

SKRIPSI

**ANALISIS YURIDIS PENENTUAN DAN PENETAPAN
LAHAN PEMAKAMAN JENAZAH *CORONA VIRUS
DISEASE 2019* DI SULAWESI SELATAN**

Disusun dan diajukan oleh:

Eky Jaya Pratama

B11116015



**DEPARTEMEN KEPERDATAAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

**ANALISIS YURIDIS PENENTUAN DAN PENETAPAN
LAHAN PEMAKAMAN JENAZAH *CORONAVIRUS*
DISEASE 2019 DI SULAWESI SELATAN**

OLEH:

EKY JAYA PRATAMA

B11116015

SKRIPSI

**Sebagai Tugas Akhir Dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana Pada
Departemen Keperdataan Program Studi Ilmu Hukum**

**PEMINATAN HUKUM AGRARIA
DAPARTEMEN HUKUM KEPERDATAAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

**ANALISIS YURIDIS PENENTUAN DAN PENETAPAN LAHAN
PEMAKAMAN JENAZAH CORONA VIRUS DISEASE 2019 DI
SULAWESI SELATAN**

Disusun dan diajukan oleh

EKY JAYA PRATAMA

B11116015

Telah Dipertahankan Di hadapan Panitia ujian Skripsi yang Dibentuk Dalam
Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum
Keperdataan Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas
Hasanuddin

Pada Hari Selasa, 12 Juli 2022

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Dr. Sri Susvanti Nur, S.H., M.H.
NIP.19641123 1999002 2 001



Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn
NIP.1984081822010121005

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum



Dr. Maskun, S.H., M.H., LL.M
NIP. 19761129 199903 1 005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa:

Nama : Eky Jaya Pratama
Nomor Induk : B11116015
Prodi : Ilmu Hukum
Judul Proposal : Analisis Yuridis Penentuan Dan Penetapan
Lahan Pemakaman Jenazah *Corona Virus
Disease 2019* Di Sulawesi Selatan

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi.

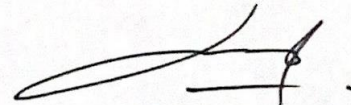
Makassar, 05 April 2022

Pembimbing I,



Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H
NIP. 19641123 199002 2 001

Pembimbing II,



Dr. Muh. Ilham Ari Saputra, S.H., M.Kn
NIP. 19840818 201012 1 005



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: EKY JAYA PRATAMA
N I M	: B11116015
Program Studi	: Ilmu Hukum
Departemen	: Hukum Keperdataan
Judul Skripsi	: Analisis Yuridis Penentuan dan Penetapan Pemakaman Jenazah Corona Virus Disease 2019 di Sulawesi Selatan

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Juni 2022

a.n. Dekan
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH., M.H., M.A.P.
N.P. 19731231199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Eky Jaya Pratama
NIM : B11116015
Program Studi : Ilmu Hukum / Perdata
Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya berjudul

"Analisis Yuridis Penentuan Dan Penetapan Lahan Pemakaman Jenazah Corona Virus Disease 2019 Di Sulawesi Selatan"

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan alihan tulisan orang lain bahwa Skripsi yang saya tulis ini benar benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apa bila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Skripsi ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut

Makassar, Juli 2022



Eky Jaya Pratama

ABSTRAK

EKY JAYA PRATAMA (B11116015) dengan judul “*Analisis Yuridis Penentuan dan Penetapan Lahan Pemakaman Jenazah Coronavirus Disease 2019 di Sulawesi Selatan*”. Dibawah bimbingan Sri Susianti Nur sebagai Pembimbing Utama dan Muhammad Ilham Arisaputra sebagai Pembimbing Pendamping.

Penelitian ini bertujuan mengetahui pertimbangan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dalam menentukan lahan lokasi pemakaman jenazah *Covid-19* dan mengetahui implikasi hukum penentuan dan penetapan lahan pemakaman jenazah *Covid-19* terhadap masyarakat sekitar.

Penelitian ini merupakan jenis penelitian normatif-empiris dengan menggabungkan beberapa sumber bahan hukum normatif yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan terkait dan kemudian dilengkapi serta didukung dengan penambahan sumber atau bahan hukum empiris yang berasal dari lokasi penelitian di daerah Macanda Romang Polong Kabupaten Gowa.

Hasil yang diperoleh dari penelitian ini bahwa kebijakan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan terhadap penentuan dan penetapan lahan pemakaman covid-19 dilakukan dengan membentuk koordinasi dengan Pemerintah Kabupaten Gowa dalam bentuk regulasi berupa arahan langsung serta Implikasi hukum penentuan dan penetapan lahan pemakaman jenazah *Covid-19* terhadap masyarakat yaitu adanya gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas) yang melanggar hak masyarakat tersebut yaitu hak atas bebas dari rasa aman. Serta implikasi hukum dalam tata ruang yaitu hak akses atau hak memperoleh informasi atas rencana pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota yang ternyata juga memberikan implikasi terhadap penggunaan lahan yang semulanya merupakan lahan subur dimana masyarakat sekitar dapat bergantung dan memperoleh mata pencaharian pada lahan tersebut, tetapi pada akhirnya dijadikan sebagai lahan tempat pemakaman jenazah *Covid-19*.

Kata Kunci : Penentuan, Penetapan, Lahan, Pemakaman, Covid-19, Sulawesi Selatan

ABSTRACT

EKY JAYA PRATAMA (B11116015) with the title "*Juridical Analysis of Determination and Determination of the Corona Virus Disease 2019 Cemetery in South Sulawesi*". Under the Guidance of Sri Susianti Nur as Main Advisor and Muhammad Ilham Arisaputra as Companion Advisor.

This study aims to determine the considerations of the South Sulawesi Provincial Government in determining the burial location of the Covid-19 corpse and to find out the legal implications of determining and determining the burial place of the *Covid-19* corpse to the surrounding community.

This research is a type of normative-empirical research by combining several sources of normative legal materials obtained from the relevant laws and regulations and then supplemented and supported by additional sources or empirical legal materials originating from the research location in the Macanda Romang Polong area, Gowa Regency.

The results obtained from this study are that the South Sulawesi Provincial Government's policy towards the determination and appointment of Covid-19 graves is carried out by coordinating with the Gowa Regency Government in the form of regulations in the form of direct directions as well as the legal implications of determining and determining burial ground for corpses. *Covid-19* to the community, namely the disruption of public security and order (kamtibmas) which violates the rights of the community, namely the right to be free from a sense of security. As well as legal implications in spatial planning, namely the right of access or the right to obtain information about the implementation plan of spatial planning in the regency/city area which also has implications for the use of land which was originally fertile land where the surrounding community is located. could depend and earn a living on the land, but in the end, it was used as a burial place for Covid-19 bodies.

Keywords: Determination, Appointment, Land, Cemetery, Covid-19, South Sulawesi

KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillahirabbilalamin, penulis panjatkan puji syukur kehadiran Allah SubhanAllahu wa Ta'ala atas segala nikmat dan karunianya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Sholawat serta salam selalu kita panjatkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW sebagai suri tauladan yang telah membawa kita dari dunia yang gelap ke dunia yang terang benderang seperti yang kita rasakan saat ini.

Penulisan skripsi yang berjudul “Analisis Yuridis Penentuan dan Penetapan Lahan Pemakaman *Corona Virus Disease 2019* Di Sulawesi Selatan” ini merupakan salah satu syarat untuk menyelesaikan studi sarjana pada program studi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Hasil skripsi ini tidak lepas dari upaya bersama dan kontribusi banyak pihak. Oleh karena itu, dengan segala cinta dan hormat yang sedalam-dalamnya, penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Ayahanda Muhammad Amiruddin D dan ibunda Kasmawati N, yang selalu mendukung, mendoakan dan memberikan kasih sayang yang besar kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Pada kesempatan ini penulis juga mengucapkan terima kasih kepada Prof. Dr. Syamsul Bachri, SH., MS selaku Pembimbing Akademik yang telah memotivasi dan mendukung penulis untuk terus meningkatkan pembelajarannya dari awal semester hingga penulis dapat menyelesaikan program studi. Dengan rasa hormat dan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Dr. Sri Susyanti Nur SH., M.Hum selaku Dosen Pembimbing I dan Dr. Muhammad Ilham Arisaputra SH., M.Kn selaku Pembimbing II yang selalu memberikan informasi, bimbingan dan arahan serta motivasinya sehingga terselesaikannya skripsi ini.

Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada tim Penguji Prof. Dr. Farida Patittingi SH., M.Hum dan Dr. Zulkifli Aspan SH., MH yang telah memberikan kontribusi, usulan dan kritik yang membangun untuk menyelesaikan skripsi ini. Pada kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu dalam penyelesaian skripsi ini, yaitu:

1. Prof. Dr. Farida Patittingi SH., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, serta seluruh staf administrasi yang telah mendukung penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
2. Bapak Dr. Maskun SH., MH., LL.M Selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

3. Bapak Dr. Winner Sitorus SH., MH., LL.M selaku Ketua Departemen Keperdataan dan Dr. Aulia Rifai, S.H., M.H selaku Sekretaris Jurusan Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Seluruh staf pengajar dan staf Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan ilmu dan pembelajaran yang telah diberikan kepada penulis selama menempuh studi sarjana.
5. Bapak Warham A. Yusni, SH selaku Kepala Subbagian Program sekaligus sebagai sekretaris SATGAS Provinsi Sulawesi Selatan yang memberikan dukungan dan memberikan informasi kepada penulis selama proses penelitian.
6. Ibu Sitti Rahma selaku Sekertaris Lurah di Kelurahan Romang Polong Macanda yang mendukung dan memberikan informasi kepada penulis selama proses penelitian.
7. Bapak Dg.Rahim selaku Ketua RT Macanda yang memberikan dukungan serta memberikan informasi kepada penulis.
8. Kepada Aulia Maghfirah yang tercinta terimakasih telah membantu menyukseskan, menemani penulis dan semua canda dan air mata, emosi dan kekecewaan, sepanjang proses perkuliahan sejauh ini, dan telah membuat hidup penulis lebih berwarna.
9. Kepada saudara Muh. Aidil Fitrah, SH terimakasih telah memberikan waktunya disaat penulis membutuhkan bantuannya.

10. Kepada Hans Kelsen Uya, Faried, Chiko, Najad, Rahim, Muhajir, Al, Clara, Melda, Reni, dan Arma terimakasih telah kebersamai dan berjuang bersama untuk mendapatkan gelar SH.
11. Kepada Small Family Inna, Ayu Eka, Ayukurnia, Muliana, Akbar, risma, dan Almh. Winda terimakasih telah menjadi sahabat penulis selama masa perkuliahan.
12. Kepada sahabat seperjuangan Hukum A yang mendorong penulis untuk tetap semangat terkhusus Adhim, Besse, Nida, Filda, Audi, Wildam, dan Arni.
13. Kepada Keluarga Besar DIKTUM 2016 terimakasih telah siap memberikan informasi-informasi yang kebetulan dibutuhkan oleh penulis selama proses perkuliahan.
14. Kepada teman KKN di Desa Bonto Katute Kabupaten Sinjai terimakasih sudah bersamai selama sebulan yang terus bekerjasama dalam menyelesaikan program KKN.
15. Kepada saudara kandung saya Cut Rahma Sapitri dan Tri Novianti Zahra adalah motivasi saya untuk menyelesaikan studi saya sesegera mungkin.
16. Kepada Yang Squad terimakasih sudah menemani penulis disaat penulis jenuh dengan perskirpsian.

17. Kepada Geng LAKI Ugha, Qadri, Fatur, Aslam, Fajrin, Dandi, Yayed, Ujang, Ijal dan Yudi terimakasih telah menjadi teman sedari kecil hingga sekarang
18. Kepada Aidil terimakasih telah menjadi teman serumah bagi penulis.
19. Kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu, penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada kalian semua.

Wassalamu'alaykum wa Rahmatullahi wa Barakatuh

Makassar, Juni 2022

Eky Jaya Pratama

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	iv
PERNYATAAN KEASLIAN	v
ABSTRAK	vi
ABSTRAC	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Kegunaan Penelitian	11
E. Keaslian Penelitian	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	14
A. Tinjauan Umum Tentang Teori Kewenangan	14
1. Pengertian Kewenangan.....	14
2. Sumber Kewenangan	17
3. Sifat Kewenangan.....	17
4. Batasan Kewenangan.....	18
B. Tinjauan Umum Tentang Tata Ruang dan Partisipasi Masyarakat	19
1. Tinjauan Umum Tentang Tata Ruang	19
2. Peraturan Peran Serta Masyarakat Dalam Rangka Peraturan Perundang- undangan di Bidang Tata Ruang.....	21
3. Dasar Hukum Peran Serta Masyarakat di Tingklat Nasional	22
4. Dasar Hukum Peran Serta Masyarakat di Tingkat daerah.....	23
C. Tinjauan Umum Tentang Lahan Pemakaman	25
1. Pengertian Tanah	25

2. Pengertian Lahan.....	28
3. Jenis-Jenis Perkuburan.....	29
4. Penyediaan Tanah Perkuburan.....	30
5. Syarat Penyediaan Lokasi	30
BAB III METODE PENELITIAN.....	32
A. Jenis Penelitian	32
B. Lokasi Penelitian	33
C. Populasi dan Sampel	33
D. Sumber Data Penelitian	34
E. Teknik Pengumpulan Data	34
F. Analisis Data	35
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS.....	37
A. Kebijakan pemerintah Povinsi Sulawesi Selatan dalam menentukan lahan pemakaman jenazah Covid-19.....	37
B. Implikasi hukum penentuan dan penetapan lahan pemakaman jenazah Covid-19 terhadap masyarakat	52
BAB V PENUTUP	78
A. Kesimpulan	78
B. Saran	79
DAFTAR PUSTAKA.....	80
LAMPIRAN.....	84

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah adalah bagian permukaan bumi dan sebagai alas yang terbentang luas untuk berpijaknya manusia. Tanah dapat memunculkan keterkaitan yang kuat terhadap manusia, sebab semua kehidupan manusia tergantung dengan tanah. selanjutnya, tanah merupakan harta tetap dan dapat dijadikan sebagai investasi dalam kehidupan masa depan. Tanah juga merupakan tempat persemayaman terakhir pada saat manusia berganti kehidupannya. Dengan demikian, tanah berperan strategis untuk kehidupan manusia.¹

Tanah juga memiliki makna penting dalam hidup sebab berfungsi ganda yakni sebagai *capital asset* dan *social asset*. Tanah sebagai *social asset* sebagai perantara yang mengikat kesatuan sosial terhadap lingkup masyarakat Indonesia untuk hidup dan sementara sebagai *capital asset* tanah adalah modal dalam pembangunan. Tanah sebagai *capital asset* sudah menjadi benda ekonomi yang cukup strategis dan menjadi objek spekulasi maupun bahan perniagaan. Di satu sisi tanah harus dimanfaatkan dan digunakan secara maksimal bagi kesejahteraan rakyat, secara merata, adil, lahir dan batin, sedangkan sisi lainnya harus memelihara kelestarian.²

¹ Marihot Pahala Siahon, 2003, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan*, PT. Raja grafindo Persada, Jakarta, hlm.1.

² Ahmad Setiawan, 2019, *Hukum Pertanahan*, Laksbang Justitia, Yogyakarta hlm. 3.

Peranan lahan yang semakin penting menjadi masalah baru untuk pihak-pihak terkait dan masyarakat yaitu tidak seimbangnya penawaran dan permintaan tanah menimbulkan peristiwa penting. Banyaknya manusia dan kegiatan berbagai unsur buaatannya menjadi semakin meningkat, sementara alam tidak mengalami perkembangan dan senantiasa diubah, dipaksa, dan didesak agar bisa menampung.³ Keberadaan tanah dalam kehidupan manusia sangat penting. Antara tanah dan manusia tidak bisa terpisahkan, sebab tanah memiliki keterkaitan yang cukup kuat. Bahkan menurut ajaran agama tertentu disebutkan bahwa manusia berasal dari tanah, sehingga pada akhirnya nanti akan kembali ke tanah. Pentingnya kedudukan tanah tersebut tidak hanya bagi manusia perorangan, akan tetapi juga bagi sekelompok manusia atau yang dikenal dengan sebutan masyarakat.⁴

Pekembangan aktivitas penduduk mengakibatkan lahan yang ada cenderung difokuskan untuk kegiatan perekonomian dan menyediakan lahan untuk pemukiman masyarakat.⁵ Meningkatnya penggunaan tanah menyebabkan timbulnya beragam bentuk dan corak hubungan antara tanah dan manusia berupa kebutuhan, seperti kebutuhan akan tanah bagi kepentingan umum.

³ Tjuk Kuswantojo,dkk, 2005, *Perumahan dan Permukiman Indonesia*, ITB, Bandung, hlm. 36.

⁴ SURIANSYAH MURHAINI, 2018, *Hukum Pertanahan*, Laksbang Justiti, Yogyakarta, hlm. 1.

⁵ Agustiah Wulandari, "Kajian Potensi Pemakaman sebagai Ruang Terbuka Hijau Perkotaan", *Jurnal Arsitektur*, Fakultas Teknik Universitas Tanjungpura, Vol. 1, Nomor 2 2014, hlm. 54.

Pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum dilakukan melalui beberapa tahap, yakni merencanakan, mempersiapkan, melaksanakan dan menyerahkan hasil di mana pada tahapan persiapan seringkali menjadi kendala dari keberatan masyarakat yang terdampak dan pihak yang memiliki hak terhadap ditetapkannya lokasi yang ditetapkan Pemerintah Daerah. Pelaksanaan penyediaan tanah juga sering berdekatan terhadap isu hukum yang fundamental, contohnya prinsip keadilan, HAM, prinsip keseimbangan antar kepentingan masyarakat dan kepentingan negara yakni secara kelompok maupun individu. Pembangunan pertanahan sangat melekat dengan definisi mengenai kepentingan umum, sesuai Pasal 18 UUPA menyebutkan “demi kepentingan umum, contohnya kepentingan negara dan bangsa serta kepentingan bersama dari rakyat, hak - hak atas tanah bisa dicabut, melalui pemberian ganti rugi secara lazim dan berdasarkan prosedur yang terdapat pada Undang-Undang.”

Kebutuhan tanah untuk kepentingan umum contohnya ialah untuk tanah perkuburan atau pemakaman. Dalam mengelola TPU atau tempat pemakaman umum adalah fasilitas yang harus ada dalam perkotaan.⁶ Tempat Pemakaman Umum adalah jenis pemanfaatan lahan yang sifatnya LULU (*Locally Unwanted Land Use*), yakni lahan yang memiliki

⁶ Tukiman, “Implementasi Perda Nomor 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman dan Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah”, Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Pembangunan Nasional, Vo.7, Nomor 2 Oktober 2007, hlm. 103.

fungsi untuk aktivitas yang harus dibutuhkan, tapi tidak diharapkan eksistensinya.⁷

Tanah makam adalah kebutuhan banyak orang atau umat dengan hakekat yang mendapat perlindungan dari Negara. Tentang pemakaman tersebut dicantumkan pada PP Nomor 9 tahun 1987 mengenai Penggunaan dan Penyediaan Tanah Untuk Kebutuhan Tempat Pemakaman. Pemakaman adalah kebutuhan masyarakat yang merupakan tanggung jawab pemerintah sesuai Pasal 34 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa negara bertanggungjawab terhadap pengadaan fasilitas umum dan fasilitas pelayanan kesehatan yang memadai. Dalam memastikan terlaksananya pelayanan kesehatan dan pelayanan umum, dengan demikian disediakan pengadaan tanah yang menjamin pelaksanaan kepentingan umum.⁸

Pengadaan tanah setidaknya dilaksanakan harus berdasarkan prinsip diantaranya pengadaan tanah secara kemanusiaan maka pada proses ataupun pelaksanaannya tidak berdasarkan suatu tindakan ataupun paksaan yang tidak manusiawi. Seperti halnya Undang-Undang bahwa yang wajib dimulai dengan musyawarah dan pertemuan di antara masing-masing pihak. Cara-cara yang ditawarkan atau dilaksanakan

⁷ Angga Supto Aji, dkk, "Analisis Kesesuaian Kawasan Peruntukan Pemakaman Umum Baru Berbasis Sistem Informasi Geografis", Jurnal Geodesi Undip, Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, Vol. 4, Nomor 3 Oktober 2015, hlm. 100.

⁸ Fitria dan Rohman, "Perlindungan Hukum Terhadap Keluarga Jenazah yang Terkena Dampak Covid-19 Atas Penelokan Pemakaman", Jurnal Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Malang, Vol. 3, Nomor 2 Juni 2020, hlm. 137.

seharusnya menunjukkan rasa kasih sayang antara masyarakat dan pemerintah yang menjadi pihak yang memiliki kepentingan. Kesepemahaman tersebut yang menjadi benteng agar tidak merugikan dan tidak menyakiti satu sama lain.

Menurut konteks tersebut, keadilan yang dimaksudkan yakni tercapainya kepentingan pihak yang melaksanakan pengadaan tanah (pelaku pembangunan; pemerintah) yang dipenuhi untuk membentuk pembangunan demi kepentingan umum tanpa mengesampingkan hak-hak pemegang hak atas tanah.⁹

Termasuk terhadap kebutuhan akan tempat pemakaman khusus jenazah *Covid-19* sebagai fenomena penyakit menular yang tersebar besar yang muncul diakhir tahun 2019 dan menyebabkan setidaknya jutaan korban jiwa dan akan terus bertambah. Sesuai dengan Kepres RI No. 11 Tahun 2020 mengenai Penentuan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Covid-19 (Corona Virus Disease)* maka penyediaan tanah bagi lokasi TPK (Tempat Pemakaman Khusus) korban wabah *Covid-19*, dapat dilakukan dengan mengacu pada ketentuan pasal 49 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU No. 2 Tahun 2012 mengenai Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Sementara itu, pada Pasal 32 Ayat (3) UU RI No. 26 Tahun 2007 mengenai Penataan Ruang diatur tentang Penatagunaan tanah pada ruang yang direncanakan untuk pembangunan prasarana dan sarana

⁹ Lestari Putri, Op.cit, hlm 77

bagi kepentingan umum memberikan hak prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah. Dalam Pasal 10 huruf k Undang-Undang No 2 Tahun 2012 menyatakan: “Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Ayat (1) digunakan untuk pembangunan tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah”.

Dijelaskan pula dalam Pasal 4 poin (a) Nomor 15 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gowa Tahun 2012-2032 mengenai fungsi RTRW sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan daerah, dan juga diatur mengenai zonasi terkait wilayah perkuburan yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Gowa menyatakan bahwa:

Kawasan peruntukan pelayanan pemakaman umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, merupakan kawasan peruntukan pemakaman umum skala regional ditetapkan di sebagian wilayah Kecamatan Pattalassang.

Penularan yang begitu cepat membuat Indonesia sendiri menjadi salah satu Negara dengan angka positif tertinggi kedua dan angka kematian tertinggi pertama di ASEAN. Berdasarkan data dari Komite Penanganan *Covid-19* dan Pemulihan Ekonomi Nasional pada tanggal 15 Juni 2021 sebanyak 1.919.547 jiwa yang terkonfirmasi positif *Covid-19* dengan angka kematian sebesar 53.116 jiwa dan yang dinyatakan sembuh

sebesar 1.751.234 jiwa. Sementara Sulawesi Selatan menempati posisi ketujuh tertinggi di Indonesia dengan jumlah kasus 62.672 jiwa (3,3%).¹⁰

Berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang tertuang pada Pasal 5 menyatakan bahwa: “Pemerintah dan pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana”. Terkait dengan hal itu, semakin banyaknya dan bertambahnya jumlah kasus kematian yang diakibatkan oleh pandemi *Covid-19* yang terjadi di Sulawesi Selatan, maka Pemerintah Daerah Sulawesi Selatan menyediakan lahan khusus untuk pemakaman jenazah pasien *Covid-19* di Macanda yang sebelumnya merupakan pemakaman yang disediakan khusus untuk Pegawai Negeri Sipil (PNS) PemProv. Menurut Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1987 Penyediaan dan Penggunaan Tanah untuk Keperluan Tempat Pemakaman bahwa:

Pengelolaan tempat pemakaman umum yang terletak di kota dilakukan oleh Pemerintah Daerah yang bersangkutan berdasarkan Peraturan Pemerintah tingkat II, sedangkan pengelolaan tempat pemakaman bukan umum dilakukan oleh suatu badan atau badan hukum yang bersifat social atau keagamaan dengan izin kepada Pemerintah Daerah tingkat II yang bersangkutan.

Lahan perkuburan ditetapkan oleh Kepala Daerah Tingkat II. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan memutuskan menggunakan satu lahan pemukiman jenazah pasien *Covid-19* yang awalnya di rencanakan di wilayah Sudiang, Kecamatan Biringkanaya

¹⁰ <https://Covid-19.go.id/>, diakses pada tanggal 15 Juni 2021, pukul 11.26 WITA

Makassar, namun belakangan ditetapkan di Macanda Kelurahan Romangpolong, Kecamatan Somba Opu, Kabupaten Gowa dengan lahan seluas 1,4 hektare.¹¹ Namun melihat kondisi yang saat ini terjadi di lapangan berdasarkan hasil pengamatan penulis dan informasi dari masyarakat setempat bahwa lahan pekuburan yang ditetapkan di Macanda sudah hampir penuh. Dilihat dari kondisi makam yang sudah semakin dekat dengan pintu gerbang pekuburan.

Adapun wewenang penentuan lokasi pemakaman jenazah *Covid-19* berdasarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 440/2978/SJ Tentang Penyediaan Lokasi Tempat Pemakaman Khusus Korban *Corona Virus Disease 2019* di Daerah menentukan bahwa:

Kerjasama antar daerah (daerah penyangga) untuk penyediaan tempat pemakaman khusus (TKP) korban wabah *Covid-19* sesuai peraturan perundang-undangan; mendorong pihak ketiga yang mengelola tempat pemakaman bukan umum (TPBU) untuk menyediakan lahan sebesar 20% dari luasan eksisting saat ini (sebagai bentuk CSR); melakukan koordinasi dengan instansi vertikal yang membidangi pertanahan di daerah untuk mengidentifikasi tanah-tanah negara untuk dijadikan lokasi baru bagi tempat pemakaman khusus (TPK) korban wabah *Covid-19*.

Dalam menentukan lokasi pekuburan jenazah bukan umum perlu memperhatikan beberapa syarat yang juga tertuang di dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 440/2978/SJ Tentang Penyediaan Lokasi Tempat Pemakaman Khusus Korban *Corona Virus Disease 2019* di Daerah yang mengatur bahwa:

¹¹ <https://makassar.kompas.com/read/2020/04/01/10435721/pemprov-sulsel-siapkan-lahan-pemakaman-jenazah-pasien-Covid-19>, diakses pada 10 Maret 2022 Pukul 15.00 WITA

Tidak berada dalam wilayah padat penduduk, menghindari penggunaan tanah yang subur, mencegah pengrusakan tanah dan lingkungan hidup, dan mencegah penggunaan tanah yang berlebihan.

Penentuan lokasi pekuburan juga perlu memperhatikan protokol atau tata cara penguburan jenazah *Covid-19* seperti yang tertuang dalam Kepmenkes Nomor HK.01.07/ MENKES/413/2020 ialah sesegera mungkin untuk melakukan persemayaman jenazah, bagi jenazah yang disemayamkan di rumah duka harus didisinfeksi dan dimasukkan ke dalam peti serta tak dibuka lagi, keluarga yang melayat tidak lebih dari 30 orang, jenazah segera dikubur atau dikremasi di lokasi sesuai agama dan kepercayaan masing-masing kurang dari 24 jam. Namun Faktanya dengan adanya aturan protokol kesehatan dalam melakukan persemayaman jenazah, tetap saja masih terjadi kasus penolakan jenazah di setiap daerah atau provinsi di Indonesia tak terkecuali Sulawesi Selatan khususnya di pekuburan *Covid-19* Macanda Kabupaten Gowa.

Adanya kasus penolakan dari masyarakat setempat yang terjadi di pekuburan *Covid-19* Macanda, dikarenakan tidak adanya penyampaian langsung dari pemerintah daerah terkait penetapan lokasi pekuburan di Macanda sebagai pemakaman jengah *Covid-19*. Disamping itu juga ditambah dengan ketidakpahaman masyarakat setempat mengenai *Covid-19* yang kemudian menjadi penyebab timbulnya gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas).¹²

¹² <https://www.liputan6.com/health/read/4322157/jubir-wiku-angka-kematian-Covid-19-indonesia-468-persen-per-3-agustus-2020>, diakses pada tanggal 10 Maret 2022, pukul 20.09 WITA

Berdasarkan kasus-kasus yang diuraikan di atas dalam hal ini pemerintah bertanggungjawab bahwa, Pemerintah Kabupaten Gowa adalah sebagai pemangku kepentingan untuk hal tersebut. Akan tetapi sampai sekarang ini belum ada instrumen hukum di Sulawesi Selatan khususnya Kabupaten Gowa terkait dengan Penyediaan Lahan Pekuburan bukan umum.

Oleh karena itu penulis tertarik untuk meneliti lebih dalam mengenai Analisis Yuridis Terkait Penentuan dan Penetapan Lahan Pemukiman Jenazah *Covid-19* di Sulawesi Selatan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis menarik rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dalam menentukan lahan lokasi pemakaman jenazah *Covid-19*?
2. Bagaimanakah implikasi hukum penentuan dan penetapan lahan pemakaman jenazah *Covid-19* terhadap masyarakat sekitar?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang peneliti kemukakan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pertimbangan pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dalam menentukan lahan lokasi pemakaman jenazah *Covid-19*.

2. Untuk mengetahui implikasi hukum penentuan dan penetapan lahan pemakaman jenazah *Covid-19* terhadap masyarakat sekitar.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara teoritis, diharapkan penelitian ini dapat digunakan dan memberikan sumbangan pemikiran untuk pengembangan ilmu terutama pada disiplin ilmu hukum, terkait dengan Penentuan dan Penetapan Lahan Pemukiman Jenazah *Covid-19* di Sulawesi Selatan.
2. Secara praktis, diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan sebuah pedoman serta bahan untuk mengetahui akan kebijakan pemerintah dalam menentukan suatu lahan pemakaman jenazah *Covid-19* Secara praktis, diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan sebuah pedoman serta bahan untuk mengetahui akan kebijakan pemerintah dalam menentukan suatu lahan pemakaman jenazah *Covid-19*.

E. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian ini berdasarkan penelitian sebelumnya yang kemudian membahas tema yang hampir sama, namun berbeda dari sisi subjek kajian dan fokus penelitian yang mana penelitian ini akan membahas tentang Analisis Yuridis Penentuan dan Penetapan Lahan Pemakaman Jenazah *Covid-19* di Sulawesi Selatan. Penelitian yang kemudian terkait atau hampir sama dengan penelitian ini yaitu:

1. Penelitian hukum (skripsi) yang ditulis oleh Syamsul Zainal Siddiq pada tahun 2017 dengan judul “Penyediaan Dan Penataan Tanah Tempat Pemakaman Di Kota Makassar”, mahasiswa S1 Ilmu Hukum

Universitas Hasanuddin Makassar. Penelitian tersebut membicarakan tentang pengadaan lahan tempat pemakaman di Kota Makassar dan peraturan pemerintah Kota Makassar untuk mengatasi permasalahan penatagunaan dan ketersediaan tanah pemakaman di Kota Makassar. Penelitian tersebut terdapat persamaan berdasarkan sisi obyek penelitian, yakni penyediaan dan kebijakan pemerintah terkait lahan pemakaman tapi tidak sama berdasarkan sisi pembahasannya dimana penelitian tersebut membahas mengenai penyediaan tanah terkait pertumbuhan penduduk di Kota Makassar serta kebijakan pemerintah dalam mengatasi permasalahan penatagunaan dan ketersediaan tanah pemakaman di Kota Makassar.

2. Penelitian hukum (skripsi) yang ditulis oleh Muhajir tahun 2021 berjudul “Tinjauan Yuridis Terhadap Tindak Pidana Menghalangi Pelaksanaan Penanggulangan *Covid-19*”, mahasiswa S1 Hukum Pidana Universitas Hasanuddin Makassar mengkaji kualifikasi perbuatan tindak pidana menghalangi pelaksanaan penanggulangan *Covid-19* berdasarkan hukum pidana. Penelitian tersebut terdapat persamaan berdasarkan sisi obyek penelitian, yakni pandemic *Covid-19* yang di bahas secara umum, tapi tidak sama berdasarkan sisi pembahasannya dimana penelitian tersebut membahas tentang tindak pidana menghambat implementasi penanggulangan *Covid-19* dan landasan pertimbangan hukum untuk hakim pada

penjatuhan pidana pada Putusan Nomor 59/Pid.B/2020/PN Bms. Sementara penulis dalam penelitian ini membahas tentang penentuan dan penetapan lahan pemakaman jenazah *Covid-19* di Sulawesi Selatan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Teori Kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

Istilah kewenangan bersumber dari kata wewenang yang artinya kekuasaan, hal berwenang, dan hak yang dimiliki untuk melaksanakan suatu hal. Kewenangan merupakan kekuasaan formal, kekuasaan eksekutif administrasi ataupun kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang. Sesuai dengan pendapat Ateng Syafrudin,¹³ terdapat perbedaan antara definisi kewenangan terhadap wewenang, kewenangan merupakan sesuatu yang dinamakan kekuasaan formal, kekuasaan yang bersumber dari kekuasaan dari Undang-Undang, sementara wewenang hanya tentang suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan ada wewenang-wewenang.¹⁴ Wewenang merupakan lingkup wewenang pemerintahan, lingkup tindakan hukum publik, bukan saja mencakup wewenang membentuk keputusan pemerintah, namun mencakup wewenang untuk melaksanakan tugas, dan memberi wewenang dan distribusi wewenang yang dicantumkan pada peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis definisi wewenang merupakan kemampuan yang diberikan oleh Undang-Undang untuk mendatangkan dampak-dampak

¹³ Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab", Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Bandung: Universitas Parahyangan, 2000, hlm.22.

¹⁴ Ibid., hlm 42

hukum.¹⁵ Sedangkan pengertian wewenang menurut HD.Stoud¹⁶ sebagai seluruh peraturan-peraturan yang berkaitan terhadap penggunaan dan perolehan wewenang pemerintah oleh subyek hukum publik pada hukum publik.

Pada literatur ilmu hukum, ilmu politik, dan ilmu pemerintahan sering ditemui kata wewenang, kekuasaan, dan kewenangan. Kekuasaan umumnya dianggap sama dengan kewenangan, dan kekuasaan kerap ditukar pada istilah kewenangan, begitupun kebalikannya. Bahkan kewenangan seringkali dianggap sama pula dengan wewenang. Kekuasaan umumnya berupa korelasi pada makna bahwa “terdapat satu pihak yang diperintah dan satu pihak yang memerintah” (*the rule and the ruled*).¹⁷.

Sesuai dengan pengertian yang telah dikemukakan, bisa timbul kekuasaan yang tidak berhubungan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berhubungan terhadap hukum oleh Henc van Maarseven¹⁸ dinamakan “*blote match*”, sedangkan kekuasaan yang berhubungan dengan hukum oleh Max Weber¹⁹ dinamakan wewenang legal atau

¹⁵ Indrohato,1994, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 65.

¹⁶ Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, 2020, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, hlm.4.

¹⁷ Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 35-36.

¹⁸ Suwoto Mulyosudarmo, 1990, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Jakarta, hlm. 30.

¹⁹ A. Gunawan Setiardja, 1990, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Jogjakarta, hlm. 52.

rasional yaitu wewenang berlandaskan sistem hukum yang ditafsirkan menjadi peraturan-peraturan yang sudah dipatuhi dan diakui publik dan diperkuat negara.

Kekuasaan adalah pokok berdasarkan pelaksanaan negara supaya berada pada kondisi bergerak, dengan demikian negara tersebut bisa bekerja, berprestasi, berkapasitas, dan berkiprah untuk memberi pelayanan kepada warganya. Dengan demikian negara harus diberi kekuasaan, kekuasaan berdasarkan pendapat Miriam Budiardjo²⁰ bahwa :

kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau dengan demikian negara tersebut dikonsepsi sebagai *een ambten complex* (himpunan jabatan-jabatan) di mana jabatan-jabatan tersebut diduduki beberapa pejabat yang mendukung suatu kewajiban dan hak sesuai dengan konstruksi subjek-kewajiban.²¹ sehingga kekuasaan memiliki 2 aspek, yakni aspek hukum dan aspek politik, sementara kewenangan hanya memiliki aspek hukum. Maka, kekuasaan tersebut bisa berasal dari konstitusi, pun bisa bersifat *inkonstitusional* (berasal dari luar konstitusi), contohnya melalui perang atau kudeta sedangkan kewenangan berasal dari konstitusi .

²⁰ Miriam Budiardjo, Op Cit, hlm. 35.

²¹ Rusadi Kantaprawira, Op Cit, hlm. 39.

2. Sumber Kewenangan

Di dalam hukum dinamakan asas legalitas yang merupakan salah satu prinsip utama dan menjadi pilar utama yang menjadi landasan untuk setiap pelaksanaan kenegaraan dan pemerintahan pada setiap negara hukum, terutama bagi continental dan negara-negara hukum.²² Sesuai dengan pendapat Indroharto bahwa :

wewenang didapatkan secara mandat, atribusi, dan delegasi, kewenangan atribusi secara lazim dibuat dari pembagian kekuasaan negara oleh UUD, kewenangan mandat dan delegasi merupakan kewenangan yang bersumber dari pelimpahan.

J.G. Brouwer berpendapat bahwa :

atribusi adalah kewenangan yang diberikan kepada lembaga negara ataupun lembaga pemerintahan oleh badan legislatif yang independen. Kewenangan tersebut bersifat original dan tidak berdasarkan kewenangan yang terdahulu. Badan legislatif membentuk kewenangan mandiri dan bukan sebagai memperluas luasan kewenangan terdahulu dan memberi ke lembaga yang berkompeten.

3. Sifat Kewenangan

Sifat kewenangan secara umum dibagi atas 3 (tiga) macam, yaitu yang bersifat terikat, yang bersifat fakultatif (pilihan) dan yang bersifat bebas. Hal tersebut sangat berkaitan dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan- keputusan (besluiten) dan ketetapan-ketetapan (beschikingen) oleh organ pemerintahan sehingga dikenal adanya keputusan yang bersifat terikat dan bebas.

²² Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, 2000, *Paradoks Konflik dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-Bayang Konflik dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*, Sinar Mulia, Jakarta, hlm.65.

Menurut Indroharto²³, kewenangan yang bersifat terikat terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil. Pada kewenangan fakultatif apabila dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan kewenangannya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal tertentu atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh peraturan dasarnya. Dan yang ketiga yaitu kewenangan bebas yakni terjadi apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya. Philipus M Hadjon membagi kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan penilaian yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada dua jenis kekuasaan bebas yaitu kewenangan untuk memutuskan mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*verge norm*).

4. Batasan Kewenangan

Di dalam negara hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utama dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar

²³ Indrohato, 1994, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 65.

dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan sistem continental²⁴. Philipus M Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribus, delegasi, mandate. Kewenangan atribus lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandate adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Setiap kewenangan dibatasi oleh isi atau materi wilayah dan waktu. Cacat dalam aspek-aspek tersebut dapat menimbulkan cacat kewenangan.

B. Tinjauan Umum Tentang Tata Ruang dan Partisipasi Masyarakat

1. Tinjauan Umum Tentang Tata Ruang

Definisi-definisi yang mencakup dalam konsep hukum tata ruang sesungguhnya telah terdapat pada UU No. 26 Tahun 2007 mengenai Penataan Ruang namun dalam memperkaya khasanah, akan dijabarkan juga pengertian berdasarkan beberapa ahli dan peraturan perundang-undangan.

Pada Pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, pengertian dari ruang ialah :

wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.

²⁴ Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, 2000, *Paradoksial Konflik dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-Bayang Konflik dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*, Sinar Mulia, Jakarta, hlm.65.

Sedangkan menurut D.A. Tisnaamidjaja, yang dimaksud dengan definisi ruang adalah wujud fisik wilayah pada dimensi geometris dan geografis yang menjadi wadah bagi manusia pada melaksanakan aktivitas terhadap sebuah mutu kehidupan yang layak.²⁵

Pasal 1 angka 2 UU Nomor 26 Tahun 2007 mengenai Penataan Ruang menjelaskan bahwa arti dari tata ruang adalah pola ruang dan bentuk struktural ruang. Terdapat pula arti dari wujud struktural pemanfaatan ruang merupakan pola unsur-unsur yang membentuk rona lingkungan buatan, lingkungan alam, dan lingkungan sosial di mana dengan cara hierarkis saling berkaitan. Sedangkan arti dari pola pemanfaatan ruang mencakup pola penggunaan tanah desa dan kota, pertanian, industri, tempat kerja, sebaran pemukiman, dan pola lokasi, di mana tata ruang itu merupakan tata ruang yang direncanakan, sementara tata ruang yang tidak direncanakan ialah tata ruang yang dibentuk dengan cara alami, contohnya gua, gunung, aliran sungai, ataupun sebagainya. Selanjutnya Undang-undang Tata Ruang pada Pasal 1 angka 5, arti dari penataan ruang merupakan sistem pengendalian pemanfaatan ruang, proses perencanaan tata ruang penataan ruang, dan pemanfaatan ruang.

²⁵ D.A Tisnamidjaja, dalam Juniarso Ridwan, Achmad Sodik, 2008, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Penerbit Nuansa, Bandung, hlm. 23

2. Pengaturan Peran Serta Masyarakat Dalam Rangka Peraturan Perundang-undangan di Bidang Tata Ruang

Masyarakat adalah bagian untuk mengatur tata ruang, dan melalui berkembangnya pengetahuan masyarakat terhadap kebutuhan tata ruang, dengan demikian masyarakat adalah komponen yang diatur dalam Undang-Undang bidang tata ruang, terutama pada segi kewajiban, peran, dan haknya. Hal itu bersumber dari keberadaan tata ruang yang terbatas dan kebutuhan terhadap penataan ruang yang harmonis mengharuskan agar menyelenggarakan tata ruang yang sesuai tujuan penataan ruang yakni membentuk ruang wilayah nasional yang berkelanjutan, produktif, nyaman, dan amansesuai dengan Ketahanan Nasional dan Wawasan Nusantara. Pengaturan tata ruang merujuk terhadap UU No. 26 Tahun 2007 mengenai UUPR (Penataan Ruang), peraturan tersebut menjadi pengganti UU terdahulu, yakni UU No. 24 Tahun 1992 tentang hal yang serupa, meninjau kebijakan itu tidak sesuai terhadap kebutuhan pengaturan tata ruang. Sesuai dengan pasal 2 Undang-Undang Penataan Ruang, disebutkan bahwa pada kerangka NKRI penataan ruang didasari oleh asas:

1. Keterpaduan bahwa penataan ruang dilaksanakan melalui integrasi beberapa kepentingan yang sifatnya lintas pemangku kepentingan, lintas sektor, dan lintas wilayah. Pemangku kepentingan, yakni masyarakat, Pemerintah, dan pemerintah daerah.
2. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan bahwa penataan ruang dilaksanakan melalui perwujudan kesesuaian antar pola ruang dan struktur ruang, kesesuaian antar kehidupan manusia terhadap lingkungan, kesesuaian antar kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan, serta perkembangan dan pertumbuhan antar daerah

3. Keberlanjutan bahwa penataan ruang diadakan melalui terjaminnya keberlangsungan dan kelestarian daya tampung dan daya dukung lingkungan yang memerhatikan kepentingan generasi pada waktu yang akan datang.
4. Keberhasilgunaan dan keberdayagunaan bahwa penataan ruang dilakukan melalui optimalisasi sumber daya dan manfaat ruang yang terdapat di dalamnya dan memastikan tercapainya tata ruang yang bermutu
5. keterbukaan bahwa penataan ruang dilakukan melalui pemberian akses secara luas terhadap masyarakat dalam memperoleh informasi yang berhubungan terhadap tata ruang.
6. Kemitraan dan kebersamaan bahwa penataan ruang diadakan melalui keterlibatan semua stakeholder.
7. Pelindungan kepentingan umum bahwa penataan ruang diadakan melalui mendahulukan kepentingan masyarakat.
8. Keadilan dan kepastian hukum bahwa penataan ruang diadakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan/ hukum dan bahwa hal tersebut dilakukan melalui pertimbangan seluruh pihak dengan cara adil dan menjamin kepastian hukum.
9. Akuntabilitas bahwa dalam penataan ruang bisa dipertanggungjawabkan, yakni dalam segi proses, hasil maupun pembiayaannya.

Bersumber dari asas-asas tersebut, tampak peranan masyarakat menjadi sesuatu yang diperlukan untuk mengatur tata ruang. Di mana masyarakat tidak hanya menjadi objek berdasarkan suatu pengaturan penataan ruang, namun merupakan subyek pengaturan penataan ruang.

3. Dasar Hukum Peran Serta Masyarakat di Tingkat Nasional

Partisipasi masyarakat pada Undang-Undang No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dibahas dengan cara khusus pada BAB VIII yang memuat mengenai Peran, Hak, dan Kewajiban Masyarakat untuk menata ruang, masing-masing individu memiliki hak dalam :

1. Memahami perencanaan nilai ruang yang menjadi dampak penataan ruang;

2. Mendapat ganti yang layak terhadap kerugian yang muncul karena implementasi aktivitas pembangunan yang sesuai terhadap perencanaan tata ruang;
3. Membuat pengajuan keberatan pada pihak berwajib pada pembangunan yang tidak sesuai perencanaan tata ruang di daerahnya;
4. Membuat pengajuan penghentian pembangunan dan tuntutan pembatalan izin yang tidak sesuai perencanaan tata ruang terhadap pihak berwajib; dan;
5. Mengajukan gugatan ganti rugi kepada pemerintah dan/atau pemegang izin apabila kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang menimbulkan kerugian

Sedangkan kewajiban masyarakat pada pemanfaatan ruang, yakni antara lain:

1. mematuhi perencanaan tata ruang yang sudah ditentukan;
2. menggunakan ruang berdasarkan izin pemanfaatan ruang dari pihak berwajib;
3. menatati kebijakan yang ditentukan pada syarat izin penggunaan ruang; dan
4. memberi akses pada wilayah yang oleh kebijakan undang-undang dinyatakan sebagai milik umum.

Kemudian pada pelaksanaan penataan ruang yang dilaksanakan pemerintah diperlukan partisipasi masyarakat, dari:

1. pasrtisipasi untuk menyusun perencanaan tata ruang, merupakan tahapan dalam menetapkan pola ruang dan struktur ruang yang mencakup penetapan dan penyusunan perencanaan tata ruang;
2. ikut serta dalam pemanfaatan ruang, merupakan usaha mewujudkan pola ruang dan struktur ruang berdasarkan perencanaan tata ruang dengan pelaksanaan dan penyusunan program dan pembiayaannya;
3. ikut dalam pengendalian pemanfaatan ruang, adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang.

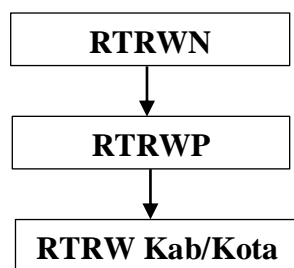
4. Dasar Hukum Peran Serta Masyarakat di Tingkat Daerah

Peraturan tentang partisipasi masyarakat di daerah terdapat pada Permendagri No 9 tahun 1998 mengenai Tata cara partisipasi masyarakat

pada tahap Perencanaan Tata Ruang di Daerah. Pengaturan dalam Peraturan Kementarian Dalam Negeri tersebut hampir sama materinya terhadap pengaturan Peraturan Pemerintah No 69 Tahun 1996 (pasal 6), peraturan tambahannya mencakup: objek partisipasi masyarakat, tahapan-tahapan penataan ruang kota, dan aspek formal institusional.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, penataan ruang wilayah kabupaten/kota, Penataan Ruang wilayah nasional, dan penataan ruang wilayah provinsi, dilaksanakan secara bertahap berdasarkan kewenangan administratif yakni berupa Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota(RTRW Kabupaten/Kota), Rencana Tata ruang Wilayah Nasional (RTRWN), dan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRW provinsi), beserta perencanaan-perencanaan yang sifatnya merinci, contohnya RDTR (Rencana Detail Tata Ruang).

Dengan demikian, diketahui tahapan penyusunan Tata Ruang Wilayah kota sebagai berikut:



RDTR → Peraturan Zonasi → Perizinan → Pembangunan

C. Tinjauan Umum Tentang Lahan Pemakaman

1. Pengertian Tanah

Dalam Kamus Hukum ditentukan bahwa Tanah ialah permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali.²⁶ Tanah merupakan suatu lahan yang disetiap persegiannya memiliki kemanfaatan baik diatas maupun dibawah tanah tersebut.²⁷ Tanah merupakan sesuatu yang memiliki nilai sangat penting dalam kehidupan masyarakat, karena tanah identik dengan kelangsungan hidup masyarakat. Bukan hanya sekedar lahan bermukim, namun sebagai tempat mencari mata pencaharian masyarakat, sehingga tanah juga sebagai tempat peristirahatan terakhir untuk manusia.²⁸

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUPA, tanah merupakan permukaan bumi di mana pada pemanfaatannya sesuai Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang PA, yang mencakup ruang angkasa, bumi, dan air diperlukan untuk kepentingan langsung yang berkaitan terhadap pemanfaatan tanah pada batasan berdasarkan UUPA, dan kebijakan-kebijakan hukum lainnya yang lebih tinggi. Tanah menurut Pasal 1 ayat 2 UUPA, merupakan karunia Tuhan dan sesuai Pasal 2 ayat 1 UUPA, tanah dimaksudkan dikuasai negara yang digunakan untuk memperoleh secara maksimal kesejahteraan masyarakat. Perlu dipahami, bahwa hukum

²⁶ Sudarso, 2007, *Kamus Hukum (Edisi Baru)*, PT Asdi Mahasatya, Jakarta, hlm. 483.

²⁷ <https://katadata.co.id/berita/2020/04/02/risiko-dan-protokol-keamanan-penanganan-jenazah-pasien-corona>.

²⁸ Muhammad Ilham Arisaputra, 2015, *Reforma Agraria Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.55.

agraria di Indonesia dinamakan hukum positif, yang mengelola hak penguasaan terhadap tanah dan dinamakan hukum pertanahan ataupun hukum tanah.²⁹

Definisi penguasaan bisa digunakan pada makna yuridis maupun makna fisik. Terdapat penguasaan beraspek publik dan beraspek privat. Penguasaan pada makna yuridis yakni penguasaan didasarkan hak yang mendapat perlindungan dari hukum dan secara umum memberikan wewenang pada pemegang hak dalam menguasai fisik tanah, contohnya pemilik tanah mengambil manfaat dan menggunakan tanah yang dihaki, tidak diberikan pada pihak lain. Penguasaan secara yuridis, walaupun memberikan kewenangan dalam penguasaan tanah yang dihaki secara fisik, dalam realitanya penguasaan fisik dikuasai pihak lainnya.

Tanah mempunyai nilai ekonomis, sebab tanah adalah bagian yang mustahil bisa diabaikan pada masa pembangunan nasional ataupun untuk mendukung perekonomian. Di samping memiliki nilai ekonomis, tanah juga mempunyai nilai sosial, yang artinya hak atas tanah tidak mutlak, tapi negara menghormati dan menjamin hak atas tanah yang diberikan kepada masyarakat, dengan demikian diperlukan kepastian hukum pada penguasaan tanah yang mendapat perlindungan dari UU.³⁰

Definisi tanah negara tidak sama terhadap definisi tanah aset pemerintah. Tanah aset pemerintah merupakan tanah-tanah yang dikuasai

²⁹ Supriadi, SH, 2019, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, Ed.1, Cet.9, hlm.3

³⁰ Soetami, Siti, 2008, *Pengantar Tata Hukum Indonesi*, PT. Refika Aditama, Bnadung, hlm. 10.

pemerintah daerah ataupun pusat. Tanah aset pemerintah tergolong pada tanah hak dan menjadi asset negara yang penguasaan fisiknya ada pada orang lain, sedangkan penguasaan fisik yang terdapat dalam lembaga terkait, sementara penguasaan dengan cara yuridis ada di menteri keuangan. Tanah aset pemerintah merupakan suatu obyek pengelolaan dan pendaftaran tanah, di mana dikelola oleh lembaga pemerintahan yakni di daerah ataupun di pusat maupun, Hak Pengelolaan dan Hak Pakai sesuai Peraturan Menteri Negara Agraria No 9 Tahun 1999 mengenai Tata Cara Pemberian dan Hak Pengelolaan.³¹

Sementara itu, pengertian Tanah Negara pada Pasal 1 PP Nomor 18 Tahun 2021 menyatakan Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara ataupun Tanah Negara merupakan Tanah yang tidak diikuti suatu hak atas tanah, bukan Tanah Ulayat ataupun Tanah Wakaf dan bukan adalah aset barang milik daerah/ barang milik negara. Pada Pasal 78 Ayat (1) point a dan b dijelaskan bahwa Dalam hal memberi pemanfaatan dan penggunaan terhadap Ruang Atas Tanah menghambat kepentingan umum, dengan demikian dibutuhkan persetujuan dari Pemerintah Pusat; ataupun kepentingan pemegang Hak Atas Tanah terhadap bidang Tanah sehingga dibutuhkan persetujuan dari pemegang Hak Atas Tanah.

Terdapat pula fungsi tanah, yakni sangat penting dan memiliki makna tersendiri, karena tanah adalah modal untuk kehidupan suatu keluarga. Di samping hal tersebut, tanah juga senantiasa dipergunakan

³¹ Sri Susyanti Nur, 2015, "Aspek Hukum Pendaftaran Tanah Bekas Milik Asing sebagai Aset Pemerintah Daerah", Jurnal Hukum, Fakultas Hukum Unhas, vol 1, no.1, April 2015, hlm. 88.

pada berbagai aktivitas manusia, contohnya mendirikan bangunan, tempat tinggal, dan hingga manusia meninggal juga membutuhkan tanah. Makna penting tanah untuk keberlangsungan kehidupan sebab disitulah manusia berkembang, hidup, dan tumbuh dan menjadi tempat dikebumikan ketika meninggal dunia.³² Dengan demikian tanah di samping mempunyai nilai ekonomi yang tinggi, di dalamnya juga terdapat aspek spiritual.

2. Pengertian Lahan

Lahan adalah tanah (kumpulan tubuh alamiah, memiliki kedalaman, lebar dengan ciri yang kemungkinan dengan cara tidak langsung berhubungan terhadap pertanian dan vegetasi) ditambah ciri-ciri fisik lainnya contohnya: persediaan tumbuhan penutup dan air yang ditemui. Sesuai dengan FAO, lahan adalah komponen bentang alam (*landscape*) yang meliputi definisi lingkungan fisik, contohnya hidrologi, iklim, topografi, dan kondisi vegetasi alami yang seluruhnya memiliki pengaruh pada pemanfaatan lahan.³³ Utomo mengemukakan lahan mempunyai ciri-ciri yang menarik daripada sumber daya yang lain, yaitu sumber daya yang tidak akan habis, Mansun jumlahnya tetap dan lokasinya tidak bisa dipindahkan.³⁴

³² Surojo Wignjodipuro, 1982, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, Gunung Agung, Jakarta, hlm.197.

³³ <http://www.fao.org/3/v7180e/V7180E00.htm>

³⁴ Utomo M dan Eddy Rifai dan Abdulmutalib Thahir, 1992, "Pembangunan dan Alih Fungsi Lahan", Universitas Lampung, *Jurnal Agro Ekonomi*, 1992, Vol 25, No. 2.

3. Jenis-jenis Pekuburan

Lahan Pekuburan (TPU) ialah lahan yang digunakan untuk kepentingan umum. Sesuai dengan pendapat Mulyana rumusan kriteria penyediaan lahan pemakaman yakni mengatur lokasi pemakaman pada konteks lokasi pemakaman dan tata ruang kota sesuai kedekatannya terhadap elemen untuk lahan yang lain. Prinsip Penataan TPU (Tempat Pemakaman Umum) berdasarkan pendapat Hutauruk, komponen penataan kawasan Tempat Pemakaman Umum meliputi jalur kendaraan, jalur pejalan kaki, elemen vegetasi, petak makam, jaringan utilitas, pagar, gerbang, tempat duduk, lampu penerangan, elemen penanda, gedung pengelola TPU, ruang terbuka, plaza, dan tempat parkir. Setiap komponennya harus disusun berdasarkan variabel penataan yang terdapat dalam komponen itu contohnya material permukaan, letak, jarak, ukuran, bentuk, dan luas. Hal tersebut harus mendapat perhatian sebab jika memiliki fasilitas yang baik dengan demikian Tanah Pemakaman Umum bisa maksimal menjadi komponen sarana ruang terbuka hijau yang bisa digunakan di samping untuk kepentingan sosial (pemakaman).

Sesuai Pasal 1 PP No 9 Tahun 1987 mengenai Penggunaan dan Penyediaan Tanah demi Kebutuhan Tempat Pemakaman menyebutkan bahwa pemakaman di Indonesia meliputi tiga jenis tempat pemakaman, antara lain:

1. Tempat Pemakaman Umum(TPU)

“Tempat pemakaman Umum, yaitu areal tanah yang disediakan untuk keperluan pemakaman jenazah bagi setiap orang tanpa membedakan agama dan golongan yang pengelolaannya

dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten /Kota atau Pemerintah Desa”.

2. Tempat Pemakaman Bukan Umum(TPBU)

“Tempat Pemakaman Bukan Umum, yaitu areal tanah yang disediakan untuk keperluan pemakaman jenazah yang pengelolaannya dilakukan oleh badan social dan/atau badan keagamaan”.

3. Tempat Pemakaman Khusus(TPK)

“Tempat Pemakaman Khusus, yaitu areal tanah yang digunakan untuk tempat pemakaman yang karena faktor sejarah dan faktor kebudayaan mempunyai arti khusus. Pasal 6 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1987 Tentang Penyediaan dan Penggunaan Tanah Untuk Keperluan Tempat Pemakaman menyatakan bahwa dalam pengelolaan tempat pemakaman umum Pemerintah Daerah mengusahakan agar tidak memberatkan warga masyarakat, dan bagi pengelolaan tempat pemakaman bukan umum tidak dibenarkan dikelola secara komersial”.

4. Penyediaan Tanah Pekuburan

Tanah makam adalah kebutuhan banyak orang atau umat yang hakekatnya mendapat perlindungan dari Negara. Tentang pemakaman tersebut dicantumkan pada PP Nomor 9 tahun 1987 mengenai Penggunaan dan Penyediaan Tanah Untuk Kebutuhan Tempat Pemakaman (berikutnya dinamakan Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1987).

5. Syarat Penyediaan Lokasi Pemakaman Khusus Covid-19

Penyediaan lahan baru bagi Tempat Pemakaman Khusus (TPK) korban wabah *Covid-19* berdasarkan SE Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No 440/2978/SJ mengenai Penyediaan Lokasi Tempat Pemakaman Khusus Korban *Corona Virus Disease 2019* Di Daerah perlu memperhatikan beberapa syarat antara lain:

1. Tidak berada dalam wilayah yang padat penduduk;
2. Menghindari penggunaan tanah yang subur;
3. Mencegah pengrusakan tanah dan lingkungan hidup; dan
4. Mencegah penggunaan tanah yang berlebihan

Ditambahkan dengan aturan yang dikeluarkan oleh Menteri Agama dalam Surat Edaran Menteri Agama Republik Indonesia Nomor P - 002/DJ.III/Hk.00.7/03/2020 Tahun 2020 tentang Himbauan dan Pelaksanaan Protokol Penanganan Covid-19 Pada Area Publik Di Lingkungan Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam sebagai berikut :

Lokasi penguburan harus berjarak setidaknya 50 meter dari sumber air tanah yang digunakan untuk minum; dan berjarak setidaknya 500 meter dari pemukiman terdekat.