

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah merupakan sebuah kebutuhan dan komponen pokok yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan yang ada di bumi, hampir dari semua yang ada tersebut bergantung pada tanah sebagai pertumbuhan ekosistem vegetasi tumbuhan, dan penyimpan cadangan air yang baik. Selain itu jika kita lihat tanah juga merupakan dasar dari bangunan yang kita gunakan sehari-hari sebagai tempat berlindung seperti rumah, tempat pendidikan seperti sekolah, tempat berobat seperti halnya rumah sakit hingga dimana kita meninggal duniapun masih membutuhkan tanah sebagai tempat pemakaman. Dengan kata lain kita sangat bergantung kepada ketersediaan tanah. Seiring dengan berjalannya waktu dimana kuantitas manusia saat ini terus berkembang pesat tiap tahunnya justru berbanding terbalik dengan ketersediaan tanah yang terus berkurang, hal ini disebabkan karena kebutuhan manusia yang semakin kompleks. Akibatnya dari pemanfaatan tanah tersebut mengalami pelonjakan yang sangat pesat tidak sedikit pembukaan lahan yang dilakukan bahkan tidak jarang kasus kasus sengketa yang terjadi karena hal tersebut.

Negara mengatur penguasaan atas tanah dalam Undang-Undang nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lebih sering dikenal dengan UUPA yang mana dalam hal ini merupakan representasi dari Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33 ayat (3) yang menyatakan bahwa “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh

Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat”. Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria, Negara memberi wewenang kepada negara 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.

Dengan demikian negara dalam hal ini berhak untuk menguasai sumber daya alam yang ada di Indonesia beserta dengan pengelolaan dan pengaturan terhadapnya. Apabila pemerintah meminta tanah tersebut maka yang menempati tanah tersebut harus bersedia untuk menyerahkan tanahnya kembali, sebaliknya pemerintah memberikan kompensasi yang adil terhadap pemilik yang menempati tanah tersebut. Hal demikian dapat terjadi apabila diperuntukkan untuk kepentingan umum atau kepentingan rakyat banyak, yang dimaksud dengan kepentingan rakyat banyak adalah perbandingan antara rakyat yang menerima manfaat pengalihan atas tanah tersebut harus lebih banyak daripada rakyat yang melepaskan hak tanah miliknya untuk kepentingan umum. Karena dari tiap tiap warga negara Indonesia baik laki – laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah

serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.¹

Manusia sebagai makhluk yang fana (tidak kekal) tidak akan terlepas dari kematian, kematian merupakan hal yang pasti terjadi dari setiap yang hidup dimuka bumi ini ,dengan itu manusia memerlukan tanah sebagai tempat pemakaman. Pemakaman yang terdapat di Indonesia sangat beragam biasanya dari tempat pemakaman tersebut sangat kental dengan nuansa agama, keyakinan, ataupun disesuaikan dengan adat setempat namun secara umum masyarakat Indonesia menggunakan media tanah yang digali dengan ukuran dan kedalaman tertentu hingga kemudian jenazah atau jasad orang yang meninggal dunia tersebut dimasukkan ke dalam tanah. Hal ini dilakukan secara terus menerus dari zaman nenek moyang dan berlangsung hingga saat ini.

Kematian terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun karena jumlah penduduk yang terus bertambah namun tidak diiringi dengan ketersediaan tanah yang ada. Indonesia merupakan negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah provinsi yang mempunyai Taman Pemakaman Umum (TPU) yang sempit. Daerah DKI Jakarta hanya memiliki luas wilayah TPU hanya 0,92 persen dari luas total wilayahnya, sedangkan wilayah yang memiliki pemakaman paling luas adalah di wilayah Pekuburan Sentosa di Kepulauan Bangka Belitung dengan luas 27 hektare, akan tetapi tidak mencakup seluruh wilayah dengan luas 16.424 km² tersebut..² Hal demikian terjadi karena semakin

¹ Muchisin, Imam Koeswahyono, Soimin, 2019, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, cet. Ke 4, Refika Aditama, Bandung, Halaman 57.

² <https://mediaindonesia.com/> diakses pada 12 Maret 2024

besarnya angka kematian warga Indonesia dan jumlah populasi penduduk Indonesia. Ditambah lagi dengan maraknya pendirian bangunan-bangunan baru dan lain lain yang menyebabkan alih fungsi lahan pemukiman menjadi perumahan, tempat belanja dan lain lain, namun semua hak atas tanah yang dikelola dan digunakan haruslah memperhatikan kepentingan umum yang harus saling imbang-mengimbangi sebagai “dwi tunggal” yang berkembang pada kehidupan masyarakat Indonesia.³

Pada hakikatnya para pencari lahan akan melakukan segala cara untuk mendapatkan lahan yang dirasa strategis jika dijadikan sebagai perumahan atau distrik pertokoan bahkan tidak jarang menawar dengan harga fantastis untuk mendapatkan lahan yang diinginkan. Daerah pedesaan yang pada umumnya masih belum ataupun sangat jarang dijadikan sebagai tujuan investor mengelola lahan saat ini sudah mulai menjadi tujuan untuk membangun perumahan bahkan pertokoan, hal ini didasarkan pada permintaan akan hunian yang terus meningkat karena lonjakan populasi masyarakat Indonesia dengan menawarkan suasana yang sejuk daripada hunian yang ada di daerah kota.

Disamping itu, masyarakat Indonesia sudah mulai menyesuaikan diri dengan perkembangan zaman yang mana budaya *westernisasi* (kebarat – baratan) telah berkembang hingga desa – desa yang kemudian akan sangat menguntungkan apabila swalayan-swalayan atau pertokoan mulai dibangun di desa dengan menawarkan harga yang relatif lebih murah daripada swalayan atau mall di pusat kota. Hal ini tentunya memberikan dampak positif terhadap

³ *Ibid.*,Halaman 58.

perkembangan roda perekonomian yang ada di desa dengan bertambahnya lapangan pekerjaan untuk masyarakat desa dan di sekitar wilayah yang dibangun tersebut namun, disisi lain dari pembangunan tersebut akan dapat menimbulkan pro dan kontra di masyarakat apabila dibangun di atas tanah pemakaman yang mana dari lahan tersebut sudah digunakan sebagai taman pemakaman umum (TPU) oleh masyarakat desa dan telah terisi beberapa ataupun banyak keluarga yang telah dikebumikan didalamnya.

Beberapa hal yang sering terjadi adalah pemilik lahan pemakaman yang semulanya memberikan izin untuk ditempati lahannya berubah pikiran untuk menjual lahan tersebut karena tawaran yang sangat fantastis sehingga dari jasad yang telah dikebumikan haruslah direlokasikan (dipindahkan) hal tersebut didasarkan kepada lahan yang ditempati sebagai pemakaman masih berstatus hak milik bukan wakaf ataupun tanah yang dihibahkan kepada instansi secara sah. Hal demikian bisa saja dibenarkan namun jika kita melihat dari kaca mata sebagai masyarakat tentunya hal ini beresiko menimbulkan pertikaian antara pemilik lahan, pembeli dan masyarakat. Bahkan pernah terjadi karena kurangnya lahan pemakaman di daerah Kecamatan Gerunggang, Pangkal Pinang, Kepulauan Bangka Belitung sebuah lahan kosong dijadikan pemakaman umum yang mana dari pemilik lahan tidak pernah tahu sebelumnya tanahnya akan dijadikan pemakaman umum, pemilik lahan tersebut baru mengetahui ketika ia pulang dari luar kota.⁴

⁴ <https://belitung.tribunnews.com/> diakses pada 11 Desember 2023

Jika diperhatikan dari beberapa contoh di atas relokasi pemakaman tersebut tentunya menyangkut dengan kepentingan umum dan menimbulkan permasalahan apabila kepentingan umum dilakukan di atas tanah yang masih belum jelas asal usulnya. Berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1987 tentang Penyediaan Dan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman serta Ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Pasal 10 bahwa, tanah untuk kepentingan umum terdapat salah satunya adalah sebagai tempat pemakaman umum dari pemerintah atau pemerintah daerah, sehingga yang harus menyediakan lahan pemakaman dalam hal ini adalah pemerintah terkhusus pemerintah daerah.

Disamping itu, pada pasal 12 ayat (1) dan (2) Undang- Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang pemerintah daerah yaitu terhadap urusan pemerintah daerah wajib dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintah wajib tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, maka pemakaman umum ini termasuk kedalam urusan pemerintah wajib dengan pelayanan dasar yang merupakan meliputi urusan sosial Pasal 12 ayat (1) huruf D. Sehingga, daripada pertanggung jawaban atas penyediaan lahan pemakaman umum ini harus dilaksanakan terlebih dahulu karena merupakan urusan pemerintah wajib dengan pelayanan dasar.

Berdasarkan kepada permasalahan atas kurangnya lahan akan pemakaman umum yang sedang marak terjadi dimasyarakat, kemudian memunculkan pertanyaan apakah penyediaan lahan akan pemakaman umum di tiap daerah telah terlaksana dengan baik ataupun masih belum dilakukan secara

maksimal oleh pemerintah daerah. Hal ini akan menjadi permasalahan klasik yang akan terus timbul karena kebutuhan akan pemakaman umum terus meningkat seiring dengan jumlah penduduk di Indonesia yang terus meningkat tiap tahunnya. Sehingga hal tersebut yang melatarbelakangi penulis untuk mengangkat sebuah penelitian yang berjudul **“TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYEDIAAN TANAH UNTUK PEMAKAMAN UMUM”**.

1.2 Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut maka dapat dirumuskan rumusan masalah yaitu bagaimana tanggung jawab pemerintah daerah terhadap penyediaan lahan untuk pemakaman umum?

1.3 Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui pertanggung jawaban yang seharusnya dilakukan pemerintah terhadap kurangnya ketersediaan lahan pemakaman sebagai fasilitas umum di masyarakat, serta bagaimana solusi yang dapat dilakukan untuk mengatasi permasalahan kurangnya tanah pemakaman.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis dari hasil penelitian ini akan memberikan pengetahuan dan pengembangan keilmuan dalam hukum pertanahan terutama yang secara khusus terkait dengan penyediaan tanah untuk pemakam serta pertanggung jawaban atas tanah pemakaman oleh pemerintah.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis dapat digunakan sebagai referensi teknis kepada praktisi dan akademisi atau yang terlibat didalam pelaksanaannya tentang tanggung jawab pemerintah terhadap penyediaan lahan untuk pemakaman umum.

1.5 Metode Penelitian

Menurut Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa penelitian adalah “suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari beberapa gejala hukum tertentu dengan cara menganalisisnya”. Dengan mengadakan sebuah pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum, dengan kemudian mengusahakan suatu pemecahan masalah yang terdapat dalam gejala hukum yang diteliti.⁵

Metode penelitian yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah suatu metode yang bersifat terarah dan sistematis yang digunakan untuk mencari, menemukan, sebuah permasalahan serta menjalankan sebuah prosedur yang benar dan tepat. Sebagai fasilitator terhadap metode penelitian ini tentunya peneliti tidak terlepas daripada metode pendekatan. Adapun metode pendekatan yang digunakan oleh peneliti adalah sebagai berikut ;

1.5.1 Metode Pendekatan

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual serta pendekatan kasus.

⁵ Soerjono Soekanto dalam Muahimin, 2020, Metode Penelitian Hukum, Mataram University Press, Mataram, Halaman 18.

a. Pendekatan Undang- Undang (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah dan menganalisa semua peraturan perundang-undangan serta regulasi terkait dengan isu atau masalah hukum yang sedang diteliti.⁶

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Yaitu merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatar belakangnya atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penorma sebuah peraturan yang kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan.⁷

c. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Yaitu pendekatan yang digunakan untuk mengetahui penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum terutama terhadap perkara-perkara yang menjadi fokus dan memiliki korelasi dengan fokus penelitian.⁸

1.5.2 Jenis Penelitian

Penelitian Hukum normatif (*Legal Research*) digunakan untuk menemukan sebuah kebenaran koherensi yaitu adakah sebuah aturan hukum yang sesuai dengan norma hukum dan adakah suatu norma yang bersifat perintah atau suatu larangan yang sesuai dengan norma hukum atau prinsip-prinsip

⁶ Ibid, Halaman 56.

⁷ Ardiansyah, 2020, Pembaruan hukum oleh Mahkamah Agung dalam mengisi kekosongan hukum acara perdata di Indonesia. Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, Yogyakarta. Halaman 364

⁸ Suhaimi, Problem Hukum dan Pendekatan dalam Penelitian Hukum Normatif, Jurnal Yustitia, Tahun 2018, Halaman 209

hukum.⁹ Menurut Meuwissen, ilmu hukum normatif mempunyai tugas pokok untuk mengarahkan, menganalisis, mensistematisasi, menginterpretasi dan menilai hukum positif.¹⁰

Peneliti dalam penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif yaitu melakukan penelitian dengan mengkaji berbagai bahan hukum berupa aturan-aturan hukum secara formil undang-undang maupun peraturan-peraturan tentang konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan pokok-pokok permasalahan.

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat *otoritatif* yang berarti mempunyai otoritas atau dapat diartikan sebagai bahan hukum yang digunakan sebagai sumber utama dalam penelitian ini.¹¹ Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini antara lain :

1. Undang – Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁹ Peter Mahmud Marzuki, 2015, Penelitian Hukum Edisi Revisi, Prenada Media, Jakarta. Halaman 47.

¹⁰Meuwissen dalam Diantha, 2016. Metodologi penelitian hukum normatif dalam justifikasi teori hukum, Prenada Media. Jakarta. Halaman 82.

¹¹ Johnny Ibrahim., 2007, Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Bayumedia Publishing, Malang, halaman 141.

5. Ketetapan MPR No. II/MPR/1933 tentang GBHN
6. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 Tentang Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk Kepentingan Umum
7. Perpres No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk kepentingan Umum
8. Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang perubahan atas Perpres No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk kepentingan Umum
9. Perpres No. 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum
10. Perpres No. 40 Tahun 2014 tentang perubahan atas Perpres No. 71 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk kepentingan Umum
11. Perpres No. 99 Tahun 2014 tentang perubahan kedua atas Perpres No. 71 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk kepentingan Umum

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan peneliti meliputi buku-buku, jurnal-jurnal hukum, skripsi, disertasi hukum, kamus dan ensiklopedia hukum, komentar undang-undang putusan pengadilan serta lain-lainnya yang searah dengan pokok permasalahan terkait.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) sebagai arahan serta penjelasan tambahan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

1.5.4 Teknik Pengambilan Data

Teknik pengambilan data yang digunakan adalah melalui proses pengumpulan bahan hukum yang memiliki relevansi terhadap penelitian yang dilakukan serta menyusun langkah-langkah dalam penelitian yaitu membuat kajian pustaka, identifikasi bahan hukum dan mengeliminasi hal hal yang tidak relevan dan mengaitkan dengan isu hukum yang akan dipecahkan, melakukan telaah dan analisis isu hukum terhadap bahan hukum yang telah tersedia, menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi untuk menjawab isu hukum serta memberikan perskripsi berdasarkan argumentasi terhadap isu hukum yang telah diteliti.¹²

1.5.5 Teknik Dan Prosedur Analisis Bahan Hukum

Analisa bahan hukum dalam penelitian ini adalah menggunakan analisis normatif kualitatif yaitu cara yang digunakan untuk mendapatkan gambaran singkat suatu masalah yang tidak didasarkan atas angka-angka statistik melainkan didasarkan pada suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku serta berkaitan dengan isu hukum yang dibahas, untuk selanjutnya melakukan penarikan kesimpulan menggunakan metode deduktif yaitu menyimpulkan pembahasan serta lain-lainnya yang bersifat umum menuju kepada hal yang

¹² Peter Mahmud Marzuki, Op.cit Halaman 52

bersifat khusus. Metode penelitian deduktif ini merupakan sebuah metode penelitian yang berdasarkan konsep atau teori yang bersifat umum menuju khusus dengan dikomparasikan dari data satu dengan yang lain secara sistematis berdasarkan bahan hukum ditambah dengan pendapat para pakar sebagai kajian bahan komparatif.

