

**PENGATURAN ZONA NILAI TANAH SEBAGAI DASAR PENILAIAN TANAH OLEH
BADAN PERTANAHAN NASIONAL**

*THE REGULATION OF LAND VALUE ZONE AS A BASIS OF LAND ASSESSMENT BY NATIONAL
LAND AGENCY*

Hawin Narindra*, Iwan Permadi, Sudarsono

Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum
Universitas Brawijaya
Jalan MT. Haryono Nomor 169, Malang 65144 Indonesia

INFO ARTIKEL

Riwayat Artikel:

Diterima : 17 September 2019
Disetujui : 09 Juni 2020

Keywords:

land value zone, legal vacuum,
national land agency

Kata Kunci:

zona nilai tanah, kekosongan
hukum, badan pertanahan nasional

***) Korespondensi:**

E-mail: hawinnarindra@gmail.com

Abstract: this study discussed the arrangement of the land value zone as the basis for a fair land valuation by the National Land Agency. The National Land Agency as an extension of the non-departmental government had the authority to regulate and carry out the allotment of land. This study used a normative juridical approach to address the legal problems encountered. The method used legislation and conceptual approaches. The results showed that the land value zone could be used as a basis for a fair land valuation by the National Land Agency. However, at present, there were no specific legal regulations governing land value zones which result in a vacuum and legal uncertainty so that regulations were needed that govern the operation of Land Value Zones. Legislation that was considered ideal was a ministerial regulation made by the Ministry of Agriculture and Spatial Planning/National Land Agency.

Abstrak: kajian ini membahas pengaturan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian tanah yang berkeadilan oleh Badan Pertanahan Nasional. Badan Pertanahan Nasional sebagai kepanjangan tangan pemerintah non departemen memiliki wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan tanah. Penulisan artikel ini menggunakan pendekatan yuridis normatif untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi. Adapun metode yang digunakan dalam penulisan artikel ini ialah melalui pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep. Hasil kajian menunjukkan Zona Nilai Tanah dapat dijadikan sebagai dasar penilaian tanah yang berkeadilan oleh Badan Pertanahan Nasional. Akan tetapi, saat ini belum ada peraturan hukum yang mengatur mengenai Zona Nilai Tanah secara khusus dan spesifik sehingga mengakibatkan kekosongan dan ketidakpastian hukum. Maka dari itu, diperlukan peraturan yang mengatur penyelenggaraan Zona Nilai Tanah. Peraturan perundang-undangan yang dinilai ideal adalah peraturan menteri yang dibuat oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

PENDAHULUAN

Tanah merupakan bagian dari permukaan bumi yang berperan penting dalam kehidupan makhluk hidup. Manusia menggunakan tanah untuk melakukan seluruh aktivitas kehidupan

termasuk pemenuhan kebutuhan primer yang meliputi, sandang, pangan, dan papan. Pada konsep negara, tanah memiliki aspek multidimensi sebab berkaitan dengan aspek ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum, serta pertahanan dan keamanan

(Rejekiingsih, 2016). Tanah digunakan untuk modal pembangunan yang bertujuan menjamin kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Ketersediaan tanah sebagai bagian dari sumber daya alam bangsa Indonesia membawa konsekuensi logis adanya proses pemanfaatan oleh setiap warga negara. Kekayaan alam tersebut seharusnya digunakan secara berkeadilan sehingga dapat dijangkau oleh masing-masing individu. Secara yuridis konstitusional, bangsa Indonesia berupaya menjamin pemanfaatan sumber daya alam yang berkeadilan melalui amanat Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI 1945. Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI 1945 tersebut bertujuan untuk memberi jaminan terwujudnya kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia (Ruslina, 2012). Untuk mewujudkan kemakmuran, sumber daya alam dikuasai oleh negara.

Bentuk penguasaan negara atas sumber daya alam di Indonesia secara substansi telah diatur pada Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Dasar-Dasar dan Ketentuan-Ketentuan Pokok Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Pasal tersebut menyebutkan bahwa hak menguasai dari negara untuk menjamin terlaksananya Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI 1945 ialah: (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa; (b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa. Ketiga hak yang dimiliki oleh negara diartikan sebagai suatu kewenangan untuk menciptakan regulasi yang berisi aturan mengikat dibidang pertanahan yang harus ditaati oleh setiap warga negara.

Negara sebagai pemangku kebijakan juga menciptakan produk hukum melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 untuk menjalankan tugas penyelenggaraan urusan pemerintahan dibidang agraria/pertanahan dan tata ruang. Guna menjalankan tugas tersebut negara memberikan kewenangan pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, yang dalam perkembangannya sektor agraria dan tata ruang diurus oleh Kementerian Agraria dan

Tata Ruang (ATR), sedangkan sektor pertanahan diurus oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga pemerintah non departemen yang dipimpin oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional (Djohan, 2015). Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 salah satu fungsi Badan Pertanahan Nasional adalah melakukan perumusan dan pelaksanaan kebijakan penilaian tanah di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia (Ardani, 2019). Unit kerja Badan Pertanahan Nasional di tingkat provinsi disebut Kantor Wilayah (Kanwil), sedangkan di tingkat kabupaten/kota disebut Kantor Pertanahan (Kantah). Keberadaan unit kerja tersebut memiliki tugas salah satunya membuat Zona Nilai Tanah.

Zona Nilai Tanah adalah kumpulan area yang terdiri atas beberapa bidang tanah dengan nilai tanah yang relatif sama dan batasannya bersifat imajiner atau nyata sesuai dengan penggunaan tanahnya (Novita, Subiyanto, & Wijaya, 2015). Pasal 16 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 128 Tahun 2015 menyebutkan bahwa Zona Nilai Tanah merupakan nilai tanah (*market value*) yang ditetapkan Badan Pertanahan Nasional.

Sifat tanah yang langka dan terbatas serta bersentuhan dengan kebutuhan dasar setiap manusia mengakibatkan diperlukannya kebijakan pertanahan yang dirasakan adil untuk semua pihak (Soemarjono, 2001). Kendati demikian, permasalahan yang terjadi ialah sejauh ini tidak terdapat peraturan yang secara khusus dan spesifik mengatur tentang Zona Nilai Tanah. Sebagai lembaga yang berada di bawah Kementerian ATR/BPN, kekosongan hukum terkait Zona Nilai Tanah akan berdampak pada pelaksanaan proses penilaian tanah. Dampak yang mencolok dengan kekosongan hukum tersebut ialah adanya ketidakpastian hukum dan tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh petugas dalam penilaian tanah.

Zona Nilai Tanah dikatakan berpengaruh terhadap Penerimaan Negara Bukan Pajak (Maimanah, Ispriyarso, & Prananingtyas, 2019), karena sebelumnya nilai tanah sebagaimana Pasal 16 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 menggunakan Nilai Jual Objek Pajak sebagai Surat Pemberitahuan Pajak

Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan, yang nilainya terhitung lebih kecil daripada Zona Nilai Tanah. Hal ini berpengaruh terhadap nilai Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Pada praktiknya, seringkali pemohon keberatan dengan adanya Zona Nilai Tanah sebagai dasar penghitungan biaya Penerimaan Negara Bukan Pajak. Adapun faktor yang mempengaruhi sikap keberatan tersebut antara lain: (a) nilai tanah yang diberikan oleh petugas terlalu tinggi, (b) objek satu bidang terletak pada lebih satu zona, (c) *overlay* data peta bidang dan citra tidak sesuai, dan (d) perhitungan nilai tanah/meter pada bangunan atau ruko tidak sesuai dengan kondisi saat ini atau terlalu tinggi.

Oleh karena itu, berdasarkan urgensi permasalahan di atas perlu suatu analisis mengenai pentingnya aturan hukum Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah. Aturan hukum tersebut berbentuk peraturan perundang-undangan yang secara spesifik dan khusus berpengaruh terhadap penilaian atas tanah. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud diharapkan dapat menjadi acuan Badan Pertanahan Nasional dalam menjalankan kewenangannya di sektor pertanahan.

METODE

Pendekatan yang digunakan dalam kajian ini adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi dan dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi (Marzuki, 2005). Pendekatan ini sesuai dengan karakter keilmuan hukum normatif yang mentitikberatkan pada telaah hukum atau kajian hukum (*rechtsboefening*) terhadap hukum positif (Wisnuwardhani, 2010). Kajian ini menggunakan dua metode yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*) untuk mendeskripsikan dan menganalisis permasalahan terkait pengaturan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah oleh Badan Pertanahan Nasional atas kekosongan hukum mengenai Zona Nilai Tanah tersebut.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Zona Nilai Tanah Sebagai Dasar Penilaian Tanah oleh Badan Pertanahan Nasional

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Sebagai negara hukum membawa konsekuensi adanya supremasi hukum. Seluruh aspek dalam kehidupan kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan serta pemerintahan harus berdasarkan atas hukum positif yang berlaku. Demi terciptanya tatanan masyarakat yang taat pada hukum dibutuhkan tatanan yang tertib dibidang peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintahan yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum.

Sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia melalui Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan secara hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pada Pasal 8 ayat (1) dan (2) membuka kemungkinan adanya peraturan perundang-undangan lainnya yang ditetapkan oleh pimpinan lembaga atau badan negara, misalnya Peraturan Menteri yang telah diakui dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangannya.

Zona Nilai Tanah bertujuan untuk mengidentifikasi nilai tanah dengan menentukan secara jelas batas-batas kepemilikan hak atas tanah dalam bentuk sketsa/peta yang selanjutnya diterapkan sebagai penentu Penerimaan Negara Bukan Pajak (Maimanah, Ispriyarso, & Prananingtyas, 2019). Sebagai bentuk pelayanan kepada masyarakat mengenai jaminan kepastian hukum dalam pelayanan pertanahan, adanya Zona Nilai Tanah tidak memiliki landasan yuridis yang secara khusus mengatur ketentuan tersebut sebagaimana amanat Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 di atas.

Secara umum adanya Zona Nilai Tanah diatur dalam berbagai peraturan hukum. Pertama, Pasal 16 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Kedua, Pasal 459 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Ketiga, Pasal 24 ayat (3) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan. Keempat, Pasal 52 ayat (1) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.

Pasal 16 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional menyebutkan bahwa "Nilai harga tanah berdasarkan nilai pasar (*market value*) yang ditetapkan oleh Kementerian ATR/BPN melalui peta Zona Nilai Tanah yang disetujui oleh kepala Kantor Pertanahan pada tahun berkenaan". Pada pasal ini juga menjelaskan penghitungan biaya yang harus dikeluarkan masyarakat berdasarkan nilai Zona Nilai Tanah per meter persegi. Sedangkan, pada Pasal 459 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 8 Tahun 2015, Pasal 24 ayat (3) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 38 Tahun 2016, dan Pasal 52 ayat (1) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 38 Tahun 2016 hanya menyinggung tugas Badan Pertanahan Nasional mengenai Zona Nilai Tanah.

Sebagai lembaga yang bertugas dalam bidang tata ruang, agraria, dan pertanahan, sumber kewenangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional merupakan sumber kewenangan atribusi. Kewenangan atribusi bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Organ pemerintahan mendapat kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Kewenangan adalah kekuasaan yang berdasar pada hukum, disamping terdapat kekuasaan yang tidak berasal dari hukum (Bakrie, 2007). Terkait persoalan atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan

wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern, pelaksanaan wewenang diatribusikan sepenuhnya pada penerima wewenang (Sinamo, 2010). Kewenangan ialah kekuasaan formal, yakni kekuasaan yang berasal dari posisi individu yang diberikan oleh undang-undang.

Badan Pertanahan Nasional yang merupakan sub bagian dari kewenangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional memiliki fungsi untuk melakukan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pertanahan; merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan; perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah; serta pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan Badan Pertanahan Nasional (Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2015). Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga pemerintahan yang mengurus di bidang pertanahan memiliki kewenangan utama untuk membuat dan menentukan nilai harga tanah yang terdapat di wilayah Republik Indonesia.

Dilihat dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria hingga peraturan perundang-undangan di bawahnya mengamanatkan negara dalam hal ini pemerintah untuk menjalankan undang-undang tersebut, sehingga pemerintah memberikan kewenangan secara atributif kepada Badan Pertanahan Nasional. Pemberian kewenangan atribusi kepada Badan Pertanahan Nasional ialah sebagai pembantu presiden dalam menjalankan tugas pemerintahan untuk mengurus yang berkaitan dengan pertanahan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria kemudian diejawantahkan oleh pemerintah melalui aturan-peraturan yang diperlukan untuk menjalankan perintah dari undang-undang tersebut.

Hal yang perlu diperhatikan dalam penilaian tanah adalah pendaftaran dan penilaian tanah yang tepat. Khusus untuk penilaian tanah harus dilakukan secara sama atau mendekati nilai nyata dari aset tertentu masyarakat, sehingga akan menjadi unsur pembantu berjalannya roda perekonomian yang baik (Siregar, 2007). Guna mencapai tujuan tersebut, kebijakan penilaian tanah yang dilakukan oleh

Badan Pertanahan Nasional seharusnya dikelola dengan memperhatikan prinsip yang berkeadilan.

Wewenang Penilai Pertanahan tidak hanya terbatas menilai harga tanah (permukaan tanah) tetapi juga meliputi penilaian terhadap harga/nilai ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai (Rongiyati, 2012). Berdasarkan struktur organisasi pada Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Direktorat Penilaian Tanah beserta dengan jajaran di bawahnya mempunyai fungsi untuk merumuskan kebijakan dan membuat norma serta prosedur dalam penilaian tanah.

Pada Direktorat Penilaian Tanah terdapat sub direktorat yang secara khusus berfungsi sebagai pembuat Zona Nilai Tanah. Kantor wilayah dan kantor pertanahan memiliki fungsi yang sama dengan Badan Pertanahan Nasional. Pasal 24 ayat (3) menjelaskan bahwa Seksi Penilaian Tanah mempunyai tugas untuk melakukan pelaksanaan penilaian tanah dan kerja sama dalam pembuatan peta serta pengelolaan informasi berbasis data Zona Nilai Tanah. Kantor Pertanahan juga memiliki fungsi yang sama seperti yang dinyatakan dalam Pasal 52 ayat (1) bahwa sub seksi Pemanfaatan Tanah Pemerintah dan Penilaian Tanah mempunyai tugas untuk melakukan pembuatan dan pemutakhiran peta tersebut. Oleh karena itu, keduanya bekerja sama dengan instansi-instansi terkait peta Zona Nilai Tanah.

Akibat Hukum dari Tidak Diaturinya Secara Khusus Mengenai Zona Nilai Tanah Sebagai Dasar Penilaian Harga Tanah oleh Badan Pertanahan Nasional

Sebagai negara hukum, Indonesia menjunjung tinggi adanya supremasi hukum yang membawa konsekuensi bahwa setiap tindakan yang dilakukan oleh warga negara termasuk pemerintah (seluruh organ dari negara) harus berdasar pada hukum positif yang berlaku. Hukum berfungsi menertibkan dan mengatur dalam masyarakat serta menyelesaikan masalah yang timbul dalam kehidupan bernegara (Hariri, 2012). Artinya segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan

hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum sehingga dapat mencerminkan keadilan bagi warga negara (Hakim, 2011). Negara yang berlandaskan atas hukum dan keadilan tentu harus menjamin pemenuhan hak-hak setiap warga negara.

Pelaksanaan praktik hukum dikehidupan sehari-hari membutuhkan perangkat-perangkat hukum untuk mengatur kebijakan. Suatu kebijakan pemerintah seharusnya diatur dengan perangkat-perangkat hukum berupa peraturan perundang-undangan yang selaras, dinamis, dan konkret. Peraturan perundang-undangan harus secara tegas, jelas, serta tidak boleh memiliki lebih dari satu tafsir agar tidak menimbulkan kekacauan dalam melaksanakan peraturan tersebut. Selain itu, peraturan perundang-undangan harus mengatur secara jelas agar tidak terjadi kekosongan hukum terhadapnya.

Badan Pertanahan Nasional seperti telah dijelaskan sebelumnya memiliki kewenangan untuk melakukan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan dibidang pertanahan serta memberi dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungannya. Tidak adanya suatu peraturan hukum yang secara khusus dan spesifik mengenai Zona Nilai Tanah akan berakibat pada pelaksanaan kebijakan. Radburuch berpendapat bahwa terdapat tiga tujuan hukum yaitu, keadilan (*gerechtigheit*), kemanfaatan (*zweckmaeszigkeit*), dan kepastian hukum atau *rechtssicherheit* (Ali, 2002). Dengan tidak diaturnya peraturan mengenai Zona Nilai Tanah secara spesifik dan khusus mencerminkan tidak terpenuhinya tujuan hukum.

Kepastian hukum memberikan perlindungan terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti terjadi adanya ketertiban dalam masyarakat dan juga dari pemerintah. Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum dikatakan sebagai bagian dari upaya keadilan. Selain itu, hukum berfungsi sebagai sarana untuk melindungi hak dan kewajiban subjek hukum tersebut (Permadi, 2016). Hukum diciptakan sebagai suatu sarana untuk menciptakan hak dan kewajiban dari subjek hukum agar subjek hukum dapat menjalankan kewajiban dan mendapatkan haknya secara wajar.

Adanya kebijakan hukum mengenai Zona Nilai Tanah yang menjadi bagian wewenang dari Badan Pertanahan Nasional baik di tingkat nasional maupun daerah seharusnya dapat menjamin suatu

kepastian hukum bagi masyarakat. Sebagai bagian dari pemerintahan dan memiliki wewenang, Badan Pertanahan Nasional melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional berhak untuk membuat peraturan yang dibutuhkan demi terciptanya kebijakan Zona Nilai Tanah yang tidak memberatkan warga negara. Apabila dalam menjalankan wewenangnya tidak didasari oleh peraturan perundang-undangan sebagai perwujudan kepastian hukum maka dapat mengakibatkan kekosongan hukum dalam pengaturan dan peluang untuk melakukan tindakan sewenang-wenang menjadi semakin terbuka lebar oleh Badan Pertanahan Nasional.

Tidak terdapatnya peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengenai peraturan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah oleh Badan Pertanahan Nasional mengabaikan pemenuhan kepastian hukum di dalamnya. Akibat hukum yang terjadi adalah Badan Pertanahan Nasional telah mengabaikan amanah dari undang-undang dan mengingkari asas kepastian hukum dalam menjalankan tugasnya sebagaimana dijelaskan sebelumnya, sehingga membuka kemungkinan bahwa Badan Pertanahan Nasional menjalankan tugasnya secara sewenang-wenang tanpa dasar hukum.

Badan Pertanahan Nasional, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya menjalankan kewenangan atribusi. Tampak bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Pemerintah mempunyai kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*) berkaitan dengan upaya meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Pemerintah berhak menciptakan kaidah hukum konkret yang dimaksud guna mewujudkan tujuan peraturan perundang-undangan. Maka, pemerintah tidak hanya melaksanakan perintah itu sendiri.

Pemerintah sebagai organ yang menjalankan setiap kebijakan dari negara mempunyai hak yang sangat besar atau kekuasaan yang sangat besar terhadap sumber daya alam sehingga perlu dibuat suatu batasan-batasan kepada negara dalam hal ini pemerintah agar tidak sewenang-wenang dalam

menjalankan haknya berdasarkan kewenangan tersebut. Teori positivisme hukum yang berlaku adalah hukum tertulis, sehingga dapat dikatakan bahwa batasan bagi pemerintah tercantum dalam peraturan perundang-undangan (Sudiyana & Suswoto, 2018). Sebagai lembaga pemerintah non departemen, Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya tunduk pada Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan bahwa dalam menyelenggarakan administrasi pemerintahan berdasarkan pada asas legalitas, asas perlindungan terhadap hak asasi manusia, dan asas umum pemerintahan yang baik. Sebagai negara hukum, sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 legalitas adalah asas yang utama dalam negara hukum selain asas perlindungan kebebasan dan hak asasi manusia.

Asas legalitas dalam konteks administrasi negara hanya berkaitan dengan usaha melawan hak raja-raja untuk memungut pajak dari rakyat. Sekarang pengertian asas tersebut meluas hingga terkait dengan semua wewenang dari aparat pemerintahan. Dengan asas legalitas berarti tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka aparat pemerintah itu tidak memiliki wewenang yang dapat memengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum masyarakat.

Asas legalitas mengandung arti bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintah mengedepankan dasar hukum dari sebuah keputusan dan/atau tindakan yang dibuat oleh badan/atau pejabat pemerintahan. Terjadinya kekosongan hukum mengenai pengaturan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah oleh BPN menimbulkan kekosongan hukum. Akibatnya, kekosongan hukum tersebut akan berpengaruh terhadap pelanggaran asas legalitas yang berlaku di hukum administrasi negara.

Pengaturan yang Ideal Mengenai Penilaian Harga Tanah oleh Badan Pertanahan Nasional

Tidak terdapat aturan yang mengatur Zona Nilai Tanah yang menjadi bagian kewenangan dari Badan Pertanahan Nasional membuka kemungkinan

adanya kekosongan hukum yang berisiko pada pelanggaran hukum. Praktiknya penilaian harga tanah oleh Badan Pertanahan Nasional dilakukan berdasarkan pada peta Zona Nilai Tanah yang dibuat oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dengan Kantor Wilayah di tingkat provinsi.

Berdasarkan Standar Operasional Prosedur Internal Badan Pertanahan Nasional, penilaian harga tanah dalam peta Zona Nilai Tanah didasarkan atas kajian petugas. Mengenai penilaian harga tanah, sejatinya tidak hanya dilakukan Badan Pertanahan Nasional sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa Badan Pertanahan Nasional memiliki wewenang untuk melakukan kebijakan dibidang pertanahan yang salah satu tugasnya membuat dan menentukan nilai harga tanah.

Badan Pendapatan Daerah juga melakukan dan menerapkan penilaian harga tanah. Badan Pendapatan Daerah melakukan penilaian harga tanah untuk menentukan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Bea tersebut merupakan salah satu objek atau pajak terutang dari pihak yang memperoleh hak atas suatu objek berupa tanah dan atau beserta bangunan yang harus dibayar agar surat keputusan pemberian hak atau risalah lelang dapat dibuat. Penetapan BPHTB ini melibatkan peran pemerintah daerah kota/kabupaten yang bersangkutan. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan hanya mengatur dan memberi batasan maksimal 5%. Pemungutan pajak dari BPHTB untuk jual beli adalah harga transaksi. Penghitungan BPHTB menurut Pasal 89 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dihitung dengan rumusan $BPHTB = 5\% \times (NJOP - NPOPTKP)$. Besaran BPHTB terutang adalah harga transaksi atau nilai pasar dikurangi NPOPTKP dikalikan dengan tarif yang didasarkan atau ditetapkan peraturan daerah maksimal 5%.

Pengenaan Pajak BPHTB dan dasar penilaian nilai tanah berdasar pada nilai pasar yang ditetapkan oleh Badan Pendapatan Daerah di kota atau kabupaten. Dalam hal ini menggunakan dasar hukum dari Peraturan Gubernur dan juga peraturan Walikota atau Bupati. Peraturan tersebut berdasarkan dari peraturan setingkat gubernur dan bupati/ walikota, sehingga pelaksanaan di tiap-

tiap kabupaten/kota menjadi berbeda tergantung peraturan pelaksanaannya. Selain itu, penilaian harga tanah dapat dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional, Badan Pendapatan Daerah, serta Kantor Pajak Pratama.

Kantor Pajak Pratama melakukan penilaian harga tanah untuk Pajak Penghasilan (PPH) Final dari transaksi pengalihan harta berupa tanah dan/atau bangunan. Besaran pajak penghasilan final dari penghasilan transaksi pengalihan harta berupa tanah dan/atau bangunan menurut Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang PPh menyebutkan bahwa pajak yang harus dibayarkan oleh wajib pajak adalah 5%. Jumlah tersebut berasal dari nilai transaksi yang dilakukan oleh penjual dan pembeli. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Pajak Penghasilan Atas Penghasilan Dari Pengalihan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan, dan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Atas Tanah dan/atau Bangunan Beserta Perubahannya, Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa besarnya pajak penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan adalah sebesar 2.5% dari jumlah bruto nilai pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan.

Berbeda dengan Pajak BPHTB yang ditetapkan oleh Badan Pendapatan Daerah, nilai tanah dari jumlah bruto pengalihan hak atas tanah tersebut ditentukan oleh verifikasi oleh petugas Kantor Pajak Pratama tetapi mengikuti hasil verifikasi oleh Badan Pendapatan Daerah. Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa masing-masing instansi memiliki cara masing-masing dalam penilaian harga tanah tersebut. Akan tetapi, pada penilaian harga tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional tidak memiliki mekanisme yang diatur berdasarkan peraturan yang berlaku sesuai peraturan perundang-undangan sebagaimana mestinya. Seburuk-buruknya peraturan adalah peraturan yang tidak diatur, jadi dalam penilaian harga tanah dapat disimpulkan bahwa Badan Pertanahan Nasional tidak memiliki dasar hukum atas penilaian harga tanah menggunakan Zona Nilai Tanah.

Aturan hukum dibuat bertujuan untuk kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Demikian pula dengan aturan hukum mengenai Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian tanah oleh Badan Pertanahan Nasional yang bertujuan untuk mencapai kepastian

hukum dan *guidance* bagi Badan Pertanahan Nasional yang menjalankan wewenangnya dengan berlandaskan asas kesederhanaan, cepat, lancar, adil, merata, terbuka, dan akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia sesuai dengan amanat Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Untuk mencapai tujuan tersebut harus dibuat peraturan perundang-undangan yang tepat sehingga menjadi selaras dengan peraturan yang telah ada dan saling melengkapi agar tidak terjadi kekosongan hukum yang dapat mengakibatkan tindakan sewenang-wenang dari penyelenggara negara dalam hal ini penyelenggara negara di bidang pertanahan adalah Badan Pertanahan Nasional. Peraturan perundang-undangan yang baik harus dibentuk dengan berdasar kepada pedoman pembentukan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, perlu memperhatikan aturan hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan karena BPN merupakan bagian dari administrasi pemerintahan.

Guna mengisi kekosongan hukum dan menjamin adanya kepastian hukum mengenai Zona Nilai Tanah, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional membuat aturan berupa aturan setingkat Peraturan Menteri sebagai payung hukum bagi Badan Pertanahan Nasional. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa peraturan menteri diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pasal 8 ayat (1) dan ayat (2). Peraturan menteri sebagai salah satu instrumen hukum masih diperlukan dalam rangka penyelenggaraan negara. Keberadaan peraturan menteri diperlukan untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya yang secara tegas memerintahkan atau mendelegasikan.

Peraturan menteri yang dapat dibuat oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional mengenai Zona Nilai Tanah harus memuat pedoman atau ketentuan yang dipakai sebagai tatanan untuk menyelenggarakan

pemerintahan, dalam hal ini penyelenggaraan Zona Nilai Tanah. Standar atau acuan tersebut digunakan sebagai patokan dalam penyelenggaraan Zona Nilai Tanah sebagai objek pengaturan, ukuran yang digunakan untuk dasar penyelenggaraan Zona Nilai Tanah, serta pelaksanaan teknis yang memuat pengaturan rinci yang bersifat teknis dalam rangka melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

SIMPULAN

Zona Nilai Tanah dapat dijadikan sebagai dasar penilaian tanah yang berkeadilan oleh Badan Pertanahan Nasional. Akan tetapi, saat ini belum ada peraturan hukum yang mengatur mengenai Zona Nilai Tanah secara khusus dan spesifik sehingga menimbulkan terjadinya kekosongan hukum dan ketidakpastian hukum yang berdampak pada pelanggaran hukum yang memberatkan masyarakat, serta pelanggaran asas legalitas yang berlaku di hukum administrasi negara. Maka dari itu, diperlukan adanya suatu peraturan perundang-undangan yang secara khusus dan spesifik mengatur tentang Zona Nilai Tanah. Peraturan perundang-undangan yang dinilai ideal adalah peraturan menteri yang dapat dibuat oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional mengenai Zona Nilai Tanah yang di dalamnya memuat pedoman atau ketentuan yang dipakai sebagai tatanan untuk menyelenggarakan Zona Nilai Tanah.

DAFTAR RUJUKAN

- Ali, A. (2002). *Menyibak Tabir Hukum*. Jakarta: Gunung Agung.
- Ardani, M. N. (2019). Penyelenggaraan Tertib Administrasi Bidang Pertanahan untuk Menuju Pelaksanaan Kewenangan, Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional. *Administrative Law & Governance Journal*, 2(3), 482-494.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. (2015). *Hak Menguasai Negara di Bidang Pertanahan*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- Bakrie, M. (2007). *Hak Menguasai Tanah oleh Negara (Paradigma Baru untuk Reformasi Agraria)*. Yogyakarta: Citra Media.
- Djohan, M. (2015). Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional dalam Pendaftaran Tanah. *Pranata Hukum Jurnal Ilmu Hukum*,

- 10(1), 62-72.
- Hakim, A. A. (2011). *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hariri, W. M. (2012). *Pengantar Ilmu Hukum*. Bandung: Pustaka Setia.
- Maimanah, Z. A., Ispriyarso, B., & Prananingtyas, P. (2019). Pemanfaatan Dokumen Zona Nilai Tanah (ZNT) Sebagai Dasar Pemungutan Penerimaan Negara Bukan Pajak. *Notarius Jurnal Studi Kenotariatan*, 12(1), 339-340.
- Marzuki. (2005). *Metodologi Riset*. Yogyakarta: Ekonisia.
- Novita, A., Subiyanto, S. & Wijaya, A. P. (2015). Pemetaan Zona Nilai Tanah untuk Menentukan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) Menggunakan Sistem Informasi Geografis di Kecamatan Pedurungan, Kota Semarang. *Jurnal Geodesi UNDIP*, 4(1), 160-171.
- Permadi, I. (2012). Kedudukan Badan Hukum Asing dalam Pemilikan Tanah di Indonesia. *Wacana*, 15(4), 40-48.
- Permadi, I. (2016). Perlindungan Hukum terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda dengan Cara Iktikad Baik Demi Kepastian hukum, *Yusticia Jurnal Hukum*, 5(2), 448-467.
- Rejekiingsih, T. (2016). Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan dari Teori, Yuridis dan Penerapannya di Indonesia). *Yustisia*, 5(2), 298-325.
- Rongiyati, S. (2012). Eksistensi Lembaga Penilai Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum. *Negara Hukum*, 3(1), 1-19.
- Ruslina, E. (2012). Makna Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 9(1), 31-40.
- Sinamo, N. (2010). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Jala Permata Aksara.
- Siregar, H. (November 2007). *Politik dan Kebijakan Penilaian Tanah dan Aset Pertanahan*. Disajikan dalam Workshop Nasional Politik, Arah, dan Kebijakan Penilaian Tanah dan Aset Pertanahan, Jakarta.
- Soemarjono, M.S. (2001). *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas.
- Sudiyana., & Suswoto. (2018). Kajian Kritis terhadap Teori Positivisme Hukum dalam Mencari Keadilan Substantif. *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum QISTIE*, 11(1), 111-120.
- Wisnuwardhani, D. A. (2010). *Perlindungan Hukum terhadap Tanah Aset Negara dalam Penguasaan Kementerian Pertahanan Republik Indonesia* (Disertasi Tidak Diterbitkan). Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.