



PERLUASAN TANAH PEMAKAMAN UMUM DI KOTA SURABAYA

SKRIPSI

Oleh :

MARTINOADI BATARA

160710101170

PROGRAM SARJANA ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS JEMBER

2021



PERLUASAN TANAH PEMAKAMAN UMUM DI KOTA SURABAYA

SKRIPSI

Oleh :

MARTINOADI BATARA

160710101170

PROGRAM SARJANA ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS JEMBER

2021

MOTTO

“Terbentur, terbentur, terbentuk”¹

- Tan Malaka -



¹ <https://www.merdeka.com/jabar/6-kata-kata-bijak-tan-malaka-untuk-generasi-muda-klm.html?page=5>

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk :

1. Kedua orang tua, Almarhum. Bapak Ir. Suroso Hadi dan Ibu Corry Belem, S.H., Sp.N. yang telah memberikan kasih sayang tulus, penuh cinta, keikhlasan, do'a, serta pengorbanan tanpa keluh kesah, dan memberikan arti dalam perjuangan hidup serta Keluarga Besar Bapak dan Ibu yang penulis sayangi;
2. Seluruh Guru dan Dosen sejak Sekolah Dasar hingga Perguruan Tinggi yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu, yang telah memberi dan mengajarkan ilmu-ilmu yang sangat bermanfaat serta bimbingan dengan penuh kesabaran;
3. Almamater Universitas Jember yang saya banggakan.

PERSYARATAN GELAR

PERLUASAN TANAH PEMAKAMAN UMUM DI KOTA SURABAYA

EXPANSION PUBLIC CEMETERIES LAND IN THE CITY OF SURABAYA

SKRIPSI

diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum (S1) dan mencapai gelar Sarjana Hukum

Oleh

MARTINOADI BATARA

NIM. 160710101170

PROGRAM SARJANA ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS JEMBER

2021

PENGESAHAN

Skripsi berjudul “**Perluasan Tanah Pemakaman Umum Di Kota Surabaya**” karya Martinoadi Batara telah diuji dan disahkan pada:

Hari, tanggal : Selasa, 16 Maret 2021

Tempat : Fakultas Hukum Universitas Jember

Panitia Penguji:

Ketua,

Artikowati, S.H., M.H.

NIP. 196112021988022001

Sekretaris,

Nurul Laili Fadhilah, S.H., M.H.

NIP. 198707132014042001

Anggota-Penguji I,

Dr. Jayus, S.H., M.Hum.

NIP. 195612061983031003

Anggota Penguji II,

Warah Atikah, S.H., M.Hum.

NIP. 197303252001122002

Mengesahkan

Dekan,



Dr. Evi Dwi Anggono, S.H., M.H.

NIP : 198206232005011002

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : MARTINOADI BATARA

NIM : 160710101170

menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berbentuk skripsi dengan judul : *“Perluasan Tanah Pemakaman Umum Di Kota Surabaya”* adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali kutipan yang saya sebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak lain serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.



UCAPAN TERIMAKASIH

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas segala karunia dan lindungan-Nya, sehingga penulisan skripsi yang berjudul **“Perluasan Tanah Pemakaman Umum Di Kta Surabaya”**. Skripsi ini disusun untuk memenuhi salah satu persyaratan menyelesaikan pendidikan strata satu (S1) pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember.

Pada kesempatan ini, saya mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu dan memberikan dukungan dalam penulisan skripsi ini, antara lain:

1. Bapak Dr. Jayus, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Utama dan Ibu Warah Atikah, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Anggota yang telah bersedia meluangkan waktu dan tiada lelah untuk memberikan bimbingan, nasehat, maupun motivasi sehingga penulisan skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik dan tepat waktu;
2. Ibu Antikowati, S.H., M.H., selaku Ketua Panitia Penguji Skripsi dan Ibu Nurul Laili Fadhilah, S.H., M.H., selaku Sekretaris Panitia Penguji Skripsi yang telah menguji dan sabar dalam memberikan pengarahan kepada penulis;
3. Bapak Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember;
4. Jajaran Wakil Dekan, Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S.H., M.Hum., selaku Wakil Dekan I; Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan II; Dr. Aries Harianto, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember;
5. Bapak Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H., dan Ibu Nurul Laili Fadhilah, S.H., M.H., selaku Ketua dan Sekretaris Jurusan Bagian Hukum Tata Negara atas segala kesempatan dan fasilitas yang diberikan selama menempuh perkuliahan;
6. Bapak dan Ibu Dosen pengajar Ilmu Hukum Dasar, Bagian Hukum Tata Negara, Bagian Hukum Pidana, Bagian Hukum Perdata;

7. Seluruh Pegawai dan Karyawan di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Jember yang senantiasa melayani serta memberikan bantuan selama penulis menjalani perkuliahan;
8. Orang tua tercinta Alm. Bapak Suroso Hadi dan Ibu Corry Belem, untuk semua doa, dukungan, semangat, dan kasih sayang yang diberikan kepada penulis;
9. Adikku tercinta Cesarrio Dwi Batara dan Destri Viorella Batara, untuk semua dukungan, cinta, semangat dan doanya yang penulis sayangi;
10. Keluarga Besar Alm. Bapak Suroso Hadi dan Ibu Corry Belem, yang selalu memberikan semangat serta motivasi bagi penulis dalam menyelesaikan skripsi;
11. Teman - teman terbaik di perkuliahan Riska Yuniar Finayanti, Abellya Nur Arini, Miftah Farid Rohman, yang telah sabar menghadapi penulis dengan penuh kasih, menemani selama perkuliahan, menjadi *support system* serta memberi nasihat kepada penulis;
12. Teman kos Halmahera Squad penulis Mas; Salam (Jember), Amar (Gresik), Arga (Banyuwangi), Dimas a.k.a Bejo (Banyuwangi), Rizal (Banyuwangi), Andre (Jombang), Daris (Jember), Gogi (Banyuwangi), Haqul (Bontang), Muh (Mojokerto), Tahir (Madura), Huda (Gresik), Parlin, Sidqi, Iim, yang selalu mensupport, membantu, memberi masukan serta menjadi teman susah senang kepada penulis selama perkuliahan
13. Teman seperjuangan KKN 286 Universitas Jember, Desa Jangkar Kabupaten Situbondo : Adit, Vigar, Kafil, Dyah, Alma, Wali, Sage, Okta, Yurike.
Serta semua pihak yang telah membantu dan berjasa dalam penyelesaian skripsi ini, yang penulis hormati dan banggakan.

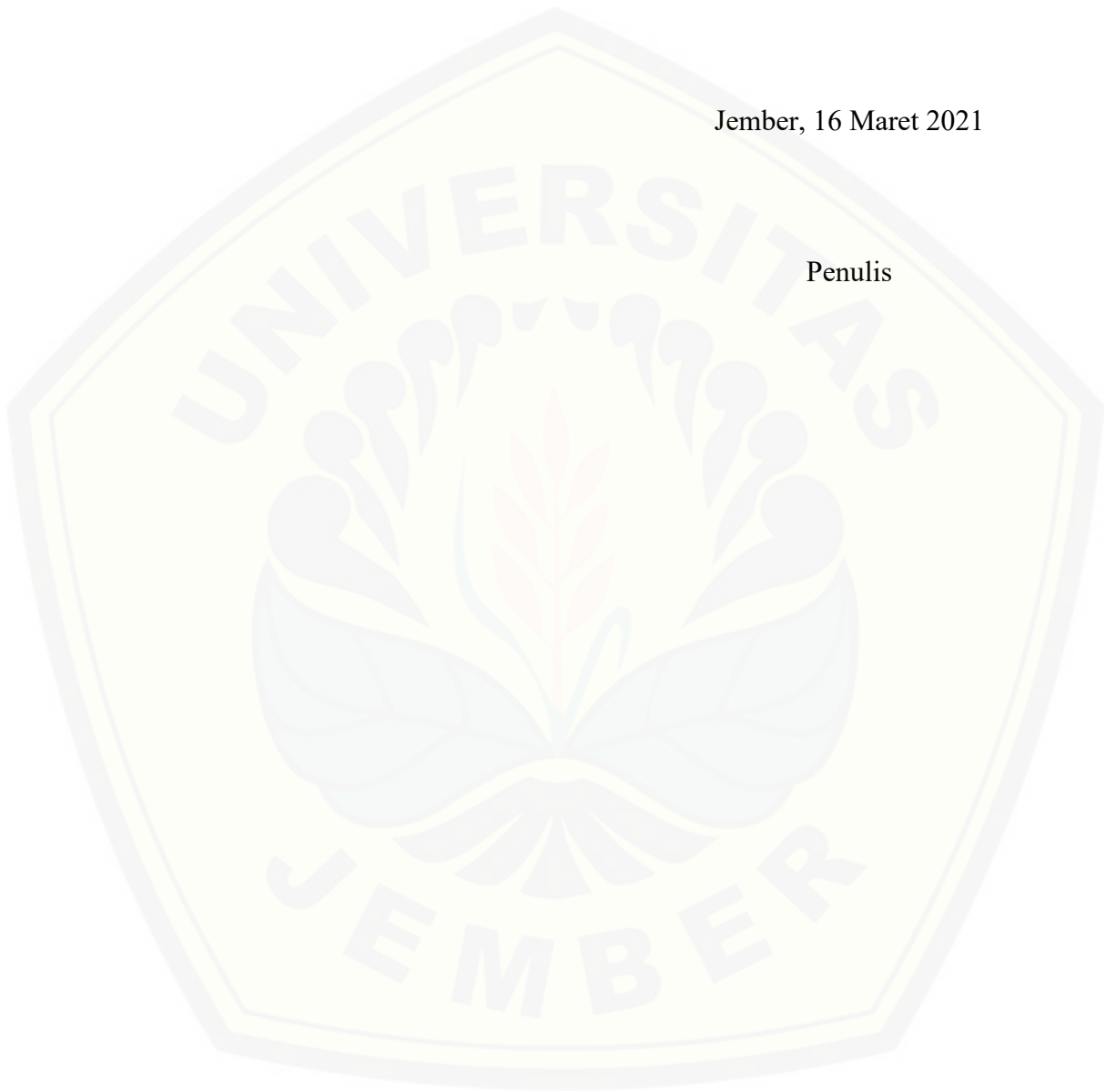
Tiada balas jasa yang dapat penulis berikan kecuali harapan semoga amal kebbaikannya mendapat imbalan dari Allah SWT dan semoga segala bantuan serta kebaikan yang telah diberikan dapat memberikan arti yang berguna bagi kita semua.

Semoga semua do'a, bimbingan, pengarahan, nasehat, bantuan, semangat, dan dorongan yang telah diberikan kepada penulis mendapat balasan yang lebih baik dari Tuhan Yang Maha Esa. Akhir kata, besar harapan penulis, semoga

skripsi ini dapat memberikan sumbangsih bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan bermanfaat serta berguna bagi semua pihak yang membutuhkannya. Akhirnya harapan penulis adalah semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua demi menegakkan keadilan dan kebenaran berdasarkan hukum.

Jember, 16 Maret 2021

Penulis



RINGKASAN

Indonesia adalah negara yang diberikan karunia berupa sumber daya alam yang sangat melimpah baik sumber daya alam yang dapat diperbaharui (*renewable natural resources*) maupun sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui (*non-renewable natural resources*). Kekayaan alam yang dimiliki Indonesia sangat luas seharusnya dapat mempergunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat Indonesia sesuai dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) yaitu : Bumi, Air dan Kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat. Menurut Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa pengadaan tanah memiliki tiga tahapan yaitu; perencanaan, persiapan, pelaksanaan, penyerahan hasil.

Kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk tempat pemakaman umum di Kota Surabaya merupakan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah kota guna memenuhi kebutuhan terhadap lahan pemakaman umum dan tersebarnya jumlah tempat pemakaman umum untuk mempermudah akses pemakaman. Kunci keberhasilan pengadaan tanah untuk pemakaman tidaklah hanya bergantung pada tanah yang tersedia untuk pembangunan, melainkan ditentukan oleh sinergi pemerintah dan masyarakat dalam memahami suatu pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, kepastian hukum tentang hak dan kewajiban baik masyarakat atau pemerintah.

Berdasarkan dari latar belakang dan pemilihan judul yang telah disebutkan diatas maka rumusan masalah yang akan dibahas adalah sebagai berikut : Apa ratio legis perluasan tanah pemakaman umum di Kota Surabaya? dan Apa akibat hukum dari perluasan tanah pemakaman umum di Kota Surabaya?

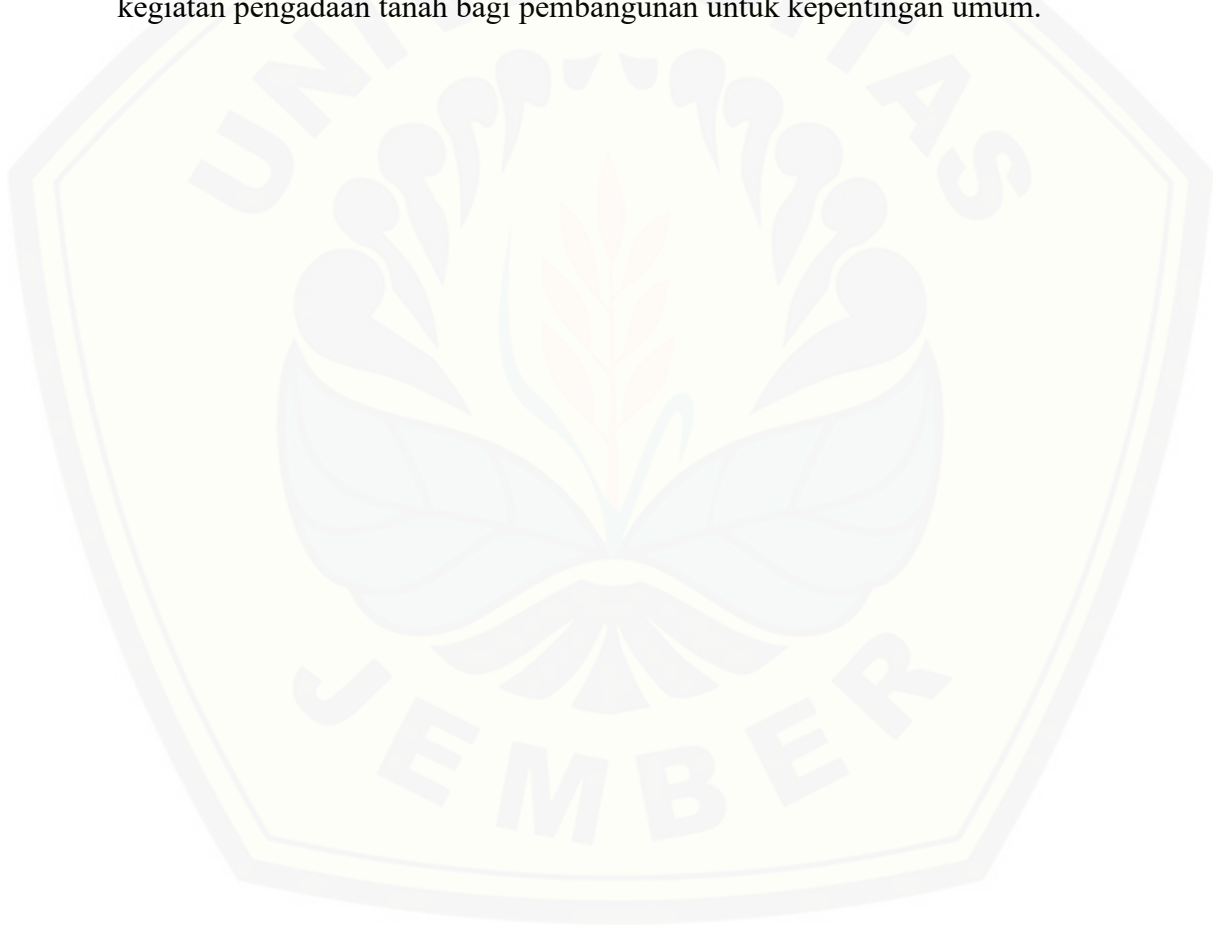
Tipe penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif sedangkan pendekatan masalah yaitu menggunakan Undang-Undang dan konseptual. Metode pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah sumber bahan hukum primer, sumber bahan hukum sekunder, dan bahan non hukum serta analisa bahan hukum. Pada bab pembahasan akan membahas mengenai 2 (dua) hal yang terdapat dalam rumusan masalah.

Hasil dari penelitian skripsi yang penulis lakukan adalah pemerintah melaksanakan suatu kegiatan pengadaan tanah untuk perluasan tempat pemakaman umum atau menambah jumlah tempat pemakaman umum baru mempunyai tujuan untuk kemanfaatan yang diharapkan oleh undang-undang. Dengan dilakukannya pengadaan tanah untuk perluasan atau penambahan tempat pemakaman umum bertujuan agar terpenuhinya kebutuhan masyarakat terhadap lahan pemakaman dan mempermudah akses pemakaman karena tersebarnya jumlah tempat pemakaman umum yang dikelola pemerintah kota.

Kegiatan pengadaan tanah tidak semata-mata berjalan lancar tanpa ada hambatan dalam prosesnya. Sehingga perlu dilakukan dengan sebaik mungkin untuk mendapatkan hasil yang optimal, penghormatan kepada hak-hak manusia dan mengikuti anjuran peraturan perundang-undangan. Pengadaan tanah akan berdampak pada ketersediaan tanah yang dapat mempengaruhi kehidupan sosial masyarakat disekitar area terdampak, mengurangi luas tanah kedepannya. bagi masyarakat yang terkena dampak dalam kegiatan pengadaan tanah telah diatur

oleh undang-undang. Dasar perlindungan hukum masyarakat yang terkena dampak di bidang pertambangan, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 28G ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Masyarakat yang hidup diwilayah yang terkena dampak langsung dari adanya kegiatan pengadaan tanah memiliki hak untuk menggugat dan berhak akan kehidupan yang baik.

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah diharapkan untuk lebih cermat dalam melaksanakan adanya kegiatan pengadaan tanah, karena dalam kenyataannya ada beberapa kegiatan pengadaan tanah yang masih bertentangan dengan peraturan yang ada perihal pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pemerintah seharusnya melaksanakan kegiatan pengadaan tanah sesuai dengan peraturan yang ada serta memenuhi rasa adil bagi masyarakat terdampak kegiatan pengadaan tanah agar dapat bersinergi demi kelancaran kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.



DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL DEPAN.....	I
HALAMAN SAMPUL DALAM.....	II
HALAMAN MOTTO.....	III
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	IV
HALAMAN PERSYARATAN GELAR.....	V
HALAMAN PENGESAHAN.....	VI
HALAMAN PERNYATAAN.....	VII
HALAMAN UCAPAN TERIMAKASIH.....	VIII
HALAMAN RINGKASAN.....	XI
DAFTAR ISI.....	XIII
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	4
1.4 Manfaat Penelitian.....	5
BAB II KAJIAN PUSTAKA.....	6
2.1 Tanah.....	6
2.1.1 Pengertian Tanah.....	6
2.1.2 Macam-Macam Hak Atas Tanah.....	8
2.1.3 Syarat Hak Atas Tanah.....	9
2.2 Perluasan Tanah.....	10
2.2.1 Pengertian Perluasan Tanah.....	10
2.2.2 Aspek-Aspek Perluasan Tanah.....	11
2.2.3 Faktor Perluasan Tanah.....	13
2.3 Tanah Pemakaman.....	14
2.4 Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.....	16

2.4.1	Pengertian Pengadaan Tanah.....	16
2.4.2	Asas-Asas Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum.....	19
2.4.3	Tata Cara Pelaksanaan Pengadaan Tanah.....	23
2.4.4	Kepentingan Umum.....	26
BAB III METODE PENELITIAN.....		28
3.1	Tipe Penelitian.....	28
3.2	Pendekatan Masalah.....	29
3.3	Sumber Bahan Hukum.....	30
3.3.1	Bahan Hukum Primer.....	30
3.3.2	Bahan Hukum Sekunder.....	31
3.3.3	Bahan Non Hukum.....	31
3.4	Analisis Bahan Hukum.....	32
BAB IV PEMBAHASAN.....		33
4.1	Ratio Legis Perluasan Tanah Pemakaman Umum di Kota Surabaya oleh Pemerintah Kota Surabaya.....	33
4.2	Akibat hukum dari perluasan Tanah Pemakaman Umum di Kota Surabaya.....	42
BAB V PENUTUP.....		53
5.1	Kesimpulan.....	53
5.2	Saran.....	54
DAFTAR PUSTAKA		

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah negara dengan kekayaan yang melimpah bagi makhluk hidup yang tinggal didalamnya baik sumber daya alam yang dapat diperbaharui (*renewable natural resources*) maupun sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui (*non-renewable natural resources*), sumber daya hayati dan sumber daya non-hayati. Salah satu sumber daya alam yang ada di Indonesia adalah tanah, Indonesia yang memiliki 139 gunung berapi membuat Indonesia tercatat sebagai negara nomor tiga di dunia setelah Amerika Serikat dan Rusia.²

Hasil erupsi dari gunung-gunung tersebut membuat tanah-tanah di Indonesia menjadi subur, adapun faktor-faktor lain yang mempengaruhi unsur hara dari terbentuknya tanah seperti iklim, organisme, batuan induk, topografi atau relief, dan waktu. Tanah sebagai wadah masyarakat yang ada didalamnya untuk tinggal, hidup, beraktivitas, serta bersosialisasi antar sesama, seyogyanya dapat dimanfaatkan untuk kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat Indonesia sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) Pasal 33 ayat (3) yaitu: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.³

Sebagai salah satu negara dengan jumlah penduduk terbanyak di dunia yang meningkat dari tahun ke tahun mengakibatkan permintaan kebutuhan atas tanah pun turut meningkat, namun hal tersebut tidak dengan adanya penambahan area lokasi. Jumlah penduduk yang berbanding lurus dengan taksiran jumlah kematian menyebabkan kebutuhan terhadap/akan lahan terkhususnya pemakaman

² I. D. N. Times and Ineu Nursetiawati, *IDN Times*, <https://www.idntimes.com/travel/destination/ineu-nursetiawati/5-negara-yang-memiliki-gunung-berapi-terbanyak-di-dunia-indonesia-c1c2>, diakses pada 10 Maret 2020, pukul 16.00 WIB.

³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

ikut meningkat pula. Pemanfaatan tanah sendiri harus disesuaikan dengan fungsi tanah dan perencanaan terhadap penatagunaan tanah yang baik.

Menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah menyebutkan bahwa Penatagunaan tanah berasaskan keterpaduan, berdayaguna dan berhasilguna, serasi, selaras, seimbang, berkelanjutan, keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum.⁴ Hukum mempunyai kedudukan dan arti penting dalam menghadapi permasalahan khususnya penatagunaan tanah, menjadi dasar yuridis pula bagi pelaksana kebijakan pemerintah yang harus dilaksanakan oleh pemerintah.

Namun kenyataannya dalam pemanfaatan dan penatagunaan tanah yang telah diharapkan pemerintah sering terjadi ketidaksesuaian terhadap fungsi tanah itu sendiri dan dampak yang ditimbulkan untuk kedepannya terhadap tanah dan lingkungan sekitarnya. Menjadi tugas pemerintah sebagai pelaksana undang-undang dalam melakukan perencanaan penataan wilayah pada setiap daerah guna tercapainya Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Salah satunya adalah kawasan Taman Pemakaman Umum Keputih di Kota Surabaya yang memiliki 400.000 hektar luas tanah, luas tanah pemakaman tersebut banyak menuai pro dan kontra dari masyarakat.⁵

Pelaksanaan dalam perluasan Tanah Pemakaman Umum Keputih Surabaya sudah dilakukan perencanaan terlebih dahulu oleh Pemerintah Kota Surabaya jauh sebelum dilakukan pembebasan lahan warga sekitar sebagai antisipasi pemerintah terhadap kebutuhan tanah yang tinggi. awalnya perencanaan tersebut dimaksudkan untuk mengatasi kepadatan tanah pemakaman di Surabaya yang kurang tertata, warga yang lebih memilih tanah dekat rumah mereka sendiri untuk memakamkan jenazah keluarga dengan menumpuk jenazah di liang yang sama sebagai alasan sudah menjadi tradisi atau budaya warga yang melakukan hal tersebut.

⁴ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

⁵ JawaPos.com, *JawaPos.com*, <https://www.jawapos.com/surabaya/06/11/2019/10-hektare-makam-keputih-bisa-digunakan/>, diakses pada 10 Maret 2020, pukul 19.00 WIB.

*“JawaPos.com – Seluruh makam yang dikelola Pemkot sudah terlalu penuh, kecuali Makam Keputih dan Babat Jerawat. Namun, banyak warga yang menolak jika diarahkan untuk memakamkan keluarga mereka di sana. Mereka lebih memilih untuk menumpuk jenazah di liang yang sama. Yang penting dekat dengan rumah.”*⁶

Hal tersebut yang menjadi tuntutan bagi Pemerintah Kota Surabaya dalam melakukan penataan tanah pemakaman umum, dengan ditetapkannya Keputusan Walikota Surabaya Nomor 18 Tahun 1999 yang dalam hal menimbang memuat jawaban dari permasalahan yang ada, disebutkan dalam menimbang huruf a. bahwa kondisi makam di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya sudah sangat sarat bahkan dilakukan sistem tumpangan 2 s/d 4 jenazah dalam satu liang lahat; b. bahwa dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam hal penyediaan lokasi pemakaman umum seiring dengan laju pertumbuhan penduduk, perlu adanya upaya untuk memenuhi kebutuhan lokasi pemakaman umum di Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.⁷

Dilihat dari penatagunaan tanah terhadap tanah pemakaman umum di Surabaya diatas sudahkah sesuai dengan yang telah ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman. Menurut Pasal 2 ayat (3) ada lima ketentuan perlu diperhatikan dalam Rencana Pembangunan Daerah dan/atau Rencana Tata Kota yakni tidak berada dalam wilayah yang padat penduduknya, menghindari penggunaan tanah yang subur, memperhatikan keserasian dan keselarasan lingkungan hidup, mencegah pengrusakan tanah dan lingkungan hidup, mencegah penyalahgunaan tanah yang berlebih-lebihan.⁸ Manfaat adanya penatagunaan tanah dalam Rencana Pembangunan Daerah

⁶ JawaPos.com, *JawaPos.com*, <https://www.jawapos.com/surabaya/06/11/2019/10-hektare-makam-keputih-bisa-digunakan/>, diakses pada 10 Maret 2020, pukul 16.00

⁷ Keputusan Walikota Surabaya Nomor 18 Tahun 1999, Tentang Penetapan Lokasi Pemakaman Umm Dalam Satu Kawasan Di Kelurahan Keputih Dan Kelurahan Medokan Semampir Kecamatan Sukolilo Wilayah Surabaya Timur Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.

⁸ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman.

dan/atau Rencana Tata Kota dapat memberikan kegunaan bagi kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat banyak dalam pemanfaatan tanah, manfaat yang diharapkan oleh peraturan perundang-undangan yaitu agar dalam melaksanakan atau memutuskan kebijakan sumber daya alam yang disini ialah tanah di daerah kota dalam pemanfaatannya sebagai Rencana Pembangunan Daerah dan/atau Rencana Tata Kota dapat terlaksana dengan baik bagi masyarakat dan juga lingkungan hidup sekitar, tujuannya juga dapat berdampak untuk jangka panjang. Adapun kerugian yang ditimbulkan akibat penatagunaan tanah yang terkesan asal-asalan yakni penyalahgunaan tanah dengan penggunaan yang tidak sesuai dengan fungsi awal membuat tanah dan lingkungan hidup menjadi rusak.

Kunci keberhasilan penatagunaan tanah tidak hanya bagaimana memanfaatkan tanah kosong, melakukan pembebasan lahan untuk kepentingan umum, pengelolaan tanah sebagai sumber daya alam yang bermanfaat, kebutuhan tanah disetiap daerah, melainkan ditentukan oleh bagaimana Rencana Pembangunan Daerah dan/atau Rencana Tata Kota dilaksanakan dengan teliti dengan mempertimbangkan berbagai aspek hingga dampak yang ditimbulkan untuk jangka panjang. Rencana Pembangunan Daerah dan/atau Rencana Tata Kota yang tidak memperhatikan aspek lingkungan hidup akan berdampak bagi lingkungan yang dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat dan juga bangsa Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam lagi mengenai pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah dan/atau Rencana Tata Kota terhadap tanah pemakaman umum di Kota Surabaya dalam bentuk skripsi, dengan judul: **“PERLUASAN TANAH PEMAKAMAN UMUM DI KOTA SURABAYA”**

Berdasarkan dari latar belakang dan pemilihan judul yang telah disebutkan diatas maka rumusan masalah yang akan dibahas sebagai berikut:

1.2 Rumusan Masalah

1. Apa ratio legis perluasan tanah pemakaman umum di Kota Surabaya?
2. Apa akibat hukum dari perluasan tanah pemakaman umum di Kota Surabaya?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui ratio legis perluasan tanah pemakaman umum di Kota Surabaya
2. Untuk mengetahui akibat hukum dari perluasan tanah pemakaman umum di Kota Surabaya

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Secara akademis, penulisan ini diharapkan dapat berfungsi sebagai referensi mengenai pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum menjadi areal Tempat Pemakaman Umum Kota Surabaya.
2. Secara praktis, penulisan ini diharapkan dapat memberi kontribusi pemikiran dan bahan masukan bagi masyarakat yang terkena dampak dalam pengadaan tanah untuk pemakaman umum di Indonesia dan pemerintah selaku lembaga yang berwenang dalam membuat kebijakan dan perencanaan dalam bidang pertanahan di Indonesia agar lebih teliti dan memperhatikan berbagai aspek dalam melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum.
3. Secara teoritis, penulisan ini diharapkan dapat menjadi bacaan pengembangan ilmu hukum terutama mengenai pengadaan tanah untuk menjaga sumber daya alam, kelestarian lingkungan hidup, kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat di Indonesia.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

2.1 Tanah

2.1.1 Pengertian Tanah

Indonesia adalah negara dengan kekayaan yang melimpah bagi makhluk hidup yang tinggal didalamnya baik sumber daya alam yang dapat diperbaharui (*renewable natural resources*) maupun sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui (*non-renewable natural resources*), sumber daya hayati dan sumber daya non-hayati. Salah satu sumber daya alam yang ada di Indonesia adalah tanah, Indonesia yang memiliki 139 gunung berapi membuat Indonesia tercatat sebagai negara nomor tiga di dunia setelah Amerika Serikat dan Rusia.⁹

Tanah mempunyai arti penting dalam kehidupan manusia karena mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat Indonesia untuk hidup dan kehidupan, sedangkan sebagai *capital asset* tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan.¹⁰ Sebagai *capitel asset* tanah telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi. Di satu sisi tanah harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat, secara lahir, batin, adil, dan merata, sedangkan di sisi yang lain juga harus dijaga kelestariannya.¹¹

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) yang dimaksud tanah adalah permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali. Sebagai dasar

⁹ I. D. N. Times and Ineu Nursetiawati, *IDN Times*, <https://www.idntimes.com/travel/destination/ineu-nursetiawati/5-negara-yang-memiliki-gunung-berapi-terbanyak-di-dunia-indonesia-c1c2>, diakses pada 10 Maret 2020, pukul 16.00

¹⁰ Herma Yulis, Aspek Hukum Hak pakai Atas Tanah Negara sebagai Objek Jaminan, *Hukum Bisnis*, Vol. 10, Jakarta, 2000, h 49. sebagaimana dikutip Sri Hajati dalam Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Bidang Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya berjudul *Restrukturisasi Hak atas Tanah dalam Rangka Pembaharuan Hukum Agraria Nasional*, pada hari Sabtu, tanggal 5 Maret 2005, h. 2.

¹¹ Abdurrahman, *Tentang dan Sekitar UUPA*, Alumni, Bandung, 1984, h. 227.

kepastian hukum terhadap tanah telah diatur dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dalam hal ini undang-undang memberikan batasan terhadap individu atau badan hukum untuk menguasai tanah sesuai hak, fungsi, wewenang, serta kewajiban sebagai subyek hukum melakukan perbuatan hukum terhadap tanah.

Pada masa penjajahan Belanda, tidak ada cabang Hukum Agraria, yang lazim adalah nama Hukum Tanah. Satu-satunya lembaga hukum tanah yang memakai istilah agraria adalah “*Agrarische Eigendoms Recht*” yang diatur dalam L.N No. 117 S 1870 atas dasar Pasal 51 I.S (*Indische Staatregeling*). Hak mana tidak kuasai oleh Buku II *Burgerlijk Wetboek*, kecuali kemungkinan pembebanan dengan hipotik, dan seterusnya tidak dikuasai *Beschikkingsrecht* desa (Ulayat). Ruang angkasa dan air, tidak termasuk di dalam pengertian Hukum Tanah. Perlembagaan Hukum Tanah dulu, masuk cabang Hukum Perdata, Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum Intergentil (Antar Golongan), dan Hukum Adat. Dengan demikian Hukum Agraria pada masa Penjajahan Belanda masih sempit, masih terbatas pada “tanah” saja. Hal tersebut sesuai dengan arti aslinya “*Agrarius*” (bahasa latin).¹²

Menurut R. Wiradiputra agraria berasal dari “*Ager*” (Bahasa Yunani, Grik Purba) atau “*Akker*” (Bahasa Belanda), yang artinya “Ladang”. Jadi Ilmu Agraria adalah Ilmu Ladang atau Ilmu Tanah secara yuridis yang penerapannya sesuai dengan hukum positif yang berlaku.¹³

Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA, pengertian agraria lebih luas daripada pengertian tanah, yang dimaksud Pasal 4 ayat (1) UUPA tanah hanyalah permukaan bumi saja namun meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, bahkan dalam batas-batas yang ditentukan juga ruang angkasa.

¹² Rizal Nugroho, “ Hukum Agraria Nasional: Bagian dari Materi Agraria ” , Fakultas Hukum Universitas Jember, 2018. h. 5.

¹³ *Ibid*, h. 6.

2.1.2 Macam-Macam Hak Atas Tanah

Pengusahakan suatu tanah memerlukan adanya hak-hak bagi yang menguasai sebidang tanah, dimana hak yang diberikan bertujuan untuk memberi batasan atau ruang lingkup bagi pemilik tanah dalam menguasai tanah, agar masyarakat tidak sewenang-wenang dalam memanfaatkan apa yang dihasilkan dari tanah.

Menurut Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 menyebutkan, hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (3) ialah;

- a. Hak milik, adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6;
- b. Hak guna usaha, adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana disebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan;
- c. Hak guna bangunan, adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun;
- d. Hak pakai, adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang, memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang ini;
- e. Hak sewa untuk bangunan, seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa;
- f. Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan, hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah;

- g. Hak guna air, hak guna air ialah hak memperoleh air untuk keperluan tertentu dan/atau mengalirkan air itu diatas tanah orang lain. Hak guna air, pemeliharaan dan penangkapan ikan selanjutnya akan diatur dengan peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah yang dimaksud isinya harus lengkap, mengandung ketentuan-ketentuan yang;¹⁴
- h. Memberikan hak kepada seseorang untuk memperoleh dan mengalirkan air yang ada di luar tanah miliknya, baik itu berasal dari sumber air, dari sungai maupun dari saluran induk air yang akan dialirkan melalui tanah-tanah milik orang lain untuk keperluan sawahnya, kolam-kolam ikan ataupun untuk keperluan rumah tangganya sendiri.
- i. Memberikan hak kepada seseorang untuk memelihara dan mengembangbiakkan ikan, baik ikan tawar maupun ikan air laut dan memberikan hak untuk melakukan penangkapan ikan laut di lepas pantai.
- j. Dan sebaiknya hak-hak ini hanya diberikan kepada warga negara Indonesia dan badan-badan hukum Indonesia yang didirikan khusus untuk keperluan-keperluan tersebut, seperti koperasi-koperasi, perseroan-perseroan terbatas (PT) dan lain-lain badan hukum Indonesia.
- k. Hak guna ruang angkasa, hak ini memberi wewenang untuk mempergunakan tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa guna usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan hal-hal lain yang bersangkutan dengan itu.

2.1.3 Syarat Hak Atas Tanah

Penguasaan tanah memerlukan hak-hak yang didapat sesuai atas fungsi tanah, dalam memperoleh hak tersebut dilakukan sebuah survei lokasi yang membuktikan bahwa penggunaan tanah tersebut sesuai dengan fungsi dan tujuannya. dilakukan hal tersebut agar nantinya ada kesesuaian antara data fisik di lapangan dan data yuridis yang terdaftar di Kantor Badan Pertanahan Nasional.

Pasal 19 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 menjelaskan, untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh

¹⁴ Bachsan Mustafa, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, Cet. 3, Bandung: Remadja Karya CV, 1988, h. 44.

wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 19 ayat (2) menyebutkan Pendaftaran tersebut meliputi:

- a. Pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 memiliki tujuan pendaftaran tanah yang pada dasarnya telah ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA, bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum dalam koridor pertanahan yang tujuan dari pendaftaran tanah telah dituangkan pada Pasal 3 dan 4 PP Nomor 24 Tahun 1997, yakni:

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.
2. Untuk menyediakan informasi.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Menurut Budi Harsono pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak milik Atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

2.2 Perluasan Tanah

2.2.1 Pengertian Perluasan Tanah

Jumlah penduduk yang terus bertambah pastinya diikuti tingkat kematian dan kebutuhan atas tanah juga sedangkan jumlah tanah tidak dapat bertambah akibatnya jumlah tanah dan penduduk tidak seimbang, negara yang dalam hal ini pemerintah dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut UUD NRI 1945 secara konstitusional memiliki hak

menguasai negara yang dituangkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945.¹⁵ Pengadaan tanah sebagai upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah guna memecahkan masalah kebutuhan tanah yang tinggi dapat dilakukan untuk kepentingan umum sesuai Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945.

Berdasarkan Pasal 18 UUPA yang berbunyi “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang”.

Memori penjelasan Pasal 18 UUPA menyebutkan bahwa dalam pelaksanaan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah, dapat diambil unsur-unsur dalam ketentuan tersebut, yakni:¹⁶

1. Untuk kepentingan umum (kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dan rakyat).
2. Ganti rugi yang layak.
3. Menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Selanjutnya, pada Pasal 3 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang berbunyi “Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang berhak”.

Dengan demikian yang dimaksud Perluasan Tanah sama artinya dengan Pengadaan Tanah, yakni penambahan atau perluasan areal tanah yang akan digunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum, dengan adanya ganti rugi atas tanah yang digunakan oleh negara dalam hal ini pemerintah, pejabat negara yang berwenang sebagai pelaksana undang-undang.

2.2.2 Aspek-Aspek Perluasan Tanah

Meningkatnya kebutuhan tanah dalam mengikuti perkembangan jumlah

¹⁵ Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Cet. 1, Malang: Banyumedia, 2007, h. 19.

¹⁶ *Ibid*, h. 69.

penduduk, hal tersebut menjadi faktor bertambahnya pembangunan di Indonesia. Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, bahwa bumi,air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Selanjutnya hak menguasai dari negara yang dimaksud dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (2), memberi wewenang untuk: a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa; b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan angkasa; c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.¹⁷

Salah satu dasar penting melaksanakan tujuan pokok dari UUPA diletakkan dalam Pasal 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 bahwa hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Tanah sebagai kebutuhan pokok yang tidak terlepas dengan kegiatan atau aktivitas yang dilakukan masyarakat diatas tanah itu, maka haruslah dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara efektif. Jadi yang dimaksud oleh Pasal 6 UUPA bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial” artinya tanah itu harus dipergunakan sesuai dengan keadaan tanahnya dan sifat dari haknya dan tidak dapat dibenarkan pemakaian tanah secara merugikan dan bertentangan dengan kepentingan masyarakat.¹⁸

Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, pencabutan hak atas tanah adalah pengambilalihan tanah milik warga masyarakat atau pemegang hak atas tanah oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, secara paksa yang mengakibatkan hak atas tanah tersebut menjadi hapus tanpa pemegang hak atas tanah melakukan pelanggaran atau lalai dalam memenuhi kewajiban hukum,

¹⁷ A. A. Oka dan Hasanudin, *Tanah dan Pembangunan: Tinjauan dari segi Yuridis dan Politis*, Cet. 1, Denpasar: Pustaka Manikgeni, 1997, h. 2.

¹⁸ Bachsan Mustafa, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, Cet. 3, Bandung: Remadja Karya CV,1988, h. 20.

pencabutan hak atas tanah dilakukan dengan keputusan presiden disertai ganti rugi yang layak.¹⁹

Pengadaan tanah juga dapat dilakukan melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah (Pasal 1 ayat (5) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 6 Tahun 2004). Adapun pokok-pokok kebijakan yang tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 *juncto* Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 6 Tahun 2004 yang perlu mendapatkan perhatian adalah sebagai berikut:²⁰

1. Adanya Kebutuhan untuk Kepentingan Umum;
2. Adanya Pelepasan atau Penyerahan Hak atas Tanah;
3. Adanya Prinsip Penghormatan Terhadap Hak;
4. Adanya Keharusan sesuai Rencana Taata Ruang Wilayah (RTRW) atau Ruang Wilayah atau Kota (RW/K);
5. Tidak digunakan untuk Mencari Keuntungan.

2.2.3 Faktor Perluasan Tanah

Perencanaan pembangunan untuk kepentingan umum pastinya memerlukan dukungan dari berbagai pihak, dimaksud pihak ialah masyarakat yang tanahnya akan digunakan negara (pemerintah) bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pemerintah tentu dalam melakukan perencanaan telah melihat situasi dan kondisi daerah yang akan dilakukan pembangunan tersebut, adapun beberapa faktor yang timbul dari perluasan tanah/pengadaan tanah untuk pembangunan, yakni:²¹

1. Peningkatan jumlah penduduk yang tinggi, terjadi penyebaran penduduk tidak merata dengan diikuti penggunaan tanah yang tidak efisien dan tidak sesuai peruntukkannya, penggunaan tidak teratur dengan memaksakan kemampuan

¹⁹ Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Cet. 1, Malang: Banyumedia, 2007, h. 26.

²⁰ *Ibid*, h. 27.

²¹ A. A. Oka dan Hasanudin, *Tanah dan Pembangunan: Tinjauan dari segi Yuridis dan Politis*, Cet. 1, Denpasar: Pustaka Manikgeni, 1997, h. 37.

tanah dapat menimbulkan risiko sumber daya alam dan keselamatan lingkungan hidup.

2. Persediaan tanah di kota-kota besar semakin tidak seimbang dengan kebutuhan berbagai kepentingan. Akibatnya sering terjadi monopoli tanah oleh orang-orang ekonomi kuat yang dalam hal ini merugikan mereka yang ekonomi lemah.
3. Kepemilikan tanah dan penguasaan tanah yang melibihi batas maksimum yang ditentukan oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, dampak dari hal tersebut akan dirasakan mereka yang ekonomi lemah, yang tidak memiliki tanah untuk dikuasainya mereka merupakan para petani penggarap, buruh tani atau petani lainnya.
4. Penyuluhan rencana pembangunan atau kebijakan yang dikeluarkan dirasa kurang oleh masyarakat daerah atau pelosok desa, sehingga timbul masalah yaitu partisipasi serta peran dari masyarakat dalam pembangunan.
5. Penggunaan tanah yang tidak sesuai peruntukannya, tidak teratur, serta fungsi daripada tanah mengakibatkan kesejahteraan dan kemakmuran kurang dirasakan masyarakat (ekonomi lemah).

2.3 Tanah Pemakaman

Manusia lahir ke dunia diatas tanah dan mati meninggalkan dunia kembali ke tanah, pemakaman merupakan hal yang pasti akan dialami setiap individu di dunia. Sebagai tempat peristirahatan dengan melalui proses yang sesuai dengan kepercayaan atau keyakinan setiap individu.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yang dimaksud pemakaman adalah tempat mengubur, pekuburan, proses, cara, perbuatan memakamkan. Jadi yang dimaksud pemakaman merupakan proses atau cara jenazah seseorang dikubur kedalam sebidang tanah sedalam 1.5 (satu setengah) meter menurut Pasal 4 ayat (3) PP No. 87 Tahun 1987 dan prosesnya sesuai dengan keyakinan atau kepercayaan yang dianut oleh yang bersangkutan.

Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 ada beberapa macam pemakaman, yakni:²²

- a. 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 Tingkat II atau Pemerintah Desa.
- b. Tempat Pemakaman Bukan Umum, adalah areal tanah yang disediakan untuk keperluan pemakaman jenazah yang pengelolaannya dilakukan oleh badan sosial dan/atau badan keagamaan.
- c. Tempat Pemakaman Khusus, adalah areal tanah yang digunakan untuk tempat pemakaman yang karena faktor sejarah dan faktor kebudayaan mempunyai arti khusus.

Dalam pemilihan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum khususnya tanah untuk pemakaman, pemerintah perlu memperhatikan adanya ketentuan-ketentuan yang telah diatur sebagai dasar untuk melakukan perencanaan, persiapan, serta pelaksanaannya. Tujuannya menyediakan tanah untuk pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan, kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat. Adapun asas dan tujuan dari pengadaan tanah menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yakni:²³

- a. Kemanusiaan;
- b. Keadilan;
- c. Kemanfaatan;
- d. Kepastian;
- e. Keterbukaan;
- f. Kesepakatan;
- g. Kesejahteraan;
- h. Keberlanjutan; dan

²² Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan Dan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman.

²³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

i. Keselarasan.

Asas dan tujuan yang lain juga disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah meliputi keterpaduan, berdayaguna dan berhasilguna, serasi, selaras, seimbang, berkelanjutan, keterbukaan, persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum.

Dalam mewujudkan asas dan tujuan yang telah ditentukan oleh undang-undang bagi pembangunan untuk kepentingan umum, hal tersebut sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012, yakni:

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah;
- b. Rencan Pembangunan Nasional/Daerah;
- c. Rencana Strategis; dan
- d. Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah.

Menurut Pasal 2 ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1987 Tentang Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman dalam hal pemilihan lokasi tanah areal pemakaman dengan ketentuan-ketentuan sebagai berikut;²⁴

- a. Tidak berada dalam wilayah yang padat penduduknya;
- b. Menghindari penggunaan tanah yang subur;
- c. Memperhatikan keserasian dan keselarasan lingkungan hidup;
- d. Mencegah pengrusakan tanah dan lingkungan hidup;
- e. Mencegah penyalahgunaan tanah yang berlebih-lebihan.

2.4 Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

2.4.1 Pengertian Pengadaan Tanah

Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Secara garis besar dikenal ada 2 (dua) jenis pengadaan tanah, pertama pengadaan tanah oleh pemerintah untuk kepentingan umum sedangkan yang kedua pengadaan tanah untuk kepentingan swasta yang meliputi kepentingan komersial dan bukan komersial atau bukan sosial. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh

²⁴ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1987 Tentang Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman.

pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Di luar itu, pengadaan tanah dilakukan dengan cara jual beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati.²⁵

Istilah pengadaan tanah dipergunakan pertama kali di dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) pengadaan tanah didefinisikan sebagai berikut:²⁶

“Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanah tersebut”.

Definisi pengadaan tanah diubah kembali dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3)

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum:²⁷

“Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah”

Pengertian pengadaan tanah ini kemudian diubah dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) sebagai berikut:²⁸

“Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah”.

²⁵ Maria S.W Soemardjono, *Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Jakarta. PT. Kompas, 2009, h 74.

²⁶ Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

²⁷ Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebelum adanya perubahan.

²⁸ Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Menurut Mudakir Iskandar dalam bukunya menyebutkan bahwa Pengadaan tanah mempunyai 3 unsur penting yaitu:²⁹

1. Kegiatan untuk mendapatkan tanah, dalam rangka pemenuhan lahan pembangunan untuk kepentingan umum;
2. Pemberian ganti rugi kepada yang terkena kegiatan pengadaan tanah;
3. Pelepasan hubungan hukum dari pemilik tanah kepada pihak lain.

Dalam Peraturan Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum diatur asas-asas dalam pengadaan tanah yaitu, asas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan. Tujuan pengadaan tanah adalah untuk menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat. Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dalam hal ini sebagai pejabat yang bertanggung jawab menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum. Pemerintah sebagai perpanjangan tangan rakyat memiliki wewenang untuk mengatur dan menjamin tersedianya tanah untuk kemudian dari pengadaan tanah tersebut manfaatnya dapat dirasakan oleh seluruh rakyat. Proses pengadaan tanah terkait dengan penetapan lokasi yang akan terkena kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum harus sesuai dengan RTRW, Rencana Pembangunan Nasional/Daerah, rencana strategis, rencana kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah.

Secara normatif pengadaan tanah menempatkan kepentingan umum/kepentingan masyarakat dengan kepentingan pemerintah berjalan dengan seimbang. Pada hakikatnya pengadaan tanah merupakan kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada pihak yang memiliki hak atas tanah yang akan dilakukan pengadaan.

²⁹ Mudakir Iskandar, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Jakarta, Jala Permata Aksara, 2010, h 2.

2.4.2 Asas-Asas Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum

Pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan bagi kepentingan umum melalui pencabutan hak atau pelepasan hak atas tanah milik masyarakat seharusnya diatur dalam suatu undang-undang yang mencerminkan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Kepemilikan seseorang atas tanah merupakan suatu hak yang bersifat keperdataan dan hak-hak ekonomi yang substansinya didasarkan atas asas-asas hukum yang berlaku. Asas-asas tersebut dimaksudkan untuk melindungi hak setiap orang atas tanahnya agar tidak dilanggar atau dirugikan ketika berhadapan dengan keperluan negara atas tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.³⁰ Untuk Pengadaan tanah dalam bentuk pelepasan hak atau pembebasan tanah juga harus didasarkan pada asas-asas hukum yang berlaku, yaitu :

- a. Asas Kemanusiaan, dimaksudkan pengadaan tanah harus memberikan perlindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional. Perlindungan terhadap hak asasi manusia, harkat dan martabat dilakukan secara proporsional dalam undang-undang. Artinya perlindungan terhadap hak asasi manusia tidak hanya diberikan kepada pemegang hak atas tanah yang tanahnya akan diambil oleh negara untuk kepentingan umum, akan tetapi perlindungan juga diberikan kepada kepentingan masyarakat secara luas, yakni untuk kepentingan umum. Asas kemanusiaan menghendaki adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga negara secara proporsional.
- b. Asas keadilan, maksudnya dalam pengadaan tanah harus memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik. Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang berangkat dari nilai-nilai moral manusia. Keadilan merupakan konsep filsafat yang mengandung pengertian yang abstrak. Hukum

³⁰ Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Malang. Cetakan Ke-1. Bayumedia, 2007, h 29.

selalu menginginkan terwujudnya idea hukum tertentu. Tujuan hukum untuk sebagian terletak dalam merealisasikan keadilan, disamping untuk ketertiban, perdamaian, harmoni, predikibilitas, dan kepastian hukum. Dalam pengadaan tanah asas keadilan diletakkan sebagai dasar penentuan bentuk dan besarnya ganti kerugian yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah yang tanahnya diambil untuk kepentingan umum. Asas keadilan menunjukkan bahwa dalam pengadaan tanah harus memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.

- c. Asas Kemanfaatan, maksudnya adalah hasil pengadaan tanah mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara. Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum pada Asasnya harus memberikan manfaat bagi pihak yang membutuhkan tanah dan masyarakat yang tanahnya dilepaskan untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat terwujud sehingga pembangunan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana yang ditentukan. Disamping itu pemilik tanah diberikan ganti kerugian yang layak atau diberikan tanah pengganti dan pemukiman kembali sehingga kehidupannya lebih baik dari sebelumnya.
- d. Asas Kepastian, maksudnya adalah memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak. Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus memenuhi asas kepastian hukum, yakni dilakukan dengan cara yang diatur dalam perundang-undangan dimana semua pihak dapat mengetahui dengan pasti hak dan kewajibannya masing-masing. Disamping itu, kepastian hukum juga harus tertuju terhadap pemberian ganti rugi kepada pemilik tanah yang telah menderita kerugian atas lepasnya hak atas tanahnya akibat diambil oleh pemerintah untuk pembangunan, pada sisi yang lain pihak yang membutuhkan tanah juga harus memperoleh kepastian untuk dapat menikmati atau mengusahakan tanah tersebut tanpa mendapat gangguan dari pihak

manapun. Menurut Boedi Harsono asas kepastian hukum dalam pengadaan tanah mempunyai makna penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus ada landasan haknya.

- e. Asas Keterbukaan, maksudnya adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan dengan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah. Peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dikomunikasikan kepada masyarakat agar masyarakat memperoleh pengetahuan mengenai isi dari peraturan tersebut, demikian pula mengenai rencana pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dikomunikasikan kepada pemilik tanah mengenai tujuan peruntukan tanah dan besarnya ganti kerugian, serta tata cara pembayaran ganti kerugian, dan keseluruhan proses administrasi atas pelepasan tanah tersebut, hal ini dimaksudkan untuk agar tidak ada kebohongan diantara para pihak.
- f. Asas Kesepakatan, maksudnya adalah proses pengadaan tanah dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama". Setiap kegiatan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum harus didasarkan pada kesepakatan para pihak, kesepakatan dilakukan atas dasar kesesuaian kehendak kedua belah pihak tanpa ada unsur paksaan, kekhilafan maupun penipuan serta dilakukan dengan iktikad baik. Hal ini dilakukan karena hubungan antara kedua belah pihak adalah hubungan keperdataan yang berasal dari perjanjian sehingga semua unsur kesepakatan sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdara harus terpenuhi. Apabila dalam pencapaian kesepakatan terdapat unsur kekhilafan, paksaan atau penipuan maka kesepakatan tersebut dapat dibatalkan. Penipuan dalam pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum dapat terjadi, misalnya jika semula tujuan pengadaan tanah adalah untuk kepentingan umum yang non komersil, namun dalam praktik ternyata tanah tersebut diperuntukkan untuk kepentingan swasta yang bersifat komersil, misalnya untuk real estate, plaza, apartemen, lapangan golf dan lain-lain.

- g. Asas Keikutsertaan, maksudnya adalah dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan. Peran serta semua pihak yang terkait secara aktif dalam proses pengadaan tanah akan menimbulkan rasa memiliki dan dapat memperkecil kemungkinan timbulnya penolakan terhadap kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum. Para pemilik tanah dan masyarakat yang terkena dampak dilibatkan dalam tahap pengumpulan data, perencanaan pemukiman kembali (resettlement), dan dalam pelaksanaan proyek. Komunikasi dan konsultasi dengan pihak terkait dilakukan secara intensif dan berkesinambungan untuk saling memberi masukan. Perwujudan asas keikutsertaan dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 dicantumkan dalam Pasal 57 yang menyebutkan: “Dalam penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, masyarakat dapat berperan serta antara lain; memberikan masukan secara lisan atau tertulis mengenai pengadaan tanah; dan memberikan dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah”.
- h. Asas Kesejahteraan, maksudnya adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus diupayakan untuk memperbaiki taraf hidup masyarakat yang terkena dampak pembangunan.
- i. Asas Keberlanjutan, maksudnya adalah kegiatan pembangunan dapat berlangsung secara terus menerus, berkesinambungan, untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Asas keberlanjutan dimaksudkan bahwa pengelolaan sumber daya alam dikelola untuk memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa menghilangkan fungsi dan kelestarian lingkungan hidup, sehingga dapat memenuhi kebutuhan generasi yang akan datang. Dalam istilah lain pembangunan yang berkelanjutan dikenal dengan pembangunan berwawasan lingkungan (sustainable development), yang merupakan strategi pengelolaan sumber daya alam yang mempunyai komitmen terhadap kelestarian mutu dan fungsi lingkungan. Konsep pembangunan berkelanjutan sebagai upaya untuk

mengoptimalkan manfaat sumber daya alam dan sumber daya manusia dengan menyerasikan sumber daya alam dan sumber daya manusia dengan pembangunan.

- j. Asas Keselarasan, maksudnya adalah penjelasan Pasal 2 huruf j menyebutkan: Asas keselarasan adalah bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.³¹

2.4.3 Tata Cara Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Prosedur pengadaan tanah ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dilakukan dengan tahapan-tahapan sebagai berikut :

- a. Perencanaan, mengenai perencanaan diatur dalam Pasal 14, dan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Dalam rangka perencanaan untuk memperoleh tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Instansi pemerintah yang memerlukan tanah membuat perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut ketentuan peraturan perundang-undangan. Perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 disusun dalam bentuk dokumen perencanaan pengadaan tanah, yakni memuat:³²
1. Maksud dan tujuan pembangunan;
 2. Kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah;
 3. Letak tanah;
 4. Luas tanah yang dibutuhkan;
 5. Gambaran umum status tanah;
 6. Perkiraan waktu pelaksanaan pengadaan tanah;
 7. Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;
 8. Perkiraan nilai tanah; dan
 9. Rencana penganggaran.

³¹ Muwahid, "Prinsip-prinsip pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum", Al Hikmah Jurnal Studi Keislaman, Volume 6, Nomor 1 Maret 2016, h 5-15.

³² Lihat Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

- b. Persiapan, instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 melaksanakan:³³
1. Pemberitahuan rencana pembangunan;
 2. Pendataan awal lokasi rencana pembangunan; dan
 3. Konsultasi publik rencana pembangunan.
- c. Pelaksanaan, berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada lembaga pertanahan. Pelaksanaan pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :³⁴
1. Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
 2. Penilaian ganti kerugian;
 3. Musyawarah penetapan ganti kerugian;
 4. Pemberian ganti kerugian; dan
 5. Pelepasan tanah instansi.
- d. Penilaian ganti kerugian, lembaga pertanahan menetapkan penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lembaga pertanahan mengumumkan penilai yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud untuk melaksanakan penilaian objek pengadaan tanah. Penilai yang ditetapkan wajib bertanggung jawab terhadap penilaian yang telah dilaksanakan. Pelanggaran yang ditetapkan terhadap kewajiban penilai dikenakan sanksi administratif dan/atau pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya tata cara pengadaan tanah juga diatur dalam Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yakni:

³³ Lihat Pasal 16 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

³⁴ Lihat Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

- a) Perencanaan, diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 4 yang selanjutnya disusun dalam bentuk dokumen perencanaan Pengadaan Tanah oleh instansi yang memerlukan tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yakni memuat:
1. Maksud dan tujuan rencana pembangunan;
 2. Kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Prioritas Pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1);
 3. Letak tanah;
 4. Luas tanah yang dibutuhkan;
 5. Gambaran umum status tanah;
 6. Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah;
 7. Perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;
 8. Perkiraan nilai tanah; dan
 9. Rencana penganggaran.

Persiapan, Gubernur membentuk Tim Persiapan dalam waktu paling lama 2 (dua) hari kerja setelah dokumen perencanaan sebagaimana dimaksud Pasal 5 ayat (1) diterima secara resmi oleh Gubernur. Tim Persiapan memiliki tugas, yakni:³⁵

1. Melaksanakan pemberitahuan rencana pembangunan;
2. Melakukan pendataan awal lokasi rencana pembangunan;
3. Melaksanakan Konsultasi Publik rencana pembangunan;
4. Menyiapkan Penetapan Lokasi pembangunan;
5. Mengumumkan Penetapan Lokasi pembangunan untuk kepentingan umum; dan
6. Melaksanakan tugas lain yang terkait persiapan Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum yang ditugaskan oleh gubernur.

³⁵ Lihat Pasal 8 ayat (2) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

- b) Pelaksanaan, diselenggarakan oleh Kepala BPN (Badan Pertanahan Nasional) dengan membentuk susunan keanggotaan berdasarkan Pasal 49 ayat (3) dan Pasal 51 ayat (2). Pelaksanaan Pengadaan dimaksud, yakni meliputi:³⁶
1. Penyiapan pelaksanaan;
 2. Inventarisasi dan Identifikasi;
 3. Penetapan Penilai;
 4. Musyawarah Penetapan Bentuk Ganti Kerugian;
 5. Pemberian Ganti Kerugian;
 6. Pemberian Ganti Kerugian Dalam Keadaan Khusus;
 7. Penitipan Ganti Kerugian;
 8. Pelepasan Objek Pengadaan Tanah;
 9. Pemutusan Hubungan Hukum antara Pihak yang Berhak dengan Objek Pengadaan Tanah;
 10. Pendokumentasian Peta Bidang, Daftar Nominatif dan Data Administrasi Pengadaan Tanah.
- c) Penyerahan hasil, Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah menyerahkan hasil Pengadaan Tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah disertai data Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 110, paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak pelepasan hak Objek Pengadaan Tanah.³⁷

2.4.4 Kepentingan Umum

Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menentukan bahwa “kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.³⁸ Huybers dalam bukunya Filsafat Hukum dan Lintasan Sejarah mendefinisikan kepentingan umum adalah kepentingan masyarakat

³⁶ Lihat Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

³⁷ Lihat Pasal 112 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

³⁸ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

sebagai keseluruhan yang memiliki ciri-ciri tertentu antara lain menyangkut perlindungan hak-hak individu sebagai warga negara dan menyangkut pengadaan serta pemeliharaan sarana publik dan pelayanan publik. Sedangkan menurut pendapat John Salindeho, kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan Hankamnas atas dasar azas-azas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara.³⁹

Berdasarkan uraian di atas kiranya dapat dirumuskan bahwa yang dimaksud kepentingan umum adalah meliputi: kepentingan bangsa, kepentingan negara, kepentingan bersama rakyat, kepentingan pembangunan. Maria Sumardjono menyatakan bahwa “kepentingan umum selain harus memenuhi “peruntukannya” juga harus dapat dirasakan “kemanfaatannya”. Pemenuhan unsur pemanfaatan tersebut agar dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan/atau secara langsung. Selain itu, juga perlu ditentukan “siapakah” yang dapat melaksanakan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum tersebut. Hal tersebut dilakukan untuk mencegah terjadinya penyelewengan dalam konsep kepentingan umum.⁴⁰

³⁹ John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Jakarta. Sinar Grafika. 1987, h 40.

⁴⁰ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Yogyakarta. Mitra Kebijakan Pertanahan Indonesia, 2004, h 7.

BAB III

METODE PENELITIAN

Penelitian hukum adalah suatu kegiatan know-how dalam ilmu hukum, bukan sekedar know-about. Penelitian hukum dilakukan untuk mencari suatu pemecahan atas isu hukum yang ada. Maka dari itu, dibutuhkan kemampuan untuk mengidentifikasi masalah hukum, melakukan penalaran hukum, menganalisis masalah yang dihadapi yang kemudian dapat memberikan pemecahan atas masalah tersebut. Seperti apa yang telah disampaikan oleh Cohen, bahwa suatu kegiatan penelitian hukum merupakan proses menemukan hukum yang berlaku dan tumbuh berkembang dalam kegiatan hidup masyarakat.⁴¹

Penelitian hukum juga memiliki fungsi untuk mendapatkan sebuah kebenaran.⁴² Untuk mendapatkan kebenaran dan tercipta suatu karya tulis ilmiah yang sistematis dan terarah serta sesuai dengan kaidah hukum, maka dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

3.1 Tipe Penelitian

Suatu penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum, termasuk doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang sedang dihadapi. Penulisan skripsi ini menggunakan pendekatan yang bersifat yuridis normatif. Metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum kepastasaan adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada. Tahapan pertama penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum obyektif (norma hukum), yaitu dengan mengadakan penelitian terhadap masalah hukum. Tahapan kedua penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum subjektif (hak dan

⁴¹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Ed Revisi, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2016. h. 60.

⁴²*Ibid.* h. 20.

kewajiban).⁴³ Fokus penelitian adalah sistematika dari perangkat kaedah hukum yang terhimpun didalam kodifikasi atau peraturan erundang-undangan yang ada hubungannya dengan perlindungan hukum bagi para pihak dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum ditinjau dari segi yuridisnya.

3.2 Pendekatan Masalah

Penelitian hukum memiliki beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk mencari jawabanya. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum adalah pendekatan undang-undang (*statue approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komporatif (*comporatif approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁴⁴ Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian skripsi ini ada 3 (tiga), yang meliputi:⁴⁵

- a. Pendekatan undang-undang (*statue approach*), pendekatan undang–undang yang dilakukan dengan menelaah semua undang–undang dan regulasi yang dikaitkan dengan isu hukum yang sedang ditangani;
- b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan Konseptual merupakan suatu pandangan–pandangan dan doktrin–doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, dengan mempelajari hal tersebut, peneliti akan menemukan ide–ide yang melahirkan pengertian hukum, konsep–konsep hukum, dan asas–asas hukum yang relevan dengan isu hukum yang dihadapi. Pemahaman ini yang digunakan penulis dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.
- c. Pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan kasus mengkaji *rati decidendi* atau *reasoning*. Yaitu pertimbangan pengadilan untuk sampai kepada suatu putusan. Baik keperluan praktik maupun kajian akademis. *Reasoning* tersebut

⁴³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009, h. 13–14.

⁴⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Ed Revisi, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2016, h 133.

⁴⁵ *Ibid*, h 177-178.

merupakan referensi bagi penyusunan argumentasi dalam pemecahan isu hukum. Perlu dikemukakan disini bahwa pendekatan kasus tidak sama dengan studi kasus. Didalam pernekdatan kasus, beberapa kasus ditelaah untuk referensi bagi suatu isu hukum.

3.3 Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum adalah bagian terpenting dalam penelitian hukum, untuk memecahkan isu hukum maka digunakan bahan hukum sebagai sumber dari penelitian.⁴⁶ Bahan penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber penelitian hukum yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder serta bahan non hukum. Bahan-bahan penelitian hukum ini diperoleh melalui:

3.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat berupa Peraturan Perundang-Undangan, antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- c. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman.
- d. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- e. Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 18 Tahun 1999 tentang Penetapan Lokasi Pemakaman Umum Dalam Satu Kawasan Di Kelurahan Keputih dan Kelurahan Medokan Semampir Kecamatan Sukolilo Wilayah Surabaya Timur Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.
- f. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman dan Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah.
- g. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

⁴⁶ Dyah Octorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum*(Legal Research, Jakarta: Sinar Grafik, 2014, h. 48.

- h. Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- i. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- j. Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- k. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

3.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yakni bahan yang berkaitan dengan bahan hukum primer serta dapat membantu dalam menganalisis dan memahami bahan hukum primer berupa buku-buku hukum yang ditulis oleh para ahli hukum, kamus hukum, ensiklopedia hukum, jurnal-jurnal hukum, komentar undang-undang serta komentar putusan pengadilan dan lain sebagainya.⁴⁷

3.3.3 Bahan Non Hukum

Disamping bahan hukum dalam penelitian hukum dapat menggunakan bahan non hukum, penggunaan bahan ini hanya meliputi bahan yang relevan dengan topik penelitian. Penggunaan bahan non hukum bersifat fakultatif, penggunaannya hanya sekedar memperkuat argumen peneliti mengenai isu hukum yang di ketengahkan, selain itu penggunaan bahan non hukum tidak boleh dominan.⁴⁸ Misalnya majalah, media massa, kamus hukum, internet, ensiklopedia dan sebagainya.

⁴⁷ *Ibid*, h. 52.

⁴⁸ *Ibid*, h. 109.

3.4 Analisis Bahan Hukum

Di dalam melakukan penelitian hukum dilakukan langkah-langkah yaitu:⁴⁹

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminasi hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum;
2. Mengumpulkan bahan hukum dan bahan non hukum yang memiliki relevansi;
3. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan yang telah dikumpulkan;
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum;
5. Memberikan presepsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun dalam kesimpulan.

Hasil dari analisa bahan hukum tersebut selanjutnya dibahas untuk menghasilkan generalisasi sehingga memberikan pemahaman dari permasalahan yang dimaksudkan.

⁴⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Ed Revisi, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2016, h. 213.

BAB IV PEMBAHASAN

4.1 Ratio Legis Perluasan Tanah Pemakaman Umum di Kota Surabaya oleh Pemerintah Kota Surabaya

Kegiatan pengadaan tanah yang saat ini gencar dilakukan oleh pemerintah sangatlah memiliki dampak yang cukup baik bagi pembangunan kepentingan umum untuk fasilitas umum sarana dan prasarana yang memadai bagi masyarakat pada umumnya, fasilitas umum saat ini diperlukan oleh masyarakat guna memenuhi tingkat kemakmuran yang baik. Terwujudnya kegiatan pengadaan tanah dapat dilakukan dengan cara melakukan pembebasan tanah dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis dan adil yang telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum maksud dari ketiga prinsip tersebut adalah :

1. Prinsip kemanusiaan, setiap hal yang telah diatur dan dilaksanakan oleh perundang-undangan harus dapat mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proposional.
2. Prinsip demokratis, adanya pengakuan dari pemerintah terhadap masyarakat pada umumnya yang dapat ikut dan berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan
3. Prinsip adil, segala kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah haruslah dapat dirasakan dan dimiliki oleh setiap masyarakat secara merata di semua sektoral.

Menurut Mudakir Iskandar dalam bukunya menyebutkan bahwa Pengadaan tanah mempunyai 3 unsur penting yaitu:⁵⁰

1. Kegiatan untuk mendapatkan tanah, dalam rangka pemenuhan lahan pembangunan untuk kepentingan umum;

⁵⁰ Mudakir Iskandar, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Jakarta, Jala Permata Aksara, 2010, h 2.

2. Pemberian ganti rugi kepada yang terkena kegiatan pengadaan tanah;
3. Pelepasan hubungan hukum dari pemilik tanah kepada pihak lain.

Menurut Maria S.W. Sumardjono, Pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada umumnya berkisar pada tiga permasalahan pokok, yakni batasan kepentingan umum, mekanisme penaksiran harga tanah dan ganti kerugian, serta tata cara pengadaan tanah yang harus ditempuh. Selanjutnya dikatakan, pada umumnya terdapat dua cara untuk mengungkapkan tentang doktrin-doktrin yang berlaku bagi kepentingan umum ini, yakni berupa:⁵¹

1. Pedoman umum yang secara umum menyebutkan bahwa pengadaan tanah harus berdasarkan alasan-alasan kepentingan umum. Istilah-istilah yang sering digunakan secara bergantian untuk mengungkapkan tentang kepentingan umum atau *public* sering disebut sebagai *social*, *general*, *common*, atau *collective*. Adapun untuk istilah kepentingan atau *purpose* sering diganti dengan *need*, *interest*, *function*, *utility*, atau *use*. Sesuai sifatnya sebagai pedoman, maka hal ini memberikan kebebasan bagi eksekutif untuk menyatakan suatu proyek memenuhi syarat untuk kepentingan umum dengan menafsirkan pedoman tersebut.
2. Penyebutan untuk kepentingan umum dalam suatu daftar kegiatan yang secara jelas mengidentifikasi tujuannya sekolah, jalan, bangunan-bangunan pemerintah, tempat pemakaman umum dan sebagainya dan oleh peraturan perundang-undangan dipandang bermanfaat untuk umum. Segala kegiatan di luar yang tercantum dalam daftar tersebut tidak dapat dijadikan alasan untuk pengadaan tanah.

Berdasarkan pandangan tersebut diatas, dapat ditarik pemahaman bahwa terdapat batasan-batasan yang dapat dikategorikan sebagai kepentingan umum. Dalam pengertian setiap kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh pihak pemerintah tidak senantiasa berkategori sebagai pembangunan untuk kepentingan umum. Oleh karena itu, urgensi untuk membatasi pemahan kepentingan umum sangatlah tepat dirinci melalui peraturan perundang-undangan

⁵¹ Maria S.W Soemardjono, *Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Jakarta. PT. Kompas, 2009, h 240-241.

yang pada dasarnya pola pembangunan nasional haruslah direncanakan, dipersiapkan, dilaksanakan secara integrasi, dan berkelanjutan, yang pada akhirnya dilakukan pengevaluasian. Pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas karena pada dasarnya kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat dengan memperhatikan dari segi sosial, politik, psikologis, dan atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara. Disebutkan bahwa dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 menyatakan bahwa: Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dan rakyat maka hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang. Didalam pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 mengatur tentang pencabutan hak sebagai berikut :

1. Harus ada unsur kepentingan umum;
2. Hak atas tanah yang dapat dicabut;
3. Harus dengan adanya suatu ganti rugi;
4. Layak; dan
5. Melalui cara-cara yang diatur lebih dahulu dengan suatu undang-undang.

Terdapat tiga pranata hukum yang mengatur mengenai pengambilan tanah-tanah warga negara untuk keperluan pembangunan kepentingan umum, yaitu meliputi :

1. Pengadaan tanah;
2. Pelepasan atau penyerahan tanah; dan
3. Pencabutan hak atas tanah.

Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan yang mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Adapun pelepasan adalah kegiatan melepaskan hubungan antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar

musyawarah. Sedangkan pencabutan merupakan langkah terakhir yang dapat dilakukan akibat dari belum adanya kesepakatan diantara pemegang hak dengan pemerintah terkait pemberian ganti kerugian. Kegiatan pengadaan tanah, pelepasan tanah, maupun pencabutan hak atas tanah tidak terlepas dari berbagai permasalahan mengenai status tanah yang akan dilakukan pengadaan tanah. Salah satunya tanah yang digunakan untuk pembangunan tempat pemakaman umum pemerintah/pemerintah daerah di Kota Surabaya, Menurut Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tanah untuk kepentingan umum digunakan untuk pembangunan meliputi:

- a. Pertahanan dan keamanan nasional;
- b. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. Jaringan telekomunikasi dan infomatika Pemerintah;
- h. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. Rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j. Fasilitas keselamatan umum;
- k. Tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- l. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. Cagar alam dan cagar budaya;
- n. Kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. Prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. Prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- r. Pasar umum dan lapangan parkir umum.

Dalam pemilihan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum khususnya tanah untuk pemakaman, pemerintah perlu memperhatikan adanya ketentuan-ketentuan yang telah diatur sebagai dasar untuk melakukan perencanaan, persiapan, serta pelaksanaannya. Tujuannya menyediakan tanah untuk pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan, kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat. Adapun asas dan tujuan dari pengadaan tanah menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yakni:⁵²

- a. Kemanusiaan;
- b. Keadilan;
- c. Kemanfaatan;
- d. Kepastian;
- e. Keterbukaan;
- f. Kesepakatan;
- g. Kesejahteraan;
- h. Keberlanjutan; dan
- i. Keselarasan.

Menurut Pasal 2 ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1987 Tentang Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman dalam hal pemilihan lokasi tanah areal pemakaman dengan ketentuan-ketentuan sebagai berikut;⁵³

Tanah mempunyai arti penting dalam kehidupan manusia karena mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat Indonesia untuk hidup dan kehidupan, sedangkan sebagai *capital asset* tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan.⁵⁴ Sebagai *capitel asset*

⁵² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

⁵³ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1987 Tentang Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman.

⁵⁴ Herma Yulis, Aspek Hukum Hak pakai Atas Tanah Negara sebagai Objek Jaminan, *Hukum Bisnis*, Vol. 10, Jakarta, 2000, h 49. sebagaimana dikutip Sri Hajati dalam Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Bidang Hukum Pada Fakultas Hukum

tanah telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi. Di satu sisi tanah harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat, secara lahir, batin, adil, dan merata, sedangkan di sisi yang lain juga harus dijaga kelestariannya.⁵⁵ Namun kenyataannya dalam rangka pemanfaatan tanah yang telah diharapkan undang-undang tidak dapat dihindari suatu pro dan kontra pelaksanaan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah Kota Surabaya, dalam hal ini pembangunan tempat pemakaman umum di Kota Surabaya yang dilakukan pemerintah dengan tujuan pemenuhan kebutuhan masyarakat terhadap pemakaman dan akses pemakaman. Hal tersebut sesuai amanat konstitusional sebagaimana tercantum pada Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi:

“Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Dari ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa penggunaan bumi (tanah), air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus dikuasai oleh negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan demikian, antara dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Artinya, dikuasainya bumi (tanah), air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya oleh negara, bukan untuk kemakmuran dan kesejahteraan kelompok atau golongan tertentu dari rakyat Indonesia, terlebih hanya pada *elit* tertentu dari instansi pemerintah yang membutuhkan tanah tersebut. *Dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat* dalam Pasal 2 ayat 3 Undang-Undang Pokok Agraria (UU No. 5 Tahun 1960) diartikan sebagai kepentingan kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur. Sehubungan dengan ketentuan tersebut pemerintah

Universitas Airlangga Surabaya berjudul *Restrukturisasi Hak atas Tanah dalam Rangka Pembaharuan Hukum Agraria Nasional*, pada hari Sabtu, tanggal 5 Maret 2005, h. 2.

⁵⁵ Abdurrahman, *Tentang dan Sekitar UUPA*, Alumni, Bandung, 1984, h. 227.

menetapkan politik hukum pertanahan sebagai kebijakan nasional yang berkaitan dengan pertanahan.⁵⁶

Dasar pemikiran mengenai pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum juga berasal dari konsep fungsi sosial yang melekat pada setiap hak atas tanah. Dalam Pasal 6 UUPA disebutkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Ketentuan tersebut mendasari sifat kebersamaan atau kemasyarakatan dari setiap hak atas tanah. Dengan fungsi sosial tersebut, hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidak dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan pemilik sekaligus untuk bangsa dan negara. Hal tersebut tidak berarti kepentingan individu akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum. Di samping kepentingan umum, UUPA juga memerhatikan kepentingan individu. Kepentingan rakyat dan individu harus saling mengimbangi hingga tercapainya tujuan pokok, yaitu kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.⁵⁷

Konsep fungsi sosial hak atas tanah sejalan dengan hukum adat yang menyatakan bahwa tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat adalah tanah kepunyaan bersama seluruh warga masyarakat, yang dimanfaatkan bagi kepentingan bersama seluruh warga masyarakat bersangkutan. Artinya kepentingan bersama dan kepentingan orang per orang harus saling terpenuhi dan penggunaannya dilakukan bersama-sama di bawah pimpinan penguasa adat. Untuk dapat memenuhi kebutuhan, setiap warga diberi kesempatan untuk membuka, menguasai, menghaki, mempunyai, dan memanfaatkan bagian-bagian tertentu dari tanah adat (*ulayat*).

Apabila suatu bagian tanah sudah diberikan kepada warga maka harus dimanfaatkan dan dipelihara sehingga tindakan pembiaran/penelantaran suatu

⁵⁶ Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Malang. Cetakan Ke-1. Bayumedia, 2007, h 2.

⁵⁷ Lihat Penjelasan Umum angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

bagian tanah dapat dinilai menyalahi tujuan pemberian hak atas tanah tersebut. Penguasa adat mempunyai kewenangan untuk mengambil kembali tanah-tanah yang ditelantarkan tersebut dan mengalihkan kepada warga masyarakat lainnya untuk dimanfaatkan. Dengan demikian, hak atas tanah menurut hukum adat bukan hanya berisi wewenang tetapi juga kewajiban untuk memanfaatkannya. Konsep pemilikan tanah menurut hukum adat tersebut kemudian diresepiir (diterima) dalam UUPA sebagai hukum tanah nasional.

Selanjutnya, tanah yang dihaki dan dimiliki oleh seseorang tidak hanya berfungsi bagi pemilik hak itu, tetapi juga bagi bangsa Indonesia secara keseluruhan. Sebagai konsekuensinya, penggunaan tanah tersebut tidak hanya berpedoman pada kepentingan pemegang hak, tetapi juga harus mengingat dan memerhatikan kepentingan masyarakat. Harus diusahakan adanya keseimbangan antara kepentingan individu yang mempunyai tanah dan kepentingan masyarakat. Untuk itu perlu adanya perencanaan, peruntukan, dan penggunaan hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 UUPA.

Fungsi sosial hak atas tanah mewajibkan para pemegang hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan kadaannya, yakni keadaan tanahnya serta sifat dan tujuan pemberian haknya. Apabila kewajiban tersebut diabaikan akan mengakibatkan hapusnya atau batalnya hak yang bersangkutan. Jika sesuatu hak atas tanah ditelantarkan maka haknya akan hapus dan tanahnya menjadi tanah negara. Berkaitan dengan fungsi sosial tersebut maka tanah tidak boleh dijadikan objek investasi semata-mata. Tanah yang dijadikan objek spekulasi, bertentangan dengan fungsi sosial karena akan menambah kesulitan dalam pelaksanaan pembangunan.

Menurut keterangan yang saya dapatkan dari Bapak Aswin Agung Raharja, S.STP. Pertimbangan Pemerintah Kota Surabaya yang disini UPTD (Unit Pelaksana Teknis Daerah) Pemakaman Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau dalam menambahkan ataupun memperluas tempat pemakaman umum dapat dilakukan dengan memerhatikan beberapa hal, yakni :⁵⁸

⁵⁸ Wawancara dengan Aswin Agung Raharja, S.STP. Tanggal 30 September 2020 di Kantor Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya.

1. Pertumbuhan penduduk yang meningkat

Untuk melakukan perluasan ataupun menambahkan tempat pemakaman umum baru pemerintah memperhatikan situasi dan kondisi di masyarakat, menurut keterangan bapak Aswin selaku Kepala UPTD Pemakaman Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya situasi dan kondisi yang dimaksud disini yakni melihat pertumbuhan penduduk terus meningkat setiap tahunnya menjadi tugas pemerintah juga khususnya dalam pemenuhan kebutuhan tempat pemakaman umum. Seperti sebelumnya pemerintah telah melakukan perluasan di salah satu tempat pemakaman umum yakni tempat pemakaman umum Keputih yang lahannya bertambah kurang lebih seluas 22 ha yang di dapat dari proses pengadaan tanah yang sebelumnya dari kurang lebih 20 ha dan sekarang tempat pemakaman umum Keputih memiliki luas kurang lebih 42 ha. Perluasan tempat pemakaman umum Keputih tersebut juga sesuai Keputusan Walikotamadya Tingkat II Surabaya Nomor 18 Tahun 1999 yang didalamnya menyebutkan bahwa tempat pemakaman umum Keputih dapat diperluas hingga kurang lebih 55 ha. Perluasan TPU Keputih tersebut bertujuan guna menambah jumlah lahan blok ataupun petak agar dapat mengakomodir permintaan yang juga bertambah.

2. Pemenuhan kebutuhan tempat pemakaman umum

Tempat pemakaman umum saat ini yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah kota Surabaya ada 13 (tiga belas) yang tersebar di berbagai lokasi kota Surabaya, yang terdiri dari 11 (sebelas) makam lama dan 2 (dua) makam baru yakni tempat pemakaman umum Keputih di Kec. Sukolilo dan Babat Jerawat di Kec. Benowo, Pakal. Dari 13 makam tersebut ada beberapa makam yang tersedia sedikit lahan atau hampir penuh dan makam yang sudah penuh hingga memakai sistem tumpang makam, semakin terbatasnya area lahan makam untuk dapat dilakukan perluasan lahan makam tersebut pemerintah saat ini berencana akan menambah 1 (satu) tempat pemakaman umum baru Warugunung di daerah Surabaya selatan yang masih dalam proses survey dan verifikasi data. Penambahan tempat pemakaman umum Warugunung juga bertujuan mempermudah jarak akses untuk warga di sekitar Surabaya selatan ketika ingin

memakamkan keluarganya di tempat pemakaman yang disediakan dan dikelola pemerintah kota, penambahan makam tersebut juga sebagai rangka meningkatkan pemenuhan kebutuhan atas ketersediaan area pemakaman terhadap pertumbuhan masyarakat yang meningkat. Tersedianya tempat pemakaman umum oleh pemerintah diharapkan juga dapat meminimalisir masyarakat yang memakamkan keluarganya disekitar lahan rumahnya.

4.2 Akibat hukum dari perluasan Tanah Pemakaman Umum di Kota Surabaya

Tidak dapat dipungkiri bahwa proses pembebasan tanah bagi pelaksanaan untuk kepentingan umum sangat tidak mudah untuk diwujudkan salah satunya adalah sulitnya menentukan nilai ganti rugi. Alasannya, karena pemilik tanah atau pemegang hak atas tanah meminta harga yang sangat tinggi melebihi harga pasaran dan nilai jual objek pajak (NJOP). Persoalan lain yang mungkin timbul adalah pencairan anggaran pengadaan tanah yang dilakukan terlebih dahulu, sementara pembicaraan dengan pemilik tanah masih belum final. Ketika proses musyawarah dilakukan, ternyata pemilik tanah meminta harga tinggi sehingga dana yang telah dicairkan tidak mencukupi untuk dilakukan ganti rugi. Tidak jarang juga pemilik tanah menuntut ganti rugi diluar kewajaran dengan memanfaatkan keadaan dengan adanya proyek pembangunan pemerintah. Secara keperdataan permintaan tersebut memang sah untuk dilakukan, namun jika tanah yang bersangkutan benar-benar digunakan untuk kepentingan umum dan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan, maka tuntutan tersebut kurang atau tidak patut diajukan oleh pemilik tanah sebagai warga negara yang baik. Tentu saja persoalan-persoalan tersebut perlu dicari pemecahannya agar tidak menimbulkan gejolak dalam praktik di lapangan.⁵⁹

Perencanaan pembangunan untuk kepentingan umum pastinya memerlukan dukungan dari berbagai pihak, dimaksud pihak ialah masyarakat yang tanahnya akan digunakan negara (pemerintah) bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pemerintah tentu dalam melakukan perencanaan telah melihat

⁵⁹ Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Malang. Cetakan Ke-1. Bayumedia, 2007, h 11-12.

situasi dan kondisi daerah yang akan dilakukan pembangunan tersebut, adapun beberapa faktor yang timbul dari perluasan tanah/pengadaan tanah untuk pembangunan, yakni:⁶⁰

1. Peningkatan jumlah penduduk yang tinggi, terjadi penyebaran penduduk tidak merata dengan diikuti penggunaan tanah yang tidak efisien dan tidak sesuai peruntukannya, penggunaan tidak teratur dengan memaksakan kemampuan tanah dapat menimbulkan risiko sumber daya alam dan keselamatan lingkungan hidup.
2. Persediaan tanah di kota-kota besar semakin tidak seimbang dengan kebutuhan berbagai kepentingan. Akibatnya sering terjadi monopoli tanah oleh orang-orang ekonomi kuat yang dalam hal ini merugikan mereka yang ekonomi lemah.
3. Kepemilikan tanah dan penguasaan tanah yang melibihi batas maksimum yang ditentukan oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, dampak dari hal tersebut akan dirasakan mereka yang ekonomi lemah, yang tidak memiliki tanah untuk dikuasainya mereka merupakan para petani penggarap, buruh tani atau petani lainnya.
4. Penyuluhan rencana pembangunan atau kebijakan yang dikeluarkan dirasa kurang oleh masyarakat daerah atau pelosok desa, sehingga timbul masalah yaitu partisipasi serta peran dari masyarakat dalam pembangunan.
5. Penggunaan tanah yang tidak sesuai peruntukannya, tidak teratur, serta fungsi daripada tanah mengakibatkan kesejahteraan dan kemakmuran kurang dirasakan masyarakat (ekonomi lemah).

Adanya tanah yang tidak memenuhi ketentuan administrasi sebagaimana ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan menyebabkan ketidaksesuaian dan ketidakseimbangan dalam hal kepastian hukumnya jika dibandingkan dengan tanah yang mempunyai sertifikat yang sehingga menyebabkan kedudukan tanah menjadi lebih kuat. Tidak adanya bukti otentik membuat kedudukan tanah

⁶⁰ A. A. Oka dan Hasanudin, *Tanah dan Pembangunan: Tinjauan dari segi Yuridis dan Politis*, Cet. 1, Denpasar: Pustaka Manikgeni, 1997, h. 37.

tidak cukup kuat secara yuridis apabila terjadi tuntutan dan gugatan dari pihak-pihak yang berkepentingan. Upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah apabila timbul akibat tidak tercapainya rasa sepakat dalam kendala pemberian ganti kerugian adalah dengan melakukan upaya hukum yang mana di sini adalah hak yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah terutama apabila dalam proses pengadaan tanah belum menemukan kata sepakat dari parah pihak terkait besaran ganti kerugian yang harus dibayarkan oleh pihak yang membutuhkan tanah kepada pihak yang berhak mendapatkan ganti kerugian. Bentuk upaya hukum ini merupakan lanjutan dari proses musyawarah yang telah dilaksanakan oleh pihak berkepentingan terkait permasalahan pemberian ganti rugi tanah yang dilakukan oleh pihak pemerintah dengan pihak pemegang hak atas tanah dan sebagai jalan tengah dalam rangka perolehan tanah yang menjadi obyek pengadaan, dapat dianalogikan bahwa ketika penentuan jumlah pemberian ganti kerugian antara pihak pemegang hak atas tanah (pihak yang berhak) dengan pihak yang membutuhkan tanah (Pemerintah) belum tercapai kata sepakat, maka pemegang hak atas tanah memiliki hak untuk mengajukan keberatan kepada pengadilan. Pengadilan akan memberi penilaian terkait pantas atau tidak pantas, layak atau tidak layaknya, rasional atau tidak rasionalnya besarnya pemberian ganti kerugian yang ditawarkan kepada pemegang hak atas tanah oleh pihak yang memerlukan tanah. Karena sesungguhnya membicarakan hukum haruslah dapat memenuhi unsur rasional-konseptual. Hukum harus masuk akal agar mudah diterima oleh masyarakat pada hukum itu sendiri. Disamping itu, hukum juga harus memiliki landasan konseptual, karena terkait benar atau tidaknya rumusan norma yang ada dengan prinsip-prinsip yang digunakan. Dalam hal ini penyelesaian masalah yang timbul apabila upaya musyawarah yang dilakukan pemerintah dalam penyelesaian kendala yang dihadapi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah tertuang di dalam Pasal 73 Undang-Undang Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang menyebutkan bahwa :

1. Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada

Pengadilan Negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah ditandatangani Berita Acara hasil musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 ayat (3).

2. Pengadilan Negeri memutuskan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan.
3. Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung.
4. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima.

Dalam kegiatan pengadaan tanah, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberikan kompensasi berupa ganti rugi kepada pihak yang berhak. Ganti rugi adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Namun masalah ganti rugi merupakan kendala yang paling rumit pelaksanaannya dalam upaya pengadaan tanah oleh pemerintah untuk mendapatkan hak atas tanah dari pihak terkait.⁶¹ Dalam setiap pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, hampir selalu muncul rasa tidak puas dikalangan masyarakat yang hak atas tanahnya terkena kegiatan pengadaan tanah.

Kegiatan pengadaan tanah perlu memperhatikan kata layak dan adil yang dimaksud dalam ganti rugi. Jika dalam perhitungannya dengan harga tanah yang diperoleh, maka nilainya relatif dapat diperoleh dengan jumlah angka tertentu berdasarkan perbandingan harga pasar tanah yang berlaku saat itu, namun tidak memperhatikan dampak yang akan diakibatkan atau dirasakan pihak yang berhak dalam kegiatan pengadaan tanah. Untuk itu, perlu dirumuskan pengertian dari kata layak dan adil tersebut. Secara umum dalam kegiatan pengadaan tanah “layak” yang dimaksud adalah memberikan harga yang wajar kepada pihak yang berhak. Selanjutnya “adil” yang dimaksud adalah memberikan ganti rugi yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga

⁶¹ Maria S.W. Soemarjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2001.

mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih lagi kedepannya.⁶²

Sejalan dengan hal tersebut menurut AP. Parlindungan menyatakan bahwa: *“Orang yang dicabut haknya itu tidak berada dalam keadaan lebih miskin ataupun akan menjadi miskin kelak karena uang ganti pembayaran rugi itu telah habis dikonsumsi, minimal dia harus dapat dalam situasi ekonomi yang sekurang kurangnya sama seperti sebelum dicabut haknya, syukur kalau bertambah lebih baik, atau minimal harus dapatlah dia pengganti yang wajar. Misalnya dengan pemberian ganti rugi tersebut yang bersangkutan dapat membeli tanah di tempat lain yang memungkinkan dia membangun rumah kembali dan melanjutkan kehidupannya di tempat yang baru”*.⁶³

Boedi Harsono juga merumuskan bahwa: *“Baik dalam perolehan tanah atas dasar kata sepakat maupun cara pencabutan hak, kepada pihak yang telah menyerahkan tanahnya wajib diberikan imbalan yang layak, sehingga keadaan sosial dan ekonominya tidak menjadi mundur”*.⁶⁴ Dengan begitu maka pemberian ganti rugi ini harus betul betul mampu mengantisipasi munculnya kemiskinan dalam masyarakat, bukan peyebab timbulnya kemiskinan baru. Artinya, besarnya ganti kerugian yang diberikan kepada pihak yang berhak harus disesuaikan dengan kondisi masing-masing. Hal inilah yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan pemberian ganti rugi pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Upaya pemerintah melalui musyawarah dalam mengatasi hambatan yang ada merupakan upaya yang sangat baik, namun yang perlu diperhatikan adalah pelibatan masyarakat. Salah satu yang menyebabkan terjadinya hambatan dalam

⁶² Hery Zarkasih, “Pelaksanaan Prinsip Keadilan Dalam Pemberian Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pelebaran Jalan Raya di Kota Praya Kabupaten Lombok Tengah)”, Jurnal IUS, Volume 8, Nomor 3 Agustus 2015. hal. 390.

⁶³ AP Parlindungan, *Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah Suatu Studi Perbandingan*. Bandung: Mandar Maju. 1993. Hal 5.

⁶⁴ Boedi Harsono, *Kasus-kasus Pengadaan Tanah Dalam Putusan Pengadilan, suatu tinjauan Yuridis*, makalah pada seminar Nasional Pengadaan Tanah untuk Pembangunan. Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Trisakti dan Badan Pertanahan Nasional, Jakarta, 1994, hal. 116.

kegiatan pemberian ganti kerugian pengadaan tanah adalah kurangnya pelibatan masyarakat dalam kegiatan pengadaan tanah, baik pada tahapan persiapan sampai dengan tahapan pembangunan. Menurut Ndraha, untuk menciptakan keterlibatan masyarakat dalam pembangunan dapat dilakukan usaha sebagai berikut:⁶⁵

- a. Disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat yang nyata.
- b. Dijadikan stimulasi terhadap masyarakat, yang berfungsi mendorong timbulnya jawaban (respon) yang dikehendaki.
- c. Dijadikan motivasi terhadap masyarakat, yang berfungsi membangkitkan tingkah laku yang dikehendaki secara berlanjut.

Berdasarkan uraian di atas, maka partisipasi masyarakat sangatlah penting untuk dilaksanakan sehingga dengan adanya partisipasi masyarakat dalam kegiatan pengadaan tanah, diharapkan akan mengurangi potensi terjadinya hambatan-hambatan dalam pengadaan tanah, karena masyarakatlah yang paling tahu apa yang mereka butuhkan. Sehingga pemerintah perlu melibatkan masyarakat agar masyarakat tahu apa yang menjadi hak dan kewajibannya dalam kegiatan pengadaan tanah.

Jadi dalam hal tidak terjadi kata sepakat, upaya penyelesaian yang dilakukan pertama-tama adalah melalui upaya musyawarah yang dapat dilakukan lebih dari 1 (satu) kali, baru apabila kemudian dari musyawarah yang dilakukan belum menemukan titik temu, apabila tidak mendapatkan kesepakatan dari atas jawaban hasil musyawarah yang telah dilakukan maka dapat dilakukan dan diselesaikan di Pengadilan Umum atau Pengadilan Negeri setempat yang bertujuan untuk dapat dilakukan banding dan kasasi apabila pihak yang berhak masih tidak puas atau mencapai kesepakatan atas permasalahan penyelesaian sengketa ganti kerugian. Hukum mempunyai peranan yang sangat penting sehingga permasalahan tersebut dapat dinetralisir sekaligus dialihkan kepada suatu bentuk penyelesaian yang dapat menjadikan keseimbangan sesuai dengan harapan para pihak. Oleh karena itu, fungsi hukum oleh kebanyakan sarjana dikatakan memiliki fungsi sebagai salah satu sarana pengendalian social (*social*

⁶⁵ Taliziduhu Ndraha, *Masyarakat, Pembangunan Masyarakat Mempersiapkan Masyarakat Tinggal landas*, Yogyakarta: Rineka Cipta, 1990 hal.104.

control), pengendalian social tersebut mencakup kekuatan-keuatan yang menciptakan serta memelihara ikatan social dengan demikian eksistensi hukum ditengah-tengah masyarakat adalah sangat esensial, karena fungsi hukum itu sendiri selain untuk menegakkan keadilan, menjaga ketertiban dan keamanan masyarakat, hukum dapat digunakan untuk mengatur masyarakat sehingga kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi dengan baik.

Keterlambatan kelangsungan pembangunan untuk kepentingan umum karena faktor belum adanya rasa sepakat mengenai bentuk dan pemberian ganti kerugian antara pihak yang berhak dan pihak yang memerlukan tanah, maka berdasarkan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum memberi pilihan alternative legalistic yang menyatakan:

1. Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian, Pihak yang Berhak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan Ganti Kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1).
2. Pengadilan negeri memutuskan bentuk dan/atau besarnya Ganti Kerugian dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan.
3. Pihak yang keberatan terhadap putusan pengadilan negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.
4. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan kasasi diterima.
5. Putusan pengadilan negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran Ganti Kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.

Selanjutnya di dalam rumusan Pasal 2 ayat (2) UUPA, secara tegas dan transparan telah memberikan wewenang pengaturan kepada negara di bidang pertanahan. Kewenangan negara atas tanah dimaksud, semata-mata untuk :

- a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- 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.

Pada tahap persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yakni tempat pemakaman umum ada tahap pendataan awal lokasi rencana pembangunan, yang nantinya dari data tersebut sebagai bahan pertimbangan pemerintah sebelum melakukan penetapan lokasi pembangunan disuatu wilayah. Selain permintaan ganti rugi yang tinggi oleh pemegang hak atas tanah, hambatan yang dirasakan pemerintah dalam melakukan pendataan atau verifikasi data terkait bukti atau status dari kepemilikan tanah yang mau diganti rugi untuk pelaksanaan pembangunan, guna menjadi bahan pertimbangan nantinya kendala tersebut haruslah jelas agar dalam tahap pendataan lokasi dapat terpenuhi yang tertuang dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menyebutkan bahwa :

- 1) Pihak yang Berhak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 berupa perseorangan, badan hukum, badan sosial, badan keagamaan, atau instansi pemerintah yang memiliki atau menguasai Obyek Pengadaan Tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Pihak yang Berhak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi : a. pemegang hak atas tanah; b. pemegang hak pengelolaan; c. nadzir untuk tanah wakaf; d. pemilik tanah bekas milik adat; e. masyarakat hukum adat; f. pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik; g. pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan/atau h. pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Sesuai Pasal 6 Undang-Undang Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan

Umum ditentukan bahwa pemilihan lokasi pembangunan dalam dokumen perencanaan berdasarkan studi kelayakan meliputi :

- 1) Dokumen perencanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) disusun berdasarkan studi kelayakan yang mencakup: a. survei sosial ekonomi; b. kelayakan lokasi; c. analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat; d. perkiraan nilai tanah; e. dampak lingkungan dan dampak sosial yang mungkin timbul akibat dari Pengadaan Tanah dan pembangunan; dan f. studi lain yang diperlukan.
- 2) Survei sosial ekonomi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dilakukan untuk menghasilkan kajian mengenai kondisi sosial ekonomi masyarakat yang diperkirakan terkena dampak Pengadaan Tanah.
- 3) Kelayakan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, dilakukan untuk menghasilkan analisis mengenai kesesuaian fisik lokasi dengan rencana pembangunan yang akan dilaksanakan untuk kepentingan umum yang dituangkan dalam bentuk peta rencana lokasi pembangunan.
- 4) Analisis biaya dan manfaat pembangunan bagi wilayah dan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, dilakukan untuk menghasilkan analisis mengenai biaya yang diperlukan dan manfaat pembangunan yang diperoleh bagi wilayah dan masyarakat.
- 5) Perkiraan nilai tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, dilakukan untuk menghasilkan perkiraan besarnya nilai Ganti Kerugian Objek Pengadaan Tanah.
- 6) Dampak lingkungan dan dampak sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, dilakukan untuk menghasilkan analisis mengenai dampak lingkungan hidup atau dokumen lingkungan hidup lainnya yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 7) Studi lain yang diperlukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f, merupakan hasil studi yang secara khusus diperlukan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a sampai dengan huruf e dapat berupa studi budaya masyarakat, studi politik dan keamanan, atau studi keagamaan,

sebagai antisipasi dampak spesifik akibat pembangunan untuk kepentingan umum.

Selanjutnya dalam penunjukan, penetapan, pemberian hak atas tanah untuk keperluan tempat pemakaman umum juga telah diatur yang tertuang dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan Dan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman meliputi :

- 1) Penunjukan dan penetapan lokasi tanah untuk keperluan Tempat Umum dilaksanakan oleh kepala Daerah untuk masing-masing Daerah Tingkat II dibawah koordinasi Gubernur Kepala Daerah dan untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta oleh Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta.
- 2) Penunjukan dan penetapan lokasi tanah termasuk tanah wakaf untuk keperluan Tempat Pemakaman Bukan Umum dilaksanakan oleh Kepala Daerah Tingkat II yang bersangkutan dengan Persetujuan Menteri Dalam Negeri.
- 3) Dalam melakukan penunjukan dan penetapan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) dan ayat(2) harus berdasarkan pada Rencana Pembangunan Daerah, dan/atau Rencana Tata Kota, dengan ketentuan-ketentuan sebagai berikut : a. tidak berada dalam wilayah yang padat penduduknya; b. menghindari penggunaan tanah yang subur; c. memperhatikan keserasian dan keselarasan lingkungan hidup; d. mencegah pengerusakan tanah dan lingkungan hidup; e. mencegah penggunaan tanah yang berlebih-lebihan.
- 4) Penetapan dan pemberian hak atas tanah Tempat Pemakaman Khusus diatur lebih lanjut oleh Menteri Dalam Negeri.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut di atas, menjadi jelas bahwa pemberian ganti kerugian akibat pengadaan tanah yang belum menemukan rasa sepakat para pihak adalah pengadilan, dalam hal ini pengadilan harus memperhatikan kondisi dan situasi tanah yang menjadi obyek pengadaan tersebut. Akibat dari adanya pelepasan hak atas tanah yang akan dilakukan pengadaan tanah maka akan timbul akibat hukum yang ditimbulkan bahwa pihak yang telah menerima ganti kerugian wajib melepaskan tanahnya, disamping wajib menyerahkan bukti-bukti kepemilikan atau penguasaan obyek pengadaan tanah

kepada instansi yang memerlukan tanah itu melalui lembaga pertanahan. Dengan demikian, hubungan hukum antara pihak yang menguasai atau memiliki tanah dengan tanah sudah putus sejak rasa sepakat dengan pihak yang memerlukan tanah. Pada prinsipnya pemberian ganti kerugian harus diserahkan langsung kepada pihak yang berhak, hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi hal-hal yang diinginkan dikemudian hari, disamping prinsip perjanjian memang melalui transaksi dua arah secara langsung, kecuali ditentukan lain. Oleh karena itulah, salah satu hal penting dalam pengadaan hak atas tanah itu adalah bagaimana mensosialisasikan dan memberi pemahaman kepada seluruh *stakeholder* terkait makna pembangunan dalam berbangsa dan bernegara.⁶⁶

⁶⁶ Nurus Zaman. *Politik Hukum Pengadaan tanah Antara Kepentingan Umum dan Perlindungan Hak asasi Manusia*. Bandung. PT Refika Aditama. 2016. h. 198-202.

BAB V PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah dikemukakan dan setelah dilakukan analisis pembahasan, maka dapat diperoleh beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Rato legis perluasan tanah pemakaman umum di Kota Surabaya dalam melakukan perluasan tempat pemakaman umum ataupun menambah tempat pemakaman umum baru dengan beberapa pertimbangan, pertama peningkatan pertumbuhan penduduk yang diikuti dengan permintaan atas kebutuhan lahan makam yang meningkat, kedua sebagai bentuk pemenuhan kebutuhan dan permintaan area tempat pemakaman umum pemerintah juga dapat melakukan penambahan tempat pemakaman umum agar tempat pemakaman umum yang dikelola pemerintah kota Surabaya dapat tersebar di seluruh wilayah kota dan untuk mempermudah akses pemakaman. Kegiatan perluasan ataupun penambahan tempat pemakaman umum dilakukan sesuai Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003 dan Peraturan Walikota yang berlaku.
2. Akibat hukum dari perluasan tanah pemakaman umum di Kota Surabaya bagi masyarakat yaitu, sesuai dengan Pasal 73 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 dan Pasal 38 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 yakni pemegang hak atas tanah wajib melepaskan tanahnya apabila menerima ganti rugi dari pemerintah ataupun dari putusan Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung yang telah memiliki kekuatan hukum tetap bagi pihak terkait yang merasa tidak puas dengan apa yang dilakukan pemerintah selama proses pengadaan tanah. Akibat hukum bagi pemerintah sesuai dengan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960, negara memiliki wewenang pengaturan di bidang pertanahan dan Pasal 13 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 yakni melakukan tahapan pengadaan tanah meliputi perencanaan, persiapan, pelaksanaan, penyerahan hasil.

5.2 Saran

1. Pemerintah Kota Surabaya diharapkan dapat lebih memperhatikan ganti rugi yang diberikan kepada pihak-pihak terdampak kegiatan pengadaan tanah, agar ganti rugi yang diberikan memiliki rasa adil terhadap pihak terdampak guna dapat melanjutkan kehidupan keluarga mereka nantinya seperti sebelum terdampak agar tidak membebankan keluarga mereka kedepannya.
2. Masyarakat diharapkan memiliki kesadaran terhadap pentingnya suatu pembangunan untuk kepentingan umum, lebih aktif dan ikut serta dalam proses pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dari awal hingga akhir
3. Pemerintah dan masyarakat Kota Surabaya diharapkan dapat lebih bersinergi dalam meminimalisir terjadinya konflik dalam kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum kedepannya..

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

A. Oka dan Hasanudin, 1997, *Tinjauan dari segi Yuridis dan Politis*, Cet.1, Denpasar:Pustaka Manikgeni.

Abdurrahman, 1984, *Tentang dan Sekitar UUPA*, Alumni, Bandung.

Achmad Rubaie, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Cet. 1, Malang: Banyumedia.

AP Parlindungan, 1993, *Pencabutan dan Pembebasan Hak Atas Tanah Suatu Studi Perbandingan*. Bandung: Mandar Maju.

Bachsan Mustafa, 1988, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, Cet. 3, Bandung: Remadja Karya CV.

Boedi Harsono,1994, *Kasus-Kasus Pengadaan Tanah Dalam Putusan Pengadilan, suatu tinjauan Yuridis*, makalah pada seminar Nasional Pengadaan Tanah untuk Pembangunan. Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Trisakti dan Badan Pertanahan Nasional, Jakarta.

Dyah Octorina Susanti dan A'an Efendi, 2014, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Jakarta: Sinar Grafik.

Herma Yulis, 2000, *Aspek Hukum Hak pakai Atas Tanah Negara sebagai Objek Jaminan, Hukum Bisnis*, Vol. 10, Jakarta.

John Salindeho, 1987, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Jakarta, Sinar Grafika.

Maria S.W Soemardjono, 2009, *Tanah Dalam Prespektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Jakarta, PT. Kompas.

Mudakir Iskandar, 2010, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Jakarta, Jala Permata Aksara.

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

Peter Mahmud Marzuki, 2016, *Penelitian Hukum*, Ed Revisi, Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.

Rizal Nugroho, 2018, *Hukum Agraria Nasional: Bagian dari Materi Agraria*, Fakultas Hukum Universitas Jember.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2009, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjau Singkat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Taliziduhu Ndraha, 1990, *Pembangunan Masyarakat: Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*, Yogyakarta: Rineka Cipta.

B. Jurnal

Muwahid, “Prinsip-prinsip pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum”, *Al Hikmah Jurnal Studi Keislaman*, Volume 6, Nomor 1 Maret 2016.

Hery Zarkasih, “Pelaksanaan Prinsip Keadilan Dalam Pemberian Ganti Rugi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Pelebaran Jalan Raya di Kota Praya Kabupaten Lombok Tengah)”, *Jurnal IUS*, Volume 8, Nomor 3 Agustus 2015.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1987 tentang Penyediaan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 18 Tahun 1999 tentang Penetapan Lokasi Pemakaman Umum Dalam Satu Kawasan Di Kelurahan Keputih dan Kelurahan Medokan Semampir Kecamatan Sukolilo Wilayah Surabaya Timur Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya.

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

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

D. Internet

<https://www.idntimes.com/travel/destination/ineu-nursetiawati/5-negara-yang-memiliki-gunung-berapi-terbanyak-di-dunia-indonesia-c1c2>, diakses pada 10 Maret 2020, pukul 16.00 WIB.

<https://www.jawapos.com/surabaya/06/11/2019/10-hektare-makam-keputih-bisa-digunakan/>, diakses pada 10 Maret 2020, pukul 19.00 WIB.

E. Wawancara

Wawancara dengan Aswin Agung Raharja, S.STP. Tanggal 30 September 2020 di Kantor Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau Kota Surabaya.