

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

**TESIS**

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh Gelar**

**Magister Kenotariatan**

**OLEH :**

**HAWIN NARINDRA**

**NIM : 176010202111027**



**PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN**

**KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI**

**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

**FAKULTAS HUKUM**

**2019**









## RINGKASAN

Hawin Narindra, Nomor Induk Mahasiswa 176010202111027, Program Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, Pengaturan Zona Nilai Tanah Sebagai Dasar Penilaian Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional, Dosen Pembimbing kesatu Prof.,Dr.Sudarsono,S.H.,M.S. Dosen pembimbing Kedua Dr. Iwan Permadi,S.H.,M.Hum.

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.



**SUMMARY**

*Hawin Narindra, Student Number 176010202111027, Master Program of Notary, Faculty of Law Universitas Brawijaya, Malang, Land Value Zone regulation as the basis of Land Assessment carried out by National Land Agency, First Advisor Prof., Dr.Sudarsono, S.H., M.S.Second Advisor Dr.Iwan Permadi, S.H., M.Hum.*

*The present study concerns the Land Value Zone (ZNT) regulation as the basis of land assessment carried out by the National Land Agency (BPN). BPN, as a part of the government, holds an authority to regulate and carry out land-related matters, one of its duty and authority is land assessment. In carrying out land assessment, BPN issues a policy called Land Value Zone (ZNT). As a governmental product, every product or policy issued by BPN should be based on legislation. With regard to ZNT, there is no legislation that specifically regulates it; however, in fact, ZNT exists as the basis of land assessment carried out by BPN.*

*The present study is categorized as normative legal study. Statute approach and conceptual approach were employed in the study. The type and source of legal material consist of primary, secondary, and tertiary legal material. The legal materials were collected from legislation study and literature review. The data were analyzed using descriptive analysis*

*This study found that BPN did not hold legal basis for their authority to carry out land assessment based on ZNT. Accordingly, they did not hold legal certainty. Therefore a regulation regarding ZNT should be made, it can be in the form of Ministry Regulation which will function as the legal basis of this ZNT.*

## KATA PENGANTAR

Puji Syukur atas kehadiran Allah Subhanahu Wa Ta'ala yang senantiasa memberikan limpahan rahmat dan karunia sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Tesis ini.

Terimakasih penulis sampaikan kepada :

1. Bapak Dr. Muchamad Ali Safa'at.S.H.,M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
2. Bapak Imam Koeswahyono,S.H.,M.H, selaku Ketua Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
3. Bapak Pro.,Dr. Sudarsono,S.H.,M.S., selaku Dosen Pembimbing Kesatu
4. Bapak Dr. Iwan Permadi,S.H.M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Kedua
5. Bapak Singgih Hari Purnama S.H.,M.H dan Dra. Sri Wening Wiludhani selaku kedua orang tua penulis
6. Ivon Rista Veranda S.H selaku istri dari Penulis
7. Semua pihak-pihak yang turut membanti dan tidak dapat disebutkan satu persatu

Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini jauh dari kata sempurna, sehingga masukan berupa kritik dan saran akan selalu penulis harapkan untuk memperbaiki penulisan tesis ini.

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih dan mohon maaf yang sebesar-besarnya jika dalam proses penulisan tesis ini penulis melakukan kesalahan baik sengaja maupun tidak disengaja.

Malang,11 Desember 2019

penulis



**DAFTAR ISI**

<b>COVER</b> .....	i
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	ii
<b>PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS</b> .....	iii
<b>RINGKASAN</b> .....	iv
<b>SUMMARY</b> .....	v
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	vi
<b>DAFTAR ISI</b> .....	vii
<b>DAFTAR TABEL DAN BAGAN</b> .....	ix
<b>BAB I</b>	
<b>PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	8
1.3 Tujuan Penelitian.....	9
1.4 Manfaat Penelitian.....	9
A. Manfaat Teoritis.....	9
B. Manfaat Praktis.....	9
1.5 Kerangka Teoritis.....	10
A. Teori Kepastian Hukum.....	10
B. Teori Kewenangan.....	12
C. Teori Perundang-Undangan.....	14
1.6 Definisi Konseptual.....	16
1.7 Orisinalitas Penelitian.....	16
<b>KAJIAN PUSTAKA</b> .....	19
A Kajian Umum tentang Zona Nilai Tanah.....	19
1. Pengertian Zona Nilai Tanah.....	19
2. Konsep Umum Mengenai Nilai Tanah.....	19
3. Zona Nilai Tanah Sebagai Dasar Penilaian Harga Tanah.....	22
B Kajian Umum Badan Pertanahan Nasional.....	22
1. Sejarah Badan Pertanahan Nasional.....	22
2. Tugas dan Fungsi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional.....	24
3. Tugas dan Wewenang Badan Pertanahan Nasional Berkaitan Dengan Zona Nilai Tanah.....	26
C Kajian Umum Tentang Penilaian Harga Tanah Oleh Instansi Lain ..	28
1. Penilaian Harga Tanah Oleh Badan Pendapatan Daerah.....	28
2. Penialain Harga Tanah Oleh Kantor Pajak Pratama.....	31
<b>BAB III</b>	
<b>METODE PENELITIAN</b> .....	<b>33</b>
3.1 Jenis Penelitian.....	33
3.2 Metode Pendekatan Penelitian.....	33
3.3 Jenis dan Sumber Bahan Hukum.....	34
3.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	36
3.5 Teknik Analisa Bahan hukum.....	36
<b>BAB IV</b>	
<b>HASIL DAN PEMBAHASAN</b> .....	37

4.1.	Zona Nilai Tanah Sebagai Dasar Penilaian Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional .....	37
4.1.1.	Pengaturan Zona Nilai Tanah .....	37
4.1.2.	Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dalam Menentukan Nilai Harga Tanah .....	45
4.1.3.	Zona Nilai Tanah Sebagai Dasar Penilaian Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional .....	50
4.2.	Akibat Hukum Dari Tidak Diaturinya Secara Khusus Mengenai Zona Nilai Tanah Sebagai Dasar Penilaian Harga Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional .....	57
4.2.1.	Kepastian Hukum Dalam Penentuan Penilaian Harga Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional .....	57
4.2.2.	Pelanggaran Atas Asas Legalitas Dalam Hukum Administrasi Negara .....	67
4.3.	Pengaturan Kedepan Mengenai Penilaian Harga Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional .....	80
4.3.1.	Perbandingan Pengaturan Mengenai Penilaian Harga Tanah Oleh Badan Pendapatan Daerah dan Kantor Pajak Pratama .....	80
4.3.2.	Pengaturan Kedepan Mengenai Penilaian Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional .....	86
<b>BAB V</b>		
<b>PENUTUP</b> .....		97
5.1.	Kesimpulan .....	97
5.2.	Saran .....	98
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....		99



## DAFTAR TABEL DAN BAGAN

1.	Tabel Orisinalitas Penelitian .....	18
2.	Bagan Struktur Organisasi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional .....	26
1.	Tabel Perbandingan Penilaian Harga Tanah Oleh Instansi yang Berwenang .....	84

UNIVERSITAS BRAWIJAYA







## BAB 1

## PENDAHULUAN

## 1.1. Latar Belakang

Tanah merupakan hal yang sangat penting bagi kehidupan manusia, karena sejak lahir sampai mati kita memerlukan tanah. Apalagi tersedianya tanah sangatlah terbatas sedangkan permintaan tanah semakin meningkat sesuai dengan laju pertumbuhan penduduk.<sup>1</sup> Kebutuhan atas tanah dari masa ke masa semakin meningkat sejalan dengan bertambah banyaknya penduduk dan kebutuhan ekonomi serta meningkatnya pembangunan yang berhubungan dengan tanah.

Maria S.W. Sumardjono mengatakan karena sifat tanah langka dan terbatas, serta merupakan kebutuhan yang pokok dari setiap manusia, maka pada hakekatnya masalah mengenai tanah merupakan suatu problem yang sangat menyentuh keadilan. Tetapi tidak selalu mudah untuk merancang suatu kebijakan pertanahan yang dirasakan adil bagi semua pihak.<sup>2</sup> Seiring berjalannya waktu, dari masa ke masa kebutuhan atas tanah semakin meningkat, peningkatan kebutuhan atas tanah berbanding lurus dengan harga atas tanah, persoalan mengenai tanah yang berhubungan dengan harga tanah juga semakin waktu semakin bertambah.

Pasal 33 ayat (3) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>3</sup> (UUDNRI 1945) sekaligus sebagai sumber bagi pengembangan kebijakan dan peraturan perundang-undangan pertanahan nasional. Arahnya adalah untuk menjamin terwujudnya kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>4</sup> Sebagai suatu norma kewenangan (*bevoegdheidsnorm*), pasal 33 ayat (3) tersebut telah mengatribusikan kewenangan kepada subyek hukum,

<sup>1</sup>Iwan Permadi, "**Kedudukan Badan Hukum Asing Dalam Pemilikan Tanah Di Indonesia**", Wacana volume 15 nomor 4, 2012, hlm.40

<sup>2</sup>Maria S.W. Sumardjono. "**Kebijakan Pertanahan antara Regulasi & Implementasi**", Kompas, Jakarta, 2001. hlm. 19.

<sup>3</sup>Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan: "Bahwa bumi, air, dan kekayaan alam lainnya yang terkandung didalamnya digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat"

<sup>4</sup>Nurhasan Ismail, "**Hukum Agraria Dalam Tantangan Perubahan**", Setara Press, Malang, 2018, hlm.4.



dalam hal ini negara, untuk melakukan perbuatan hukum terhadap sumber daya alam (bumi, air serta kekayaan yang terkandung didalamnya).<sup>5</sup> Pasal 33 ayat (3) menyatakan kewenangan pemerintah untuk mengatur di bidang Pertanahan, Secara substansial, berdasar kepada ketentuan pasal 2 ayat (2) Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria<sup>6</sup> (UUPA) pemerintah mempunyai kewenangan untuk mengatur di bidang pertanahan terutama lalu lintas hukum serta pemanfaatan tanah.

Pemerintah memiliki wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan serta pemanfaatan tanah diberikan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan pertanahan Nasional, yang merupakan lembaga pemerintahan yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. yang dipimpin oleh Menteri yang sekaligus menjabat sebagai kepala Badan Pertanahan Nasional.<sup>7</sup> Salah satu tugas dan wewenang dari Badan Pertanahan Nasional dalam mengatur dan menyelenggarakan peruntukan serta pemanfaatan tanah mengenai penilaian tanah,<sup>8</sup> Melalui

<sup>5</sup>Urip Santoso, "*Hukum Agraria Kajian Komprehensif*", Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm.153-154

<sup>6</sup>Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyebutkan "Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; 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.

<sup>7</sup>Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 tahun 2015 Tentang *Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional* pasal 1 ayat (2): Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dipimpin oleh Menteri yang sekaligus menjabat sebagai Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN). Pasal 2: Kementerian Agraria dan tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

<sup>8</sup>Pasal 459 Peraturan Menteri Agraria dan tata Ruang/badan Petanahan Nasional nomor 8 tahun 2015tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional menyebutkan : "Direktorat Penilaian Tanah mempunyai tugas melaksanakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria, dan pemberian bimbingan teknis dan supervisi serta pelaksanaan evaluasi dan pelaporan dibidang penilaian tanah,



direktorat penilaian tanah, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penilaian tanah.<sup>9</sup>

Badan Pertanahan Nasional memiliki tugas dan fungsi dibagian penilaian tanah baik di tingkat pusat maupun di daerah baik provinsi dan daerah, dalam hal ini adalah Kantor Wilayah untuk unit kerja Badan Pertanahan Nasional di tingkat provinsi dan Kantor pertanahan untuk unit kerja Badan Pertanahan Nasional di wilayah kota/kabupaten yang tersebar diseluruh wilayah Indonesia salah satunya adalah membuat Zona Nilai Tanah.

Penggunaan istilah Zona Nilai Tanah dapat ditemukan dalam penjelasan pasal 16 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 128 tahun 2015 Tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku pada Kementrian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional, dimana dalam penjelasan pasal tersebut menyebutkan bahwa Zona Nilai tanah merupakan nilai tanah atau *market value* yang ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional.<sup>10</sup> Sebelum disebutkan dalam pasal tersebut, Zona Nilai Tanah juga disebutkan dalam Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional 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 Badan Pertanahan Nasional Nomor 2/SE-100/I/2015 digunakan sebagai perhitungan Pendapatan Negara bukan Pajak kemudian disebut (PNBP).<sup>11</sup> Peraturan-

<sup>9</sup>Pasal 460 huruf a dan b Peraturan Menteri Agraria dan tata Ruang/badan Petanahan Nasional nomor 8 tahun 2015

<sup>10</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 Tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku pada Kementrian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional, penjelasan pasal 16 ayat (1) "Yang dimaksud dengan "Nilai Tanah" adalah nilai pasar (*market value*) yang ditetapkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dalam peta zona nilai tanah yang disahkan oleh Kepala Kantor Pertanahan untuk tahun berkenaan dan untuk wilayah yang belum tersedia peta zona nilai tanah digunakan Nilai Jual Objek Pajak atas tanah pada tahun berkenaan.

<sup>11</sup>Surat Edaran Sekertaris Utama Badan Pertanahan Nasional Nomor 2/SE-100/I/2015 tanggal 16 Januari 2015 tentang Evaluasi Pelayanan Pemtaan Tematik dan Nilai Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 point5 huruf d : sebagaimana ketentuan pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010, Peta Zona Nilai Tanah (ZNT) yang telah di sahkan penggunaannya oleh kepala Kantor Pertanahan Kab/Kota



peraturan yang menyinggung soal Zona Nilai Tanah ini juga terdapat dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional pasal 459, kemudian pada Peraturan menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan pasal 24 ayat (3) dan Pasal 52 ayat (1). Pasal-pasal tersebut berisikan tugas pokok dan fungsi untuk menjalankan pembuatan Zona Nilai Tanah.

Badan Pertanahan Nasional yang merupakan kepanjangan tangan pemerintah dalam menjalankan kebijakan di bidang pertanahan memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan mengenai penilaian harga tanah menggunakan Zona Nilai Tanah yang merupakan peta yang memuat daftar nilai-nilai tanah di suatu daerah kota atau kabupaten berdasarkan penilaian dari petugas yang ditunjuk oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional beserta dengan unit kerja dibawahnya yaitu Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional serta Kantor Pertanahan yang ada di kota/kabupaten berdasarkan tugas dan fungsinya yang diberikan pada Peraturan Menteri seperti disebutkan diatas yaitu Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.

Berdasarkan Peraturan Menteri tersebut, Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, serta Kantor Pertanahan memiliki dasar hukum dalam melaksanakan tugas untuk membuat Zona Nilai Tanah yang seperti dijelaskan sebelumnya berisi nilai-nilai tanah disuatu daerah yang akan digunakan dalam penghitungan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) untuk wajib dipergunakan dalam penghitungan tarif PNBP pelayanan pendaftaran peralihan hak dan pendaftaran SK perpanjangan dan pembaharuan hak. Sedangkan bagi Kantor Pertanahan yang masih belum mempunyai ZNT dapat bepedoman pada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) tahun berjalan.



jenis peralihan hak atas tanah, sesuai ketentuan yang berada di 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.

Badan Pertanahan Nasional dalam membuat peta Zona Nilai Tanah berdasarkan kewenangannya tersebut, memiliki anggaran yang digunakan dalam pembuatan Zona Nilai Tanah yang berasal PNPB dan dana hibah luar negeri.<sup>12</sup>

Dalam ketentuan dari Peraturan Menteri tersebut dijelaskan Zona Nilai Tanah setiap tahun masuk dalam penganggaran yang dibuat oleh Kementerian Agraria dan Ruang/Badan Pertanahan Nasional, seperti contoh untuk anggran pembuatan peta Zona Nilai Tanah di Provinsi Jawa Timur, aggaran yang ditentukan adalah satu milyar lima ratus tujuh puluh satu juta empat ratus sempilan puluh ribu rupiah ( Rp.1.571.490.000,00)<sup>13</sup> dengan jumlah 3800 bidang. Anggaran yang diberikan untuk pembuatan Zona Nilai Tanah ini berbeda-beda antara satu daerah dengan dengan daerah lainnya. Selain itu juga dalam pelaksanaan kebijakan Zona Nilai Tanah ini juga terdapat anggran untuk melakukan sosialisasi pemanfaatan peta Zona Nilai Tanah.

Dari penjabaran diatas dapat diketahui bahwa Badan Pertanahan Nasional secara serius menggarap Zona Nilai Tanah untuk digunakan sebagai dasar penilaian tanah untuk penghitungan PNPB sebagaimana dimaksud pada ketentuan 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. Dan pada prakteknya Zona Nilai Tanah Sudah Dilakukan di wilayah-wilayah kantor Pertanahan sebagai dasar penilaian harga tanah untuk penghitungan PNPB di Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten.

Permasalahan yang terjadi mengenai Zona Nilai Tanah adalah Zona Nilai Tanah sebagai Produk dari Kementerian Agraria dan tata Ruang/Badan

<sup>12</sup>Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 20 Tahun 2017 Tentang Satuan Biaya Keluaran Kegiatan Di Lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Tahun 2018

<sup>13</sup>Lampiran II Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 20 Tahun 2017 Tentang Satuan Biaya Keluaran Kegiatan Di Lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Tahun 2018



pertanahan Nasional tidak memiliki peraturan yang khusus dan spesifik mengenai Zona Nilai Tanah Itu sendiri. Indonesia sebagai negara hukum, sebagaimana disebutkan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konsekuensi dari negara hukum adalah bahwa hukum mengikat setiap tindakan yang dilakukan oleh setiap subjek hukum di negara ini. Badan Pertanahan Nasional sebagai bagian dari pemerintah dalam membuat peraturan dan kebijakan di bidang pertanahan juga merupakan bagian dari subjek hukum, maka setiap tindakan, perbuatannya baik dalam menjalankan tugas dan fungsinya berdasarkan kewenangan tersebut harus mempunyai dasar hukum yang jelas. Mengenai penilaian harga tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional beserta dengan unit kerja di bawahnya yaitu Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di provinsi serta Kantor Pertanahan di Kota/Kabupaten menggunakan Zona Nilai Tanah sebagai dasarnya harus mempunyai payung hukum yang mengatur tentang hal itu. Dijelaskan sebelumnya diatas, bahwa peraturan yang mengenai Zona Nilai Tanah sebatas pada tujuan kegunaan Zona Nilai Tanah dan juga tugas dan fungsi dari Badan pertanahan Nasional, Kantor Wiyah Badan Pertanahan Nasional, serta Kantor Pertanahan dalam membuat peta Zona Nilai Tanah saja. Peraturan mengenai apa itu Zona Nilai Tanah, bagaimana cara melakukan penilaian tanah dalam Zona Nilai Tanah, Instrumen-Instrumen apa saja yang digunakan dalam menetapkan harga tanah di dalamnya tidak ada pengaturan yang secara khusus mengatur tentang hal itu.

Tidak adanya peraturan yang mengatur secara khusus mengenai hal tersebut menimbulkan kekosongan hukum dan juga dapat menimbulkan tindakan sewenang-wenang dari pejabat negara dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional beserta unit kerja di bawahnya yaitu Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, dan Kantor Pertanahan. Dari kekosongan hukum tersebut akan menimbulkan adanya ketidakpastian hukum. Adanya aturan semacam itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum. Dengan demikian kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu; pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau yang tidak boleh dilakukan. Kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan-kesewenangan pemerintah, karena dengan adanya aturan yang



bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dilakukan atau dibebankan oleh negara terhadap individu.<sup>14</sup>

Hukum memiliki tiga tujuan utama yaitu keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan ketiga tujuan huku tersebut seharusnya dapat diimplemtasikan oleh penyelenggara negara yaitu pemerintah dalam setiap tindakan, perbuatan dan juga peraturan-peraturan yang dibuat oleh pemerintah, dalam hal ini adalah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional sebagai bagian dari pemerintah dalam melaksanakan urusan pemerintah di bidang pertanahan untuk membuat peraturan yang mengatur secara spesifik dan khusus mengenai Zona Nilai Tanah sebagai dasar Penilaian Harga tanah tersebut.

Sebagai bagian dari pemerintahan juga disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi negara pasal 9 Ayat (1) setiap keputusan dan atau tindakan pemerintah wajib berdasarkan ketentuan peraturan Perundang-Undangan dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).<sup>15</sup> Kekosongan hukum dalam pengaturan mengenai Zona Nilai Tanah dapat menyebabkan berbagai masalah di dalamnya, dengan tidak adanya pengaturan yang jelas secara khusus dan spesifik tersebut, dalam menetapkan harga tanah di suatu daerah atau wilayah, petugas dapat secara sewenang-wenang menetapkan harga tersebut.

Sebagai contoh, di wilayah kota malang untuk Zona Nilai Tanah di daerah Buring pada tahun 2019 ini ditetapkan harga nilai tanah pada Zona Nilai Tanah seharga empat ratus ribu rupiah (Rp.400.000,00)<sup>16</sup>, di daerah yang sama pada tahun 2018 ditetapkan harga nilai Tanah pada Zona Nilai Tanah lebih dari tiga juta rupiah. Perubahan yang signifikan ini dalam kurun waktu satu tahun menimbulkan pertanyaan bagaimana bisa harga tanah bisa turun secara drastis hanya dengan waktu yang singkat seperti ini, bagaimana cara penghitungannya dan sebagainya. Kemudian akan timbul permasalahan apabila suatu bidang berada dalam dua atau lebih Zona Nilai Tanah dan masing-masing Zona Nilai

<sup>14</sup>Peter Mahmud Marzuki, *"Pengantar Ilmu Hukum"*, Kencana, Jakarta, 1999, hlm.158

<sup>15</sup>Pasal 9 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan : Setiap Keputusan dan/atau Tindakan wajib berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB.

<sup>16</sup>Berdasarkan Peta Zona Nilai Tanah tahun 2019 Kota Malang <https://www.atrbpn.go.id/Peta-Bidang-Tanah> diakses pada 3 september 2019



Tanah tersebut memiliki nilai tanah yang berbeda-beda, Zona Nilai Tanah mana yang digunakan untuk bidang tanah tersebut, apakah Zona Nilai Tanah yang memiliki nilai tanah terbesar atau bagian terbesar dari bidang tersebut yang berada di salah satu zona nilai tanah tersebut. Dan juga siapa yang berwenang menentukan hal tersebut. Pertanyaan ini bisa dijawab jika Kementerian Agraria dan tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional membuat suatu peraturan mengenai penilaian tanah dalam hal ini Zona Nilai Tanah sebagai *guidance* untuk petugas yang melakukan pembuatan peta Zona Nilai Tanah ini dengan aturan yang jelas mengatus secara khusus mengenai Zona Nilai Tanah.

Pemberlakuan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional seperti dijelaskan diatas bahwa Zona Nilai Tanah digunakan sebagai dasar acuan penghitungan PNBP di Kantor Pertanahan, dan juga secara struktural, pembuatan peta Zona Nilai Tanah ditugaskan oleh setiap organisasi Badan Pertanahan Nasional beserta unit kerja dibawahnya yaitu Kantor Wilayah Badan Pertanahn Nasional dan Kantor pertanahan. Akan tetapi tidak adanya pengaturan yang secara khusus dan spesifik mengatur mengenai Zona Nilai Tanah sehingga menimbulkan ketidak pastian hukum dan kekosongan hukum. Namun pada faktanya di setiap Kantor Pertanahan telah menggunakan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilai tanah dalam penghitungan PNBP tersebut. Dari latar belakang tersebut diatas, perlu dilakukan penelitian untuk mengkaji dan menganalisis **Pengaturan Zona Nilai Tanah Sebagai Dasar Penilaian Harga Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional.**

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dari latar belakang tersebut diatas, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengapa Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah oleh Badan Pertanahan Nasional tidak diatur secara Khusus?
2. Apa akibat hukum dari tidak diaturnya secara khusus mengenai peraturan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah oleh Badan Pertanahan Nasional?
3. Bagaimana pengaturankedapan mengenai Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah pada Badan Pertanahan Nasional?



### 1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisa dan menemukan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah pada Badan Pertanahan Nasional;
2. Untuk menganalisa dan menemukan akibat hukum dari tidak diaturnya secara khusus mengenai peraturan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah oleh Badan Pertanahan Nasional
3. Untuk menganalisa dan menemukan pengaturan kedepan mengenai Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah oleh Badan Pertanahan Nasional.

### 1.4. manfaat penelitian

Sehubungan dengan hal tersebut diatas, maka hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk berbagai pihak, yaitu:

#### A. Manfaat teoritis

Secara teoritis penelitian tesis ini dapat memberikan sumbangsih terhadap perkembangan ilmu pengetahuan secara umum, dan secara khusus diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu hukum administrasi negara yang terkait dengan administrasi dibidang pertanahan

#### B. Manfaat praktis

##### 1. Bagi akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat mengidentifikasi, menemukan dan memberi tambahan ilmu pengetahuan serta informasi dan wacana mengenai Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian tanah bagi Badan Pertanahan Nasional.

##### 2. Bagi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengetahuan dan menjadi masukan objektif bagi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, untuk dapat membuat peraturan-peraturan yang baik berkaitan dengan Zona Nilai Tanah

### 3. Bagi masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan banyak manfaat dan tambahan informasi yang berguna bagi masyarakat berkaitan dengan Zona Nilai Tanah

## 1.5. Kerangka Teoritis

### A. Teori Kepastian Hukum

Kepastian mempunyai arti "ketentuan, ketetapan" sedangkan jika kata hukum itu digabung dengan kata kepastian sesudahnya menjadi kepastian hukum, maka memiliki arti "perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara".<sup>17</sup> Peter Machmud Marzuki menyatakan:

"Bahwa kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Kepastian bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang, melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan yang serupa".<sup>18</sup>

Kemudian menurut Bachsan Mustafa, kepastian hukum memperoleh tiga arti, yaitu pertama, pasti mengenai peraturan hukumnya yang mengatur masalah perintah tertentu yang abstrak. Kedua, mengenai kedudukan hukum dari subjek dan objek hukumnya dalam pelaksanaan peraturan-peraturan hukum administrasi negara. Ketiga, mencegah kemungkinan timbulnya perbuatan sewenang-wenang dari pihak manapun, juga tindakan dari pemerintah.<sup>19</sup>

Kepastian hukum dalam situasi tertentu mensyaratkan sebagai berikut:

1. Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas atau jernih, konsisten dan mudah diperoleh (*acesible*), yang diterbitkan oleh kekuasaan negara;

<sup>17</sup>Anton M. Moeliono dkk, "**Kamus Besar Bahasa Indonesia**", Balai Pustaka, Jakarta 2008, hlm 1028.

<sup>18</sup> Peter Muhamad Marzuki, "**Loc.cit**", hlm.158

<sup>19</sup> Bachsan Mustafa, "**Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia**", Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2001, hlm. 53



2. Bahwa instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat padanya;
3. Bahwa mayoritas warga pada prinsipnya menyetujui muatan isi dan karena itu menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
4. Bahwa hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten seaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan
5. Bahwa keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.<sup>20</sup>

Kelima syarat tersebut menunjukkan bahwa kepastian hukum dapat dicapai jika substansi hukumnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum adalah hukum yang lahir dari dan mencerminkan budaya masyarakat. Menurut Sudikno Mertokusumo<sup>21</sup>, kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Kepastian hukum merupakan perlindungan terhadap tindakan sewenang-wenang dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib, dengan urutan prioritas tersebut diatas, maka sistem hukum dapat terhindar dari konflik.<sup>22</sup> Dalam menjaga kepastian hukum peran pemerintah dan pengadilan sangat penting, pemerintah tidak boleh menerbitkan aturan pelaksanaan yang tidak diatur oleh undang-undang atau bertentangan dengan undang-undang. Apabilah hal itu terjadi pengadilan harus menyatakan bahwa peraturan demikian batal demi hukum, artinya dianggap tidak pernah ada sehingga akibat yang terjadi karena adanya peraturan itu harus di pulihkan seperti sediakala.<sup>23</sup>

Kepastian hukum (*legal certainty*) merupakan asas penting dalam tindakan hukum dan penegakan hukum. Di antara peraturan yang ada, peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi jika di dibandingkan dengan hukum kebiasaan, hukum adat, atau yurisprudensi, namun demikian kepastian hukum, peraturan perundang-undangan selain memenuhi

<sup>20</sup>Sidharta, "***pengantar Hukum Indonesia***", Alumni jakarta, 2006, hlm 85

<sup>21</sup>Sudikno Mertokusumo, "***Mengenal Hukum***", Liberty, Yogyakarta, 2007, hlm 160

<sup>22</sup>Sudikno Mertokusumo, "***Teori Hukum***", Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2011, hlm.80

<sup>23</sup>Peter Muhamad Marzuki, "***Op.cit.***" hlm. 159.



syarat-syarat formal juga harus memenuhi syarat-syarat lain, yaitu (1) jelas dalam perumusannya (*unambiguitas*); (2) konsisten dalam perumusannya baik secara internal maupun eksternal, (3) tepat dan mudah di mengerti penggunaan bahasanya.<sup>24</sup>

## B. Teori Kewenangan

H.D Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik.<sup>25</sup>

Kewenangan seringkali disamakan dengan wewenang. Wewenang secara umum dipakai dalam bentuk kata benda dan sering disamakan dengan *bevoeheid* dalam istilah hukum Belanda. Phillipus M. Hadjon menerangkan bahwa jika diperhatikan ada sedikit perbedaan antara istilah *bevoeheid* dengan kewenangan. Perbedaan terdapat pada karakter hukumnya. *Bevoeheid* dipakai dalam konsep hukum publik maupun hukum privat, sementara kewenangan atau wewenang seharusnya dipakai dalam konsep hukum publik.<sup>26</sup>

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada, sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G.

<sup>24</sup>Mohammad Sinal, "**Bahasa Indonesia Hukum dalam Perspektif Kepastian Hukum**", Ringkasan Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2013, hlm. 50.

<sup>25</sup>Ridwan HR. "**Hukum Administrasi Negara**". PT Raja Grafindo Persada. Jakarta 2013. hlm 71

<sup>26</sup>Philipus M.Hadjon, "**Tentang Wewenang**", Universitas Airlangga, Surabaya, 2017, hlm.20



Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.<sup>27</sup>

Indroharto<sup>28</sup> mengemukakan bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut :

Wewenang yang diperoleh secara atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang satu kepada yang lain

J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, mengatakan dalm kaitannya dengan konsep atribusi, delegasi dan mandat :

- a. *with attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non existent powers and assigns them to an authority.*
- b. *delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the acquired the power) can exercise power in its ownname.*
- c. *with mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in itsname.*<sup>29</sup>

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak

<sup>27</sup>Ridwan HR, "*Ibid*". Hlm. 99

<sup>28</sup>Indroharto. "**Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara**".Pustaka Harapan, Jakarta. 1993. hlm. 68.

<sup>29</sup>J.G. Brouwer dan Schilder, "**A Survey of Dutch Administrative Law**", Ars Aequilibr, Nijmegen, 1998, hlm. 16-17.



diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

### C. Teori Perundang-Undangan

Menurut Bagir Manan yang mengutip P.J.P tentang *wet in materiele zin* menggambarkan pengertian Perundang-Undangan dalam arti materil antara lain sebagai berikut:<sup>30</sup>

- a. Peraturan Perundang-Undangan berbentuk Keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, peraturan Perundang-Undangan sebagai kaidah Hukum tertulis;
- b. Peraturan perundang -undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat "peraturan" yang berlaku atau mengikat umum
- c. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang – undangan tidak berlakuterhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Menurut Maria Farida Indrati, istilah perundang-undangan (legislation, *wetgeving*, atau *gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:<sup>31</sup>

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukannya membentuk peraturan-peraturan negara, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah

<sup>30</sup>Bagir Manan dalam Mahendra Kurniawan, dkk, "**Pedoman Naskah Akademik PERDA Parsitifatif**", Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm.5

<sup>31</sup>Maria Farida Indrati, "**Ilmu Perundang-Perundangan, Dasar Dan Pembentukannya**", Kanisius, Yogyakarta, 2006, hlm.3



b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menyebutkan pengertian dari undang-undang adalah suatu peraturan tertulis yang memuat norma hukum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang telah ditetapkan.<sup>32</sup>

Sistem hukum di Indonesia, norma hukum mengikuti teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen (*stufenbau theory*). Teori tersebut meyakini bahwa sesungguhnya norma-norma itu memiliki jenjang dan berlapis yang membentuk suatu hierarki dengan ketentuan norma lebih rendah bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi bersumber dan berdasar pada norma dasar (*Grundnorm*) dan mensyaratkan tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi.<sup>33</sup>

Hans Kelsen menyatakan :

*"The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of the norm—the lower one—is determined by another—the higher—the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity"*<sup>34</sup>

Maka Norma Hukum yang Paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi harus berpegangan pada norma hukum yang tertinggi harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar.

Teori Hans Kelsen mengenai hierarki norma hukum ini diilhami oleh Adolf Merkl dengan menggunakan teori *das doppelte rech stanilitz*, yaitu norma hukum memiliki dua wajah, yang dengan pengertiannya: Norma hukum itu keatas ia bersumber dan berdasar pada norma yang ada diatasnya; dan Norma hukum

<sup>32</sup>Lihat Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang : "Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan."

<sup>33</sup>Maria Farida Indrati, "*Op.Cit*", hlm.41

<sup>34</sup>Hans Kelsen, "*General Theory Of Law And State*" Translated by Anders Wedberg, Harvard University Printing Office cambridge, Massachusetts, USA, 2009, hlm 124



kebawah, ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang dibawahnya. Sehingga norma tersebut mempunyai masa berlaku (rechkracht) yang relatif karena masa berlakunya suatu norma itu tergantung pada norma hukum yang diatasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada diatasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.<sup>35</sup>

### 1.6. Definisi Konseptual

- a. Zona Nilai Tanah: kumpulan nilai-nilai tanah di suatu area yang mempunyai perbedaan antara satu dan lainnya berdasarkan analisa petugas
- b. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional : Lembaga pemerintah di Indonesia yang mempunyai tugas pemerintahan dibidang pertanahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- c. Penilaian tanah : serangkaian proses menilai suatu bidang tanah dan aset pertanahan meliputi proses perencanaan, permodalan, survey, pengumpulan data, pengolahan data, merumuskan hasil, pemetaan, serta pelaporan dan pertanggungjawaban hasil dari penilai dalam rangka memperoleh estimasi ukuran finansial dan ekonomi dari suatu obyek yang dinilai.

### 1.7. Orisinalitas Penelitian/ Penelitian Terdahulu

Penulisan tesis dalam penelitian ini memiliki beberapa kesamaan dan perbedaan dengan karya tulis lain yang ada terlebih dahulu, Namun demikian tetap terjaga orisinalitas penelitian ini dan memiliki kebaruan pokok pikiran di dalam tulisannya. Dalam tabel ini akan menjelaskan beberapa penelitian terdahulu yang memiliki kesamaan dari penulisan tesis yang penulis lakukan.

1. Heriyanto, tahun 2016 dalam tesisnya berjudul Efektivitas Harga Zona Nilai Tanah Pada Kantor Pertanahan Terhadap Nilai Transaksi Dalam Akta jual beli Tanah Yang dibuat Oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Di Kota Palembang meneliti tentang efektivitas harga nilai transaksi jual beli tanah dibandingkan dengan harga nilai transaksi menggunakan penilaian harga tanah pada Zona Nilai Tanah di kota Palembang. Kesamaan dengan penelitian ini adalah pada tema yang diangkat yaitu mengenai Zona Nilai Tanah, sedangkan yang menjadi pembeda adalah, pada penelitian Heriyanto meneliti efektivitas harga

<sup>35</sup>Maria Farida Indrati, "Op.Cit", hlm.25



dari Zona Nilai Tanah, dibandingkan penelitian ini yang meneliti tentang peraturan secara normatif mengenai Zona Nilai Tanah.

2. Sulung Nugroho, Tahun 2017 dalam tesisnya yang berjudul Penelitian/Verifikasi Lapangan Oleh Badan pendapatan Daerah Yang Berbeda Dengan Harga Transaksi Jual Beli Tanah, meneliti tentang penilaian harga tanah yang dilakukan oleh instansi pemerintah dalam hal ini adalah Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA). Persamaan dengan penelitian ini adalah kesamaan tentang penilaian harga tanah yang dilakukan instansi pemerintah yang mempunyai wewenang untuk melakukan penilaian harga tanah. Perbedaan antara penelitian tersebut terletak pada instansi yang menjadi objek penelitian, dimana dalam penelitian Sulung Nugroho instansi yang diteliti adalah BAPENDA dalam penilai harga tanah untuk BPHTB sedangkan dalam penelitian ini adalah Badan Pertanahan Nasional dalam penilaian harga tanah Zona Nilai Tanah.

3. Bimo Satrio Husodo, tahun 2017 dalam tesisnya yang berjudul Tinjauan Yuridis Pemungutan Pajak Penghasilan Atas Transaksi Jual Beli Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan. meneliti tentang penilaian harga tanah yang dilakukan oleh instansi pemerintah pada penelitian ini adalah Direktorat Jendral Pajak Kantor Pajak Pratama. Persamaan dengan penelitian ini adalah kesamaan tentang penilaian harga tanah yang dilakukan instansi pemerintah yang mempunyai wewenang untuk melakukan penilaian harga tanah. Perbedaan antara penelitian tersebut terletak pada instansi yang menjadi objek penelitian, jika dalam penelitian Bimo Satrio Husodo instansi yang diteliti adalah Direktorat Jendral Pajak Kantor Pajak Pratama dalam penilaian harga tanah untuk Pph final sedangkan dalam penelitian ini adalah Badan Pertanahan Nasional dalam penilaian harga tanah pada Zona Nilai tanah.

Tabel Orisinalitas Penelitian

NO.	NAMA DAN JUDUL PENELITIAN	PERSAMAAN	PERBEDAAN	KEBAHARUAN
1	Heriyanto, 2016 Efektivitas Harga Zona Nilai Tanah Pada Kantor Pertanahan Terhadap Nilai Transaksi Dalam Akta jual beli Tanah Yang dibuat Oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Di Kota Palembang	Meneliti tentang Zona Nilai Tanah	Peneliti fokus melakukan penelitian terhadap ZNT sebagai perbandingan nilai tanah dengan nilai transaksi dalam akta jual beli	Dalam penelitian ini yang belum diteliti adalah proses penentuan ZNT
2	Sulung Nugroho, 2017. Penelitian/Verifikasi Lapangan Oleh Badan pendapatan Daerah Yang Berbeda Dengan Harga Transaksi Jual Beli Tanah	Meneliti Tentang penilaian harga tanah	Peneliti fokus melakukan penelitian dasar hukum penilaian tanah yang dilakukan oleh instansi pemerintah yaitu Badan Pendapatan Daerah	dalam penelitian ini yang belum diteliti dasar hukum dari kebijakan Badan Pertanahan Nasional menggunakan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah
3	Bimo Satrio Husodo, 2017. Tinjauan Yuridis Pemungutan Pajak Penghasilan Atas Transaksi Jual Beli Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan	Meneliti tentang penilaian harga tanah	Peneliti fokus melakukan penelitian dasar hukum penilaian tanah yang dilakukan oleh instansi pemerintah yaitu Kantor Pajak	dalam penelitian ini yang belum diteliti dasar hukum dari kebijakan Badan Pertanahan Nasional menggunakan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah

Sumber data Sekunder, diolah



## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Kajian Umum Tentang Zona Nilai Tanah

##### 1. Pengertian Zona Nilai Tanah

Pengertian Zona Nilai Tanah menurut internal Badan pertanahan Nasional yang tercantum dalam Standar Operasional Prosedur Internal Badan Pertanahan Nasional, Zona Nilai Tanah adalah hamparan bidang atau beberapa bidang tanah sehingga terbentuk sebuah poligon yang menggambarkan nilai tanah sesuai dengan penggunaan tanah yang mempunyai perbedaan nilai antara satu dengan yang lainnya berdasarkan analisa petugas dengan metode perbandingan harga pasar dan biaya.<sup>36</sup>

Zona Nilai Tanah menurut pendapat lain, dimaknai sebagai area yang menggambarkan nilai tanah yang relatif sama dari sekumpulan bidang tanah di dalamnya yang batasannya bersifat imajiner atau nyata sesuai dengan penggunaan tanah dan mempunyai perbedaan nilai tanah satu dengan yang lainnya berdasarkan analisa petugas.<sup>37</sup> Berdasarkan pengertian-pengertian mengenai Zona Nilai Tanah tersebut penulis berpendapat bahwa Zona Nilai Tanah merupakan kumpulan beberapa bidang tanah yang memiliki nilai relatif sama dalam suatu wilayah tertentu, dimana antara wilayah tersebut memiliki perbedaan nilai tanah berdasarkan penilaian dari petugas dengan metode perbandingan harga pasar dan biaya.

##### 2. Konsep Umum Mengenai Nilai Tanah

pengertian tentang nilai tanah menurut Ray M. Northam, nilai tanah adalah yang pertama nilai tanah adalah nilai pasar (*market value*) yaitu harga jual beli tanah yang terjadi pada suatu waktu tertentu, yang kedua adalah nilai tanah merupakan nilai assesment (*assessed value*) yaitu nilai yang diestimasi

<sup>36</sup>Standar Operasional Prosedur Internal (SOPI) Direktorat Penilaian Tanah 2017

<sup>37</sup>Novita Amelia, Sawitri Subiyanto, Arman Putra Wijaya, " **Pemetaan Zona Nilai Tanah Untuk Menentukan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) Menggunakan sistem Informasi Geografis Di Kecamatan Pedurungan, Kota Semarang**", Jurnal Geodesi Undip Vol.4 Nomor 1,2015, Hlm 139



oleh seorang penilai. *Market value* merupakan data besar bagi *assessed value*.<sup>38</sup> Untuk melakukan penilaian tanah, perlu diketahui beberapa prinsip penilaian, menurut Joseph K. Eckert terdapat empat prinsip penilaian tanah yaitu penawaran dan permintaan, penggunaan yang tertinggi dan terbaik, keuntungan produktivitas, serta prinsip perubahan dan antisipasi.<sup>39</sup>

Sementara itu juga, penilaian tanah harus didasarkan atas penggunaan tanah yang terbaik dan yang paling maksimal (*highest and the best use*) agar penggunaannya menjadi lebih ekonomis. Penggunaan atas sebidang tanah harus dapat memberikan harapan keuntungan yang paling besar, baik keuntungan yang bersifat material maupun yang bersifat *non* material. Sebenarnya, tanah itu sendiri sudah memiliki nilai, akan tetapi pengembangannya dapat memberikan kontribusi baru terhadap bertambahnya nilai tanah.

Nilai tanah adalah suatu pengukuran yang didasarkan kepada kemampuan tanah secara ekonomis dalam hubungannya dengan produktivitas dan strategi ekonomisnya. Di dalam kenyataannya, nilai tanah di bagi menjadi dua, yaitu nilai tanah langsung dan nilai tanah tidak langsung.<sup>40</sup> Nilai tanah langsung adalah suatu ukuran nilai kemampuan tanah yang secara langsung memberikan nilai produktivitas dan kemampuan ekonomisnya, Nilai tanah tidak langsung adalah suatu ukuran nilai kemampuan tanah dilihat dari segi letak strategis sehingga dapat memberikan nilai produktivitas dan kemampuan ekonomis. Sehingga dapat disimpulkan bahwa nilai adalah suatu kesatuan moneter yang melekat pada suatu properti yang dipengaruhi oleh faktor fisik yang dinyatakan dalam harga dimana harga ini mencerminkan nilai dari properti tersebut.<sup>41</sup>

Teori yang berhubungan dengan harga tanah baik secara langsung ataupun tidak langsung selalu berdasarkan pada "ruang". Teori lokasi yang dikemukakan oleh model Von Thunen maupun model Christaller, keduanya

<sup>38</sup>SkripsiBodro Sisvinta Hayu, "**Identifikasi Pengaruh Pola Perubahan Lahan Terhadap Zona Nilai Tanah Di Kecamatan Ungaran Barat Kabupaten Semarang**", skripsi tidak dipublikasikan, Fakultas Teknik Program studi Teknik Geodesi Universitas Diponegoro, Semarang, 2013, hlm. II-2

<sup>39</sup>SkripsiBodro Sisvinta Hayu, *Ibid*

<sup>40</sup>Presylia Lazirosa, "**Study Kajian Mengenai Nilai Tanah**" tidak diterbitkan, Surabaya, 2002, hlm.2

<sup>41</sup>*Ibid.*



melandasinya pada substansi “ruang”. Jadi karena harga atau nilai tanah merupakan suatu gejala ruang, maka faktor-faktor yang mempengaruhinya juga akan lebih banyak berkaitan dengan gejala ruang.

Dikemukakan ada empat faktor yang mempengaruhi nilai tanah, yaitu:

1. Faktor ekonomi.

Faktor ekonomi berkaitan dengan keadaan ekonomi global/internasional, nasional, regional maupun lokal. Variabel-variabel permintaan (*demand*) yang mempengaruhi nilai tanah termasuk di dalamnya ialah jumlah tenaga kerja, tingkat upah, tingkat pendapatan dan daya beli, tersedianya keuangan, tingkat suku bunga dan biaya transaksi.

2. Faktor sosial.

Faktor sosial membentuk pola penggunaan tanah pada suatu wilayah. Kepadatan penduduk, tingkat pendidikan, tingkat kejahatan dan kebanggaan memiliki (daerah bergengsi) adalah faktor-faktor sosial yang mempengaruhi nilai tanah.

3. Faktor politik dan kebijakan pemerintah.

Kebijakan pemerintah di bidang hukum dan politik mempengaruhi nilai tanah. Beberapa contoh kebijakan yang dapat mempengaruhi biaya dan alokasi penggunaan tanah yang pada gilirannya akan meningkatkan harga tanah, antara lain: kebijakan pemilikan sertifikat tanah, peraturan penataan ruang dengan penentuan mintakat atau *zoning*, peraturan perpajakan, peraturan perijinan (SIPPT, IMB dan lain-lain) ataupun penentuan tempat pelayanan umum (sekolah, pasar, rumah sakit, dan lain-lain).

4. Faktor fisik dan lingkungan.

Ada dua konsep yang harus dipahami dalam faktor fisik dan lingkungan, yaitu *site* dan situasi (*situation*). Pengertian tentang *site* adalah semua sifat atau karakter internal dari suatu persil atau daerah tertentu, termasuk di dalamnya adalah ukuran (*size*), bentuk, topografi dan semua keadaan fisik pada persil tanah. Sedangkan yang dimaksud dengan situasi (*situation*) adalah yang berkenaan dengan sifat-sifat eksternalnya. Situasi suatu tempat berkaitan erat dengan relasi tempat itu dengan tempat-tempat disekitarnya pada suatu ruang geografi yang sama. Termasuk dalam pengertian situasi adalah aksesibilitas (jarak ke pusat pertokoan (CBD), jarak ke sekolah, jarak ke rumah sakit, dan lain-lain), tersedianya sarana



dan prasarana (utilitas kota) seperti jaringan transportasi, sambungan telepon, listrik, air minum dan sebagainya.<sup>42</sup>

### 3. Zona Nilai Tanah Sebagai Dasar Penilaian Harga Tanah

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, pada pasal 16 ayat (1) dalam penjelasan pasal menyatakan bahwa yang dimaksud dengan nilai tanah adalah harga pasar (*Market value*) yang ditetapkan oleh kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dalam peta Zona Nilai Tanah yang disahkan oleh Kepala Kantor Pertanahan untuk tahun berkenaan. Jadi Zona Nilai Tanah merupakan dasar penialaian harga tanah yang digunakan oleh Badan Pertanahan Nasional.

Zona Nilai Tanah disebutkan dalam kajian mengenai pengertian Zona Nilai Tanah sebelumnya. Dinyatakan sebagai kumpulan bidang-bidang tanah yang memiliki nilai tanah yang relatif sama berdasarkan penilaian dari petugas. Zona Nilai Tanah digunakan sebagai dasar penilaian oleh BPN untuk menjadi nilai harga tanah pada penghitungan Pemasukan Negara Bukan Pajak (PNBP) sebagai biaya atau tarif pelayanan di Kantor Pertanahan BPN. Harga-harga penilaian tanah oleh petugas dinilai berdasarkan penilaian yang dilakukan oleh petugas untuk dimasukkan kedalam database peta Zona Nilai Tanah

## B. Kajian Umum Badan Pertanahan Nasional

### 1. Sejarah Badan Pertanahan Nasional

Selama masa kemerdekaan ( 1945-2013) secara garis besar urusan pertanahan / agraria diselenggarakan oleh Kementerian / Departemen Dalam Negeri selama 34 tahun yang meliputi Kementerian / Kantor Menteri Agraria Negara Agraria selama 18 tahun, dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai lembaga Pemerintah Non-Departemen selama 16 tahun.<sup>43</sup> Pada tahun 1988 dibentuk Badan Pertanahan Nasional dengan Keputusan Presiden nomor 26

<sup>42</sup>Skripsi Bodro Sisvinta Hayu, Op.cit

<sup>43</sup>FX Sumara, "*Hk Atas Tanah Bagi Orang Asing*", STPN Press, Yogyakarta, 2015, hlm 24



tahun 1988, yang sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen bertugas membantu Presiden mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan.<sup>44</sup>

Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga pemerintah non kementerian di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ekistensi Badan Pertanahan Nasional yang memiliki tugas dan kewajiban di bidang pertanahan dipertegas dalam Peraturan Presiden Nomor 10 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Dalam salah satu pertimbangan terbitnya Peraturan Presiden ini adalah bahwa tanah merupakan perekat negara sehingga perlu diatur dan dikelola secara nasional untuk menjaga keberlanjutan berbangsa dan bernegara.<sup>45</sup> Badan pertanahan nasional menurut Pasal 1 ayat (1) perpres BPN adalah lembaga pemerintah nonkementerian yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Lebih lanjut dari ayat (2) dari Pasal yang sama menentukan bahwa Badan Pertanahan Nasional dipimpin oleh seorang kepala. Badan pertanahan nasional menurut Pasal 1 ayat (1) perpres Badan Pertanahan Nasional adalah lembaga pemerintah nonkementerian yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Lebih lanjut dari ayat (2) dari Pasal yang sama menentukan bahwa Badan Pertanahan Nasional dipimpin oleh seorang kepala.

Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di daerah, terakhir dengan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2006, dibentuk Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi di daerah Propinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota di daerah Kabupaten/Kota. Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/ Kota yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi. Kantor Pertanahan dipimpin oleh seorang kepala yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil.

Tugas pokok Badan Pertanahan Nasional adalah membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan Administrasi Pertanahan baik

<sup>44</sup>Boedi Harsono, "*Hukum Agraria Indonesia*", Djambatan, Jakarta, 1997, hlm.4

<sup>45</sup>Arie Sukanti Hutagalung, Markus Gunawan, "*Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan*", Rajawali press, jakarta, 2008, hlm.88



berdasarkan Undang-undang Pokok Agraria maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden.<sup>46</sup>Tujuan dari pembangunan bidang pertanahan adalah menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat dalam rangka mencapai tujuan nasional yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata dan spiritual berdasarkan Pancasila.<sup>47</sup>

Badan Pertanahan Nasional kini menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia adalah kementerian yang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang agraria/ pertanahan dan tata ruang dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara

## 2. Tugas dan Fungsi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional

Sesuai Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, Badan pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugasnya, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi<sup>48</sup>:

- A. Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- B. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
- C. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
- D. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
- E. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;

<sup>46</sup>Ali Achmad Chomzah, "*Hukum Agraria (Pertanahan di Indonesia)*"; Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2003, hlm.9

<sup>47</sup>*Ibid*

<sup>48</sup> <http://www.bpn.go.id/Tentang-Kami/Sekilas-ATR-BPN>, diakses pada tanggal 20 juli 2019, pukul 20.31

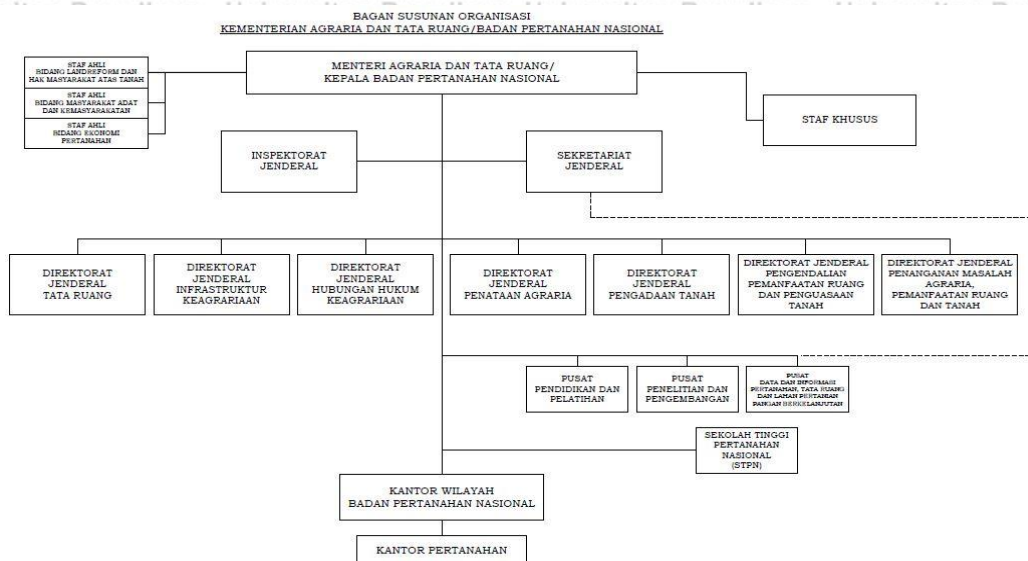


- F. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
- G. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Badan Pertanahan Nasional;
- H. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan Badan Pertanahan Nasional;
- I. Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;
- J. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
- K. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

Disebutkan sebelumnya bahwa saat ini Badan Pertanahan Nasional dileburkan menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Untuk Kementerian Agraria dan Tata Ruang, memiliki tugas dan fungsi menurut Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang<sup>49</sup> adalah perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan tata ruang infrastruktur, hubungan hukum pertanahan, penataan, dan pemanfaatan. Serta koordinasi pelaksanaan tugas, pengelolaan barang kekayaan negara.

Untuk struktur organisasi dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional terdiri atas:

<sup>49</sup>Pasal 2 dan pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang: " *Pasal 2 :Kementerian Agraria dan Tata Ruang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Pasal 3: a. perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang tata ruang, infrastruktur keagrariaan/pertanahan, hubungan hukum keagrariaan/pertanahan, penataan agraria/pertanahan, pengadaan tanah, pengendalian pemanfaatan ruang dan penguasaan tanah, serta penanganan masalah agraria/pertanahan, pemanfaatan ruang, dan tanah; b. koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang; c. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Agraria dan Tata Ruang; d. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan kementerian agraria dan tata ruang; e. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan kementerian agraria dan tata ruang di daerah; f. Pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur di lingkungan kementerian agraria dan tata ruang*"



**Tabel struktur organisasi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan  
Pertanahan Nasional**

- (1) Sekretariat Jenderal;
- (2) Direktorat Jenderal Tata Ruang;
- (3) Direktorat Jenderal Infrastruktur Keagrariaan;
- (4) Direktorat Jenderal Hubungan Hukum Keagrariaan;
- (5) Direktorat Jenderal Penataan Agraria;
- (6) Direktorat Jenderal Pengadaan Tanah;
- (7) Direktorat Jenderal Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan Tanah;
- (8) Direktorat Jenderal Penanganan Masalah Agraria, Pemanfaatan Ruang dan Tanah;
- (9) Inspektorat Jenderal;
- (10) Staf Ahli Bidang Landreform dan Hak Masyarakat atas Tanah;
- (11) Staf Ahli Bidang Masyarakat Adat dan Kemasyarakatan; dan
- (12) Staf Ahli Bidang Ekonomi Pertanian.<sup>50</sup>

### **3. Tugas Dan Wewenang Badan Pertanahan Nasional Berkaitan Dengan Zona Nilai Tanah**

Ketentuan menagai Zona Nilai Tanah tercantum dalam di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 128 Tahun 2015, Dalam

<sup>50</sup> <http://www.bpn.go.id/Tentang-Kami/Sekilas-ATR-BPN>, diakses pada tanggal 20 juli 2019, pukul 20.31



penjelasan pasal 16 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia 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, Zona Nilai Tanah disahkan oleh Kepala Kantor Pertanahan.

dalam penentuan Zona Nilai Tanah, Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga negara yang menyelenggarakan penentuan Zona Nilai Tanah sebagai mana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, dimana pengelolaan tentang Zona Nilai Tanah dilakukan oleh Direktorat Penilaian tanah, dibawah Direktorat Jendral Pengadaan Tanah yang memiliki tugas dan fungsi untuk melaksanakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, pemberian bimbingan teknis, serta pelaporan.<sup>51</sup>

Selain oleh Badan Pertanahan Nasional Pusat, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kantor Pertanahan Badan Pertanahan Nasional Kota/Kabupaten juga memiliki tugas dan fungsi untuk membuat Zona Nilai Tanah, berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/BPN Nomor 38 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan Pasal 24 Ayat (3),<sup>52</sup> untuk Kantor Pertanahan

<sup>51</sup>Pasal 459 dan 460 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional :*"pasal 459 Direktorat Penilaian Tanah mempunyai tugas melaksanakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria, dan pemberian bimbingan teknis dan supervisi, serta pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang penilaian tanah., Direktorat Penilaian Tanah menyelenggarakan fungsi: "a. penyiapan perumusan kebijakan di bidang penilaian tanah; b. pelaksanaan kebijakan di bidang penilaian tanah; c. penyiapan penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang penilaian tanah; d. pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang penilaian tanah; e. pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pelaporan di bidang penilaian tanah; dan f. pelaksanaan urusan tata usaha Direktorat.*

<sup>52</sup>Pasal 24 Ayat (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan:*"Seksi Penilaian Tanah mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan bimbingan teknis, koordinasi, pemantauan, pelaksanaan penilaian tanah, bidang tanah dan properti, pelaksanaan pengadaan, pemutakhiran, dan kerjasama pembuatan peta zona nilai tanah kabupaten/kota, peta zona nilai ekonomi kawasan dan potensi sumber daya agraria, pelaksanaan dan pengelolaan informasi dan Komputersasi Kegiatan Pertanahan berbasis data zona nilai tanah dan zona nilai ekonomi kawasan, serta evaluasi dan pelaporan".*



Kota/Kabupaten tugas pokok dan fungsi untuk membuat Zona Nilai Tanah berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan pasal 52 Ayat (1).<sup>53</sup>

Berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh Peraturan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional tersebut diatas, Badan Pertanahan Nasional baik pusat maupun unit kerja dibawahnya yaitu Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan memiliki tugas pokok dan fungsi Badan Pertanahan Nasional dalam menjalankan tugasnya membuat peta Zona Nilai Tanah, melakukan *update* dan evaluasi berkaitan dengan fungsi peruntukan tanah, penilaian tanah, dan peta Zona Nilai Tanah.

### **C. Kajian Umum Tentang Penilaian harga Tanah Oleh institusi lain**

#### **1. Penilaian harga Tanah Oleh Badan Pendapatan Daerah**

Badan Pertanahan Nasional dalam melakukan penilaian harga tanah menggunakan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah untuk menetapkan tarif PNBP. selain Badan pertanahan nasional, instirusi lain juga menerapkan penilaian harga tanah sebagai dasar penentuan harga pada institusinya, salah satunya adalah Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA). BAPENDA dalam menentukan Bea Perolehan Hak Atas tanah dan Bangunan (BPHTB).

BPHTB merupakan salah satu pajak objektif atau pajak yang terutang dan pihak yang memperoleh hak atas suatu objek pajak berupa tandah dan atau bserta bangun haruslah dibayar supaya surat keputusan pemberian hak atau risalah lelang dapat dibuat dan ditandatangani oleh pejabat yang

<sup>53</sup>Pasal 52 Ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/BPN Nomor 38 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan :*"Subseksi Pemanfaatan Tanah Pemerintah dan Penilaian Tanah mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan bimbingan teknis, koordinasi, pemantauan, pelaksanaan pemberian perizinan kerjasama pemanfaatan tanah pemerintah, perpanjangan perizinan kerjasama pemanfaatan tanah pemerintah, pemberian rekomendasi pencatatan peralihan dan penghapusan tanah pemerintah serta pemberian rekomendasi penertiban pelanggaran perjanjian kerjasama pemanfaatan tanah pemerintah, penilaian tanah, penilaian bidang tanah dan properti, pengadaan, pembuatan dan pemutakhiran peta zona nilai tanah kabupaten/kota, dan peta zona nilai ekonomi kawasan dan potensi sumberdaya agraria pengelolaan informasi Komputersasi Kegiatan Pertanahan berbasis data zona nilai tanah dan zona nilai ekonomi kawasan, serta evaluasi dan pelaporan".*



berwenang.<sup>54</sup>BPHTB memiliki 3 unsur yang mana pengertian atas ketiga unsur tersebut merupakan satu kesatuan yaitu :

- a. Bea (pajak) yaitu jenis pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan bangunan<sup>55</sup>
- b. Perolehan yaitu peristiwa atau perbuatan hukum yang dikenakan oleh badan maupun orang pribadi akibat adanya perolehan hak atas tanah dan bangunan<sup>56</sup>
- c. Hak atas tanah dan bangunan
  - 1) Hak atas tanah yaitu hak yang sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan ketentuan yang berlaku
  - 2) Bangunan adalah hak yang melekat pada hak atas tanah.

Subjek dalam BPHTB adalah wajib pajak dapat berupa orang tua atau badan yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan melalui peristiwa hukum dan perbuatan hukum. Untuk objek dari BPHTB adalah perolehan hak atas tanah dan bangunan oleh dari orang pribadi melalui peristiwa dan perbuatan hukum.<sup>57</sup> Dua hal yang menjadi objek pajak tersendiri yang diatur dalam Undang-Undang yaitu pemberian hak baru dan pemindahan hak.

Tarif yang diatur dan diterapkan oleh Peraturan Daerah atas BPHTB paling tinggi adalah sebesar lima persen (5%). Dalam hal penetapan BPHTB ini maka Pemerintah Daerah kota dan kabupaten yang bersangkutan dapat membuat tarif pajak tergantung kebijakan yang diambil. Dalam Undang-Undang hanya mengatur dan memberi batasan maksimal 5%, maka sangat memungkinkan besaran pajak antara satu daerah dengan daerah lain. Untuk jenis perolehan hak karena hibah wasiat dan waris, pengenaan tarif BPHTB ditetapkan masing-masing daerah berbeda, dan memungkinkan dalam peraturan daerah tidak diatur lagi karena Undang-Undang Nomor 21 tahun 1997 yang diubah dengan Undang-Undang 20 tahun 2000 dicabut sebagaimana diatur dalam pasal 180 bagian 6

<sup>54</sup>Maribot Pahala Siahaan, "**Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Teori dan Praktek edisi I.cet I**", Pta RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm.160

<sup>55</sup>Undang-undang Nomor 20 Tahun 2000 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan, Pasal 1 ayat (1)

<sup>56</sup>Undang-undang Nomor 20 Tahun 2000 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan, Pasal 1 ayat (2)

<sup>57</sup>Mardiasmo, "**Perpajakan edisi revisi 2011**", Andi Offset, Yogyakarta, 2011, hlm.340



Undang-Undang Nomor 20 tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.

Di dalam pemungutannya, yang mendasari pembayaran BPHTB untuk Jual-beli adalah harga transaksi; untuk Tukar-menukar, Hibah, Hibah wasiat, Waris adalah nilai pasar, Pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya, Pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan, Peralihan hak karena pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap, Pemberian hak baru atas tanah sebagai kelanjutan dari pelepasan hak, Pemberian hak baru atas tanah diluar pelepasan hak, Penggabungan usaha, Peleburan usaha, Pemekaran usaha, Hadiah adalah nilai pasar; dan untuk Penunjukan pembeli dalam lelang adalah harga transaksi yang tercantum dalam risalah lelang.<sup>58</sup>

Penghitungan BPHTB menurut pasal 89 Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 adalah:  $BPHTB = \text{Max} 5\% \times (\text{NPOP} - \text{NPOPTKP})$  atau  $\text{Max } 5\% \times (\text{NJOP} - \text{NPOPTKP})$ . Besaran BPHTB teruran adalah harga transaksi atau nilai pasar dikurangi oleh NPOPTKP dikalikan dengan tarif yang ditetapkan peraturan daerah maksimal 5%.

BPHTB menurut ketentuan Perundang-undangan adalah pajak yang dikenakan atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan. Dengan kata lain BPHTB merupakan pajak atas terjadinya suatu perbuatan hukum atau peristiwa hukum yang berakibat pada perolehan hak atas tanah atau bangunan oleh subjek hukum. Dasar hukum dalam melakukan pemungutan BPHTB sebelum dialihkan menjadi pajak daerah adalah:

1. Undang-Undang Nomor 21 tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000
2. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan karena Waris dan Hibah Wasiat
3. Peraturan Pemerintah Nomor 112 tahun 2000 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan karena Hak Pengelolaan

<sup>58</sup>Maribot Pahala Siahaan, **Op.cit**, hlm.163



4. Peraturan Pemerintah Nomor 113 Tahun 2000 Tentang Besarnya Nilai Perolehan Objek Pajak Tidak Kena Pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan<sup>59</sup>

Pengalihan mekanisme pengumpulan BPHTB yang semula dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah merupakan langkah maju yang dilakukan oleh Indonesia dalam penataan sistem perpajakan nasional. Meskipun berbagai pihak menilai kebijakan tersebut sudah tepat dilakukan, namun yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan sehingga daerah benar-benar dapat melakukan pemungutan BPHTB dengan baik. UU No. 28 Tahun 2009 mempunyai tujuan memberikan kewenangan kepada Daerah lebih besar untuk hal perpajakan dan retribusi. Pelaksanaan pengalihan BPHTB dari pajak pusat menjadi pajak daerah dilakukan setelah adanya Peraturan Daerah (Perda). Perda tentang BPHTB merupakan dasar hukum yang mengatur kebijakan BPHTB di suatu daerah yang mencakup objek, subjek dan wajib pajak, tarif, dasar pengenaan, dan ketentuan lain yang diperlukan untuk pemungutan BPHTB sesuai dengan kondisi masyarakat dan karakteristik daerah masing-masing.

## 2. Penilaian harga Tanah Oleh Kantor Pajak Pratama

Pajak Penghasilan Final (PPH) adalah pajak yang dikenakan tarif dan dasar pengenaan pajak tertentu atas penghasilan yang diterima oleh subjek pajak selama tahun berjalan yang pembayaran PPh langsung disetorkan secara utuh saat penghasilan diterima sehingga wajib pajak dianggap telah melakukan pelunasan pajaknya. Salah satu penghasilan yang dikenai pajak bersifat final berdasarkan Undang-Undang PPh adalah penghasilan dari transaksi pengalihan harta berupa tanah dan/atau bangunan.<sup>60</sup>

Besaran pajak PPh 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%.

<sup>59</sup>Mardiasmo, **Op.cit**, hlm.340

<sup>60</sup>Undang-Undang Nomor 36 tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan Pasal 4 ayat (2) huruf d : penghasilan dari transaksi pengalihan harta berupa tanah dan/atau bangunan, usaha jasa konstruksi, usaha *real estate*, dan persewaan tanah dan/atau bangunan.

5% dari nilai transaksi yang dilakukan oleh penjual dan pembeli, nilai transaksi berdasarkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang telah disetujui dan divalidasi oleh Badan Pendapatan Daerah.

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 pada 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.<sup>61</sup> Untuk penghitungan pajak penghasilan peralihan hak atas tanah dan/atau bangunan selain rumah susun menurut PP no.34 tahun 2016 adalah: PPh = nilai pengalihan hak X 2.5% .

Pada tarif Pajak Penghasilan (PPh) atas transaksi jual beli hak tanah dan/atau bangunan ditentukan oleh verifikasi lapangan PPh BPHTB tanpa harus dihitung kemudian dengan verifikasi lapangan lagi oleh Kantor Pajak Pratama.

<sup>61</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 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



### BAB III

## METODE PENELITIAN

Guna menjawab rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini, maka metode yang dipergunakan penulis yaitu:

### 1) Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dipergunakan oleh peneliti adalah 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. Sesuai dengan karakter keilmuan hukum normatif yang menitikberatkan pada telaah "hukum atau kajian hukum (*rechtsboefening*) terhadap hukum positif".<sup>62</sup>

"Peter Mahmud Marzuki menjelaskan hukum normative adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi. Penelitian normative dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskriptif dalam penyelesaian masalah yang di hadapi."<sup>63</sup>

Pertimbangan penulis dalam menggunakan jenis penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan, menganalisa, dan menemukan permasalahan administrasi pertanahan oleh Badan Pertanahan Nasional sehubungan dengan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian Tanah.

### 2) Metode Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian yuridis normatif ini peneliti menggunakan beberapa macam metode pendekatan penelitian, yakni :

#### a. Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) secara otomatis dipergunakan karena menurut peneliti peraturan perundang-undangan

<sup>62</sup>Diah Aju Wisnuwardhani, "*Perlindungan Hukum Terhadap Tanah Aset Negara Dalam Penguasaan Kementerian Pertanahan Republik Indonesia*," Disertasi tidak diterbitkan, Malang:Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2010, hlm. 26-27.

<sup>63</sup>Peter Mahmud Marzuki, "*Penelitian Hukum*", Kencana Prenada Media Group, Jakarta 2010, hlm. 35.



merupakan titik fokus utama dari suatu penelitian yuridis normatif. Sehingga dalam penelitian ini peneliti menganalisa atau menelaah berbagai peraturan perundang-undangan dan bahan hukum yang terkait pembentukan pengadilan khusus pertanahan.

Untuk mengetahui ratio legis dari berbagai peraturan perundang-undangan, dan bahan hukum tersebut, peneliti melakukan metode interpretasi atau penafsiran, yang mana tujuannya adalah menelusuri hukum positif negara sebagai sumber hukum positif norma-norma peraturan perundang-undangan negara. Jenis interpretasi yang peneliti gunakan ialah interpretasi teleologis (sosiologis) yang merupakan bentuk penafsiran secara hukum untuk mengetahui tujuan adanya berbagai peraturan perundang-undangan dan bahan hukum tersebut, yang menjadi bahan hukum peneliti dalam penelitian hukum ini.

#### **b. Pendekatan Konsep (Conceptual Approach)**

Pendekatan konsep Pendekatan konsep (*conceptual approach*) diawali dengan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin oleh para ahli hukum yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari hal-hal tersebut, akan ditemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan permasalahan yang diteliti, serta dengan pendekatan konsep itu pula dapat dibuat argumentasi hukum dalam menjawab permasalahan hukum yang diajukan. Lewat pendekatan konsep penulis mencoba untuk memahami konsep dasar hukum dibuatnya pengaturan tentang Zona Nilai Tanah yang digunakan sebagai dasar penilaian tanah oleh Badan Pertanahan Nasional.

### **3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum**

#### **1). Jenis Bahan Hukum**

##### **a). Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang terdiri dari aturan yang diurut berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan, mulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang dan peraturan lain di bawah undang-undang. Adapun bahan hukum primer yang dipergunakan dalam penelitian ini antara lain, adalah :

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;



- 3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintah;
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 Tentang Jenis dan Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;
- 5) Peraturan Presiden republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional
- 6) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
- 7) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;
- 8) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan;
- 9) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

#### **b) Bahan Hukum Sekunder**

Merupakan bahan hukum yang menunjang dan memberikan penjelasan kepada peneliti mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini berguna sebagai pemberi petunjuk ke arah mana peneliti melangkah dengan tetap berdasarkan koridor-koridor teori serta asas-asas hukum yang relevan untuk dijadikan acuan terkait pembahasan permasalahan yang diteliti. Adapun bahan hukum sekunder yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah buku-buku literatur, dokumen-dokumen pemerintah, jurnal-jurnal hukum dan pendapat para ahli;

#### **c) Bahan Hukum Tersier**

Merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan sekunder yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus hukum dan referensi internet.



## 2) Sumber Bahan Hukum

### a) Bahan Hukum Primer

Diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*) dan studi dokumen (*document research*), yang berasal dari Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

### b) Bahan Hukum Sekunder

Diperoleh dari studi kepustakaan (*library research*) yang berasal dari Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, serta koleksi literatur pribadi milik penulis sendiri, selebihnya penggunaan referensi dari Kamus Besar Bahasa Indonesia, dan Kamus Hukum sebagai bahan hukum tersier juga dipergunakan dalam rangka melengkapi dan menyempurnakan bahan-bahan hukum yang diperlukan penulis dalam menulis laporan penelitian ini.

## 4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum, baik primer, sekunder dan tersier dilakukan peneliti melalui studi kepustakaan (*library research*) dan studi dokumen (*document research*), yaitu dengan cara mempelajari dan mencatat data dari bahan pustaka yang telah dikumpulkan. Selanjutnya hasilnya dikumpulkan untuk dianalisis dan diambil kesimpulannya sesuai dengan pokok permasalahan yang telah Peneliti kemukakan sebelumnya dalam rumusan masalah.

## 5. Teknik Analisa Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh melalui studi kepustakaan, aturan perundang-undangan, artikel hukum dan sebagainya dihubungkan sedemikian rupa sehingga peneliti dapat menyajikannya dalam bentuk tulisan yang lebih sistematis untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan. Pengolahan bahan hukum yang diperoleh dilakukan dengan cara deskriptif-analitis, yaitu mendeskripsikan atau menguraikan data yang diperoleh sehingga dapat memberikan gambaran yang sistematis terkait dengan permasalahan hukum yang ada, kemudian hal tersebut dipergunakan untuk menganalisis permasalahan hukum yang ada sehingga dapat ditarik kesimpulan bagi pemecahan masalah dalam penelitian hukum ini.



## BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

### 4.1. Zona Nilai Tanah Sebagai Dasar Penilaian Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional

#### 4.1.1 Pengaturan Zona Nilai Tanah

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945) secara tegas menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, maka seluruh aspek dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum. Sehingga untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang peraturan perundang-undangan.

Untuk mewujudkan tatanan yang tertib di bidang peraturan perundang-undangan di Indonesia, telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, menyatakan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah Provinsi.

Selain peraturan perundang-undangan yang telah diatur dalam pasal 7 Ayat (1) tersebut. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga mengakui peraturan perundang-undangan lain yang dikenal dalam praktek kehidupan bernegara. Pasal 8 Ayat (1) membuka kemungkinan adanya peraturan perundang-undangan lainnya yang ditetapkan oleh pimpinan lembaga atau badan negara seperti misalnya Peraturan Menteri. Berdasarkan pasal 8 Ayat (2), menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangannya.<sup>64</sup>

Peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Menurut bagir Manan, bahwa peraturan

<sup>64</sup>Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang pasal 8 Ayat (2)



perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintahan yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.<sup>65</sup> Maria Farida Indrati menjelaskan salah satu ciri dari peraturan perundang-undangan adalah *wetgevingsbevoegdheid* atau dapat diartikan peraturan perundang-undangan hanya dapat dibentuk oleh lembaga-lembaga yang memperoleh kewenangan perundang-undangan, yaitu kekuasaan membentuk hukum (*rechtsvorming*).<sup>66</sup>

Menurut Maria Farida Indrati, istilah perundang-undangan (legislation, *wetgeving*, atau *gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu Perundang-undangan merupakan proses pembentukannya membentuk peraturan-peraturan negara, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah dan Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Berkaitan dengan Pasal 8 Ayat (1) dan Ayat (2) bahwa membuka kemungkinan adanya peraturan perundang-undangan lain yang ditetapkan oleh lembaga negara dan diakui keberadaannya serta mengikat sepanjang diperintahkan oleh undang-undang di atasnya atau dibentuk berdasarkan wewenangnya, Badan Pertanahan Nasional sebagai salah satu lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang, dapat membuat sebuah produk hukum yaitu peraturan. Dalam hal penelitian ini adalah mengenai Zona Nilai Tanah.

Peraturan mengenai Zona Nilai Tanah secara khusus tidak dapat ditemukan dimana pun, baik dalam peraturan perundang-undangan, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri ataupun peraturan-peraturan lain yang ada dalam hierarki peraturan perundang-undangan lainnya. Peraturan yang menyinggung mengenai Zona Nilai Tanah dapat ditemukan dalam beberapa peraturan dan akan disebutkan dibawah ini

*Pertama*, Penjelasan pasal 16 ayat (1) Peraturan pemerintah Nomor 128 tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak

<sup>65</sup>Bagir manan, "*Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*", Ind-hill-co, Jakarta, 1992, hlm.18

<sup>66</sup>Irwan Adi Cahyadi, "*Kedudukan Hukum Surat Edaran Mahkamah Agung Dalam Hukum Positif Di Indonesia*", Skripsi tidak diterbitkan, Universitas Brawijaya, 2014, hlm.46



yang Berlaku Pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional: "Yang dimaksud dengan "Nilai Tanah" adalah nilai pasar (*market value*) yang ditetapkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dalam peta zona nilai tanah yang disahkan oleh Kepala Kantor Pertanahan untuk tahun berkenaan dan untuk wilayah yang belum tersedia peta zona nilai tanah digunakan Nilai Jual Objek Pajak atas tanah pada tahun berkenaan."

Pada peraturan 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 dalam penjelasan Pasal 16 Ayat (1) tersebut, Zona Nilai Tanah digunakan sebagai nilai pasar atau *market value* yang telah ditetapkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan pertanahan Nasional yang disahkan oleh Kepala kantor pertanahan untuk tahun berkenaan. Artinya Zona Nilai Tanah ini digunakan atau fungsi dari Zona Nilai Tanah ini adalah sebagai dasar penilaian tanah yang digunakan oleh Badan Pertanahan Nasional untuk pemungutan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) di Kantor Pertanahan. Dalam pengaturan tersebut diatas, tidak mengatur bagaimana Zona Nilai Tanah itu dibuat dan bagaimana tata cara pembuatan Zona Nilai Tanah itu sehingga bisa ditentukan nilai tanah yang dimaksud. Dalam ketentuan pengaturan ini hanya sebatas pada penggunaan dari Zona nilai Tanah saja yaitu sebagai dasar pemungutan Penerimaan Negara Bukan Pajak.

*Kedua*, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Pasal 459 : "Direktorat Penilaian Tanah mempunyai tugas melaksanakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria, dan pemberian bimbingan teknis dan supervisi, serta pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang penilaian tanah." Dan pasal 460 : "Direktorat Penilaian Tanah menyelenggarakan fungsi: "a. penyiapan perumusan kebijakan di bidang penilaian tanah; b. pelaksanaan kebijakan di bidang penilaian tanah; c. penyiapan penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang penilaian tanah; d. pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang penilaian tanah; e.



pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pelaporan di bidang penilaian tanah; dan  
f. pelaksanaan urusan tata usaha Direktorat.

Pada peraturan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, dalam pasal 459 berisikan tentang badan atau organisasi yang mengurusinya dengan penilaian tanah, dimana tugas itu diberikan kepada Direktorat Penilaian Tanah yang memiliki tugas antara lain untuk melaksanakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria, dan pemberian bimbingan teknis dan supervisi, serta pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang penilaian tanah, dan pada pasal 460 merupakan pengaturan tentang fungsi dari Direktorat Penilaian tanah yaitu penyiapan perumusan kebijakan di bidang penilaian tanah, pelaksanaan kebijakan di bidang penilaian tanah, penyiapan penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang penilaian tanah, pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang penilaian tanah, pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pelaporan di bidang penilaian tanah, dan pelaksanaan urusan tata usaha Direktorat. Pada peraturan tersebut hanya sebatas pada badan atau organisasi yang diberikan tugas dan fungsi mengenai penilaian tanah saja, tidak mengatur bagaimana petunjuk teknis dalam melaksanakan tugas dan fungsi penilaian tanah termasuk Zona Nilai Tanah pada lingkup nasional di Badan Pertanahan Nasional.

*Ketiga*, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan Pasal 24 ayat (3) :

"Seksi Penilaian Tanah mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan bimbingan teknis, koordinasi, pemantauan, pelaksanaan penilaian tanah, bidang tanah dan properti, pelaksanaan pengadaan, pemutakhiran, dan kerjasama pembuatan peta zona nilai tanah kabupaten/kota, peta zona nilai ekonomi kawasan dan potensi sumber daya agraria, pelaksanaan dan pengelolaan informasi dan Komputersasi Kegiatan Pertanahan berbasis data zona nilai tanah dan zona nilai ekonomi kawasan, serta evaluasi dan pelaporan".



Pada peraturan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan Pasal 24 ayat (3) tersebut diatas berisikan mengenai badan atau organisasi dari Badan Pertanahan Nasional, dalam hal ini dalam lingkup yang lebih kecil yaitu Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional. Tugas dan fungsi tersebut diberikan kepada Seksi penilaian Tanah yang memiliki tugas untuk melakukan melakukan penyiapan bahan bimbingan teknis, koordinasi, pemantauan, pelaksanaan penilaian tanah, bidang tanah dan properti, pelaksanaan pengadaan, pemutakhiran, dan kerjasama pembuatan peta zona nilai tanah kabupaten/kota, peta zona nilai ekonomi kawasan dan potensi sumber daya agraria, pelaksanaan dan pengelolaan informasi dan Komputerisasi Kegiatan Pertanahan berbasis data zona nilai tanah dan zona nilai ekonomi kawasan, serta evaluasi dan pelaporan. Dalam peraturan ini hanya mengatur siapa yang memiliki tugas melakukan penialain tanah dan pembuatan Zona Nilai Tanah saja, tidak mengatur teknis dari pembuatan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian tanah untuk lingkup Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional

*Keempat*, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan Pasal 52 Ayat (1) : "Subseksi Pemanfaatan Tanah Pemerintah dan Penilaian Tanah mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan bimbingan teknis, koordinasi, pemantauan, pelaksanaan pemberian perizinan kerjasama pemanfaatan tanah pemerintah, perpanjangan perizinan kerjasama pemanfaatan tanah pemerintah, pemberian rekomendasi pencatatan peralihan dan penghapusan tanah pemerintah serta pemberian rekomendasi penertiban pelanggaran perjanjian kerjasama pemanfaatan tanah pemerintah, penilaian tanah, penilaian bidang tanah dan properti, pengadaan, pembuatan dan pemutakhiran peta zona nilai tanah kabupaten/kota, dan peta zona nilai ekonomi kawasan dan potensi sumberdaya agraria pengelolaan informasi Komputerisasi Kegiatan Pertanahan berbasis data zona nilai tanah dan zona nilai ekonomi kawasan, serta evaluasi dan pelaporan.

Pada peraturan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja



Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan Pasal 52 Ayat (1) berisikan mengenai tugas dan fungsi seperti pada Pasal 24 Ayat (3) yaitu mengenai badan atau organisasi dari Badan Pertanahan Nasional, dalam hal ini dalam lingkup yang lebih kecil lagi dibanding Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional yaitu Kantor Pertanahan yang berada di Kota/Kabupaten. Pada pasal ini disebutkan bahwa penilaian tanah yang kaitannya dengan Zona Nilai Tanah diberikan kepada Subseksi Pemanfaatan Tanah Pemerintah dan Penilaian Tanah mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan bimbingan teknis, koordinasi, pemantauan, pelaksanaan pemberian perizinan kerjasama pemanfaatan tanah pemerintah, perpanjangan perizinan kerjasama pemanfaatan tanah pemerintah, pemberian rekomendasi pencatatan peralihan dan penghapusan tanah pemerintah serta pemberian rekomendasi penertiban pelanggaran perjanjian kerjasama pemanfaatan tanah pemerintah, penilaian tanah, penilaian bidang tanah dan properti, pengadaan, pembuatan dan pemutakhiran peta zona nilai tanah kabupaten/kota, dan peta zona nilai ekonomi kawasan dan potensi sumberdaya agraria pengelolaan informasi Komputerisasi Kegiatan Pertanahan berbasis data zona nilai tanah dan zona nilai ekonomi kawasan, serta evaluasi dan pelaporan. Pada pengaturan ini juga bagaimana pasal 24 Ayat (3) hanya mengatur badan atau organisasi yang memiliki tugas dan fungsi dalam penilaian tanah termasuk pembuatan Zona Nilai Tanah saja, tidak mengatur teknis pembuatan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian tanah untuk lingkup Kantor Pertanahan di Kota/Kabupaten.

*Kelima*, Surat Edaran Sekertaris Utama BPN Nomor 2/SE-100/I/2015 tanggal 16 Januari 2015 Tentang Evaluasi Pelayanan Pemetaan Tematik dan Nilai Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 Point 5 Huruf d : " Sebagai mana ketentuan Pasal 16 peraturan Pemerintah Nomor 13 tahun 2010, Peta Zona Nilai Tanah (ZNT) yang telah di sahkan penggunaannya oleh kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota wajib dipergunakan dalam penghitungan tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) pelayanan pendaftaran peralihan hak dan pendaftaran SK perpanjangan dan pembaharuan hak. Sedangkan peralihan hak bagi Kantor Pertanahan yang masih belum mempunyai Peta Zona Nilai Tanah dapat berpedoman pada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) Tahun berjalan



Untuk peraturan pada Surat Edaran Sekertaris Utama BPN Nomor 2/SE-100/I/2015 tanggal 16 Januari 2015 Tentang Evaluasi Pelayanan Pemetaan Tematik dan Nilai Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 Point 5 Huruf d merupakan suatu peraturan kebijakan (*beleidsregel*), yang menerangkan bahwa Zona Nilai Tanah wajib dipergunakan sebagai penghitungan tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) pendaftaran peralihan hak dan pendaftaran SK perpanjangan dan pembaharuan hak di Kantor Pertanahan kota/Kabupaten. Surat Edaran sendiri dikatakan sebagai aturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya keputusan administratif yang tidak berjangka waktu dan berlaku internal. Karena berlaku internal, maka Surat Edaran tidak mengikat secara umum dan bukan merupakan suatu peraturan perundang-undangan (*Wettelijk regeling*). Dalam Surat Edaran tersebut diatas juga tidak menjelaskan teknis dari penentuan mengenai Zona Nilai Tanah

*Keenam*, Surat Edaran Sekertaris Utama BPN Nomor 1/SE-100/I/2013 tanggal 3 Januari 2013 Tentang Pengenaan Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 point 1 ketentuan umum angka 14: "Nilai Tanah" adalah nilai pasar (market value) yang ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional dalam Peta Zona Nilai Tanah yang disahkan oleh Kepala Kantor Pertanahan untuk tahun berkenaan dan untuk wilayah yang belum tersedia Peta Zona Nilai Tanah digunakan Nilai Jual Objek Pajak atas tanah pada tahun berkenaan."

Pada peraturan pada Surat Edaran Sekertaris Utama BPN Nomor 1/SE-100/I/2013 tanggal 3 Januari 2013 Tentang Pengenaan Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 point 1 ketentuan umum angka 14 merupakan suatu peraturan kebijakan (*beleidsregel*), yang menerangkan bahwa nilai tanah merupakan nilai pasar (*market value*) yang ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional dalam Peta Zona Nilai Tanah yang telah disahkan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Seperti telah disebutkan diatas bahwa Surat Edaran merupakan aturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya keputusan administratif yang tidak berjangka waktu dan berlaku internal. Karena berlaku internal, maka Surat Edaran tidak mengikat secara umum dan bukan merupakan suatu peraturan perundang-undangan (*Wettelijk regeling*). Pada



Surat Edaran ini seperti pada peraturan-peraturan lainnya tidak menjelaskan mengenai Zona Nilai Tanah mengenai penentuan nilai-nilai tanah tersebut.

Dari penjelasan mengenai peraturan-peraturan yang menyinggung mengenai Zona Nilai Tanah dapat disimpulkan bahwa, pada Peraturan Menteri 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 dalam penjelasan Pasal 16 Ayat (1) menyebutkan bahwa nilai harga tanah berdasarkan nilai pasar (*market value*) yang ditetapkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional melalui peta Zona Nilai Tanah yang disetujui oleh kepala Kantor Pertanahan pada tahun berkenaan. Guna dari Zona Nilai Tanah ini adalah sebagai nilai harga tanah yang digunakan sebagai penghitungan PNPB.

Untuk Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Pasal 459 dan 460, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan Pasal 24 ayat (3), Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan Pasal 52 Ayat (1) adalah pengaturan yang menyinggung mengenai Zona Nilai Tanah mengenai tugas dan wewenang dari pejabat di BPN untuk menjalankan tugasnya mengenai Zona Nilai Tanah.

Untuk Surat Edaran Sekertaris Utama BPN Nomor 2/SE-100/I/2015 tanggal 16 Januari 2015 Tentang Evaluasi Pelayanan Pemetaan Tematik dan Nilai Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 Point 5 Huruf d dan Surat Edaran Sekertaris Utama BPN Nomor 1/SE-100/I/2013 tanggal 3 Januari 2013 Tentang Pengenaan Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 point 1 ketentuan umum angka 14 merupakan surat edaran yang dikeluarkan oleh Seketertariat Badan Pertanahan Nasional yang menyinggung tentang Zona Nilai Tanah, untuk Surat Edaran tersebut sudah dicabut sejalan dengan dicabutnya Peraturan Pemerintah Nomor 13 tahun 2010 Tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara



Bukan Pajak yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional diganti dengan 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.

Pengaturan yang ada mengenai Zona Nilai Tanah hanya sebatas pengaturan mengenai kegunaan dari Zona Nilai Tanah dan juga mengenai tugas dan fungsi dari struktur organisasi yang memiliki tugas untuk membuat Zona Nilai Tanah tersebut. Berdasarkan aturan tersebut diatas, tidak ada satu aturan pun yang secara khusus mengatur tentang pengaturan Zona Nilai Tanah baik dasar penilaian harga tanah berdasarkan Zona Nilai Tanah, maupun instrumen-instrumen dalam penelian harga tanah.

#### **4.1.2 Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dalam Menentukan Nilai Harga tanah**

Kewenangan dapat dikatakan merupakan salah satu kajian utama dalam sistem administrasi negara. Istilah tersebut juga menjadi jawaban atas pertanyaan mengenai dasar penyelenggaraan pemerintah melakukan suatu tindakan.

Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Ateng syafudin mengeskakan bahwa istilah kewenangan (*Authority*) harus dibedakan dengan wewenang (*competance*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang. Sedangkan wewenang hanya suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Kewenangan adalah kekuasaan yang berdasar pada hukum, disamping ada kekuasaan yang tidak berasal dari hukum<sup>67</sup>

Terdapat dua cara dalam kepustakaan hukum administrasi untuk memperoleh wewenang pemerintah yaitu atribusi dan delegasi serta mandat. Untuk mandat ditempatkan secara tersendiri untuk memperoleh wewenang. Secara sederhana ketiga sumber wewenang ini dapat dijelaskan bahwa kewenangan atribusi adalah kewenangan badan atau pejabat administrasi

<sup>67</sup>Muhammad Bakri, *'Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)'*, Citra Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 52



pemerintahan yang diperoleh secara langsung dari peraturan perundang-undangan, sedangkan kewenangan delegasi memiliki arti kewenangan badan atau pejabat administrasi pemerintah yang diperoleh dari pendelegasian badan atau pejabat administrasi pemerintahan yang lain. Dalam hal ini diperlukan peraturan/keputusan pendelegasian karena tanggung jawab yurisdiksi akan beralih kepada penerima delegasi. Sedangkan mandat bukan merupakan peralihan kewenangan akan tetapi pelaksanaan kewenangan oleh jajaran administrasi pemerintah atas nama pejabat definitif ketika pejabat definitif tersebut berhalangan.<sup>68</sup>

Pengkategorian kewenangan juga juga disebutkan oleh Nurbasuki Winanno,<sup>69</sup>yaitu:

a. Kewenangan atribusi

Kewenangan atribusi berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan perundang-undangan pada pelaksanaan, kewenangan atribusi ini dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya.tanggung jawab atas kewenangan atribusi terletak pada pejabat atau badan sebagaimana yang tertera dalam peraturan dasarnya

b. Kewenangan delegasi

Kewenangan delegasi bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintah kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Pada kewenangan delegasi, tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut.

c. Kewenangan mandat

Kewenangan mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas.

<sup>68</sup>Tri Cahya Indra Permana, " *Pengujian Diskresi Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara* ", tesis tidak diterbitkan, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2009, hlm.31

<sup>69</sup>Nurbasuki Winanno, " *Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi* ", Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 65



Pasal 2 Ayat (1), Ayat (2), dan Ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menerangkan bahwa negara mempunyai hak untuk menguasai bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaannya pada tingkat tertinggi. Atas hak tersebut negara berwenang untuk mengatur dan menyelenggarakan seputar bumi, air, dan ruang angkasa, selain itu mengatur hubungan-hubungan hukum terkait bumi, air, dan ruang angkasa. Semua wewenang itu digunakan untuk mencapai masyarakat bangsa Indonesia secara luas.

Berdasarkan hal tersebut, pemerintah sebagai organ dari negara yang menjalankan pemerintahan,<sup>70</sup> pemerintah dapat diartikan secara luas maupun sempit, dalam arti luas mencakup semua alat kelengkapan negara, yang terjadi dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudisial atau alat-alat kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara. Dalam arti sempit, yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksanaan eksekutif atau secara lebih penting, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.<sup>71</sup>

Pemerintah seperti disebutkan sebelumnya sebagai organ negara yang menjalankan tugasnya sebagai menjalankan pemerintahan, pemerintah sebagai eksekutif yang menjalankan tugas dari undang-undang, dimana presiden sebagai kepala pemerintahan memberikan tugas kepada Badan Pertanahan Nasional untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 20 tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Sumber kewenangan dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yaitu Sumber Kewenangan Atribusi yang bersumber dari Pasal 2 Ayat (1), Ayat (2), dan Ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. 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. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung

<sup>70</sup>Ridwan HR, **Op.Cit "Hukum Administrasi Negara"**, hlm.2

<sup>71</sup>Bagir Manan, "**Menyongsong Otonomi Daerah**", Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm.101.



jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang<sup>72</sup>

Wewenang merupakan dasar dari pelaksanaan fungsi suatu lembaga, sehingga ruang lingkup pelaksanaan tugas dan fungsi suatu lembaga dipengaruhi oleh wewenang yang dimiliki oleh lembaga tersebut. Hak dan kewajiban terdapat dalam suatu wewenang, hak sendiri berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan suatu perbuatan, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan suatu perbuatan tertentu.<sup>73</sup> Berkaitan dengan hal tersebut, Badan Pertanahan Nasional memiliki hak dan kewajiban berkaitan dengan wewenangnya dalam menjalankan fungsinya di bidang pertanahan.

Dari kewenangan yang dimiliki oleh Badan Petanahan Nasional tersebut, Badan Pertanahan Nasional berfungsi diantaranya untuk melakukan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pertanahan, kemudian merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan, serta perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah, dan juga pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan Badan Petanahan Nasional.<sup>74</sup>

Berdasarkan hal tersebut diatas, Badan Pertanahan Nasional dapat membuat peraturan-peraturan yang berkenaan dengan fungsinya tersebut diatas. Untuk itu Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga pemerintahan yang mengurus di bidang pertanahan memiliki kewenangan salah satunya untuk membuat dan menentukan nilai harga tanah yang terdapat di wilayah negara Republik Indonesia ini.

Badan Pertanahan Nasional dalam menentukan nilai harga tanah tersebut sudah memiliki peraturan mengenai organisasi yang berfungsi untuk membuat kebijakan dibidang penilaian harga tanah. Seperti teruang dalam Pasal 459 dan Pasal 460 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan

<sup>72</sup>Ridwan HR, *Op Cit*, hlm.105

<sup>73</sup>Nomensen Sinamo, "*Hukum Administrasi Negara*", Jala Permata Aksara, Jakarta, 2010, hlm.88

<sup>74</sup>Lihat Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional Pasal 3



Nasional Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, dalam peraturan tersebut disebutkan bahwa dalam organisasi Badan Pertanahan Nasional terdapat sub bagian Direktorat Penilai Tanah yang memiliki tugas melaksanakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan dan lain halnya yang berkaitan dengan penilaian tanah.<sup>75</sup>

Badan Pertanahan Nasional sebagai suatu lembaga tentunya mempunyai susunan organisasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya di bidang pertanahan sesuai kewenangan atribusi yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria sebagaimana disebutkan diatas, dalam susunan organisasi tersebut Kementerian Agraria dan tata Ruang/badan Pertanahan Nasional terdiri atas : a. Sekertaris Jendral, b. Direktorat Jendral Tata Ruang, c. Direktorat Jendral Infratraktur Keagrariaan, d. Direktorat Jendral Hubungan Hukum Keagrariaan, e. Direktorat Jendral Penataan Agraria, f. Direktorat jendral Pengadaan Tanah, g. Direktorat Jenderal Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan Tanah, h. Direktorat Jenderal Penanganan Masalah Agraria, Pemanfaatan Ruang dan Tanah, i. Inspektorat Jenderal. Serta straf ahli dan lain sebagainya.<sup>76</sup>

Dari Direktorat Penilaian Tanah tersebut dengan tugas dan fungsinya sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya diatas, terdapat sub seksi lagi yang secara spesifik bertugas dalam penyusunan norma, standar, prosedur kegiatan penilaian tanah. Ini merupakan kewenangan dari Badan Pertanahan Nasional sebagai sebuah lembaga negara untuk mengurus di bidang pertanahan.

Penulis menyimpulkan berdasarkan *legal standing* dari Badan Pertanahan Nasional ini jika dirunut dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang mengamatkan negara dalam hal ini Pemerintah sebagai organ dari negara untuk menjalankan Undang-Undang tersebut memberikan kewenangan kepada Badan Pertanahan Nasional tersebut suatu kewenangan atributif untuk melaksanakan perintah undang-undang

<sup>75</sup>Lihat Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Pasal 459 dan pasal 460

<sup>76</sup>Peraturan Menteri Agraria dan tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomo 8 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Pasal 4



tersebut. Badan Pertanahan Nasional sebagai suatu lembaga, berdiri berdasarkan Peraturan Presiden, karena memang posisi Badan Pertanahan Nasional adalah sebagai pembantu presiden sebagai kepala pemerintahan untuk mengurus yang berkaitan dengan pertanahan, tetapi sebagai sebuah lembaga negara, kewenangan Badan Pertanahan Nasional bersal dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang kemudian diejawantahkan oleh pemerintah serta Badan pertanahan Nasional dengan dengan membuat peraturan-peraturan yang diperlukan untuk menjalankan perintah dari undang-undang tersebut. Salah satu tugas dan kewenangannya yaitu menentukan penilaian tanah atau harga tanah seperti yang dijelaskan sebelumnya diatas.

#### 4.1.3 Zona Nilai Tanah Sebagai Dasar penilaian tanah Oleh Badan Pertanahan nasional

Tanah sebagai sumber daya alam merupakan sarana dalam menyelenggarakan seluruh aktifitas bagi kehidupan bernegara dan mempunyai peranan yang penting bagi kelangsungan hidup manusia. Tanah merupakan salah satu bentuk karunia yang berikan oleh tuhan kepada kita bangsa indonesia. Tanah memiliki fungsi sebagai tempat untuk tinggal, tanah sendiri memiliki arti penting karena sebagian besar kehidupannya bergantung pada tanah. Tanah mempunyai dimensi sosial,kuktural, politik, ekologis, dan juga ekonomi.<sup>77</sup> Faktor ekonomi berhubungan dengan tingkat penawaran dan permintaan masyarakat, lalu faktor sosial ditunjukan dengan karakteristik penduduk yang terdiri dari jumlah penduduk, selanjutnya faktor pemerintah atau peraturandan kebijakan.

Hermanto Siregar menyatakan, unsur yang mempengaruhi penilaian tanah adalah pendaftaran tanah dan penilaian tanah yang tepat. Khusus untuk penilaian tanah harus dilakukan secara baik yaitu sama atau mendekati nilai nyata atau sesungguhnya dari aset tertentu, sehingga akan menjadi unsur pembantu berjalannya roda perekonomian secara baik.<sup>78</sup>

<sup>77</sup>Benhard Limbong, "**Konflik Pertanahan**", Margaretha Pustaka, Jakarta,2012,hlm.2

<sup>78</sup>Hermanto Siregar, "**Politik Dan Kebijakan Penilaian Tanah Dan Aset Pertanahan**", disampaikan dalam *workshop* Nasional Politik, Arah, dan Kebijakan Penilaian Tanah dan Aset Pertanahan, jakarta, 2007



Mengenai nilai tanah, Ray M. Northam mengemukakan dua buah pengertian mengenai nilai tanah yaitu yang pertama Ray M. Northam menyebut bahwa nilai tanah adalah nilai pasar yaitu harga jual beli tanah yang terjadi pada suatu waktu waktu tertentu. Yang kedua menyebut bahwa nilai tanah adalah nilai assesment yaitu nilai yang diestimasi oleh seorang penilai, dan *market value* merupakan data dasar bagi *assessed value*.<sup>79</sup> Menurut Walcott dalam Suta Wijaya<sup>80</sup> beberapa hal yang yang mempengaruhi tinggi rendahnya harga sebuah lokasi atau bidang tanah adalah faktor ekonomi, faktor sosial, faktor pemerintah, faktor fisik tanah atau bangunan.

Selanjutnya untuk melakukan penilaian tanah, perlu diketahui beberapa prinsip penilaian. Joseph K. Eckert mengemukakan empat prinsip penilaian tanah, yakni penawaran dan permintaan (*supply and demand*), penggunaan yang tertinggi dan terbaik (*highest and the best use*), keuntungan produktivitas (*surplus productivity*), serta prinsip perubahan dan antisipasi (*change and anticipation*).<sup>81</sup> Berkaitan dengan penilaian harga tanah tersebut Kebijakan penilaian tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional merupakan kegiatan yang dilakukan dengan tujuan untuk mendapatkan informasi tentang nilai tanah yang digunakan untuk berbagai kepentingan baik bagi masyarakat ataupun dalam rangka mendukung pelaksanaan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah.

Pada hakikatnya tanah memang memiliki nilai-nilai filosofis yang sangat bermanfaat bagi banyak orang apabila dikelola dengan baik, adil, dan merata. Untuk mengelola nilai tanah yang meliputi nilai produksi, nilai ekonomi, nilai sosial, nilai budaya, nilai lokasi, nilai politik, nilai hukum, serta nilai pertanahan dan keamanan, maka diperlukan peran dari pemerintah untuk mengelolanya dengan baik sesuai yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara

<sup>79</sup>Bodro Sisvinta Hayu, "*Loc.Cit*", hlm.II-2

<sup>80</sup>Walcott dalam Suta Wijaya, "*Pengaruh Ekspor dan Investasi Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Tahun 1980-2006*", Tesis Fakultas Ekonomi Universitas Terbuka Jakarta, Tidak diterbitkan. 2007, hlm.72

<sup>81</sup>Joseph K. Eckert dalam Astrid Damayanti dan Alfian Syah, "*Penilaian Tanah Dengan Pendekatan Keruangan*" <http://staff.ui.ac.id/> diakses pada tanggal 16 Agustus 2019, pukul 20.12 WIB



Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 Ayat (3). Nilai tanah tersebut dijelaskan sebagai berikut:<sup>82</sup>

#### 1. Nilai Produksi

Nilai produksi pada tanah merupakan nilai yang dapat berupa sumberdaya alam seperti minyak bumi, batu bara dan lainnya yang dihasilkan dari dalam tanah. Jadi dengan kita mampu mengelola tanah dengan baik. Untuk mewujudkan itu semua diperlukan peran pemerintah mengelola sumberdaya tanah dan peranan tersebut tidak hanya sebatas pada upaya untuk menyempurnakan mekanisme yang dapat mengalokasikan sumberdaya untuk kesejahteraan.

#### 2. Nilai Ekonomi

Secara ekonomi tanah merupakan sumber mata pencaharian karena di atas tanah tersebut merupakan sumber penghidupan sehari-hari, sehingga kehilangan tanah dapat diartikan sebagai kehilangan mata pencaharian tersebut, maka dapat mempengaruhi perekonomian seseorang. Pengelolaan tanah yang dimaksud disini adalah bahwa pengelolaan tanah dapat menciptakan kesejahteraan masyarakat melalui penggunaan dan pemanfaatan tanah.

#### 3. Nilai Sosial

Secara sosial, tanah bagi pemiliknya memiliki nilai sosial seperti ikatan dengan leluhur mereka yang harus di jaga, identitas sosial yang harus dipertahankan.

#### 4. Nilai Budaya

Tanah memiliki nilai budaya, yaitu tempat lahirnya suatu kebudayaan dari masyarakat setempat. Misalkan saja budaya menanam pohon yang dilakukan oleh masyarakat untuk mencegah bencana alam yang merupakan salah satu contoh nilai budaya yang terikat dengan tanah. Jadi, budaya disini tidak harus diidentikan dengan adat istiadat.

#### 5. Nilai Lokasi

Lokasi merupakan suatu tempat dimana terjadi interaksi antar manusia di tempat tersebut dan lokasi ini tidak akan lepas dari tanah. Misalnya saja untuk mendirikan rumah dan tempat-tempat umum. Lokasi yang

<sup>82</sup>Muhammad Ilham Arisaputra, " *Reforma Agraria Di Indonesia*", Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm.87



dimaksud disini adalah berupa tanah sehingga dapat dikatakan bahwa tanah memiliki lokasi.

#### 6. Nilai Politik

Nilai politik pada dasarnya identik dengan kekuasaan. Kekuasaan tersebut memerlukan adanya satu wilayah untuk mendukung kekuasaan tersebut. Wilayah yang dimaksud disini adalah berupa tanah. Selain itu, nilai politik tanah terkait pula pengaruh yang penting di tengah-tengah masyarakat, sehingga untuk pengelolaan tersebut diperlukan suatu langkah politik tertentu untuk memperolehnya.

#### 7. Nilai Hukum

Tanah memiliki nilai hukum karena berkaitan terhadap kepemilikan tanah tersebut. Untuk mengakui kepemilikan tanah tersebut diperlukan adanya suatu alat yang memiliki kekuatan hukum yang sangat meningkat dan sempurna yang dinamakan sertifikat hak atas tanah. Tanah merupakan kewenangan negara untuk mengurus atau mengaturnya. Tanah merupakan sumber utama bagi pencapaian kemakmuran sebuah, dan ketika berbicara tentang bangsa, maka negara berperan aktif pengelolaan dan pemanfaatan tanah.

#### 8. Nilai Pertanahan dan keamanan

Tanah juga memiliki nilai pertanahan dan keamanan, seperti kegiatan pembangunan pertanahan dan keamanan dengan menjaga lingkungan sekitar yang pada dasarnya harus memberikan kesempatan kepada setiap warga negara untuk berperan aktif karena kegiatan tersebut merupakan kewajiban setiap warga negara, seperti memelihara tempat tinggal, memelihara lingkungan, meningkatkan kemampuan disiplin dan mendukung upaya keamanan seperti membangun benteng pada pulau terluar dari suatu daerah terluar dari suatu daerah kekuasaan

Dari penjabaran tersebut diatas, dapat diketahui bahwa tanah tidak melulu mengenai nilai ekonomi, tetapi juga memiliki nilai-nilai lain didalamnya.

Untuk menjaga nilai-nilai dari tanah tersebut, diperlukan peran dari seluruh aspek dari setiap individu di dalam negara, baik itu masyarakat maupun pemerintah. Pemerintah dalam hal ini berperan tidak hanya sebagai yang menikmati nilai dari tanah-tanah tersebut, tetapi juga sebagai regulator atas lalu



lintas hukum peruntukan tanah tersebut dengan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang.

Kewenangan Badan Pertanahan Nasional sebagai mana dijelaskan diatas adalah salah satunya yaitu merumuskan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, serta menyusun norma dalam kegiatan penilaian bidang tanah. 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 jajarannya dibawahnya mempunyai fungsi untuk merumuskan kebijakan dan membuat norma serta prosedur dalam penilaian tanah. Pada Direktorat Penilaian Tanah terdapat Subdirektorat yang secara khusus berfungsi sebagai pembuat Zona Nilai Tanah.<sup>83</sup>

Badan Pertanahan Nasional sebagai suatu lembaga pemerintahan yang memiliki unit kerja di daerah provinsi dan juga kota/kabupaten. Dimana pada wilayah provinsi terdapat Kantor wilayah Badan pertanahan Nasional yang pada pasal 1 Ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan menyatakan bahwa Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional adalah instansi vertikal Kementerian Agraria dan tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional di provinsi yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional.<sup>84</sup> Dan untuk wilayah kota/kabupaten terdapat Kantor Pertanahan yang pada Pasal 29 Ayat (1) Peraturan menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan menyatakan bahwa Kantor Pertanahan merupakan instansi vertikal dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang berada di kota/kabupaten yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/

<sup>83</sup>Peraturan Menteri Agraria dan tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Pasal 466

<sup>84</sup>Lihat Pasal 1 Ayat (1)Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.



Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional.<sup>85</sup>

Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan juga Kantor Pertanahan memiliki fungsi yang sama dengan Badan Pertanahan Nasional berkenaan dengan Zona Nilai Tanah. Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional tugas dan fungsi mengenai Zona Nilai tanah terdapat pada Pasal 24 Ayat (3) Peraturan menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan dimana seksi Penilaian Tanah mempunyai tugas untuk melakukan pelaksanaan penilaian tanah dan kerjasama dalam pembuatan peta Zona Nilai Tanah serta pengelolaan informasi berbasis data Zona Nilai tanah tersebut. Kerjasama disini berarti bekerja sama dengan instansi-instansi terkait mengenai peta Zona Nilai Tanah<sup>86</sup>.

Kantor Pertanahan juga memiliki fungsi yang sama seperti yang dinyatakan dalam Pasal 52 Ayat (1) Peraturan menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan, dimana pada subseksi Pemanfaatan Tanah Pemerintah dan Penilaian Tanah mempunyai tugas untuk melakukan pembuatan dan pemutakhiran peta Zona Nilai Tanah tersebut.<sup>87</sup> Dari uraian tersebut dapat dianalisa bahwa pembuatan Zona Nilai Tanah ini pada Badan Pertanahan Nasional beserta dengan unit kerja dibawahnya dilakukan oleh bagian Penilaian Tanah, serta terdapat koneksi dan koordinasi antara Badan Pertanahan Nasional dengan unit kerja dibawahnya yaitu Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.

Dilihat dari peraturan mengenai tugas dan fungsi Kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan penulis berpendapat bahwa tidak ada pelimpahan wewenang diantara instansi tersebut, karena Kantor Pertanahan

<sup>85</sup>Lihat Pasal 29 Ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.

<sup>86</sup>Lihat Pasal 24 Ayat (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.

<sup>87</sup>Lihat Pasal 52 Ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.



dan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional saling berkerjasama dan berkoordinasi kepada Badan Pertanahan Nasional. Tanggung jawab tetap pada Badan Pertanahan Nasional jika dilihat dari teori kewenangan. pada kewenangan atribusi dimana kewenangan diberikan berdasarkan undang-undang dan tanggung jawab kemudian beralih kepada penerima wewenang baru tersebut. Sedangkan pada pelimpahan kewenangan delegasi atau pendelegasian, kewenangan badan atau pejabat administrasi pemerintah yang diperoleh dari pendelegasian badan atau pejabat administrasi pemerintahan yang lain. Dalam hal ini diperlukan peraturan/keputusan pendelegasian karena tanggung jawab yuridis akan beralih kepada penerima delegasi. Badan Pertanahan Nasional Dalam hal ini tidak memberikan kewenangannya kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional ataupun kepada Kantor Pertanahan, tetapi Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan keduanya mempunyai tugas yang sama dengan Badan Pertanahan Nasional dalam melakukan Penilaian Tanah, dalam bentuk Zona Nilai Tanah tersebut. Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional maupun Kantor Pertanahan merupakan satu kesatuan dengan Badan Pertanahan Nasional yang berada di pusat, ketiganya bekerjasama dan saling berkoordinasi tanpa adanya pelimpahan wewenang.

Zona Nilai Tanah menurut Standar Operasional Prosedur Internal Badan Pertanahan Nasional merupakan adalah hamparan bidang atau beberapa bidang tanah sehingga terbentuk sebuah poligon yang menggambarkan nilai tanah sesuai dengan penggunaan tanah yang mempunyai perbedaan nilai antara satu dengan yang lainnya berdasarkan analisa petugas dengan metode perbandingan harga pasar dan biaya<sup>88</sup>. Untuk pengertian secara normatif menurut peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia atau secara hukum positif, pengertian mengenai Zona Nilai Tanah tidak ada atau belum tersedia.

Pada 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 Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional menyatakan bahwa nilai tanah merupakan nilai pasar atau *market value* yang sudah ditetapkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dalam peta Zona Nilai Tanah. Berdasarkan penjelasan Pasal

<sup>88</sup>Standar Operasional Prosedur (SOPI) Direktorat Penilaian Tanah tahun 2017



tersebut, dapat dianalisa yang pertama Kemeterian Agraria dan Tata Ruang adalah yang menentukan nilai pasar sebagai nilai tanah tersebut kemudian yang kedua adalah nilai pasar - nilai pasar tersebut berada dalam sebuah peta Zona Nilai Tanah, artinya Zona Nilai Tanah adalah kumpulan-kumpulan dari nilai pasar-nilai pasar tersebut.

Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah oleh Badan Pertanahan Nasional menjadi terang berdasarkan 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 Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional, bahwa Zona Nilai Tanah digunakan sebagai dasar penilaian harga tanah oleh Badan Pertanahan Nasional. Zona Nilai Tanah digunakan sebagai dasar penialian tanah oleh Badan Pertanahan Nasional dalam pengenaan tarif jasa pelayanan di Kantor Pertanahan dalam bentuk Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

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

##### **4.2.1 Kepastian Hukum Dalam Penentuan Penilaian Harga Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional**

Menurut Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Indonesia Tahun 1945 adalah negara hukum. Oleh karena Indonesia adalah negara hukum maka, konsekuensi dari hal tersebut adalah bahwa hukum mengikat setiap tindakan yang dilakukan oleh warga negara termasuk juga pemerintah (seluruh organ dari negara). Hukum berfungsi menertibkan dan mengatur dalam masyarakat serta menyelesaikan masalah yang timbul dalam kehidupan bernegara.<sup>89</sup>

Abdul Aziz Berpendapat, negara berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Artinya segala kewenangan dan tidakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum sehingga dapat mencerminkan keadilan bagi warga

<sup>89</sup>Wawan Muhwan Hariri, *'Pengantar Ilmu Hukum'*, Pustaka Setia, Bandung, 2012, hlm.44



negaranya.<sup>90</sup> Artinya dalam setiap tindakan, tingkah laku dan perbuatan baik yang dilakukan oleh penguasa atau aparatur negara maupun dilakukan oleh warga negara harus berdasarkan atas hukum.

Untuk merealisasikan hal tersebut dibutuhkan perangkat-perangkat hukum untuk mengatur kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah melalui peraturan-peraturan yang serasi dan harmonis, dan mengisi setiap perbuatan, kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan tersebut. Suatu kebijakan pemerintah seharusnya diatur dengan perangkat-perangkat hukum berupa peraturan perundang-undangan yang selaras, dinamis, dan konkrit. Selaras dalam hal ini adalah berlakunya peraturan perundang-undangan seharusnya saling melengkapi dengan peraturan-peraturan yang berkaitan, baik secara vertikal yaitu dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam hierarki perundang-undangan, maupun secara horizontal yaitu dengan dengan peraturan-peraturan yang sejajar tingkatannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan. kemudian dinamis dalam hal ini adalah bahwa berlakunya peraturan perundang-undangan harus sesuai dan sejalan dengan dinamika perilaku manusia, hukum berkembang mengikuti perkembangan manusia. Serta konkrit, konkrit dalam hal ini peraturan perundang-undangan harus secara tegas dan jelas mengatur suatu hal, dalam mengatur suatu hal tersebut, suatu peraturan perundang-undangan harus secara tegas dan jelas, peraturan perundang-undangan tidak boleh memiliki lebih dari satu tafsir agar tidak menimbulkan kekacauan dalam melaksanakan peraturan tersebut, juga peraturan perundang-undangan harus mengatur secara jelas agar tidak terjadi kekosongan hukum terhadapnya.

Badan Pertanahan Nasional seperti telah dijelaskan sebelumnya memiliki kewenangan, Badan Pertanahan Nasional dalam kewenangannya berfungsi diantaranya untuk melakukan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pertanahan, kemudian merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan, serta perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah, dan juga pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan Badan Petanahan Nasional.

<sup>90</sup>Abdul Aziz Hakim, *"Negara Hukum dan Demokrasi Di Indonesia"*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm 8



Fungsi dari Badan Pertanahan Nasional dalam melakukan penyusunan dan pelaksanaan serta perumusan peraturan dibidang pertanahan, dimana salah tugasnya adalah penentuan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah. Penulis menerangkan sebelumnya, bahwa pengaturan secara khusus mengenai Zona Nilai Tanah berkaitan dengan penilaian harga tanah tidak ada. Pengaturan mengenai hal tersebut hanya terdapat 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 Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Dalam peraturan tersebut menjelaskan bahwa Zona Nilai Tanah kumpulan nilai pasar (*market value*) yang ditetapkan oleh Kementereian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang digunakan sebagai dasar nilai tanah dalam penghitungan penerimaan negara bukan pajak (PNBP).

Dari segi pengaturan mengenai tugas dan fungsi Organisasi Badan Pertanahan Nasional mengenai Zona Nilai Tanah seperti sudah dijelaskan sebelumnya, pada Badan Pertanahan Nasional tugas itu dilakukan oleh Direktorat Penilaian Tanah berdasarkan Pasal 459 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 tahun 2015<sup>91</sup> tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, dimana dalam peraturan tersebut menyebutkan bahwa Direktorat Penilaian Tanah bertugas melakukan perumusan, pelaksanaan, perumusan norma dibidang penilaian tanah tersebut. Kemudian pada unit kerja di bawah Badan Pertanahan Nasional, pengaturan mengenai tugas dan fungsi dari Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional mengenai Zona Nilai Tanah diatur dalam Pasal 24 Ayat (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan<sup>92</sup> menerangkan bahwa tugas yang berhubungan dengan penilaian tanah dan Zona Nilai Tanah dilaksanakan oleh seksi penilaian tanah.

<sup>91</sup>Lihat Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Pasal 459 dan pasal 460

<sup>92</sup>Lihat Pasal 24 Ayat (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.



Kantor Pertanahan yang juga merupakan Unit kerja Badan Pertanahan Nasional juga memiliki tugas yang sama seperti Badan Pertanahan Nasional serta Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dalam penilaian tanah dan Zona Nilai Tanah, seperti diatur dalam Pasal 52 Ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan Nasional<sup>93</sup>. Sebagai unit kerja dari Badan Pertanahan Nasional yang berada di daerah, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Wilayah saling bekerjasama dan berkoordinasi antar instansi dan memberikan laporan kepada Badan Pertanahan Nasional, dimana tanggung jawan tetap berada pada Badan Pertanahan Nasional.

Dari penjabaran tersebut diatas mengenai peraturan-peraturan yang berkaitan dengan Zona Nilai Tanah tidak ada satu peraturan berdasarkan hukum positif yang berlaku di Indonesia yang secara khusus mengenai Zona Nilai Tanah, baik dasar penilaian harga tanah berdasarkan Zona Nilai Tanah, maupun instrumen-instrumen dalam menentukan nilai harga tanah pada Zona Nilai Tanah.

Penulis berpendapat, dengan tidak diatur secara khususnya mengenai peraturan tentang Zona Nilai Tanah, telah terjadi kekosongan hukum di dalamnya, karena menurut penjabaran sebelumnya telah terdapat peraturan yang menyingung mengenai Zona Nilai Tanah dari kegunaan, dan juga peraturan-peraturan mengenai tugas dan fungsi dari lembaga-lembaga di Badan Pertanahan Nasional yang berkaitan dengan Zona Nilai Tanah tersebut. Akan tetapi peraturan mengenai apa itu Zona Nilai Tanah, mengapa perlu ada Zona Nilai Tanah, dan lain sebagainya berkaitan dengan Zona Nilai Tanah tersebut.

Peraturan Zona Nilai Tanah jika dikaitkan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana disebutkan dalam pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam membuat peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi salah

<sup>93</sup>Lihat Pasal 52 Ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.



satunya kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.<sup>94</sup> Pada penjelasan dari asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan disebutkan bahwa dalam membentuk suratu peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan,<sup>95</sup> berdasarkan hal tersebut maka Zona Nilai Tanah seharusnya diatur secara khusus mengenai hal tersebut. Karena sebagai hal yang secara spesifik berkaitan dengan kebijakan Badan Pertanahan Nasional terhadap program dari Badan Pertanahan Nasional tersebut, segala yang berkaitan dengan fungsi dari Zona Nilai Tanah itu harus diatur dalam peraturan tersendiri.

Dari keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan, Rachmad Syafaa'at berpendapat, bahwa syarat keberlakuan peraturan perundang-undangan tidak hanya ketika suatu peraturan perundang-undangan itu telah ditetapkan, akan tetapi lebih dari itu, bahwa peraturan perundang-undangan harus memenuhi unsur keabsahan dan berlaku efektif. Lebih lanjut dijelaskan dalam memenuhi unsur keabsahan dan berlaku efektif. Maka suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat sebagai berikut:

1. Syarat filosofis artinya bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi kehendak kolektif masyarakat,
2. Syarat yuridis artinya bahwa berlakunya suatu perundang-undangan harus memenuhi unsur-unsur yuridis sebagai berikut :
  - a. Tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*materiil toetsing*)
  - b. Tidak terjadi pertentangan dengan pasal-pasal (*contra legem*)
  - c. Ditetapkan melalui prosedur yang sah dan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang (*formil toetsing*)

<sup>94</sup>Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan : Dalam membentuk peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi : a. Kejelasan tujuan, b. Kelembagaan atau pejabat yang tepat, c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. d. dapat dilaksanakan, e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, f. Kejelasan rumusan, g. Keterbukaan.

<sup>95</sup>Penjelasan pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan huruf c :Yang dimaksud dengan "asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan" adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.



3. Syarat sosiologis, artinya bahwa suatu peraturan perundang-undangan harus dapat diterima masyarakat sebagai *social support*.<sup>96</sup>

Mengkaji dan menganalisis permasalahan hukum normatif berupa kekosongan hukum pengaturan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagaimana telah dijelaskan kedudukan peraturan Zona Nilai tanah tersebut, penulis ingin menganalisa berdasarkan kewenangan dari Badan Pertanahan nasional.

Ketentuan pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-Undang-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.<sup>97</sup>

Hukum yang berlaku tidak dapat dilepaskan dari otoritasnya, dengan kata lain hukum memerlukan otoritas.<sup>98</sup> Otoritas yang dimaksud adalah pejabat atau lembaga yang berwenang untuk membentuk dan menetapkan sebuah peraturan perundang-undangan.

Pada pengertian sebagaimana dimaksud yang menjadi perhatian adalah dalam ketentuan tersebut bahwa peraturan perundang-undangan berlaku jika ditetapkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Berdasarkan hal tersebut penulis beranggapan bahwa inti dari pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-Undang-undang adalah mengenai kewenangan.

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa kewenangan Badan Pertanahan Nasional diberikan oleh Undang-Undang untuk mengatur tentang pertanahan, segala sesuatu mengenai pertanahan merupakan kewenangan dari Badan Pertanahan Nasional. Membuat peraturan kebijakan mengenai mekanisme

<sup>96</sup>Rachmad Syafa'at, "*Advokasi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*", Surya Pena Gemilang, Malang, 2011, hlm.255-256

<sup>97</sup>Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang-undang : Peraturan Perundang-undang adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undang.

<sup>98</sup>Satjipto Raharjo, "*Ilmu Hukum Di Tengah Arus Perubahan*", Surya Pena Gemilang, Malang, 2016, hlm.56



pelaksanaan kebijakan bidang pertanahan juga merupakan kewenangan dari Badan Pertanahan Nasional. Ketika Badan Pertanahan Nasional mempunyai program mengenai penilaian harga tanah berdasarkan Zona Nilai Tanah, maka Badan Pertanahan Berwenang dalam membuat peraturan mengenai hal tersebut.

Secara struktural, Badan Pertanahan Nasional sudah memiliki bagian-bagian yang ditugaskan untuk menjalankan fungsi dari Badan Pertanahan Nasional dibidang penilaian tanah, Badan Pertanahan Juga sudah memiliki dasar hukum fungsi dari penilaian tanah tersebut, akan tetapi secara substansial dan khusus mengatur mengenai Zona Nilai Tanah baik sebagai dasar penilaian harga tanah, atau mekanisme penilaian harga tanah itu tidak diatur.

Dengan tidak diaturnya peraturan mengenai Zona Nilai Tanah secara spesifik dan khusus mencerminkan tidak tepenuhinya tujuan hukum, dimana dijelaskan sebelumnya bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Tujuan hukum, menurut Gustav Radbruch berpendapat bahwa ada tiga ide dasar hukum yang oleh sebagian besar pakar teori hukum dan filsafat hukum, juga diidentikkan sebagai tiga tujuan hukum yaitu keadilan (*gerechtigheit*), kemanfaatan (*zweckmaeszigkeit*), dan kepastian hukum (*rechtssicherheit*).<sup>99</sup>

Dari ketiga tujuan hukum tersebut, penulis lebih mentitik beratkan pada kepastian hukum. Dengan tidak diaturnya pengaturan secara khusus dan spesifik mengenai peraturan Zona Nilai Tanah, penulis berpendapat hal tersebut tidak berkepastian hukum. Kepastian hukum yang merupakan aturan umum membuat individu mengetahui perbuatan yang boleh dan tidak boleh dilakukan serta keamanan hukum bagi individu dari kesewenang-wenangan pemerintah. Karena dengan adanya aturan tersebut, individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dilakukan atau dibebankan oleh negara. Kepastian hukum memberikan *guidance* baik bagi masyarakat maupun pemerintah untuk bertindak.

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

<sup>99</sup>Achmad Ali, "*menyibak Tabir Hukum*", Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm.3



Selain itu hukum juga sebagai sarana untuk melindungi hak dan kewajiban subjek hukum tersebut.<sup>100</sup> Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan atau penegakan hukum terhadap suatu tindakan. Di antara peraturan yang ada, peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan hukum kebiasaan, hukum adat, atau yurisprudensi, namun demikian kepastian hukum, peraturan perundang-undanganselain memenuhi syarat-syarat formal juga harus memenuhi syarat-syarat lain, yaitu (1) jelas dalam perumusannya (*unambiguitas*); (2) konsisten dalam perumusannya baik secara internal maupun eksternal; (3) tepat dan mudah di mengerti penggunaan bahasanya.<sup>101</sup>

Hukum berfungsi sebagai alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*) menempatkan peraturan perundang-undangan pada posisi yang sangat penting dalam menjalankan negara maupun masyarakat.<sup>102</sup> Peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting dalam aspek kepastian hukum, dengan adanya peraturan perundangan-undangan dalam hal mengatur suatu hal dalam masyarakat dan bernegara.

Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Konsep teori ini menunjukkan adanya kompromi antara hukum yang tertulis sebagai kebutuhan masyarakat hukum, demi adanya kepastian hukum. Pembentukan hukum yang didasarkan pada kaedah hukum memperhatikan akibat hukum dari penerapan suatu ketentuan positif yang mengarah pada suatu pencapaian kepastian hukum, oleh karenanya pembentukan hukum dalam kerangka pembangunan hukum di Indonesia (*law making*) haruslah menyelaraskan dan memperhatikan hukum yang hidup dalam masyarakat<sup>103</sup>

Kepastian hukum menjadi sangat penting, seperti dijelaskan sebelumnya diatas bahwa kepastian hukum menjamin setiap tindakan yang dilakukan semua

<sup>100</sup>Iwan Permadi, "**Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Iktikad Baik Demi Kepastian hukum**", Yusticia Jurnal Hukum Vol.5, no.2. hlm 456

<sup>101</sup>Mohammad Sinal, "**Bahasa Indonesia Hukum dalam Perspektif Kepastian Hukum**", Ringkasan Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2013, hlm. 50.

<sup>102</sup>Soetandyo Wignyosoebroto, "**Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial Politik Dalam perkembangan Hukum Di Indonesia**" Rajawali Press, Jakarta, 1995, hlm.231

<sup>103</sup>Satjipto Rahardjo, "**Hukum Dan Masyarakat**", Angkasa, Bandung, 1984, hlm.83



subjek hukum. Terlebih lagi kepada aparaturnegara, peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum untuk para aparaturnegara dalam bertindak menjalankan kewenangan yang dimilikinya.

Disebutkan sebelumnya bahwa Badan Pertanahan Nasional sebagai aparaturnegara yang memiliki wewenang di bidang pertanahan, salah satunya ada penilaian harga tanah melalui program Zona Nilai Tanah. Sebagai bagian dari pemerintahan, Badan Pertanahan nasional patuh pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pertanahan. Dalam undang-undang tersebut, dijelaskan yang dimaksud dengan kewenangan adalah hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintah untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>104</sup> Sebagai bagian dari pemerintahan dan memiliki wewenang, Badan Pertanahan Nasional berhak untuk membuat peraturan yang diperlukan dalam menjalankan wewenangnya. Jika dalam menjalankan wewenangnya tidak didasari oleh peraturan perundang-undangan sebagai perwujudan kepastian hukum dapat mengakibatkan kekosongan hukum dalam pengaturan dan juga membuat peluang melakukan tindakan sewenang-wenang menjadi semakin terbuka lebar oleh Badan Pertanahan Nasional.

Badan Pertanahan Nasional dalam menjalankan wewenangnya berkaitan dengan pertanahan yang secara khusus dalam pembahasan ini mengenai Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah, dikatakan tunduk kepada undang-undang administrasi pemerintahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pada pasal 6 ayat (2) Undang-undang tersebut disebutkan bahwa dalam menjalankan wewenangnya memiliki hak dalam mengambil keputusan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dan dipertegas dalam pasal 8 Ayat (1) dan Ayat (2). kaitannya adalah Badan Pertanahan Nasional dalam menjalankan kewenangannya mengenai Zona Nilai Tanah yang digunakan sebagai dasar penilaian harga tanah harus berlandaskan undang-undang serta AUPB tersebut, akan tetapi pada kenyataannya peraturan perundang-undangan

<sup>104</sup>Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 angka 5 : Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.



yang mengatur tentang Zona Nilai Tanah tersebut tidak dimiliki oleh Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga pemerintahan yang patuh terhadap Undang-Undang tentang Administrasi pemerintahan tersebut.

Disamping menjalankan wewenang tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan, lembaga atau badan pemerintahan juga harus menjalankan wewenangnya berdasarkan AUPB. Pada pasal 10 Ayat (1) AUPB yang dimaksud adalah :

- a. Kepastian hukum;
- b. Kemanfaatan;
- c. Ketidakberpihakan;
- d. Kecermatan;
- e. Tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. Keterbukaan;
- g. Kepentingan umum; dan
- h. Pelayanan yang baik.<sup>105</sup>

Ditinjau dari asas kepastian hukum, menurut penjelasan pasal 10 Ayat (1) huruf a tersebut, bahwa yang dimaksud dengan asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan hal tersebut, Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga atau badan pemerintahan memegang teguh asas kepastian hukum dalam setiap kebijakan yang dibuatnya, selain kewajiban yang mewajibkan badan atau lembaga pemerintahan dalam setiap kebijakan yang diambil berlandaskan peraturan perundang-undangan, termasuk juga dalam kebijakan mengenai pengaturan Peraturan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional.

Telah dijelaskan sebelumnya diatas, adanya kepastian hukum memberikan perlindungan bagi masyarakat terhadap pemerintah agar tidak menjalankan kewenangannya secara sewenang-wenang. Dengan tidak diaturnya secara khusus mengenai peraturan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga

<sup>105</sup>Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 10 Ayat (1) : a. kepastian hukum; b. kemanfaatan; c. ketidakberpihakan; d. kecermatan; e. tidak menyalahgunakan kewenangan; f. keterbukaan; g. kepentingan umum; dan h. pelayanan yang baik.



tanah oleh Badan Pertanahan Nasional, jelas sudah tidak memenuhi kepastian hukum di dalamnya, juga telah melanggar ketentuan undang-undang yang menyebutkan bahwa dalam menjalankan haknya berdasarkan kewenangannya lembaga atau badan pemerintahan harus berdasarkan undang-undang, 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.

#### **4.1.3 Pelanggaran Atas Asas *Legalitas* Dalam Hukum Administrasi Negara**

Badan Pertanahan Nasional, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya di awal bahwa kewenangan dari Badan pertanahan Nasional berasal dari 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. Peraturan Perundang-Undangan yang dimaksud adalah Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dalam penjelasannya antara lain dikemukakan bahwa :

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam pasal 33 Ayat (3), bahwa bangsa Indonesia ataupun negara bertindak sebagai pemilik tanah, adalah lebih tepat jika negara sebagai organisasi seluruh rakyat bertindak sebagai Badan Penguasa. Perkataan "dikuasai" dalam pasal tersebut bukanlah memiliki arti kata "dimiliki", tetapi adalah pengertian bahwa yang memberi wewenang kepada negara, sebagai sebuah organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan yang tertinggi :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya;



- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air, dan ruang angkasa itu;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Segala sesuatu dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.<sup>106</sup>

Bedasarkan Pasal 2 Ayat (2) dan penjelasannya, menurut konsep dari Undang-Undang Tersebut, pengertian "dikuasai" bukan memberi arti "dimiliki", melainkan hak yang memberi kewenangan kepada negara untuk mengatur ketiga hal tersebut diatas. Isi wewenang negara tersebut bukan untuk menguasai secara fisik tetapi wewenang untuk mengatur (wewenang regulasi). Kewenangan tersebut oleh negara digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Semua kebijakan pemerintah di bidang agraria atau pertanahan harus dapat meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan rakyat. A.P. Parliungan menyatakan bahwa pasal 1 dan pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengambil sikap dalam pengertian yang meluas, yaitu bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan yang terdapat yang terkandung di dalam.<sup>107</sup>

Membahas sedikit tentang hukum Agraria di Indonesia, Sudikno Mertokusumo mengatakan, hukum adalah keseluruhan kaidah-kaidah hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur agraria.<sup>108</sup> Hukum Agraria Pemerintah (administratif), merupakan keseluruhan dari ketentuan hukum yang memberi wewenang kepada pejabat dalam menjalankan praktek hukum negara dan mengambil tindakan dari masalah-masalah agraria yang timbul.<sup>109</sup>

Hukum Agraria Pemerintahan berkaitan dengan hukum mengenai tanah yang bersifat publik dimana hukum tersebut memberikan pengaturan mengenai

<sup>106</sup>Muhammad Bakri, *Log.cit "Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)"*, Citra Media, Yogyakarta, 2007, hlm.4-5

<sup>107</sup>A.P. Parliungan, *"Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria"*, Bandung: Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm.36

<sup>108</sup>Sudikno Mertokusumo, *"Hukum dan Politik Hukum Agraria"*, Universitas Terbuka, Karunika, Jakarta, 1991, hlm.36

<sup>109</sup>Urip Santoso, *"Hukum Agraria Kajian Komprehensif"*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2013, hlm.8



hal-hal yang berkaitan dengan administrasi tanah antara lain pendaftaran hak atas tanah, pengadaan tanah dan penilaian harga tanah. Dengan adanya pengaturan hukum mengenai administrasi tanah, dapat menjadi acuan bagi pemerintah dalam melaksanakan urusan-urusan hukum yang berkaitan dengan tanah sehingga dapat terwujud pengaturan hukum di bidang pertanahan yang diharapkan oleh negara dan sesuai dengan cita-cita rakyat Indonesia secara menyeluruh.

Pemerintah mempunyai kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*) berkaitan dengan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat tersebut. Oleh karenanya pemerintah tidak saja melaksanakan perintah itu sendiri, oleh karenanya pemerintah berhak menciptakan kaidah hukum konkrit yang dimaksudkan guna mewujudkan tujuan peraturan perundang-undangan.<sup>110</sup>

Pemerintah sebagai organ yang menjalankan setiap kebijakan dari negara, mempunyai hak yang sangat besar atau kekuasaan yang sangat besar terhadap sumber daya alam di negeri ini sehingga perlu dibuat suatu batasan-batasan kepada negara dalam hal ini pemerintah agar tidak sewenang-wenang dalam menjalankan haknya berdasarkan kewenangan tersebut. Batasan yang diberikan kepada negara atau dalam hal ini adalah pemerintah adalah bersal dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam Undang-undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 1 Ayat (3) yang menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*Rechtstaat*), oleh karena Indonesia adalah negara hukum maka, konsekuensinya adalah setiap tindakan, perbuatan ataupun kebijakan yang dilakukan oleh subjek hukum di negara ini berdasarkan hukum. Jadi batasan bagi negara atau pemerintah adalah hukum itu sendiri. Dalam ajaran positivisme hukum yang berlaku adalah hukum tertulis, dapat dikatakan bahwa batasan bagi pemerintah adalah undang-undang dan lain sebagainya.

Menurut Hanc van Maarseveen, wewenang dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum. Jadi dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Tiga unsur wewenang sebagai konsep hukum publik yaitu :

<sup>110</sup>Muchsan, "**Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara Di Indonesia**", Liberty, yogyakarta, 1981, hlm.3



1. Pengaruh, penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum;
2. Dasar hukum, wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya;
3. Konformitas, mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum dan standar khusus.<sup>111</sup>

Kekuasaan pemerintah merupakan kekuasaan negara di luar kekuasaan legislatif dan yudisial.<sup>112</sup> Penyelenggaraan pemerintah berdasarkan hukum sangat penting dalam rangka pembatasan kekuasaan guna menghindari kekuasaan yang absolut, karena akan menimbulkan kerusakan yang besar, sebagaimana pendapat Lord Acton, "*power tend to corrupt, absolute power absolutely*." implikasi dari pembatasan kewenangan dalam bertindak maupun membuat sebuah regulasi diharapkan :

1. Membuat pemerintah terhindar dari penyalahgunaan wewenang
2. Mewujudkan kepastian hukum dari setiap tindakan dari pemerintah.

Berkaitan dengan kepastian hukum, seperti telah dijelaskan sebelumnya, bahwa kepastian hukum yang merupakan salah satu dari tujuan hukum. Kepastian hukum memberikan sebuah *guidance* bagi semua subjek hukum dalam bertindak dan berbuat berdasarkan porsi yang dimiliki oleh subjek hukum, pada penulisan ini mentitikberatkan pada pemerintah, lebih khusus lagi Badan Pertanahan Nasional sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah dalam bidang pertanahan.

Seperti telah dijelaskan sebelumnya diatas, bahwa Badan Pertanahan Nasional berwenang mengurus urusan pemerintah di bidang pertanahan sebagaimana diberikan amanat oleh undang-undang. Sebagai lembaga pemerintahan, Badan Pertanahan Nasional, dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya dalam bertindak tunduk pada Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam pasal 5 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan disebutkan dalam menyelenggarakan administrasi pemerintahan berdasarkan pada asas legalitas,

<sup>111</sup> Suwoto Mulyosudarmo dalam Muhammad Bakri, "*Op.cit*" hlm 51

<sup>112</sup> Titik Triwulan Tutuk, "*Pengantar Hukum Tata Usaha Negara*", Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2010, hlm.213



asas perlindungan terhadap hak asasi manusia, dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).<sup>113</sup>

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 lebih dikenal dalam hukum pidana, yang ditarik dari rumusan Pasal

1 Ayat (1) kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang menyebutkan bahwa tidak ada suatu perbuatan yang dapat dihukum kecuali berdasarkan ketentuan pidana

menurut Undang-Undang yang telah ada terlebih dahulu daripada perbuatannya itu sendiri.<sup>114</sup> Asas legalitas juga dikenal dalam hukum administrasi negara, di

lapangan Hukum Administrasi Negara setia tindakan pemerintah itu harus ada dasar hukumnya. Asas ini bisa ditarik dari Pasal 1 angka 8 Undang-undang

Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5

Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyebutkan Badan

atau Pejabat Tata Usahan Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peundang-undangan yang berlaku.<sup>115</sup>Asas

legalitas dalam konteks Administrasi Negara hanya berkaitan dengan usaha melawan hak raja-raja untuk memungut pajak dari rakyat. Sekrang pengertian

asas tersebut meluas hingga tentang 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 mempengaruhi atau mengubah keadaan

atau posisi hukum masyarakat.<sup>116</sup>Asas legalitas mengandung arti bahwa

penyelenggaraan administrasi pemerintah mengedepankan dasar hukum dari

<sup>113</sup>Lihat pasal 5 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan " Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan berdasarkan :a. Asas legalitas; b. Asas perlindungan terhadap hak asasi manusia; c. AUPB

<sup>114</sup>Liat Pasal 1 Ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana : suatu perbuatan tidak dapat dipidana, kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada

<sup>115</sup>Lihat Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>116</sup>Indroharto, "*loc.cit Usaha memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*", hlm.88



sebuah keputusan dan/atau tindakan yang dibuat oleh badan/atau pejabat pemerintahan.<sup>117</sup>

Asas hukum bukanlah norma hukum konkrit, tetapi asas hukum sanget penting artinya dalam pembentukan dan peemberlakuan hukum. Asas hukum merupakan aturan dasar yang melatarbelakangi lahirnya norma hukum konkrit dan pelaksanaan hukum. Dapat dikatakan bahwa asas hukum merupakan jantung dari hukum.<sup>118</sup> Asas legalitas dari hukum administrasi negara dikatakan sebelumnya bahwa penyelenggara dalam menyelenggarakan pemerintah harus berdasarkan dengan adanya dasar hukum dalam setiap keputusan dan atau kebijakan yang dibuat oleh lembaga pemerintah, tidak terkecuali Badan Pertanahan Nasional dalam membuat suatu tindakan, kebijakan atau suatu mekanisme dalam menjalankan wewenangnya dalam penilaian harga tanah menggunakan Zona Nilai Tanah ini harus berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Badan Pertanahan Nasional dalam menjalankan tindakan berkenaan dengan penilaian harga tanah menggunakan Zona Nilai tanah berjalan tanpa memiliki peraturan yang saecara khusus dan spesifik mengenai Zona Nilai Tanah. Seperti dijelaskan sebelumnya, pengaturan yang berkenaan dengan penilaian harga tanah berdasarkan Zona Nilai Tanah hanya sebatas pengaturan mengenai tujuan penggunaan Zona Nilai Tanah sebagai penghitungan tarif PNPB dan juga tugas dan fungsi dari struktur organisasi pada Badan Pertanahan Nasional dalam membuat peta Zona Nilai Tanah tanpa ada pengaturan yang khusus mengenai apa itu Zona Nilai Tanah. Hal ini jelas bertentangan dengan asas legalitas dalam hukum administrasi negara.

Akibat dari tidak memiliki aturan yang secara khusus mengenai Zona Nilai Tanah ini, selain menimbulkan kekosongan hukum, juga telah melanggar asas legalitas dalam hukum administrasi negara. Seperti dijelaskan bahwa asas legalitas ini memiliki tujuan untuk menghingdarkan lembaga pemerintah bertindak melampaui wewenangnya. Dalam rangka melaksanakan tugas tersebut, lembaga pemerintah membutuhkan standar-standar tertentu untuk

<sup>117</sup>Lihat penjelasan Pasal 5 huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

<sup>118</sup>Jazim Hamidi, "**Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif**", Prestasi Pustaka, Jakarta, 2008, hlm.15



menjamin terselenggaranya suatu tindakan yang mencerminkan keadilan dan kesejahteraan bagi rakyat.

pandangan Hukum Administrasi setiap kebijakan atau perbuatan yang dikeluarkan oleh lembaga pemerintahan yang tidak memiliki dasar hukum atau dasar wewenang untuk mengeluarkannya, secara yuridis tidak memiliki kekuatan mengikat umum. Penyelenggaraan tugas-tugas dari lembaga negara yang tidak memiliki suatu pengaturan yang jelas atau bahkan tidak memiliki suatu bentuk pengaturan yang tertulis sesuai dengan peraturan perundang-undangan, lembaga pemerintah dapat melakukan suatu kebijakan dalam bentuk diskresi. Menurut kamus hukum<sup>119</sup>, Diskresi berarti kebebasan mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi menurut pendapatnya sendiri.

Kekuasaan diskresi terdapat pada kekuasaan menjalankan jabatan atau wewenang yang dimilikinya untuk menggunakan wewenangnya berdasarkan inisiatif dari lembaga pemerintah tersebut. Penggunaan diskresi pun mempunyai syarat-syarat khusus agar dalam menggunakan wewenangnya tersebut, suatu lembaga pemerintahan tidak berlaku sewenang-wenang.

Pejabat pemerintah telah dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan baik yang bersifat atributif maupun delegatif. Agar tugas pelayanan publik tetap mencapai hasil yang maksimal, pejabat pemerintah atau lembaga pemerintah diberikan kemerdekaan untuk bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan permasalahan konkret yang harus ditangani dengan tepat, sementara itu tidak ada atau belum adanya suatu dasar hukum dari persoalan tersebut oleh pihak-pihak yang memiliki wewenang untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan yang kemudian dalam hukum administrasi negara disebut wewenang bebas atau diskresi<sup>120</sup>

Diskresi dilakukan oleh lembaga pemerintahan di bidang administrasi negara dalam hal<sup>121</sup>:

1. Belum adanya peraturan Perundang-Undangan yang mengatur tentang penyelesaian *in concreto* terhadap suatu persoalan yang menuntut penyelesaian segera;

<sup>119</sup>JCT Simorangkir dkk, "**Kamus hukum**", Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm.38

<sup>120</sup>Yopie Immanuel Patrioo, "**Diskresi Publik dan Tindak Pidana Korupsi**", CV Keni Media, Badung, 2011, hlm. 186

<sup>121</sup>Soerjono Soekanto, "**Pengantar Penelitian Hukum**", UI-Press, Jakarta, 1986, hlm.152-153



2. Belum adanya peraturan Perundang-Undangan yang menjadi dasar berbuat atau bertindak dari aparat pemerintah.

Pemberian diskresi kepada lembaga pemerintah merupakan suatu konsekuensi logis dari konsep negara sejahtera, tetapi dalam kerangka negara hukum, diskresi tidak dapat digunakan tanpa adanya suatu batasan. Atas dasar tersebut, maka diskresi memiliki unsur-unsur<sup>122</sup> :

1. Sebagai bentuk dari konsekuensi dari konsep negara kesejahteraan;
2. Merupakan bentuk sikap dari campur tangan pemerintah atau pejabat administrasi negara;
3. Dimaksudkan untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang muncul secara tiba-tiba atau belum dimuat dalam ketentuan Peraturan Perundang-Undangan;
4. Diambil berdasarkan inisiatif dari pemerintah;
5. Bertujuan untuk memberikan pelayanan publik;
6. Dimaksudkan untuk mengisisi kekurangan peraturan perundang-undangan;
7. Tidak bertentangan dengan sistem hukum atau pun juga norma-norma dasar.

Berdasarkan penjabaran mengenai diskresi, dapat diambil kesimpulan bahwa diskresi merupakan suatu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan atau memperbolehkan alat administratif pemerintah mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan daripada berpegang teguh pada ketentuan hukum untuk melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan seseuai dengan kewenangan dari suatu lembaga pemerintah. Batasan dalam melakukan diskresi atau tolak ukurnya adalah sebagai berikut<sup>123</sup> :

1. diskresi dalam bentuk peraturan kebijakan tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan aturan di atasnya dalam arti harus sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan.

<sup>122</sup>Githa Angela Sihotang, Pujiyono, Nabiatu Sa'adah, " *Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat Publik Pada Pelaksanaan Tugas Dalam Situasi Darurat*", Jurnal Law Reform Volume 13, nomor 1, 2017, hlm. 63

<sup>123</sup>Githa Angela Sihotang, Pujiyono, Nabiatu Sa'adah, " *Op.cit*", hlm. 67



2. diskresi yang digunakan tidak boleh melanggar Hak Asasi kewajiban warga negara, dalam artian tidak boleh digunakan sewenang-wenang.
3. diskresi yang digunakan masih berada dalam ruang lingkup peraturan dasarnya.
4. Diskresi harus digunakan dalam keadaan yang memaksa.
5. Diskresi yang digunakan harus berlandaskan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)

Berlakunya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Negara dalam perspektif kewenangan Pemerintah, telah memberikan kepastian hukum tentang landasan hukum berlakunya atau dilakukannya tindakan diskresi tersebut oleh pemerintah. Berlakunya Undang-undang Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan tersebut sekaligus memberikan jaminan bahwa tindakan pemerintah yang disebabkan oleh hal-hal tertentu sebagaimana ditentukan oleh Undang-Undang Noor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan tersebut secara hukum dapat dibenarkan atau sah selama hal tersebut menjadi bagian dari kewenangannya.<sup>124</sup> Secara normatif, alasan untuk dapat dilakukannya tindakan diskresi oleh pemerintahan dalam perspektif kewenangan pemerintah telah ditentukan dalam pasal 22 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi pemerintahan, setiap penggunaan diskresi pejabat pemerintahan ditunjukkan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintah, lalu untuk mengisi kekosongan hukum, serta memberikan kepastian hukum, dan mengatasi stagnansi pemerintahan dalam keadaan tertentu untuk kemanfaatan dan kepentingan umum.<sup>125</sup>

Sebuah diskresi hanya dapat diambil selama ditujukan untuk memenuhi syarat sebagaimana telah ditentukan oleh Undang-Undang. Oleh karena itu sebuah tindakan diskresi tidak dapat dilakukan dengan semena-mena atau tanpa alasan yang dibenarkan oleh hukum. Untuk mecegah terjadinya tindakan

<sup>124</sup>Mohammad Yuhdi, "**Peranan Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan**", LIKHITAPRAJNA. Jurnal Ilmiah.Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Volume 15, nomor 1, hlm.77

<sup>125</sup>Pasal 22 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan : setiap Penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan Bertujuan Untuk : a.melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; b.mengisi kekosongan hukum; c.memberikan kepastian hukum; d mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.



sewenang-wenang, diskresi perlu dibatasi. Batasan lingkup diskresi ditentukan dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang berbunyi : Diskresi Pejabat Pemerintahan Meliputi :

1. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan;
2. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur;
3. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas;
4. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentinganyang lebih luas.<sup>126</sup>

Untuk menggunakan diskresi ini, pejabat atau lembaga pemerintahan juga tidak dapat serta merta melakukannya. Terdapat persyaratan-persyaratan dalam menjalankan diskresi tersebut, peryaratan tersebut tertuang dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yaitu sesuai dengan tujuan dari diskresi tersebut, kemudian tidak bertentangan dengan peraturan Perundang-Undangan, lalu sesuai dengan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), selanjutnya berdasarkan alasan-alasan yang objektif serta dilakukan dengan iktikad baik.<sup>127</sup>

Penulis berpendapat bahwa kaitan dari diskresi ini dengan fokus penelitian dari pengaturan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah oleh Badan Pertanahan Nasional adalah sebenarnya kekosongan hukum pada pengaturan mengenai Zona Nilai Tanah dapat dilakukan suatu tindakan diskresi oleh Badan Pertanahan Nasional sebagi lembaga negara yang memiliki wewenang untuk memnuat peraturan yang berkaitan dengan pertanahan di Indonesia ini. Syarat untuk menggunakan diskresi oleh Badan Pertanahan Nasional jika dilihat sudah dipenuhi yaitu tidak adanya peraturan yang mengatur mengenai Zona Nilai Tanah tersebut. Akan tetapi diskresi ini dapat dilakukan

<sup>126</sup>Pasal 23 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

<sup>127</sup>Pasal 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan :  
 "Pejabat Pemerintahan yang menggunakan Diskresi harus memenuhi syarat : a. Sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2); b. Tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan; c. Sesuai dengan AUPB; d. Berdasarkan alasan-alasan objektif; e. Tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan f. Dilakukan dengan iktikad baik.



apabila dengan suatu keadaan yang memaksa dan pejabat atau lembaga pemerintah harus mengambil tindakan yang harus segera diambil apabila tidak ada suatu peraturan yang mengaturnya. Persoalan mengenai Zona Nilai Tanah ini yang digunakan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagai dasar penilaian harga tanah sudah berlaku selama bertahun-tahun dengan peraturan-peraturan yang tidak secara khusus mengatur mengenai Zona Nilai Tanah tersebut.

Karena kekosongan hukum atau pengaturan yang secara khusus mengenai Zona Nilai Tanah ini sudah sangat lama terjadi, maka penulis berpendapat bahwa tidak semestinya hal ini menjadi ranah dari diskresi lagi. Badan Pertanahan Nasional tidak dapat berkilah lagi dalam menjalankan program Zona Nilai Tanah ini dalam penilaian harga tanah hanya menggunakan diskresi karena tidak ada aturan yang mengatur mengenai Zona Nilai Tanah tersebut.

Pengertian mengenai Zona Nilai Tanah sebelumnya penulis menuliskan bahwa Zona Nilai Tanah merupakan hamparan bidang atau beberapa bidang tanah sehingga terbentuk sebuah poligon yang menggambarkan nilai tanah sesuai dengan penggunaan tanah yang mempunyai perbedaan nilai antara satu dengan yang lainnya berdasarkan analisa petugas dengan metode perbandingan harga pasar dan biaya<sup>128</sup> berdasarkan Standar Operasional Prosedur Internal (SOPI) Direktorat Penilaian Tanah Badan Pertanahan Nasional. Dari pengertian yang diberikan oleh Standar Operasional Prosedur Internal dari Direktorat Penilaian Tanah Badan Pertanahan Nasional ini lah ada kecenderungan dari penulis bahwa selama ini Badan Pertanahan Nasional menjalankan program Zona Nilai tanah ini yang digunakan sebagai dasar penilaian harga tanah berdasarkan Standar Operasional Prosedur Internal ini sebagai landasan hukum atau payung hukum pengaturan mengenai Zona Nilai Tanah ini.

Sebagai lembaga pemeritahan, Badan Pertanahan Nasional dijelaskan sebelumnya bahwa setiap menjalankan suatu perbuatan atau tindakan dalam wewenangnyanya harus berdasarkan peraturan perundang-undangan atau berdasarkan AUPB seperti dikatakan dalam Pasal 8 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Jika tidak ada suatu peraturang yang mengatur mengenai persoalan tersebut, berdasarkan

<sup>128</sup>Standar Operasional Prosedur Internal Direktorat Penilaian Tanah Badan Pertanahan Nasional 2017



wewenangnya, lembaga atau pejabat pemerintah dapat melakukan diskresi seperti sudah dijelaskan sebelumnya diatas.

Pengertian dari perundang-undangan dalam arti materiil antara lain bahwa peraturan Perundang-undangan berbentuk tertulis atau sebagai kaidah hukum tertulis, kemudian peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan,organ) yang mempunyai wewenang untuk membuat peraturan yang berlaku atau mengikat umum, lalu peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum<sup>129</sup>. Jika Badan Pertanahan Nasional menggunakan Standar Operasional Prosedur internal tersebut sebagai dasar hukum dari peraturan Zona Nilai Tanah tersebut, maka hal yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional tersebut sudah menyalahin aturan Perundang-undangan.

Kedudukan hukum dokumen yang bersifat mengatur tersebut seperti contohnya Standar operasional Prosedur Internal tersebut, penulis dapat menjabarkan pendapat sebagai berikut. Yang pertama, dilihat dari definisi peraturan perundang-undangan sebagai peraturan tertulis yang berisikan norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang mempunyai wewenang melalui prosedur yang ditetapkan berdasarkan undang-undang. Seperti disebutkan bahwa suatu peraturan dapat dikategorikan sebagai suatu peraturan perundang-undangan apabila memenuhi ciri yaitu peraturan tertulis, memuat norma yang mengikat yang artinya ditujukan untuk orang banyak umum, dan tidak tertentu, bukan ditujukan untuk satu orang atau orang tertentu saja, lalu dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga yang berwenang, yaitu pejabat atau lembaga negara yang diberi kewenangan atribusi maupun delegasi oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Serta melalui prosedur yang sudah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.<sup>130</sup>

Dari segi penulisan dalam suatu peraturan yang termasuk sebagai peraturan perundang-undangan sehingga dapat dijadikan sebagai dasar hukum dalam melakukan atau bertindak tersebut, Standar Operasional Prosedur Internal

<sup>129</sup>Lihat Bagir Manan dalam Mahendra Kurniawan,dkk, " *Op.Cit Pedoman Naskah Akademik PERDA Parsitifatif*", hlm.5

<sup>130</sup>Arief Christino Soebroto, " *Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan dibawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional*", file pdf diunduh dari [www.bappenas.go.id](http://www.bappenas.go.id), hlm. 8



tidak memenuhi syarat sebagai suatu peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dilihat dari segi suatu peraturan perundang-undangan memuat norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak, umum, dan tidak tertentu. selanjutnya dari segi dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan oleh pejabat atau lembaga yang diberikan untuk membuat peratur perundang-undangan berdasarkan kewenangan atribusi maupun delegasi dari peraturan perundang-undang yang lebih tinggi. Untuk membentuk aturan tertulis yang mengatur di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional selain Peraturan Menteri, seperti halnya Standar Oprasional Prosedur Internal Direktorat Penilaian Tanah ini dapat dipastikan bukan dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi dan kewenangan delegasi peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian Standar Operasional Prosedur Internal Dirktorat Penilaian Tanah tidak dapat digolongkan sebagai Peraturan Perundang-Undangan.

Jika tidak dapat digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan, Standar operasional prosedur Internal tersebut dapat digolongkan sebagai suatu peraturan kebijakan, karena dibentuk oleh pejabat administrasi yang pelaksanaannya tidak berdasarkan kewenangan atribusi maupun delegasi. Lalu isi dari peraturan tersebut pada dasarnya ditujukan untuk internal pejabat administrasi tersebut. Penulis berpendapat, peraturan mengenai Zona Nilai Tanah ini tidak bisa hanya berdasarkan Standar Operasional Prosedur Internal yang bukan merupakan suatu peraturan perundang-undangan. Seperti dijelaskan bahwa Standar Operasional Prosedur Internal Direktorat Penilaian Tanah ini merupakan peraturan kebijakan yang tidak secara langsung mengikat secara hukum.

Berdasarkan penjelasan tersebut diatas, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa Badan Pertanahan Nasioal sebagai suatu lembaga pemerintahan yang memiliki wewenang berdasarkan kewenangan atribusi dari Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, memberikan wewenang untuk menjalankan urusan pemerintah sebagai organ negara di bidang pertanahan yang salah satunya adalah penilaian harga tanah tersebut. Untuk melakukan penilaian harga tanah, Badan Pertanahan Nasional menggunakan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah, hal ini berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 128 Tahun 2015 Tentang Jenis dan Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian



Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Pada ketentuan Peraturan Pemerintah tersebut menyebutkan bahwa nilai tanah berdasarkan Zona Nilai Tanah. Pengaturan mengenai Zona Nilai Tanah ini seperti disebutkan sebelumnya tidak memiliki suatu peraturan yang khusus dan spesifik mengenai itu, dan juga penggunaan Zona Nilai Tanah ini sebagai dasar penilaian tanah oleh Badan Pertanahan Nasional telah digunakan selama bertahun-tahun tanpa memiliki dasar hukum dalam menjalankannya.

Penggunaan diskresi dalam persoalan ini seperti yang penulis telah utarakan sebelumnya tidak tepat karena telah terjadi kekosongan hukum selama bertahun-tahun sejak penggunaan Zona Nilai Tanah Sebagai dasar penilaian harga tanah inioleh Badan pertanahan Nasional. Kemudian apabila Badan Pertanahan Nasional beralih menggunakan Standar Operasional Prosedur Internal Direktorat Penilaian Tanah sebagai dasar hukum pengaturan Zona Nilai Tanah ini, penulis juga berpendapat bahwa hal ini juga tidak dapat dilakukan sebagaimana penulis telah jelaskan sebelumnya diatas. Sebagai lembaga Pemerintahan yang tunduk pada Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Badan Pertanahan Nasional dalam bertindak dan berbuat berdasarkan wewenangnya haruslah berdasarkan peraturan perundang-Undangan dan juga AUPB seperti telah dijelaskan diatas. Jika tidak berdasarkan hal tersebut badan Pertanahan Nasional telah melanggar asas Legalitas dalam hukum administrasi negara.

#### **4.3. Pengaturan Kedepan Mengenai Penilaian Harga Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional**

##### **4.3.1 Perbandingan Pengaturan Mengenai Penilaian Harga tanah Oleh Badan Pendapatan Daerah dan Kantor Pelayanan Pajak Pratama**

Badan Pertanahan Nasional merupakan lembaga pemerintahan yang mempunyai kewenangan menajalan tugas pemerintahan dibidang pemerintah. Oleh Karena itu Badan Pertanahan Nasional dalam menjalankan tugasnya tersebut berwenang untuk membuat penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan .Untuk itu Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga pemerintahan yang mengurus di bidang pertanahan memiliki kewenangan salah satunya untuk membuat dan menentukan nilai harga tanah yang terdapat di wilayah negara Republik inonesia ini.



Pasal 8 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, membuka kemungkinan adanya peraturan perundang-undangan lain yang ditetapkan oleh lembaga negara dan diakui keberadaannya serta mengikat sepanjang diperintahkan oleh undang-undang di atasnya atau dibentuk berdasarkan wewenangnya, Badan Pertanahan Nasional sebagai salah satu lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang, dapat membuat sebuah produk hukum yaitu peraturan. Dalam hal penelitian ini adalah mengenai Zona Nilai Tanah. Peraturan mengenai Zona Nilai Tanah secara khusus tidak dapat ditemukan dimana pun, baik dalam peraturan perundang-undangan, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri ataupun peraturan-peraturan lain yang ada dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Pada Prakteknya, penilaian harga tanah oleh Badan Pertanahan Nasional dilakukan berdasarkan peta Zona Nilai Tanah yang dibuat oleh Kantor Pertanahan Kota atau Kabupaten dan juga Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional. Yang berdasarkan Standar Operasional Prosedur Internal (SOPI) Badan Pertanahan Nasional Penilaian harga tanah dalam peta Zona Nilai Tanah berdasarkan penelitian petugas.

Mengenai penilaian harga tanah, sejatinya tidak hanya dilakukan Badan pertanahan Nasional sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa Badan Pertanahan Nasional memiliki wewenang untuk melakukan kebijakan di bidang pertanahan salah satu tugasnya membuat dan menentukan nilai harga tanah. Badan Pertanahan Nasional dalam melakukan penilaian harga tanah menggunakan Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah untuk menetapkan tarif PNPB. Badan Pendapatan Daerah (BAPENDA) juga melakukan dan menerapkan penilaian harga tanah, BAPENDA melakukan penilaian harga tanah untuk menentukan Bea Perolehan Hak Atas Bangunan (BPHTB). BPHTB, seperti dijelaskan sebelumnya merupakan salah satu objek atau pajak terutang dan pihak yang memperoleh hak atas suatu objek berupa tanah dan atau beserta bangunan haruslah dibayar agar surat keputusan pemberian hak atau risalah lelang dapat dibuat.

Subjek dari BPHTB adalah wajib pajak dapat berupa orang atau badan hukum yang memperoleh hak atas tanah dan bangunan melalui peristiwa hukum dan perbuatan hukum. Untuk tarif dari BPHTB ditetapkan oleh Peraturan Daerah,



karena hasil dari penarikan pajak BPHTB ini masuk kedalam pendapatan daerah. Tarif yang diatur dan diterapkan oleh Peraturan Daerah atas BPHTB paling tinggi adalah lima persen (5%). Dalam hal penetapan BPHTB ini, pemerintah daerah kota/kabupaten yang bersangkutan dapat membuat tarif pajak tergantung kebijakan yang diambil. Dalam 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 lima persen (5%).

Pengumutan 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 adalah:  $BPHTB = 5\% \times (NJOP - NPOPTKP)$ . Besaran BPHTB terutang adalah harga transaksi atau nilai pasar dikurangi NPOPTKP dikalikan dengan tarif yang didasarkan atau ditetapkan peraturan daerah maksimal 5%.

Pengalihan mekanisme pengumpulan BPHTB yang semula dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah merupakan langkah maju yang dilakukan oleh Indonesia dalam penataan sistem perpajakan nasional. Meskipun berbagai pihak menilai kebijakan tersebut sudah tepat dilakukan, namun yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan sehingga daerah benar-benar dapat melakukan pemungutan BPHTB dengan baik. UU No. 28 Tahun 2009 mempunyai tujuan memberikan kewenangan kepada Daerah lebih besar untuk hal perpajakan dan retribusi. Pelaksanaan pengalihan BPHTB dari pajak pusat menjadi pajak daerah dilakukan setelah adanya Peraturan Daerah (Perda). Perda tentang BPHTB merupakan dasar hukum yang mengatur kebijakan BPHTB di suatu daerah yang mencakup objek, subjek dan wajib pajak, tarif, dasar pengenaan, dan ketentuan lain yang diperlukan untuk pemungutan BPHTB sesuai dengan kondisi masyarakat dan karakteristik daerah masing-masing.

Pajak BPHTB yang awalnya pajak pusat, berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi menjadi penggolongan pajak daerah. Dalam pelaksanaan pemungutan pajak BPHTB, masing-masing daerah kota atau kabupaten memiliki mekanisme masing-masing.

Sebagai contoh, pelaksanaan pemungutan pajak BPHTB di Kabupaten Malang Wajib Pajak di beri wewenang untuk menentukan sendiri besarnya pajak yang



terutang setelah itu petugas BAPENDA akan memverifikasi data dan mengecek ulang semua nilai besarnya pajak, petugas verifikasi tidak menggunakan NJOP sebagai acuan seperti pada saat sebagaimana pemungutannya terdahulu sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. NJOP dalam menjadi acuan bagi BAPENDA Kabupaten Malang masih digunakan, akan tetapi tidak semua objek pajak BPHTB menggunakan NJOP sebagai penetapan nilai pajak tersebut.<sup>131</sup>

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pada pasal 87 Ayat (3), mengacu padakepada NJOP PBB, dengan pengertian NJOP PBB dalam UU PBB dan UU PDRD pasal 1 ayat(40) disebutkan bahwa "Nilai Jual Objek Pajak, yang selanjutnya disingkat NJOP, adalah harga rata-rata yang diperoleh dari transaksi jual beli yang terjadi secara wajar, dan bilamana tidak terdapat transaksi jual beli, NJOP ditentukan melalui perbandingan harga dengan objek lain yang sejenis, atau nilai perolehan baru, atau NJOP Pengganti". Dalam hal ini, apabila Nilai Objek Pajak di bawah NJOP, maka yang di gunakan adalah NJOP, sedangkan apabila Nilai Objek Pajak di atas NJOP, maka yang di gunakan adalah NPOP (Nilai Perolehan Objek Pajak) atau dengan kata lain adalah harga transaksi.

Jadi jelas, sebenarnya apa yang dilakukan oleh Badan Pendapatan Daerah hanyalah berdasarkan kebijakan Internal di Badan Pendapatan Daerah yang membidangi BPHTB dan tidak ada dasar hukum yang jelas yang mendasari tidak digunakannya NJOP sebagai patokan dalam menilai harga transaksi tanah di wilayah Kabupaten Malang. Dalam melakukan verifikasi, petugas BAPENDA pada contoh ini BAPENDA Kabupaten Malang menggunakan dua mekanisme yaitu mekanisme Verifikasi menggunakan data pembanding dan dengan melakukan Verifikasi lapangan.<sup>132</sup>

Pengenaan Pajak BPHTB dan dasar penilaian nilai tanah berdasar pada nilai pasar yang ditetapkan oleh BAPENDA di kota atau kabupaten, dalam hal ini menggunakan dasar hukum dari Peraturan Gubernur dan juga peraturan Wali Kota atau Bupati. Karena peraturan tersebut berdasarkan dari Peraturan

<sup>131</sup>Sulung Nugroho, "**Penelitian/verifikasi Lapangan Pembayaran BPHTB Oleh Badan Pendapatan Daerah Yang Berbeda Dengan Harga Transaksi Jual Beli Tanah**" Tesis tidak diterbitkan, Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2017, hlm. 49

<sup>132</sup>Sulung Nugroho, "**Ibid**", hlm. 52



setingkat gubernur dan juga Wali Kota atau Bupati, jadi pelaksanaannya ditiap-tiap kota atau Kabupaten menjadi berbeda tergantung peraturan pelaksanaannya.

Selain penilaian harga tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional dan BAPENDA, Penilaian harga tanah juga dilakukan oleh Kantor Pajak Pratama. Kantor Pajak Pratama melakukan penilaian harga tanah untuk Pajak Penghasilan Final (Pph) dari transaksi pengalihan harta berupa tanah dan/atau bangunan. Besaran pajak Pph 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%. 5% 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, pada pasal 2 Ayat (1) menyatakan bahwa besarnya Pajak Penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan/bangunan adalah sebesar 2.5% dari jumlah bruto nilai pengalihan hak atas tanah dan/atau bangunan.<sup>133</sup>

Berbeda dengan Pajak BPHTB yang ditetapkan oleh BAPENDA, nilai tanah dari jumlah bruto pengalihan hak atas tanah tersebut ditentukan oleh verifikasi oleh petugas Kantor Pajak Pratama tetapi mengikuti hasil verifikasi oleh BAPENDA. Dari ketiga instansi pemerintah yang memiliki wewenang untuk menetapkan penilaian harga tanah dijelaskan dalam tabel dibawah ini :

**Tabel**  
**Perbandingan Penilaian Harga Tanah Oleh Instansi yang**  
**berwenang**

	<b>Badan Pertanahan Nasional</b>	<b>BAPENDA</b>	<b>KPP</b>
Dasar Penilaian Tanah	Zona Nilai Tanah	Nilai Transaksi/NJOP	Bruto Nilai Pengalihan Hak atas tanah
Dasar Hukum	PP No.128 tahun	1.UU No.28 tahun	1. UU No 36

<sup>133</sup>Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 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



penilaian tanah	2015 Tentang Jenis dan Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional	2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah 2.Peraturan Daerah Masing-Masih	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 perbandingan di atas, dapat dilihat bahwa dalam penilaian tanah yang dilakukan oleh Badan pertanahan Nasional berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 128 tentang Jenis dan Tarif Atas Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang pada penjelasan pasal 16 Ayat (1) menyatakan bahwa nilai tanah berdasarkan nilai pasar yang berasal dari peta Zona Nilai Tanah. Tanpa ada peraturan yang secara khusus mengatur mengenai Zona Nilai Tanah sendiri tersebut.

Untuk penilaian harga tanah yang dilakukan BAPENDA untuk pemungutan Pajak BPHTB sesuai dengan peraturan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menggunakan NJOP dalam menentukan nilai transaksi yang digunakan dalam penarikan pajak BPHTB,



meskipun di beberapa daerah seperti Kabupaten Malang menggunakan mekanisme lain,<sup>134</sup> tergantung Peraturan Daerah yang dibuat oleh pejabat daerah maupun Peraturan Wali Kota/Bupati yang mengatur lebih lanjut mengenai pelaksanaan pemungutan pajak BPHTB di masing-masing daerah.

Sedangkan penilaian harga tanah yang dilakukan oleh Kantor Pajak Pratama berkenaan dengan pajak penghasilan transaksi pengalihan harta berupa tanah dan/atau bangunan (Pph Final) penentuan mengenai penilaian harga tanah dalam tabel terlihat menggunakan bruto pengalihan hak atas tanah, atau nilai transaksi yang berdasarkan validasi BPHTB yang dilakukan 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.

#### **4.3.2 Pengaturan Kedepan Mengenai Penilaian Tanah Oleh Badan Pertanahan Nasional**

Hukum merupakan bagian dari karya cipta manusia yang dimanfaatkan untuk menegakkan martabat manusia. Manusia tidak menghamba kepada abjad dan titik koma yang terdapat dalam undang-undang sebagai buah perwujudan nalar, tetapi hukum yang menghamba kepada kepentingan manusia untuk menegakkan nilai-nilai kemanusiaan. Hukum tidak hanya produk rasio, tetapi bagian dari intuisi. Relevansinya dengan nilai dasar kebangsaan adalah mewujudkan konsepsi keadilan yang beradab, seperti sila kedua

<sup>134</sup>Pada tesis Sulong Nugroho **"Penelitian/verifikasi Lapangan Pembayaran BPHTB Oleh Badan Pendapatan Daerah Yang Berbeda Dengan Harga Transaksi Jual Beli Tanah"** penentuan harga untuk pembayaran pajak BPHTB tidak selalu menggunakan NJOP tetapi juga menggunakan sistem Verifikasi Lapangan dan juga Perbandingan Harga



Pancasila.<sup>135</sup> kaitannya dengan fungsi kaidah hukum, Sudikno Mertokusumo mengatakan fungsi kaidah hukum pada hakekatnya adalah untuk melindungi kepentingan manusia. Kaidah hukum bertugas mengusahakan keseimbangan tatanan didalam masyarakat dan kepastian hukum agar tujuan hukum tercapai, yaitu ketertiban masyarakat.<sup>136</sup>

Aturan hukum dibuat bertujuan untuk Kepastian hukum, kemanfaatan, dan juga keadilan. Demikian pula dengan aturan hukum mengenai Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian tanah oleh Badan Pertanahan Nasional yang bertujuan untuk mencapai kepastian hukum sebagai *guidance* bagi Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga yang berwenang dalam pertanahan di Indonesia 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 bahwa negara dalam hak ini pemerintah dalam setiap tindakan dan peraturan yang dibuat semuanya untuk kepentingan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Untuk dapat mencapai tujuan tersebut terwujud, 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 Badan Pertanahan Nasional.

Peraturan Perundang-Undang yang baik haruslah dibentuk dengan berdasar kepada pedoman pembentukan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang selain itu juga memperhatikan aturan hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

<sup>135</sup>Laksono Utomo, "**Penerapan Hukum Progresif dalam Penemuan Hukum Oleh Hakim Ubtuk Menciptakan keadilan**", Thafa Media dan Asosiasi Sosiologi Hukum Indoensia Bagian Hukum dan Masyarakat Universitas Diponegoro, Yogyakarta, 2012, hlm.284

<sup>136</sup>Sudikno Mertokusumo, "**Op.Cit**", hlm 4



karena Badan Pertanahan Nasional merupakan bagian dari administrasi pemerintahan.

Pasal 8 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa suatu aturan diakui keberlakuannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh Undang-Undang di atasnya atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Disamping itu untuk dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan yang baik, maka harus memiliki ciri yang dapat mencirikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Ciri peraturan perundang-undangan yang baik dapat dilihat dalam ketentuan pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu :

1. Pembentukan peraturan perundang-undangan melalui tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan;
2. Peraturan perundang-undangan dibentuk dan ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan, materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan;
3. Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas ;
  - a. Pengayoman;
  - b. Kemanusiaan;
  - c. Kebangsaan;
  - d. Kekeluargaan;
  - e. Kenusantaraan;
  - f. Bhineka tunggal ika;
  - g. Keadilan;
  - h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
  - i. Ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau
  - j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.



Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menurut pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan<sup>137</sup> adalah sebagai berikut :

- a. Kejelasan tujuan. bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat. bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. Bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan
- d. Dapat dilaksanakan. Bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan. Bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan. Bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam intepretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Keterbukaan. Bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan. Dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat

<sup>137</sup>Lihat pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan



mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selain memenuhi ciri dan asas dari pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tersebut, Badan Pertanahan Nasional selaku Lembaga Negara yang memiliki kewenangan untuk membuat peraturan di bidang pertanahan seperti telah dijelaskan sebelumnya, Badan Pertanahan Nasional dalam membuat peraturan perundang-undangan, dalam pembentukannya juga harus memperhatikan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagaimana ketentuan Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan<sup>138</sup>. Asas Umum Pemerintahan yang Baik tersebut sebagai berikut :Kepastian hukum, Kemanfaatan, Ketidakberpihakan, Kecermatan, Tidak menyalahgunakan wewenang, Keterbukaan, Kepentingan umum, Pelayanan yang baik.

Berkaitan dengan pembuatan peraturan perundang-undangan ini, penulis ingin mengkaji peraturan perundang-undangan berkaitan dengan Zona Nilai Tanah yang digunakan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagai dasar penilaian harga tanah. Seperti dijelaskan sebelumnya, bahwa Penilaian harga tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Zona Nilai Tanah tertuang dalam penjelasan Pasal 16 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 Tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Belaku Pada Kementrian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional bahwa yang dimaksud dengan nilai tanah adalah nilai pasar (*market value*) yang ditetapkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dalam peta Zona Nilai Tanah tersebut. Tetapi pengaturan mengenai Zona Nilai Tanah yang secara khusus dan spesifik berkaitan dengan itu tidak ada. Maka dari itu penulis menyimpulkan bahwa terjadi kekosongan hukum dari pengaturan mengenai Zona Nilai Tanah tersebut.

Pada kewenangannya, Badan Pertanahan Nasional mempunyai hak dan kewajiban untuk membuat peraturan yang secara khusus dan spesifik mengenai Zona Nilai Tanah, melihat posisi dari Zona Nilai Tanah yang menjadi dasar penilaian harga tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional. Jika

<sup>138</sup>Lihat Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan



dilihat dari ketentuan pasal 8 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tersebut peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang berdasarkan undang-undang atau dengan kewenangan diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum dan mengikat sepanjang diperintahkan oleh undang-undang. Kenyataan bahwa Badan Pertanahan Nasional beserta dengan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan telah mempunyai peraturan mengenai tugas pokok dan fungsi berkaitan dengan menjalankan jika dapat disebut sebuah program mengenai Zona Nilai Tanah tersebut. Tugas pokok dan fungsi dari Badan Pertanahan Nasional beserta dengan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan telah diatur dalam pasal 459 dan pasal 460 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional melalui Direktorat Penilaian Tanah, serta diatur dalam pasal 24 Ayat (3) dan Pasal 52 Ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan. Instrumen-instrumen yang berkenaan dengan Zona Nilai Tanah sudah dimiliki Badan Pertanahan Nasional, dan Zona Nilai Tanah sudah eksis dan berlaku digunakan oleh Badan Pertanahan Nasional serta Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan. akan tetapi point penting dari dasar penilaian harga tanah menggunakan Zona Nilai Tanah oleh Badan pertanahan Nasional yaitu Zona Nilai Tanah tidak memiliki aturan yang khusus dan spesifik tidak adanya peraturan mengenai Zona Nilai Tanah ini sudah pasti menimbulkan kekosongan hukum, dari kekosongan hukum ini pula menimbulkan permasalahan dari kepastian hukum. Kepastian hukum menjadi penting agar masyarakat terhindar dari perbuatan sewenang-wenang dari lembaga pemerintahan, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional apabila pengaturan mengenai Zona Nilai Tanah ini tidak memiliki pengaturan yang khusus. Dengan adanya peraturan yang secara khusus dan spesifik mengenai Zona Nilai Tanah, Badan Pertanahan Nasional dan unit kerja dibawahnya memiliki *guidance* dalam bertindak dan berbuat. Disamping itu perlu adanya pengaturan yang khusus mengenai Zona Nilai Tanah karena sebagai negara hukum, semua kebijakan atau



perbuatan yang dilakukan oleh subjek hukum di negara ini harus berdasarkan hukum tertulis.

Setelah mengkaji dan menganalisa keberadaan Zona Nilai Tanah yang dijadikan dasar penilaian harga tanah oleh Badan Pertanahan Nasional, Badan Pertanahan Nasional sebagai pihak yang memiliki wewenang dalam melakukan kebijakan dan perbuatan di bidang pertanahan tidak memiliki aturan yang mengatur mengenai Zona Nilai Tanah secara khusus dan spesifik, dimana secara normatif hal ini perlu memiliki peraturan yang konkrit dan pada kenyataan di lapangan, Zona Nilai Tanah sudah digunakan sebagai dasar penilaian harga tanah oleh Badan Pertanahan Nasional tanpa memiliki aturan tertulis sesuai dengan ketentuan Undang-Undang yang berlaku. Karena itu penulis berusaha memberi gagasan dan solusi untuk menemukan formulasi hukum yang tepat untuk permasalahan mengenai Zona Nilai Tanah tersebut.

Penulis berpendapat, untuk mengisi kekosongan hukum dan menjamin adanya kepastian hukum mengenai Zona Nilai Tanah, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional membuat aturan berupa Peraturan Menteri<sup>139</sup> sebagai payung hukum bagi Badan Pertanahan Nasional untuk mengisi kekosongan hukum mengenai Zona Nilai Tanah. 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 dalam penyusunannya, telah dijelaskan dalam Pasal 42 Ayat (1) bahwa perancangan penyusunan Peraturan Perundang-Undangan lainnya merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi atau instansi masing-masing. Dalam hal ini menjadi Kewenangan dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Pembentukan peraturan menteri sendiri dilatarbelakangi pada kebijakan pemerintah yang perlu

<sup>139</sup>Penjelasan Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 : Yang dimaksud dengan "Peraturan Menteri" adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan.



dituangkan dalam bentuk peraturan yang bersifat pelaksanaan terhadap peraturan yang lebih tinggi, oleh sebab itu Menteri atau pejabat setingkat menteri dapat diberikan kewenangan untuk membuat peraturan yang bersifat pelaksana tersebut. pelaksanaan pembuatan peraturan menteri bersumber dari delegasi yaitu untuk menjalankan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh sebab itu, peraturan menteri memiliki karakteristik yang hampir sama dengan Perpres hanya saja peraturan menteri berada di bawah derajat Perpres. Sementara itu, peraturan di bawah peraturan menteri tersebut merupakan jenis peraturan kebijakan (*beleidsregel*) dan didasarkan atas asas kebebasan bertindak (*beleidvrijheid* atau *beoorderings vrijheid*), yang pelaksanaan kebijakan tersebut tidak atas dasar peraturan perundang-undangan karena pembuat peraturan kebijakan tidak mempunyai kewenangan perundang-undangan dan tidak ada kewenangan mengatur (*wetgever*).<sup>140</sup>

Pembentukan Peraturan Menteri didasarkan pada kebijakan pemerintah yang perlu dituangkan dalam bentuk peraturan yang bersifat pelaksana terhadap peraturan yang lebih tinggi. Peraturan Menteri merupakan Peraturan pusat yang dibuat oleh pemerintah pusat. Setiap jenis Peraturan Perundang-Undangan termasuk Peraturan Menteri pasti mengatur suatu materi atau keadaan hal konkrit. Kedudukan Menteri sebagai pembantu Presiden dalam mengeluarkan kebijakan atau peraturan harus konsisten dan mengacu pada kebijakan umum penyelenggaraan pemerintahan. Setiap peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Menteri mempunyai kekuatan berlaku yuridis jika persyaratan formal terbentungnya peraturan perundang-undangan terpenuhi dan kaidah-kaidah dari peraturan perundang-undangan tersebut dalam penetapannya didasarkan kaidah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berlakunya peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Menteri berlaku atau diterima di dalam masyarakat didasarkan pada kenyataan dalam masyarakat. Ketentuan berlakunya peraturan perundang-undangan di dalam masyarakat ada dua macam yaitu :<sup>141</sup>

- a. Menurut teori kekuatan hukum mempunyai kekuatan berlaku sosiologis apabila keberlakuannya dipaksa oleh penguasa terlepas dari diterima atau tidaknya oleh masyarakat,

<sup>140</sup>Arief Christino Soebroto, "Op.Cit", hlm. 12

<sup>141</sup>Sudikno Mertokusumo, "Op.Cit, Mengenal Hukum", hlm. 88



- b. Menurut teori pengakuan, hukum mempunyai kekuatan berlaku sosiologis apabila diterima dan diakui oleh warga masyarakat.

Peraturan Menteri yang dapat dibuat oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional mengenai Zona Nilai Tanah harus memuat :

1. Pedoman atau ketentuan yang dipakai sebagai tatanan untuk menyelenggarakan pemerintahan, dalam hal ini penyelenggaraan Zona Nilai Tanah
2. Standar atau acuan yang digunakan sebagai patokan dalam penyelenggaraan Zona Nilai Tanah sebagai objek pengaturan tersebut
3. Prosedur atau metode tata cara untuk penyelenggaraan Zona Nilai Tanah sebagai objek pengaturan tersebut
4. Kriteria atau ukuran yang dipergunakan sebagai dasar dalam penyelenggaraan Zona Nilai Tanah tersebut
5. Petunjuk pelaksana atau teknis yang memuat pengaturan rinci yang bersifat teknis dalam rangka melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Mengenai pedoman atau ketentuan yang dipakai sebagai tatanan menyelenggarakan pemerintahan, dalam hal ini adalah mengenai Zona Nilai Tanah. Badan Pertanahan Nasional dalam pembuatan peraturan menteri ini harus melihat peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi untuk dijadikan pedoman pembuatan peraturan menteri mengenai Zona Nilai Tanah ini. Dan juga pertimbangan-pertimbangan mengapa diperlukan adanya peraturan yang mengatur mengenai Zona Nilai Tanah ini.

Seperti dijelaskan bahwa pengaturan mengenai Zona Nilai Tanah ini sangat penting dibentuk karena sudah beberapa tahun Badan Pertanahan Nasional menjalankan Zona Nilai Tanah digunakan sebagai dasar penilaian harga tanah. Karena selama ini Badan Pertanahan Nasional hanya menggantungkan peraturan yang berkenaan dengan Zona Nilai tanah hanya pada 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 Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional yang menyebut bahwa Zona Nilai Tanah digunakan sebagai nilai pasar dalam penghitungan PNPB. Atas dasar pertimbangan ini lah yang menjadi bahan



pedoman mengenai pentingnya dibuat peraturan menteri mengenai Zona Nilai Tanah sebagai aturan pelaksana dari peraturan pemerintah.

Kemudian yang kedua mengenai Standar atau acuan yang digunakan sebagai patokan dalam penyelenggaraan Zona Nilai Tanah sebagai objek pengaturan tersebut. muatan dalam peraturan menteri sebagai pelaksana dari suatu peraturan yang lebih tinggi harus memiliki acuan yang dapat digunakan dalam penyusunan peraturan menteri ini dalam mengatur mengenai Zona Nilai Tanah tersebut. seperti contoh pada Kementerian Perencanaan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional membuat Peraturan menteri yang berisikan pedoman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di dalam kementeriannya dalam Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 7 tahun 2014 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan dan keputusan Di Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Pada peraturan menteri tersebut memberikan suatu panduan bagi pembuat peraturan dikalangan kementerian mengenai tata cara penyusunan, serta yang paling penting adalah ruang lingkup dari pembuatan peraturan tersebut. Cara ini bisa diikuti oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dalam membuat peraturan-peraturan menteri kedepan, terutama peraturan mengenai Zona Nilai tanah seperti pada fokus penulisan ini.

Yang ketiga mengenai Prosedur atau metode tata cara untuk penyelenggaraan Zona Nilai Tanah sebagai objek pengaturan tersebut. sebagai peraturan pelaksana, maka muatan yang terpenting adalah mengenai metode dan tata cara untuk penyelenggaraan dari Zona Nilai tanah ini, pasal-pasal yang berkaitan mengenai tata cara tersebut dapat mengikuti tata cara dalam penilaian tanah dari peraturan yang sejenis. Pada dasarnya mengenai prosedur atau metode tata cara ini dapat mengakomodir tentang Zona Nilai Tanah secara umum. Maksud dari secara umum adalah mengenai hal-hal seperti apa itu Zona Nilai Tanah, siapa yang berwenang menjalankan pembuatan Zona Nilai Tanah dan sebagainya.

Selanjutnya keempat mengenai Kriteria atau ukuran yang dipergunakan sebagai dasar dalam penyelenggaraan Zona Nilai Tanah tersebut adalah pasal-pasal mengenai metode-metode untuk menjadi acuan analisa dari petugas yang



melakukan pembuatan Zona Nilai tanah ini. Dikatakan dalam Standar Operasional Prosedur Internal Direktorat Penilaian tanah bahwa Zona Nilai Tanah ini dalam pembuatannya berdasarkan analisa dengan menggunakan metode perbandingan harga. Jadi pada intinya kriteria atau ukuran yang dipergunakan sebagai dasar dalam penyelenggaraan Zona Nilai Tanah ini dapat menggunakan bahan-bahan dari Standar Operasional Prosedur Internal yang dibuat sebelumnya oleh Direktorat Penilaian Tanah ini.

Yang kelima atau terakhir dalam materi muatan Peraturan Menteri mengenai Zona Nilai Tanah ini yaitu Petunjuk pelaksana atau teknis yang memuat pengaturan rinci yang bersifat teknis dalam rangka melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan dari peraturan menteri telah dijelaskan adalah aturan pelaksana dari peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi, maka dalam peraturan menteri mengatur segala hal yang bersifat teknis yang sangat rinci untuk mengatur mengenai Zona Nilai Tanah ini, diharapkan dalam peraturan menteri ini memuat segala sesuatu yang dianggap perlu agar tidak menyisakan celah untuk terjadi adanya kekosongan hukum dalam pengaturan pelaksana ini.

Peraturan Menteri sama seperti peraturan Perundang-undangan lainnya yang menjadi hukum mengikat bagi semua subjek hukum di Indonesia. Maka dari itu peraturan Menteri juga berperan menjadi *tool of social control* atau alat kontrol sosial bagi masyarakat dan juga bagi pemerintah. Dengan adanya peraturan menteri yang mengatur secara khusus mengenai Zona Nilai Tanah diharapkan menjadi jawaban atas kekosongan yang sebelumnya terjadi pada pengaturan mengenai Zona Nilai Tanah ini dan memberikan kepastian hukum yang sangat diperlukan bagi negara hukum seperti Indonesia ini. Adanya peraturan menteri tentang Zona Nilai Tanah ini juga diharapkan dapat menjauhkan Badan Pertanahan Nasional dari berbuat sewenang-wenang karena telah melakukan suatu tindakan atau perbuatan yang tidak memiliki dasar hukum sebelumnya. Melalui adanya peraturan menteri tentang Zona Nilai tanah ini juga dapat menjadi kontrol di dalam masyarakat dan juga Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga pemerintahan yang berwenang untuk mengatur di bidang pertanahan sesuai dengan amanat dari Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 untuk mensejahterakan seluruh rakyat Indonesia.



## BAB V PENUTUP

### 5.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah dijabarkan terhadap adanya permasalahan hukum berupa kekosongan hukum dari pengaturan mengenai Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah yang dilakukan Badan Pertanahan Nasional, penulis memberi kesimpulan sebagai berikut :

1. Zona Nilai Tanah sebagai dasar penilaian harga tanah oleh Badan Pertanahan Nasional tidak diatur secara khusus karena Badan Pertanahan Nasional tidak mau membuat peraturan yang secara khusus mengatur secara substansi mengenai Zona Nilai Tanah baik dasar penilaian harga tanah berdasarkan Zona Nilai Tanah, maupun instrumen-instrumen yang digunakan dalam penilaian harga tanah. Pengaturan yang berkenaan dengan Zona Nilai Tanah hanya sebatas pada kegunaan dari Zona Nilai Tanah serta tugas dan fungsi dari stuktur organisasi Badan Pertanahan Nasional dalam membuat peta Zona Nilai Tanah, padahal Badan Pertanahan Nasional memiliki kewenangan untuk membuat peraturan yang secara khusus mengatur mengenai Zona Nilai Tanah tetapi tidak menjalankan kewenangan itu untuk membuat peraturan yang secara khusus mengatur mengenai Zona Nilai Tanah
2. Akibat hukum dari tidak adanya peraturan yang mengatur mengenai Zona Nilai Tanah yaitu menyebabkan tidak adanya kepastian hukum dari Zona Nilai Tanah, karena sebagai negara hukum, setiap perbuatan dan tindakan yang diambil oleh setiap subjek hukum harus berdasarkan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Terlebih lagi Badan Pertanahan Nasional yang memiliki wewenang tersebut dapat mengakibatkan tindakan sewenang-wenang terhadap penentuan penilaian harga tanah berdasarkan Zona Nilai Tanah
3. 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



## 5.2. Saran

1. Badan Pertanahan Nasional seharusnya membuat peraturan yang secara khusus mengatur mengenai Zona Nilai tanah sebagai dasar penilaian harga tanah. Untuk melengkapi peraturan sebelumnya yang sudah menyinggung soal Zona Nilai Tanah. Dan seharusnya Badan Pertanahan Nasional mengetahui bahwa merupakan suatu hal penting untuk membuat peraturan yang konkrit mengenai Zona Nilai Tanah sebelum digunakan secara nasional.
2. Untuk menghindari terjadinya ketidakpastian hukum dan juga tindakan sewenang-wenang dari Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang berkaitan dengan penentuan penilaian harga tanah, Badan Pertanahan Nasional harus membuat peraturan yang dapat menjadi dasar hukum bagi penentuan penilaian harga tanah berdasarkan Zona Nilai Tanah, dimana peraturan tersebut harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan juga memiliki kekuatan hukum yang mengikat
3. Diharapkan kepada Badan Pertanahan Nasional untuk segera membuat peraturan yang dapat menjadi landasan atau *guidance* mengenai Zona Nilai Tanah, berupa peraturan setingkat Peraturan Menteri agar tercapai kepastian hukum dan menghindari kekosongan hukum dalam pengaturan mengenai Zona Nilai Tanah.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-buku

Abdul Aziz Hakim, **"Negara Hukum dan Demokrasi Di Indonesia"**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011

Achmad Ali, **"menyibak Tabir Hukum"**, Gunung Agung, Jakarta, 2002,

Ali Achmad Chomzah, **"Hukum Agraria (Pertanahan di Indonesia)"**, Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2003

Anton M. Moeliono dkk, **"Kamus Besar Bahasa Indonesia"**, Balai Pustaka, Jakarta 2008

A.P. Parlindungan, **"Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria"**, Bandung: Mandar Maju, Bandung, 1991

Arie Sukanti Hutagalung, Markus Gunawan, **"Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan"**, Rajawali press, Jakarta, 2008

Bachsan Mustafa, **"Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia"**, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2001

Bagir Manan, **"Menyongsong Otonomi Daerah"**, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001

\_\_\_\_\_, **"Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia"**, Ind-hill-co, Jakarta, 1992

Benhard Limbong, **"Konflik Pertanahan"**, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2012

Boedi Harsono, **"Hukum Agraria Indonesia"**, Djambatan, Jakarta, 1997

FX Sumara, **"Hk Atas Tanah Bagi Orang Asing"**, STPN Press, Yogyakarta, 2015

Hans Kelsen, **"General Theory Of Law And State"** Translated by Anders Wedberg, Harvard University Printing Office cambridge, Massachusetts, USA, 2009



Indroharto. **"Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara"** Pustaka Harapan, Jakarta. 1993

Jazim Hamidi, **"Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif"**, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2008

JCT Simorangkir dkk, **"Kamus hukum"**, Sinar Grafika, Jakarta, 2008

J.G. Brouwer dan Schilder, **"A Survey of Dutch Administrative Law"**, Ars Aequilibr, Nijmegen, 1998

Laksono Utomo, **"Penerapan Hukum Progresif dalam Penemuan Hukum Oleh Hakim Untuk Menciptakan keadilan"**, Thafa Media dan Asosiasi Sosiologi Hukum Indoensia Bagian Hukum dan Masyarakat Universitas Diponegoro, Yogyakarta, 2012

Mahendra Kurniawan, dkk, **"Pedoman Naskah Akademik PERDA Parsitifatif"**, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007

Maria Farida Indrati, **"Ilmu Perundang-Perundangan, Dasar Dan Pembentukannya"**, Kanisius, Yogyakarta, 2006

Maria S.W. Sumardjono. **"Kebijakan Pertanahan antara Regulasi & Implementasi"**, Kompas, Jakarta, 2001.

Mardiasmo, **"Perpajakan edisi revisi 2011"**, Andi Offset, Yogyakarta, 2011

Maribot Pahala Siahaan, **"Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Teori dan Praktek edisi I.cet I"**, Pta RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015

Muchsan, **"Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara Di Indonesia"**, Liberty, yogyakarta, 1981

Muhammad Bakri, **"Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)"**, Citra Media, Yogyakarta, 2007

Muhammad Ilham Arisaputra, **"Reforma Agraria Di Indonesia"**, Sinar Grafika, Jakarta, 2015



Nomensen Sinamo, "**Hukum Administrasi Negara**", Jala Permata Aksara, Jakarta, 2010

Nurbasuki Winanno, "**Penyalahgunaan Wewenang Dan Tindak Pidana Korupsi**", Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008

Peter Mahmud Marzuki, "**Pengantar Ilmu Hukum**", Kencana, Jakarta, 1999

\_\_\_\_\_, "**Penelitian Hukum**", Kencana Prenada Media Group, Jakarta 2010

Philipus M.Hadjon, "**Tentang Wewenang**", Universitas Airlangga, Surabaya, 2017

Rachmad Syafa'at, "**Advokasi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa**", Surya Pena Gemilang, Malang, 2011

Ridwan HR. "**Hukum Administrasi Negara**". PT Raja Grafindo Persada. Jakarta 2013

Satjipto Raharjo, "**Ilmu Hukum Di Tengah Arus Perubahan**", Surya Pena Gemilang, Malang, 2016

\_\_\_\_\_, "**Hukum Dan Masyarakat**", Angkasa, Bandung, 1984

Sidharta, "**pengantar Hukum Indonesia**", Alumni jakarta, 2006

Soetandyo Wignyosoebroto, "**Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial Politik Dalam perkembangan Hukum Di Indonesia**" Rajawali Press, Jakarta, 1995

Soerjono Soekanto, "**Pengantar Penelitian Hukum**", UI-Press, Jakarta, 1986

Sudikno Mertokusumo, "**Hukum dan Politik Hukum Agraria**", Universitas Terbuka, Karunika, Jakarta, 1991

\_\_\_\_\_, "**Mengenal Hukum**", Liberty, Yogyakarta, 2007

\_\_\_\_\_, "**Teori Hukum**", Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2011



Suta Wijaya, "**Pengaruh Ekspor dan Investasi Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Tahun 1980-2006**", Tesis, Fakultas Ekonomi Universitas Terbuka Jakarta, Tidak diterbitkan. 2007

Titik Triwulan Tutuk, "**Pengantar Hukum Tata Usaha Negara**", Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2010

Urip Santoso, "**Hukum Agraria Kajian Komprehensif**", Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012

Wawan Muhwan Hariri, "**Pengantar Ilmu Hukum**", Pustaka Setia, Bandung, 2012

Yopie Immanuel Patrioo, "**Dsikresi Publik dan Tindak Pidana Korupsi**", CV Keni Media, Badnung, 2011

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-undang Nomor 20 Tahun 2000 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan

Undang-Undang Nomor 36 tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 Tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku pada Kementrian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional



Peraturan Pemerintah Nomor 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

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional

Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 7 tahun 2014 Tentang

Pedoman Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan dan keputusan Di Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

Peraturan Menteri Agraria dan tata Ruang/badan Petanahan Nasional nomor 8 tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 38 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 20 Tahun 2017 Tentang Satuan Biaya Keluaran Kegiatan Di Lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Tahun 2018

Surat Edaran Sekertaris Utama Badan Pertanahan Nasional Nomor 2/SE-100/I2015 tanggal 16 Januari 2015 tentang Evaluasi Pelayanan Pemtaan Tematik dan Nilai Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010

Standar Operasional Prosedur Internal (SOPI) Direktorat Penilaian Tanah 2017

**Disertasi, Tesis, Skripsi, dan Jurnal**



Bodro Sisvinta Hayu, "**Identifikasi Pengaruh Pola Perubahan Lahan Terhadap Zona Nilai Tanah Di Kecamatan Ungaran Barat**

**Kabupaten Semarang**", skripsi tidak dipublikasikan, Fakultas Teknik Program studi Teknik Geodesi Universitas Diponegoro, Semarang, 2013

Diah Aju Wisnuwardhani, "**Perlindungan Hukum Terhadap Tanah Aset Negara Dalam Penguasaan Kementerian Pertahanan Republik**

**Indonesia**", Disertasi tidak diterbitkan, Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2010

Githa Angela Sihotang, Pujiyono, Nabiatus Sa'adah, "**Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat Publik Pada Pelaksanaan Tugas Dalam Situasi Darurat**", Jurnal Law Reform Volume 13, nomor 1, 2017

Hermanto Siregar, "**Politik Dan Kebijakan Penilaian Tanah Dan Aset Pertanahan**", disampaikan dalam *workshop* Nasional Politik, Arah, dan Kebijakan Penilaian Tanah dan Aset Pertanahan, Jakarta, 2007

Irwan Adi Cahyadi, "**Kedudukan Hukum Surat Edaran Mahkamah Agung Dalam Hukum Positif Di Indonesia**", Skripsi tidak diterbitkan, Universitas Brawijaya, 2014

Iwan Permadi, "**Kedudukan Badan Hukum Asing Dalam Pemilikan Tanah Di Indonesia**", Wacana volume 15 nomor 4, 2012

\_\_\_\_\_, "**Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Iktikad Baik Demi Kepastian hukum**", Yusticia Jurnal Hukum Vol.5, no.2

Mohammad Yuhdi, "**Peranan Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan**", LIKHITAPRAJNA. Jurnal Ilmiah. Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Volume 15, nomor 1

Mohammad Sinal, "**Bahasa Indonesia Hukum dalam Perspektif Kepastian Hukum**", Ringkasan Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2013



Novita Amelia, Sawitri Subiyanto, Arman Putra Wijaya, "**Pemetaan Zona Nilai Tanah Untuk Menentukan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) Menggunakan sistem Informasi Geografis Di Kecamatan Pedurungan, Kota Semarang**", Jurnal Geodesi Undip Vol.4 Nomor 1,2015

Presylla Lazirosa, "**Study Kajian Mengenai Nilai Tanah**" tidak diterbitkan, Surabaya, 2002.

Sulung Nugroho, "**Penelitian/verifikasi Lapangan Pembayaran BPHTB Oleh Badan Pendapatan Daerah Yang Berbeda Dengan Harga Transaksi Jual Beli Tanah**" Tesis tidak diterbitkan, Malang:Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2017

#### **Internet**

Peta Zona Nilai Tanah tahun 2019 Kota Malang <https://www.atrbpn.go.id/Peta-Bidang-Tanah> diakses pada 3 september 2019

<http://www.bpn.go.id/Tentang-Kami/Sekilas-ATR-BPN>, diakses pada tanggal 20 juli 2019

Astrid Damayanti dan Alfian Syah , "**Penilaian Tanah Dengan Pendekatan Keruangan**"<http://staff.ui.ac.id/> diakses pada tanggal 16 Agustus 2019

Arief Christino Soebroto, "**Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan dibawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional**", file pdf diunduh dari <http://bappenas.go.id>