



**SKRIPSI**

**PENGELOLAAN MAKAM SEBAGAI AKIBAT KETERBATASAN  
LAHAN PEMAKAMAN DI SURABAYA**

*THE MANAGEMENT TOMBS AS A RESULT OF LIMITED  
BURIAL LAND IN SURABAYA*

**FEBRI TRI HARMONO**

**NIM : 140710101195**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2019**

**SKRIPSI**

**PENGELOLAAN MAKAM SEBAGAI AKIBAT KETERBATASAN  
LAHAN PEMAKAMAN DI SURABAYA**

*THE MANAGEMENT TOMBS AS A RESULT OF LIMITED  
BURIAL LAND IN SURABAYA*

**FEBRI TRI HARMONO**  
**NIM : 140710101195**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2019**

## MOTTO

*“Dan janganlah kamu campuradukkan yang hak dengan yang bathil dan janganlah kamu sembunyikan yang baik sedang kamu mengetahuinya”*

(Terjemahan Al-Qur'an surat Al-Baqarah ayat 42)\*



---

\* Yayasan Penyelenggara Penerjemah Al-Qur'an, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, Jakarta, Intermedia 1992, hlm 9

## PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk :

1. Kedua orang tua yang sangat penulis sayangi, hormati, dan banggakan Bapak Sudarno dan Ibu Sri Hartatik yang selalu memberikan do'a restu, kasih sayang, segala perhatian dan dukungan yang telah diberikan dengan tulus ikhlas;
2. Seluruh Guru dan Dosenku sejak Sekolah Dasar sampai Perguruan Tinggi yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah memberikan dan mengajarkan ilmu-ilmunya yang sangat bermanfaat dan berguna serta membimbing dengan penuh kesabaran;
3. Almamater Universitas Jember yang kubanggakan.

**PERSYARATAN GELAR**

**PENGELOLAAN MAKAM SEBAGAI AKIBAT KETERBATASAN  
LAHAN PEMAKAMAN DI SURABAYA**

*THE MANAGEMENT TOMBS AS A RESULT OF LIMITED  
BURIAL LAND IN SURABAYA*

**SKRIPSI**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Hukum  
Pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember

**FEBRI TRI HARMONO**  
**NIM : 140710101195**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2019**

**PERSETUJUAN**

**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI  
TANGGAL 11 MARET 2019**

Oleh :

**Dosen Pembimbing Utama,**

**Dr. JAYUS, S.H, M.Hum.**  
**NIP : 195612061983031003**

**Dosen Pembimbing Anggota,**

**IDA BAGUS OKA ANA, S.H., M.M.**  
**NIP : 196011221989021001**

**PENGESAHAN**

**PENGELOLAAN MAKAM SEBAGAI AKIBAT KETERBATASAN  
LAHAN PEMAKAMAN DI SURABAYA**

Oleh :

**FEBRI TRI HARMONO**  
NIM : 140710101195

**Dosen Pembimbing Utama,**

**Dosen Pembimbing Anggota,**

**Dr. JAYUS, S.H, M.Hum.**  
NIP : 195612061983031003

**IDA BAGUS OKA ANA, S.H., M.M.**  
NIP : 196011221989021001

Mengesahkan,  
Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi  
Fakultas Hukum Universitas Jember  
Dekan,

**Dr. NURUL GHUFRON, S.H., M.H.**  
NIP : 197409221999031003

## PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji pada :

Hari : Kamis

Tanggal : 21

Bulan : Maret

Tahun : 2019

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum

Universitas Jember,

### PANITIA PENGUJI

**Ketua,**

**Sekretaris,**

**R.A. RINI ANGGRAINI, S.H, M.H.**

**NIP : 195911151985122001**

**WARAH ATIKAH, S.H., M.Hum.**

**NIP : 197303252001122002**

### ANGGOTA PANITIA PENGUJI :

**Dr. JAYUS, S.H, M.Hum.**

**NIP : 195612061983031003**

: ( ..... )

**IDA BAGUS OKA ANA, S.H., M.M.**

**NIP : 196011221989021001**

: ( ..... )



## PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Febri Tri Harmono  
NIM : 140710101195  
Fakultas : Hukum  
Program Studi : Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya, bahwa karya tulis dengan judul : **Pengelolaan Makam Sebagai Akibat Keterbatasan Lahan Pemakaman di Surabaya** ; adalah hasil karya sendiri, kecuali jika disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Penulis bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta saya bersedia mendapatkan sanksi akademik apabila ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 21 Maret 2019  
Yang menyatakan,

**FEBRI TRI HARMONO**  
**NIM : 140710101195**

## UCAPAN TERIMA KASIH

Syukur Alhamdulillah, segala puja dan puji syukur penulis ucapkan atas Kehadirat Allah SWT Tuhan Yang Maha Esa dan Pengasih Lagi Maha Penyayang yang senantiasa melimpahkan berkat dan kasih-Nya dan tidak pernah meninggalkanku, karena berkat dan kasih-Nya terus mengalir sepanjang hari serta membuat semua indah pada waktunya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul : **Pengelolaan Makam Sebagai Akibat Keterbatasan Lahan Pemakaman di Surabaya**; Penulisan skripsi ini merupakan tugas akhir sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum serta mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.

Penulis pada kesempatan ini mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu dalam penulisan ini, antara lain :

1. Bapak Dr. Jayus, S.H., M.Hum., sebagai Dosen Pembimbing Utama yang dengan penuh perhatian, kesabaran, tulus dan ikhlas memberikan arahan, nasehat, serta bimbingan selama penulisan skripsi ini di tengah-tengah kesibukan beliau ;
2. Bapak Ida Bagus Oka Ana, S.H., M.M., sebagai Dosen Pembimbing Anggota yang telah banyak memberikan masukan dan arahan kepada penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan ;
3. Ibu R.A. Rini Anggraini, S.H., M.H., selaku Ketua Panitia Penguji skripsi ;
4. Ibu Warah Atikah, S.H., M.Hum., selaku Sekretaris Panitia Penguji skripsi ;
5. Bapak Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember, Ibu Dr. Dyah Ochtorina, S.H., M.Hum, Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H., Bapak Dr. Aries Hariyanto, S.H., M.H, selaku Wakil Dekan I, II dan III Fakultas Hukum Universitas Jember ;
6. Bapak dan Ibu dosen, serta seluruh karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember atas segala ilmu dan pengetahuan untuk bekal hidupku ;
7. Bapak Sudarno dan Ibu Sri Hartatik sebagai orang tua yang senantiasa memberikan doa dan semangat untuk menyelesaikan skripsi ini dengan baik ;
8. Kedua Mbakku tercinta yang selalu memberikan doa dan semangat untuk menyelesaikan kuliah dengan sangat baik ;

9. Sahabat dan teman selama kuliah : Yocki, Ginanjar, Ahmad Kavin, Arik, Amek, Achbar, Fuadry, Detha, Noviandita, Asna ;
10. Semua pihak dan rekan-rekan yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah memberikan bantuannya dalam penyusunan skripsi ini.

Sangat disadari bahwa pada skripsi ini, masih banyak ditemukan kekurangan dan kelemahan akibat keterbatasan kemampuan serta pengetahuan penulis. Oleh karena itu, perlu adanya kritik dan saran yang membangun dari para pembaca demi kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya penulis mengharapkan, mudah-mudahan skripsi ini minimal dapat menambah khasanah referensi serta bermanfaat bagi pembaca sekalian.

Jember, 21 Maret 2019

**FEBRI TRI HARMONO**  
**NIM : 140710101195**

## RINGKASAN

Pemakaman berdasarkan Pasal 1 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman dan Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah adalah serangkaian kegiatan yang meliputi kegiatan administrasi pemakaman, pengaturan lokasi makam, pengkoordinasian dan pemberian bimbingan atau petunjuk serta pengawasan terhadap pelaksanaan pemakaman. Banyak masyarakat yang memiliki pandangan bahwa makam yang tidak ada gundukannya bukan merupakan makam, setiap manusia memiliki pandangan dan cara yang dianut untuk memakamkan jenazah keluarganya, hal ini menjadi persoalan yang sulit diatasi karena pandangan setiap orang berbeda-beda. Berdasarkan uraian tersebut di atas, menarik untuk dikaji dan ditelaah lebih lanjut dalam penulisan skripsi tentang pengelolaan makam khususnya di wilayah Kota Surabaya.

Rumusan masalah dalam hal ini, adalah : (1) Apakah pengelolaan jarak antar pemakaman sebagai akibat keterbatasan lahan sudah sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003 ? dan (2) Bagaimana bentuk perlindungan hukum terhadap anggota masyarakat yang hendak melakukan pemakaman terhadap keterbatasan lahan untuk makam ? Metode penelitian dalam penulisan skripsi ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, dengan pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Sumber bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan bahan non hukum. Analisis bahan penelitian dalam skripsi ini menggunakan analisis normatif kualitatif.

Kesimpulan penelitian yang diperoleh antara lain adalah, *Pertama*, Pengelolaan jarak antar pemakaman sebagai akibat keterbatasan lahan sudah sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003, dimana dalam hal ini bertujuan untuk pemerataan lahan makam sehingga dapat dipergunakan dengan baik dan adil sesuai dengan peruntukannya. Pelayanan Pemakaman merupakan salah satu bentuk layanan Pemerintah Daerah yang sangat penting kepada masyarakat, sebab kematian merupakan hal yang alami, tidak dapat dipercepat juga tidak dapat ditunda oleh manusia, yang selalu dan pasti terjadi setiap saat, sehingga Pemerintah Daerah harus dapat menyediakan layanan tersebut terutama dalam hal penyediaan petak makam yang

diperlukan oleh masyarakat. *Kedua*, Bentuk perlindungan hukum terhadap anggota masyarakat yang hendak melakukan pemakaman terhadap keterbatasan lahan untuk makam, bahwa sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003 tersebut, banyak sekali permasalahan menyangkut keberadaan pemakaman tersebut. Mulai dari lahan yang terbatas, pengaturan, sampai pada peruntukan dan masalah-masalah lainnya. Dalam kenyataannya, pelaksanaan ketentuan tersebut di atas masih terjadi penyimpangan dan pelanggaran.

Saran yang diberikan bahwa, Hendaknya masyarakat pada umumnya dan masyarakat di wilayah kota Surabaya dapat memahami dan menyadari bahwa lahan dan tanah untuk pemakaman sudah semakin terbatas, sehingga masyarakat yang keluarganya meninggal dan akan dimakamkan dapat menggunakan lahan secara baik, tepat dan efektif sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman dan Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah. Hendaknya penegakan hukum dan penerapan sanksi atas pelanggaran Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman dan Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah dapat ditegakkan dan dilaksanakan dengan baik kepada siapa saja dengan adil. Dengan demikian peraturan yang telah dibuat tidak sia-sia belaka namun mampu diterapkan dengan baik demi tegaknya penyediaan lahan pemakaman yang baik. Pada kenyataannya banyak penggunaan makam yang meyalahi luas dan ukuran yang ditetapkan, sehingga merugikan kepentingan umum.

**DAFTAR ISI**

	Hal.
Halaman Sampul Depan.....	I
Halaman Sampul Dalam .....	ii
Halaman Motto .....	iii
Halaman Persembahan .....	iv
Halaman Persyaratan Gelar .....	v
Halaman Persetujuan .....	vi
Halaman Pengesahan .....	vii
Halaman Penetapan Panitia Penguji .....	viii
Halaman Pernyataan .....	ix
Halaman Ucapan Terima Kasih .....	x
Halaman Ringkasan .....	xii
Halaman Daftar Isi .....	xiv
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	4
1.3 Tujuan Penelitian .....	4
1.4 Metode Penelitian .....	5
1.4.1 Tipe Penelitian .....	5
1.4.2 Pendekatan Masalah .....	6
1.4.3 Sumber Bahan Hukum .....	6
1.4.4 Analisis Bahan Hukum .....	8
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>10</b>
2.1 Penguasaan Hak Atas Tanah .....	10
2.1.1 Pengertian Hak Atas Tanah .....	10
2.1.2 Pengertian Tanah .....	15
2.1.3 Macam-Macam Hak Atas Tanah .....	17
2.1.4 Fungsi Sosial Hak Atas Tanah .....	18
2.2 Hak Pengelolaan .....	20

2.2.1	Pengertian Hak Pengelolaan .....	20
2.2.2	Objek dan Subjek Hak Pengelolaan .....	23
2.3	Tempat Pemakaman Umum .....	24
2.3.1	Pengertian Tempat Pemakaman Umum .....	24
2.3.2	Jenis-Jenis Pemakaman .....	25
<b>BAB III</b>	<b>PEMBAHASAN</b> .....	<b>26</b>
3.1	Pengelolaan Jarak Antar Pemakaman Sebagai Akibat Keterbatasan Lahan Sudah Sesuai Dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003 .....	26
3.2	Bentuk Perlindungan Hukum Terhadap Anggota Masyarakat Yang Hendak Melakukan Pemakaman Terhadap Keterbatasan Lahan Untuk Makam .....	38
<b>BAB IV</b>	<b>PENUTUP</b> .....	<b>54</b>
4.1	Kesimpulan .....	54
4.2	Saran-saran .....	55
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>		
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN</b>		

**LAMPIRAN**

Lampiran : Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman dan Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah





## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah negara yang agraris, dimana penduduknya sebagian besar memiliki pekerjaan atau memiliki mata pencaharian sebagai petani, Indonesia juga memiliki banyak kekayaan alam terutama tanah. Tanah merupakan penunjang kesejahteraan dan kemakmuran di seluruh tanah air Indonesia, oleh karena itu tanah mempunyai peran yang sangat penting dan peran besar baik dalam sektor industri maupun pertanian. Bumi, air dan ruang angkasa, serta segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan karunia yang diberikan Tuhan Yang Maha Esa kepada seluruh rakyat Indonesia. Dan karena itu semestinyalah bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu di manfaatkan sedemikian rupa guna mendatangkan kemakmuran yang sebesar-besarnya kepada seluruh rakyat Indonesia.<sup>1</sup>

Secara konstitusional, Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945) dalam telah memberikan landasan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penjabaran dari ketentuan tersebut di atas selanjutnya pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), yang lahir pada tanggal 24 September 1960 dengan tujuan untuk memberikan dasar hukum yang jelas bagi kepemilikan hak-hak atas tanah. Negara sebagai kekuasaan tertinggi atas rakyat, yang memiliki kewenangan :

1. Mengatur dan menyelesaikan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.

---

<sup>1</sup> Bachtiar Effendie, *Kumpulan Tulisan tentang Hukum Tanah*, Bandung : PT Alumni, 1993, hlm. 69

2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang menyangkut penguasaan bumi, air dan ruang angkasa. Dalam rangka mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.

Segala kebutuhan manusia atau masyarakat hakekatnya di lindungi oleh negara, termasuk di dalamnya adalah tanah karena kehidupan masyarakat tergantung pada tanah sebagai tempat untuk berpijak. Menurut Mariot Pahala Siahaan<sup>2</sup> dalam bukunya berjudul *Bea Peroleh Hak Atas Tanah dan Bangunan* menyebutkan tanah adalah harta yang tidak bergerak yang bersifat permanen yang dapat dijadikan investasi bagi kehidupan manusia mendatang bahkan pada akhirnya tanah merupakan bagian dari permukaan bumi dan menjadi alas tempat berpijaknya manusia yang berbentuk luas sehingga menimbulkan ketertarikan yang sangat erat antara tanah dan manusia itu sendiri, karena seluruh tanah pulalah yang menjadi tempat persemayaman terakhir manusia ketika berganti kehidupan nantinya.

Tanah menurut ketentuan Undang–Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dalam pasal 4 dinyatakan atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam–macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang–orang, baik sendiri maupun bersama–sama dengan orang–orang lain serta badan hukum. Tanah di Indonesia tidak dapat dipungkiri lagi memiliki nilai ekonomis yang tinggi yang membuat masyarakat berlomba-lomba memanfaatkan tanah yang ada untuk dikomersilkan. Hal ini terjadi karena kebutuhan masyarakat akan tanah semakin meningkat setiap tahunnya, hal tersebut tidak sesuai dengan tanah yang ada disekitar masyarakat. Sedikitnya lahan tersebut karena banyak yang dimanfaatkan oleh masyarakat sebagai hunian dan pertokoan, selain itu terlihat juga dari banyaknya petani sekarang yang tidak memiliki lahan untuk bertani

---

<sup>2</sup>Marihot Pahala Siahaan, *Bea Peroleh Hak Atas Tanah dan Bangunan, Teori dan Praktek*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 1.

karena beralih fungsi tanah untuk kebutuhan masyarakat lainnya yang memiliki nilai ekonomis lebih tinggi dari pada untuk bercocok tanam. Sedangkan, untuk masyarakat menengah ke bawah yang masih membutuhkan lahan untuk bertahan hidup dan sebagai tempat pemakaman menjadi kesusahan mencari lahan karena keterbatasan lahan yang ada di sekitarnya. Hal ini membuat kesenjangan sosial diantara masyarakat yang dirasa tidak adil dalam menggunakan tanah atau lahan tersebut.

Pemakaman berdasarkan Pasal 1 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman dan Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah adalah serangkaian kegiatan yang meliputi kegiatan administrasi pemakaman, pengaturan lokasi makam, pengkoordinasian dan pemberian bimbingan atau petunjuk serta pengawasan terhadap pelaksanaan pemakaman.

Masyarakat pada umumnya dapat memiliki tanah pemakaman karena setiap individu nanti akan membutuhkan tanah untuk tempat bersemayam. Sebagai contoh kasus di daerah Warugunung, Babat Jerawat dan Keputih Kota Surabaya yang dipersiapkan untuk lahan pemakaman baru. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya mengusulkan jarak antar makam dihapus karena dalam Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003 menyatakan bahwa jarak antar baris makam dan jarak antar petak makam ditempat pemakaman umum ditetapkan dengan ukuran 50 cm, hal tersebut menurut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya terlalu lebar dan menyebabkan pemborosan lahan. Konsekuensinya apabila jarak lahan dihilangkan atau dikurangi lebarnya maka, pada makam tidak boleh ada gundukan tanah yang tinggi serta makam yang dikijing. Tanah pemakaman dibuat secara rata dan hanya ditandai batu nisan saja.<sup>3</sup>

Usulan tersebut diberikan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya agar lahan pemakaman yang baru tidak cepat habis dan dapat digunakan secara merata oleh masyarakat Surabaya yang membutuhkan tempat pemakaman. Hal tersebut juga dilakukan agar tidak terjadi penumpukan pada

---

<sup>3</sup> <https://www.pressreader.com/indonesia/jawa-pos/20180406/282402694950680> pada tanggal 15 November 2018 Pukul 12.45.

makam yang sudah ada dan diisi kembali dengan makam yang baru. Namun, banyak masyarakat yang tidak setuju apabila tanah pemakaman tersebut menjadi rata dan tidak ada gundukan di atasnya. Banyak masyarakat yang memiliki pandangan bahwa makam yang tidak ada gundukannya bukan merupakan makam, setiap manusia memiliki pandangan dan cara yang dianut untuk memakamkan jenazah keluarganya, hal ini menjadi persoalan yang sulit diatasi karena pandangan setiap orang berbeda-beda.<sup>4</sup>

Berdasarkan uraian tersebut di atas, menarik untuk dikaji dan ditelaah lebih lanjut dalam penulisan skripsi tentang pengelolaan makam khususnya di wilayah Kota Surabaya terkait keterbatasan lahan, dalam sebuah penelitian dengan judul **“Pengelolaan Makam Sebagai Akibat Keterbatasan Lahan Pemakaman di Surabaya.”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka penulis mencoba mengidentifikasikan beberapa permasalahan yang relevan sebagaimana diuraikan berikut :

1. Apakah pengelolaan jarak antar pemakaman sebagai akibat keterbatasan lahan sudah sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003 ?
2. Bagaimana bentuk perlindungan hukum terhadap anggota masyarakat yang hendak melakukan pemakaman terhadap keterbatasan lahan untuk makam ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang hendak dicapai dari penulisan skripsi ini adalah :

1. Memahami dan mengetahui pengelolaan jarak antar pemakaman sebagai akibat keterbatasan lahan sudah sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003.
2. Memahami dan mengetahui bentuk perlindungan hukum terhadap anggota masyarakat yang hendak melakukan pemakaman terhadap keterbatasan lahan untuk makam.

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian yang hendak dicapai dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Memenuhi tugas sebagai persyaratan pokok yang bersifat akademis guna meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.
2. Mengembangkan ilmu dan pengetahuan hukum dari perkuliahan yang bersifat teoritis dengan praktik yang terjadi dalam masyarakat terkait bentuk perlindungan hukum terhadap anggota masyarakat yang hendak melakukan pemakaman terhadap keterbatasan lahan untuk makam berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003.
3. Menambah wawasan, pengalaman dan memberikan sumbangan pemikiran yang berguna bagi kalangan umum, bagi para mahasiswa fakultas hukum dan almamater.

#### **1.5 Metode Penelitian**

Untuk menjamin suatu kebenaran ilmiah, maka dalam penelitian harus dipergunakan metodologi yang tepat karena hal tersebut sebagai pedoman dalam rangka mengadakan penelitian termasuk analisis terhadap data hasil penelitian. Metodologi merupakan cara kerja bagaimana menemukan atau memperoleh atau menjalankan suatu kegiatan untuk memperoleh hasil yang kongkrit, sehingga penggunaan metode penelitian hukum dalam penulisan skripsi ini dapat digunakan untuk menggali, mengolah, dan merumuskan bahan-bahan hukum yang diperoleh sehingga mendapatkan kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah untuk menjawab isu hukum yang dihadapi. Metode yang tepat diharapkan dapat memberikan alur pemikiran secara berurutan dalam usaha mencapai pengkajian. Adapun metode yang digunakan sebagai berikut :

##### **1.5.1 Tipe Penelitian**

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah yuridis normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan

mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.<sup>5</sup>

### 1.5.2 Pendekatan Masalah

Dalam suatu penelitian hukum terdapat beberapa macam pendekatan yaitu : (1) pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), (2) pendekatan konseptual (*conceptual approach*), (3) pendekatan historis (*historical approach*), (4) pendekatan kasus (*case approach*), dan (5) pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Dengan pendekatan tersebut, penulis mendapat informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang diangkat dalam permasalahan untuk kemudian dicari jawabannya. Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian skripsi ini meliputi 2 (dua) macam pendekatan, yaitu :

#### 1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi<sup>6</sup>

#### 2. Pendekatan Konseptual (*conseptual approach*)

Merupakan suatu metode pendekatan melalui pendekatan dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum.<sup>7</sup>

### 1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan sarana dari suatu penulisan yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya. Adapun sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah bahan hukum yang dipergunakan dalam

---

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2016, hlm.194

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm.93

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm.138

skripsi ini, meliputi bahan hukum primer, dan bahan hukum sekunder, yang dapat diuraikan sebagai berikut :

### **1.5.3.1 Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Adapun yang termasuk dalam bahan hukum primer dalam penulisan skripsi ini adalah :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ;
- 2) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria ;
- 3) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- 4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum ;
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- 6) Peraturan Presiden No.36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Bagi Kepentingan Umum.
- 7) Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara;
- 8) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman dan Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah.

### **1.5.3.2 Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder adalah juga seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku di suatu negeri. Keberadaan bahan-bahan hukum sekunder, secara formal tidak sebagai hukum positif. Adapun yang termasuk dalam bahan-bahan hukum sekunder ini adalah buku-buku teks, laporan penelitian hukum, jurnal hukum yang memuat tulisan-tulisan kritik para ahli dan para akademisi terhadap berbagai produk hukum perundang-undangan dan putusan pengadilan, notulen-notulen seminar hukum, memori-memori yang memuat opini hukum, monograp-monograp, buletin-buletin atau terbitan lain

yang memuat debat-debat dan hasil dengar pendapat di parlemen, deklarasi-deklarasi, dan situs-situs internet.<sup>8</sup>

### 1.5.3.3 Bahan Non Hukum

Sebagai penunjang dari sumber hukum primer dan sekunder, sumber bahan non hukum dapat berupa, internet, ataupun laporan-laporan penelitian non hukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penulisan skripsi.<sup>9</sup>

### 1.5.4 Analisis Bahan Hukum

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul dipergunakan metode analisa bahan hukum deduktif, yaitu suatu metode penelitian berdasarkan konsep atau teori yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain dengan sistematis berdasarkan kumpulan bahan hukum yang diperoleh, ditambahkan pendapat para sarjana yang mempunyai hubungan dengan bahan kajian sebagai bahan komparatif.

Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum, yaitu :

- a) Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan ;
- b) Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum ;
- c) Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan
- d) Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum
- e) Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.<sup>10</sup>

Langkah-langkah ini sesuai dengan karakter ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan. Ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat

---

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.165

<sup>9</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hlm. 164

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm.171



preskripsi, mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum. Ilmu hukum sebagai ilmu terapan, menerapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum. Oleh karena itu, langkah-langkah tersebut dapat diterapkan baik terhadap penelitian untuk kebutuhan praktis maupun untuk kajian teoritis.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Penguasaan Hak Atas Tanah

##### 2.1.1 Pengertian Hak Atas Tanah

Kata menguasai berarti berkuasa atas (sesuatu), memegang kekuasaan atas (sesuatu). Istilah lain yang berkaitan dengan menguasai adalah penguasaan yang berarti proses, cara, perbuatan menguasai atau mengusahakan. Secara etimologis, kata menguasai yang membentuk kalimat aktif, (berkuasa atas sesuatu) memegang kekuasaan atas sesuatu. Dalam kehidupan sehari-hari, terdapat istilah dikuasai sebagai pembentukan kalimat pasif. Kata penguasaan mengandung makna yang luas cakupannya dari kata menguasai sehingga dalam konteks hubungan dengan hak menguasai negara atas tanah, mengandung makna negara memegang kekuasaan untuk menguasai dan mengusahakan tanah-tanah tersebut dengan segala potensi yang ada dalam wilayah hukum pertanahan Indonesia.<sup>11</sup> Sedangkan, pengertian hak antara lain mempunyai arti kewenangan, kekuasaan untuk berbuat sesuatu (karena telah ditemukan dalam undang-undang, dan peraturan perundang-undangan lainnya). Van Apeldoorn menyebutkan bahwa hak mempunyai arti sebagai suatu kekuasaan yang teratur oleh hukum yang berdasarkan kesusilaan, tetapi kekuasaan semata-mata bukanlah hak. Hanya kekuasaan yang dibenarkan oleh hukum sebagai dasar pembenaran adanya hak untuk mengatur oleh negara.<sup>12</sup>

Membahas hak tidak hanya berkaitan dengan kata-kata hak saja, tetapi berhubungan dengan akhlak, moralitas, etika dan kodrat. Hak milik oleh Hegel dikatakan: *what is in essence right becomes in its objective concrete existence constituted, that is, made definite for consciousness through thought. It having right and validity, is no recognized and becomes law. Right in this characterization of it is positive right in general.* Istilah hak menjadi bahan

---

<sup>11</sup> Darwin Ginting, *Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Bidang Agribisnis*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 2010, hlm 59.

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm.60

perdebatan, baik dalam konteks hukum maupun dalam konteks politik, demikian pula dengan macam-macam istilah yang dipergunakan, ada yang menyebutnya dengan natural atau fundamental, dalam penulisan lokal ada yang menyebutnya kodrat atau dasar, namun pada dasarnya semua itu adalah klaim atau tuntutan.

Pasal 4 ayat (1) UUPA mengartikan tanah sebagai permukaan bumi, dengan demikian hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi (yang disebut tanah). Selanjutnya ayat (2) menegaskan bahwa meskipun secara kepemilikan hak atas tanah itu hanya atas permukaan bumi saja, penggunaannya selain atas tanah itu sendiri, juga atas permukaan bumi, air dan ruang angkasa di atasnya. Terkait demikian, maka yang dipunyai dengan hak atas tanah adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi. Tetapi wewenang menggunakan yang bersumber pada hak tersebut diperluas sehingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya. Tubuh bumi dan air serta ruang yang dimaksud itu bukan milik pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, karena hanya diperbolehkan menggunakannya ; dan itupun ada batasnya seperti yang dinyatakan dalam pasal 4 ayat (2) dengan kata-kata : sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batasnya menurut Undang Undang ini (UUPA) dan peraturan-peraturan lainnya yang lebih tinggi.

Jean Jacques Rosseau telah menempatkan persoalan pemilikan tanah rakyat sebagai bagian dari kontrak sosial (*social contract*), bahwa :

Untuk menentukan hak atas sebidang tanah penting dipertimbangkan siapa yang menghuni pertama kalinya. Secara hukum kedudukan penghuni pertama diakui sebagai pemiliknya bilamana memenuhi persyaratan. Pertama, tidak ada seorangpun yang menempati tanah tersebut sebelumnya. Kedua, tanah itu dikuasai hanya sekedar untuk memenuhi kebutuhan bukan komoditi. Ketiga, proses pemilikan tidak ditentukan oleh sekedar upacara ritual, melainkan terdapat bukti atas pemilikan yang wajib dihormati oleh orang lain.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang Undang Pokok Agraria*, Bandung, Mandar Maju, 2001, hlm.27

Hak atas tanah yang bersumber dari hak menguasai negara atas tanah, dapat diberikan kepada perseorangan baik warga negara Indonesia (WNI) maupun warga negara asing (WNA), sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum baik badan hukum privat maupun badan hukum publik. Hak atas tanah ini membeikan wewenang untuk mempergunakan tanah, (baik tanah sebagai permukaan bumi (*the surface of the earth*) dan sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah), sehingga dapat menggunakan tubuh bumi, air dan ruang yang ada di atasnya. Tegasnya, meskipun dalam perspektif pemilikan tanah hanya atas permukaan bumi, maka penggunaa selain permukaan tanah juga atas tubuh bumi, air dan ruang yang ada di atasnya. Hal ini sangat logis dan rasional, karena suatu hak atas tanah tidak akan bermakna apapun jika kepada pemegang haknya tidak diberikan kekuasaan untuk menggunakan sebagian dari tubuh bumi, air dan ruang diatnya tersebut, seperti hak membuat sumur dan memanfaatkan air tanah yang ada di dalam sumur serta hak untuk menerbnagkan layanan dan lain-lain.

Hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihakinya. Hak penguasaan atan tanah dapat diartikan juga sebagai lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah tertentu dan subjek tertentu sebagai pemegang haknya. Akan tetapi hak penguasaan atas tanah merupakan hubungan hukum yang konkret (*subjective recht*) jika sudah dihubungkan dengan tanah tertentu dan subjek tertentu sebagai pemegang hak.<sup>14</sup> Boedi Harsono menyatakan bahwa hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolak ukur pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> H.M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2015, hlm 82.

<sup>15</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : sejarah pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Edisi revisi, Jakarta, Djambatan, 1997, hlm.36

Pada saat diberikannya hak atas tanah, maka antara orang atau badan hukum akan terjalin suatu hubungan hukum. Adanya hubungan hukum tersebut, dapat dilakukan perbuatan hukum oleh yang mempunyai hak itu terhadap tanah kepada pihak lain, seperti jual beli, tukar menukar, dan lain sebagainya. Seseorang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah oleh UUPA dibebani kewajiban untuk mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif serta wajib pula untuk memelihara, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah tersebut. Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) menghendaki agar supaya hak atas tanah yang dimiliki oleh seseorang atau badan hukum tidak boleh dipergunakan secara semata-mata untuk kepentingan pribadi dengan sewenang-wenang tanpa menghiraukan kepentingan masyarakat ataupun dengan menelantarkan tanah tersebut sehingga tidak ada manfaatnya, yang mana kedua hal tersebut dapat merugikan masyarakat.

Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan tanah, dengan kata lain yang dapat mempunyai hak atas tanah secara penuh dan luas (semua macam hak), baik laki-laki maupun perempuan yaitu untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi dirinya sendiri maupun keluarganya. Bagi yang bukan Warga Negara Indonesia atau badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia sangat dibatasi sekali, hanyalah hak pakai dan hak sewa saja. Mengenai badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dapat mempunyai semua macam hak atas tanah kecuali hak milik terbatas pada badan-badan hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah dengan peraturan perundangan saja. Tujuan pengaturan tersebut supaya tidak merugikan kepentingan-kepentingan umum, maka luas hak atas yang dapat dimiliki dan dikuasai oleh seseorang atau badan hukum dibatasi. Tidak diperkenankan melebihi suatu batas maksimum tertentu, yang diatur dengan Undang Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Selanjutnya menurut Soedikno Mertokusumo :

Hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang kepada yang empunya hak untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki. Perkataan menggunakan pada hak atas tanah mengandung arti bahwa pemegang hak atas tanah

mempunyai wewenang menggunakan tanah untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan mengambil manfaat pada hak atas tanah mengandung pengertian bahwa pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang menggunakan tanah selain untuk kepentingan mendirikan bangunan, misalnya untuk pertanian, perikanan, peternakan, atau perkebunan. Hierarki hak atas tanah menurut hukum agraria nasional terdiri atas beberapa hak, yaitu : (1) Hak bangsa Indonesia atas tanah ; (2) Hak menguasai negara atas tanah ; (3) Hak ulayat masyarakat hukum adat ; dan Hak-hak perseorangan.<sup>16</sup>

Undang Undang Pokok Agraria selain merupakan politik hukum pertanahan yang baru bagi bangsa Indonesia juga merupakan suatu titik tolak perombakan struktur hukum pertanahan yang baru bagi bangsa Indonesia yang juga merupakan suatu titik tolak perombakan struktur pertanahan yang disebut dengan *Land Reform* di Indonesia. Lahirnya Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 mengenai Undang Undang Pokok Agraria sebagai implementasi dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar Tahun 1945, maka tercipta unifikasi dalam bidang hukum agraria di Indonesia dan menghapuskan dualisme hukum yang terdapat di masa kolonial dimana peraturan yang berlaku didasarkan pada hukum adat dan hukum barat.

Sejalan dengan hal tersebut, dikembangkan pula adanya istilah *agrarian reform* yang mencakup *land reform*, *water reform*, dan *air reform*. Pada dasarnya istilah *agrarian reform* lebih luas dari pada istilah *land reform*. *Land reform* hanyalah sebagian dari *agrarian reform* walaupun merupakan bagian yang terpenting.<sup>17</sup>

Pada ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang Undang Pokok Agraria disebutkan bahwa : Seluruh bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Berdasarkan ketentuan tersebut dikembangkan pengertian agraria dalam arti yang luas yang mencakup bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

---

<sup>16</sup> Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Jakarta : Universitas Terbuka, Karunika, 1998, hlm.12

<sup>17</sup> Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Bandung : Alumni, 2004, hlm.18

### 2.1.2 Pengertian Tanah

Tanah merupakan bagian dari bumi yang disebut permukaan bumi. Tanah adalah salah satu objek yang diatur oleh Hukum Agraria. Tanah yang diatur oleh Hukum Agraria itu bukanlah tanah dalam berbagai aspenya, akan tetapi tanah dari aspek yuridisnya yaitu yang berkaitan langsung dengan hak atas tanah yang merupakan bagian dari permukaan bumi sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang menentukan, atas dasar hak menguasaidari negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam ha katas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dapat dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum<sup>18</sup>.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan pengertian mengenai tanah, yaitu permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali. Penghertian tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA dinyatakan sebagai berikut.<sup>19</sup> Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Kata tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang berbatas, berdimensi dua dengan usuran Panjang kali lebar yang diatur oleh hukum tanah. Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang dengan hak yang disediakan oleh UUPA adalah untuk digunakan dan dimanfaatkan. Dalam hukum kebiasaan Inggris, pengertian tanah adalah permukaan bumi, bebatuan yang berada di bawah tanah atau di atas permukaan, di dalamnya termasuk tumbuhan dan bangunan yang ada di atasnya.

Tanah merupakan permukaan bumi, sehingga hak atas tanah itu adalah hak untuk mempergunakan tanahnya saja, sedangkan benda-benda lain di dalam tanah misalnya bahan-bahan mineral minyak dan lainnya tidak termasuk. Terkait

---

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm.7

<sup>19</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm.3

demikian, yang memiliki hubungan dengan tanah adalah manusia secara alamiah yaitu perseorangan, keluarga, masyarakat kesemuanya mempunyai kedudukan yang seimbang mengingat sifat penggunaan tanah kan juga bermuara pada kepentingan atau kepuasan manusia perseorangan; sedangkan kumpulan dari keseluruhan pemilikan tersebut disebut sebagai milik bangsa.

Sebutan tanah dalam bahasa dapat dipakai dalam berbagai arti, sehingga dalam penggunaannya perlu diberikan batasan agar diketahui dalam hal apa istilah tersebut dipergunakan. Dalam hukum tanah sebutan tanah dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberikan batasan resmi oleh UUPA. Dalam Pasal 4 dinyatakan bahwa : "atas dasar hak menguasai dari negara ... ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang ...". Tanah adalah permukaan bumi, yang dalam penggunaannya meliputi juga sebagian tubuh bumi yang ada dibawahnya dan sebagian dari ruang yang ada di atasnya, dengan pembatasan dalam Pasal 4 yaitu sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah yang bersangkutan, dalam batas-batas menurut Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Jelaslah bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan.<sup>20</sup> Diberikan dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna, jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apapun tidak bisa tidak, pasti diperlukan juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya. Oleh karena itu, dalam ayat (2) dinyatakan bahwa : hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan,

---

<sup>20</sup> Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : sejarah pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Edisi revisi, Jakarta, Djambatan, 1997, hlm.36



yang disebut tanah tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya.

Dengan demikian, maka yang dipunyai dengan hak atas tanah adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi. Tetapi wewenang menggunakan yang bersumber pada hak tersebut diperluas sehingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya. Tubuh bumi dan air serta ruang yang dimaksud itu bukan milik pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, karena hanya diperbolehkan menggunakannya ; dan itupun ada batasnya seperti yang dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (2) dengan kata-kata : sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batasnya menurut Undang-Undang ini (UUPA) dan peraturan-peraturan lainnya yang lebih tinggi.

### **2.1.3 Macam-Macam Hak Atas Tanah**

Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam Pasal 16 UUPA, Pasal 53 UUPA, dan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Pakai Atas Tanah.<sup>21</sup> Macam-macam hak atas tanah, yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak gadai (gadai tanah), hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil), hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian. Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam Pasal 16 juncto Pasal 53 UUPA, yang menyebutkan :

- 1) Hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ialah :
  - a) Hak milik;
  - b) Hak Guna Usaha;
  - c) Hak Guna Bangunan;
  - d) Hak pakai;
  - e) Hak sewa;

---

<sup>21</sup> Darwin Ginting, *Op.cit*, hlm. 68.

- f) Hak membuka tanah;
  - g) Hak memungut hasil hutan
  - h) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebut dalam Pasal 53
- 2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) ialah :
- a) Hak guna air;
  - b) Hak pemeliharaan dan penangkapan ikan; dan
  - c) Hak guna ruang angkasa;

#### **2.1.4 Fungsi Sosial Hak Atas Tanah**

Tanah mempunyai suatu fungsi sosial dan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Ragam hak atas tanah yang diatur UUPA sebagaimana ditentukan Pasal 16 keberadaannya juga tidak lepas dari prinsip bahwa hak-hak tersebut mempunyai fungsi sosial. Fungsi sosial tanah dimaksud bukan berarti akan menafikan dan melanggar prinsip-prinsip yang melekat pada hak personal yang memiliki tanah. Oleh karena itu, terdapat batasan-batasan fungsi sosial dari hak atas tanah. Jadi prinsip tanah memiliki fungsi sosial sebagai batasan kepemilikan, penguasaan tanah yang diatur dalam UUPA. Seseorang tidak dibenarkan mempergunakan atau tidak mempergunakan hak miliknya (atas tanah) semata hanya untuk kepentingan pribadinya, apalagi hal itu merugikan kepentingan masyarakat karena sesuai dengan asas fungsi sosial ini hak milik dapat hapus jika kepentingan umum menghendaknya. Oleh karena itulah berdasarkan ketentuan Pasal 7 UUPA, menyebutkan, untuk tidak merugikan kepentingan umum maka kepemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

Ketentuan pasal-pasal tersebut, terdapat asas fungsi sosial atas tanah yaitu asas yang menyatakan bahwa penggunaan tanah tidak boleh bertentangan dengan hak-hak orang lain dan kepentingan umum, serta keagamaan. Sehingga tidak diperbolehkan jika tanah digunakan sebagai kepentingan pribadi yang

menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana dimaksud Pasal 6 UUPA mengandung beberapa prinsip keutamaan antara lain :<sup>22</sup>

- 1) Merupakan suatu pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah yang merumuskan secara singkat sifat kebersamaan atau kemasyarakatan hak-hak atas tanah menurut prinsip hukum tanah nasional. Dalam konsep hukum tanah nasional memiliki sifat komunalistik religius, yang mengatakan bahwa seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa, bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional;
- 2) Tanah yang dihaki seseorang tidak hanya mempunyai fungsi bagi yang mempunyai hak itu saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya. Sebagai konsekuensinya, dalam mempergunakan tanah yang bersangkutan tidak hanya kepentingan individu saja yang dijadikan pedoman, tetapi juga harus diingat dan diperhatikan kepentingan masyarakat. Harus diusahakan adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan masyarakat;
- 3) Fungsi sosial hak-hak atas tanah mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, artinya keadaan tanah, sifatnya dan tujuan pemberian haknya. Hal tersebut dimaksudkan agar tanah harus dapat dipelihara dengan baik dan dijaga kualitas kesuburan serta kondisi tanah sehingga kemanfaatan tanahnya dinikmati tidak hanya oleh pemilik hak atas tanah saja tetapi juga masyarakat lainnya. Oleh karena itu kewajiban memelihara tanah itu tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan juga menjadi beban bagi setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah.

---

<sup>22</sup> Nuruz Zaman, *Politik Hukum Pengadaan Tanah Antara Kepentingan Umum Dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, PT Refika Aditama, Bandung, 2016, hlm. 149-150.

## 2.2 Hak Pengelolaan

### 2.2.1 Pengertian Pengelolaan

Pengelolaan menurut Prajudi Atmosudirdjo adalah kegiatan pemanfaatan dan pengendalian atas semua sumber daya yang diperlukan untuk mencapai ataupun menyelesaikan tujuan tertentu.<sup>23</sup> Menurut Purwanto<sup>24</sup> Pengelolaan adalah serangkaian kegiatan mencapai sasaran-sasaran tertentu dengan menggunakan orang-orang sebagai pelaksanaannya. Sedangkan, menurut Sondang P. Siagian<sup>25</sup> Pengelolaan adalah *soft skill*/ keterampilan untuk mencapai suatu hasil tertentu dengan menggunakan tenaga atau bantuan orang lain. Pengelolaan makam menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah yang melakukan pengawasan, perawatan serta pemanfaatan lahan dengan baik agar masyarakatnya mendapatkan lahan makam secara merata dan tidak ada yang merasa dirugikan. Pemerintah Daerah harus senantiasa melakukan pengawasan kepada petugas pemakaman agar tidak terjadi penyelewengan wewenang serta tidak ada masyarakat yang melakukan pemesanan makam dari jauh-jauh hari dan tidak ada yang namanya makam fiktif di areal pemakaman.

Hak pengelolaan merupakan hak atas tanah yang tidak dikenal dalam UUPA Tahun 1960. Hak pengelolaan ini lahir dan berkembang sesuai dengan terjadinya perkembangan suatu daerah. Suatu kenyataan yang tidak dapat dipungkiri bahwa banyak perkantoran yang terdapat di kota-kota besar mempergunakan tanah dengan hak pengelolaan. Menurut A.P. Parlindungan, secara tidak langsung Pasal 2 ayat (4) UUPA menyatakan bahwa hak Menguasai dari negara di atas, 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.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Prajudi atmosudirdjo, *Administrasi dan Management Umum*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982, hlm. 272.

<sup>24</sup> Purwanto, *Pengelolaan Pembelajaran Teoritis dan Praktis*, Yogyakarta, Pustaka Belajar, 2009, hlm. 54.

<sup>25</sup> Sondang P. Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta, Bumi Aksara, 1998, hlm. 126.

<sup>26</sup> A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, Bandung, Mandar Maju, 1994, hlm. 1.

Hak pengelolaan berasal dari kata *Beheersrecht* yang merupakan terjemahan dari bahasa Belanda. Akan tetapi, arti *Beheersrecht* adalah Hak Penguasa, Hak Penguasaan secara yuridis diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Hak Penguasaan Tanah-Tanah Negara. Pada prinsipnya dipergunakan istilah Hak Penguasaan yang berisikan :

- 1) Merencanakan, Peruntukan, Penggunaan tanah tersebut;
- 2) Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- 3) Menerima uang pemasukan/ganti rugi dan atau uang wajib tahunan.

Hak penguasaan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tersebut ditindaklanjuti oleh Surat Keputusan Menteri Agraria Nomor SK VI/5/Ka tanggal 20 Januari 1962, yang menyebutkan <sup>27</sup> Menetapkan sebagai hak-hak yang di samping Hak Milik, Hak Guna Usah dan Hak Guna Bangunan harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan PP Nomor 10 Tahun 1961 (LN Tahun 1961 Nomor 28). Hak Penguasaan (beheer) oleh suatu Departemen, Jawatan atau daerah swatantra atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 (LN Tahun 1953 Nomor 14) atau peraturan perundang-undangan lainnya sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah tersebut. Hak Pakai yang jangka waktunya lebih dari 5 tahun, dengan pengertian, bahwa jika jangka waktunya tidak ditentukan, maka dianggap sebagai lebih dari 5 tahun.

Sejalan dengan ulasan di atas, Menteri Agraria melalui Kepala Biro Perencanaan dan Perundang-undangan, yang ditujukan kepada Kepala Inspeksi Agraria Jawa Barat tanggal 1 Maret 1962 Nomor Ka.3/1/1 menyatakan bahwa:<sup>28</sup>

- 1) Mengenai tanah-tanah yang sebelum berlakunya UUPA dipunyai oleh kotapraja/kabupaten-kabupaten dengan Hak Eigendom: (a) kalau hak eigendom itu terkena oleh undang-undang penghapusan tanah-tanah partikelir, maka tanah yang bersangkutan akan diberikan dengan surat keputusan Menteri Agraria dengan hak Penguasaan (beheer) kepada kotapraja yang dahulu mempunyai hak eigendom tersebut; (b) Jika mengenai tanah-tanah eigendom yang kecil-kecil yang tidak terkena oleh

---

<sup>27</sup> *Ibid.* hlm. 7.

<sup>28</sup> *Ibid.* hlm. 30.

undang-undang tentang penghapusan tanah-tanah partikelir, maka sebagaimana diketahui berdasarkan ketentuan-ketentuan Konversi UUPA, hak eigendom itu telah dikonversi menjadi Hak Guna Bangunan. Oleh karena tanah-tanah yang demikian itu umumnya sudah dibebani bila dengan hak *erpacht* atau *opstaal*, maka seharusnya diubah menjadi hak Penguasaan yang penegasannya diselenggarakan dengan Keputusan Menteri Agraria (Ketentuan Konversi UUPA Pasal 1 ayat (5)).

- 2) Mengenai tanah-tanah yang dikuasai oleh daerah, yang belum ada sesuatu haknya, yang berasal dari pembebasan hak-hak rakyat, maka tanah-tanah itu pun akan diberikan kepada daerah yang bersangkutan dengan Hak Penguasaan.

Berkaitan dengan pengaturan hak penguasaan tanah-tanah negara yang dilakukan oleh kotapraja/kabupaten, maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan ketentuan-ketentuan kebijaksanaan selanjutnya. Dalam Pasal 1 Kepmen Agraria pada prinsipnya dinyatakan bahwa : hak penguasaan (vide Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953) yang dipergunakan untuk keperluan sendiri dari departemen-departemen, direktorat-direktorat dan daerah swatantra dikonversi menjadi hak pakai. Pada prinsipnya selain untuk instansi sendiri, tanah tersebut juga dimaksudkan untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka Hak Penguasaan itu dikonversi menjadi Hak Pengelolaan dan berlangsung selama tanah tersebut dipergunakan untuk keperluan instansi yang bersangkutan. Dengan berpatokan pada ketentuan yang termuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1965 diatas, dapat diambil kesimpulan pertama kali istilah Hak dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1965 dinyatakan bahwa hak pengelolaan memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk :

- a. Merencanakan peruntukan penggunaan tanah tersebut;
- b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
- c. Menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak pakai berjangka waktu 6 (enam) tahun;
- d. Menerima uang pemasukan/ganti kerugian dan atau uang wajib tahunan.

### 2.2.2 Objek dan Subjek Pengelolaan

Secara yuridis formal pengaturan tentang Hak Pengelolaan diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah untuk Keperluan perusahaan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak atas Tanah, Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftaran Tanah. Selain Peraturan Nomor 9 Tahun 1969, pemberian bidang usaha yang terdapat dalam Peraturan Menteri Agraria mempergunakan hak pengelolaan diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dinyatakan bahwa, dengan mengingat bidang usaha, keperluan dan persyaratannya yang ditentukan dalam peraturan perundangan yang bersangkutan, kepada perusahaan dapat diberikan sesuatu hak atas tanah negara sebagai berikut :

- a) Jika perusahaannya berbentuk badan hukum: hak pengelolaan, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai;
- b) Jika perusahaannya merupakan usaha perorangan dan pengusaha berkewarganegaraan Indonesia: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.

Sementara itu, subjek yang dapat diberikan hak pengelolaan adalah lembaga-lembaga pemerintah, baik yang berada di pusat, yaitu kantor-kantor departemen dan pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota, dan di daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota termasuk di dalamnya kantor-kantor yang terdapat di daerah tersebut serta Otorita Batam dan Perum Pelabuhan. Berkaitan dengan pemberian hak atas tanah untuk Hak Pengelolaan, maka pemberian penggunaan tersebut harus memenuhi persyaratan tertentu. Persyaratan untuk pemberian Hak Pengelolaan yang berasal dari Hak Pakai, tetap mengacu kepada ketentuan dalam UUPA.

Menurut A.P. Parlindungan,<sup>29</sup> berkenaan dengan pemberian Hak Pengelolaan dari Hak Pakai, berlaku ketentuan yang agak longgar yaitu bagi orang asing boleh mempunyainya asal saja dia adalah penduduk Indonesia,

---

<sup>29</sup> *Ibid.* hlm. 30.

demikian pula badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia dan mempunyai izin kerja di Indonesia yang diberikan oleh instansi yang berhak (Departemen Tenaga Kerja). Hak Pengelolaan juga dapat dibebani dengan Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan yang prosedurnya tetap mengacu pada PP Nomor 10 Tahun 1961 (PP Nomor 27 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah), yaitu melalui surat akta pejabat dengan tetap mempergunakan formulir PPAT yang resmi menurut Surat Keputusan Kepala BPN Nomor 640.3752 tanggal 20-9-1989 dan peraturan Kep. BPN No. 6/1989, yang dibuat oleh PPAT.<sup>30</sup>

## 2.3 Tempat Pemakaman Umum

### 2.3.1 Pengertian Tempat Pemakaman Umum

Makam adalah tempat tinggal, kediaman, bersemayam yang merupakan tempat persinggahan terakhir manusia yang sudah meninggal dunia dan kuburan adalah tanah tempat menguburkan mayat.<sup>31</sup> Pemakaman menurut pasal 1 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003 adalah serangkaian kegiatan yang meliputi kegiatan administrasi pemakaman, pengaturan lokasi makam, pengkoordinasian dan pemberian bimbingan atau petunjuk serta pengawasan terhadap pelaksanaan pemakaman. Sedangkan, berdasarkan pasal 1 angka 8 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003 tempat pemakaman umum yang selanjutnya disebut TPU adalah areal tanah yang disediakan untuk keperluan pemakaman jenazah bagi setiap orang tanpa membedakan agama dan golongan, yang pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Makam terdapat orang yang mengelola atau mengatur pemakaman tersebut. Biasanya di dalam Tempat Pemakaman Umum terdapat petugas pemakaman yang berasal dari petugas Dinas Pertamanan yang ditunjuk oleh Kepala Dinas Pertamanan setempat. Petugas pemakaman ini biasanya melakukan pendataan dan mencarikan tempat atau lokasi makam yang kosong untuk keluarga yang ingin memakamkan keluarganya.

---

<sup>30</sup> *Ibid.* hlm. 30.

<sup>31</sup> Poerwadarminta W.J.S, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 2003, hlm. 1057.



### 2.3.2 Jenis-Jenis Pemakaman

Terdapat beberapa jenis makam di dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003 antara lain :

- 1) Pemakaman Tumpangan adalah cara memakamkan jenazah dalam suatu petak tanah makam yang telah berisi jenazah.
- 2) Pemakaman Ulang adalah pemakaman yang dilakukan pada suatu petak tanah makam setelah masa penggunaan tanah makam berakhir.

Pemakaman tumpangan dilakukan diatas petak makam anggota keluarga dan apabila bukan anggota keluarga, harus ada izin/ Pernyataan tidak keberatan secara tertulis dari keluarga ahli waris atau pihak yang bertanggung jawab atas jenazah yang ditumpangi. Jarak pemakaman tumpangan dapat dilakukan diatas atau disamping jenazah yang telah dimakamkan terlebih dahulu, dengan ketentuan bahwa jarak antara jenazah dengan permukaan tanah minimal 1 meter dan pemakaman tumpangan dapat dilakukan sesudah jenazah lama dimakamkan dalam waktu paling singkat 3 tahun.

Tempat Pemakaman Umum atau biasa disingkat dengan TPU merupakan kawasan tempat pemakaman yang biasanya dikuasai oleh pemerintah daerah dan disediakan untuk masyarakat umum yang membutuhkannya. TPU ini berada dalam pengawasan, pengurusan dan pengelolaan pemerintah daerah itu sendiri.<sup>32</sup> Dalam penggunaan lahan TPU untuk makam tersebut dikelompokkan berdasarkan agama yang dianut oleh orang yang meninggal tersebut. Kemudian ukuran tanah untuk makam disediakan maksimal 2,50 x 1,50 m dengan kedalaman sekurang-kurangnya 1,50 m dari permukaan tanah.

---

<sup>32</sup> Sumber Internet : [http://id.wikipedia.org/wiki/Tempat\\_Pemakaman\\_Umum](http://id.wikipedia.org/wiki/Tempat_Pemakaman_Umum)

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **4.1 Kesimpulan**

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya, dapatlah dikemukakan beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Pengelolaan jarak antar pemakaman sebagai akibat keterbatasan lahan sudah sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003, dimana dalam hal ini bertujuan untuk pemerataan lahan makam sehingga dapat dipergunakan dengan baik dan adil sesuai dengan peruntukannya, sebagaimana disebutkan bahwa ukuran petak makam, pada tempat pemakaman umum ditetapkan dengan ukuran lebar 1,25 (satu koma dua puluh lima) meter dan panjang 2,5 (dua koma lima) meter, dengan kedalaman minimal 1,5 (satu koma lima) meter.
2. Bentuk perlindungan hukum terhadap anggota masyarakat yang hendak melakukan pemakaman terhadap keterbatasan lahan untuk makam, yaitu adanya sanksi terhadap pelanggaran pertuntukan lahan makam sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003 tersebut.

#### **4.2 Saran**

Bertitik tolak kepada permasalahan yang ada dan dikaitkan dengan kesimpulan yang telah dikemukakan di atas, maka dapat diberikan beberapa saran sebagai berikut :

1. Hendaknya masyarakat pada umumnya dan masyarakat di wilayah kota Surabaya dapat memahami dan menyadari bahwa lahan dan tanah untuk pemakaman sudah semakin terbatas, sehingga masyarakat yang keluarganya meninggal dan akan dimakamkan dapat menggunakan lahan secara baik, tepat dan efektif sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman dan Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah.

2. Hendaknya penegakan hukum dan penerapan sanksi atas pelanggaran Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman dan Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah dapat ditegakkan dan dilaksanakan dengan baik kepada siapa saja dengan adil. Dengan demikian peraturan yang telah dibuat tidak sia-sia belaka namun mampu diterapkan dengan baik demi tegaknya penyediaan lahan pemakaman yang baik. Pada kenyataannya banyak penggunaan makam yang meyalahi luas dan ukuran yang ditetapkan, sehingga merugikan kepentingan umum.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku Bacaan

- A.P. Parlindungan, 1991, *Komentar Atas Undang Undang Pokok Agraria*, Bandung, Mandar Maju.
- , 1994, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, Bandung, Mandar Maju.
- Achmad Rubaie, 2008, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jakarta, Banyumedia.
- Adrian Sutedi, 2006, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta.
- , 2008, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Ed. 1, Cet. 2 Jakarta : Sinar Grafika.
- Bachtiar Effendie, 1993, *Kumpulan Tulisan tentang Hukum Tanah*, Bandung : PT Alumni.
- Boedi Harsono, 1997, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Edisi revisi, Jakarta, Djambatan.
- Bunga Gandasari, 2016, *Akibat Hukum Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) dalam hal Penguasaan dan Pemilikan Hak atas Tanah Di Indonesia oleh Warga Negara Asing*, e-journal, Semarang.
- Darwin Ginting, 2010, *Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Bidang Agribisnis*, Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Eka Octavianus, Farida Patittingi, Susyanti Nur, 2001, *Penyelundupan Hukum Oleh Orang Asing Dalam Upaya Penguasaan Hak Atas Tanah*, Jakarta, Nusa Persada Press.
- Eddy Ruchiyat, 2004, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Bandung, Alumni.
- H.M. Arba, 2015, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Maria S.W.Sumarjono, 2006, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*, Kompas, Jakarta.
- Marihot Pahala Siahaan, 2003, *Bea Peroleh Hak Atas Tanah dan Bangunan, Teori dan Praktek*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.

Nurus Zaman, 2016, *Politik Hukum Pengadaan Tanah Antara Kepentingan Umum Dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, PT Refika Aditama, Bandung.

Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, 2004, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.

Prajudi atmosudirdjo, 1982, *Administrasi dan Management Umum*, Jakarta, Ghalia Indonesia.

Purwanto, 2009, *Pengelolaan Pembelajaran Teoritis dan Praktis*, Yogyakarta, Pustaka Belajar.

Poerwadarminta W.J.S, 2003, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka.

Purbacaraka, 2003, *Sendi Sendi Hukum Agraria*, Jakarta, Bumi aksara.

Peter Mahmud Marzuki, 2016, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group.

Soedikno Mertokusumo, 1988, *Hukum dan Politik Agraria*, Universitas Terbuka, Karunika, Jakarta.

Sondang P. Siagian, 1998, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta, Bumi Aksara.

Soerjono Soekanto, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Supriadi, 2009, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta.

## **Peraturan Perundang-undangan :**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ;

Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Bagi Kepentingan Umum.

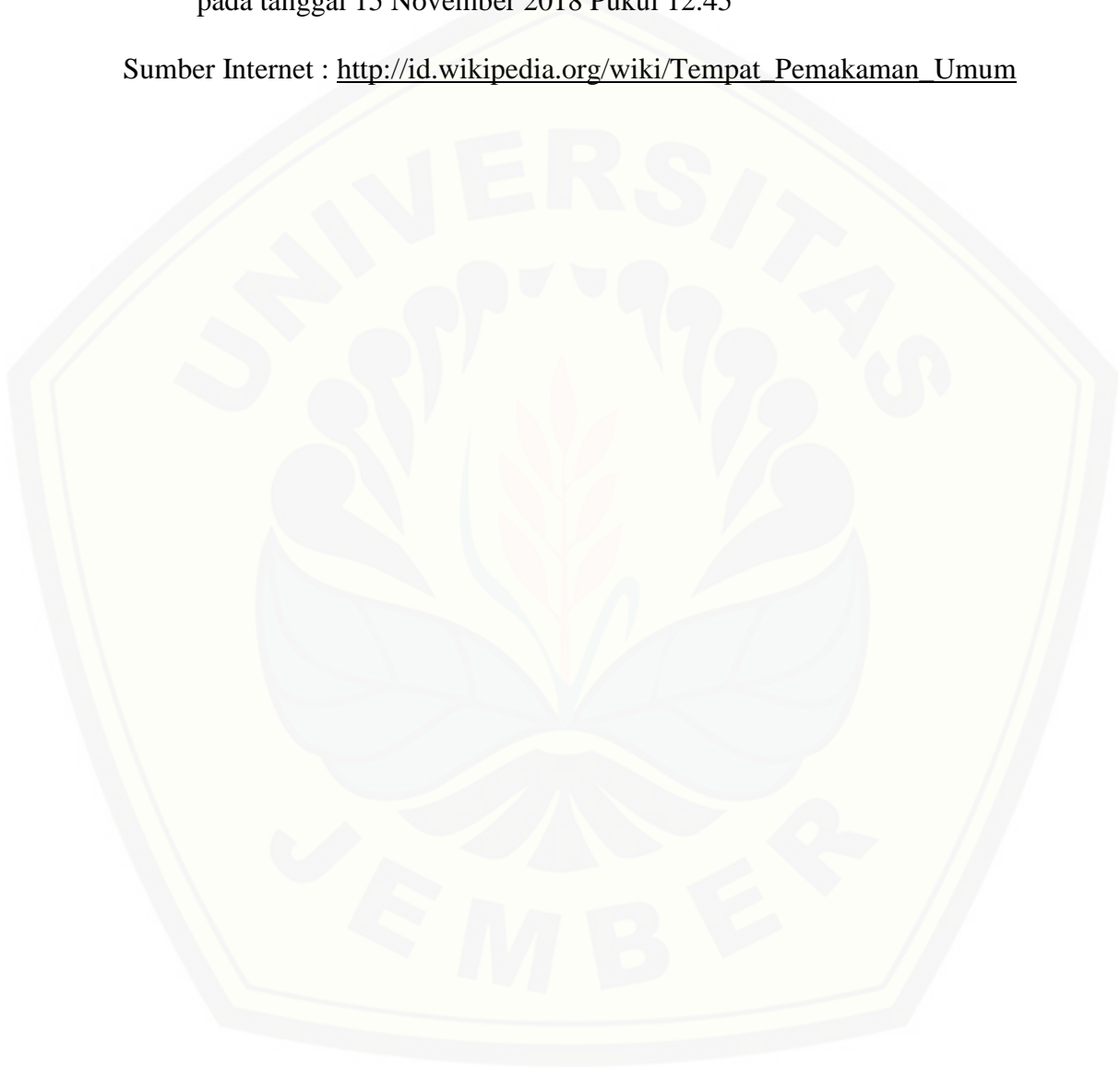
Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara;

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman dan Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah.

**Internet :**

<https://www.pressreader.com/indonesia/jawa-pos/20180406/282402694950680>  
pada tanggal 15 November 2018 Pukul 12.45

Sumber Internet : [http://id.wikipedia.org/wiki/Tempat\\_Pemakaman\\_Umum](http://id.wikipedia.org/wiki/Tempat_Pemakaman_Umum)





## PEMERINTAH KOTA SURABAYA

### SALINAN

## PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA NOMOR 13 TAHUN 2003

### TENTANG

## PENGELOLAAN TEMPAT PEMAKAMAN DAN PENYELENGGARAAN PEMAKAMAN JENAZAH

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

WALIKOTA SURABAYA,

- Menimbang** :
- a bahwa pengelolaan Tempat Pemakaman Umum dan pengaturan Tempat Pemakaman pada prinsipnya merupakan kewajiban dan tanggungjawab Pemerintah Daerah, dan oleh karena itu perlu diatur sesuai dengan agama, sosial dan budaya masyarakat;
  - b. bahwa dengan adanya keterbatasan lahan makam, maka penyediaan dan pengaturan tempat pemakaman perlu memperhatikan pertumbuhan penduduk dan perkembangan Kota;
  - c. bahwa berdasarkan pertimbangan pada huruf a dan b, perlu menetapkan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman dan Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah.
- Mengingat** :
1. Undang-undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur/Jawa Tengah/ Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 65, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2730);

2. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3209);
3. Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 100, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3495);
4. Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3501);
5. Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 1968, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3699);
6. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3851);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang penyediaan dan penggunaan Lahan untuk Keperluan Tempat Pemakaman (Lembaran Negara Tahun 1987 Nomor 15, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3350);
8. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah untuk Keperluan Tempat Pemakaman;
9. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 13 Tahun 1987 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya (Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Tahun 1988 Nomor 4/C);
10. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 12 Tahun 1999 tentang Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat (Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Tahun 1999 Nomor 9/B);



11. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2001 tentang Organisasi Dinas Kota Surabaya (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2001 Nomor 3/C);
12. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2002 Nomor 1/E);

**Dengan persetujuan**

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA SURABAYA.**

**MEMUTUSKAN :**

**Menetapkan :** PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA TENTANG PENGELOLAAN TEMPAT PEMAKAMAN DAN PENYELENGGARAAN PEMAKAMAN JENAZAH.

## **BAB I KETENTUAN UMUM**

### **Pasal 1**

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1. Daerah adalah Kota Surabaya;
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Surabaya;
3. Kepala Daerah adalah Walikota Surabaya;
4. Dinas Pertamanan adalah Dinas Pertamanan Kota Surabaya;
5. Dinas Kesehatan adalah Dinas Kesehatan Kota Surabaya;
6. Kepala Dinas Pertamanan adalah Kepala Dinas Pertamanan Kota Surabaya;

7. Petugas Pemakaman adalah petugas Dinas Pertamanan yang ditunjuk oleh Kepala Dinas Pertamanan Kota Surabaya untuk melaksanakan tugas pengelolaan tempat pemakaman umum;
8. Tempat Pemakaman Umum adalah areal tanah yang disediakan untuk keperluan pemakaman jenazah bagi setiap orang tanpa membedakan agama dan golongan, yang pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
9. Tempat Pemakaman Khusus adalah areal tanah yang digunakan untuk tempat pemakaman yang karena faktor sejarah dan faktor kebudayaan mempunyai arti khusus;
10. Tempat Pemakaman Bukan Umum adalah areal tanah yang disediakan untuk keperluan pemakaman jenazah yang pengelolaannya dilakukan oleh Badan Sosial dan atau Badan Keagamaan;
11. Zoning pemakaman adalah bagian makam yang terdiri atas zona-zona tanah makam yang dibagi berdasarkan agama serta lokasi petak makam;
12. Blok makam adalah bagian-bagian dari zona tanah makam umum;
13. Petak makam adalah perpetakan tanah untuk memakamkan jenazah yang terletak di tempat pemakaman;
14. Pemakaman adalah serangkaian kegiatan yang meliputi kegiatan administrasi pemakaman, pengaturan lokasi makam, pengkoordinasian dan pemberian bimbingan atau petunjuk serta pengawasan terhadap pelaksanaan pemakaman;
15. Pemakaman Tumpangan adalah cara memakamkan jenazah dalam suatu petak tanah makam yang telah berisi jenazah;

16. Pemakaman Ulang adalah pemakaman yang dilakukan pada suatu petak tanah makam setelah masa penggunaan tanah makam berakhir;
17. Jenazah adalah jasad orang yang telah meninggal dunia secara medis;
18. Jenazah yang terlantar adalah jasad orang meninggal dunia, tanpa diketahui identitas dan ahli warisnya;
19. Orang yang tidak mampu adalah orang yang tidak mampu membayar retribusi pemakaman, yang dinyatakan dengan surat keterangan dari Lurah setempat;
20. Krematorium adalah tempat pembakaran jenazah dan/atau kerangka jenazah;
21. Pengabuan atau kremasi adalah pembakaran jenazah dan/atau kerangka jenazah;
22. Tempat penyimpanan abu jenazah adalah tempat yang dibangun di lingkungan krematorium dan dipergunakan untuk menyimpan abu jenazah setelah dilakukan pengabuan;
23. Rumah Duka adalah tempat penitipan jenazah sementara menunggu pelaksanaan pemakaman dan/atau pengabuan jenazah;
24. Pemulasaraan Jenazah adalah proses perawatan jenazah yang meliputi kegiatan memandikan, mengkafani, menyembahyangi dan pemakaman jenazah;
25. Tempat pemulasaraan jenazah adalah tempat yang disediakan di tempat pemakaman umum untuk keperluan pemulasaraan jenazah.

## **BAB II** **TEMPAT PEMAKAMAN UMUM,** **TEMPAT PEMAKAMAN BUKAN UMUM,** **TEMPAT PEMAKAMAN KHUSUS DAN** **TEMPAT PENGABUAN (KREMATORIUM)**

### **Pasal 2**

- (1) Kepala Daerah berwenang untuk :
  - a. menunjuk dan menetapkan lokasi tempat pemakaman ;
  - b. menunjuk dan menetapkan tempat-tempat pengabuan (Krematorium) ;
  - c. melaksanakan penutupan, pengosongan atau pemindahan tempat pemakaman dan tempat pengabuan;
- (2) Tata cara penunjukan, penetapan dan penutupan serta pengosongan atau pemindahan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 pasal ini, ditetapkan lebih lanjut dengan Keputusan Kepala Daerah.

### **Pasal 3**

- (1) Terhadap tempat pemakaman umum, Kepala Dinas Pertamanan berwenang mengatur Zoning pemakaman yang terdiri dari :
  - a. Zona makam ;
  - b. Blok makam ;
  - c. Petak makam.
- (2) Desain Zoning, Zona dan Blok dimaksud pada ayat (1) pasal ini, sebagaimana dinyatakan dalam Lampiran I Peraturan Daerah ini.

## Pasal 4

Ukuran petak makam, pada tempat pemakaman umum ditetapkan dengan ukuran lebar 1,25 (satu koma dua puluh lima) meter dan panjang 2,5 (dua koma lima) meter, dengan kedalaman minimal 1,5 (satu koma lima) meter ;

## Pasal 5

Jarak antar baris makam dan jarak antar petak makam di tempat pemakaman umum ditetapkan dengan ukuran 50 (lima puluh) sentimeter.

## Pasal 6

- (1) Ketentuan penggunaan hiasan petak makam diatur sebagai berikut :
  - a. tiap petak makam diberi tanda batu nisan berbentuk trapesium dengan ukuran tinggi bagian atas tanah 20 (dua puluh) sentimeter dan 10 (sepuluh) sentimeter, sedangkan yang tertanam di dalam tanah 15 (lima belas) sentimeter dengan lebar 40 (empat puluh) sentimeter dan panjang 50 (lima puluh) sentimeter;
  - b. plakat nama nisan bertuliskan nama, tanggal lahir dan tanggal kematian sedangkan bagi pemeluk agama Islam ditambahkan tulisan "Innalillahi wainnailaihi rojiun" dengan menggunakan tulisan huruf latin dan bagi pemeluk agama Kristen ditambahkan tanda gambar salib;
  - c. apabila di dalam makam tersebut terdapat lebih dari 1 (satu) jenazah maka plakat nama nisan diatur sesuai dengan kebutuhan
  - d. pembuatan nisan dan penulisan plakat nama nisan sebagaimana dimaksud pada huruf a dan b, dilakukan oleh petugas pemakaman.

- (2) Bentuk nisan dimaksud pada ayat (1) pasal ini, sebagaimana dinyatakan dalam Lampiran II Peraturan Daerah ini.

## **Pasal 7**

Ukuran petak makam, jarak antar baris makam dan jarak antar petak makam sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 dan 5 Peraturan Daerah ini berlaku juga untuk tempat pemakaman bukan umum dan tempat pemakaman khusus.

## **BAB III PEMAKAMAN JENAZAH**

### **Bagian Pertama Tata Cara Pemakaman**

## **Pasal 8**

- (1) Setiap orang yang meninggal dunia dan akan dimakamkan di tempat pemakaman umum atau diabukan (kremasi) di Krematorium milik/yang dikelola oleh Pemerintah Daerah harus memperoleh izin dari Kepala Dinas Pertamanan ;
- (2) Untuk memperoleh izin dimaksud pada ayat (1) pasal ini keluarga/ahli waris/pihak yang bertanggung jawab atas jenazah harus mengajukan permohonan tertulis yang dilengkapi dengan persyaratan :
  - a. Surat Pemeriksaan Kematian dari Dokter ;
  - b. Rekomendasi dari Dinas Kesehatan Kota asal jenazah bagi mereka yang bukan penduduk Kota Surabaya.
- (3) Persyaratan dimaksud pada ayat (2) huruf a dan b pasal ini berlaku juga untuk Tempat Pemakaman Bukan Umum dan Tempat Pemakaman Khusus ;
- (4) Setiap jenazah yang akan dibawa keluar wilayah Kota Surabaya di dalam wilayah Propinsi, harus dilaporkan kepada Lurah setempat dan memperoleh izin dari Dinas Kesehatan ;

- (5) Setiap jenazah yang akan dibawa keluar wilayah Kota Surabaya di luar wilayah Propinsi, harus dilaporkan kepada Lurah setempat dan memperoleh izin dari Dinas Kesehatan dan Dinas Pertamanan ;
- (6) Setiap jenazah yang akan dibawa dari wilayah Kota Surabaya, keluar wilayah Indonesia harus dilaporkan kepada Lurah setempat dan memperoleh izin Dinas Kesehatan, Dinas Pertamanan, Kepolisian Daerah Jawa Timur dan Departemen Luar Negeri ;
- (7) Tata cara permohonan izin membawa jenazah sebagaimana dimaksud pada ayat (4), (5) dan (6) Pasal ini, ditetapkan lebih lanjut dengan Keputusan Kepala Daerah.

## **Pasal 9**

- (1) Pemegang izin dimaksud dalam pasal 8 ayat (1) berkewajiban mentaati dan melaksanakan semua ketentuan dan persyaratan yang tercantum dalam surat izin penggunaan tanah makam ;
- (2) Tata cara permohonan dan perpanjangan izin ditetapkan lebih lanjut dengan Keputusan Kepala Daerah ;
- (3) Atas pemberian izin sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 ayat (1) diwajibkan membayar retribusi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

## **Pasal 10**

- (1) Pemakaman jenazah harus dilakukan dalam jangka waktu paling lama 24 (dua puluh empat) jam setelah yang bersangkutan meninggal dunia ;
- (2) Penundaan jangka waktu pemakaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini, paling lama 5 (lima) hari dan hanya dapat dilakukan dengan izin Dinas Kesehatan dan Dinas Pertamanan, kecuali bagi yang menderita penyakit menular ;

- (3) Setiap jenazah yang pemakamannya ditunda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) pasal ini, harus disimpan dalam peti yang didalamnya berlapis seng dan tertutup rapat atau dengan cara lain yang persyaratannya ditetapkan oleh Dinas Kesehatan;

## **Pasal 11**

- (1) Setiap Jenazah yang akan dibawa ke tempat pemakaman atau tempat pengabuan (Krematorium) dan atau Rumah Duka, harus ditempatkan di dalam usungan jenazah dan atau dengan cara lain yang persyaratannya ditetapkan oleh Dinas Kesehatan ;
- (2) Pengangkutan jenazah dapat dilakukan oleh Dinas Pertamanan ;
- (3) Ahli waris atau pihak yang bertanggungjawab atas jenazah dapat menggunakan tempat/fasilitas untuk pemulasaraan, pengabuan dan upacara Jenazah di Tempat Pemakaman Umum ;
- (4) Pemulasaraan jenazah, penyiapan dan pelaksanaan upacara jenazah serta pengabuan jenazah dapat dilakukan oleh Dinas Pertamanan ;
- (5) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), (3) dan (4) pasal ini dikenakan retribusi sesuai dengan Peraturan Daerah yang berlaku.

## **Pasal 12**

Pemerintah Daerah berkewajiban untuk mengurus dan melaksanakan pemakaman bagi jenazah yang terlantar atas beban biaya daerah.



## **Bagian Kedua Penggunaan Lahan Makam**

### **Pasal 13**

- (1) Tiap petak tanah makam di tempat pemakaman umum, harus dipergunakan untuk pemakaman dengan teknik pemakaman bergiliran sesuai arahan Petugas Pemakaman ;
- (2) Tiap petak tanah makam di tempat pemakaman umum dapat dipergunakan untuk pemakaman tumpangan, kecuali apabila keadaan tanahnya tidak memungkinkan ;
- (3) Pemakaman tumpangan dilakukan diatas suatu petak makam anggota keluarga dan apabila bukan anggota keluarga, harus ada izin/ Pernyataan tidak keberatan secara tertulis dari keluarga ahli waris atau pihak yang bertanggung jawab atas jenazah yang ditumpangi ;
- (4) Pemakaman tumpangan dapat dilakukan di atas atau di samping jenazah yang telah dimakamkan, dengan ketentuan bahwa jarak antara jenazah dengan permukaan tanah minimal 1 (satu) meter ;
- (5) Pemakaman tumpangan dapat dilakukan sesudah jenazah lama dimakamkan dalam waktu paling singkat 3 (tiga) tahun.

### **Pasal 14**

Petak tanah makam hanya diperuntukan bagi jenazah atau kerangka dan tidak dibolehkan untuk pesanan persediaan bagi orang yang belum meninggal dunia.

## **Bagian Ketiga Waktu Pemakaman**

### **Pasal 15**

- (1) Waktu pelayanan pemakaman jenazah, menggali, memindahkan dan mengabukan (kremasi) jenazah pada Tempat Pemakaman Umum dimulai pukul 06.00 WIB sampai dengan pukul 18.00 WIB;

- (2) Di luar ketentuan waktu pelayanan pemakaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemakaman jenazah dapat dilakukan atas izin Dinas Pertamanan.

## **BAB IV PEMINDAHAN DAN PENGGALIAN JENAZAH**

### **Pasal 16**

- (1) Pemindahan jenazah dari satu petak tanah makam ke petak tanah makam lainnya atas permintaan keluarga atau ahli waris atau pihak yang bertanggung jawab atas jenazah yang bersangkutan harus mendapat izin Dinas Pertamanan setelah mendapatkan rekomendasi dari Dinas Kesehatan;
- (2) Pemindahan jenazah dari satu petak tanah makam ke petak tanah makam lain untuk kepentingan umum dapat dilakukan atas izin Dinas Pertamanan setelah mendapatkan rekomendasi dari Dinas Kesehatan;
- (3) Tata cara perizinan dimaksud pada ayat (1) dan (2) pasal ini ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.

### **Pasal 17**

- (1) Penggalian jenazah untuk kepentingan penyidikan dilakukan atas permintaan pejabat yang berwenang dengan persetujuan Dinas Pertamanan dan keluarga atau ahli waris ;
- (2) Penggalian jenazah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini, dilarang dihadiri oleh orang lain, kecuali pejabat dan petugas yang berwenang.

## **BAB V PEMELIHARAAN DAN PERAWATAN**

### **Pasal 18**

Pemeliharaan dan perawatan Tempat Pemakaman Umum dilakukan oleh Dinas Pertamanan.

## **BAB VI LARANGAN**

### **Pasal 19**

Setiap orang dilarang :

- a. memakamkan jenazah selain di tempat pemakaman yang telah ditetapkan oleh Pemerintah ;
- b. mendirikan bangunan makam di atas petak tanah makam ;
- c. mendirikan, memasang, menempatkan, menggantungkan benda apapun di atas atau di dalam petak tanah makam sehingga dapat memisahkan makam yang satu dengan yang lainnya ;
- d. menggunakan peti jenazah yang tidak mudah hancur ;
- e. menanam pohon di petak tempat pemakaman umum kecuali tanaman hias yang letak dan jenisnya ditentukan oleh Dinas Pertamanan ;
- f. memanfaatkan areal tempat pemakaman diluar fungsinya.

## **BAB VII KETENTUAN PIDANA**

### **Pasal 20**

- (1) Barang siapa melakukan pelanggaran atas ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8 ayat (1), (3), (4), (5) dan (6), Pasal 9 ayat (1) dan (3), Pasal 10, Pasal 16 ayat (1) dan (2), Pasal 17 dan Pasal 19 Peraturan Daerah ini, diancam pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp 5.000.000,- (lima juta rupiah) ;
- (2) Perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah tindak pidana pelanggaran.

## **BAB VIII KETENTUAN PENYIDIKAN**

### **Pasal 21**

- (1) Penyidikan terhadap pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam pasal 20 Peraturan Daerah ini, dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Daerah;
- (2) Wewenang penyidik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah :
  - a. menerima laporan atau pengaduan dari seseorang mengenai adanya tindak pidana;
  - b. melakukan tindakan pertama dan pemeriksaan ditempat kejadian;
  - c. menyuruh berhenti seseorang dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;

- d. melakukan penyitaan benda dan atau surat;
- e. mengambil sidik jari dan memotret seseorang;
- f. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- g. mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- h. Mengadakan penghentian penyidikan mendapat petunjuk dari penyidik Polisi Negara Republik Indonesia bahwa tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana dan selanjutnya melalui penyidik Polisi Negara Republik Indonesia memberitahukan hal tersebut kepada penuntut umum, tersangka atau keluarganya;
- i. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.

## **BAB IX KETENTUAN PERALIHAN**

### **Pasal 22**

Terhadap Tempat Pemakaman yang telah ada, dapat disesuaikan dengan Ketentuan Peraturan Daerah ini.

## **BAB X KETENTUAN PENUTUP**

### **Pasal 23**

Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini maka semua peraturan perundang-undangan yang telah ada sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah ini dinyatakan tetap berlaku.

## Pasal 24

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

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

**WALIKOTA SURABAYA,**

**ttd**

**Diundangkan di Surabaya  
pada tanggal,**

**BAMBANG DWI HARTONO**

**SEKRETARIS DAERAH KOTA  
SURABAYA**

**ALISJAHBANA**

**LEMBARAN DAERAH KOTA SURABAYA TAHUN 2003 NOMOR**

**Salinan sesuai dengan aslinya  
an. Sekretaris Daerah Kota Surabaya**

**Kepala Bagian Hukum**

**ttd**

**HADISISWANTO ANWAR**

**PENJELASAN  
ATAS  
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA  
NOMOR 13 TAHUN 2003**

**TENTANG  
PENGELOLAAN TEMPAT PEMAKAMAN  
DAN PENYELENGGARAAN PEMAKAMAN JENAZAH**

**I. UMUM**

Tempat pemakaman selain fungsinya sebagai tempat untuk memakamkan jenazah sekaligus diarahkan agar menjadi sarana penunjang perkotaan yaitu sebagai kawasan hijau, resapan air, indah, tertib, teratur dan terpadu dengan lingkungannya.

Pengelolaan Tempat Pemakaman Umum dan pengaturan Tempat Pemakaman merupakan kewajiban dan tanggungjawab Pemerintah Kota Surabaya, dan oleh karena itu perlu diatur sesuai dengan agama, sosial dan budaya masyarakat Kota Surabaya.

Peraturan Daerah ini disusun dalam rangka pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1987 tentang Penyediaan dan penggunaan tanah untuk keperluan tempat pemakaman dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 tahun 1989 tentang Pedoman pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1987 serta guna membatasi penggunaan tanah sebagai tempat pemakaman sehubungan keterbatasan lahan dan lokasi untuk tanah makam serta kemampuan Pemerintah Daerah untuk menyediakan tempat pemakaman umum sesuai dengan kebutuhan masyarakat Kota Surabaya yang sekaligus dimaksudkan guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat di bidang pemakaman.

**II. PASAL DEMI PASAL**

**Pasal 1**

Cukup jelas.

Pasal 2  
Cukup jelas.

Pasal 3  
Cukup jelas.

Pasal 4  
Cukup jelas.

Pasal 5  
Cukup jelas.

Pasal 6  
Cukup jelas.

Pasal 7  
Cukup jelas.

Pasal 8  
Ayat (1) Cukup jelas.

Ayat (2) dimaksud Dokter adalah :

1. Dokter yang bertugas di Rumah Sakit/ Poliklinik Pemerintah/ Pemerintah Daerah atau Swasta ;
2. Dokter yang bertugas di Puskesmas ;
3. Dokter praktek Swasta ;
4. Dokter lain yang berwenang.

Ayat (3) Cukup jelas.

Ayat (4) Cukup jelas.

Ayat (5) Cukup jelas.

Ayat (6) Cukup jelas.

Ayat (7), Dalam hal tata cara permohonan izin membawa jenazah pada Kepolisian Daerah Jawa Timur dan



Departemen Luar Negeri diatur sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Pasal 9  
Cukup jelas.

Pasal 10  
Cukup jelas.

Pasal 11  
Cukup jelas.

Pasal 12  
Cukup jelas.

Pasal 13  
Cukup jelas.

Pasal 14  
Cukup jelas.

Pasal 15  
Cukup jelas.

Pasal 16  
Cukup jelas.

Pasal 17  
Cukup jelas.

Pasal 18  
Cukup jelas.

Pasal 19  
Cukup jelas.

Pasal 20  
Cukup jelas.

Pasal 21  
Cukup jelas.

Pasal 22  
Cukup jelas.

Pasal 23  
Cukup jelas.

Pasal 24  
Cukup jelas.

---

