

PEMBERDAYAAN MASYARAKAT PEMILIK TANAH MELALUI OPTIMALISASI PEMANFAATAN TANAH PASCA LEGALISASI ASET¹

Oleh :

FX. Sumarja²

Abstrak

Legalisasi aset dan redistribusi tanah merupakan salah satu program reforma agraria yang disebut penataan aset, selain penataan akses. Setelah dilakukan penataan aset melalui legalisasi aset, perlu dilakukan penataan akses. Penataan akses adalah pemberian kesempatan akses permodalan dan bantuan lain kepada penerima sertipikat tanah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan yang berbasis pemanfaatan tanah. Pemberian kesempatan seperti itulah yang dimaksud pemberdayaan masyarakat pemilik tanah. Salah satu caranya melalui optimalisasi pemanfaatan tanah. Pemanfaatan tanah merupakan salah satu hak yang dimiliki oleh individu/kelompok orang atau badan hukum yang memiliki hak atas tanah menurut UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Hak atas tanah yang diatur UUPA diantaranya, Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Sewa untuk Bangunan. Seringkali dijumpai dalam praktik bermasyarakat, mengingat tidak semua pemegang hak atas tanah dapat memanfaatkan tanahnya secara optimal, sementara ia memerlukan dana, kemudian mengambil jalan pintas, yaitu tanah dijual (jual lepas). Padahal UUPA memungkinkan seseorang yang memiliki hak atas tanah dan tidak mampu memanfaatkannya sendiri diperbolehkan untuk dikerjasamakan dengan pihak lain dengan perjanjian pembebanan hak atau perjanjian kerjasama pemanfaatan tanah. Tentu saja bentuknya tergantung dari jenis tanahnya, pertanian atau non-pertanian.

Kata kunci: Pemberdayaan, pembebanan hak, Perjanjian Pemanfaatan tanah.

A. Pendahuluan

Penurunan jumlah orang miskin³ sangat diharapkan dengan diimbangi perbaikan ratio gini penguasaan dan pemilikan tanah. Ratio gini tersebut menunjukkan tingkat ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah di Indonesia. Semakin kecil ratio gini, ketimpangan semakin kecil. Berarti tingkat pemerataan penguasaan dan pemilikan tanah semakin baik. Pada September 2018, ratio gini penguasaan tanah mendekati 0,58. Sementara pada periode 1983-2003 dari 0,5 naik menjadi 0,72. Periode 2003-2013 dari 0,72 turun menjadi 0,68. Artinya mulai periode 2003-2018 ketimpangan penguasaan tanah mengalami penurunan, dan tingkat pemerataan semakin baik. Akan lebih baik

¹ Makalah ini bagian dari tulisan “Optimalisasi Pemanfaatan Tanah Dalam Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan” yang pernah disampaikan pada Seminar Nasional: *Pemanfaatan Tanah dalam Rencana Tata Ruang Wilayah dan Investasi untuk Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan di Bali*, di Universitas Warmadewa, Denpasar Bali 30 Oktober 2018. Makalah disampaikan pada acara *Bimbingan Teknis Sumber Daya Manusia (SDM) Pelaksana Pemberdayaan Masyarakat*, di Hotel Bukit Radu Bandar Lampung, Selasa 16 April 2019.

² Staf Pengajar Fakultas Hukum dan Sekretaris Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung

³ Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), jumlah orang miskin di Indonesia dari tahun 2006 sampai dengan Maret 2018 terus mengalami penurunan tiap tahunnya, dari 39,30 juta (17,75%) menjadi 25,95 juta (9,82%), <https://www.bps.go.id/statictable/2014/01/30/1494/jumlah-penduduk-miskin-persentase-penduduk-miskin-dan-garis-kemiskinan-1970-2017.html> (diakses 4 Sept 2018, pukul 09.30 wib).

lagi jika ratio gini dapat mendekati nilai 0, artinya tidak ada ketimpangan sama sekali. Dengan posisi 0,58 pada September 2018, hal ini masih masuk kategori ketimpangan yang tinggi, karena masih di atas 0,5.⁴

Mengingat ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah masih tinggi, maka sangat diharapkan bahwa dalam rangka pemberdayaan masyarakat pemilik tanah, selain memberikan bimbingan akses permodalan⁵ dan juga pendampingan akses usaha, produksi dan pasar⁶, ***perlu juga dilakukan bimbingan dan pendampingan optimalisasi pemanfaatan tanah secara bijaksana***. Pengertian bijaksana dalam pemanfaatan tanah di sini adalah jangan sampai tanah penduduk/masyarakat beralih kepemilikannya kepada pihak lain yang berkehendak berinvestasi pada bidang tanah tersebut. Pemanfaatan tanah yang bijaksana bisa dengan cara pembebanan hak atas tanah dan perjanjian pemanfaatan tanah. Diharapkan ada sinergi antara pemilik tanah dengan investor. Investor tidak harus menjadi pemilik tanah (dengan status hak milik atau HGB) namun cukup bersinergi (membuat perjanjian pemanfaatan tanah) dengan pemilik tanah. Dengan cara demikian maka ketimpangan kepemilikan tanah dapat dikurangi berjalan seiring dengan penurunan jumlah orang miskin di Indonesia, khususnya di Lampung.

Kebutuhan tanah untuk kegiatan usaha sebenarnya tidak harus dipenuhi dengan peralihan hak (jual beli). UUPA dan peraturan pelaksanaannya telah menyediakan sarannya yaitu pembebanan hak atas tanah dan perjanjian pemanfaatan tanah. Sehingga yang memerlukan tanah tidak harus memaksakan diri untuk membeli, dan yang mempunyai hak atas tanah tidak harus menjualnya. Apalagi jika bidang tanah tersebut merupakan satu-satunya harta milik masyarakat sebagai penopang hidupnya.

Permasalahannya, perjanjian pembebanan hak dan kerjasama pemanfaatan tanah yang seperti apa untuk mengoptimalkan pemanfaatan tanah dalam rangka membangun dan mengembangkan akses reform untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat tanpa kehilangan hak atas tanah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku?

⁴ <https://makassar.sindonews.com/read/13747/1/rasio-gini-kepemilikan-tanah-masih-jomplang>, diakses 19 Oktober 2018, pukul 10,47.

⁵ Perkaban No. 3 Tahun 2008 Tentang Petunjuk Teknis Program Pemberdayaan Usaha Mikro Dan Kecil Melalui Kegiatan Sertifikasi Hak Atas Tanah Untuk Peningkatan Akses Permodalan, sebagai tindak lanjut dari Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2006 tentang Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi dan Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2007 tentang Kebijakan Percepatan Pengembangan Sektor Riil dan Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.

⁶ BPN-RI, Petunjuk Teknis Pemberdayaan Masyarakat Pasca Legalisasi Aset Melalui Fasilitasi Akses Ke Sumber-Sumber Produksi dan Ekonomi Dalam Rangka Membangun dan Mengembangkan Akses Reform di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota Tahun 2017. Dalam pemberdayaan ini BPN tidak dapat bekerja sendiri, hal ini sudah disadari sejak semula, maka untuk menindaklanjutinya telah diadakan MoU antara Kementerian ATR/KaBPN dengan Kemendagri, Kemen Koperasi, Kemen Pertanian, dan Kemen Kelautan Perikanan Tahun 2017. MoU ini ditindaklanjuti dengan Perjanjian Kerja Sama antara Dirjen Hubungan Hukum Agraria dengan Dirjen Bina Pembangunan Daerah, Deputi Bidang Pembiayaan Kemen Koperasi, Dirjen Sarana dan Prasarana Pertanian, Dirjen Perikanan Tangkap dan Dirjen Perikanan Budi Daya tentang Pelaksanaan Pemberdayaan Hak Atas Tanah Masyarakat Bagi Pelaku Usaha Mikro dan Kecil, Petani, Nelayan dan Pembudidaya Ikan, tahun 2018.

B. Metode Kajian

Kajian ini termasuk kajian hukum doktrinal, karena yang dikaji adalah kaidah peraturan perundang-undangan menurut doktrin aliran positivisme dalam ilmu hukum⁷. Kaidah peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah ketentuan yang mengatur bentuk perjanjian pembebanan hak atau kerjasama pemanfaatan tanah.

Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer⁸, terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan bentuk perjanjian pembebanan hak atau kerjasama pemanfaatan tanah:

- a) UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- b) PP No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.
- c) Keppres No. 23 Tahun 1980 tentang Pemanfaatan Tanah Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan untuk Usaha Patungan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing;
- d) Perpres No. 67 Tahun 2005 jo. Perpres No. 13 Tahun 2010 jo. Perpres No. 56 Tahun 2011 jo. Perpres No. 66 Tahun 2013 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur;
- e) Kepmenkeu No. 470/KMK.01/1994 tentang tata cara penghapusan dan pemanfaatan barang Milik/kekayaan Negara;
- f) Kepmenkeu No. 248/KMK.04/1995 tentang Perlakuan Pajak Penghasilan Terhadap Pihak-Pihak yang Melakukan Kerjasama dalam Bentuk Perjanjian Bangun Guna Serah;
- g) Permenkeu No. 96/PMK.06/2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan, Pemanfaatan, Penghapusan dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara;
- h) Permenkeu No. 78/PMK.06/2014 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemanfaatan Barang Milik Negara.

Bahan hukum yang telah terkumpul dan diolah, selanjutnya dianalisis. Metode analisis yang digunakan adalah preskriptif-analitis, yaitu dengan cara pemaparan dan analisis tentang isi (struktur) hukum yang berlaku, sistematisasi hukum yang dipaparkan dan dianalisis, interpretasi, dan penilaian hukum yang berlaku⁹.

C. Pembahasan

UUPA menggunakan istilah pembebanan hak atas tanah dan perjanjian pemakaian tanah dalam hal mengoptimalkan pemanfaatan tanah yang dimiliki subjek hak atas tanah. Pengoptimalan pemanfaatan tanah bisa dilakukan oleh setiap orang atau badan, baik badan publik maupun badan privat (swasta) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Mengingat ketentuan Pasal 23 ayat (1) UUPA bahwa

⁷ Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2002, hlm. 160-169.

⁸ Peter Mahmud, Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2010, hlm. 141-166

⁹ D.H.M. Meuwissen, *Ilmu Hukum* (Penerjemah B. Arief Sidharta), *Pro Justitia*, Jurnal Unika Parahyangan, Tahun XII No. 4 Oktober 1994, hlm. 26-28; B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, sebuah penelitian tentang fundasi kefilosofan dan sifat keilmuan ilmu hukum sebagai landasan pengembangan ilmu hukum Nasional Indonesia*, Bandung, Mandar Maju, 2000, hlm. 149-152; B. Arief Sidharta, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Bandung, Rafika Aditama, 2009, hlm. 55-57.

Hak Milik atas tanah (HM) dapat menjadi induk dari hak atas tanah yang lain, maka dimungkinkan HM dibebani dengan hak-hak atas tanah lainnya.

Pembebanan HM dengan hak-hak atas tanah lainnya mendapatkan pengaturan dalam Pasal 44 PP 24/1997 tentang pendaftaran Tanah.¹⁰ Pembebanan hak guna bangunan, hak pakai dan hak sewa untuk bangunan atas hak milik dapat didaftar jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT. Bahkan menurut ketentuan PP 40/1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, pembebanan hak-hak lain atas Hak Milik wajib didaftarkan ke Kantor Pertanahan.

Kemudian berdasarkan ketentuan Pasal 10 UUPA, bahwa setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif. Pengecualian terhadap asas tersebut diatur dalam peraturan perundangan. Artinya pemanfaatan tanah pertanian dapat juga dikerjasamakan dengan pihak ketiga dengan perjanjian pemanfaatan tanah, misalnya dibagihasilkan, digadaikan, disewakan (Pasal 53 UUPA), ataupun dibebani dengan hak pakai. Bahkan kemudian keluar Keppres No. 23 Tahun 1980 tentang Pemanfaatan Tanah Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan untuk Usaha Patungan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing.

Keppres tersebut lahir untuk memfasilitasi pemodal asing memanfaatkan HGU yang dimiliki oleh badan hukum Indonesia. Pasal 2 ayat (1) dan (2) Keppres tersebut mengatur bahwa HGU dan HGB hanya dapat diberikan kepada badan hukum Indonesia yang bermodal nasional, yang kemudian diserahkan kepada usaha patungan melalui perjanjian Serah Pakai tanah sebagai bagian dari Perjanjian Dasar Usaha Patungan. Melalui usaha patungan, badan hukum bermodal asing dapat menggunakan tanah HGU atau HGB yang dimiliki oleh badan hukum Indonesia.¹¹

Pasal 11 UUPA, menegaskan bahwa hubungan hukum antara orang, termasuk badan hukum dengan bumi, air dan ruang angkasa serta wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan hukum itu akan diatur, agar tercapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas. Pasal 24 UUPA, menegaskan bahwa penggunaan tanah milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundangan. Atas dasar inilah yang kemudian melahirkan aturan diantaranya:

- a. UU No 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun
- b. PP No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
- c. Keputusan Menteri Keuangan No. 470/KMK.01/1994 tentang Tata Cara Penghapusan dan Pemanfaatan Barang Milik/Kekayaan Negara .

¹⁰ Pasal 44 ayat (1) PP 24/1997 bahwa Pembebanan hak tanggungan pada hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, pembebanan hak guna bangunan, hak pakai dan hak sewa untuk bangunan atas hak milik, dan pembebanan lain pada hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang ditentukan dengan peraturan perundang-undangan, dapat didaftar jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara menurut Pasal 24 ayat (1) dan 44 PP 40/1996 untuk pembebanan HGB dan Hak Pakai atas HM wajib didaftarkan di Kantor Pertanahan.

¹¹ Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi Politik*, Yogyakarta: Kerjasama HuMa dan Magister Hukum UGM, 2007. hlm. 173.

- d. Peraturan Ka.BPN No. 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah.
- e. Permenkeu No. 78/PMK.06/2014 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Pemanfaatan Barang Milik Negara.

Peraturan perundang-undangan tersebut membuka kemungkinan pemanfaatan tanah dengan dikerjasamakan dengan pihak ketiga, misalnya dalam bentuk: Sewa; Pinjam Pakai; Kerja Sama Pemanfaatan; Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna; atau Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur. Diantara bentuk pemanfaatan barang milik Negara/barang milik daerah (tanah) tersebut dapat juga dijadikan acuan bagi pemilik tanah orang perorang ataupun badan hukum privat untuk memanfaatkan tanahnya dengan jalan dikerjasamakan dengan pihak ketiga,¹² selain dalam bentuk pembebanan hak atas tanah yang telah disinggung di atas. Hal ini terbukti dengan keluarnya Kepmenkeu No. 248/KMK.04/1995 tentang Perlakuan Pajak Penghasilan Terhadap Pihak-Pihak Yang Melakukan Kerjasama Dalam Bentuk Perjanjian Bangun Guna Serah.

Kepmenkeu tersebut mengatur bahwa Bangun Guna Serah (BGS) adalah bentuk perjanjian kerjasama yang dilakukan antara pemegang hak atas tanah dengan investor, yang menyatakan bahwa pemegang hak atas tanah memberikan hak kepada investor untuk mendirikan bangunan selama masa perjanjian bangun guna serah, dan mengalihkan kepemilikan bangunan tersebut kepada pemegang hak atas tanah selama masa bangun guna serah berakhir.

Pasal 35 ayat (1) UUPA mengatur pengertian Hak Guna Bangunan (HGB) yaitu hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri. Artinya HGB selain di atas tanah yang dikuasai oleh Negara dapat pula diberikan atas tanah milik seseorang. Hal ini dipertegas dalam ketentuan Pasal 37 UUPA jo. Pasal 21 PP 40/1996 yang mengatur terjadinya HGB. HGB atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan diberikan dengan penetapan pemerintah (surat keputusan pemberian hak), sementara HGB atas tanah milik diberikan dengan perjanjian otentik antara pemilik tanah dengan pihak yang akan memperoleh HGB. Perjanjian otentik bentuknya adalah akta yang dibuat oleh PPAT (Ps 24 (1) PP 40/1996) dan pemberian hak tersebut wajib didaftarkan pada kantor pertanahan (Ps 24 ayat (2) PP 40/1996 jo. Pasal 44 PP 24/1997 jo. Pasal 120 Permenag/Ka.BPN No 3/1997)¹³

Merujuk ketentuan Pasal 41 ayat (1) UUPA¹⁴ yang mengatur pengertian hak pakai, bahwa Hak Pakai dapat diberikan di atas HM¹⁵. Pembebanan hak pakai atas HM

¹² FX. Sumarja, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur Bersaranakan Bangun Guna Serah*, Jurnal Ilmiah Pertanahan PPPM-STPN "Bhumi", No. 40 Tahun 13, Okt 2014., hlm. 491-503.

¹³ FX. Sumarja, *Hukum Pendaftaran Tanah, edisi Revisi*, Penerbit Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2015, hlm. 81.

¹⁴ 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.

¹⁵ Maria SW. Sumardjono, *Semangat Konstitusi dan Alokasi yang Adil atas Sumberdaya Alam*, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 2014. hlm. 103.

harus dibuatkan Akta PPAT dan wajib didaftarkan ke Kantor Pertanahan.¹⁶ Mengingat, objek hak pakai atas tanah bisa berupa tanah pertanian dan non-pertanian, maka pembebanan hak pakai atas HM tidak terbatas pada HM yang berupa tanah non-pertanian, tetapi bisa juga tanah pertanian. Yang terakhir inilah bisa menjadi pintu masuk bagi masyarakat petani berinvestasi di bidang agrowisata, atau jika tidak memiliki modal dan tidak dapat mengusahakan sendiri bisa dikerjasamakan dengan pihak ketiga, dan ia tidak harus menjual tanahnya. Bentuk kerjasama pemanfaatan tanahnya dengan pembebanan hak pakai atas tanah HM pertanian.

Sementara Pasal 44 ayat (1) UUPA¹⁷ mengatur bahwa pembebanan Hak Sewa Untuk Bangunan atas HM tidak ada syarat dalam bentuk Akta PPAT. Persyaratan perjanjian pembebanan tersebut baru mendapatkan pengaturan di dalam Pasal 44 PP 24/1997, yaitu wajib dibuatkan akta oleh PPAT, dan tidak wajib namun dapat didaftarkan di Kantor Pertanahan.

Pemanfaatan tanah secara optimal bagi perorangan/kelompok orang atau badan hukum privat (swasta) secara ringkas dapat disimak tabel berikut:

Tabel 1. Skema Pemanfaatan Tanah Bagi Perorangan/Kelompok Orang atau Badan Hukum Privat (Swasta)

No	Pemanfaatan Hak	Bentuk Perjanjian	Jenis tanah	Hak atas tanah/tekait dg hak atas tanah	Wajib/dapat/Tidak didaftar
1	Pembebanan Hak Milik	Akta PPAT	Non-pertanian	HGB	Wajib
				Hak Pakai	Wajib
				Hak Sewa untuk Bangunan	dapat
			Pertanian	Hak Pakai	Wajib
2	Kerjasama Pemanfaatan Hak Milik	Tertulis diketahui kepala desa	Pertanian	Gadai	Tidak
				Sewa	Tidak
				Bagi hasil	Tidak
		Tertulis/lisan	Non-pertanian	Numpang	Tidak
		Akta PPAT ?	Non-pertanian	Bangun Guna Serah	Tidak/?
3	Kerjasama Pemanfaatan HGU & HGB	Akta Otentik (PPAT/Notaris?)	Pertanian, non-pertanian	Perjanjian Serah Pakai	Tidak/?

Pemanfaatan tanah dengan skema tergambar pada tabel 1 sudah cukup lama digagas dan didorong oleh Maria SW Sumardjono, dalam bukunya “Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi”.¹⁸ Itulah salah satu wujud memberdayakan pemegang hak atas tanah, tanpa kehilangan tanahnya.

¹⁶ Pasal 44 ayat (1) PP 24/1997

¹⁷ Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.

¹⁸ Maria, SW. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2007, hlm 35-38

D. Simpulan

Sejalan dengan tema kegiatan ini, maka salah satu bentuk pemberdayaan masyarakat pemilik tanah pasca sertipikasi tanah adalah mengoptimalkan pemanfaatan tanah dalam rangka membangun dan mengembangkan akses reform untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat tanpa kehilangan hak atas tanah, selain melalui fasilitasi akses sumber-sumber produksi dan ekonomi, yaitu dengan cara:

- 1) Pembebanan HGB di atas tanah Hak Milik tanah non-pertanian;
- 2) Pembebanan Hak Pakai di atas tanah Hak Milik tanah non-pertanian;
- 3) Pembebanan Hak Sewa untuk Bangunan atas HM tanah non-pertanian;
- 4) Pembebanan Hak Pakai di atas Hak Milik tanah pertanian
- 5) Kerjasama pemanfaatan Tanah Hak Milik dengan cara sewa, gadai, dan bagi hasil;
- 6) Kerjasama pemanfaatan Tanah Hak Milik dengan Bangun Guna Serah (BGS).

E. Referensi

- Ismail, Nurhasan, *Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi Politik*, Kerjasama HuMa dan Magister Hukum UGM, Yogyakarta, 2007
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010
- Meuwissen, D.H.M. *Ilmu Hukum* (Penerjemah B. Arief Sidharta), *Pro Justitia*, Jurnal Unika Parahyangan, Tahun XII No. 4 Oktober 1994
- Sidharta, B. Arief, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, sebuah penelitian tentang fundasi kefilosofatan dan sifat keilmuan ilmu hukum sebagai landasan pengembangan ilmu hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2000
- Sidharta, B. Arief, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Rafika Aditama, Bandung, 2009.
- Sumardjono, Maria, SW. *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2007.
- Sumardjono, Maria SW. *Semangat Konstitusi dan Alokasi yang Adil atas Sumberdaya Alam*, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 2014.
- Sumarja, FX. *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur Bersarbanakan Bangun Guna Serah*, Jurnal Ilmiah Pertanahan PPPM-STPN “Bhumi”, Nomor 40 Tahun 13, Oktober 2014.
- Sumarja, FX. *Hukum Pendaftaran Tanah, edisi Revisi*, Penerbit Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2015.
- Sumarja, FX, “Optimalisasi Pemanfaatan Tanah Dalam Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan” Makalah Seminar Nasional: *Pemanfaatan Tanah dalam Rencana Tata Ruang Wilayah dan Investasi untuk Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan di Bali*, di Universitas Warmadewa, Denpasar Bali 30 Oktober 2018.
- Wignyosoebroto, Soetandyo, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2002
- <https://makassar.sindonews.com/read/13747/1/rasio-gini-kepemilikan-tanah-masih-jomplang>, diakses 19 Oktober 2018, pukul 10,47.
- <https://www.bps.go.id/statictable/2014/01/30/1494/jumlah-penduduk-miskin-persenta-se-penduduk-miskin-dan-garis-kemiskinan-1970-2017.html> (diakses 4 Sept 2018, pukul 09.30 wib)