

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

¹Bahmid, ²Rima Arianti Sinurat, ³Jihan Artika

^{1,2,3}Fakultas Hukum Universitas Asahan

Email: bahmid979@gmail.com¹, arianti_rima@yahoo.com², jhn.artk@gmail.com³

ABSTRAK

Penelitian ini mengenai pengaturan Zona Nilai tanah sebagai dasar penilaian tanah oleh Badan Pertanahan Nasional. Badan Pertanahan Nasional sebagai bagian dari pemerintah memiliki wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan tanah, salah satu tugas dan wewenang tersebut adalah mengenai penilaian tanah. Penilaian tanah yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional adalah dengan membuat suatu produk kebijakan berupa Zona Nilai Tanah. Sebagai produk dari lembaga pemerintahan, setiap produk dan atau kebijakan yang dibuat oleh Badan Pertanahan Nasional harus berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pada Zona Nilai tanah ini, tidak ada peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur mengenai Zona Nilai Tanah, akan tetapi pada kenyataannya Zona Nilai Tanah tetap eksis sebagai dasar penilaian tanah oleh Badan Pertanahan Nasional. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian tesis ini adalah penelitian hukum normatif. Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan Perundang-Undangan (*Statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Jenis dan sumber bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan bahan hukum dengan studi perundang-undangan dan studi kepustakaan. Teknik analisa bahan hukum dilakukan dengan engolahan bahan hukum yang diperoleh dilakukan dengan cara deskriptif-analitis. Berdasarkan hasil penelitian, didapat bahwa Badan Pertanahan Nasional dalam menjalankan wewenang untuk penilaian tanah Berdasarkan Zona Nilai Tanah, tidak memiliki dasar hukum, sehingga tidak memiliki kepastian hukum. Perlu dibuat suatu peraturan mengenai Zona Nilai Tanah berupa Peraturan Menteri untuk menjadi dasar hukum dari Zona Nilai Tanah tersebut

Kata Kunci : Kepastian Hukum, Zona Nilai Tanah, BPN

ABSTRACT

As a product of the government agency, any product and/or policy made by the National Farm Agency must be based on legislation. In this Land Value Zone, there are no legislation regulating specifically the Land Values Zone, but in fact, the Land Values Zone still exists as the basis of land assessment by the national Farm Agency. The type of research used in this thesis research is normative law research. The methods used are the Statute approach and the conceptual approach. (conceptual approach). The type and source of legal material consists of primary, secondary and tertiary legal material. The technique of accumulating legal material with the study of laws and library studies. The techniques of analyzing legal material are performed by engulfing the obtained legal material in a descriptive-analytical manner. Based on the results of the research, it was found that the National Agriculture Agency in the exercise of authority for land assessment based on land value zone, has no legal basis, therefore no legal certainty. It is necessary to make a regulation on the Land Value Zone in the form of a Ministerial Regulation to be the legal basis of the Land Valuation Zone.

Keywords: Legal certainty, Land Value Zone, National Farming Authority

I. PENDAHULUAN

Merancang kebijakan pertanahan yang dirasakan adil bagi semua pihak tidak selalu mudah (Permadi 2019). Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa masalah pertanahan pada dasarnya merupakan tantangan yang berkaitan dengan keadilan hal ini karena sifat langka dan terbatasnya tanah, serta merupakan kebutuhan pokok setiap individu (Maria S.W. Sumardjono 2020).

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi dasar hukum untuk kebijakan dan regulasi pertanahan nasional (Urip Santoso 2012), dengan tujuan menjamin kemakmuran bagi rakyat Indonesia (Nurhasan Ismail 2018). Pasal ini memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur sumber daya alam, termasuk tanah, air, dan kekayaan lainnya di bidang pertanahan.

Lebih lanjut pasal 2 ayat (2) UUPA, pemerintah memiliki kewenangan untuk mengatur pertanahan, terutama dalam hal lalu lintas hukum dan pemanfaatan tanah yang diberikan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Salah satu tugas BPN adalah membuat kebijakan penilaian harga tanah menggunakan Zona Nilai Tanah. Zona tersebut adalah peta nilai tanah di suatu daerah yang dimanfaatkan untuk menghitung Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) pada transaksi peralihan hak atas tanah (Setiawati 2010).

Istilah ZNT dapat ditemukan dalam Penjelasan pasal 16 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 128 tahun 2015 Tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku pada Kementerian ATR/BPN, dimana dalam penjelasan pasal tersebut menyebutkan bahwa ZNT merupakan nilai tanah atau market value yang ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional. Surat Edaran BPN Nomor 1/SE-100/I/2013 Tentang Pengenaan Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010, dimana kalimat Zona Nilai Tanah pertama kali disebutkan, Zona Nilai Tanah berdasarkan Surat Edaran Sekertaris Utama BPN Nomor 2/SE-100/I/2015 digunakan sebagai perhitungan Pendapatan Negara bukan Pajak kemudian disebut (PNBP), Pasal 459 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 8 tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian ATR/BPN, dan Pasal 24 ayat (3) dan 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-pasal tersebut berisikan tugas pokok dan fungsi untuk menjalankan pembuatan Zona Nilai Tanah (Novita, A., Subiyanto, S. dan Wijaya 2018).

Dari uraian di atas, terlihat bahwa BPN serius dalam mengembangkan Zona Nilai Tanah (ZNT) sebagai dasar penilaian tanah untuk menghitung PNBP. Namun, permasalahan muncul karena ZNT, sebagai produk BPN, tidak diatur secara khusus dan spesifik. Tidak ada pedoman mengenai definisi ZNT, metode penilaian tanah di dalam ZNT, instrumen yang digunakan untuk menetapkan harga tanah, serta penanganan situasi di mana suatu bidang berada dalam dua atau lebih ZNT dengan nilai tanah yang berbeda. Kementerian ATR/BPN perlu membuat peraturan khusus untuk memberikan panduan kepada petugas yang membuat peta ZNT dan menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut.

Dengan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk menyelidiki lebih lanjut Pengaturan Zona Nilai Tanah guna mencegah kekosongan hukum dan mencapai Kepastian Hukum di bidang pelayanan pertanahan. Berdasarkan uraian tersebut, perumusan masalah penelitian ini adalah: Apa konsekuensi hukum dari tidak adanya regulasi khusus tentang Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah oleh

Badan Pertanahan Nasional, dan bagaimana pengaturan selanjutnya mengenai Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah di Badan Pertanahan Nasional.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian yang dilakukan menggunakan jenis penelitian normatif dan dapat disebut juga dengan penelitian hukum doktrinal. Penelitian hukum normatif berfungsi untuk memberi argumentasi yuridis ketika terjadi kekosongan, kekaburan, dan konflik norma (Peter Mahmud Marzuki 2014). Lebih jauh ini berarti penelitian hukum normatif berperan untuk mempertahankan aspek kritis dari keilmuan hukumnya sebagai ilmu normatif yang sui generis.

Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan Perundang-Undangan (*Statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Jenis dan sumber bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan bahan hukum dengan studi perundang-undangan dan studi kepustakaan. Teknik analisa bahan hukum dilakukan dengan engolahan bahan hukum yang diperoleh dilakukan dengan cara deskriptif-analitis (Soekanto 2018),

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Akibat Hukum Dari Tidak Diaturnya Secara Khusus Mengenai Zona Nilai Tanah Sebagai Dasar Penilaian Harga Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional

Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 menetapkan Indonesia sebagai negara hukum, di mana hukum mengikat setiap tindakan warga negara, termasuk pemerintah (Wawan Muhwan Hariri 2021). Hukum berperan dalam menjaga ketertiban dan menyelesaikan masalah masyarakat. Abdul Aziz berpendapat bahwa negara ini berlandaskan hukum dan keadilan bagi warganya, sehingga setiap tindakan, baik oleh pemerintah maupun warga negara, harus sesuai dengan hukum. Untuk mewujudkan hal tersebut, peraturan-perundang-undangan diperlukan sebagai perangkat hukum yang mengatur kebijakan pemerintah dengan selaras, dinamis, dan konkret (Abdul Aziz Hakim 2019).

Merujuk pada kewenangan, pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undang menyatakan bahwa undang-undang merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat ditetapkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang dan ditetapkan dengan prosedur yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Bertolak pada pasal di atas BPN sebagai layanan pertanahan memegang kewenangan penuh terkait menciptakan aturan khusus, secara BPN sudah memiliki bagian-bagian yang ditugaskan untuk menjalankan fungsi dari Badan Pertanahan Nasional dibidang penilaian tanah selain itu Badan Pertanahan juga sudah memiliki dasar hukum fungsi dari penilaian tanah tersebut

Dengan tidak adanya peraturan yang secara spesifik mengatur Zona Nilai Tanah, mencerminkan ketidakpenuhan terhadap tujuan hukum, yang sebelumnya telah dijelaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum (Nomensen Sinamo 2018). Tujuan hukum, menurut Gustav Radbruch, mencakup tiga ide dasar yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Selain itu, akibat hukum yang terjadi adalah Badan Pertanahan Nasional telah mengabaikan amanah undang-undang dan melanggar asas kepastian hukum dalam menjalankan tugasnya, membuka kemungkinan Badan Pertanahan Nasional menjalankan tugasnya secara sewenang-wenang tanpa dasar hukum (Parlindungam 2019).

B. Pengaturan Kedepan Mengenai Penilaian Harga Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga pemerintah yang berwenang menyusun kebijakan dan menetapkan nilai harga tanah di Indonesia (Hamidi 2020). Pasal 8 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 membuka peluang bagi lembaga negara, termasuk Badan Pertanahan Nasional, untuk membuat peraturan sesuai dengan kewenangan yang diberikan. Namun, terkait Zona Nilai Tanah, tidak ditemukan peraturan khusus dalam hierarki peraturan perundang-undangan di tingkat undang-undang, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, atau peraturan lainnya.

Penilaian harga tanah tidak hanya menjadi kewenangan BPN sebagai bagian dari kebijakan pertanahan (Benhard Limbong 2019), namun juga dilakukan oleh Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) untuk menetapkan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). Selain itu, Kantor Pajak Pratama juga turut melakukan penilaian harga tanah untuk keperluan Pajak Penghasilan Final (Pph) terkait transaksi pengalihan aset berupa tanah dan/atau bangunan (Anastasia Diana dan Lilis Setiawati 2018). Untuk lebih lanjut dapat dilihat tabel berikut:

Tabel 1. Perbandingan Penilaian Harga Tanah Oleh Instansi yang berwenang

	BPN	BAPENDA	KPP
Dasar Penilaian Tanah	ZNT	Nilai Transaksi/NJOP	Bruto Nilai Pengalihan Hak atas tanah
Dasar Hukum	PP No.128 tahun 2015 Tentang Jenis dan Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional	1. UU No.28 tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah 2. Peraturan Daerah Masing-Masing	1. UU No 36 tahun 2008 tentang Perubahan UU no.7 tahun 1983 tentang Pajak penghasilan 2. PP No.34 Tahun 2016 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

Bahan Hukum Sekunder, diolah

Dari tabel tersebut di atas, terkait penilaian harga tanah Badan Pertanahan Nasional menggunakan Zona Nilai Tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 128, namun tidak ada peraturan khusus untuk Zona Nilai Tanah. Badan Pendapatan Daerah menilai harga tanah untuk BPHTB dengan menggunakan NJOP sesuai UU Nomor 28 Tahun 2009, dan Kantor Pajak Pratama menentukan nilai tanah untuk Pph Final berdasarkan bruto pengalihan hak atau validasi BPHTB oleh BAPENDA.

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. Penulis berpendapat bahwa 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.

IV. KESIMPULAN

1. Akibat hukum dari ketiadaan peraturan Zona Nilai Tanah adalah ketidakpastian hukum terkait Zona Nilai Tanah. Sebagai negara hukum, setiap tindakan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Badan Pertanahan Nasional, yang memiliki wewenang terkait, dapat melakukan tindakan sewenang-wenang dalam penilaian harga tanah berdasarkan Zona Nilai Tanah.
2. Pengaturan kedepan mengenai peraturan yang mengatur dan mengakomodir program Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah oleh Badan Pertanahan Nasional yaitu dapat dibuat suatu peraturan berupa Peraturan Menteri, yang isi muatannya mengatur secara khusus dan spesifik mengenai Zona Nilai Tanah

DAFTAR PUSTAKA

- Anastasia Diana dan Lilis Setiawati. 2018. *Perpajakan Indonesia Konsep Aplikasi Dan Penuntun Praktis*. Yogyakarta: CV. Andi Offset.
- Benhard Limbong. 2019. *Konflik Pertanahan*. Jakarta: Margaretha Pustaka.
- Hamidi, Jazim. 2020. *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif ,Jakarta,2008, Hlm.15*. Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Maria S.W. Sumardjono. 2020. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi*. Jakarta: Kompas.
- Nomensen Sinamo. 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Jala Permata Aksara.
- Novita, A., Subiyanto, S. dan Wijaya, A.P. 2018. *Pemetaan Zona Nilai Tanah Untuk Menentukan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) Menggunakan Sistem Informasi Geografis Di Kecamatan Pendurung, Kota Semarang*. Jurnal Geodesi Universitas Diponegoro.
- Nurhasan Ismail. 2018. *Hukum Agraria Dalam Tantangan Perubahan ,. Malang: Setara Press*.
- Permadi, Iwan. 2019. "Kedudukan Badan Hukum Asing Dalam Pemilikan Tanah Di Indonesia." *Wacana* 15(4): 40.
- Peter Mahmud Marzuki. 2014. *Penelitian Hukum*. Edisi Revi. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Parlindungam, A.P. 2019. *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju.
- Setiawati, Anastasia Diana dan Lilis. 2010. *Perpajakan Indonesia Konsep Aplikasi Dan Penuntun Praktis*. Yogyakarta: CV. Andi Offset.
- Soekanto, Soerjono. 2018. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press.
- Urip Santoso. 2012. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Wawan Muhwan Hariri. 2021. *Pengantar Ilmu Hukum*. Bandung: Pustaka Setia.
- Abdul Aziz Hakim. 2019. *Negara Hukum Dan Demokrasi Di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

