

Musyawarah dan Mufakat Sebagai Solusi Pemanfaatan Tanah Fasilitas Umum Masyarakat

Andika Putra Eskanugraha, Universitas Jember, andikaputraeskanugraha@yahoo.com

ABSTRAK

Pemanfaatan tanah untuk fasilitas umum masyarakat, merupakan cita – cita konstitusi dengan bunyi “digunakan untuk sebesar - besarnya kemakmuran rakyat” dan “tanah berfungsi sosial” berdasarkan Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria. Pemanfaatan tanah untuk kepentingan fasilitas umum, tidak memberikan hak prioritas atau diutamakan bagi suatu pihak atau perseorangan. Pemanfaatan bersama dilingkungan masyarakat harus disikapi dengan bijak dan proporsional dalam pemanfaatannya. Jalan yang merupakan fasilitas umum, tidak seorangpun dapat mengaku berhak atas jalan dikarenakan berbatasan atau dekat dengan tanah atau huniannya. Tertutupnya akses untuk penggunaan dan pemanfaatan fasilitas umum berupa jalan, sukar untuk ditentukan pelanggaran hukum yang dilakukan. Terdapat suatu Peraturan Daerah Provinsi yang mengatur larangan menyimpan kendaraan atau berparkir diruas jalan, tetapi ketentuan ini tidak banyak diatur dalam daerah lain dengan produk hukumnya. Sikap taacuh dilingkungan masyarakat dengan penggunaan jalan yang menjadi fasilitas umum secara tidak bijak, dapat menjadi masalah sosial dan harus di selesaikan dengan suatu musyawarah mufakat yang mencerminkan pandangan hidup Pancasila. Musyawarah dan mufakat adalah solusi penyelesaian masalah dengan melibatkan Lembaga Adat Desa atau nama sejenis berdasarkan kedaerahannya. Musyawarah dan mufakat sebagai solusi pemanfaatan tanah fasilitas umum, dapat menghasilkan keputusan dalam musyawarah desa. Lembaga Adat Desa sebagai mitra Pemerintah Desa dapat mengusulkan pemanfaatan bersama fasilitas umum masyarakat untuk diatur dalam suatu Peraturan Desa. Penelitian hukum normatif merupakan metode yang digunakan dalam penelitian ini. Tidak adanya pelanggaran aturan hukum dalam pemanfaatan tanah fasilitas umum secara tidak bijak, menjadikan permasalahan masyarakat ini harus diselesaikan oleh masyarakat sendiri dengan mengedepankan nilai

Pancasila dan setelahnya dapat dibentuk dalam suatu aturan yang paling sederhana dalam Peraturan Desa.

KATA KUNCI: Musyawarah dan Mufakat, Pemanfaatan Tanah, Fasilitas Umum

I. LATAR BELAKANG

Tanah adalah sumber daya alam yang tidak dapat diperbarui. Luasan wilayah pada suatu daerah cenderung tetap kecuali dilakukan reklamasi. Keterbatasan luasan tanah mengakibatkan nilai harga tanah semakin hari semakin meningkat dan kebutuhan masyarakat atas tanah juga meningkat seiring berkembangnya jumlah penduduk di Indonesia. Kepemilikan tanah untuk penggunaan tempat tinggal, berusaha, dan ruang terbuka hijau sebanding dengan perkembangan kepadudukan dan tingkat ekonomi daerah. Semakin kuat perekonomian masyarakat semakin tinggi kebutuhan tanah dan nilai jual tanah di daerah tersebut. Tanah diterjemahkan dalam kamus besar Bahasa Indonesia sebagai permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali. Konsep tanah dalam kerangka yuridis adalah permukaan bumi yang melekat macam - macam hak atas tanah yang dapat diberikan pada badan hukum ataupun orang perseorangan.

Konstitusi negara mengkonsep penguasaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk sebesar - besar kemakmuran rakyat. Bumi yang diatur dalam konstitusi diterjemahkan dalam Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) sebagai permukaan bumi yang memiliki hak - hak atas tanah. Setiap jengkal tanah yang ada di wilayah negara kesatuan Republik Indonesia dapat diterbitkan sertifikat hak atas tanah kecuali yang masuk wilayah kawasan hutan.

Kepemilikan hak atas tanah oleh orang ataupun badan hukum kerap kali menimbulkan suatu permasalahan terkait batas kepemilikan, tumpang tindih kepemilikan lahan, pengakuan sepihak

karena penguasaan lahan dan sebagainya. Permasalahan tersebut kerap kali menjadi masalah hukum yang diselesaikan di meja hijau (pengadilan) dengan pembuktian - pembuktian yang dilakukan oleh para pihak yang bersengketa. Terlepas permasalahan tersebut, terdapat masalah sosial yang lain, perihal pemanfaatan tanah fasilitas umum yang melibatkan saling klaim hak yang bukan merupakan bagian kepemilikannya. Hak atas tanah yang dimiliki pemegangnya semata - mata atas dasar bukti kepemilikan dan apa yang telah diterangkan berupa letak, luasan atas nama pemegang hak dan lain sebagainya sesuai dengan data yang tertera dalam sertifikat hak atas tanah. Segala hal yang tidak masuk dalam data yang ada disertipikat hak atas tanah bukan merupakan hak pemegang sertipikat seperti, jalan dimuka hunian pemilik rumah/bangunan, sungai atau selokan yang berbatasan dengan tanah atau rumah warga, termasuk tanah yang telah diwakafkan tidak boleh diklaim oleh orang lain yang tidak berhak kecuali wakif dan nazhirnya.

Permasalahan tanah dimasyarakat yang semacam ini sukar untuk diselesaikan dengan cara litigasi (pengadilan). Sebab para pihak (masyarakat) sama - sama tidak memiliki kewenangan dalam mengkhaki tanah tersebut dikarenakan masuk dalam lingkup fasilitas umum. Fasilitas umum dalam pasal 10 Undang - Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut UU Pengadaan Tanah), merupakan bagian dari kegiatan pengadaan tanah yang dimaksud oleh undang - undang ini. Fasilitas umum tidak memiliki pendefinisian dalam undang - undang ini. Penjelasan pasal juga tertera cukup jelas untuk fasilitas umum dimaksud, sehingga bahasan pada tulisan ini membatasi makna fasilitas umum yaitu tanah yang tidak dapat dibebankan hak atas tanah dan penggunaan serta pemanfaatannya untuk kepentingan umum.

Fasilitas umum seperti jalan yang dimanfaatkan bersama oleh masyarakat kerap kali menjadi permasalahan. Permasalahan ini

timbul dari masyarakat itu sendiri yang menganggap bahwa akses jalan yang berada didepan huniannya (berbatasan) merupakan hak, yang bersangkutan untuk diutamakan dalam pemanfaatan jalan tersebut. Memarkir kendaraan dimuka hunian yang merupakan akses jalan umum, bukan merupakan suatu pelanggaran jika peraturan perundang - undangan tidak mengatur larangan tersebut. Larangan memarkir kendaraan dijalan yang merupakan fasilitas umum, banyak diatur dalam suatu produk perundang - undangan setingkat peraturan daerah, seperti dalam Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Transportasi. Bagi suatu daerah yang tidak memiliki larangan dalam menyimpan atau memarkir kendaraan dimuka hunian, mengakibatkan masyarakat taacuh sehingga jalan akan tertutup atau terhalang oleh kendaraan yang berparkir dan merugikan masyarakat sebab tidak dapat melewati jalan tersebut. Pelanggaran ini sukar menemukan sanksi hukum yang dapat diterapkan, sehingga permasalahan yang timbul dimasyarakat prihal ini sukar ditemukan solusi yang tepat dalam penanganannya.

Berdasarkan uraian diatas, memunculkan suatu isu yang dapat dibahas tentang (1) bagaimana pemanfaatan tanah untuk fungsi sosial kemasyarakatan, dan (2) bagaimana musyawarah dan mufakat dapat digunakan dalam menyelesaikan masalah pemanfaatan tanah fasilitas umum masyarakat.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian yang ideal dilakukan dengan cara atau metode yang tepat, hingga memiliki hasil temuan dari peneliti dapat dipertanggung jawabkan. Penelitian tentang Musyawarah dan Mufakat Sebagai Solusi Pemanfaatan Tanah Fasilitas Umum Masyarakat adalah penelitian hukum normatif. Suatu penelitian harus memiliki tipe penelitian yang spesifik untuk menjadi jalan tercapainya tujuan penelitian. Penelitian hukum normatif seringkali disebut dengan penelitian doktrinal, yaitu penelitian yang bertujuan untuk memberikan penjelasan terperinci yang bersifat sistematis mengenai aturan hukum yang mengatur bidang hukum tertentu, menganalisis hubungan antara aturan hukum yang satu dengan yang lain, menjelaskan bagian - bagian yang sulit dipahami dari suatu aturan hukum, bahkan mungkin memprediksi perkembangan suatu aturan hukum tertentu pada masa yang akan datang.¹

Penelitian hukum normatif yang digunakan dalam penelitian ini ditunjang dengan adanya pendekatan penelitian yang digunakan. Pendekatan undang - undang dan pendekatan konseptual merupakan pendekatan yang dapat digunakan untuk membantu penelitian ini. Pendekatan undang - undang dipakai dengan mengkaji Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUDN RI 1945), UUPA, UU Pengadaan Tanah, serta peraturan perundang - undangan yang lain sebagai bahan hukum primer. Pendekatan konseptuan dipergunakan untuk mempelajari pandangan - pandangan dan doktrin - doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide - ide yang melahirkan pengertian - pengertian hukum, konsep - konsep hukum, dan asas - asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.² Konsep fasilitas umum dan pemanfaatan tanah oleh masyarakat, dikaji mendalam dalam penelitian ini guna menjawab solusi dari masalah masyarakat yang berkaitan dengan bahasan penelitian.

¹ Dyah Ochterina Susanti dan A'an Efendi. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 10.

² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm. 95.

III. PEMBAHASAN

A. Pemanfaatan Tanah Untuk Fungsi Sosial Kemasyarakatan

Tanah berfungsi sosial adalah cita – cita yang oleh UUPA disematkan untuk pengaturan tanah di Indonesia. Fungsi sosial dimaksud tidak lain dengan adanya kepemilikan orang atau badan hukum terhadap hak atas tanah tersebut, tetap menjaga fungsi – fungsi sosialnya supaya kepemilikan hak tidak bersifat mutlak dan mengganggu hak asasi manusia orang yang lain. Pemanfaatan hak atas tanah tetap menjunjung tinggi persatuan dan kesatuan bangsa hingga makna “dipergunakan untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat” harus dipahami bahwa tanah tidak untuk kepemilikan individu saja, tetapi negara dapat menguasai (mengatur/mengelola) segenap hak atas tanah untuk kepentingan umum dan berfungsi sosial. Membentuk kemakmuran rakyat sesuai amanat UUDN RI 1945 dari sisi kepemilikan lahan, diterapkan dengan membatasi luas kepemilikan hak atas tanah yang dapat dimiliki seseorang, supaya tanah yang tidak dapat diperbaharui luasannya tidak dimiliki segelintir orang atau kelompok dengan luasan yang sangat lebar, tanpa penggunaan dan pemanfaatan tanah secara tepat.

Implementasi wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai tanah oleh negara dapat juga dilihat pada lingkup hak perorangan atas tanah, dimana negara mengakui dan memberikan perlindungan hak perorangan atas tanah. Selain itu negara juga melakukan pembatasan hak perorangan atas tanah. Pembatasan - pembatasan tersebut berupa fungsi sosial yang melekat pada semua hak atas tanah di Indonesia, pencabutan hak atas tanah, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dan pengadaan tanah melanggar hak perorangan atas tanah. Ciri utama dalam penyelenggaraan hak dan kewajiban berimbang adalah

penentuan tanah untuk dipergunakan bagi kepentingan umum. Di lain pihak adalah adanya sifat fungsi sosial atas tanah. Namun demikian, bukan berarti bahwa pemilikan pribadi, keluarga maupun oleh masyarakat tidak dimungkinkan. Pemilikan oleh pribadi, keluarga, maupun masyarakat tetap diakui tetapi dijalankan atas dasar penyelenggaraan hak dan kewajiban yang berimbang.³

Keberimbangan hak dan kewajiban atas tanah memungkinkan pemegang haknya terlindungi oleh hukum atas penyerobotan tanah oleh orang lain tanpa dasar kepemilikan. Pemegang hak atas tanah khususnya hak milik, mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum terhadap tanah yang dimiliki untuk diberikan pada keturunan pemilik atau diwariskan hak milik tersebut. Hak milik tidak terikat jangka waktu sampai kapan pemegang hak dapat menggunakan dan memanfaatkan tanah sesuai yang telah ditentukan dalam UUPA. Hak atas tanah juga terdapat ketentuan waktu untuk jenis hak seperti hak pakai, hak guna usaha, hak guna bangunan, kecuali yang telah diatur oleh peraturan perundang - undangan, seperti hak pakai untuk instansi pemerintah. Hak - hak ini memiliki ketentuan dalam penggunaan sesuai masing - masing jenis hak yang didapatkan. Penggunaan tanah yang dikuasai negara untuk kepentingan pertanian, perikanan dan peternakan oleh masyarakat atau badan hukum dapat diberikan hak atas tanah berupa hak guna usaha. Penggunaan tanah untuk bangunan di atas tanah yang bukan milik sendiri, dapat memakai hak atas tanah berupa hak guna bangunan yang diperuntukkan masyarakat atau badan hukum Indonesia sebagai pemohonnya. Penggunaan tanah untuk memungut hasil dari tanah, yang dikuasai oleh negara atau milik orang lain, dapat menggunakan hak atas tanah berupa hak pakai yang dapat di ajukan oleh masyarakat, warga negara asing atau

³ Winahyu Erwiningsih, Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara Atas Tanah Menurut UUD 1945. Diss. Universitas Islam Indonesia, 2009.hlm. 385.

badan hukum asing yang berada di Indonesia, serta badan hukum Indonesia.

Pemegang hak atas tanah yang telah dilindungi hak - haknya sesuai UUPA dan peraturan perundangan dibidang pertanahan yang lain, membebaskan pemegang hak atas tanah untuk memenuhi kewajiban dan pembatasan yang oleh UUPA berikan. Pembatasan tersebut yaitu fungsi sosial atas hak atas tanah berupa, pelepasan hak kepada setiap pemegang hak atas tanah memberikan sebagian atau keseluruhan tanah untuk kepentingan umum. Kepentingan umum yang diatur oleh UU Pengadaan Tanah, dapat memaksa dengan suatu gantikerugian kepada setiap orang ataupun badan hukum terkait penguasaan hak atas tanahnya karena kegunaan pembangunan sesuai pasal 10 undang - undang ini. Pembangunan untuk kepentingan umum dimaksud yaitu:⁴

1. Pertahanan dan keamanan nasional;
2. Jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
3. Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
4. Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
5. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
6. Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
7. Jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
8. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
9. Rumah sakit pemerintah/pemerintah daerah;
10. Fasilitas keselamatan umum;
11. Tempat pemakaman umum pemerintah/pemerintah daerah;
12. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
13. Cagar alam dan cagar budaya;
14. Kantor pemerintah/pemerintah daerah/desa;

⁴ Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, UU No 2 Tahun 2012, LN No. 22 Tahun 2012, TLN Nomor 5280, Ps. 10.

15. Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
16. Prasarana pendidikan atau sekolah pemerintah/pemerintah daerah;
17. Prasarana olahraga pemerintah/pemerintah daerah; dan
18. Pasar umum dan lapangan parkir umum.

Kepentingan umum dalam pasal 10 ini, dimanfaatkan oleh masyarakat sebagai bentuk fungsi sosial hak atas tanah. Kepentingan banyak orang (masyarakat) dapat mengesampingkan hak individu pemegang hak atas tanah, dengan adanya hak menguasai oleh negara atas tanah. UU Pengadaan Tanah adalah dasar pengaturan sebagai terwujudnya kepastian hukum implementasi fungsi social berdasar UUPA. Kepentingan umum dimaksud juga strategi mewujudkan sebesar - besarnya kemakmuran rakyat yang diatur UUDN RI 1945. Kemanfaatan tanah untuk masyarakat dapat dioptimalkan dengan penggunaan tanah yang memperhatikan batas kewajaran pemanfaatan bersama yang mencerminkan "Persatuan Indonesia". Sila ketiga dalam Pancasila ini dipertahankan untuk menciptakan kepentingan bersama diatas kepentingan pribadi dan golongan. Pemanfaatan bersama harus dipahami sebagai hak bersama yang masing - masing individu mampu mendapatkan hak tanpa melanggar hak orang lain. Persatuan Indonesia dalam hal pemanfaatan tanah, tidak akan tercapai jika masyarakat saling taacuh dalam penggunaan dan pemanfaatan fasilitas umum yang harus dirawat serta dijaga bersama. Saling gotong - royong dalam penggunaan dan pemanfaatan fasilitas umum dapat memperkuat persatuan bangsa untuk tercapinya cita - cita Pancasila. Menurut Iman Soetiknjo, asas-asas hubungan dan penggunaan tanah di Indonesia, yaitu:⁵

⁵ Iman Soetiknjo, Politik Agraria Nasional, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1982). hlm. 35 – 43.

1. Asas religio-magis mempunyai makna bahwa tanah adalah amanah dari Tuhan kepada manusia untuk memelihara hidup dan kemakmuran;
2. Asas hubungan hukum yang abadi antara bangsa dengan tanah yaitu bahwa hubungan manusia dengan tanah bersifat kodrat, abadi;
3. Asas kesamaan antara *insider* dengan *outsider*. Asas ini mempunyai makna bahwa dalam batas tertentu, orang asing dapat diberi kekuasaan atas tanah yaitu menurut kebutuhan bangsa Indonesia;
4. Asas pengutamaan *insider* yaitu hanya orang Indonesia yang dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan tanah;
5. Asas fungsi sosial hak atas tanah mempunyai makna bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata - mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi jika hal tersebut menimbulkan kerugian bagi masyarakat;
6. Asas perlindungan hukum terhadap yang lemah yang menyatakan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan;
7. Asas mengusahakan sendiri tanah yang dipunyai mengatakan bahwa setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan;
8. Asas kebersamaan dalam pengusahaan tanah mempunyai makna bahwa tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya;
9. Asas larangan monopoli dalam usaha bersama bermakna bahwa pemerintah mencegah adanya usaha - usaha dalam lapangan

lapangan agraria dari organisasi - organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta;

10. Asas unifikasi hukum dengan menghormati keberagaman hukum. UUPA berdasarkan Pancasila sehingga UUPA tidak menganut sistem hak privat saja seperti halnya negara - negara blok Barat (individualistis kapitalistis) dan tidak juga menganut sistem hak kolektif saja seperti halnya negara - negara blok Timur (negara komunis). UUPA mendasarkan diri pada sifat hakekat kodrat manusia sebagai individu dan makhluk sosial. Oleh karena itu, mengenal hak - hak privat maupun kolektif dalam mengatur hubungan manusia dengan tanah, mementingkan kerjasama, koperasi, gotong royong, mencegah pemerasan dan melindungi golongan ekonomis lemah.

B. Musyawarah Dan Mufakat Dalam Pemanfaatan Tanah Yang Digunakan Sebagai Fasilitas Umum Masyarakat

Pancasila dalam sila - sila yang ada didalamnya menjunjung tinggi kemanusiaan, keadilan, persatuan, kesatuan, keserasian, keselarasan dan keseimbangan. Pancasila bersifat akomodatif dan menganut system pemerintahan demokrasi, hal ini juga dinormakan dalam pasal 28 I ayat 5 UUDN RI 1945 yang menerapkan "prinsip negara hukum yang demokratis" berdasarkan kebijaksanaan musyawarah dan mufakat serta dinormakan dalam suatu peraturan perundang - undangan. Pancasila diamalkan melalui pembangunan nasional dalam empat bidang politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan. Nilai-nilai luhur Pancasila tentu harus diamalkan dan disadari akan keunggulan Pancasila sebagai ideologi bangsa.⁶ Penerapan Pancasila sebagai wajah bangsa Indonesia dalam persatuan dan kesatuan yang berbudaya dalam bermasyarakat.

⁶ Ristina Yudhanti, Pancasila dan Berbagai Permasalahan Aktual. (Law Research Review Quarterly 2 ,2016). hlm. 600.

Hidup bermasyarakat merupakan kekhasan budaya Indonesia yang menjunjung gotong royong dan persatuan. Keguyuban bermasyarakat diuji dengan berkembang teknologi dan modernisasi zaman yang memudahkan komunikasi hingga jarak tidak membatasi ruang gerak sehingga mendekatkan yang jauh, tetapi menjauhkan yang dekat. Kesibukan individu dengan perangkat komunikasinya untuk keperluan pekerjaan, menjalin relasi dan sekedar silaturahmi, menghabiskan banyak waktu tetapi efisien dalam jarak yang semakin dimudahkan. Secara tidak sadar lingkungan sekitar kita yang membutuhkan peran dan figur kita semakin tertinggalkan. Rasa individualistis, anti sosial, tidak sengaja terbentuk dengan sisi negative mudahnya berkomunikasi jarak jauh dengan kecanggihan teknologi masa kini. Peran manusia sebagai makhluk sosial yang bermasyarakat semakin tergeser apabila tidak mampu menggunakan teknologi untuk pemanfaatan tepat guna. Pengaruh ini menjadi ruang bagi lingkungan masyarakat yang tidak mampu berkomunikasi secara fisik, dengan kerabat atau tetangga sekitar lingkungan kita. Banyak sekali masalah yang timbul pada lingkup lingkungan tersempit (keluarga atau bertetangga) tidak harmonis dalam bermasyarakat.

Musyawarah dan mufakat dalam bermasyarakat merupakan wujud kehendak bangsa, dimana seluruh suara dan kehendak seluruh rakyat Indonesia, baik itu yang berasal dari kelompok kesukuan, kaum minoritas atau mayoritas, status ekonomi bawah maupun yang tinggi berada di Indonesia, kesemuanya diperlakukan sama dan didengarkan pendapat serta keinginannya untuk diwujudkan dalam suatu kepentingan umum. Di dalam negara hukum Pancasila, segenap hasil dari permusyawaratan pembentukan hukum dan penerapan dan pelaksanaan hukum di Indonesia dipertanggungjawabkan kepada Tuhan Yang Maha Esa dan seluruh bangsa serta masyarakat Indonesia.⁷ Tidak hanya hukum yang

⁷ Made Hendra Wijaya, Karakteristik Konsep Negara Hukum Pancasila (Jurnal Advokasi 5.2, 2015). hlm. 209.

dimaksud dalam suatu peraturan perundang - undangan, pembentukan hukum ini juga termasuk dalam suatu keputusan bersama masyarakat dengan cara musyawarah dan mufakat untuk di taati dan dilaksanakan segenap masyarakat.

Musyawarah menunjukkan realitas persamaan kedudukan dan derajat manusia, mufakat menunjukkan keharmonisan dan bentuk kekeluargaan antar masyarakat. Kebebasan berpendapat dan hak kritik serta pengakuan terhadap kemanusiaan itu sendiri dapat diwujudkan dalam musyawarah dan mufakat. Dengan musyawarah ditemukan cara untuk mempersatukan manusia, mempersatukan golongan - golongan dengan berbagai atribut di tengah - tengah bergejolaknya problema -problema umum, dan dengan musyawarah pula dikembangkan tukar pikiran dan pendapat. Pelaksanaan musyawarah bagi kehidupan manusia lebih dari sekedar kepentingan suatu kelompok maupun negara, karena ia merupakan karakter mendasar bagi kelompok masyarakat secara keseluruhan.⁸ Hambatan besar dari guyubnya masyarakat dalam forum musyawarah mufakat tidak lain karena sifat individual perorangan yang secara tidak sadar memberikan jarak dalam berkomunikasi dengan lingkungannya. Individualism terbentuk dari sikap mengutamakan kepentingan diri sendiri dan lebih fokus terhadap kepemilikan dan haknya saja supaya terpenuhi. Iman Soetiknjo mengemukakan alasan - alasan Thomas Aquino terhadap sifat milik perseorangan antara lain:⁹

1. Setiap orang lebih suka memperoleh sesuatu hal yang akan menjadi miliknya sendiri, dari pada sesuatu hal yang menjadi milik bersama atau yang menjadi milik orang banyak;
2. Sesuatu hal akan diperlakukan lebih teratur apabila pemeliharaan dari suatu hal itu diserahkan pada masing-masing orang itu sendiri;

⁸ Muhammad Hanafi, *Kedudukan Musyawarah dan Demokrasi di Indonesia* (Jurnal Cita Hukum 1.2, 2013). hlm. 230.

⁹ Iman Soetiknjo, *Op.Cit.*, hlm. 11.

3. Diantara orang-orang akan ada perdamaian yang disebabkan karena setiap orang itu puas dengan apa yang menjadi miliknya. Rasa kedirian dan taacuh terhadap lingkungan, menjadikan masalah sosial yang penting khususnya pemanfaatan bersama fasilitas umum masyarakat berupa tanah. Pemanfaatan tanah merupakan sebesar - besarnya kemakmuran rakyat yang terimplementasi dari tanah berfungsi sosial dalam UUPA.

Hukum tanah sangat dekat dengan adat istiadat bangsa Indonesia. Penunjukan hukum adat sebagai dasar utama dalam pembentukan hukum agraria nasional dapat disimpulkan dalam konsiderans UUPA di bawah perkataan "Berpendapat" huruf a, yaitu: "bahwa berhubungan dengan apa yang disebut dalam pertimbangan-pertimbangan di atas perlu adanya hukum agraria nasional, yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana, dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama." Di samping itu juga dapat dilihat dalam Penjelasan Umum III nomor. 1, yaitu: "... dengan sendirinya hukum agraria baru itu harus sesuai dengan kesadaran hukum dari pada rakyat banyak. Cita - cita UUPA melihat keberadaan hukum adat yang ada di Indonesia sebagai pemersatu hukum tanah merupakan semangat dasar hukum tanah nasional. Semangat hukum tanah nasional yang berfondasi hukum adat sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional, serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia, menjadikan UUPA dapat menjadi pijakan kuat hukum tanah nasional yang dapat diterima masyarakat."¹⁰

Permasalahan pemanfaatan fasilitas umum berupa tanah harus disikapi dengan penanaman Pancasila sebagai pandangan hidup untuk mempersatukan masyarakat. Pemanfaatan bersama suatu

¹⁰ Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komperhensif*, (Jakarta, Kencana, 2017), hlm. 67.

fasilitas umum tidak lepas dari UU Pengadaan Tanah. Tidak adanya pendefinisian fasilitas umum dalam undang - undang ini, dapat membuka penafsiran secara gramatikal bahwa, seluruh fasilitas yang dapat digunakan bersama tanpa adanya hak atas tanah merupakan fasilitas umum. Penggunaan jalan yang merupakan akses masyarakat dilingkungan huniannya, merupakan pemanfaatan bersama masyarakat. Penggunaan jalan yang yang tidak sesuai dengan pemanfaatannya kerap sekali menimbulkan masalah. Akses jalan (lebar jalan) yang terbatas, memungkinkan masyarakat harus saling memaklumi penggunaan yang tepat dan tidak merugikan orang lain. Masyarakat yang memarkirkan kendaraan di bahu jalan, membuat akses terhambat karena ruas jalan semakin menyempit. Lebih jauh lagi, penggunaan jalan yang tidak tepat guna bisa menutup akses jalan dikarenakan masing - masing penghuni memarkirkan kendaraan tepat di muka huniannya, sehingga tidak ada akses sama sekali untuk masyarakat melintas. Permasalahan ini menjadi berkepanjangan disebabkan masing - masing penghuni merasa memiliki hak yang diutamakan dalam pemanfaatan jalan yang berbatasan langsung pada huniannya. Tidak sekalipun ada subjek hukum yang diutamakan dalam pemanfaatan fasilitas umum yang diberikan negara. Pemilik hunian berhak atas akses keluar dan masuk dalam huniannya, maka tidak boleh ditutup akses tersebut oleh orang lain.

Tidak adanya pengaturan larangan berparkir diruas jalan dalam suatu peraturan perundangan, mengartikan bahwa secara hukum tidak ada pelanggaran jika ruas jalan diperuntukkan berparkir. Seringkali pemilik hunian telah memiliki tempat menyimpan kendaraan didalam huniannya tetapi tidak dipergunakan, sehingga kendaraannya menggunakan ruas jalan untuk berparkir ataupun pemilik hunian tidak memiliki lahan parkir dan tidak mengusahakan lahan parkir kendaraan di huniannya tetapi memilih memiliki kendaraan dengan menggunakan ruas jalan dimuka huniannya

untuk berparkir. Fasilitas umum harus bijak dalam pemanfaat bersama masyarakat sebab tidak apabila hal ini terjadi masalah maka masyarakat sendiri yang dapat menyelesaikan. Dari aspek hukum keperdataan, pidana maupun ketata usaha negaraan tidak ada yang dapat menjerat saksi bagi permasalahan yang semacam ini.

Lembaga kemasyarakatan dan Lembaga adat merupakan ogranisasi yang sangat dekat dengan lingkungan kemasyarakatan. Lembaga tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2018 Tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa Dan Lembaga Adat Desa (selanjutnya disebut Permendagri Lembaga Kemasyarakatan). Rukun Tetangga, Rukun Warga, Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga, Karang Taruna, Pos Pelayanan Terpadu dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat, merupakan jenis Lembaga Kemasyarakatan Desa sebagai mitra pemerintah desa dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan layanan masyarakat yang diatur dalam pasal 6 Permendagri Lembaga Kemasyarakatan. Jenis lembaga lainnya yang diatur dalam Permendagri Lembaga Kemasyarakatan adalah Lembaga Adat Desa (selanjutnya disebut LAD) atau sebutan lainnya sesuai kedaerahan. LAD dapat memfasilitasi adanya masalah yang berkaitan dengan lingkungan sosial dan kemasyarakatan, dimana lembaga LAD memiliki tugas antara lain, memberdayakan, melestarikan, dan mengembangkan adat istiadat, mengembangkan musyawarah mufakat untuk pengambilan keputusan dalam musyawarah Desa dan pengembangan nilai adat istiadat untuk perdamaian, ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa.

Masalah masyarakat terkait pemanfaatan bersama tanah fasilitas umum, yang tidak masuk dalam ranah pelanggaran hukum, dapat difasilitasi oleh LAD sebagai mitra pemerintah desa serta penjaga kerukunan dan ketertiban warga masyarakat. Solusi penggunaan musyawarah mufakat telah sesuai dengan tugas LAD dan menjunjung ideologi Pancasila sebagai bentuk persatuan Indonesia.

Musyawarah mufakat yang menghasilkan keputusan dalam musyawarah desa, dapat menjadi dasar dan usulan pada pemerintah desa ataupun badan permusyawaratan desa agar ketentuan penggunaan dan pemanfaatan bersama fasilitas umum berupa jalan dapat di atur dengan Peraturan Desa, apabila ketentuan tersebut belum diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi/kabupaten/kota. Peraturan Desa merupakan peraturan yang paling tepat dalam mengakomodir ketentuan - ketentuan hukum yang belum diatur dalam peraturan yang lebih tinggi dan Peraturan Desa juga merupakan peraturan perundang - undangan menurut pasal 8 Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

III. KESIMPULAN

Hak atas tanah memiliki fungsi sosial. Macam hak atas tanah diantaranya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak - hak lain yang diatur dalam UUPA. Setiap hak atas tanah memiliki peruntukannya sendiri dan dapat dibuktikan dengan sertipikat hak atas tanah yang memuat identitas pemegang hak serta lokasi dan luasan dari hak tersebut. Sertipikat hak atas tanah tidak memberikan hak mutlak untuk pemegang haknya, hal ini dikarenakan tanah untuk sebesar - besarnya kemakmuran rakyat. Sebesar - besarnya kemakmuran rakyat diwujudkan dengan adanya kepentingan umum yang dapat mengesampingkan hak individu dalam sertipikat hak atas tanah. UUPA memberikan hak menguasai negara atas tanah. Hak ini dapat digunakan negara untuk mengatur dan mengelola tanah di wilayah negara republik Indonesia agar dapat menciptakan sebesar - besarnya kemakmuran rakyat dan melaksanakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Tanah yang diperuntukkan fasilitas umum, tidak dapat diberikah hak prioritas atau diutamakan untuk suatu pihak atau seseorang atas alasan tertentu. Setiap orang dapat menggunakan akses jalan karena bagian dari fungsi sosial tanah dan merupakan fasilitas umum masyarakat. Pemilik hunian mendapatkan hak untuk mengakses keluar dan masuk huniannya, tanpa gangguan dari orang lain yang menutupi ruas jalan yang berbatasan dengan hunian tersebut. Hak ini tidak disertakan untuk menggunakan ruas jalan secara tidak bijak, dengan berparkir kendaraan diruas jalan yang berbatasan dengan huniannya. Kerap kali masyarakat berparkir di ruas jalan depan huniannya meskipun telah memiliki tempat parkir yang ada didalam huniannya, ataupun masyarakat tidak menyediakan tempat menyimpan kendaraan tetapi memiliki kendaraan dan berparkir di ruas jalan depan huniannya. Permasalahan masyarakat timbul ketika saling bertetangga merasa berhak atas ruas jalan didepan huniaannya, sehingga ruas jalan tertutup dengan kendaraan yang berparkir dan masyarakat yang lain tidak dapat mengakses jalan tersebut yang merupakan fasilitas umum.

Tidak adanya pengaturan tentang larangan menyimpan kendaraan atau berparkir diruas jalan, mengakibatkan masyarakat yang menggunakan ruas jalan ini tidak melanggar suatu ketentuan hukum. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Transportasi, mengatur larangan menyimpan kendaraan di ruas jalan, dan mewajibkan setiap pemilik kendaraan untuk menyediakan tempat atau menguasai tempat penyimpanan kendaraan. Tidak banyak suatu daerah memiliki produk hukum yang serupa, sehingga permasalahan masyarakat terkait penggunaan jalan yang merupakan fasilitas umum sukar ditemukan solusi penyelesaiannya. Permasalahan yang bukan merupakan lingkup masalah hukum, tidak dapat diselesaikan dengan hukum itu sendiri. Permasalahan semacam ini harus di sikapi dengan nilai - nilai Pancasila sebagai pemersatu masyarakat atau

rakyat Indonesia. Musyawarah dan mufakat dapat menjadi solusi dalam menyelesaikan permasalahan masyarakat dengan melibatkan unsur organisasi kemasyarakatan yang ada di lingkungan tersebut. Dengan melibatkan Lembaga Adat Desa atau nama sejenis berdasarkan kedaerahannya, dapat menjadi solusi menyelesaikan permasalahan pemanfaatan tanah fasilitas umum yang ada di masyarakat. Musyawarah dan mufakat sebagai solusi pemanfaatan tanah fasilitas umum, dapat menghasilkan keputusan dalam musyawarah desa. Lembaga Adat Desa sebagai mitra Pemerintah Desa dapat mengusulkan pemanfaatan bersama fasilitas umum masyarakat untuk diatur dalam suatu Peraturan Desa. Adanya Peraturan Desa yang mengatur pemanfaatan tanah untuk fasilitas umum masyarakat, akan memberi suatu kepastian hukum untuk masyarakat yang menggunakan fasilitas ini agar dapat menggunakannya secara bijak.

DAFTAR PUSTAKA

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

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010)

Winahyu Erwiningsih, *Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara Atas Tanah Menurut UUD 1945*. Diss. Universitas Islam Indonesia, 2009.

Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, UU No 2 Tahun 2012, LN No. 22 Tahun 2012, TLN Nomor 5280

Iman Soetiknjo, *Politik Agraria Nasional*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1982)

Ristina Yudhanti, *Pancasila dan Berbagai Permasalahan Aktual*. (Law Research Review Quarterly 2 ,2016)

Made Hendra Wijaya, *Karakteristik Konsep Negara Hukum Pancasila (Jurnal Advokasi 5.2, 2015)*

Muhammad Hanafi, *Kedudukan Musyawarah dan Demokrasi di Indonesia (Jurnal Cita Hukum 1.2, 2013)*

Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komperhensif, (Jakarta, Kencana, 2017)*