponen utama dalam siklus kehidupan kota, *conditio sine qua non*, yakni syarat mutlak yang tidak bisa ditawar-tawar.

Sasaran ditetapkannya TPU sebagai kawasan hijau binaan dapat diartikan bahwa wilayah tersebut ditetapkan dengan tujuan untuk melestarikan dan mengembangkan berbagai kegiatan yang berorientasi meningkatkan kualitas lingkungan kawasan ruang terbuka hijau dan badan air untuk kepentingan ekologi kota keseluruhan.<sup>63</sup>

Perubahan alih fungsi tanah dipahami sebagai salah satu akibat dari pesatnya perkembangan pembangunan yang terjadi di DKI Jakarta dimana terdapat berbagai kepentingan yang nyata-nyata sangat bertentangan antara satu dengan yang lainnya. Pembangunan disatu pihak dilakukan sebagai salah satu upaya mensejahterakan rakyat dan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya, sedang di lain pihak sebagian besar dari kebutuhan masyarakat memerlukan juga tanah tersebut. Terlebih lagi DKI Jakarta, akibat kecenderungan perkembangan jumlah penduduk semakin meningkat dan lahan di wilayah tersebut pada umumnya sulit diperoleh apalagi dengan ukuran yang cukup luas maka akan sulit diperoleh apabila tidak dilakukan perombakan atas guna lahan yang ada.

Pembangunan pada prinsipnya harus memenuhi ketentuan perundang-undangan yang berlaku, seperti aspek hukum pertanahannya, aspek perijinan dan aspek-aspek lain yang telah ditetapkan oleh pemerintah untuk pelaku pembangunan. Perijinan merupakan salah satu bentuk pengendalian pemanfaatan ruang yang sifatnya preventif. Ada beberapa hal yang menjadi dasar pertimbangan untuk diberikannya ijin pada suatu pembangunan, yakni yang menjadi

---

<sup>63</sup>Penjelasan Perda nomor 6 Tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2010 Pasal 19 angka 21.

dasar atau pedoman dikeluarkannya ijin adalah mengenai perolehan tanahnya:

1). Proyeknya.

dalam hal ini proyeknya adalah apa yang dibangun atau dikembangkan di atas tanah yang diperoleh. tanah yang tersedia itu akan digunakan untuk keperluan pribadi, usaha, atau keperluan khusus lainnya.

2). Lokasinya

Letak proyek yang bersangkutan. Untuk itu perlu diketahui terlebih dahulu Rencana tata Ruang Wilayah atau Rencana Bagian Wilayah Kotanya.

3). Tanah yang tersedia yakni mengenai segi fisik dan yuridisnya.

- Segi Fisik Tanah

Letaknya, batas-batasnya dan luasnya. Apabila telah bersertipikat, data fisik dapat dibaca pada surat ukur yang memuat keterangan tentang data fisiknya.

- Segi Yuridisnya

Berkaitan dengan jenis haknya, pemegang haknya dan hak-hak pihak ketiga yang membebaninya, serta pewarisan menurut hukum (dikuasai oleh para ahli waris pemegang haknya dan perbuatan hukum yang terjadi (misalnya diperoleh melalui jual beli, hibah, tukar menukar atau bentuk pemindahan hak lainnya).<sup>64</sup>

Perolehan tanah tersebut merupakan pedoman untuk dikeluarkannya ijin-ijin yang telah ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi pelaku pembangunan

Perubahan alih fungsi tanah juga merupakan suatu penyimpangan dari rencana atau master plan yang telah ditetapkan. Hal tersebut terjadi pula pada areal Pemakaman TPU Menteng Pulo.

Menteng Pulo, merupakan Taman Pemakaman yang terletak di lokasi Jalan Casablanca Kelurahan Menteng Dalam, Kecamatan Tebet,

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, hal. 49-50.

Kotamadya Jakarta Selatan, yang menurut RTRW-K adalah merupakan kawasan hijau binaan yang berupa RTH yang berbentuk areal dengan fungsi sebagai fasilitas umum.

Perlu kiranya penulis kemukakan riwayat dari pembangunan tersebut, berawal dari rencana PT. Angkasa Interland (AI) yang ingin membangun areal perkantoran<sup>65</sup> yang kini bernama PURI CASABLANCA dengan rencana seluas 76.000 M<sup>2</sup> (tujuh puluh enam ribu meter persegi), dimana rencana tersebut direalisasikan di Jalan Casablanca, Kuningan Jakarta Selatan. akibat dari rencana tersebut sebagian lokasi yang dipilih untuk proyeknya ternyata berada diatas tanah makam TPU Menteng Pulo yang berada dalam pengelolaan KPP DKI Jakarta berdasarkan Surat Dinas Pemakaman DKI Jakarta Nomor 169/1.776.11 tanggal 11 Pebruari 1994 perihal “Tanah Aset Pemda TPU Menteng Pulo yang terkena Jalan”. hal tersebut mengakibatkan terjadinya penggusuran pada 760 buah makam dengan tanah seluas 2.855 M<sup>2</sup> (dua ribu delapan ratus lima puluh lima meter persegi) dengan dasar hukum Surat Keputusan Gubernur Nomor 2943/171.5, tanggal 11 Agustus 1992.

Karena tanah di TPU Menteng Pulo tersebut merupakan asset pemerintah daerah dibawah pengelolaan KPP DKI Jakarta, dan tanah yang tersedia merupakan tanah hak pakai maka PT. Angkasa Interland harus melakukan pembebasan tanah. Untuk kemudian diajukan perubahan peruntukannya, dimana sesuai dengan Penjelasan Pasal 94 ayat (1) huruf c, Tanah yang rencana peruntukan ruangnya akan disesuaikan harus telah dikuasai oleh pemohon secara sah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku

Pembangunan areal yang pada awalnya untuk areal perkantoran tersebut telah memperoleh ijin-ijin yang diperlukan sesuai

---

<sup>65</sup>Penjelasan UU Rusun Pasal 24 ayat 1 “ Undang-Undang ini mengatur rumah susun terutama untuk tempat hunian mengingat bahwa dalam kenyataannya ada kebutuhan akan rumah susun yang bukan untuk hunian yang mendukung fungsi pemukiman dalam rangka menunjang kehidupan masyarakat, antara lain misalnya untuk tempat usaha, tempat perbelanjaan, pertokoan, perkantoran, perindustrian, maka untuk dapat menampung kebutuhan tersebut, ketentuan-ketentuan dalam undang-undang ini dinyatakan berlaku juga terhadap rumah susun bagi keperluan lain dengan penyesuaian seperlunya.

dengan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan. Dimana ijin-ijin tersebut merupakan dasar untuk melakukan pembebasan lahan dan nantinya sebagai pedoman perolehan haknya dan untuk pembangunan proyeknya. Dalam perolehan tanahnya hal-hal yang harus diperhatikan yakni:

1). Proyeknya

dalam hal ini proyeknya pada awalnya adalah untuk areal perkantoran (non hunian), proyeknya untuk keperluan bisnis, dikarenakan proyek ini untuk keperluan bisnis maka berdasarkan PMNA/K-BPN Nomor 2 Tahun 1999 Tentang ijin lokasi, diperlukan adanya Ijin Prinsip dan Ijin lokasi karena tanpa ijin-ijin tersebut, perusahaan yang bersangkutan (AI) dilarang melakukan kegiatan memperoleh tanah bagi keperluan usahanya. Kemudian PT. AI mengajukan permohonan untuk memperoleh ijin prinsip/SP3L tersebut dengan syarat-syarat perolehan adalah sebagai berikut:

1. Pemohon harus berbentuk badan Perseroan Terbatas, Perseroan Komanditer, BUMN/BUMD. dengan nama dan bentuk apapun, firma, kongsi, perkumpulan, koperasi, yayasan atau lembaga dan bentuk usaha tetap, dalam hal ini pemohonnya adalah PT. ANGKASA INTERLAND, berkedudukan di Wisma Rajawali Lantai 10-11, Jalan Jenderal Sudirman, Jakarta.
2. Permohonan diajukan secara tertulis dengan mengisi formulir yang disediakan oleh Dinas Tata Kota Cq. Sekretariat BPUT dan permohonan tersebut harus dilengkapi dengan:
  - a. pra-proposal proyek/prarancang bangun yang terdiri dari:
    - 1) Aspek rencana kota/tata ruang;
    - 2) Tata cara pembebasan tanah;
    - 3) Aspek pembiayaan proyek;
    - 4) Aspek tata laksana proyek;
    - 5) Aspek sosial ekonomi proyek;
    - 6) Aspek lingkungan hidup;

- 7) Jangka waktu penyelesaian pembebasan tanah untuk pembangunan fisik.
- b. Rekomendasi Bank Pemerintah atau Bank Devisa untuk membiayai pembebasan tanah dan pembangunan fisik proyek;
- c. Pernyataan kesanggupan untuk mematuhi semua persyaratan yang telah ditetapkan;
- d. Peta situasi 1:5000
- e. Fotocopy Akta Pendirian Badan Usaha;
- f. Surat pernyataan kesanggupan untuk membiayai dan membangun rumah susun murah beserta fasilitasnya seluas 20% dari luas areal manfaat secara komersial dan atau ketentuan lainnya yang ditetapkan oleh Gubernur DKI Jakarta;

Selain hal tersebut adapula persyaratan lain yang harus dipenuhi oleh pemohon yaitu:

- a. Pelaksanaan pembebasan tanah untuk kepentingan proyek pembangunan harus dilaksanakan secara utuh dalam satu kesatuan lokasi/tanah;
- b. Apabila realisasi pembebasan tersebut tidak terlaksana secara utuh, maka terhadap tanah yang telah dibebaskan tersebut dapat dialihkan secara sepihak oleh Gubernur DKI Jakarta kepada pihak lain dengan penggantian sebesar harga pembebasan ditambah 20% biaya administrasi dari harga pembebasan tanah;
- c. Terhadap lokasi yang dimohon dengan kondisi lapangan dan/atau menurut rencana kota peruntukannya adalah perumahan yang luasnya 5000 M<sup>2</sup> atau lebih, kepada pemohon diwajibkan membiayai dan membangun rumah susun murah beserta fasilitasnya sebesar 20 % dari areal manfaat secara komersial dan atau ketentuan lainnya yang ditetapkan Gubernur DKI Jakarta. Pembangunan rumah

- susun murah yang dimaksud tersebut lokasi dan persyaratan penjualannya ditetapkan kemudian oleh Gubernur DKI;
- d. Pemohon berkewajiban mengganti prasarana dan sarana kota yang ada dalam lokasi/tanah yang dimohon;
  - e. Terhadap tanah yang telah dibebaskan sesuai dengan SP3L dimaksud, harus dilengkapi dengan rekomendasi keabsahan pemilikannya dari Kantor Pertanahan setempat dan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak dikeluarkan rekomendasi tersebut harus mengajukan Permohonan Surat Ijin Penunjukkan Penggunaan Tanah (SIPPT) kepada Gubernur DKI Jakarta.

SP3L yang dimohon oleh PT. ANGKASA INTERLAND disetujui melalui Rapat Pimpinan BPUT (Badan Pengawasan Urusan Tanah) yang kemudian disahkan oleh Gubernur dengan dikeluarkannya Surat Gubernur KDKI Jakarta Nomor. 2943/1-711.5 tertanggal 11 Agustus 1992 yang berlaku untuk jangka waktu 6 (enam) bulan terhitung sejak diterbitkannya dan kemudian diperpanjang kemudian oleh AI sebagaimana ternyata dari Surat Gubernur KDKI Jakarta Nomor 4061/-1.711.9 tertanggal 3 Desember 1992. sedangkan untuk persyaratan pengajuan permohonan SIPPT meliputi:

- 1) Fotocopy akte badan hukum/tanda kenal diri;
- 2) Peta situasi terukur/Keterangan Rencana Kota dari SDTK wilayah yang bersangkutan;
- 3) Rekomendasi Kanwil Badan pertanahan nasional DKI Jakarta;
- 4) Rancang bangun (Project Proposal) tentang rencana pembangunannya;
- 5) Bukti pelunasan PBB tahun terakhir;
- 6) Rekomendasi dari instansi terkait.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup>*op.cit* hal 111-113

## 2). Lokasinya

Lokasi proyek ini terletak di Jalan Casablanca Kaveling nomor 7, Kelurahan Menteng Dalam, kecamatan Tebet, Kotamadya Jakarta Selatan.

## 3). Tanah yang tersedia yakni mengenai segi fisik dan yuridisnya.

### a. Segi fisik tanah

Tanah yang diperlukan untuk proyek tersebut yakni terdiri dari:

- Sebagian adalah tanah milik perorangan, untuk perolehan tanah ini developer dapat melakukan pemindahan hak<sup>67</sup> yakni perbuatan hukum yang dilakukan untuk mengalihkan hak kepada pihak lain, seperti jual beli, tukar-menukar dan hibah.
- Sebagian lagi berdiri di atas tanah makam, dimana tanah tersebut ada dalam pengelolaan pemerintah daerah DKI Jakarta dengan jenis hak atas tanah Hak Pakai. Untuk perolehan tanah ini developer harus melakukan pembebasan tanah dan mengajukan permohonan hak baru yang sesuai.

Proses penggusuran tersebut diikuti dengan proses *ruislag* atau tukar guling dengan lahan milik Angkasa Interland yang letaknya di daerah Kampung Kandang di TPU Kampung Kandang, kelurahan Jagakarsa dan Kelurahan Ciganjur, kecamatan Jagakarsa, Kotamadya Jakarta Selatan, seluas 7,1 Ha atau seluas 7158 M<sup>2</sup>. Sebagaimana ternyata dari Surat Kepala Dinas Pemakaman Nomor. 169/1.776.11 Tanggal 9 Pebruari 1994 sebagai lahan penampungan untuk relokasi dari pemindahan makam yang terkena penggusuran, yang penyerahannya ditanda tangani dengan Berita Acara Serah Terima Tanah di Kelurahan Jagakarsa dan Ciganjur Kecamatan Jagakarsa, Wilayah Kotamadya Jakarta Selatan, Nomor 020/BA/AI/LA & L/IV/95 antara Pihak PT. ANGKASA

---

<sup>67</sup>Pada proses pemindahan hak bukti yang diperlukan telah dilakukan pemindahan hak adalah dengan adanya akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

INTERLAND dan KEPALA DINAS PEMAKAMAN DAERAH KHUSUS IBUKOTA JAKARTA pada waktu itu.<sup>68</sup>

Menurut Pemerintah *ruilslag* atau tukar guling untuk TPU Menteng Pulo yang terkena rencana jalan merupakan alternatif yang tepat dan beberapa pertimbangan pemerintah melakukan *ruilslag* atau tukar guling dengan Pihak PT. Angkasa Interland dapat dilihat dari sisi Positif, yaitu sebagai berikut:

1. Departemen atau lembaga dapat memanfaatkan asset lebih tepat guna dan berhasil guna, penyediaan prasarana dan sarana yang tidak mengganggu anggaran Negara, membantu rencana umum tata ruang sesuai dengan target yang telah ditetapkan.
2. Dari segi ekonominya, karena daerah tersebut merupakan daerah pusat kota, pusat perbelanjaan/perkantoran akan berpengaruh kepada pertumbuhan ekonomi dan penerimaan Negara dari sektor pajak.
3. Dampak sosialnya, karena terdapat sentra bisnis yang tambah berkembang maka akan menyerap tenaga kerja.
4. Pengadaan tanah untuk Taman Pemakaman sedang dalam proses sekarang ini dan Pemda memerlukan dana yang besar untuk hal tersebut. adanya lokasi yang strategis bagi pembangunan kota dan alternatif tukar guling menjadi hal yang dipertimbangkan sebagai alternative yang *win-win solution* yakni tidak merugikan bagi pemerintah terlebih lagi apabila dana untuk memindahkannya belum tersedia atau tidak tersedia di APBN maka ditempuh alternatif tukar guling sehingga dana yang dikeluarkan untuk relokasi makam ditanggung seluruhnya oleh Pihak Swasta.

Dalam *ruilslag* antara pemerintah dengan pihak swasta, tanah yang merupakan harta tetap sebagai obyek yang dipertukarkan oleh pemerintah harus mempunyai nilai seimbang dengan tanah atau gedung yang dipertukarkan oleh pihak swasta. Bahkan, pihak swasta

---

<sup>68</sup>Lihat lampiran Berita Acara Serah Terima Tanah Di Kelurahan Jagakarsa dan Ciganjur Kecamatan Jagakarsa Wilayah Kotamadya Jakarta Selatan.

dapat memberi nilai lebih terhadap pemerintah, misalnya tanah atau bangunan yang ditukarkan pemerintah.<sup>69</sup>

Menurut Pendapat Guru Besar Hukum Agraria, Fakultas Hukum Universitas Indonesia Profesor Nyonya. Ari. S. Hutagalung, SH. MLI<sup>70</sup> mengenai terjadinya alih fungsi lahan, dapat mungkin saja dilakukan apabila memenuhi prosedur yang berlaku, akan tetapi diperlukan banyak pertimbangan agar tidak terjadi ekses-ekses yang merugikan dan menurut pendapatnya, salah satu solusi agar meminimalisir terjadinya alih fungsi tanah makam yaitu Pemerintah perlu menata kembali daerah-daerah dimana tanahnya sesuai untuk tanah pemakaman, dimana tanah-tanah tersebut tidak dimungkinkan lagi untuk bangunan atau kegiatan lain, sehingga kemungkinan untuk terjadi alih fungsi pun lebih kecil.

Menurut Penulis, perubahan peruntukkan atau alih fungsi tanah TPU menjadi areal hunian dan non hunian adalah menyimpang dan melanggar Pasal 14 ayat (5) Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1999, dimana :

“Kawasan hijau lindung dan/atau hijau binaan tidak dapat dirubah fungsi dan peruntukkannya”.

berdasarkan Pasal 14 ayat (1) Perda 6 Tahun 1999 disebutkan bahwa yang dimaksud kawasan hijau adalah kawasan hijau lindung dan hijau binaan, sedangkan pemakaman termasuk dalam Kawasan hijau binaan yang berbentuk RTH dengan bentuk areal dengan fungsi sebagai fasilitas umum yang merupakan areal penghijauan yang berupa tanaman dan atau pepohonan yang terdiri dari :

- a. Hutan kota;
- b. Taman kota;
- c. Taman lingkungan/tempat bermain;
- d. Lapangan olah raga; dan
- e. Pemakaman.

---

<sup>69</sup>Sutedi, *op.cit.*, hal.193.

<sup>70</sup>Wawancara di Kantor Nara Sumber, hari Senin, tanggal 22 Desember 2008

Kemungkinan akan perubahan peruntukkan memang dimungkinkan menurut peraturan perundang-undangan, seperti dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 94 ayat 1 Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1999 tersebut diatas, yang merupakan akomodasi dari tuntutan kebutuhan perkembangan sosial ekonomi dan pengaruh globalisasi perekonomian, dalam rangka pemanfaatan ruang kota secara efisien dan efektif sesuai dinamika perkembangan kota dan kebutuhan masyarakat. Akan tetapi hal tersebut sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 94 ayat 1 huruf d diatur bahwa penyesuaian rencana peruntukan ruang itu pun tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1999.

Karena itu, Pasal 14 ayat (5) harus ditafsirkan sedemikian rupa bahwa sesungguhnya untuk kawasan hijau binaan dimana pemakaman merupakan kawasan hijau binaan yang berbentuk RTH dengan bentuk areal dengan fungsi sebagai fasilitas umum yang merupakan areal penghijauan yang berupa tanaman dan atau pepohonan, tidak dibuka kemungkinan untuk dirubah fungsi dan peruntukannya.

Selain melanggar ketentuan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1999 Pasal 14 ayat (5), perubahan peruntukkan bertentangan pula dengan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan (RTHKP), Pasal 12 ayat (3) dimana "RTHKP publik tidak dapat dialihfungsikan". RTHKP publik merupakan RTHKP yang penyediaan dan pemeliharaannya menjadi tanggung jawab Pemerintah Kabupaten/Kota dan dalam Pasal 8 dijelaskan RTHKP merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari rencana tata ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota.

Akan tetapi Penulis setuju dengan pendapat Profesor Nyonya. Ari. S. Hutagalung, SH. MLI mengenai solusi yang dapat dilakukan oleh pemerintah agar menata kembali tata ruangnya, terutama untuk penataan wilayah-wilayah yang diperuntukannya untuk tanah

makam, sebaiknya dipilih daerah-daerah yang tidak dimungkinkan lagi untuk bangunan atau kepentingan lain selain makam.

Meskipun pemerintah berpendapat bahwa selama masih bisa ditemukan alternatif lain yang sama-sama menguntungkan (*win-win solution*), seperti *ruilslag* pada TPU Menteng Pulo dan berpegangan pada tujuan utama dari dibuatnya perencanaan yaitu untuk kesejahteraan rakyat, menurut Penulis Perubahan peruntukkan tanah makam menjadi areal hunian dan non hunian seharusnya perlu dipertimbangkan lebih teliti lagi dari segi aspek kesehatannya, dimana dalam salah satu laporan penelitian tahunan (2000) di jurnal kesehatan, departemen Kesehatan Australia melaporkan bahwa ditenggarai tanah dan air di lokasi TPU mengandung unsur-unsur logam yang cukup tinggi dibandingkan dengan kandungan logam pada tanah dan air di luar area TPU.

Unsur logam tersebut kemungkinan besar berasal dari pelarutan kandungan logam para jenazah. Dugaan zat-zat lain juga sangat dimungkinkan, terutama pada kawasan TPU dengan jenazah yang membawa mati berbagai penyakit berbahaya, seperti AIDS dan kanker ganas. berdasarkan penelitian tersebut Departemen Kesehatan Australia merekomendasikan TPU sebagai area konservasi yang artinya daerah tersebut tidak boleh diubah peruntukkannya sama sekali dan harus dilindungi.<sup>71</sup> Apabila Negara Australia sudah sangat memperhatikan hal tersebut kiranya Negara kita perlu lebih mempertimbangkan lagi dari aspek tersebut agar tercipta kualitas permukiman yang layak huni (*livable environment*) dan berkelanjutan.

Kecenderungan penyimpangan ini akan terus melaju atau terjadi jika tidak segera diambil tindakan yang tegas oleh Pemda DKI Jakarta melalui aparat yang berwenang. Perubahan Peruntukan tidak akan terjadi apabila pemerintah ketat dalam hal memberikan atau mengeluarkan ijin-ijin berkenaan dengan pembangunan.

---

<sup>71</sup>Harian Berita Kompas, tanggal 19 September 2001

Penyimpangan tersebut akan terus terjadi apabila hal yang dipertimbangkan hanya dari segi ekonomi dan komersial, dimana apabila diperhitungkan TPU Menteng Pulo merupakan wilayah dengan lokasi yang tepat, dimana Letak TPU Menteng Pulo ini sangat strategis dan mempunyai aksesibilitas dari segala arah, yakni:

- Sebelah Utara dan Barat : berbatasan dengan wilayah Jakarta Pusat;
- Sebelah Selatan : berbatasan dengan Kecamatan Mampang Prapatan.
- Sebelah Timur : berbatasan dengan Kecamatan Tebet

dengan luas yang memadai dan pada waktu yang tepat serta didukung dengan kemampuan yang sesuai tanpa menimbulkan keresahan/kesulitan dan dengan harga yang terjangkau.<sup>72</sup> Dari segi letak TPU Menteng Pulo merupakan asset Negara yang berada di tengah-tengah kota, tepatnya berada di Jalan Casablanca Kecamatan Tebet, Jakarta Selatan dan lokasi tersebut dekat dengan pusat perbelanjaan, apartemen dan perkantoran yang harga tanahnya didaerah tersebut pun pasti cukup mahal dan termasuk dalam kawasan dengan kondisi lingkungan dengan letak yang strategis dan apabila peruntukannya dirubah menjadi areal komersil, seperti yang dilakukan pada TPU Menteng Pulo yang saat ini menjadi apartemen PURI CASABLANCA dalam sisi ekonomi ketika dijual atau disewakan kepada umum secara perdagangan menjadi kawasan yang mendatangkan banyak keuntungan dalam perkembangannya.

Meskipun soal pembangunan dan perijinan termasuk wewenang pemerintah, tetapi menurut Penulis hal tersebut tidak menghapus kemungkinan bahwa pemerintah dalam membuat keputusannya melakukan tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>72</sup>Irene Eka Sihombing, *Diktat Mata Kuliah Hukum Pengadaan Tanah Fakultas Hukum Universitas Trisakti*, tanpa halaman

Mengenai ruilslag atau tukar guling yang dilakukan antara KPP Pemakaman DKI Jakarta dengan PT. Angkasa Interland sebagai akibat dari penggusuran lahan TPU Menteng Pulo sebanyak 760 buah makam dengan tanah seluas 2.855 M2 (dua ribu delapan ratus lima puluh lima meter persegi) dengan dasar hukum Surat Keputusan Gubernur Nomor 2943/171.5, tanggal 11 Agustus 1992 tersebut. Pada dasarnya prinsip utama ruilslag adalah pemerintah memandang lahan atau bangunan tersebut sudah tidak pada tempatnya ataupun kawasan tersebut sudah tidak cocok lagi untuk pengembangan dan sudah tidak sesuai lagi dengan tata ruang wilayah atau penataan kota.

Dengan memperhatikan prinsip utama ruilslag maka ruilslag yang terjadi pada TPU Menteng Pulo, menurut Penulis tidak sesuai dengan prinsip utama dari ruilslag itu sendiri meskipun cara ruilslag tersebut tidak bertentangan dengan RTRW. Walaupun dilihat dari segi letak TPU Menteng Pulo merupakan asset Negara yang berada di tengah-tengah kota, tepatnya berada di Jalan Casablanca Kecamatan Tebet, Jakarta Selatan dan lokasi tersebut dekat dengan pusat perbelanjaan, apartemen dan perkantoran yang harga tanahnya didaerah tersebut pun pasti cukup mahal. akan tetapi asset tersebut sesungguhnya bukan tidak sesuai lagi dengan fungsinya bagi departemen atau lembaga yang bersangkutan dan pemerintah pun telah menetapkan bahwa untuk kawasan hijau binaan seperti pemakaman tidak dapat diubah peruntukannya. Terlebih lagi apabila dikaitkan dengan kebutuhan akan lahan pemakaman yang mengalami krisis lahan. Wawancara dengan Bapak Tubagus Fahri<sup>73</sup> bagian Pemetaan, pengukuran Tanah makam (P2TM) di KPP DKI Jakarta bahwa Lahan Pemakaman di Jakarta diperkirakan tidak akan tersisa pada 2011. Idealnya Jakarta memerlukan lahan minimal 785 hektare untuk mengatasi krisis lahan pemakaman yang terjadi kini. Lahan pemakaman yang dimiliki Jakarta saat ini hanya 581 hektare.

---

<sup>73</sup>Wawancara di Kantor KPP Pemakaman DKI Jakarta, hari Rabu, tanggal 12 Nopember 2008

Pengadaan sisanya, 204 hektare, masih terganjal pembebasan lahan. Sementara jumlah yang meninggal dunia di Jakarta rata-rata perhari mencapai 100-200 orang dan 90-100 orang di antaranya dimakamkan di Jakarta.

Apabila sudah seperti ini pengawasanlah yang perlu lebih memegang peranan dalam menghadapi pertumbuhan pembangunan. Berdasarkan Pasal 35 UUPR Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan salah satunya melalui aspek perizinan. Pengawasan perijinan dapat dilakukan salah satunya melalui IMB, suatu bangunan dapat dikatakan telah melewati pengawasan rencana jika bangunan tersebut telah mempunyai IMB. Ini berarti bangunan tersebut sudah memenuhi syarat atau ketentuan yang menyangkut aspek pertanahan, aspek planologi dan aspek tekhnis. Permohonan IMB diajukan kepada sudin P2K setempat, dimana bangunan tersebut akan dibangun

Dalam membuat IMB disyaratkan untuk mengisi formulir permohonan mengenai data proyek permohonan yang akan dibangun, surat-surat keterangan rencana kota, syarat tersebut adalah syarat penting dalam penggunaan tanah dalam pembangunan perumahan. Syarat itu bertujuan agar rumah dibangun diatas tanah yang menjadi hak permohonan baik hak milik, HGB/HGU yang ditetapkan oleh BPN di tingkat wilayah kota. Kejelasan tanah ini menentukan bisa atau tidak IMB diberikan, sebab pendirian pembangunan diatas tanah orang lain adalah melanggar.

Hal ini dilakukan dengan tujuan untuk menjamin pemohon tanah atau calon pemilik tanah mendapat kepastian hukum jika terjadi masalah kelak.

Syarat permohonan IMB selanjutnya adalah melampirkan keterangan tentang rencana bangunan yang menyangkut letak-letak luas tanah yang akan dibangun, rencana arsitektur, rencana konstruksi dan instalasi bangunan yang akan dibangun oleh pemohon. Rencana ini dibuat secermat mungkin sehingga dalam pelaksanaannya tidak banyak terdapat perubahan yang dapat

menyimpang dari rencana semula. Surat tersebut disertai dengan SK rencana kota yang dikeluarkan oleh SDTK setempat yang berisi rencana peruntukkan tanah, perpetakan tanah, garis sepada jalan, garis sepada bangunan serta kepadatan dan ketinggian bangunan yang diijinkan dalam rencana kota (RBWK).

Syarat tersebut di atas cukup menentukan dalam menjamin pemakaian tanah yang sesuai dengan peruntukannya, sebab permohonan IMB mengharuskan adanya kesesuaian antara rencana bangunan yang diajukan pemohon dengan rencana dalam RBWK yang dikeluarkan oleh SDTK. Jika terdapat ketidaksesuaian antara rencana bangunan dengan rencana kota dapat menyebabkan tidak dikeluarkannya IMB, hal ini berlaku bagi pembangunan perumahan secara perorangan maupun dalam skala besar seperti kompleks atau real estate.

Jika ketidaksesuaian ini terjadi berarti pembangunan menyalahi aturan dan dapat dikenakan penertiban berupa penyegelan atau bahkan pembongkaran atas bangunan tersebut. Adanya syarat ini dimaksudkan agar bangunan yang akan dibangun dilaksanakan di atas tanah yang sesuai dengan peruntukannya untuk menciptakan pemakaian tanah yang efisien dan pengaturan tertentu kota yang dapat menunjang fungsi kota secara umum di wilayah kecamatan khususnya.

Untuk mencapai tertib bangunan pengawasan dilakukan melalui 3 pola pengawasan yaitu pola pengawasan rencana bangunan, pola pengawasan pelaksanaan bangunan dan pola pengawasan kondisi dan pemeliharaan bangunan. Masing-masing pengawasan tersebut memiliki penekanan masing-masing

a. Pola Pengawasan Rencana Bangunan

Pengawasan ini dilakukan untuk menciptakan tertib rencana bangunan pembangunan harus mempunyai rencana bangunan yang dipenuhi:

1). Aspek Pertanahan

Dijijinkan jika dilaksanakan di atas tanah yang menjadi hak pemohon pembangunan. Hal ini dibuktikan dengan tanda bukti haknya.

2). Aspek Planologi

Dijijinkan apabila lokasi sesuai dengan RTRW. Kesesuaian peruntukan tanah, perpetakan, garis sepadan jalan, garis sepadan bangunan, kepadatan bangunan dan ketinggian bangunan.

3). Aspek Tekhnis

Dalam aspek ini suatu bangunan harus memenuhi beberapa syarat antara lain arsitektur, konstruksi dan instalasi serta perlengkapan bangunan. Dalam perencanaan arsitektur bangunan harus memenuhi peraturan bangunan atau lingkungan Jakarta (BBV 1919-1941), standart atau normalisasi teknis dan standar yang berlaku di Jakarta atau Indonesia.

Perencanaan konstruksi mengharuskan bangunan memenuhi peraturan beton Indonesia (PBI) dan peraturan lain seperti peraturan kayu konstruksi Indonesia, peraturan tanah dan fondasi, peraturan muatan Indonesia, peraturan gempa bumi dan peraturan umum bahan bangunan dan lain-lain. Perencanaan instalasi listrik, peraturan lift, air conditioner, sound system, penangkal petir, air limbah dan lain-lain.

Jika 3 aspek tersebut dipenuhi dan ditaati oleh BPN, Sudin P2K, dinas tata kota maka akan keluar IMB yang dikeluarkan oleh sudin P2K.

a. pola pengawasan pokok bangunan

Pengawasan ini bertujuan untuk menciptakan tertib pelaksanaan bangunan. Tertib ini tercapai jika di dalam pelaksanaan pembangunan telah memenuhi beberapa syarat yaitu penunjukkan direksi pengawas yang memiliki ijin yang bertindak

sebagai pengawas selama pembangunan berlangsung, penunjukan pemborong yang punya ijin yang bertindak sebagai pelaksana bangunan, pembuatan laporan pembangunan hingga selesai, pelaksanaan pembangunan harus sesuai dengan ijin yang telah dikeluarkan oleh sudin P2K.

jika keempat syarat tersebut telah dipenuhi oleh pemohon pembayaran perumahan. Sudin P2K dapat mengeluarkan ijin penggunaan bangunan (IPB) setelah pembangunan dilaksanakan.

b. Pola Pengawasan Kondisi dan Pemeliharaan Bangunan

Dalam pengawasan ini ditekan kan agar pembangunan di DKI Jakarta dilaksanakan dengan tertib sehingga menciptakan tertib penggunaan dan pemeliharaan bangunan dengan tujuan agar bangunan yang telah berdiri dan dihuni serta memiliki IMB dan IPB digunakan sesuai dengan ijin penggunaan bangunan, kondisi bangunan harus dalam keadaan baik yang dilakukan dengan pengelolaan dan pemeliharaan bangunan yang baik dan terus-menerus pada kurun waktu tertentu harus dilakukan penelitian tekhnis kembali terhadap kondisi bangunan oleh ahli yang memenuhi ijin dan penelitian tekhnis tersebut harus menyampaikan laporan tekhnis kepada sudin P2K.

Ketiga pola pengawasan diatas merupakan mekanisme pengawasan secara umum yang dilakukan terhadap bangunan-bangunan tersebut dan sebagai pengendali pemanfaatan ruang.

Dengan adanya penyimpangan sebagaimana diuraikan sebelumnya maka dapat dipastikan tujuan pelaksanaan Perda 6 Tahun 1999 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2010 tidak tercapai, dalam hal ini terjadi inkonsistensi dan penertiban terhadap penyimpangan tersebut menjadi satu tantangan yang perlu ditangani.

Dari hasil penelitian dan dengan mencermati kasus diatas, dapat diketahui bahwa perubahan peruntukkan tanah pemakaman

seharusnya tidak terjadi karena penyimpangan akan hal tersebut mengindikasikan bahwa pemerintah tidak konsisten dan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1999 tidak berjalan maksimal.

Dalam arti lain, kepastian hukum tidak tercapai dan di dalam mewujudkan kepastian hukum setidaknya-tidaknya harus dipenuhi adanya aturan-aturan hukum yang jelas, penerapan aturan hukum secara konsisten, kepatuhan masyarakat, putusan hakim yang tidak memihak, serta keputusan peradilan secara konkret.<sup>74</sup> Hal tersebut juga menjadi indikator rencana yang tidak tertib dan tidak teratur.

Menurut Penulis, para pelaku pembangunan tidak bisa dipersalahkan sepenuhnya terhadap terjadinya alih fungsi lahan pemukiman, pemerintah dalam keadaan seperti ini, harusnya bersikap tegas, dalam arti apabila pemerintah berani mengusir rakyat yang menempati atau memakai jalur-jalur Ruang Terbuka Hijau, Pemerintah juga seharusnya dapat bertindak tegas dan tidak memberikan izin perubahan peruntukkan bagi para pelaku pembangunan yang mengincar lahan-lahan yang marketable tetapi Peraturan Perundang-Undangan mengatur untuk tidak dapat dialih fungsikan. Karena pengusiran bangunan yang sudah ada izin meski sudah ada perpres sebagai payung hukumnya, agak sulit untuk dilakukan pemerintah, bisa saja pemerintah dituntut balik kalau mengambil paksa, kecuali kalau Pemerintah kemudian mengeluarkan Perda untuk mengusir. dan berdasarkan Pasal 13 UU 24/1992 ayat (2) Rencana tata ruang ditinjau kembali dan atau disempurnakan sesuai dengan jenis perencanaannya secara berkala. Atau saat ini Pasal 16 UUPR pemerintah dapat meninjau kembali RRTRW yang telah dibuat, sebagaimana dijelaskan bahwa :

(1) Rencana tata ruang dapat ditinjau kembali.

---

<sup>74</sup>Jan Michael Otto, *Kepastian Hukum Yang Nyata di Negara Berkembang*, terjemahan Moeljiono..(Jakarta:, Komisi Hukum Nasional, Cetakan Pertama, 2003), hal. 5.

- (2) Peninjauan kembali rencana tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menghasilkan rekomendasi berupa:
  - a. rencana tata ruang yang ada dapat tetap berlaku sesuai dengan masa berlakunya; atau
  - b. rencana tata ruang yang ada perlu direvisi.
- (3) Apabila peninjauan kembali rencana tata ruang menghasilkan rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, revisi rencana tata ruang dilaksanakan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **2.3.2 Perlindungan hukum terhadap ahli waris dari keluarga yang dimakamkan di TPU terhadap pengusuran tersebut**

Dengan mencermati kasus perubahan alih fungsi lahan TPU Menteng Pulo tersebut, perlindungan hukum yang dapat diterima terhadap ahli waris dari keluarga yang dimakamkan di Taman Pemakaman Umum tersebut yakni, berbicara mengenai pengusuran dalam bentuk apapun, selalu dikaitkan dengan adanya ganti rugi. Begitu pula mencermati kasus pengusuran tanah makam TPU Menteng Pulo yang terkena rencana areal hunian dan non hunian Puri Casablanca. Meskipun yang mengalami pengusuran adalah bukan subyek hukum tetapi Perlindungan hukum tersebut diberikan pada ahli waris dari keluarga yang dimakamkan di TPU Menteng Pulo.

Rencana pengalihan fungsi tersebut terlebih dahulu diberitahukan atau disosialisasikan kepada masyarakat, terutama para ahli waris penyewa lahan kuburan dan diberitahukan melalui media elektronik. Berdasarkan Berita Acara Serah Terima Tanah di Kelurahan Jagakarsa dan Ciganjur, Kecamatan jagakarsa, Jakarta Selatan bahwa dampak dari perubahan alih fungsi tanah tersebut mengakibatkan harus dipindahkannya atau direlokasikannya sebagian lahan pemakaman TPU Menteng Pulo sebanyak 760 buah makam

dengan luas 2.855 M<sup>2</sup> (dua ribu delapan ratus lima puluh lima meter persegi).

Hasil kesepakatan tersebut disepakati antara pihak developer dengan KPP Pemakaman dipilih lokasi hasil ruislag atau tukar guling yang diberikan oleh pihak developer yakni tanah penampungan yang terletak di TPU Kampung Kandang, kelurahan Jagakarsa dan Kelurahan Ciganjur, kecamatan Jagakarsa, Kotamadya Jakarta Selatan, seluas 7,1 Ha atau seluas 7158 M<sup>2</sup>.

Pengurusan TPU Menteng Pulo tersebut tidak memiliki kendala yang berarti dimana berkaitan dengan biaya yang dikeluarkan dalam relokasi, berdasarkan hasil wawancara dengan bapak Tubagus Fahri, bagian Pemetaan, pengukuran Tanah makam (P2TM) di KPP DKI Jakarta biaya tersebut sepenuhnya ditanggung bukan dari dana APBD melainkan ditanggung oleh pihak developer. Jadi para ahli waris tidak menanggung biaya apapun.

Mengenai perlindungan hukum lain yang dapat dimungkinkan terjadi telah diatur dalam UUPR, Pasal 60 huruf d, yakni dalam penataan ruang, setiap orang berhak untuk:

- a. mengetahui rencana tata ruang;
- b. menikmati pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang;
- c. memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang;
- d. mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya;
- e. mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat berwenang; dan
- f. mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pemerintah dan/atau pemegang izin apabila kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang menimbulkan kerugian.

Mengenai akibatnya pun diatur dalam Pasal 37 UUPR, yakni :

- (1) Ketentuan perizinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 diatur oleh Pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dibatalkan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Izin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan dan/atau diperoleh dengan tidak melalui prosedur yang benar, batal demi hukum.
- (4) Izin pemanfaatan ruang yang diperoleh melalui prosedur yang benar tetapi kemudian terbukti tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, dibatalkan oleh Pemerintah dan Pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.
- (5) Terhadap kerugian yang ditimbulkan akibat pembatalan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (4), dapat dimintakan penggantian yang layak kepada instansi pemberi izin.
- (6) Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai lagi akibat adanya perubahan rencana tata ruang wilayah dapat dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan memberikan ganti kerugian yang layak.
- (7) Setiap pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin pemanfaatan ruang dilarang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.
- (8) Ketentuan lebih lanjut mengenai prosedur perolehan izin dan tata cara penggantian yang layak sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) diatur dengan peraturan pemerintah.

Menurut penulis, masyarakat atau para ahli waris apabila merasa akibat dari pembangunan tersebut dirasa merugikan sebagaimana diatur dalam ketentuan dalam Pasal 60 UUPR, dapat mengajukan penggantian yang layak atas kerugian kepada pemerintah. mengenai tindakan sanksi yang diberikan terhadap orang atau pejabat TUN yang mengeluarkan kebijakan, pada dasarnya selain dapat dibawa ke wilayah pidana seperti yang telah

ditetapkan dalam UU dan Perda maka menurut penulis tindakan seperti tersebut diatas dapat dibawa ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), karena dalam ketentuan undang-undang penataan ruang penerapannya tersangkut paut dengan masalah perijinan, sedangkan masalah ijin yang berhak mengeluarkan adalah pejabat tata usaha Negara.

Dimana izin dikeluarkan oleh pejabat tata usaha Negara, yakni pemerintah atas permohonan yang diajukan oleh badan hukum atau perorangan. Pemerintah yang dalam hal ini merupakan pejabat Tata Usaha Negara, karena ia melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintah baik pusat maupun daerah, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan kata lain, apabila pejabat tata usaha Negara mengeluarkan kebijakan ataupun ketetapan mengenai ijin yang bertentangan dengan rencana tata ruang, maka dasar untuk melakukan tindakan sanksi pada hakikatnya ada dalam ruang lingkup hukum tata usaha Negara. Karena, obyek yang dijadikan dasarnya adalah hasil dari kebijakan, ketetapan. Dimana objek gugatan Tata Usaha Negara menurut ketentuan pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 yaitu Suatu Ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

### **2.3.3 Dampak yang terjadi dari adanya Alih Fungsi Lahan Terhadap Kebutuhan Pemakaman di DKI Jakarta**

Dampak yang terjadi dari adanya perubahan peruntukan atau alih fungsi tanah pemakaman tersebut yaitu prosentase luas RTH sebesar 13,94% atau seluas kurang lebih 9.544 Ha adalah areal yang diarahkan dan diperuntukkan bagi pengembangan Ruang Terbuka Hijau lindung seluas 340 Ha dan Ruang Terbuka Hijau binaan seluas 9204 Ha. RTH yang tinggal hanya 9 % (sembilan persen) jadi semakin berkurang lagi dengan adanya berbagai penggusuran pada tanah Pemakaman. Dapat disimpulkan

bahwa dengan adanya penggusuran tanah makam tersebut rencana perluasan RTH yang diatur dalam Perda Pasal 14 ayat (1) menjadi tidak terrealisasi.

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Ali<sup>75</sup> di Subbid Pemakaman Suku Dinas Tata Kota Jakarta Selatan, ada proyek baru yang akan dilangsungkan, proyek tersebut pun akan menggusur lahan pemakaman. KPP Pemakaman DKI Jakarta akan mengadakan penggusuran terhadap makam Menteng Pulo, dan proyek tersebut adalah Proyek Bakrie yang diperuntukkan untuk rencana jalan agar mencegah kemacetan. Saat ini proyek tersebut baru sampai pada tahap sosialisasi dan atas rencana tersebut akan menggusur makam sebanyak 3650 buah makam.

Sampai saat ini menurut keterangannya proyek tersebut baru sampai pada tahap sosialisasi kepada ahli waris dan mengenai biaya untuk relokasi makam sebanyak 3650 buah makam sepenuhnya tidak dikeluarkan melalui dana APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Negara) melainkan ditanggung oleh Pihak perusahaan.

Meskipun ada proses pengadaan tanah untuk makam di daerah-daerah pinggiran yang dilakukan oleh dinas KPP DKI Jakarta akan tetapi perluasan tersebut tidak juga berjalan mulus dan masih terdapat banyak halangan.

Ternyata dampak dari adanya penggusuran tersebut tidak hanya berpengaruh pada RTH dan pengadaan tanah untuk makam akan tetapi hasil dari ruiislag dengan memilih TPU Kampung Kandang, Kelurahan Jagakarsa dan Kelurahan Ciganjur, Kecamatan Jagakarsa, Kotamadya Jakarta Selatan, seluas 7,1 Ha atau seluas 7158 M2 juga mendatangkan satu masalah baru. Masalah tersebut timbul ketika proyek di TPU Kampung Kandang tiba-tiba berhenti dan pembebasan rumah-rumah disekitar TPU Kampung Kandang pun yang belum sempat dibebaskan ikut terhenti. Hal tersebut dapat dikatakan mendatangkan masalah baru karena

---

<sup>75</sup>Wawancara di Kantor Dinas Tata Kota Jakarta Selatan, hari Jum'at, tanggal 17 Oktober 2008

rumah-rumah penduduk yang belum sempat dibebaskan dan tetap berdiri disitu menjadi tidak memiliki nilai ekonomis. hal tersebut dapat diberikan solusi, dengan cara KPP DKI Jakarta mau tidak mau harus membebaskan tanah-tanah tersebut.

Wawancara dengan Bapak Tubagus Fahri<sup>76</sup> bagian Pemetaan, pengukuran Tanah makam (P2TM) di KPP DKI Jakarta bahwa Lahan Pemakaman di Jakarta diperkirakan tidak akan tersisa pada 2011. Idealnya Jakarta memerlukan lahan minimal 785 hektare untuk mengatasi krisis lahan pemakaman yang terjadi kini. Lahan pemakaman yang dimiliki Jakarta saat ini hanya 581 hektare. Pengadaan sisanya, 204 hektare, masih terganjal pembebasan lahan. Sementara jumlah yang meninggal dunia di Jakarta rata-rata perhari mencapai 100-200 orang dan 90-100 orang di antaranya dimakamkan di Jakarta.

Rencana pembebasan 18,5 Hektare lahan pemakaman di DKI Jakarta sedang dilakukan saat ini. Hingga saat ini proses tersebut belum selesai karena terhambat sengketa kepemilikan dan Kantor Pelayanan pemakaman (KPP) DKI Jakarta belum mengantongi surat pengucuran daerah (SPD) dan surat keterangan otoritas (SKO) dari Biro Keuangan DKI Jakarta. Sejumlah lahan yang akan dibebaskan meliputi :

1. TPU Pondok Rangon, Jakarta Timur seluas 4,7 Ha
2. TPU Tegal Alur, Jakarta Barat seluas 1,3 Ha
3. TPU Pondok Kelapa, Jakarta timur seluas 0,7 Ha  
(7427 meter)
4. TPU Jeruk Purut, Jakarta Selatan seluas 0,07 Ha  
(724 meter)
5. TPU Tanah Kusir, Jakarta Selatan seluas 2,8 hekata
6. TPU rorotan, Jakarta Utara seluas 6,8 Ha
7. TPU Cipinang Besar, Jakarta Timur seluas 2,1 Ha

---

<sup>76</sup>Wawancara di Kantor KPP DKI Jakarta, hari Rabu, tanggal 12 Nopember 2008

Untuk proses pembebasan lahan tersebut KPP telah mengajukan anggaran dalam APBD 2008 sebesar Rp. 178 miliar dengan rincian sebagai berikut:

- 1.TPU Pondok Rangun, Jakarta Timur sebesar 53 milyar
- 2.TPU Tegal Alur, Jakarta Barat sebesar 9750 milyar
- 3.TPU Pondok Kelapa, Jakarta timur sebesar 10 milyar
- 4.TPU Jeruk Purut, Jakarta Selatan sebesar 2 milyar
- 5.TPU Tanah Kusir, Jakarta Selatan sebesar 34 milyar
- 6.TPU rorotan, Jakarta Utara sebesar 40 milyar
- 7.TPU Cipinang Besar, Jakarta Timur sebesar 29.250 milyar

Menurut pendapat Bapak Priyo Prastyo, kepala KPP DKI Jakarta, upaya pembebasan lahan ini sejatinya akan diselesaikan tahun 2008 ini akan tetapi banyak sengketa pemilikan, misalnya tertunda pembebasan lahan seluas 2,1 Ha di TPU Cipinang Besar, Jakarta Timur karena adanya klaim pemilikan dari yayasan Chang Fo Kung Hwee<sup>77</sup>

DKI Jakarta sampai sekarang masih kekurangan sekitar 300 Ha areal pemakaman karena rata-rata setiap harinya ada 100 orang yang meninggal. Kepala Sub Bidang (Kasubid) Pengendalian Teknis Kantor Pelayanan Pemakaman (KPP) DKI Jakarta, Ibu Sugiwati, di Jakarta mengatakan saat ini Jakarta memiliki 95 Taman Pemakaman Umum (TPU) dengan luas hanya sekitar 580 hektar. Seharusnya yang ideal adalah 700 Hektar. Sejak 5 tahun belakangan TPU di Jakarta menerima rata-rata 100 orang dalam sehari sehingga areal yang ada saat ini tidak mencukupi.

Untuk mengantisipasi keterbatasan lahan dilakukan tumpang tindih makam yang sebelumnya meminta petunjuk dari para ulama mengenai cara pemakaman seperti itu dengan syarat satu famili dan disetujui oleh pihak keluarga. Namun apabila diluar familinya maka berdasarkan Perda Nomor 3 Tahun 2007 harus mendapat izin tertulis atau surat pernyataan dari ahli waris dan/atau pihak yang bertanggungjawab terhadap jenazah yang akan ditumpangi.

---

<sup>77</sup>Berita Jakarta.com tanggal 18 September 2008

Dengan pemberlakuan sistem tumpang, Menurut penulis merupakan suatu cara yang sudah tepat sebagai upaya dalam menekan kebutuhan akan tanah makam yang saat ini semakin sulit didapat. Berbagai keuntungan dari makam tumpang, seperti: meningkatkan daya tampung lahan pemakaman, meningkatkan efisiensi anggaran untuk biaya pemakaman, silsilah atau alur keluarga yang dimakamkan terdokumentasikan dengan baik dan merupakan wujud kepedulian dari warga masyarakat terhadap upaya Pemerintah Propinsi DKI Jakarta dalam mengatasi kekurangan tanah pemakaman. Akan tetapi Pemerintah Daerah, Khususnya KPP DKI Jakarta harus konsisten terhadap fakta tersebut, dimana latar belakang alternatif makam tumpang dilakukan adalah sebagai upaya menekan kebutuhan akan tanah pemakaman sehingga Pemerintah Daerah tidak seharusnya melakukan pemangkasan atau pengurangan tanah makam di DKI Jakarta ini dengan hanya pertimbangan dari aspek ekonomi dan potensi lahan yang marketable.

Menurut Penulis, pengadaan lahan pemakaman yang saat ini sedang dilakukan oleh KPP DKI Jakarta belum tentu akan terealisasi dengan baik atau perhitungannya bisa jadi meleset apabila pada saat program perluasan dilakukan, pada saat yang sama juga Pemerintah terus-menerus mengeluarkan kebijakan berstandar ganda seperti terjadinya pengusuran tanah pemakaman, relokasi atau tukar guling tempat makam menjadi jalan, pertokoan atau apartemen. Kejadian yang kontradiktif ini mengasumsikan bahwa pihak Kantor Pelayanan Pemakaman (KPP) DKI Jakarta kurang mengerti, memahami dan menguasai apa yang dimiliki dan dikelolanya.