

346.043
JEF
05 4

**STATUS PENGUASAAN DARI MASYARAKAT DALAM AREAL
PEMAKAMAN BERGOTA DI WILAYAH PEMERINTAH KOTA
SEMARANG.**



Tesis

Untuk memenuhi sebagian persyaratan
Mencapai derajat Sarjana S-2

Magister Kenotariatan

Disusun oleh :

JEFRIYANTO, SH

B4B 002 119

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

Maret, 2005

TESIS

**STATUS PENGUASAAN DARI MASYARAKAT DALAM AREAL
PEMAKAMAN BERGOTA DI WILAYAH PEMERINTAH KOTA
SEMARANG.**

**OLEH :
JEFRIYANTO, SH
B4B 002 119**

**Telah dipertahankan di depan Tim Penguji
Pada tanggal2005
dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima**

**Telah Disetujui Oleh :
Komisi Pembimbing**


Pembimbing


Hj. Endang Srisanti, SH.M.H

NIP. 130 929452

Ketua Program

Magister Kenotariatan


H. Mulyadi, S.H., M.S.

NIP. 130 529429

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan tesis ini adalah hasil pekerjaan saya sendiri dan didalamnya tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi dan lembaga pendidikan lainnya.

Pengetahuan yang diperoleh dari hasil penerbitan manapun yang belum atau tidak diterbitkan, sumbernya dijelaskan dalam tulisan dan daftar pustaka.

Semarang, 29 Maret 2005

JEFRIYANTO, S.H

MOITO

BANGKIT BANGKIT..... (IBARAT MAYAT BANGKIT DARI KUBUR)..... SEMANGAT DARI JERIH PAYAHMU, ADALAH JALAN MENUJU KESORGA DUNIA SIAPKAN SENJATAMU MENYONGSONG DUNIA LAIN !!!!!!!!!!!!!

**SADAQAH Jariyah, ilmu yang bermanfaat,.....
(HR Imam Bukhari dan Muslim)**

TESIS INI KUPERSEMBAHKAN UNTUK:

- **BAPAK DAN ALMARHUM IBUNDA TERCIPTA & IBU**
- **KAKAK/IPAR, DAN ADIK/IPAR-ADIK, PONAKAN**
- **.....!!!!!!!!!!!!!!!!!!!!!!**
- **ASTQ AAQAAAAA** 

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah memberikan rahmat, hidayah dan inayah-Nya sehingga penulisan tesis ini dapat terselesaikan.

Tesis yang berjudul : "STATUS PENGUASAAN DARI MASYARAKAT DALAM AREAL PEMAKAMAN BERGOTA DI WILAYAH PEMERINTAH KOTA SEMARANG", ini diajukan sebagai salah satu syarat dalam rangka memperoleh gelar Magister Kenotariatan pada Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Di dalam penulisan tesis ini, Penulis menyadari terlalu banyak kekurangan-kekurangan, mengingat tingkat kemampuan Penulis yang serba terbatas. Namun demikian Penulis akan berusaha keras untuk menyusun agar tesis ini dapat terwujud seperti yang diharapkan semua orang.

Penulisan tesis ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak. Untuk itu dalam kesempatan ini perkenankanlah Penulis menghaturkan ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada :

1. Bapak Prof. Ir. H. Eko Budiharjo, MSc, sebagai Rektor Universitas Diponegoro

2. Bapak Prof. Dr. dr. Suharjo Hadisaputro, sebagai Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro
3. Bapak Prof. Sugangga, S.H. sebagai dosen Hukum Adat
4. Bapak Mulyadi, S.H., M.S. selaku Ketua Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro
5. Bapak Yunanto, S.H., Mhum, selaku Sekretaris Program Magister Kenotariatan Undip
6. Bapak Ahmad Chulaimi, SH, selaku dosen Agraria Undip
7. ibu Hj. Endang Sri Santi, SH, MH, selaku dosen pembimbing utama tesis yang mengarahkan penulisan dengan penuh kesabaran, ketelitian serta telah memotivasi penulis sehingga selesainya tesis ini.
8. Ibu Ana Silvia, SH selaku dosen penguji tesis
9. Bapak-ibu dosen pada Program Magister Kenotariatan Undip
10. Bapak-ibu Staf pengajaran pada Studi Magister Kenotariatan Undip
11. yang teristimewa buat Ayahku dan Almarhum Ibunda tercinta, serta Ibu yang telah memberi doa restu, motivasi, dalam penyelesaian tesis penulis
12. kakak/ da Ropan, Rika/Deni, adek dan ponakan di seberang pulau sana.
13. buat sahabatku alumni UII Yogya (Bg, Pepenx, Black+Janturan, Tn Os& Ny. dan putra riau)
14. sahabat West Sumatera (Rory, Anton, Riko, dan Ehen)

15. sahabat-sahabat-ku, paijo, mbak Elvi, Mr.Eggy, dan senior di Tegal Sari
16. adek-adekku para pengusaha, jack, topit, nandos, alman, uda-uda semua.
17. asty dan keluarga di Peraturan Pemerintah Bitung yg aku cintai.
18. buat yang istimewa siapa saja

Penulis menyadari bahwa ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu kritik dan saran yang bersifat membangun dari semua pihak sangat penulis harapkan guna kesempurnaan tesis ini.

Semarang, 29 Maret 2005

JEFRIYANTO, S.H

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN PERNYATAAN	iii
HALAMAN MOTTO	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	xii
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Perumusan Masalah.....	13
1.3. Maksud dan Tujuan Penelitian.....	13
1.4. Manfaat Penelitian.....	14
1.4.1. Akademis.....	14
1.4.2. Praktis.....	14
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	
2.1 Tinjauan Tentang Hak Penguasaan Atas Tanah.....	15
2.1.1 Pengertian Hak Penguasaan Atas Tanah	16
2.1.2 Pengertian Hak	18
2.1.3 Pengertian Tanah	20
2.1.4 Bangunan Dan Tanaman Yang Ada Di Atas Tanah	22

2.2 Macam-Macam Hak Penguasaan Atas Tanah Dalam Hukum Tanah Nasional	24
2.2.1. Hak Bangsa Indonesia (Pasal 1 UUPA)	25
2.2.2. Hak Menguasai Dari Negara (Pasal 2 UUPA)	27
2.2.3. Hak Ulayat (Pasal 3 UUPA)	29
2.2.4. Hak-Hak Individual	30
2.3 Asas-Asas Hak Penguasaan Atas Tanah	32
2.4 Hak-Hak Atas Tanah Dalam UUPA	34
2.4.1. Tanah Yang Dihaki	35
2.4.2. Hak-Hak Atas Tanah Primer (bersifat tetap)	36
2.4.2.1. Hak Milik	37
2.4.2.2. Pengertian Hak Pengelolaan	39
2.4.2.3. Hak Pakai (HP)	43
2.4.3. Hak-Hak Atas Tanah Sekunder (bersifat sementara)	45
2.5 Tinjauan Tentang Tanah Pemakaman/Kuburan Umum	47
2.5.1. Fungsi Dan Tujuan Tanah Pemakaman	48
2.5.2. Landasan Yuridis Tentang Tanah Pemakaman	49
2.6 Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya UU No. 51 PRP tahun 1960	50
2.6.1. Pengertian Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya	50

2.6.2 Larangan Dan Penyelesaian Soal Pemakaian Tanah Tanpa Izin	52
---	----

BAB III. METODE PENELITIAN

3.1 Metode Pendekatan	57
3.2 Spesifikasi Penelitian	59
3.3 Penentuan Populasi Dan Sampel	59
3.3.1 Populasi	59
3.3.2 Sampel.....	60
3.4. Teknik Pengumpulan Data	61
3.5 Metode Analisa Data	64

BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian	65
4.1.1 Letak Geografi	65
4.1.2 Kependudukan	66
4.2 Biaya Pemakaman	68
4.2.1 Penentuan Retribusi Pelayanan Pemakaman Umum	68
4.3 Dasar Penguasaan Dari Masyarakat Terhadap Areal Pemakaman Bergota	69
4.4 Apakah Masyarakat Yang Tinggal di Areal Tanah Pemakaman Bergota Dapat Mengajukan Tuntutan Peralihan Hak Atas Tanah Sesuai Dengan Ketentuan Yang Berlaku	82

BAB V. PENUTUP

5.1 Kesimpulan	89
5.2 Saran-Saran	90

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel I. Komposisi Penggunaan Areal Pemakaman Bergota Wilayah Pemerintah Kota Semarang Sampai Dengan Desember Tahun 2004.....	66
Tabel II. Berdasarkan Generasi Pewaris Keluarga Di Areal Pemakaman Bergota Dari Tahun Ke Tahun.....	67
Tabel III. Status Hak Atas Penguasaan Masyarakat Di Areal Pemakaman Bergota.....	75
Tabel IV Perbandingan Terhadap Pendapat Masyarakat Apabila Terjadi Penggusuran Terhadap Pemukiman Diatas Areal Pemakaman Bergota.....	76

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Pada saat ini negara-negara berkembang sedang giat-giatnya melaksanakan pembangunan yang pada hakekatnya merupakan rangkaian perubahan menuju kemajuan yang dilakukan secara berencana sesuai dengan keinginan pemerintah beserta masyarakat dan ditujukan untuk memberikan kesejahteraan yang sebesar-besarnya baik materiil maupun sprituil bagi seluruh rakyat dengan berbagai cara antara lain dengan meningkatkan pendapatan rakyatnya.

Tingginya tingkat pertumbuhan penduduk dapat mempengaruhi pendapatan rakyat, begitu juga dengan kebutuhan terhadap tanah. suatu hal yang perlu mendapat perhatian yang serius adalah mengenai masalah pertanahan.

Secara sederhana dapat dikemukakan bahwa persoalan tentang pertanahan di Indonesia adalah masalah yang sangat peka dan sensitif. Berdasarkan kenyataan yang terjadi dalam masyarakat, tanah yang digunakan untuk kegiatan pembangunan tidak seimbang lagi antara

Dalam kehidupan bermasyarakat masalah pertanahan tidak hanya sekedar menyangkut aspek ekonomis dan kesejahteraan semata akan tetapi mempunyai kaitan yang erat sekali dengan masalah sosial, politis yuridis, psikologis, kultur dan religius.

Untuk mendukung kesejahteraan disegala bidang peranan pertanahan di dalam konsep hubungan antara manusia dengan tanah menempatkan individu dan masyarakat sebagai kesatuan yang tak terpisahkan, bahwa pemenuhan kebutuhan seseorang terhadap tanah diletakkan dalam kerangka kebutuhan seluruh masyarakat sehingga hubungannya tidak bersifat individualistis semata tetapi bersifat kolektif dengan tetap memberikan tempat dan penghormatan terhadap hak perorangan.¹

Hubungan antara manusia dengan tanah yang menempatkan individu dan masyarakat sebagai kesatuan dengan tetap meletakkan penghormatan terhadap hak-hak perorangan ini juga menjadi visi dan misi yang dicanangkan oleh pemerintah dalam program Pembangunan Nasional Tahun 2000 (Propenas).² Dalam Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000 yang disusun berdasarkan landasan idiil

¹ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antar Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 158.

² *Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) 2000-2004*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.10.

Pancasila, landasan konstitusional Undang-Undang Dasar 1945 serta landasan operasional GBHN tahun 1999-2004 disebutkan bahwa pembangunan nasional adalah merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan, yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, Bangsa dan Negara untuk melaksanakan tugas, mewujudkan tujuan Nasional yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu :

Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Apabila dihubungkan dengan pertanahan maka dalam Proenas tahun 2000 di bidang pertanahan menyebutkan bahwa pembangunan di bidang pengelolaan pertanahan diarahkan pada terwujudnya kebijaksanaan penggunaan tanah, penguasaan tanah yang adil dan dilandasi oleh Hukum Tanah Nasional.

Hukum Tanah Nasional pengaturannya ada dalam UUPA, sudah dengan sendirinya tidak boleh ada peraturan hukum tanah, baik yang tertulis maupun tidak tertulis, yang bertentangan dengan ketentuan UUPA.

Pada saat berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria pada tanggal 24 September 1960, maka berakhirilah dualisme dan

terselenggaranya unifikasi lapangan hukum pertanahan (Agraria) di Indonesia.³ Ketentuan ini sekaligus mencabut Hukum Agraria zaman penjajahan yang disebut *Agrarische Wet* (Stb 1870 No. 55) *Agrarische Besluit* dan buku kedua Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang salah satunya mengatur tentang masalah hak atas tanah.

Pengertian dan istilah Agraria menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria Penjabarannya dilakukan dengan membuat berbagai peraturan pelaksanaan, yang bersama-sama UUPA merupakan Hukum Tanah Nasional Indonesia.

Tujuannya adalah akan mewujudkan apa yang digariskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yaitu :

Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Kemudian dalam Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) UUPA ditegaskan :

- (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- (2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Bagian Pertama Jilid I*, Djambatan, Jakarta, 2002, hlm. 3.

bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan Nasional.

Teranglah dari bunyi Pasal 1 diatas bahwa kekuasaan yang diberikan oleh Negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu meletakkan Hak-hak perseorangan yang dibatasi oleh Negara sebagaimana yang tersurat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 terakomodir dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Kemudian menggambarkan bahwa kekuasaan yang diberikan kepada Negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu meletakkan kewajiban kepada Negara untuk mengatur pemilikan dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan Bangsa dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Hak menguasai Negara itu tidak saja di dasarkan atas ketentuan Pasal 1 di mana Negara dianggap sebagai organisasi kekuasaan rakyat, sebagai alat bangsa tetap dicarikan juga dasar hukumnya pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dan oleh UUPA dipertegas lagi dalam Pasal 2 ayat (1) yaitu :

“Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan

ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat."

Dengan demikian Pasal 2 ayat (1) UUPA memberikan sekaligus suatu tafsiran resmi interpretasi otentik mengenai arti perkataan "dikuasai" yang dipergunakan di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 itu, bukanlah berarti "di miliki", akan tetapi pengertian yang memberikan wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia, sebelumnya disebut sebagai Badan Penguasa pada tingkatan tertinggi. Untuk itu hak menguasai dari Negara lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria bahwa :

Hak menguasai dari Negara memberi wewenang untuk :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Mengenai tugas kewenangan yang disebut dalam Pasal 2 ayat (2) huruf *a* terdapat ketentuannya yang khusus dalam Pasal 14 yang mewajibkan pemerintah untuk menyusun suatu "rencana umum", yang kemudian akan dirinci lebih lanjut dalam *rencana-rencana regional* dan *daerah* oleh Pemerintah Daerah.

Mengenai wewenang yang disebut dalam huruf *b* dalam Pasal 2 ayat (2) diatas Undang-Undang Pokok Agraria mengadakan ketentuan lebih lanjut tentang hak-hak apa saja yang dapat dipunyai, siapa yang dapat mempunyai, hak-hak tersebut di atur dalam Pasal 4 ayat (1),(2), dan (3) UUPA sebagai berikut :

- (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.
- (3) Selain hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa.

Berdasarkan tugas dan kewenangan tersebut Pemerintah Daerah dapat mengatur / mengelola sendiri dengan melalui peraturan-peraturan daerah.⁴ Hukum Tanah Nasional, dalam hal kepemilikan antara tanah dan bangunan diatasnya menganut suatu asas yang dikenal

⁴ Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Sebelum Dan Sesudah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni IKAPI, Bandung, 1995, hlm. 9.

pemisahan horizontal menurut asas ini bangunan dan tanaman bukan merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan.

Maka hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Perbuatan hukum mengenai tanah, tidak dengan sendirinya meliputi bangunan dan tanaman yang di atasnya. Tetapi dalam praktek dimungkinkan suatu perbuatan hukum mengenai tanah meliputi juga bangunan dan tanaman yang ada di atasnya, asal :

1. Bangunan dan tanaman tersebut secara fisik merupakan satu kesatuan dengan tanah yang bersangkutan, artinya bangunan yang berfondasi dan tanaman merupakan tanaman keras;
2. Bangunan dan tanaman tersebut milik yang empunya tanah; dan
3. Maksud demikian secara tegas disebutkan dalam akta yang membuktikan dilakukannya perbuatan hukum yang bersangkutan.

Aturan mengenai keberadaan bangunan tersebut diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 Tentang Perumahan dan Pemukiman (LN 1992-23, TLN 3469).

Keberadaan bangunan atau tanaman yang bukan merupakan bagian tanah yang bersangkutan, dapat menimbulkan persoalan dengan kaitannya atas penguasaan dan penggunaan tanah tanpa ada landasan haknya "illegal" atau disebut juga "Okupasi Ilegal", hal ini diatur dalam Undang-Undang nomor 51 Prp 1960 Pasal 2 yaitu :

"Dilarang memakaikan tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah".

Sebagai dasar penggunaan tanah haruslah dilakukan dengan cara yang teratur. Pemakaian tanah secara tidak teratur, lebih-lebih melanggar norma-norma hukum dan tata-tertib, sebagaimana sering terjadi di banyak tempat, dapat mempengaruhi perkembangan pembangunan di segala bidang. Pembuatan bangunan di dalam kota untuk tempat tinggal, berjualan dan lain sebagainya.

Bagaimanapun juga pemakaian tanah-tanah secara tidak teratur tetap bertentangan dengan norma hukum, dapat dituntut pidana sesuai dengan UU no 51 PRP tahun 1960 Pasal 6 ayat (1) huruf a yaitu :

"Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam Pasal 3,4 dan 5, maka dapat dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000,-(lima ribu rupiah)":

- barang siapa memakai tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah, dengan ketentuan, bahwa jika mengenai tanah-tanah perkebunan dan hutan

dikecualikan mereka yang akan diselesaikan menurut Pasal 5 ayat (1).

Pelaksanaan pengadaan tanah tersebut dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah diatas tanah. Dengan dasar pertimbangan tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum diusahakan dengan cara yang seimbang dan untuk tingkat pertama ditempuh dengan cara musyawarah langsung.

Mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut, hal ini sangat terkait dengan permasalahan penulis tentang penggunaan areal tanah pemakaman Bergota dalam wilayah Pemerintah Kota Semarang oleh masyarakat. Sebagaimana telah dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA tentang pengadaan tanah harus sesuai dengan peruntukkan, perencanaan dan penggunaan hak atas tanahnya. Terhadap areal pemakaman Bergota, terjadi penggunaan dan peruntukkan oleh dua hak yaitu hak menumpang dan hak menguasai dari negara yang diberikan kuasa hak pengelolaan kepada Pemerintah Kota Semarang.

Permasalahan atas penguasaan areal oleh masyarakat terhadap pemakaman Bergota sendiri dari tahun-ketahun belum dapat terselesaikan, karena penguasaan areal tersebut telah ada semenjak

dulunya. Sedangkan sejarah pemakaman Bergota yang penulis coba telusuri sumber-sumber literturnya, baik itu lewat badan arsip Pemerintah Kota Semarang atau melalui wawancara dengan masyarakat ahli waris yang menguasai areal pemakaman belum dapat ditemui.

Dengan keterbatasan data sejarah mengenai permasalahan di areal tanah Pemakaman Bergota, yang sangat terkait penguasaan masyarakat setempat yang telah menempati tanah tersebut selama 30 tahun lebih untuk itulah masyarakat berusaha mensertifikatkan tanah tersebut atas nama warga.

Sedangkan Pemerintah Kota yang mempunyai hak atas pengelolaan pemakaman Bergota belum bisa memberikan ijin mensertifikatkan tanah. Terkait masalah tanah di areal pemakaman Bergota secara *de facto* di kuasai oleh masyarakat. Dalam UUPA Pasal 14 diatur sebagai berikut :

Pasal 14 ayat (1) huruf *b* yaitu:

“Untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa”

Pasal 49 ayat (2) yaitu :

“Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sebagai dimaksud dalam Pasal 14 dapat diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dengan hak pakai”.

Menurut Peraturan Daerah Kota Semarang nomor 3 tahun 2000 tentang Retribusi Pelayanan Pemakaman Mayat Pasal 1 huruf e, yaitu :

“Tempat pemakaman Umum adalah areal tanah yang disediakan untuk keperluan pemakaman mayat/jenazah yang dimiliki dan dikelola oleh Pemerintah Daerah”.

Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 49 ayat (2) dijelaskan mengenai peruntukkan tanah areal pemakaman dikuasai langsung oleh Negara dengan hak pakai, sedangkan dalam Peraturan daerah nomor 3 tahun 2000 hak yang diberikan Negara kepada Pemerintah Daerah adalah hak pengelolaan. Salah satu kasus yang akan penulis kaji dan paparkan dalam penelitian ini adalah Tanah pemakaman umum Bergota Pemerintah Kota Semarang yang sebagian tanahnya juga menjadi pemukiman penduduk sekitarnya.

Dengan adanya UUPA yang mengatur hak penguasaan atas tanah yang bersifat sekunder tentang Hak Menumpang atas tanah negara Pasal 53 ayat (1) UUPA, Hak Menumpang inilah yang terkait penguasaan masyarakat atas bangunan diatas tanah pemakaman Bergota. Mengenai hak penguasaan oleh masyarakat dalam areal pemakaman Bergota itu sendiri Pemerintah Kota masih membutuhkan suatu peraturan khusus yang dapat mengatur kedudukan areal pemakaman yang telah dikuasai oleh masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis memilih judul :

STATUS PENGUASAAN DARI MASYARAKAT DALAM AREAL PEMAKAMAN BERGOTA DI WILAYAH PEMERINTAH KOTA SEMARANG.

1.2 Perumusan Masalah

1. Apa dasar penguasaan oleh masyarakat terhadap areal tanah pemakaman Bergota ?
2. Apakah masyarakat yang tinggal di areal pemakaman Bergota dapat mengajukan tuntutan peralihan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku ?

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Tujuan utama yang hendak dicapai oleh penulis dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dasar penguasaan dari masyarakat terhadap areal tanah pemakaman Bergota.
2. Untuk mengetahui dapatkah masyarakat yang tinggal di areal pemakaman Bergota dapat mengajukan tuntutan peralihan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Akademis

- a. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang Hukum Pertanahan melalui kegiatan penelitian.
- b. Untuk menguji kebenaran pengetahuan yang diperoleh dibangku kuliah, selanjutnya dapat dikembangkan guna memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam mengenai hukum agraria khususnya yang berkaitan dengan perkembangan tanah yang digunakan untuk pemakaman umum atau golongan.

1.4.2 Praktis

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan masukan atau sumbangan pemikiran kepada pihak-pihak yang berkepentingan baik bagi masyarakat maupun para praktisi dalam menyelesaikan kasus pertanahan khusus tanah pemakaman.

BAB II

Tinjauan Pustaka

2.1 Tinjauan Tentang Hak Penguasaan Atas Tanah

Dalam tiap Hukum Tanah terdapat pengaturan mengenai berbagai “ hak penguasaan atas tanah”. Dalam UUPA misalnya diatur dan sekaligus ditetapkan tata jenjang atau hierarkhi hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional kita, yaitu :

1. *Hak Bangsa Indonesia* yang disebut dalam Pasal 1, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik;
2. *Hak Menguasai dari Negara* yang disebut dalam Pasal 2, semata-mata beraspek publik;
3. *Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat* yang disebut dalam Pasal 3, beraspek perdata dan publik;
4. *Hak-hak Perorangan/individual*, semuanya beraspek perdata terdiri atas :
 - a. Hak-hak atas Tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung

bersumber pada Hak Bangsa, yaitu disebut dalam Pasal 16 dan 53

- b. Wakaf, yaitu Hak Milik yang sudah diwakafkan Pasal 49;
- c. Hak Jaminan atas Tanah yang disebut “ Hak Tanggungan” dalam Pasal 25, 33, 39 dan 51.

2.1.1. Pengertian Hak Penguasaan Atas Tanah

Hak Penguasaan Atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk *berbuat sesuatu* mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.

Bahwa hak-hak penguasaan atas tanah itu dapat diartikan sebagai :

- a. *Lembaga hukum*, jika belum dihubungkan dengan tanah dan subyek tertentu.
- b. *Hubungan hukum kongkret*, jika sudah dihubungkan dengan tanah tertentu dan subyek tertentu sebagai pemegang haknya.

Melalui pendekatan pengertian hak penguasaan atas tanah sebagai "Lembaga Hukum " dan " Hubungan Hukum Kongkret", ketentuan-ketentuan hukum yang mengaturnya dapat disusun dalam suatu sistematika yang khas serta masuk akal.

Pembahasan dari kata "khas" hanya dapat dijumpai dalam Hukum Tanah Nasional saja, sedangkan maksud dari kata "masuk akal" karena mudah ditangkap dan diikuti logikanya, dimana :

1. Ketentuan-ketentuan Hukum Tanah mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum, sebagai berikut :
 - a. Memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan
 - b. Menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya.
 - c. Mengatur hal-hal mengenai subyeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya dan syarat-syarat penguasaannya.
 - d. Mengatur hal-hal mengenai tanahnya.
2. Ketentuan-ketentuan Hukum Tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum kongkret, sebagai berikut :

- a. Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan yang dimaksudkan pada Sub 1 *a* diatas.
- b. Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya dengan hak-hak lain.
- c. Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain.
- d. Mengatur hal-hal mengenai hapusnya hak atas tanah.
- e. Mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya.

2.1.2. Pengertian Hak

Hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan ini dilakukan dalam rangka menjaga kepentingannya tersebut. Pengalokasian kekuasaan ini dilakukan secara terukur dalam arti, ditentukan keluasan dan kedalamannya. Kekusaan yang demikian itulah yang disebut sebagai "hak". Dengan demikian, tidak setiap kekuasaan dalam masyarakat itu bisa disebut sebagai hak, melainkan hanya kekuasaan tertentu saja yaitu yang diberikan oleh hukum kepada seseorang terhadap sesuatu benda maupun orang sehingga diantaranya menimbulkan hukum.⁵

⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm, 53.

Hak merupakan pengalokasian kekuasaan untuk bertindak dalam melaksanakan kepentingan yang mendapat perlindungan hukum. Penggunaan hak ini menghasilkan suatu keadaan yang berkaitan langsung dengan pemilik hak. Salah satu defenisi hak yang dikemukakan oleh *Allen* adalah.⁶

"The legally guaranteed power to realize an interest"

Implikasi dari defenisi tentang hak diatas antara lain:

- 1) Hak adalah suatu kekuasaan (*power*) yaitu kemampuan untuk memodifikasi keadaan (*a state of affairs*)
- 2) Hak merupakan jaminan yang diberikan oleh hukum yaitu eksistensinya diakui oleh hukum dan penggunaannya didasarkan pada suatu jaminan oleh hukum sebagai suatu hal yang dapat diterima beserta segala konsekwensinya
- 3) Penggunaan hak menghasilkan suatu keadaan (*a state of affairs*) yang berkaitan langsung dengan kepentingan pemilik hak.

Istilah "*hak*" menurut kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai kewenangan atau kekuasaan untuk berbuat sesuatu (karena telah ditentukan oleh Undang-Undang).

⁶ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Candra Pratama, Jakarta, 1996, hlm,242.

Satjipto Rahardjo memandang hak adalah kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada seseorang dengan maksud untuk melindungi kepentingan seseorang tersebut. Hak tersebut merupakan pengalokasian kekuasaan tertentu kepada seseorang untuk bertindak dalam rangka kepentingan tersebut.⁷

Suatu kepentingan merupakan sasaran dari hak, bukan hanya karena ia dilindungi oleh hukum, tetapi juga karena adanya pengakuan terhadapnya. Disamping itu hak tidak hanya mengandung unsur perlindungan dan kepentingan melainkan juga kehendak.⁸

Pelaksanaan hak menguasai Negara sebagaimana yang disebut dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA, dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat sepanjang diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

2.1.3. Pengertian Tanah

Tanah menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali. Sementara yang dimaksud dengan tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan

⁷ Op.cit, hlm 243

⁸ Ibid, hlm. 54.

bumi, yang dalam penggunaannya meliputi juga sebagian tubuh bumi yang ada dibawahnya dan sebagian dari ruang yang ada diatasnya, dengan pembatasan menurut Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang dikenal dengan UUPA), sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah yang bersangkutan, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Menurut Boedi Harsono jika pengguna tanah hanya terbatas pada permukaan bumi saja maka hal tersebut tidak ada maknanya. Untuk keperluan apapun tidak bisa tidak, pasti diperlukan juga penggunaan sebahagia tubuh bumi yang ada dibawahnya dan air serta ruang angkasa yang ada diatasnya. Oleh karena itu sesuai dengan Pasal 4 ayat (2) yaitu :

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (2) dinyatakan, bahwa hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut

“tanah”, tetapi juga tubuh bumi yang ada dibawahnya serta ruang yang ada diatas permukaan tanah.

2.1.4. Bangunan Dan Tanaman yang Ada Di Atas Tanah

Mengenai pemilikan bangunan dan tanaman yang ada diatas tanah yang dihaki, Hukum Tanah Nasional menggunakan asas Hukum Adat, yaitu *asas pemisahan horizontal* (dalam bahasa Belanda disebut : *horizontale scheidng*). Bangunan dan tanaman bukan merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan. Maka hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Perbuatan hukum mengenai tanah, tidak dengan sendirinya meliputi bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Tetapi biar pun demikian, dalam praktek dimungkinkan suatu perbuatan hukum mengenai tanah meliputi juga bangunan dan tanaman yang ada di atasnya, asal :

1. Bangunan dan tanaman tersebut secara fisik merupakan satu kesatuan dengan tanah yang bersangkutan, artinya bangunan yang berfondasi dan tanaman merupakan tanaman keras;

2. Bangunan dan tanaman tersebut milik yang empunya tanah;
dan
3. Maksud demikian secara tegas disebutkan dalam akta yang
ada membuktikan dilakukannya perbuatan hukum yang
bersangkutan.

Mengenai adanya asas pemisahan horizontal dimungkinkan oleh Hukum Tanah Nasional menggantinya dengan *asas accessie* yang artinya bangunan dan tanaman yang ada diatas dan merupakan satu kesatuan dengan tanah, merupakan "bagian" dari tanah yang bersangkutan.

Maka hak atas tanah dengan sendirinya, karena hukum, meliputi juga pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang dihaki, kecuali kalau ada kesepakatan lain dengan pihak yang membangun atau menanamnya (yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Pasal 500 dan 571).

Pasal 500 KUHPerdata yaitu :

Segala apa yang karena hukum perlekatan termasuk dalam sesuatu kebendaan, seperti pun segala hasil dari kebendaan itu, baik hasil karena alam, maupun hasil karena pekerjaan orang, selama yang akhir-akhir ini melekat pada kebendaan itu laksana dahan dan akar terpaut pada tanahnya, kesemuannya itu adalah bagian dari kebendaan tadi.

Pasal 571 KUHPerdara yaitu :

Hak milik atas sebidang tanah mengandung di dalamnya, kemilikan atas segala apa yang ada di atasnya dan di dalam tanah.

Diatas tanah bolehlah si pemilik mengusahakan segala tanaman dan mendirikan setiap bangunan yang disukai; dengan tak mengurangi akan beberapa pengecualian tersebut dalam bab ke empat dan ke enam KUHPerdara.

Dibawah tanah bolehlah ia membuat dan menggali sesuka hati dan memiliki segala hasil yang diperoleh karena penggalian itu, dengan tak mengurangi akan perubahan-perubahan yang kiranya harus diadakan berhubung dengan Perundang-undangan dan peraturan pemerintah tentang pertambangan, pengambilan bara, sampah terpendam dan sebagainya.

Perbuatan hukum mengenai tanah dengan sendirinya, karena hukum meliputi juga tanaman dan bangunan yang ada di atasnya atau perbuatan hukum yang meliputi tanahnya saja, yang kemudian dibongkar (*"adol bedol"*) atau tetap berada diatas tanah yang bersangkutan (*"adol ngebregi"*). Perbuatan hukumnya pun bisa juga meliputi tanah berikut bangunan dan/atau tanaman keras yang ada di atasnya, dalam hal mana apa yang dimaksudkan itu wajib secara tegas dinyatakan.

2.2. Macam-Macam Hak Penguasaan Atas Tanah Dalam Hukum Tanah

Nasional.

Hukum Tanah Nasional di dalamnya terdapat bermacam-macam hak penguasaan atas tanah, yang telah diatur dalam UUPA dan

sekaligus ditetapkan tata jenjang atau hirarkhi hak-hak penguasaan tersebut yaitu Hak Bangsa Indonesia, Hak Menguasai Negara, Hak Ulayat dan Hak-Hak Individual.

2. 2. 1 Hak Bangsa Indonesia (Pasal 1 UUPA)

Hak Bangsa merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, diatur dalam Pasal 1 ayat (1) sampai dengan ayat (3) yang bunyi sebagai berikut :

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

Hak bangsa adalah sebutan yang diberikan oleh para ilmuwan hukum tanah pada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia. Hak Bangsa mengandung 2 unsur, yaitu *unsur kepunyaan* dan *unsur tugas kewenangan* untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama yang dipunyai.

Hak Bangsa atas tanah bersama ini bukan hak pemilikan dalam pengertian yuridis, maka dalam rangka Hak Bangsa ada Hak Milik perorangan atas tanah. Mengenai hak bangsa itu sendiri UUPA lebih mengedepankan pada Tugas dan kewenangan untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama tersebut, pelaksanaannya dilimpahkan kepada Negara, dengan ketentuan-ketentuan pokoknya sebagai berikut :

- a. Subyek Hak bangsa (pemegang haknya) adalah seluruh rakyat Indonesia, sepanjang masa, yaitu generasi terdahulu, sekarang dan yang akan datang.
- b. Obyek Hak Bangsa (tanah yang dihaki) meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Republik Indonesia.
- c. Hak Bangsa sebagai lembaga hukum tercipta pada saat diciptakannya hubungan hukum konkret dengan tanah sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat Indonesia.
- d. Hak Bangsa merupakan hubungan hukum yang bersifat abadi, maka juga tidak mungkin tanah yang merupakan kekayaan Nasional tersebut dialihkan kepada pihak lain.

2. 2. 2. Hak Menguasai dari Negara (Pasal 2 UUPA)

Hak Menguasai dari Negara adalah sebutan yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga Hukum dan hubungan hukum konkret antara negara dan tanah, yang dirinci, baik isi dan tujuannya dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3).

Kewenangan Negara dalam bidang pertanahan tersebut merupakan pelimpahan tugas Bangsa sebagai penguasa tertinggi atas tanah yang diuraikan diatas. Kewenangan tersebut bersifat publik semata-mata, maka berbeda benar dengan hubungan hukum yang bersifat pemilikan antara Negara dan tanah berdasarkan *domein-verklaring* dalam Hukum Tanah Administratif pada waktu sebelum berlakunya UUPA.

Kewenangan Negara yang disebut dalam Pasal 2 meliputi baik bidang *legislatif, eksekutif* maupun *yudikatif*. Kekuasaan *legislatif* mencakup dalam pengertian mengatur dan menentukan dilaksanakan oleh Badan-badan legislatif Pusat, yaitu MPR, dalam bentuk penetapan MPR, Pemerintah dengan persetujuan DPR dalam bentuk Undang-Undang. Pemerintah dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pelaksana Undang-Undang. Presiden dalam bentuk Keputusan Presiden dan Menteri yang berwenang dibidang pertanahan dalam bentuk Peraturan Menteri.

Kekuasaan eksekutif mencakup dalam pengertian menyelenggarakan dan menentukan dilakukan oleh Presiden dibantu Menteri atau Pejabat Tinggi lain yang bertugas dibidang pertanahan. penguasaan Yudikatif menyelesaikan sengketa-sengketa tanah diantara rakyat sendiri maupun diantara rakyat dan pemerintah melalui Peradilan Umum. Ketentuan-ketentuan Pokok Hak Menguasai dari Negara ini, yaitu :

- a. Subyek Hak Menguasai dari Negara (pemegang haknya) adalah Negara Republik Indonesia, sebagai Organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia.
- b. Obyek Hak Menguasai dari Negara (tanah yang dihaki) meliputi semua tanah dalam wilayah Indonesia, baik tanah-tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah dihaki dengan hak-hak perorangan.
- c. Hak ini tercipta pada waktu diciptakan hubungan hukum konkret antar Negara dan Tanah Indonesia pada Tanggal 18 Agustus 1945.
- d. Hak ini dipindahkan kepada pihak lain, tetapi tanah Negara dapat diberikan dengan sesuatu hak atas tanah kepada pihak lain. Pemberian hak atas tanah ini bukan berarti melepaskan

hak menguasai dari Negara atas tanah yang bersangkutan.

Negara tidak melepaskan kewenangannya sebagaimana dalam Pasal 2 terhadap tanah yang bersangkutan.

- e. Hak ini juga tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain tetapi pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional, sebagai tugas pembantuan, dimana segala sesuatunya diatur dengan suatu Peraturan Pemerintah.

2.2.3. Hak Ulayat (Pasal 3)

Hak Ulayat adalah nama yang diberikan para ahli hukum pada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara masyarakat-masyarakat hukum adat dengan tanah dalam wilayahnya, yang disebut *tanah ulayat* dan merupakan "*lebensraum*" bagi warganya sepanjang masa.

Dalam bahasa Hukum Adat yang di maksud Hak Ulayat adalah merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya. Hak Ulayat mengandung 2 unsur, yaitu *unsur kepunyaan* yang termasuk bidang hukum perdata dan *unsur tugas*

kewenangan untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama, yang termasuk bidang hukum publik. Ketentuan-ketentuan pokok dari Hak Ulayat ini adalah sebagai berikut :

- a. Pemegang Hak Ulayat ini adalah masyarakat hukum adat yang bersangkutan;
- b. Obyek dari Hak ini adalah semua tanah dalam wilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan;
- c. Hak Ulayat sebagai hubungan hukum konkret tercipta pada masa nenek moyang atau karena sesuatu yang ghaib, namun bagi masyarakat hukum tertentu hak ini tercipta karena pemisahan dari masyarakat hukum adat induknya, untuk menjadi masyarakat adat yang mandiri dengan sebagian wilayah induknya sebagai tanah ulayat;
- d. Eksistensi hak ini diakui sepanjang menurut kenyataan masih ada.

2.2.4. Hak-Hak Individual.

Hak individual atau hak untuk menguasai dan menggunakan tanah secara individu berarti bahwa warga Negara Indonesia di mungkinkan untuk memperoleh hak atas tanah baik seara individu

maupun secara bersama-sama. Penggunaan hak atas tanah secara individual mengandung arti bahwa tanah yang bersangkutan boleh dikuasai secara perorangan.⁹

Sifat pribadi hak-hak individual menunjuk kepada kewenangan pemegang hak untuk menggunakan tanah yang bersangkutan bagi kepentingan dan dalam memenuhi kebutuhan pribadi dan keluarga.

Hal ini ditegaskan pada Pasal 9 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa :

Tiap-tiap Warga Negara Indonesia baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi dirinya sendiri maupun keluarganya.

Menguasai dan menggunakan tanah secara individual berarti, bahwa tanah yang bersangkutan boleh dikuasai secara perorangan. Tidak ada keharusan untuk menguasainya bersama-sama orang-orang lain secara kolektif, biarpun menguasai dan menggunakan tanah secara bersama dimungkinkan dan diperbolehkan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa:

“Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, “Sejarah Pembentukan UUPA, Isi Dan Pelaksanaannya”*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 234.

Berdasarkan hak menguasai tersebut, kata-kata "*baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum*" menunjukkan, dalam konsepsi Hukum Tanah Nasional, tanah-tanah tersebut dapat dikuasai dan dipergunakan secara individual dan tidak ada keharusan untuk menguasai secara kolektif.

Persyaratan bagi pemegang hak atas tanah yang menunjuk kepada perorangan, baik warga Negara Indonesia maupun orang-orang asing dan badan-badan hukum, juga menunjukkan prinsip penguasaan dan penggunaan tanah secara individual.

Mengenai hak atas tanah yang berkaitan dengan hak individual Undang-undang Pokok Agraria lebih memberi kebebasan untuk perorangan memiliki hak atas tanah, baik digunakan sendiri atau bersama-sama sesuai ketentuan yang berlaku.

2.3. Asas-Asas Hak Penguasaan Atas Tanah

a. Asas Nasionalitas

Asas ini memberikan pengertian bahwa seluruh bumi (tanah), air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia adalah merupakan kekayaan alam milik Bangsa Indonesia sebagaimana yang disebutkan dalam UUPA Pasal 1 ayat (1), bahwa :

“Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia”.

b. Asas Fungsi Sosial

Asas ini mempunyai arti bahwa semua hak-hak atas tanah disamping memberikan manfaat kepada pemegangnya harus dapat pula memberikan manfaat bagi masyarakat sekitarnya. Fungsi sosial mengandung arti bahwa penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari pada haknya, dalam Pasal 6 UUPA ditegaskan, bahwa :

“Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

c. Asas Pemerataan/Keadilan

Asas ini melarang kepemilikan/penguasaan tanah yang berlebihan, hak menguasai dari Negara dapat mengatur peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya dengan tujuan dapat mewujudkan penguasaan tanah yang adil. Setiap pemegang hak dari tanah harus mengusahakan tanahnya secara aktif, menjaga dan memeliharanya sesuai dengan asas kelestarian kualitas lingkungan hidup dan produktivitas sumber daya alam ditegaskan dalam Pasal 15 UUPA :

“Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan-hubungan dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah”.

Disamping itu asas pemerataan juga ditegaskan dalam Pasal 9

ayat (2) UUPA yaitu :

“Tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”.

2.4. Hak-Hak Atas Tanah Dalam UUPA

Apabila diatas permukaan bumi diletakkan sesuatu hak yang disebut hak atas tanah, maka itu berarti hak tersebut meliputi sebagian dari permukaan bumi sesuai dengan hak atas tanah tersebut. Oleh karena pada pemakaiannya tidak mungkin hanya permukaan bumi saja.

Mengenai hak atas tanah tersebut bukan saja memberi kewenangan untuk memakai tanah yang dihaki, tetapi kewenangan pemakaian itu meliputi juga sebagian dari tubuh bumi yang ada dibawahnya serta sebagian ruang yang ada diatasnya, sekedar untuk diperlukan dan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan hak atas tanah yang telah dihaki. Selain itu tanah-tanah yang telah dihaki dalam Hukum tanah Nasional dapat dilakukan perubahan haknya.

2.4.1 Tanah Yang Dihaki

Hak menguasai dari Negara meliputi semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah-tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah dihaki dengan hak-hak perorangan. Tanah-tanah yang belum dihaki dengan hak-hak perorangan oleh UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

Dengan berkembangnya Hukum Tanah Nasional lingkup pengertian tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, yang semula disingkat dengan sebutan tanah-tanah Negara, mengalami juga perkembangan. Semula pengertiannya mencakup semua tanah yang dikuasai oleh Negara, di luar apa yang disebut *tanah-tanah hak*.

Ketentuan yang mengatur tentang hak atas tanah Negara dalam UUPA sendiri mencakup bidang permukaan bumi, air, dan di atas ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Dalam praktek Administrasi digunakan sebutan tanah Negara. Sudah barang tentu dalam arti yang berbeda benar dengan sebutan "*tanah Negara*" dalam arti "*landsdomein*" atau "*milik Negara*" dalam rangka domeinverklaring. Tanah-tanah yang sudah dipunyai dengan hak-hak atas tanah primer, disebut tanah-tanah hak dengan nama sebutan haknya, misalnya tanah Hak Milik, tanah Hak Guna Usaha dan lain-lainnya.

2.4.2 Hak-hak Atas Tanah Primer (bersifat Tetap)

Hak-hak atas tanah primer adalah hak-hak atas tanah yang diberikan oleh Negara kepada perseorangan maupun badan-badan hukum, secara individual maupun bersama-sama, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 16 UUPA.

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1)

Undang-Undang Pokok Agraria, yaitu :

- a. Hak Milik
- b. Hak Guna Usaha
- c. Hak Guna Bangunan
- d. Hak Pakai
- e. Hak Sewa
- f. Hak Membuka Hutan
- g. Hak Memungut Hasil Hutan

Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara. Sedangkan hak-hak atas tanah juga mempunyai sifat tetap oleh karena sewaktu-waktu hak-hak tersebut sebagai lembaga hukum akan tetap ada. Selain itu dalam menghadapi kasus-kasus konkret

mengenai hak-hak sementara diperlukan juga terselenggaranya hak atas milik perorangan.

2.4.2.1. Hak Milik

1. Pengertian Hak Milik.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUPA yang dimaksud dengan hak milik yaitu :

“ Hak milik adalah hak turun-temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 “.

Kata *terkuat* dan *terpenuh* tidak berarti bahwa hak milik itu berlaku secara mutlak, tidak dapat diganggu gugat atau tidak terbatas seperti hak *Eigendhom* menurut hukum barat dahulu.¹⁰

Diantara macam-macam hak atas tanah ini, hak milik adalah hak yang paling tinggi karena sifatnya *terkuat* dan *terpenuh* serta berlaku *turun temurun* atau *terus menerus* tidak dibatasi oleh jangka waktu tertentu sebagaimana hak-hak atas tanah lainnya.

Terkuat menunjukkan pada jangka waktu kepemilikannya yang tidak terbatas dan karena terdaftar yang disertai pula dengan pemberian

¹⁰ Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan “sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA”*, Alumni, Bandung, 1995, hlm.43.

tanda bukti haknya pada si empunya dengan begitu mudah untuk dipertahankan terhadap pihak lain.

Terpenuhi karena dengan hak ini maka pemilik dapat mempunyai wewenang lebih luas dari yang lain, pemilik juga dapat memberikan tanah pada pihak-pihak lain (misal menyewakan, mewariskan dll).¹¹

2. *Terjadi Hak Milik.*

Menurut Pasal 22 ayat (2) UUPA, yaitu :

“Hak milik terjadi karena Penetapan Pemerintah menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, dan oleh ketentuan Undang-Undang “

Dengan terjadinya hak milik itu maka timbul hubungan hukum antara subyek dengan bidang tanah tertentu yang isi, sifat dan ciri-cirinya sebagai yang diuraikan dia atas tanah mana sebelum itu berstatus tanah Negara atau tanah hak lain (tanah Hak guna Bangunan, Hak Guna Usaha atau Hak Pakai). Baru dengan terjadi hak milik itu tanah yang bersangkutan berstatus tanah-tanah hak milik.

Mengenai hak milik yang berhubungan dengan status tanah Negara dapat dilakukan melalui peralihan hak yang telah diatur dalam

¹¹ Effendi Peranginangin, *Hukum Agraria Indonesia, "Suatu telah dari Sudut Pandang"*, Rajawali, Jakarta, 1997, hlm.236.

UUPA. Pengaturan yang berhubungan dengan hak atas Negara dalam Pasal 1 UUPA telah dijelaskan tentang hak milik.

2.4.2.2 Pengertian Hak Pengelolaan

Melihat pada ketentuan Pasal 16 UUPA dapat disimpulkan bahwa Hak Pengelolaan bukanlah merupakan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA dan walaupun dimaksudkan sebagai hak atas tanah baru menurut ketentuan Pasal tersebut haruslah diatur dengan Undang-Undang.

Penjelasan umum UUPA pada Angka II butir (2) antara lain dinyatakan " UUPA berpangkal pada pendirian bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya bahwa bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika Negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat bertindak selaku Badan Penguasa".

Hal ini berarti bahwa penyebutan Hak Pengelolaan memang tidak ada dalam UUPA yang ada adalah pengertian dalam penjelasan umum UUPA pada Angka II butir (2) dan dalam Pasal 2 UUPA.

Penjelasan Umum angka II butir (2), bahwa :¹²

Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan diatas, Negara dapat memberikan tanah yang demikian (yang dimaksudkan adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lain) kepada seseorang atau badan-badan dengan sesuatu hak menurut peruntukkan dan keperluannya, misalnya dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai.”

Melalui sisi ini haruslah dilihat arti ketentuan Pasal 2 ayat (1)

UUPA yang menyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan yang tertinggi “dikuasai” oleh Negara.

1. Subyek Hak Pengelolaan

Mengenai yang dapat mempunyai Hak Pengelolaan adalah badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia yang seluruh modalnya dimiliki oleh pemerintah dan atau pemerintah daerah. Selain badan hukum tersebut, lembaga atau instansi pemerintah lainnya yang ditunjuk melaksanakan tugas dan fungsinya mengelola tanah.

Berdasarkan Pasal 67 PMNA / Ka. BPN No. 9 tahun 1999 ditegaskan, bahwa :

1. Instansi pemerintah termasuk Pemerintah daerah

¹² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 279.

2. BUMN
3. BUMD
4. PT. Persero
5. Badan Otorita
6. Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk pemerintah.

Badan-badan hukum tersebut diatas dapat diberikan Hak Pengelolaan sepanjang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah.

Terhadap penyediaan tanah untuk kepentingan areal pemukiman dan untuk para Transmigran kepada Depnaker dan Transmigran diberikan Hak Pengelolaan yang berakhir setelah hak atas tanah diberikan kepada para Transmigran. Dengan telah Undang-Undang No. 16 tahun 1985 tentang rumah susun maka Hak Pengelolaan telah mendapat pengukuhan akan eksistensinya.

2. Tata Cara Pemberian Hak atas tanah diatas HPL

Penyerahan sebagian dari tanah hak pengelolaan atau penggunaan dari sebagian tanah hak pengelolaan kepada pihak lain dapat diberikan dengan suatu hak atas tanah yaitu Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, sebagaimana dimaksud dalam PP No. 40 tahun

1996 mengatur tentang HGU, HGB dan Hak Pakai jo PMNA / Ka. BPN No. 4 tahun 1998 mengatur tentang Dasar Perhitungan Uang Pemasukan Pemberian Hak, menurut keterangan khusus mengenai PMNA tersebut, saat ini sudah tidak berlaku lagi.

Bahwa selama ini tata cara mengenai pemberian hak atas tanah di atas hak pengelolaan diatur dalam PMDN No. 1 tahun 1977,¹³ yang pada intinya menyatakan bahwa pemberian Hak Milik, HGB, Hak Pakai di atas hak pengelolaan dilakukan atas dasar perjanjian tertulis antara pemegang HPL dan pihak ke III yang bersangkutan, dan setelah jangka waktu HGB atau HP di atas HPL tersebut berakhir maka tanah tersebut kembali ke dalam penguasaan pemegang HPL.

Sehubungan dengan berlakunya PMNA / Ka. BPN No. 9 tahun 1999, maka secara tegas dinyatakan bahwa PMDN No. 1 tahun 1977 dicabut. Ketentuan PMNA / Ka. BPN No. 9 tahun 1999 juga diatur tentang pemberian hak atas tanah di atas HPL yaitu dalam Pasal 4 ayat (2) menyebutkan " Dalam hal tanah yang dimohon merupakan tanah HPL, pemohon harus terlebih dahulu memperoleh penunjukkan berupa perjanjian penggunaan tanah dari pemegang hak pengelolaan".

¹³ A.P.Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1989, hlm. 26

2.4.2.3. Hak Pakai (HP)

1. Pengertian Hak Pakai (HP)

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan untuk memungut hasil dari tanah yang langsung dikuasai oleh Negara atau tanah milik orang lain. Hak pakai ini memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberian atau perjanjian dengan pemilik tanah, hak pakai selain disebut dalam Pasal 16 ayat (1) sebagai salah satu hak atas tanah, maka secara khusus pengertian hak pakai diatur dalam Pasal 41 ayat (1) UUPA, yaitu :

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.

Melihat pada pengertian hak pakai tersebut dapat diartikan bahwa hak pakai dapat diberikan untuk tanah bangunan maupun untuk tanah pertanian dan tanah yang dapat diberikan dengan hak pakai dapat berupa tanah Negara maupun tanah hak.

Mengenai hak pakai diatas tanah Negara yang terdapat penguasaan hak dari masyarakat diberlakukan ketentuan tentang hak menumpang diatas tanah Negara.

2. *Subyek Hak Pakai (HP)*

Sesuai ketentuan Pasal 42 UUPA jo Pasal 39 PP No. 40 tahun 1996 dinyatakan bahwa yang dapat mempunyai hak pakai adalah :

- a. Warga Negara Indonesia
- b. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia
- c. Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia
- d. Departemen, Lembaga pemerintah non departemen dan Pemerintah Daerah
- e. Badan-badan keagamaan dan sosial
- f. Badan hukum asing yang berkedudukan di Indonesia
- g. Perwakilan Negara asing dan Perwakilan Badan Internasional

Pihak-pihak yang dapat menjadi subyek hak pakai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 UUPA jo Pasal 39 PP No. 40 tahun 1996 tersebut sifatnya masih umum, dalam arti belum dibedakan mana yang dapat

menjadi subyek hak pakai dengan jangka waktu dan mana yang dapat menjadi subyek hak pakai selama dipergunakan.

Sehubungan dengan hal tersebut dalam PP No. 40 tahun 1996 Pasal 45 ayat (3) ditegaskan bahwa hak pakai yang diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama dipergunakan untuk keperluan tertentu diberikan kepada :

- a. Departemen, Lembaga pemerintah non departemen dan Pemda
- b. Perwakilan Negara Asing dan perwakilan Badan Internasional
- c. Badan keagamaan dan sosial

Dengan demikian terhadap subyek hak pakai yang tidak disebutkan dalam PP No. 40 tahun 1996 Pasal 45 ayat (3) tidak dapat menjadi subyek hak pakai selama dipergunakan, dalam arti hanya dapat menjadi subyek hak pakai dengan jangka waktu selama 20 tahun.

2.4.3. Hak-hak Atas Tanah Sekunder (bersifat sementara)

Hak-hak atas tanah sekunder adalah yang bersumber pada hak pihak lain. Hak yang masuk dalam hak atas tanah sekunder ini memiliki sifat sementara, karena pada suatu-waktu hak tersebut sebagai lembaga

hukum tidak akan ada lagi. Yang masuk dalam Hak sekuder dalam UUPA anataro lain *Hak menumpang*. Subyek hak menumpang ini bukan mengenai tanah pertanian. Alasan dimasukkan hak ini dalam golongan hak-hak atas tanah dengan eksistensi yang bersifat sementara adalah, karena dianggap mengandung unsur feodal.¹⁴ Penegasan hak menumpang ini diatur dalam Pasal 53 ayat (1) UUPA, yaitu :

“Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf *h*, ialah hak gadai, hak usaha-bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat”.

Pengertian dari hak menumpang adalah merupakan hak adat untuk dengan ijin lisan dari pemiliknya, mempunyai rumah diatas tanah milik orang lain yang bukan hak guna bangunan dan hak sewa.

Pemegang hak menumpang tidak membayar sesuatu kepada pemilik tanah, tetapi menurut anggapan umum ia wajib membantu pemilik tanah melakukan pekerjaan-pekerjaan ringan sehari-hari. Hakekat dari hak menumpang merupakan “*species*” dari “*Hak Pakai*”.¹⁵

Mengenai hak menumpang diatas tanah milik orang lain ataupun di atas tanah yang dikuasai oleh Negara, pada dasarnya lebih

¹⁴ E. Guritno, et, *Tata Cara Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah BUMN/BUMD*, Pusat Pendidikan dan Latihan Badan Pertanahan Nasional, Jakarta, 2002, hlm. 19.

¹⁵ E. Guritno, et, Op Cit, hlm.296.

mengutamakan kepentingan masyarakat, dalam UUPA sendiri diperlukan pengaturan yang lebih khusus, agar tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan hak penguasaan atas tanah.

2.5 Tinjauan Tentang Tanah Pemakaman/Kuburan Umum

Sudah menjadi kodrat manusia akan tiba saatnya untuk wafat/mati, maka jasad seseorang harus dikuburkan, agar dapat tenang dan tidak menyebabkan penyakit pada manusia yang ditinggalkan. Ada berbagai cara kebiasaan dalam menempatkan mayat seseorang yang telah meninggal antara lain dari kepercayaan/agama.

Mengenai pengertian pemakaman/kuburan dalam Kamus Bahasa Indonesia adalah menguburkan mayat manusia. Di dalam Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang No. 4 tahun 1978 tidak berlaku lagi, yang kemudian diganti dengan Peraturan Daerah Kota Semarang No. 3 tahun 2000 Pasal 1 huruf (c), yaitu :

“Makam adalah tempat untuk menguburkan mayat/jenazah”.

Istilah kuburan/pemakaman dalam literatur-litelatur mengenai pemakaman belum ada pengertian secara khusus, hanya istilah kuburan/pemakaman digunakan untuk menguburkan mayat orang-orang yang telah mati.

Dalam bahasa Inggris disebut "*Grave*" dan akhiran (an) merupakan dataran tanah yang digali untuk seukuran jasad manusia yang telah mati. Dari pengertian pemakaman/kuburan tersebut maka dapat diartikan tanah yang akan jadi lahan kuburan tidak hanya sebatas dataran tanah di atasnya saja tapi juga dibawah tanah yang akan jadi tempat mayat dikubur. Begitu juga fungsi dan tujuan dari tanah itu sendiri telah ditegaskan dalam Pasal 6 dan Pasal 49 ayat (2) UUPA. Hal itu terkait dengan fungsi dan tujuan dari tanah pemakaman adalah untuk kepentingan sosial masyarakat.

2.5.1. Fungsi dan Tujuan Tanah Pemakaman Umum

Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya, bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah manfaatnya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu.

Kemudian dalam hubungannya dengan status tanah pemakaman yang mempunyai fungsi sosial terhadap masyarakat yang

mebutuhkannya. Tanah pemakaman yang diperuntukkan bagi masyarakat umum dan ada juga tanah pemakaman bagi kelompok tertentu, misalnya :

- a. Tanah pemakaman yang diperuntukkan buat agama tertentu;
- b. Tanah pemakaman khusus para ex Pahlawan Nasional;
- c. Tanah pemakaman khusus kelompok keluarga tertentu.

2.5.2 Landasan Yuridis Tentang Tanah Pemakaman

Menurut Pasal 14 ayat (1) UUPA pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya :

- a. Untuk keperluan negara
- b. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa
- c. Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan
- d. Untuk keperluan mengembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu

- e. Untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

2.6 Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya UU No. 51 PRP tahun 1960.

2.6.1. Pengertian Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya

Perlindungan hak atas tanah terhadap pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah masih perlu dilangsungkan, lagi pula kepada penguasa-penguasa yang bersangkutan masih perlu di berikan dasar hukum bagi tindakan-tindakannya untuk menyelesaikan pemakaian tanah yang demikian.

Mengenai pengertian larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya adalah penggunaan tanah tanpa izin dari yang empunya atau disebut juga dengan "*Okupasi Ilegal*". Dalam pengertian Pasal 2 UU No. 51 PRP tahun 1960 tersebut diatas harus diartikan secara terbatas, yaitu pemakaian tanah yang "*bersifat liar*" atau yang lazim disebut "*penyerobotan*" oleh pihak lain.

Dalam hal penguasaan tanah tanpa izin ini pemerintah telah berupaya mengatur dengan UU No. 51 PRP tahun 1960, sebelum

dikeluarkan Undang-Undang tersebut pada masa jabatan Menteri Agraria Mohammad Hanafiah dikeluarkan Undang-undang Darurat No. 8 tahun 1954 tentang " Penyelesaian soal pemakaian tanah perkebunan oleh rakyat" (LN 1954 No. 65, Penjelasannya dimuat dalam TLN No. 594). Undang-undang Darurat tersebut kemudian diubah dan ditambah dengan Undang-undang Darurat No. 1 tahun 1956 (LN 1956 No. 45, Penjelasannya dimuat dalam TLN No. 1060), tetapi mengenai tanah-tanah bukan perkebunan dikeluarkan oleh Kepala Staf Angkatan Darat selaku Penguasa Militer atas daerah Angkatan Darat di seluruh wilayah Indonesia. Peraturan ini dikeluarkan berdasarkan *Regeling op de staat van Oorlog en van Beleg* (SOB diatur dalam S. 1939 No. 582).

Dengan mulai berlakunya Undang-Undang Keadaan Bahaya 1957 (LN 1957 No. 160) peraturan tersebut diganti dengan Peraturan Penguasa Perang Pusat No. Prt/Perpu/011/1958 tentang " Larangan pemakaian tanah tanpa izin pemiliknya atau kuasanya". Kemudian peraturan-peraturan tersebut masa berlakunya berakhir pada tanggal 16 Desember 1960. Sebagai gantinya dikeluarkan Undang-undang No. 51 PRP tahun 1960 tentang "Larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya" (LN 1960 No. 158, penjelasannya dimuat dalam

TLN 2106). Undang-Undang ini berlaku baik terhadap tanah-tanah perkebunan, maupun bukan perkebunan.¹⁶

Pemakaian tanah secara tidak teratur, lebih-lebih yang melanggar norma-norma hukum dan tata-tertib, sebagaimana terjadi di banyak tempat seperti semakin banyaknya bangunan-bangunan yang tidak ada hak pendirian akan menambah beban pemerintah dalam penataan kota, hal ini yang harus diberikan suatu ketentuan yang jelas dan dengan tidak mengenyampingkan keadilan masyarakat.

2.6.2. Larangan dan Penyelesaian Soal Pemakaian Tanah Tanpa Izin

Dengan demikian tindakan untuk mengatasi dan menyelesaikan soal pemakaian tanah secara tidak sah tersebut dapat disesuaikan dengan keadaan dan keperluannya, dengan mengingat faktor tempat, waktu, keadaan tanah dan kepentingan pihak-pihak yang bersangkutan.

Mengenai pemecahan masalah pemakaian tanah secara tidak sah memerlukan tindakan-tindakan dalam cakupan yang luas, dengan bermacam-macam aspek, yang tidak saja terbatas pada bidang agraria dan pidana, melainkan juga bidang sosial, perindustrian, transmigrasi dan lain-lainnya. Oleh karena persoalannya tidak sama di semua daerah maka

¹⁶ Ibid, hlm. 112-113.

titik berat kebijaksanaannya diserahkan kepada para Penguasa Daerah, hingga dapat lebih diperhatikan segi-segi dan coraknya yang khusus, sesuai dengan situasi dan kondisi daerah.

Mengenai pengosongan tanahnya pihak yang menduduki tidak berhak menuntut ganti-kerugian. Menurut hukum penguasaan tanah yang bersangkutan tidak ada landasan haknya "*illegal*", penguasaannya justru melanggar hak pihak yang empunya tanah atau hak Negara.

Penguasaan dan penggunaan tanah tanpa ada landasan haknya "*illegal*", tidak dibenarkan, bahkan diancam dengan sanksi pidana Pasal 6 ayat (2) UU No. 51 PRP tahun 1960, yaitu :

"Ketentuan-ketentuan mengenai penyelesaian yang diadakan oleh Menteri Agraria dan Penguasa Daerah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 3 dan Pasal 5 dapat memuat ancaman pidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp.5.000,- (lima ribu rupiah) terhadap siapa yang melanggar atau tidak memenuhinya".

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 6 tersebut adanya sanksi terhadap perbuatan yang menggunakan tanah orang lain tanpa izin pemiliknya. Sedangkan penguasaan tanah yang bersifat *illegal*, usaha menyelesaikannya harus didahului dengan musyawarah untuk mencapai kesepakatan mengenai pelaksanaannya.

Diberikannya kekuasaan kepada Penguasa Daerah untuk menyelesaikan soal pemakaian tanah seperti yang telah diuraikan di atas tidaklah berarti, bahwa pihak yang empunya tanah tidak lagi dapat mengajukan tuntutan pengosongan kepada pengadilan. Penyelesaian melalui pengadilan masih selalu dimungkinkan. Yang menjadi persoalan pengadilan mana yang berwenang memeriksa dan mengadili perkaranya.

Dengan Undang-undang No 21 tahun 1964 tentang "pengadilan landreform", yang dimaksud dengan "perkara-perkara landreform" ialah perkara-perkara perdata, pidana maupun administratif yang timbul dalam melaksanakan peraturan-peraturan landreform. Dinyatakan dalam Pasal 2 UU No.21 tahun 1964 bahwa UU No. 51 PRP tahun 1960 termasuk pengertian peraturan landreform, dengan UU No. 7 tahun 1970 (LN 1970 Mo. 41;Penjelasannya di dalam TLN No. 2939), Pengadilan Landreform dihapuskan. Sejak itu perkara-perkara yang menyangkut penguasaan tanah secara "*illegal*" diselesaikan lewat pengadilan umum.

BAB III

Metode Penelitian

Bab penelitian secara logis mendiskripsikan langkah tepat yang diambil untuk menjawab hipotesis dan atau masalah penelitian mengikuti tinjauan pustaka. Adapun tujuan teknik bab ini adalah memberi deskripsi yang jelas dan lengkap tentang langkah spesifik yang harus diikuti.

Penelitian merupakan terjemahan dari Bahasa Inggris yaitu *research* yang berasal dari kata "*re*" (kembali) dan "*to search*" (mencari), dengan demikian berarti mencari kembali.

Istilah "*metodologi*" berasal dari kata "*metode*" yang berarti "*jalan ke*", namun demikian, menurut kebiasaan metode dirumuskan dengan kemungkinan sebagai berikut :

1. Suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian,
2. Suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan,
3. Cara tertentu untuk melaksanakan suatu prosedur.¹⁷

Dengan menggunakan metodologi seseorang diharapkan mampu untuk menemukan, menentukan, menganalisis suatu masalah

¹⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1984, hlm.5.

tertentu sehingga dapat mengungkapkan suatu kebenaran, karena metodologi dapat memberikan pedoman tentang cara bagaimana seorang ilmuan mempelajari. Menganalisis serta memahami permasalahan yang dihadapi.

Penelitian adalah kegiatan-kegiatan ilmiah yang mempergunakan pengetahuan dari sumber-sumber primer dengan tujuan untuk menentukan prinsip-prinsip umum serta mengadakan ramalan generalisasi diluar sampel yang diteliti.¹⁸

Di dalam penelitian hukum dikenal berbagai macam atau jenis dan tipe penelitian. Terjadinya pembedaan jenis penelitian itu berdasarkan sudut pandang dan cara meninjaunya, dan pada umumnya suatu penelitian sosial termasuk penelitian hukum dapat ditinjau dari segi sifat, bentuk, tujuan dan penerapan serta sudut disiplin ilmu. Penentuan jenis atau macam penelitian itu dipandang penting karena ada keterkaitan antara jenis penelitian dengan sistematika, metode, serta analisa data yang dilakukan untuk setiap penelitian.

Hal demikian perlu dilakukan guna mencapai nilai validitas data, baik data yang dikumpulkan maupun hasil akhir penelitian. Penelitian pada dasarnya merupakan suatu upaya pencarian dan bukan

¹⁸ Kamarudin, *Metode Penelitian Skripsi dan Tesis*, Bandung, 1974, hlm.27.

sekedar mengamati dengan teliti terhadap sesuatu obyek yang mudah dipegang. penelitian atau research adalah usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan, usaha mana dilakukan dengan menggunakan metode-metode ilmiah.¹⁹

Mengenai penggunaan penelitian sebagai sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten, karena melalui proses penelitian tersebut diadakan analisis dan konstruktif terhadap data yang telah dikumpulkan dan diperoleh.

Metodologi yang diterapkan dalam setiap penelitian suatu ilmu akan selalu disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang sudah menjadi dasarnya. Dengan demikian suatu metodologi yang dipakai akan mempunyai satu ciri-ciri tertentu yang mempunyai kekhususan dan merupakan identitasnya.

3.1 Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini akan digunakan metode pendekatan yuridis empiris. Pendekatan yuridis ini menekankan dari segi kaidah-kaidah hukum dari perundang-undangan dan peraturan-peraturan serta

¹⁹ Sutrisno Hadi, *Metodologi Research Jilid I*, Psikologi UGM, Yogyakarta, 1993, hlm. 3.

norma-norma hukum yang relevan dengan permasalahan ini, yang bersumber pada data sekunder.

Dengan belum adanya peraturan-peraturan khusus mengenai pemakaman Bergota yang berkaitan dengan penelitian penulis, maka penulis hanya berpegang pada hasil wawancara dengan responden dan dari Pasal 14 ayat (1) UUPA.

Sedangkan pengertian empirisnya adalah bahwa di dalam mengadakan penelitian dilakukan dengan melihat kenyataan yang ada dan berkembang dalam masyarakat yang bersumber pada data primer, sehingga diperoleh kejelasan tentang hal yang akan diteliti, yaitu tentang status penguasaan terhadap tanah pemakaman di wilayah Pemerintah Kota Semarang.

Penelitian di lapangan dilakukan terhadap para penduduk di areal pemakaman Bergota, seperti : orang-orang yang terlibat dalam mengurus pemakaman bergota biasa disebut dengan (Juru Kunci), para pegawai perawat yang pada umumnya bekerja di RSUP Dr. Kariadi telah bertempat tinggal di Pemakaman Bergota yang kemudian menggunakan areal tanah pemakaman Bergota sebagai tempat pemukiman, dan masyarakat lainnya. Penelitian ini dititik beratkan pada fenomena kondisi penguasaan areal pemakaman.

3.2 Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis, yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan diatas.²⁰

Peraturan perundang-undangan dari UUPA dikaitkan dengan hak penguasaan masyarakat terhadap areal pemakaman Bergota. Sedangkan landasan teori bersumber dari literatur yang berhubungan dengan hak penguasaan dari masyarakat.

3.3 Penentuan Populasi dan Sampel

3.3.1 Populasi

Populasi adalah seluruh objek atau seluruh gejala atau seluruh unit yang akan diteliti, oleh karena populasi biasanya sangat besar dan luas, maka seringkali tidak mungkin untuk meneliti seluruh populasi itu cukup diambil sebagian saja untuk diteliti sebagai sampel untuk memberikan gambaran yang tepat dan benar.²¹

Bahwa populasi penelitian ini dilakukan di Pemakaman Umum Bergota Pemerintah Kota Semarang Provinsi Jawa Tengah. Mengingat

²⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hlm, 35

²¹ *ibid*, hlm, 51

keterbatasan yang ada dan disamping itu pula atas pertimbangan pola penelitian yang dipergunakan, maka dalam penelitian empiris tidaklah semua populasi yang akan diteliti.

3.3.2. Sampel

Sampel adalah merupakan bagian dari populasi yang merupakan sumber data yang akan diteliti. Adapun mengenai jumlah sampel yang akan diambil menurut Ronny Hanitijo Soemitro, bahwa pada prinsipnya tidak ada peraturan yang ketat secara mutlak menentukan beberapa persen sampel tersebut.

Penentuan sampel yang digunakan adalah *purposive sampling*, dimana setiap ciri-ciri atau sifat tertentu yang diperkirakan mempunyai sangkut paut erat dengan ciri-ciri atau sifat yang ada dalam populasi yang sudah diketahui sebelumnya. Berdasarkan teknik sampling diatas, maka penulis mengambil sampel :

- a. 1 orang pegawai kantor pemakaman Bergota
- b. 3 orang yang mewakili (Juru Kunci, para perawat/bidan, pedagang) merupakan masyarakat yang bertempat tinggal diatas tanah Pemakaman Bergota
- c. Kepala Kantor Badan Pertanahan Kotamadya Semarang

- d. Kepala Dinas Pemakaman dan Pertamanan Pemerintah Kota Semarang
- e. Serta pihak-pihak lain yang dapat membantu penelitian ini.

Melakukan wawancara dengan aparat yang ada kaitannya dengan masalah pertanahan, diharapkan dapat memperoleh keterangan atau informasi tentang persepsi mereka mengenai berbagai aspek yang menyangkut status pemukiman penduduk di atas tanah pemakaman Bergota tersebut.

3.4. Teknik Pengumpulan Data

Data yang dikumpulkan meliputi data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari masyarakat melalui observasi/pengamatan, interview/wawancara, questionere/angket.²²

Sedangkan data primer dalam penelitian ini diperoleh dengan cara observasi dan wawancara atau tanya jawab dengan informan. Teknik wawancara yang digunakan secara bebas terpimpin. Pertanyaan-pertanyaan yang diajukan telah dipersiapkan terlebih dahulu sebagai pedoman bagi penerima informan, akan tetapi dimungkinkan juga timbul pertanyaan lain yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi saat

²² Ibid, hlm, 44

berlangsungnya wawancara. Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui kepustakaan, dengan menelaah buku-buku literatur, Undang-Undang, brosur/tulisan yang ada kaitannya dengan masalah yang akan diteliti.²³ Dalam penelitian hukum, digunakan pula data sekunder yang memiliki kekuatan mengikat ke dalam, dibedakan dalam :

- 1 Bahan hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari :
 - a. Norma atau kaidah dasar, yaitu Pembukaan UUD 1945
 - b. Peraturan Dasar, yaitu :
 - 1) Batang tubuh UUD 1945
 - 2) Ketetapan-ketetapan MPR
 - c. Peraturan Perundang-Undangan
 - 1) Undang-Undang atau Perpu
 - 2) Peraturan Pemerintah
 - 3) Keputusan Presiden
 - 4) Keputusan Menteri
 - 5) Peraturan Daerah
 - d. Bahan-bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, misalnya hukum adat

²³ Ronny Hanitidjo Soemitro, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali, Jakarta, 1984, hlm, 172

- 1) Yurisprudensi
- 2) Traktat
- 3) Bahan hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berkaku

2. Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya Rancangan Undang-Undang (RUU), Rancangan Peraturan Pemerintah, hasil penelitian hukum, hasil karya ilmiah dan sebagainya.

Alat pengumpul data yang penulis gunakan dilokasi penelitian adalah :

Wawancara / interview

Untuk memperoleh data primer, penulis melakukan wawancara atau interview yang dilakukan untuk mempertegas data-data yang diperoleh penulis dalam penelitian ini. Wawancara dilakukan kepada pihak-pihak yang menjadi sampel dalam penulisan ini yang telah disebutkan pada penentuan sampel diatas.

Pelaksanaan wawancara menggunakan sistem wawancara tak terstruktur. Dalam hal ini penulis sebagai pewawancara menetapkan sendiri masalah dan pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan. Maksud dari wawancara tak terstruktur adalah responden biasanya terdiri dari mereka yang terpilih saja karena sifat-sifat yang khas dimana responden

mengetahui situasi, dan mereka lebih mengetahui informasi yang diperlukan

3.5 Metode Analisis Data

Metode yang digunakan adalah analisa kualitatif, yaitu data yang diperoleh melalui penelitian lapangan maupun penelitian kepustakaan kemudian disusun secara sistimatis, dan selanjutnya dianalisa secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibatas. Data tersebut kemudian dianalisa secara interpretatif menggunakan teori maupun hukum positif yang telah dituangkan kemudian secara induktif ditarik kesimpulan untuk menjawab permasalahan yang ada.

BAB IV

Hasil Penelitian dan Pembahasan

4.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian

4.1.1. *Letak Geografi*

Pemakaman Bergota terbagi atas Bergota Tengah, Bergota Selatan, Randu Sari, Wonosari, dan Brintik. Bergota termasuk dalam wilayah kewenangan Pemerintah Kota Semarang. Luas areal pemakaman lebih kurang 30 hektar m².

Letak antara 110^o 36 dan 110^o 50 Bujur Timur dan antara 2^o 51 dan 8^o 20 Lintang Selatan dan terletak pada ketinggian 650 -750 meter dari permukaan laut.

Dari luas areal tersebut terdapat penguasaan dari masyarakat setempat, antara lain pemukiman penduduk, pertokoan, dab bangunan lainnya.

4.1.2 Kependudukan

Mengenai penguasaan areal tanah pemakaman Bergota dari luas keseluruhan dilihat menurut penggunaanya adalah diperuntukkan untuk pemakaman, namun dengan adanya pemukiman penduduk areal

pemakaman akan makin berkurang, berdasarkan tabel komposisi penggunaan dibawah ini :

Tabel I

Komposisi penggunaan areal pemakaman Bergota wilayah pemerintah kota Semarang sampai dengan Desember tahun 2004

No	Lahan	Luas	%
1.	Pemakaman	± 20 ha	80,5
2.	Pemukiman	± 5.5	2,63
3.	Tempat Usaha	± 1.5	0,74

Sumber Data : Kantor Sektor Pemakaman Bergota

Dari angka-angka pada tabel tersebut diatas jelaslah menunjukkan 80,5 % dari luas areal pemakaman dan selebihnya telah diambil penguasaannya oleh masyarakat tanpa bukti hak atas tanah Hak milik, atau Hak Pakai.

Sesuai dengan tabel diatas, maka Status pekerjaan dari jumlah penduduk yang tinggal dalam areal pemakaman adalah ± 300 KK, yang terdiri dari : ±220 KK berasal dari Juru Kunci yang telah turun-temurun tinggal dalam areal pemakaman, ± 65 KK berasal dari keluarga perawat, ± 15 KK pendatang. Penguasaan areal yang turun-temurun oleh masyarakat, dari hasil wawancara penulis kepada narasumber, maka

terlihat pewarisan hak atas pemukiman di area tanah pemakaman Bergota sebagai berikut :

Tabel II.

Berdasarkan Generasi pewaris keluarga di areal pemakaman Bergota dari tahun ke tahun

No	Nama Responden	Pekerjaan	Dari Tahun	Jumlah Berdasarkan Generasi Pewaris
1.	Mbah Kamsih & keluarga	Juru Kunci	1940 – 2005	10 generasi
2.	Bpk Sugiyo Pranoto & keluarga	Juru Kunci	1945 - 2005	8 generasi
3.	Bpk. Soewandi & keluarga	Juru Kunci	1966 – 2005	6 generasi
4.	Ibu Rosiana & keluarga	Perawat	1976 – 2005	3 generasi
5.	Bpk. Dermanto	Pedagang	1979 – 2005	4 generasi

Wawancara : penduduk setempat (Pemakaman Bergota) Tgl 10 Februari 2005

Berdasarkan hasil tanya jawab dengan para sampel yang telah terlihat dalam tabel diatas, ditambah tanya jawab dengan sebagian penduduk yang pemukiman masyarakatnya berada didalam areal tanah pemakaman Bergota yang kemudian dapat penulis ambil kesimpulan berdasarkan , bahwa :

- a. 65 % kepala keluarga generasi penerus sebagai (Juru Kunci), bertempat tinggal di areal pemakaman Bergota dari tahun 1940 sampai sekarang,
- b. 20 % bertempat tinggal di pemakaman Bergota sebagai Perawat di RSUD Kariadi dari tahun 1976,
- c. 5 % para pendatang yang kemudian menjadi pedagang perlengkapan pemakaman dari tahun 1979

4.2. Biaya Pemakaman

4.2.1. Penentuan Retribusi Pelayanan Pemakaman Umum

Pengertian retribusi menurut Perda Kota Semarang No. 3 tahun

2000 pada Pasal 1 huruf k, yaitu :

“Retribusi pelayanan pemakaman adalah pembayaran atas pelayanan pemakaman mayat/jenazah yang meliputi pelayanan penguburan/pemakaman, mayat, dan sewa tempat pemakaman mayat yang dimiliki atau dikelola oleh Pemerintah Daerah”.

Mengenai besarnya tarif Retribusi yang telah ditetapkan dalam Pasal 8

ayat (2) Perda No. 3 tahun 2000, yaitu :

“Ijin pemakaman Rp. 25.000/mayat untuk lima tahun pertama, ijin setiap perpanjangan untuk lima tahun berikutnya dikenakan tambahan sebesar 50 % dari dasar tarif”.

Semua biaya resmi atau tarif retribusi tersebut diatas masuk kas

daerah, disamping itu Juru Kunci biasanya juga akan memungut tarif

tersendiri terhadap keluarga almarhum melebihi dari biaya kantor pemakaman, dengan perincian biaya perawatan makam dan biaya sewa makam pun mereka kuasai. Apabila keluarga almarhum tidak mendaftar lewat kantor pemakaman mereka biasa akan dipungut biaya sewa oleh juru kunci ± Rp. 250.000-500.000/5 tahun.

4.3 Dasar Penguasaan Dari Masyarakat Terhadap Areal Pemakaman Bergota

Dalam rangka penataan struktur Hukum Tanah Nasional, hal lain yang juga dibenahi adalah pembentukan hak-hak atas tanah dengan hak penguasaan tanah secara nasional, kerana pengambilan judul dalam tesis ini memfokuskan pada hukum Agraria maka persoalan mengenai pembahasan penguasaan dari masyarakat hanya dilakukan menurut UUPA.

Dasar hukum yang dilakukan oleh masyarakat terhadap penguasaan areal tanah pemakaman Bergota bertitik tolak dari Pasal 9 ayat (2) UUPA, mengingat dalam Pasal tersebut tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai hak atas penguasaan tanah, berdasarkan penelitian lapangan mengenai hak penguasaan yang dipunyai oleh masyarakat menurut UUPA merupakan hak menumpang, hak ini diatur dalam Pasal 53 ayat (1) UUPA

Implementasi dari hak menumpang masyarakat terhadap areal tanah pemakaman Bergota adalah Pasal 2 ayat (1) yaitu :

“Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”

Pengertian dikuasai oleh negara yang termuat dalam Pasal tersebut kemudian diberikan penguasaannya pada Pemerintah Daerah dengan hak pengelolaan yang ditegaskan dalam Pasal 29 dari PMDN No. 5 tahun 1974, yang dapat memperoleh atau dapat menjadi subyek Hak Pengelolaan adalah :

- a. Departemen dan jawatan pemerintah dan
- b. Badan-badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah.

Hak pengelolaan ini merupakan salah satu penjabaran dari hak menguasai Negara. Perlu diketahui bahwa hak pengelolaan dalam UUPA tidak secara tegas diatur mengenai tanah pemakaman. Sebagaimana halnya dengan hak menumpang dalam UUPA masih perlu peraturan khusus untuk mengatur. Antara *hak pengelolaan* oleh Pemerintah Kota dengan *hak menumpang* masyarakat dalam areal tanah pemakaman Bergota, mempunyai akibat hukum terhadap bangunan yang ada diatas tanah pemakaman. Kaitannya dengan bangunan yang berada di atas tanah negara menurut Pasal 22 ayat (2) UUPA, yaitu :

“ Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang hak pengelola”.

Dalam Pasal 22 ayat (2) tersebut, jelas areal tanah Pemakaman Bergota yang dikuasai oleh masyarakat sebagai tempat pemukiman, yang diperoleh tanpa adanya kepemilikan Hak Guna Bangunan, mengenai HGB itu sendiri diatur dalam UUPA, dengan dasar hukumnya yaitu dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA Tahun 1960, sebagai salah satu hak atas tanah, seperti halnya hak milik dan hak guna usaha. Hak Guna Bangunan pun secara khusus diatur oleh UUPA dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40, kemudian disebut-sebut juga dalam Pasal 50 dan Pasal 52 UUPA. Hak Guna Bangunan dalam pengertian hukum Barat sebelum dikonversi berasal dari hak opstal.²⁴ Undang-Undang Pokok Agraria barulah merupakan ketentuan pokok saja, sebagaimana terlihat dalam Pasal 50 ayat (2) bahwa ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak guna bangunan akan diatur dengan peraturan maupun Peraturan Menteri.

Pasal 35 ayat (1) menetapkan bahwa :

“Hak Guna Bangunan adalah hak milik untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun”

Setelah jangka waktu 30 tahun tersebut Hak Guna Bangunan dapat diperpanjang lagi selama 20 Tahun. Karena hak guna bangunan

²⁴ Eddy Ruchiyat. *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*. Alumni. Bandung, 1999. hal. 58.

merupakan suatu hak atas tanah, memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah yang bersangkutan untuk mendirikan dan memiliki bangunan-bangunan di atasnya.

Berdasarkan penjelasan Pasal 35 UUPA bahwa berlainan dengan hak guna usaha, hak guna bangunan tidak mengenai tanah pertanian. Oleh karena itu, selain atas tanah yang dikuasai oleh negara, dapat diberikan atas tanah milik seseorang.

Hak Guna Bangunan memiliki sifat-sifat dan ciri-ciri antara lain :

- a. Sungguhpun tidak sekuat hak milik, sebagaimana halnya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan pun tergolong hak-hak yang kuat, artinya tidak mudah hapus dan dapat dipertahankan terhadap gangguan pihak lain. Oleh karena itu, hak guna bangunan termasuk salah satu hak yang wajib didaftarkan (Pasal 38 UUPA);
- b. Hak Guna Bangunan dapat beralih, artinya dapat diwaris oleh ahli waris yang empunya hak (Pasal 35 UUPA) ;
- c. Sebagaimana halnya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan jangka waktunya terbatas, artinya pada suatu waktu pasti berakhir (Pasal 35 Ayat (1) dan (2) UUPA;
- d. Hak guna bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan, *hypotik* atau *Credietverband* (Pasal 39);

- e. Hak Guna Bangunan dapat dialihkan kepada pihak lain, yaitu dijual, ditukarkan dengan benda lain, dihibahkan atau diberikan dengan wasiat (di "*legat*" kan)(Pasal 35 Ayat (3);
- f. Hak guna bangunan dapat juga dilepaskan oleh yang empunya hingga tanahnya menjadi tanah negara (Pasal 40 huruf c).

Hapusnya Hak Guna Bangunan Menurut Pasal 40 Hak Guna Bangunan hapus karena :

- a. Jangka waktu berakhir;
- b. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- c. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d. Dicabut untuk kepentingan umum;
- e. Ditelantarkan;
- f. Tanahnya musnah;
- g. Ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2).

Berdasarkan Pasal 40 tersebut HGB yang terkait dalam kasus areal tanah pemakaman Bergota antara Pemerintah Kota Semarang dan masyarakat yang menempati tanah pemakaman untuk pemukiman, ada beberapa hal yang perlu dicermati untuk menerangkan duduk persoalannya, antara lain :

1. Bahwa penguasaan oleh masyarakat terhadap areal pemakaman Bergota telah dikuasai dan turun-temurun dari dahulunya (lebih kurang tahun 1800), namun bukti kepemilikan atas tanah tersebut tidak dapat dilakukan berkaitan dengan tanah tersebut peruntukannya untuk areal pemakaman umum. Sehingga dapatlah dijelaskan bahwa jauh sebelumnya penguasaan oleh masyarakat dengan areal tanah pemakaman Bergota telah ada dari tahun 1800, dan sangat sulit untuk dilakukan penyelesaian status penguasaan tersebut oleh pemerintah Kota dengan pertimbangan-pertimbangan antara lain berdasarkan wawancara dengan pihak pemerintah kota sebagai berikut :

1. Biaya ganti rugi atas pemindahan masyarakat
2. Bahwa penguasaan oleh masyarakat tersebut telah dilakukan turun-temurun
3. Sebagaimana didasarkan pada Pasal 1 huruf *f* Peraturan Daerah Pemerintah Kota Semarang No. 3 tahun 2000, sebenarnya telah keliru dalam penguasaan oleh masyarakat terhadap areal pemakaman Bergota.

Setelah dilakukan tanya-jawab kepada masyarakat berdasarkan tingkat pekerjaan dan beberapa orang yang penulis jadikan sampel dalam penulisan ini, mengenai kesadaran masyarakat tentang status pemukiman

atas penguasaan areal pemakaman Bergota, dapat dilihat dari hasil tanya-jawab yang diperoleh berdasarkan tabel dibawah ini :

Tabel III

Status Hak atas penguasaan Masyarakat di areal pemakaman Bergota

No	Pekerjaan	Status Hak				Jumlah
		<i>Hm</i>	<i>Ast</i>	<i>HGB</i>	<i>HP</i>	Responden/KK
1.	Juru Kunci	8 KK	2 KK	-	-	10 KK
2.	Perawat/Bidan	2 KK	1 KK	1 KK	1 KK	5 KK
3.	Pedagang	2 KK	1 KK	3 KK	1 KK	7 KK
Jumlah		12 KK	4 KK	4 KK	2 KK	22 KK

Hasil wawancara : Masyarakat di areal pemakaman Bergota tanggal 20 Februari 2005

Keterangan tabel : *Hm* adalah Hak Menumpang
Ast adalah abstein
HGB adalah Hak Guna Bangunan
HP adalah Hak Pakai

Dilihat dari tabel diatas, maka dapat dikemukakan bahwa Hak menumpang lebih banyak diperoleh jawaban dari responden. Terkait dengan adanya hak menumpang, Pemerintah Kota Semarang dapat melakukan tindakan-tindakan yang diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UU No. 51 PRP tahun 1960 tentang melakukan tindakan penggusuran terhadap masyarakat setempat.

Sebelum dilakukan penggusuran kepada masyarakat oleh pemerintah kota Semarang, masih dimungkinkan penyelesaian melalui musyawarah oleh pejabat yang berwenang, disini Gubernur TK I sebagai pejabat yang dapat mengupayakan penyelesaian sebelum dilakukan penggusuran. Untuk mengetahui keinginan masyarakat apabila terjadi penggusuran dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel IV

Perbandingan terhadap pendapat masyarakat apabila terjadi penggusuran terhadap pemukiman diatas areal pemakaman Bergota.

No	Pekerjaan	Tindakan Pengosongan oleh Pemkot (UU No. 51 PRP Th 1960)		
		Setuju dan Ganti Rugi		Tidak Setuju
		Bentuk uang	Bentuk rumah	
1.	Juru Kunci	15 %	10 %	30 %
2.	Perawat/Bidan	5 %	5 %	20 %
3.	Pedagang	5 %	5 %	5 %
Jumlah %		25 %	20 %	55 %

Hasil wawancara : Masyarakat di areal pemakaman Bergota tanggal 20 Februari 2005

Terlepas dari fakta yang ada sekarang, bahwa kenyataannya areal tanah pemakaman Bergota tersebut telah dimanfaatkan untuk pemukiman, akibatnya Pemerintah Kota belum dapat melakukan

tindakan lebih lanjut atas tanah tersebut. Sudah seharusnya fakta yang ada tidak mengaburkan kepastian hukum terhadap hak-hak dan kedudukan areal tanah pemakaman Bergota sebagai tempat pemakaman umum.

Dengan adanya Pasal 37 ayat (2) UUPA tentang "hapusnya Hak Guna Bangunan", bahwa akan diberikan ganti rugi terhadap bangunan yang ada diatas tanah Negara. Sudah sepantasnya diberikan masyarakat ganti rugi sebagai wujud kompensasi simbol dari pelepasan haknya atas sebagian tanah dari Bangunan yang dimilikinya pada saat ini.

Sekiranya dalam kondisi sekarang Pemerintah kota dengan Pertimbangan bangunan pemukiman masyarakat diatas areal tanah pemakaman Bergota sudah ada turun-temurun dan telah menyetujui untuk pemukiman dengan alas hak menumpang, dengan pertimbangan bahwa lokasi tersebut dalam tata ruang kota merupakan kawasan pemakaman umum, tidaklah begitu saja dapat diberikan peralihan hak yang pernah diajukan oleh sebagian masyarakat kepada pemerintah kota Semarang.

Berdasarkan hasil dari penelitian dilapangan yang penulis lakukan bentuk penguasaan oleh masyarakat terhadap areal pemakaman umum Bergota merupakan hak menumpang dan bukan hak pakai ataupun hak milik. Walaupun masyarakat tersebut memiliki hak atas Bangunan rumah mereka diatas areal tanah pemakaman, dan kedudukan

yang kuat dengan dasar Hak milik Bangunan atas tanah negara. Tidak dapat mengesampingkan ketentuan pada Pasal 2 UU No. 51 PRP tahun 1960 tentang "larangan pemakain tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya".

Kepemilikan bangunan diatas areal pemakaman Bergota yang telah dilakukan secara turun-temurun oleh masyarakat, karena sebab-sebab lain yang dapat menimbulkan penguasaan yang semakin luas atas areal pemakaman tersebut dimungkinkan untuk melakukan tindakan oleh Pemerintah Kota menurut Pasal 4 ayat (1) UU No. 51 PRP tahun 1960 yaitu :

Dalam rangka menyelesaikan pemakaian tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 3, maka Penguasa Daerah dapat memerintahkan kepada yang memakainya untuk mengosongkan tanah yang bersangkutan dengan segala barang dan orang yang menerima hak daripadanya"

Dalam konsep hubungan antara masyarakat dengan Negara dalam hal penggunaan tanah secara "illegal" harus menempatkan individu dan masyarakat sebagai kesatuan yang tak terpisahkan bahwa pemenuhan kebutuhan seseorang terhadap tanah diletakkan dalam kerangka kebutuhan seluruh masyarakat sehingga hubungannya tidak

bersifat individualistis semata tetapi bersifat kolektif dengan tetap memberikan tempat dan penghormatan terhadap hak perorangan.²⁵

Penghormatan hak perorangan dalam Hukum Tanah Nasional harus diutamakan demi terwujud keadilan dalam masyarakat. Berdasarkan penguasaan dari masyarakat dalam areal pemukiman memang diatur dalam Undang-undang no. 51. Prp tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa izin yang berhak atau kuasanya Pasal 1 ayat (3) berbunyi :

Memakai tanah ialah menduduki, mengerjakan dan/ atau menguasai sebidang tanah atau mempunyai tanaman atau bangunan di atasnya, dengan tidak dipersoalkan apakah bangunan itu dipergunakan sendiri atau tidak.

Dalam UUPA masyarakat ini hanya sebagai pihak yang menumpang, atau disebut juga *Okupasi Ilegal* yaitu : rakyat / masyarakat yang menduduki tanah tanpa izin yang pemilik tanah. Diatur dalam *Ordonnantie tahun 1948* yang dimuat dalam *S. 1948 no. 110* yaitu "*Ordonnantie onrechmatige occupatie vangronden*" dikeluarkan oleh Pemerintah Hindia Belanda. *Ordonnantie* tersebut melarang pemakaian tanpa izin yang berhak dengan memberi ancaman hukuman pidana. Peraturan *Ordonnantie* tersebut baru berlaku di Keresidenan Sumatera

²⁵ Maria S.W. Sunardjono, *Kebijakan Pertanahan Antar Regulasi dan Implementasi*, Kompas Jakarta, 2001, hlm, 158

Timur (S. 1948 no. 111). Berhubung dengan keberatan dari sudut politis, psikologis dan teknis maka S.1948 no. 110 tidak dapat dipakai oleh Pemerintah Nasional untuk menyelesaikan kasus-kasus yang dihadapi.

Maka diadakanlah Undang-Undang Darurat nomor 8 tahun 1954, dalam tahun 1957 dengan maksud yang sama dengan Undang-Undang Darurat no 8 tahun 1954, tetapi mengenai tanah-tanah bukan perkebunan dikeluarkan oleh Kepala Staf Angkatan Darat selaku Penguasa Militer atas daerah Angkatan Darat di seluruh wilayah Indonesia. Kemudian beberapa kali perubahan terhadap peraturan mengenai larangan pemakaian tanah tanpa izin, sampai lahir Undang-undang no. 51 Prp.tahun 1960 tentang "Larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya", Undang-Undang ini berlaku baik terhadap tanah-tanah perkebunan, maupun tanah bukan perkebunan.

Undang-Undang no. 51 Prp. Tahun 1960 menyatakan bahwa pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah adalah perbuatan yang dilarang dan diancam dengan hukuman pidana (Pasal 2 dan 6). Tetapi tidak selalu harus dituntut pidana menurut Pasal 3 ayat (1) dan ayat 2 Undang-Undang no. 51 Prp. Tahun 1960 :

1. Penguasa Daerah dapat mengambil tindakan-tindakan untuk menyelesaikan pemakaian tanah yang bukan-perkebunan dan

bukan-hutan tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah, yang ada di daerahnya masing-masing pada suatu waktu.

2. Penyelesaian tersebut pada ayat (1) Pasal ini diadakan dengan memperhatikan rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan.

Dalam penjelasan Undang-Undang tersebut dinyatakan, bahwa pemecahan masalah pemakaian tanah secara tidak sah memerlukan tindakan-tindakan dalam cakupan yang luas, dengan bermacam-macam aspek, yang tidak saja terbatas pada bidang Agraria dan pidana, melainkan juga bidang sosial, perindustrian, transmigrasi dan lain-lainnya.

Mengenai persoalannya tidak sama di semua daerah maka titik berat kebijaksanaannya diserahkan kepada para penguasa daerah, hingga dapat lebih diperhatikan segi-segi dan coraknya yang khusus, sesuai dengan situasi dan kondisi daerah. Begitu juga persoalan yang terjadi di areal tanah pemakaman Bergota, terdapatnya penguasaan tanah oleh masyarakat, yang dilakukan secara turun-temurun sehingga memungkinkan luas areal tanah pemakaman tersebut akan makin berkurang pada masa yang akan datang. Persoalan penguasaan atas tanah

tanpa izin pemiliknya membutuhkan penyelesaian yang konkret, dan mempertimbangkan kebutuhan ekonomi dan sosial masyarakat setempat.

4.4. Apakah Masyarakat Yang Tinggal di Areal Tanah Pemakaman Bergota Dapat Mengajukan Tuntutan Peralihan Hak Atas Tanah Sesuai Dengan Ketentuan yang Berlaku.

Tindak lanjut dalam pelaksanaan dari UUPA sebagai dasar Hukum Tanah Nasional, maka berbagai kebijakan atas tanah-tanah segera dilaksanakan, termasuk penataan kepemilikan hak atas tanah, berpedoman pada UUPA khususnya pada Pasal 9 secara khusus disebutkan ;

1. Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2.
2. Tiap-tiap warga negara, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Secara umum mengenai pemberian hak milik atas tanah telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 tahun 1973 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 tahun 1972, kewenangan untuk pemberian

hak milik dilakukan oleh Gubernur KDH Tk. I dan Menteri Dalam Negeri.

Hal ini tampak dalam Pasal 2 huruf *a* yang menyatakan :

Gubernur KDH memberi keputusan mengenai :

“ Permohonan pemberian hak milik atas tanah Negara dan menerima pelepasan hak milik yang luasnya tidak lebih dari 2.000 m² untuk bangunan/perumahan”.

Bagi masyarakat yang berada di areal tanah Bergota dengan berpegang pada keputusan tersebut diatas, mencoba mengajukan permohonan peningkatan hak atas tanah yang mereka gunakan sebagai tempat tinggal melalui kantor Pemerintah Kota Semarang sebagai pengelola areal tanah pemakaman Bergota. Namun cara yang ditempuh oleh masyarakat mengajukan permohonan tidak dapat dipenuhi oleh Pemerintah kota, dengan dasar peruntukkan tanah yang diajukan masyarakat tidak sesuai dengan penggunaannya, dalam UUPA Pasal 14 ayat (1) huruf *b*, Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3), Pasal 9 ayat (2) serta Pasal 10 ayat (1) dan (2).

Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya :

- a. Untuk keperluan Negara;

- b. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
- c. Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;
- d. Untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu, untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

Kemudian ditegaskan dalam Pasal 1 huruf *f*, Peraturan Daerah Kota Semarang No. 3. tahun 2000 yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya.

Hal ini mengandung arti bahwa negara, termasuk pemerintah dan lembaga-lembaga Negara yang lain serta individu, dalam melaksanakan tindakan apapun harus di landasi oleh hukum atau harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Bukan berarti hak individu untuk memperoleh hak atas tanah dibatasi, sejauh tidak dilarang oleh Undang-Undang setiap individu berhak atas tanah dan kekayaan alam

Pasal 4 ayat (1) UUPA menegaskan :

Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan

kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Penguasaan terhadap areal tanah pemakaman Bergota oleh masyarakat tidak lepas dari kebutuhan akan tanah untuk tempat tinggal mereka, bukan berarti masyarakat tidak ada keinginan untuk menyelesaikan sengketa tanah ini dengan cara yang ditentukan oleh Undang-undang.

Dari hasil wawancara penulis dengan Kepala Dinas Pertamanan dan Pemakaman Kota Semarang, Persoalan yang timbul oleh Pemerintah sendiri dalam memberikan ijin atas permohonan masyarakat atas sebagian areal tanah pemakaman Bergota antara lain :²⁶

- a. Menimbulkan keinginan dari pihak lain untuk ikut mendapatkan hak atas tanah di areal pemakaman Bergota
- b. Karena peruntukkan dan penggunaannya sudah jelas untuk pemakaman umum, bukan untuk pemukiman penduduk, hal itu sesuai dengan perencanaan Tata Ruang Kota Semarang peruntukkan pemakaman Bergota.

Kebijaksanaan tersebut diatas pada dasarnya lahir dari adanya beberapa pendapat yang berbeda. Pendapat itu adalah sebagai berikut:

²⁶ Lucia Hermani, *Hasil Wawancara*, Kadin Pertamanan Dan Pemakaman Kota Semarang, 2005.

- a. *Pendapat pertama*, dengan pemberian hak milik diatas hak pengelolaan tersebut tidak menyebabkan eksistensi dari hak pengelolaan itu sendiri hapus. Ini dikarenakan sifat hak pengelolaan yang merupakan bagian dari wewenang Negara maka tidak akan menghapuskan eksistensi dari HPL itu kecuali apabila pemegang dari HPL tersebut menyatakan ketidakberatannya atas sebagian bidang tanah tertentu lepas dari bagian HPL.
- b. *Pendapat Kedua*, menyatakan dengan pemberian HGB, Hak Pakai maupun Hak milik diatas tanah HPL maka setelah diserahkan hak-hak tersebut kepada pemegang haknya akan mengakibatkan hapusnya HPL itu secara sendirinya.

Menghadapi keadaan semacam ini dari pihak Pemerintah Kota meminta kepada DPRD untk dapat menindaklanjuti persolan penguasaan areal tanah Pemakaman Bergota, namun DPRD sendiri sampai sekarang belum memberikan jawaban yang memuaskan, seperti kutipan dari jawaban salah satu anggota DPRD yang namanya atas permintaan responden untuk dirahasiakan sebagai berikut :

“ Bahwa, persoalan penguasaan areal tanah pemakaman Bergota cukup menjadi contoh agar tidak terjadi pada areal tanah pemakaman umum lainnya”.

Atas dasar itu penulis mengambil kesimpulan mengenai persoalan penguasaan areal tanah pemakaman Bergota untuk saat sekarang dibiarkan begitu saja. Penguasaan tanah dia atas tanah Negara oleh masyarakat, tidak lepas dari kebutuhan tanah sangat mutlak diperlukan bagi hidup dan penghidupan untuk kepentingan berbeda-beda fungsinya, untuk itu setiap orang membutuhkan penguasaan atas sebagian dari tanah baik secara langsung maupun tidak langsung bagi kehidupan dan penghidupan manusia, tanah merupakan *conditio sine qua non*.

Kebutuhan akan tanah bagi kehidupan dan penghidupan manusia menimbulkan masalah-masalah yang sampai sekarang belum dapat dipecahkan secara memuaskan untuk semua pihak. Oleh sebab pentingnya tanah bagi kehidupan dan penghidupan manusia, maka dibuatlah aturan tentang hak status serta pemanfaatannya.

Berdasarkan kenyataan diatas, dapat dirasakan semakin lama semakin luas tanah yang digunakan untuk kegiatan pembangunan, padahal tanah yang tersedia jumlahnya semakin terbatas. Karena tidak seimbang antara pertumbuhan penduduk dengan kebutuhan atau permintaan akan tanah. Maka persoalan mengenai tanah semakin terasa dalam kehidupan masyarakat dalam era globalisasi sekarang ini.

Mengenai keinginan Masyarakat untuk mengajukan permohonan status hak atas areal pemakaman telah dengan tegas Undang-Undang Pasal 14 ayat (1) UUPA mengaturnya. Bahwa sesuatu yang menyangkut tentang penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tidak dapat dialihkan status haknya, begitu juga dengan pemakaman Bergota peruntukannya sudah jelas untuk pemakaman umum dan tidak dapat dialihkan menjadi hak lain.

BAB V

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan penelitian yang dilakukan baik penelitian dilapangan (field research) maupun penelitian kepustakaan (library research), dapat disimpulkan :

1. Dasar penguasaan dari masyarakat dalam areal tanah pemakaman Bergota ditegaskan dalam Pasal 53 ayat (1) UUPA yang mengatur mengenai hak menumpang, hak menumpang dikategorikan dalam hak sementara, dan sewaktu-waktu untuk peruntukannya pemerintah dapat melakukan tindakan yang menurut Pasal 4 UU No. 51 PRP tahun 1960 tentang tindakan pengosongan atas tanah yang ditempati oleh penghuninya, dan hak menumpang tersebut juga dapat dilaksanakan tuntutan pidana apabila penguasaan itu termasuk katagori penggunaan tanah tanpa izin pemiliknya atau disebut dengan "okupasi illegal".
2. Masyarakat dalam areal pemakaman Bergota dapat mengajukan tuntutan peralihan hak atas tanah apabila alas hak atas tanah yang

akan dialihkan sesuai dengan ketentuan dalam penjelasan umum

UUPA pada Angka II butir (2) yaitu :

Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan diatas, Negara dapat memberikan tanah yang demikian (yang dimaksudkan adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lain) kepada seseorang atau badan-badan dengan sesuatu hak menurut peruntukkan dan keperluannya, misalnya dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai.

Berdasarkan ketentuan diatas yang dapat dilaksanakan peralihan hak atas tanah Negara adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai, kaitannya dengan penguasaan hak dari masyarakat dalam areal pemakaman Bergota menurut UUPA adalah merupakan hak menumpang.

5. 2. Saran-Saran

Adapun saran-saran yang ingin penulis kemukakan setelah melakukan penelitian ini sebagai berikut :

- a. Perlu perhatian bagi Pemerintah untuk melahirkan suatu Undang-Undang yang khusus membahas tentang kedudukan / status pemakaman di Indonesia, agar tidak terjadi sengketa di bidang pemakaman baik itu di daerah atau di Pemerintah Pusat. Dari hasil penelitian penulis dilapangan mengenai permasalahan pemakaman belum adanya Peraturan Pemerintah yang mengatur secara umum

tentang pemakaman, baik status/ kedudukannya. Pemerintah Kota Semarang baru mengeluarkan Peraturan Daerah no 3 tahun 2000 tentang Retribusi Pemakaman. Sedangkan permasalahan yang penulis jadikan penelitian membahas tentang sengketa hak penguasaan dari masyarakat terhadap hak atas tanah pemakaman itu sendiri.

- b. Keinginan Masyarakat mengajukan permohonan hak atas tanah di areal tanah pemakaman Bergota. Penulis berharap Pemerintah Kota agar lebih selektif menangani persoalan sengketa dalam hal ini Pemakaman Bergota, sebab masyarakat akan patuh apabila Pemerintah Kota melakukan pengosongan secara paksa. Hal itu dapat dilakukan karena sesuai dengan ketentuan dari Undang-Undang nomor.51. Prp. Tahun 1960 Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (3). Dengan syarat Pemerintah Kota memberikan pesangon dan mencarikan tempat pemukiman yang baru bagi masyarakat bersangkutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali Achmad, 1996, *Menguak Tabir Hukum*, Candra Pratama, Jakarta.
- Harsono. Boedi, 1999, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta.
- , 1999, *Hukum Agraria Indonesia Jilid II*, Djambatan, Jakarta.
- , 1999, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan. Jakarta.
- Hustiati, 1990, *Agrarian Reform di Philipina dan Perbandingannya dengan Landreform di Indonesia*, Mandar Maju. Bandung.
- Hutagalung.A.S.1985. *Program Redistribusi Tanah di Indonesia, Suatu sarana ke Arah Pemecahan Masalah PenguasaanTanah dan Pemilikan Tanah*. Rajawali Jakarta.
- Kamarudin, 1974, *Metode Penelitian Skripsi Dan Tesis*, Bandung.
- Kartodirdjo.Sartono. 1983, *Metodologi Penelitian Masyarakat*, Gramedia, Jakarta.
- Koensoebekti. 1975. *Landreform Cacat-Cacat di Dalam Struktur Agraria Sebagai Hambatan-hambatan Bagi Perkembangan Ekonomi*. Badan Pendidikan dan Latihan Dalam Negeri. Jakarta.
- Mahfud. M.1998. *Politik Hukum di Indonesia*. LP3ES. Jakarta.
- Mardalis, 2002, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Murad. Rusmadi, 1991, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Alumni, Bandung.
- Mustafa. 1988. *Hukum Agraria dalam Perspektif*. Remaja Karya. Bandung.
- Narbuko.Chalid, dan H.Abu Achmadi, 2002. *Metodologi Penelitian*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Paranginangin. Effendi. 1986. *Hukum Agraria di Indonesia. Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Rajawali. Jakarta.

- , 1998, *Hukum Agraria di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Parlindungan. AP. 1990, *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni. Bandung.
- , 1991, *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju. Jakarta.
- Rahardjo Satjipto, 2000, *Ilmu Hukum*, P.T., Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Rajagukguk. Erman, 1995, *Hukum Agraria Pola Penguasaan Tanah Dan Kebutuhan Hidup*. Chandra Pratama. Jakarta.
- Ruchiyat Eddy, 1995, *Politik Pertanahan Sebelum Dan Sesudah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni IKAPI, Bandung, Jakarta.
- Setiawan.1997. *Konsep Pembaharuan Agraria, Sebuah Tinjauan Umum. Reformasi Agraria*. Leppen FE-UI. Jakarta.
- Sumardjono. Maria S.W. 2001. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Kompas. Jakarta.
- Soedjendro. Kartini. 2001. *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah yang Berpotensi Konflik*. Kanisius. Jakarta.
- Soekanto.Soerjono, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press. Jakarta.
- Soekanto.Soerjono dan Sri Mamuji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Soemitro Hanitidjo Ronny, 1984 *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali, Jakarta.

Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 Tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang ganti Rugi dan Pembagian Tanah Redistribusi.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 3 Tahun 2000 Tentang Retribusi Pelayanan Pemakaman Mayat.