

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) atau *United Nation* memprediksi pencapaian baru bagi angka populasi dunia pada tahun 2022. PBB memprediksi bahwa pada 15 November 2022, populasi dunia akan mencapai delapan miliar orang dan mencapai delapan miliar lima ratus juta orang pada tahun 2030. Di samping naiknya angka kematian dan menurunnya *life expectancy* akibat pandemi COVID-19 yang melanda sejak tahun 2020, PBB memprediksi angka kelahiran akan terus meningkat jika negara-negara tidak mengambil langkah dalam menekan kelahiran setiap tahunnya. Penekanan angka kelahiran sendiri untuk mengurangi kepadatan penduduk merupakan salah satu upaya dalam *17 UN Sustainable Development Goals* untuk mengurangi krisis tanah guna mencegah perubahan iklim, kedaruratan humanitarian, kelaparan, hingga perang dan konflik.¹

Walaupun tidak termasuk dalam salah satu negara yang diprediksi mengalami peningkatan drastis pada angka kelahiran, Indonesia tetap mengalami kenaikan angka penduduk yang cukup signifikan. Menurut laporan Badan Pusat Statistik, hingga Juni 2022, peningkatan penduduk Indonesia sudah mencapai 1.13% lebih banyak dibanding periode 2020-2021. Pada tahun 2020, populasi Indonesia mencapai angka 270,20 juta jiwa dan mengalami peningkatan hingga mencapai angka 272,68 juta jiwa pada tahun 2021. Peningkatan tersebut jauh lebih

¹United Nations News, "World Population to Reach 8 Billion this Year, as Growth Rate Slows". <https://news.un.org/en/story/2022/07/1122272>, diakses pada 3 Agustus 2022

lambat jika dibandingkan dengan periode 2021-2022 dimana hingga Juni 2022, penduduk Indonesia sudah mencapai angka 275,77 juta jiwa. Kenaikan signifikan tersebut dikhawatirkan mendorong potensi ledakan penduduk yang berdampak pada kepadatan penduduk, krisis tanah, tingkat kemiskinan, dan ketersediaan pangan nasional.²

Potensi krisis tanah tidak hanya diakibatkan oleh ledakan penduduk. Krisis tanah juga dapat terjadi dengan meningkatnya angka kematian pada suatu daerah. Tanah memang dibutuhkan untuk ruang hidup manusia yang dimanfaatkan untuk menanam sumber pangan, kebutuhan air, hingga ruang hijau untuk beraktivitas dengan udara yang bebas polusi. Namun, kebutuhan tanah tidak hanya merupakan prioritas bagi makhluk hidup juga bagi manusia yang sudah meninggal. Dengan ancaman virus COVID-19 angka kematian yang meningkat drastis tidak dapat dihindarkan.

Hingga Mei 2022, *World Health Organization* (WHO) melaporkan angka kematian akibat virus COVID-19 yang diperkirakan mencapai 6,24 juta kematian sejak COVID-19 dinyatakan sebagai suatu pandemi dan merupakan kondisi darurat kesehatan internasional pada 30 Januari 2020. Namun, WHO memperkirakan bahwa jika mempertimbangkan kematian yang diakibatkan secara tidak langsung dan langsung oleh virus COVID-19 maka angka kematian dapat mencapai 15 juta atau tiga kali lipat dari yang dilaporkan negara-negara dunia. Dalam laporannya, Indonesia merupakan salah satu negara penyumbang kematian COVID-19 diantara

²Katadata, "Terus Meningkat, Jumlah Penduduk RI Tembus 275,77 Juta hingga Pertengahan 2022". <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/07/07/terus-meningkat-jumlah-penduduk-ri-tembus-275-77-juta-hingga-pertengahan-2022>, diakses pada 3 Agustus 2022

negara-negara Asia Tenggara, Asia Selatan, Amerika Serikat, dan Eropa. Menurut WHO, Indonesia juga termasuk dalam sepuluh negara yang menyumbang 68% kematian COVID-19 seperti India, Rusia, Amerika Serikat, Brasil, Peru, Mesir, Meksiko, Turki, Afrika Selatan, dan Indonesia.³

Di Indonesia, Satuan Tugas Penanganan COVID-19 mencatat sekitar 6,4 juta kasus positif COVID-19 dengan 158 ribu kematian akibat COVID-19 hingga awal Oktober 2022 dengan kematian tertinggi pada provinsi Jawa Tengah yang mencapai 33,5 ribu kematian. Dalam akumulasi angka kematian tersebut, provinsi DKI Jakarta menyumbang 15,5 ribu angka kematian hingga Oktober 2022.⁴

Dengan tingginya angka kematian akibat virus COVID-19 yang membutuhkan tempat pemakaman umum khusus jenazah COVID-19, krisis tanah pemakaman mulai terasa sejak akhir tahun 2020 di wilayah Provinsi DKI Jakarta. Sejak dilanda pandemi COVID-19, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta membuka area khusus pemakaman jenazah COVID-19 di 5 (lima) TPU yakni Pondok Ranggon, Tegal Alur, Srengseng Sawah, Rorotan, dan Bambu Apus Cipayung. Namun, menjelang akhir tahun 2020, beberapa TPU seperti Pondok Ranggon dan Tegal Alur mulai mengalami krisis tanah sehingga Pemprov DKI Jakarta

³Kompas.com, “WHO: 15 Juta Kematian pada 2020-2021 terkait Covid-19”. <https://www.kompas.com/sains/read/2022/05/06/170703623/who-15-juta-kematian-pada-2020-2021-terkait-covid-19?page=all>, diakses pada 8 Oktober 2022

⁴Satgas Penanganan COVID-19, “Peta Sebaran”. <https://covid19.go.id/id/peta-sebaran>, diakses pada 8 Oktober 2022

memberlakukan sistem makam tumpang bagi jenazah dari satu Kartu Keluarga (KK) serta membuka pemakaman jenazah COVID-19 di pemakaman non-covid.⁵

Kenaikan tajam pada tingkat kematian di DKI Jakarta pada tahun 2021 berdampak pada penutupan total TPU Pondok Ranggong pada Agustus 2021. Penutupan total tersebut disebabkan habisnya tanah kosong di TPU Pondok Ranggong baik pemakaman umum maupun pemakaman khusus COVID-19. Sebelumnya, TPU Pondok Ranggong dapat menerima 17 hingga 21 jenazah umum maupun COVID-19 setiap harinya.⁶

Krisis tanah pemakaman juga dapat terlihat dari minimnya ruang terbuka hijau (RTH) di Jakarta. Dengan luas sekitar 66.233 hektar, Jakarta hanya memiliki 6.556 hektar RTH atau 9.97% dari luas daerah. Luas RTH masih sangat jauh dari luas minimal yang diatur dalam UU Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang mengatur 30% luas ruang terbuka hijau bagi setiap kota di Indonesia. Di samping pengaturan minimal luas RTH, dengan luas 66.233 hektar, Jakarta diharuskan memiliki minimal 19.869 hektar ruang tata hijau seperti kota Seoul yang memiliki luas hampir sama dengan luas wilayah Jakarta.⁷

Minimnya ruang terbuka hijau di wilayah provinsi DKI Jakarta juga merupakan salah satu dampak dari krisis tanah pemakaman umum khususnya pada

⁵Bisnis.com, “Kuburan Penuh! Pemprov DKI Izinkan Pemakaman Jenazah Covid-19 di Luar TPU Khusus”. <https://jakarta.bisnis.com/read/20201228/77/1335985/kuburan-penuh-pemprov-dki-izinkan-pemakaman-jenazah-covid-19-di-luar-tpu-khusus>, diakses pada 3 Agustus 2022

⁶Kisar Rajaguguk, “Penuh, TPU Pondok Ranggong di Jakarta Timur ditutup Total”. <https://mediaindonesia.com/megapolitan/429201/penuh-tpu-pondok-ranggong-di-jakarta-timur-ditutup-total>, diakses pada 3 Agustus 2022

⁷Masya Famely Ruhulesin, “Punya Luas Hampir Sama dengan Seoul, Jakarta Minim Ruang Terbuka”. <https://www.kompas.com/properti/read/2022/02/09/210000321/punya-luas-hampir-sama-dengan-seoul-jakarta-minim-ruang-terbuka-hijau?page=all>, diakses pada 3 Agustus 2022

pemakaman jenazah COVID-19. Dengan mulai penuhnya tanah kosong di area pemakaman umum, beberapa tempat pemakaman umum di DKI Jakarta seperti TPU Pondok Ranggong menerapkan sistem makam tumpang untuk jenazah yang berasal dari satu keluarga. Selain makam tumpang, TPU Pondok Ranggong juga mengubah area hijau yang sebelumnya merupakan taman dalam area TPU menjadi tanah kosong untuk makam baru bagi jenazah COVID-19.⁸

Krisis tanah sendiri merupakan suatu permasalahan yang tidak dapat diselesaikan dengan mudah. Dalam pengadaan dan pemanfaatan tanah, kepadatan dan laju pertumbuhan penduduk menjadi salah satu faktor yang harus dipertimbangkan. Selain itu, pengadaan serta pemanfaatan tanah juga harus memperhatikan faktor ekonomi daerah seperti jenis mata pencaharian penduduk dan nilai tanah baik dalam sektor pertanian maupun non-pertanian.⁹

Minimnya ruang terbuka hijau khususnya pemakaman juga difaktori oleh kebutuhan ruang terbuka hijau untuk kepentingan lainnya. Hal tersebut dapat dilihat pada rencana pemerintah provinsi DKI Jakarta yang ingin mengalokasikan 30% ruang terbuka hijau Jakarta sebagai tanah untuk penanaman buah dan sayur atau tanaman hortikultura. Hal tersebut ditujukan untuk meningkatkan produksi oksigen serta mengurangi ekspor buah dan sayur dari luar Jakarta.¹⁰

⁸Nirmala Maulana Achmad, "TPU Pondok Ranggong Penuh Sejak 20 Desember, Area Hijau hingga Sistem Tumpang Digunakan". <https://megapolitan.kompas.com/read/2020/12/28/15304881/tpu-pondok-ranggong-penuh-sejak-20-desember-area-hijau-hingga-sistem>, diakses pada 8 Oktober 2022

⁹Putri Indah Sari Mokodompit, *et.all*, "Perubahan Lahan Pertanian Basah di Kota Kotamobago", *Jurnal Spasial*, Vol.6, No.3 (2019), hal. 793

¹⁰Singgih Wiryono, "30 Persen Ruang Terbuka Hijau di Jakarta akan Ditanami Tanaman Buah dan Sayur". <https://megapolitan.kompas.com/read/2022/03/16/13311541/30-persen-ruang-terbuka-hijau-di-jakarta-akan-ditanami-tanaman-buah-dan>, diakses pada 3 Agustus 2022

Kurangnya ruang terbuka hijau saat ini difaktori juga oleh beralihnya fungsi tanah yang semakin banyak difungsikan sebagai tanah untuk pembangunan baik bangunan perumahan, perkantoran, jalan raya, area parkir, hingga tempat pedagang kaki lima yang ditandai dengan semakin maraknya pertumbuhan kawasan baru ekonomi, kawasan industri, hingga permukiman penduduk. Pemanfaatan tanah untuk pembangunan tersebut menyebabkan kurangnya tanah kosong untuk dimanfaatkan sebagai ruang terbuka hijau dan fasilitas umum lainnya termasuk tanah untuk ketersediaan tanah kosong di taman pemakaman umum.

Sedangkan pemakaman merupakan salah satu unsur utama yang dibutuhkan dalam kehidupan masyarakat atau merupakan suatu *condition sine qua non* atau suatu syarat mutlak yang tidak dapat diabaikan. Selain merupakan salah satu syarat mutlak kehidupan masyarakat, pemakaman juga menyumbang persentase ruang terbuka hijau jika dikelola dan dikembangkan dengan benar.¹¹

Beralihnya fungsi tanah menjadi area pembangunan juga dapat menyebabkan penempatan pemakaman yang tidak sesuai peraturan yang sudah ditetapkan. Salah satunya, pada tahun 2020, ditemukan lima kuburan yang berada di tengah jalan umum di kawasan Pisangan Timur, Pulogadung, Jakarta Timur. Pemakaman yang diposisikan di tengah lalu lintas pemukiman tersebut diakibatkan meluasnya pembangunan jalan hingga area pekarangan rumah warga yang sebelumnya sudah dimanfaatkan sebagai pemakaman keluarga.¹²

¹¹ Agustiah Wulandari, "Kajian Potensi Pemakaman sebagai Ruang Terbuka Hijau Perkotaan Studi Kasus: TPU Kota Pontianak", *Langkau Betang Jurnal Arsitektur*, Vol. 1, No. 2 (2014), hal. 55

¹² Dean Pahrevi, "Asasl-Usul Makam di Pinggir Jalan Gang di Pisangan Timur Jaktim". <https://megapolitan.kompas.com/read/2020/06/16/11273411/asal-usul-makam-di-pinggir-jalan-gang-di-pisangan-timur-jaktim>, diakses pada 3 Agustus 2022

Dalam hukum positif Indonesia pemakaman merupakan salah satu jenis perencanaan penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau bagi perencanaan tata ruang wilayah kota yang berpedoman pada rencana tata ruang wilayah nasional dan provinsi, yang dikategorikan sebagai ruang terbuka hijau publik yang diatur dalam Pasal 28 huruf a jo. Pasal 29 ayat (1) Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Teruntuk daerah provinsi DKI Jakarta, perencanaan kebutuhan tanah pemakaman umum merupakan salah satu unsur yang diatur dalam rencana induk pemakaman yang disusun kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sesuai ketentuan yang diatur dalam Pasal 12 ayat (1) Perda Provinsi DKI Jakarta Nomor 3 tahun 2007 tentang Pemakaman. Dalam hal ini, SKPD yang bertugas dalam penyediaan tanah makam adalah Dinas Pertamanan dan Hutan Kota Provinsi DKI Jakarta yang bertugas dalam pengurusan kehutanan, pertamanan, dan pemakaman di lingkup kerja wilayah DKI Jakarta.¹³

Menjawab krisis ruang terbuka hijau tersebut, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta pada Maret 2021, mengalokasikan Rp 23,9 Miliar anggaran untuk memperluas ruang terbuka hijau di DKI Jakarta. Dalam rencana tersebut, Pemprov DKI Jakarta berencana untuk melakukan pembangunan dan penataan seluas 3.97 hektar pada sembilan Taman Pemakaman Umum (TPU) di Jakarta yaitu TPU Ceger, Prumpung, Kober Jatinegara, Pondok Ranggong, Kampung Dukuh, Tegalar, Makam Pahlawan, Serengseng Sawah, dan Rorotan. Ketua Komisi D Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DKI Jakarta Ida Mahmudah menjelaskan

¹³Dinas Pertamanan dan Hutan Kota, "Tugas Pokok dan Fungsi". <https://pertamananpemakaman.jakarta.go.id/v140/t102/4/tugas-pokok-fungsi>, diakses pada 1 September 2022

bahwa perluasan tersebut juga bertujuan untuk memperluas tanah yang dimanfaatkan sebagai RTH yang sebelumnya difokuskan untuk pembangunan pemukiman atau kawasan bisnis.¹⁴

Kebutuhan makam khusus bagi jenazah COVID-19 sendiri tidak disebabkan oleh potensi penularan melalui jenazah positif COVID-19. Satuan Tugas Penanganan COVID-19 menjelaskan bahwa keperluan makam khusus bagi jenazah COVID-19 diperlukan untuk memenuhi *standard operating procedure* (SOP) yang sudah ditetapkan oleh pemerintah. Ada pula SOP tersebut antara lain jenazah harus dimakamkan dalam waktu 24 jam dengan pengantaran terbatas dan tidak diizinkan adanya penggunaan pengawet jenazah yang sudah dibungkus plastik oleh petugas.¹⁵

Namun, pada praktiknya rencana perluasan tanah pemakaman masih mengalami kendala. Salah satunya adalah keberadaan tanah yang tidak dapat dipakai atau belum dapat dimanfaatkan. Di samping itu terdapat juga tanah pemakaman yang tersedia namun tidak dapat dipergunakan karena faktor fisik atau faktor permasalahan sosial dimana kurangnya ketersediaan tanah kosong dapat mengakibatkan konflik dalam pemanfaatan tanah untuk pemakaman dan untuk pemanfaatan lainnya.

¹⁴BPK RI, “Anies Anggarkan Rp23,9 Miliar untuk Perluas Ruang Terbuka Hijau”. <https://jakarta.bpk.go.id/anies-anggarkan-rp239-miliar-untuk-perluas-ruang-terbuka-hijau/>, diakses pada 3 Agustus 2022

¹⁵Retia Kartika Dewi, “5 Fakta yang Perlu diketahui Soal Jenazah COVID-19 Ketika Hendak Dimakamkan”. <https://www.kompas.com/tren/read/2020/04/02/202000665/5-fakta-yang-perlu-diketahui-soal-jenazah-covid-19-ketika-hendak-dimakamkan?page=all>, diakses pada 8 Oktober 2022

Tanah kosong di pemakaman yang tidak dapat dimanfaatkan tersebut berpotensi menjadi krisis tanah pemakaman yang bersifat *Locally Unwanted Land Use* atau tanah yang dibutuhkan untuk pemanfaatan suatu hal namun pemanfaatan tersebut tidak diinginkan oleh masyarakat. Oleh karena itu, ketersediaan tanah untuk pemakaman menjadi faktor lain dalam penentuan masa pakai tanah dan jangka waktu sampai tanah pemakaman habis di wilayah DKI Jakarta.¹⁶

Krisis tanah pemakaman di DKI Jakarta memang merupakan suatu permasalahan signifikan ditambah dengan pertumbuhan penduduk yang juga meningkatkan angka kematian di wilayah Jakarta. Sebelum pandemi COVID-19, setiap harinya terdapat 110 orang yang perlu dimakamkan di DKI Jakarta. Angka tersebut diperkirakan meningkat sejak melonjaknya kematian harian akibat pandemi COVID-19. Selain minimnya tanah kosong, sulitnya pengembangan tanah pemakaman juga didasari faktor masyarakat daerah itu sendiri dimana banyak masyarakat yang tidak menyetujui pengembangan pemakaman di dekat wilayah pemukiman penduduk.

Di samping minimnya tanah kosong serta penolakan pengembangan pemakaman akibat jaraknya yang dekat dengan pemukiman, penetapan pemakaman khusus COVID-19 juga terhambat oleh stigma masyarakat terhadap jenazah yang positif COVID-19. Kurangnya informasi akurat yang tersebar pada awal pandemi COVID-19 menyebabkan meningkatnya kekhawatiran serta rasa takut masyarakat terhadap penderita hingga jenazah COVID-19. Stigma

¹⁶Diviyana Sudiro, *et.all*, “Analisis Ketersediaan Lahan untuk Tempat Pemakaman Umum (Studi Kasus Tempat Pemakaman Umum Semper, Kelurahan Semper Timur, Kecamatan Cilincing, Kota Administrasi Jakarta Utara)”, *Jurnal Geografi: Geografi dan Pengajarannya*, Vol. 18, No. 2 Desember 2020, hal. 107

masyarakat yang menyebabkan penolakan jenazah juga difaktori oleh semakin tingginya penyebaran virus tersebut dan meningkatnya angka kematian setiap harinya yang menyebabkan semakin besarnya rasa takut masyarakat umum terhadap individu yang dinyatakan positif virus COVID-19.¹⁷

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis dalam tulisan ini akan mengkaji dan menganalisis penataan ruang dalam penetapan tanah pemakaman COVID-19 di Provinsi DKI Jakarta, terutama mengkaji pengaturan hukum dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur pemakaman, penataan ruang, serta faktor yang mendasari penetapan tanah pemakaman yang ditentukan sebagai tempat pemakaman umum khusus bagi jenazah positif COVID-19.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan penjabaran dalam latar belakang di atas, adapun permasalahan yang akan diteliti penulis yakni,

1. Bagaimana kebijakan hukum penataan ruang dalam penetapan tanah pemakaman COVID-19 di Provinsi DKI Jakarta?
2. Bagaimana implementasi hukum penataan ruang dalam penetapan tanah pemakaman COVID-19 di Provinsi DKI Jakarta?

¹⁷Casman, *et.all*, “Studi Literatur: Penolakan Jenazah COVID-19 di Indonesia”, Jurnal Kesehatan Manarang, Vol. 6, No. Khusus Oktober 2020, hal. 22

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan kedua rumusan masalah di atas, tujuan yang ingin dicapai penulis dalam penelitian ini yaitu,

1. Untuk mengetahui kebijakan hukum penataan ruang dalam penetapan tanah pemakaman COVID-19 di Provinsi DKI Jakarta
2. Untuk mengetahui implementasi hukum penataan ruang dalam penetapan tanah pemakaman COVID-19 di Provinsi DKI Jakarta

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Tulisan ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum kedepannya baik secara umum maupun dalam ranah hukum pertanahan khususnya dalam kajian penetapan tanah pemakaman COVID-19 di DKI Jakarta, dan dapat menjadi referensi bagi penelitian lainnya.

1.4.2 Manfaat Praktis

Tulisan ini diharapkan dapat menghasilkan manfaat sebagai sumber informasi dan pedoman dasar bagi kajian atau penelitian selanjutnya terhadap pentingnya penataan ruang dalam penetapan tanah pemakaman COVID-19 di DKI Jakarta.

1.5 Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah penguraian dan pembahasan materi yang disajikan, penulis menyusun sistematika sebagai berikut:

BAB 1 : PENDAHULUAN

Bab ini merupakan pendahuluan dari tulisan yang menjabarkan hal-hal pokok yang dibahas dari masalah pokok. Bab ini terbagi menjadi lima sub bab yaitu, latar belakang yang mendasari masalah yang dikaji penulis; rumusan masalah; tujuan penelitian; manfaat penelitian; dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini terdiri dari dua bab yaitu tinjauan teori dan tinjauan konseptual yang menjadi dasar dari tulisan

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menjabarkan jenis penelitian yang digunakan dalam tulisan ini, bahan hukum dan non-hukum yang dikaji, dan sifat analisis yang dipergunakan selama pengkajian dan penulisan.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Bab ini memuat hasil penelitian dan analisa terhadap penataan ruang dalam penetapan tanah pemakaman COVID-19 di Provinsi DKI Jakarta

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini memuat kesimpulan terhadap penelitian yang disusun penulis serta rekomendasi hukum terhadap masalah dalam penelitian ini.