

OPTIMALISASI PEMANFAATAN TANAH DALAM PENGEMBANGAN PARIWISATA BERKELANJUTAN¹

Oleh :

FX. Sumarja²

Abstrak

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 Pasal 10, 24, 35, 41 dan 53 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. Salah satu kerjasama pemanfaatan tanah non-pertanian adalah dengan perjanjian Bangun Guna Serah, selain perjanjian pembebanan hak-hak atas tanah yang lain.

Kata kunci: Perjanjian, pembebanan hak, Pemanfaatan tanah, Bangun Guna Serah.

A. Pendahuluan

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%)³. Penurunan jumlah orang miskin sangat diharapkan dengan diimbangi perbaikan ratio gini penguasaan dan kepemilikan tanah. Ratio gini tersebut menunjukkan tingkat ketimpangan penguasaan dan kepemilikan tanah di Indonesia.

¹ Makalah 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.

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

³ Jumlah orang miskin di Indonesia 39,30 juta (2006), 37 juta (2007), 35 juta (2008), 32,5 juta (2009), 31 juta (2010), 30 juta (2011), 28.59 juta (11,66%) (2012), 28,55 juta (11,47%) (2013), 27,73 juta (10,96%) (2014), 28,51 juta (11,13%) (2015), 27,76 juta (10,705) (2016), 26,58 juta (10,12%) (2017)³, dan pada Maret 2018 25,95 juta (9,82%). Jumlah orang miskin di Bali pada bulan Maret 2018 di Bali tercatat 171,76 ribu orang (4,01%), turun sebesar 4,72 ribu orang dibandingkan dengan penduduk miskin pada September 2017 (176,48 ribu orang (4,14%)), <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); BPS Provinsi Bali, , *Laporan Bulanan, Data Sosial Ekonomi*, September 2018, hlm. 65

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, tingkat pemerataan semakin baik. Akan lebih baik lagi jika ratio gini dapat mendekati nilai 0, artinya tidak ada ketimpangan sama sekali. Dengan posisi 0,58 pada September 2018, berarti hanya sekitar 1% penduduk yang menguasai 59% sumber daya agraria, tanah, dan ruang⁴. Hal ini masih masuk kategori ketimpangan yang tinggi, karena masih di atas 0,5.

Mengingat ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah masih tinggi, maka sangat diharapkan bahwa dalam pemanfaatan tanah dalam Rencana Tata Ruang Wilayah dan Investasi untuk Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan di Bali dilakukan secara bijaksana. Pengertian bijaksana dalam pemanfaatan tanah di sini adalah jangan sampai tanah (penduduk/masyarakat, desa, pemma) beralih kepemilikannya kepada pihak lain yang berkehendak berinvestasi di bidang pariwisata. Diharapkan ada sinergi antara pemilik tanah dengan investor bidang pariwisata. 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 Bali.

Berdasarkan data BPS Bali bulan September 2018, lapangan usaha pertanian dalam arti luas ternyata masih tetap tercatat sebagai kontributor Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)⁵ terbesar kedua dengan kontribusi 14,35% pada tahun 2017. Namun demikian kontribusi lapangan usaha pertanian terhadap ekonomi Bali terus mengalami penurunan. Kontribusi lapangan usaha ini terhadap PDRB tercatat mengalami penurunan dari 17% pada tahun 2010, menjadi 13,95% pada triwulan II 2018.⁶ Menurunnya kontribusi sektor agraris terhadap ekonomi Bali tidak bisa dipisahkan dari menurunnya jumlah angkatan kerja yang bekerja di sektor pertanian serta penurunan luas lahan pertanian utamanya lahan sawah.

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

⁵ PDRB adalah jumlah nilai tambah barang dan jasa yang dihasilkan dari seluruh kegiatan perekonomian diseluruh daerah dalam tahun tertentu atau periode tertentu dan biasanya satu tahun.

⁶ BPS Provinsi Bali, *Buku Statistik Daerah Provinsi Bali 2018*, hlm. 17; <http://www.balipost.com/news/2018/08/07/52345/Semester-I-2018,Ekonomi-Bali...html>

Penurunan luas lahan pertanian bisa dimaklumi mengingat kunjungan wisman ke Bali lebih dari 40% total kunjungan ke Indonesia. Kedatangan wisatawan mancanegara (wisman) ke Bali dalam kurun waktu 5 tahun terakhir mengalami peningkatan yang cukup pesat, tercatat dari 3,3 juta orang pada tahun 2013 menjadi 5,7 juta orang wisman pada tahun 2017. Secara persentase, kunjungan wisman meningkat sebesar 15,62% dari tahun 2016 ke 2017. Peningkatan jumlah kunjungan wisman akan berdampak pada ketersediaan infrastruktur, misalnya hotel dan restoran. Pembangunan hotel dan restoran tidak mungkin tanpa ruang/lahan. Maka bisa dimaklumi jika terjadi alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian.

Data BPS Bali, tidak menyebutkan jumlah pertumbuhan hotel dan restoran, namun jika diperhtikan dari kegiatan perbankan menyalurkan uang simpanan dalam bentuk pinjaman perbankan mencapai 82 trilyun rupiah. Menurut jenis penggunaannya total pinjaman terbesar digunakan untuk pinjaman modal kerja dan konsumsi, sementara yang digunakan untuk investasi masih relatif kecil yaitu hanya sebesar 21,77%. Sebagian besar kredit perbankan disalurkan ke sektor Perdagangan Hotel dan Restoran yang persentasenya mencapai lebih dari 40%.⁷ Artinya dari tahun ketahun pasti akan terjadi pertumbuhan jumlah hotel dan restoran yang menggunakan tanah sebagai sarannya. Sehingga kebutuhan akan tanah meningkat sekaligus terjadi peningkatan peralihan hak atas tanah dan/atau terjadi peningkatan pemanfaatan tanah dari pertanian ke non-pertanian. Bisa juga terjadi peningkatan pemanfaatan tanah pertanian untuk kegiatan usaha pariwisata, berupa agrowisata.

Kebutuhan tanah untuk usaha kepariwisataan sebenarnya tidak harus dipenuhi dengan cara jual beli atau peralihan hak. UUPA dan peraturan pelaksanaannya telah menyediakan sarannya yaitu 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 kehidupannya.

Permasalahannya, perjanjian pembebanan hak dan kerjasama pemakaian tanah yang seperti apa untuk mengoptimalkan pemanfaatan tanah dalam pengembangan pariwisata di Bali berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku?

⁷ BPS Provinsi Bali, *Buku Statistik Daerah Provinsi Bali 2018*, hlm. 29; <https://bali.bps.go.id/publication/download.html?>

B. Metode Kajian

Kajian ini termasuk kajian hukum doktrinal, karena yang dikaji adalah kaidah peraturan perundang-undangan menurut doktrin aliran positivisme dalam ilmu hukum⁸. 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 primer⁹, 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 berlaku¹⁰.

⁸ Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2002, hlm. 160-169.

⁹ Peter Mahmud, Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2010, hlm. 141-166

¹⁰ 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.

C. Hasil Kajian dan 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 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.¹¹ 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 di daftarkan 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-pakaikan kepada usaha

149-152; B. Arief Sidharta, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Bandung, Rafika Aditama, 2009, hlm. 55-57.

¹¹ 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.

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.¹²

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-besar 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 .
- 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,¹³ 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.

¹² Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi Politik*, Yogyakarta: Kerjasama HuMa dan Magister Hukum UGM, 2007. hlm. 173.

¹³ FX. Sumarja, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur Bersasaranakan Bangun Guna Serah*, Jurnal Ilmiah Pertanahan PPPM-STPN "Bhumi", Nomor 40 Tahun 13, Oktober 2014.,hlm. 491-503.

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)¹⁴

Merujuk ketentuan Pasal 41 ayat (1) UUPA¹⁵ yang mengatur pengertian hak pakai, bahwa Hak Pakai dapat diberikan di atas HM¹⁶. Pembebanan hak pakai atas HM harus dibuatkan Akta PPAT dan wajib didaftarkan ke Kantor Pertanahan.¹⁷ 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 petani-petani di Bali berinvestasi di bidang agrowisata, atau jika tidak memiliki modal dan tidak dapat mengusahakan sendiri bisa dikerjasamakan dengan

¹⁴ FX. Sumarja, *Hukum Pendaftaran Tanah, edisi Revisi*, Penerbit Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2015, hlm. 81.

¹⁵ 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.

¹⁶ Maria SW. Sumardjono, *Semangat Konstitusi dan Alokasi yang Adil atas Sumberdaya Alam*, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 2014. hlm. 103.

¹⁷ Pasal 44 ayat (1) PP 24/1997

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) UUPA¹⁸ 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.

Pengoptimalan pemanfaatan tanah bagi perorangan/kelompok orang atau badan hukum privat (swasta) secara ringkas dapat disimak tabel 1 berikut:

Tabel 1. Skema Pengoptimalan 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.¹⁹ Itulah salah satu wujud memberdayakan pemegang hak atas tanah, tanpa kehilangan tanahnya.

Sementara itu, pengoptimalan pemanfaatan tanah bagi badan hukum publik, seperti telah disinggung di atas bisa dilakukan dengan 6 (enam) cara. Pemanfaatan Barang Milik Negara yang dilakukan dengan mitra swasta selain Bangun Guna Serah

¹⁸ 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.

¹⁹ Maria, SW. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2007, hlm 35-38

(BGS), yaitu Bangun Serah Guna (BSG), Sewa, Pinjam Pakai, Kerja Sama Pemanfaatan (KSP), dan Kerja sama penyediaan infrastruktur (KSPI).

Pada kesempatan ini pembahasan pemanfaatan tanah bagi badan hukum publik tidak menyeluruh, terbatas pada BGS/BSG, mengingat skema ini yang paling cocok dapat dipakai baik oleh swasta/badan hukum publik. Skema BGS/BSG akan dibandingkan dengan skema KSPI. Secara ringkas dapat diperhatikan tabel 2 berikut.

Tabel 2. Pembeda Pengoptimalan Pemanfaatan BMN/D (Tanah) Melalui Skema BGS/BSG dengan KSPI²⁰

Isu	BGS/BSG Berdasar PP No. 27 Tahun 2014, dan Permenkeu No. 78/PMK.06/2014	KSPI Berdasar PP No. 27 Tahun 2014, Permenkeu No. 78/PMK.06/2014, dan Perpres No. 67 Tahun 2005 dengan perubahan-perubahannya.
Dasar Pertimbangan	<ul style="list-style-type: none"> - memerlukan bangunan dan fasilitas bagi penyelenggaraan pemerintahan negara/ daerah untuk kepentingan pelayanan umum dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi; - tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dana dalam APBN/D untuk penyediaan bangunan dan fasilitas tersebut 	<ul style="list-style-type: none"> - dalam rangka kepentingan umum dan/ atau penyediaan infrastruktur guna mendukung tugas dan fungsi pemerintahan; - tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dana dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk penyediaan infrastruktur; - termasuk dalam daftar prioritas proyek program penyediaan infrastruktur yang ditetapkan pemerintah.
Larangan Menjaminkan	<ul style="list-style-type: none"> - dilarang menjaminkan, menggadaikan, atau memindahtangankan: 1) tanah yang menjadi objek BGS/BSG; 2) hasil BGS yang digunakan langsung untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Pemerintah Pusat/Daerah; 3) hasil BSG. 	<ul style="list-style-type: none"> - dilarang menjaminkan, menggadaikan, atau memindahtangankan BMN yang menjadi objek KSPI
Berakhirnya Perjanjian	<ul style="list-style-type: none"> - Serah terima objek BGS/BSG dilakukan paling lambat pada saat berakhirnya jangka waktu BGS/BSG dan dituangkan dalam berita acara serah terima. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mitra KSPI harus menyerahkan objek KSPI dan barang hasil KSPI kepada pemerintah pada saat berakhirnya jangka waktu KSPI sesuai perjanjian.
Penyerahan Objek Perjanjian	<ul style="list-style-type: none"> - Gedung, bangunan, sarana dan fasilitas menjadi BMN sejak diserahkan kepada pemerintah sesuai perjanjian atau pada saat berakhirnya perjanjian. 	<ul style="list-style-type: none"> - Barang hasil KSPI menjadi BMN sejak diserahkan kepada pemerintah sesuai perjanjian. - Ada juga yang tanpa pengalihan aset, tergantung perjanjian.
Mitra Pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> - Pihak yang dapat menjadi mitra BGS/BSG meliputi: a) Badan Usaha Milik Negara; b) Badan Usaha Milik Daerah; c) Swasta kecuali perorangan; d) Badan Hukum lainnya 	<ul style="list-style-type: none"> - Pihak yang dapat menjadi mitra KSPI terdiri atas: a) Perseroan Terbatas; b) Badan Usaha Milik Negara; c) Badan Usaha Milik Daerah; d) koperasi.
Jangka Waktu	<ul style="list-style-type: none"> - Jangka waktu BGS/BSG paling lama 30 (tiga puluh) tahun terhitung sejak perjanjian ditandatangani, dan tidak dapat diperpanjang 	<ul style="list-style-type: none"> - Jangka waktu KSPI paling lama 50 (lima puluh) tahun dan dapat diperpanjang.
Pembiayaan	--	<ul style="list-style-type: none"> - Perlu dukungan dana tunai infrastruktur dari pemerintah.
Status Hak Atas Tanah	<ul style="list-style-type: none"> - Hak Pakai - Hak Pengelolaan 	<ul style="list-style-type: none"> - Hak Pakai - Hak Pengelolaan
Bentuk Perjanjian Pemanfaatan	<ul style="list-style-type: none"> - Tertulis 	<ul style="list-style-type: none"> - Tertulis

²⁰ FX. Sumarja, *Larangan Pengasingan Tanah dan Peluang Investasi Asing di Indonesia*, Prosiding Seminar Nasional, Peluang dan Tantangan Menghadapi Masyarakat Ekonomi Asean (MEA) Perspektif Hukum dan Perlindungan Sumber Daya Laut, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 25 April 2015., hlm. 210.

Menyimak isi tabel 2 dapat diketahui bahwa perbedaan skema antara BGS/BSG dengan KSPI, didasari oleh: status wilayah pemerintahan (pusat dan/atau daerah), jangka waktu, perpanjangan jangka waktu pemanfaatan BMN, jaminan utang terhadap hasil pemanfaatan BMN, alih teknologi, dukungan finansial dari pemerintah, dan status hak atas tanah. Berdasarkan skema tabel 2 dilakukan penilaian dari sisi kemanfaatannya bagi Pemerintah, dapat dilihat tabel 3 berikut:

Tabel 3. Nilai Kemanfaatan Bagi Pemerintah dalam BGS/BSG & KSPI²¹

No.	Status	BGS/BSG	KSPI
1	Pembangunan untuk Pemerintah Pusat & Daerah	Ya (+)	Ya/tidak (-)
2	Jaminan utang	Ya/tidak (+/-)	Tidak (+)
3	Jangka waktunya lama	Tidak (+)	Ya (-)
4	Perpanjangan jangka waktu	Tidak (+)	Ya (-)
5	Alih teknologi	Ya (+)	Ya/tidak (+/-)
6	Dukungan finansial dari Pemerintah	Tidak (+)	Ya/tidak (+/-)
7	Status hak atas tanah	Ya (+)	Ya (+)

Tabel 3 menunjukkan bahwa perjanjian kerjasama pemanfaatan tanah dengan skema BGS/BSG lebih baik dibandingkan KSPI. Artinya BGS/BSG lebih bermanfaat bagi Pemerintah. Sebagai alasan dengan memperhatikan tabel 3 adalah:

Pertama, dari sisi jangka waktu BGS/BSG sejalan dengan ketentuan UUPA, tidak melampaui kepatutan dan kepastian hukum yang ditentukan UUPA.

Kedua, Pemerintah lebih cepat mendapatkan alih teknologi, karena tidak ada perpanjangan jangka waktu kerjasama pemanfaatan. Hal demikian terjadi juga pada pembangunan dan pengelolaan bendungan sungai Syehan di Negara Turki bekerjasama dengan Kumugai Kigumi dari Jepang sebagai cikal bakal BGS, cukup dengan 26 tahun masa pengelolaan, dan lima tahun masa pembangunannya.

Ketiga, Pemerintah tidak perlu menyediakan dana untuk menstimulasi pihak swasta dalam pembangunan infrastruktur kecuali penyediaan tanah dan fasilitas kemudahan perizinan.²²

²¹ *Ibid...* hlm. 211

²² FX. Sumarja, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur Bersarakan Bangun Guna Serah*, Jurnal Ilmiah Pertanahan PPPM-STPN "Bhumi", Nomor 40 Tahun 13, Oktober 2014., hlm. 495.

D. Simpulan

Sejalan dengan tema seminar, maka bentuk pengoptimalan pemanfaatan tanah untuk Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan di Bali yang paling memungkinkan dengan menghindari jual beli tanah (peralihan hak atas tanah) adalah:

- 1) Bagi perorangan/kelompok/badan hukum swasta menggunakan skema pembebanan HGB, Hak Pakai, Hak Sewa untuk Bangunan atas HM tanah non-pertanian, dan Hak Pakai atas HM tanah pertanian, serta dapat menggunakan skema Bangun Guna Serah (BGS).
- 2) Bagi badan hukum publik menggunakan skema Bangun Guna Serah.

E. Referensi

- BPS Provinsi Bali , *Laporan Bulanan, Data Sosial Ekonomi*, September 2018
- BPS Provinsi Bali, *Buku Statistik Daerah Provinsi Bali 2018*
- 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 kefilsafatan dan sifat keilmuan ilmu hukum sebagai landasan pengembangan ilmu hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2000
- Sidharta, B. Arief, *Meuwissen Tentang Pengembanan 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 Bersarakan 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. *Larangan Pengasingan Tanah dan Peluang Investasi Asing di Indonesia*, Prosiding Seminar Nasional, Peluang dan Tantangan Menghadapi Masyarakat Ekonomi Asean (MEA) Perspektif Hukum dan Perlindungan Sumber Daya Laut, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 25 April 2015.
- Wignyosoebroto, Soetandyo, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2002
- <http://www.balipost.com/news/2018/08/07/52345/Semester-I-2018,Ekonomi-Bali>
- <https://bali.bps.go.id/publication/download.html?>
- <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)