

PENATAAN DAN PENGELOLAAN PERTANAHAN YANG MENSEJAHTERAKAN MASYARAKAT

**(HASIL PENELITIAN STRATEGIS PPPM-STPN)
2014**



PPPM -STPN

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam terbitan (KDT)
Tim Peneliti STPN
Penataan dan Pengelolaan Pertanahan yang Mensejahterakan Masyarakat
(Hasil Penelitian Strategis PPPM-STPN) 2014
oleh: Tim Peneliti STPN -- Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta, 2015
316 hlm; 160x240 mm

ISBN: 6027894-22-9

**Penataan dan Pengelolaan Pertanahan yang Mensejahterakan Masyarakat
(Hasil Penelitian Strategis PPPM-STPN) 2014**

Penulis: Tim Peneliti STPN
Editor: Dwi Wulan Pujiriyani dan Widhiana Hesting Puri
Desain Isi & Cover: Aksarabumi Jogjakarta

Cetakan Pertama, Pebruari 2015

Penerbit:



**Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional**

Gedung Pengajaran Lantai II,
Jalan Tata Bumi Nomor 5 Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta
Telp: 0274-587239
email: pppm_stpn@yahoo.com
website: http://pppm.stpn.ac.id

Hak Cipta © 2015 pada Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat,
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta
Hak Cipta dilindungi Undang-Undang. Dilarang memperbanyak, mengutip sebagian ataupun seluruh isi buku ini
dalam bentuk apapun, dengan cara apapun, tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	5
Pengantar Penyunting, “ <i>Penataan dan Pengelolaan Pertanahan yang Mensejahterakan Masyarakat</i> ”	7
Kebijakan Pengelolaan Pertanahan di Pulau Lembeh <i>Widhiana HP, Akur Nurasa, dan Wahyuni</i>	13
Penataan Pertanahan dalam Konteks Penanaman Investasi di Pulau Lembeh <i>Dwi Wulan Pujiriyani, M Nazir Salim, Ig Indradi, dan AN. Luthfi</i>	49
Persepsi Aktor Lokal dalam Implementasi Kebijakan Redistribusi Tanah <i>Sutaryono, Ari Satya Dwipraja, dan Dede Novi Maulana..</i>	95
Demarjinalisasi Petani oleh Kantor Pertanahan melalui Pemberdayaan Masyarakat (Studi di Kabupaten Wonogiri Provinsi Jawa Tengah) <i>Aristiono Nugroho, Tullus Subroto, Suharno, dan Haryo Budhiawan</i>	127
Konflik Pertanahan dalam Rencana Pendirian Pabrik Semen (Studi di Kabupaten Rembang, Provinsi Jawa Tengah) <i>Sukayadi, Yahman, A. Sriyono, dan Slamet Wiyono</i>	149

- Boedi Harsono, 2002, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam hubungannya dengan TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001*, Universitas Trisakti, Jakarta.
- HB. Sutopo, 1993, *Metode Penelitian Untuk Kualitatif*, UNS-Press, Surakarta.
- Kartini Kartono, 1990, *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. Mandar Maju, Bandung.
- K. Wantjik Saleh, 1997, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Satjipto Rahardjo (Penyunting: Khudzaifah Dimiyati), 2002, *Sosiologi Hukum, Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Muhammadiyah Universiti Press, Surakarta.
- Soerjono Soekanto dan Srimamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pres, Jakarta.
- Sudjito, 1987, *Prona Persertifikatan Tanah Secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah yang Bersih, Strategis, Liberti*, Yogyakarta.
- Suparno, 2005, Tesis Undip, Pelaksanaan Permohonan Hak Atas Tanah di Sekitar Bantaran Sungai di Kota Surakarta.
- Yunus, Hadi Sabari, 2000, *Struktur Tata Ruang Kota: Pustaka Pelajar (Anggota IKAPI)*, Yogyakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air
- Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 63/PRT/1993 tentang Garis Sempadan Sungai, Daerah Manfaat Sungai, Daerah Penguasaan Sungai dan Bekas Sungai

VALUASI EKONOMI OPPORTUNITY LOSS PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK (PNBP) AKIBAT BELUM DIMANFAATKANNYA PETA ZNT DI KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN KEDIRI PROVINSI JAWA TIMUR

Senthot Sudirman

A. Pendahuluan

Sejak diberlakukannya PerPres No.10 Tahun 2006, BPN memiliki Direktorat Survei Potensi Tanah (Direktorat SPT) yang secara khusus mengerjakan tugas-tugas penilaian asset. Salah satu tugasnya adalah membangun dan megembangkan Sistem Informasi Manajemen Aset Pertanahan (SIMASTAN). Dokumen dalam sistem informasi ini berisi Peta Zona Potensi Ekonomi Wilayah (Peta ZPEW) yang terdiri dari: (a) dokumen dan Peta Zona Nilai Tanah (Peta ZNT) dan (b) dokumen dan Peta Zona Ekonomi Kawasan (Peta ZNEK). Peta ZNEK untuk mewadahi informasi potensi nilai ekonomi sumberdaya alam dan lingkungan hidup sebagai kawasan, sedangkan Peta ZNT dimaksudkan untuk mewadahi informasi potensi nilai “*real property*” (BPN RI, 2011).

Sistem informasi tersebut diharapkan bermanfaat sebagai: (a) penyedia informasi umum nilai pasar tanah; (b) referensi nilai

untuk tukar menukar tanah dan properti, baik untuk kepentingan masyarakat, maupun khususnya untuk kepentingan pengamanan aset negara; (c) referensi penghitungan tarif layanan pertanahan melalui Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) menurut PP No.13 Tahun 2010; (d) referensi masyarakat dalam transaksi pertanahan dan properti; (e) informasi nilai dan pajak tanah yang lebih transparan dan adil (*fair*), yaitu sebagai *second opinion* bagi Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) Pajak Bumi Bangunan (PBB); (f) referensi dalam penetapan nilai ganti-rugi bagi masyarakat dan Tim/Lembaga Penilai Tanah (Perpres No.36 Tahun 2005 *juncto* No. 65 Tahun 2006:); (g) referensi nilai uang pemasukan ke negara dalam pemberian hak atas tanah negara; dan (h) piranti *monitoring* nilai dan pasar tanah (BPN RI, 2011).

Bagi Badan Pertanahan Nasional RI, Peta ZNT secara langsung bermanfaat sangat strategis sebagai sumber informasi “nilai pasar tanah” dalam penghitungan penerimaan negara bukan pajak (PNBP), layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah, dan layanan informasi nilai tanah (PP 13 Tahun 2010 dan Lampirannya). Oleh karenanya, kecepatan pengadaan Peta ZNT akan sangat menentukan keberhasilan BPN dalam menjalankan tugas tersebut. Mulai tahun 2008 Direktorat SPT dengan tupoksi yang telah digambarkan di atas, melakukan perancangan pemetaan ZNT yang dimulai dengan menyusun Kerangka Acuan Kerja (KAK) Pemetaan ZNT. Dalam KAK ini digariskan bahwa pemetaan ZNT akan dilaksanakan secara bersama-sama dengan Kantor Wilayah (Kanwil) BPN di Provinsi dan Kantor Pertanahan di Kabupaten/Kota. Para petugas di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota diyakini lebih menguasai kondisi wilayahnya sehingga dalam Pemetaan ZNT ini mereka bertugas mengumpulkan data “nilai pasar tanah”, sehingga data “nilai pasar tanah” yang dihasilkan betul-betul menggambarkan kondisi di lapangan. Data “nilai pasar tanah” ini selanjutnya dikirimkan ke Kantor Wilayah BPN Provinsi untuk diolah dan dipetakan menjadi draf Peta ZNT. Draft Peta ZNT ini selanjutnya dikirimkan kembali ke

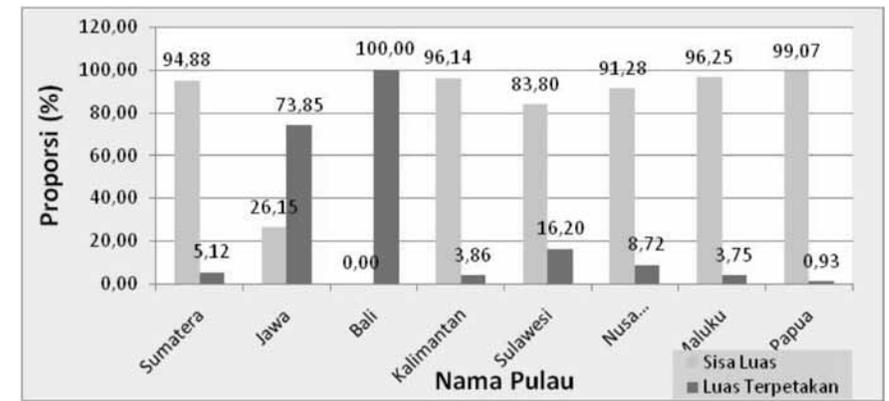
Kantor Pertanahan yang bersangkutan untuk dilakukan verifikasi kesesuaian dan kelazimannya, dengan harapan pencetakan final Peta ZNT sudah tidak ada masalah lagi. Jika verifikasi draft Peta ZNT telah diselesaikan, selanjutnya draft peta ini dikirimkan kembali oleh Kantor Pertanahan Kab/Kota ke Kantor Wilayah BPN untuk difinalisasi. Cetakan Peta ZNT final akhirnya ditandatangani oleh Kepala Bidang Survei, Pengukuran, dan Pemetaan (Kabd. SPP) di Kanwil BPN dan Kepala Kantor Pertanahan Kab/Kota yang bersangkutan. Ketentuan yang digariskan dalam KAK pemetaan ZNT tersebut sangat ideal, sehingga kebenaran data “nilai pasar tanah” dalam Peta ZNT sebenarnya adalah produk Kantor Pertanahan sendiri. Pertanyaannya adalah apakah SOP dalam KAK tersebut diikuti dalam proses Pemetaan ZNT?

Berdasarkan hasil penelitian Sudirman *et al.* (2012) dan Sudirman dan Sugiharto (2013) diperoleh informasi bahwa pada tahap pertama pelaksanaan pekerjaan Pemetaan ZNT hanya dikerjakan oleh Konsultan yang ditunjuk oleh BPN Pusat dan oleh Kanwil BPN tanpa melibatkan Kantor Pertanahan yang sebenarnya sangat diperlukan mengingat mereka lebih mengetahui kondisi lapangan di wilayahnya sendiri. Di samping itu, kaedah-kaedah teknis yang telah digariskan dalam KAK tidak dipenuhi dalam pemetaan ZNT tersebut. Sebagai akibatnya Peta ZNT yang dihasilkan belum dapat merepresentasikan keadaan “nilai pasar tanah” yang ada di lapangan. Sebagai contoh, ZNT yang terlalu luas dengan jumlah sampel yang sangat minimal dan bahkan tanpa adanya sampel yang menyebabkan informasi “nilai pasar tanah” yang dikandung dalam Peta ZNT produk konsultan ini masih jauh dari yang diharapkan. Dalam perjalanannya, dilakukan survei perapatan sampel “nilai pasar tanah” yang anggarannya dari DIPA BPN Pusat maupun DIPA Kanwil BPN rata-rata sebanyak 60-100 titik (sampel) untuk setiap Kabupaten/Kota. Dalam kegiatan perapatan sampel ini dikerjakan oleh para petugas Kantor Pertanahan, sehingga ada harapan lebih baik. Namun demikian, perlu diingat

bahwa tambahan sampel 60-100 titik setiap Kab./Kota jauh dari signifikan untuk meningkatkan kualitas informasi “nilai pasar tanah” yang tertuang dalam Peta ZNT. Informasi nilai pasar tanah yang dihasilkan dalam Peta ZNT tersebut adalah berbasis bentang bukan berbasis bidang tanah. Pertanyaannya adalah apakah sumber informasi “nilai pasar tanah” yang berbasis bentang ini layak untuk pelayanan pendaftaran peralihan hak yang berbasis bidang-bidang tanah? Apakah para Kepala Kantor Pertanahan bersedia menggunakan Peta ZNT yang demikian untuk dasar layanan pendaftaran tanah yang berbasis bidang tanah?

Sistem pemetaan ZNT seperti yang dijelaskan di atas terus berlangsung dari tahun ke tahun hingga pada akhir tahun 2012, dapat dihasilkan Peta ZNT berskala kecil hingga sedang (1:250.000-1:65.000) untuk beberapa bagian wilayah Kabupaten/Kota di Indonesia, terutama di Pulau Jawa dan Bali (Gambar 1), dengan sebaran spasial seperti pada Gambar 2. Berdasarkan Gambar 1 diketahui bahwa di beberapa pulau besar di Indonesia yaitu Sumatera, Jawa, Bali, Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua, pemetaan ZNT skala kecil-sedang yang telah dilakukan hampir selesai adalah di Pulau Jawa (73%) dan Pulau Bali (100%). Di luar Pulau Jawa dan Bali, penyelesaiannya masih kurang dari 10% kecuali di Sulawesi yang telah mencapai angka penyelesaian 16,20%.

Kondisi di atas menggambarkan bahwa Direktorat SPT BPN RI masih memiliki pekerjaan rumah yang sangat besar dalam pengadaan Peta ZNT tersebut, sebaliknya tuntutan mendongrak penerimaan negara melalui PNBPN sudah mendesak sejak tahun 2010 yang lalu. Kondisi itupun masih belum memperhatikan kualitas “informasi nilai pasar tanah” yang tertera dalam Peta ZNT tersebut.



Gambar 1. Proporsi (%) antara luas wilayah sudah dipetakan ZNT dan ZNEK-nya dan yang belum (2007-2012). Sumber: Hasil olahan data dari Direktorat SPT (2013).



Gambar 2. Kondisi sebaran spasial kondisi penyelesaian Peta ZNT dan Peta ZNEK sampai dengan tahun 2012. Sumber: Direktorat SPT (2013)

Dengan telah diproduksinya Peta ZNT di beberapa wilayah tersebut, Direktorat SPT memerintahkan agar peta tersebut segera digunakan sebagai dasar pengenaan tarif PNBPN layanan pertanahan yang berkaitan dengan nilai pasar tanah. Menurut PP Nomor 13 Tahun 2010 dan lapirannya, PNBPN dari kegiatan layanan pertanahan yang mendasarkan pada nilai pasar tanah adalah seperti diterangkan dalam Pasal 1, 15,16, 17, dan 18 tentang layanan pendaftaran tanah pertama kali dan pendaftaran peralihan hak atas tanah dan layanan informasi nilai tanah. Layanan-layanan pertanahan tersebut berbasis bidang-bidang tanah, sedangkan Peta ZNT yang digunakan

sebagai sumber “informasi nilai pasar tanah” adalah berbasis bentang lahan (tanah). Hal ini tentu mengundang pertanyaan bagi semua pihak yang berkaitan dengan kegiatan ini, termasuk pemohon, PPAT, dan para pejabat Kantor Pertanahan yang berkaitan. Pertanyaan dari pemohon berkaitan dengan adanya ketidaksesuaian antara “nilai pasar tanah” dalam Peta ZNT dan “nilai pasar tanah” senyatanya di lapangan, terutama bagi mereka yang “nilai pasar tanah” senyatanya lebih rendah daripada “nilai pasar tanah” dalam Peta ZNT (Sudirman *et al.* (2012). Pertanyaan dari PPAT berupa ketidakpastian penyelesaian layanan kepada *customer* karena masih diperlukan pelacakan “nilai pasar tanah” dari Kantor Pertanahan yang memerlukan waktu yang tidak pasti sebagai dasar penghitungan BPHTB dan PPH (Sudirman *et al.*, 2012). Pihak PPAT juga harus membuat sketsa letak bidang tanah secara spasial agar dapat dilacak dan dikenali di Citra Satelit *Ikonos* atau *Quickbird* dan Peta ZNT (Sudirman *et al.*, 2012). Pertanyaan bagi pejabat di Kantor Pertanahan Ka./Kota terutama Kepala Sub Seksi Tematik adalah berkaitan dengan tugas tambahannya untuk melakukan penelusuran “nilai pasar tanah” dari Peta ZNT yang tidak berbasis bentang sehingga cukup merepotkan. Oleh karena itu, diperlukan sistem pemetaan ZNT yang berbasis bidang-bidang tanah dan aplikasinya untuk layanan PNBPN layanan pertanahan tersebut.

Dalam menindaklanjuti perintah dari Direktorat SPT tersebut, di kebanyakan Kantor Pertanahan di Provinsi Jawa Tengah, Peta ZNT telah dimanfaatkan sebagai sumber informasi nilai pasar tanah dan sebagai dasar pengenaan PNBPN pelayanan pertanahan (PP 13 Tahun 2010 pasal 16 dan 17), sehingga hal ini mampu mendongkrak penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) layanan pertanahan, khususnya pendaftaran tanah (Sudirman *et al.*, 2012). Namun demikian, hal sebaliknya terjadi di Provinsi Jawa Timur yaitu bahwa pada umumnya peta ini belum dimanfaatkan untuk kepentingan yang sama di Kantor-kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di Jawa Timur (Sudirman, *et al.*, 2013).

Sebagai akibat dari sikap tersebut, maka para Kantor Pertanahan masih menggunakan NJOP atau nilai transaksi yang tertera dalam akta jual beli atau akta peralihan hak atas tanah lainnya yang dikeluarkan oleh PPAT sebagai dasar menjalankan PNBPN layanan pertanahan yang berkaitan dengan nilai tanah. Oleh karena nilai tanah dalam kedua sumber nilai tanah yang disebut terakhir ini jauh lebih rendah (1/3-1/6 kali) daripada nilai pasar yang tertera dalam Peta ZNT, kondisi ini dapat menyebabkan terjadinya “*income opportunity loss*” dari PNBPN. Oleh karena itu, perlu dilakukan valuasi ekonomi untuk mengetahui besarnya “*income opportunity loss*” dari PNBPN sebagai akibat dari belum dimanfaatkannya Peta ZNT sebagai dasar pengenaan tarif PNBPN layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah.

Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri merupakan salah satu Kantor Pertanahan Tipe A di Provinsi Jawa Timur yang memiliki volume layanan pertanahan yang sangat besar. Berdasarkan hasil komunikasi pribadi dengan Kepala Bagian Tata Usaha Kantor Pertanahan ini diperoleh informasi bahwa rata-rata besar layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah di Kantor Pertanahan ini mencapai kurang lebih 20.000 permohonan setiap tahun. Oleh karena itu, Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri diharapkan dapat menjadi representasi dari Kantor-kantor Pertanahan lainnya di Provinsi Jawa Timur terutama dalam kaitannya dengan kajian tentang “*income opportunity loss*” PNBPN layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah.

Tujuan dalam tulisan ini adalah mengestimasi besarnya potensi kehilangan pendapatan (*income opportunity loss*) PNBPN dari layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah, di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri sebagai salah satu Kantor Pertanahan bertipe A di Provinsi Jawa Timur. Metode utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah: (a) metode survei jika dikaitkan dengan obyek penelitiannya, (b) metode sampling jika dikaitkan dengan

populasinya, dengan (c) gabungan metode kualitatif-kuantitatif jika dikaitkan dengan analisisnya.

Pengumpulan data dilakukan dengan (1) dokumentasi, (2) wawancara menggunakan panduan wawancara, dan (3) *interview* mendalam untuk menggali informasi secara lebih lengkap dan mendalam. Oleh karena itu, dalam penelitian ini peralatan dokumentasi dan panduan wawancara merupakan instrument penelitian penting. Teknik tabulasi, analisis eksplanatif, dan analisis deskriptif kualitatif-kuantitatif digunakan untuk menganalisis besarnya “*income potential loss*” Negara dari PNBP sebagai akibat dari belum diterapkannya Peta ZNT untuk kepentingan PNBP. Tabel dan diagram digunakan untuk menyajikan informasi hasil penelitian.

Penelitian ini dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri (Tipe A), di Provinsi Jawa Timur, karena memiliki volume layanan pertanahan termasuk pendaftaran tanah, yang sangat tinggi sehingga diharapkan mampu menggambarkan besarnya “*income potential loss*” negara melalui PNBP yang akan dikaji dalam penelitian ini. Populasi dalam penelitian ini adalah populasi responden yaitu seluruh pejabat dan populasi berkas-berkas permohonan pendaftaran peralihan hak atas tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri.

Sampel pejabat di lingkungan Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri adalah Kepala Kantor, Kasi SPP, Kasi HTPT, Ka.Subsi Tematik, Kasubbag Tata Usaha. Pengambilan sampel responden pejabat di Kantor Pertanahan lokasi studi ini dilakukan secara *purposive* dengan pertimbangan bahwa jabatannya memiliki tugas pokok dan fungsi yang mengurus mengenai pemetaan ZNT, pelayanan pendaftaran peralihan hak atas tanah, mengurus administrasi keuangan, dan pembuat kebijakan.

Sampel berkas pendaftaran peralihan hak atas tanah diambil sebanyak 30 berkas dengan pertimbangan ada yang berasal dari

wilayah desa dan ada yang berasal dari wilayah kota. Sampel berkas di setiap wilayah desa dan kota diambil secara random (acak).

Variabel, definisi operasional, dan pengukurannya dalam penelitian ini adalah:

1. Valuasi ekonomi adalah hitungan secara kuantitatif dalam satuan rupiah atas suatu barang, jasa, proses atau kegiatan. Kegiatan yang dimaksudkan adalah kegiatan layanan pendaftaran tanah yang mempersyaratkan pungutan PNBP. Dalam penelitian ini valuasi ekonomi dilakukan terhadap besarnya potensi kehilangan pendapatan (*income potential loss*) negara melalui PNBP dari kegiatan pendaftaran tanah yang masih menggunakan NJOP sebagai sumber data “nilai pasar tanah” (tidak mutakhir) untuk pengenaan PNBP, yang selanjutnya diperbandingkan dengan hasil valuasi ekonomi terhadap variabel “besarnya potensi kehilangan pendapatan negara” yang seharusnya sudah memanfaatkan Peta ZNT sebagai sumber data “nilai pasar tanah” yang mutakhir.
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) layanan pertanahan pendaftaran tanah adalah PNBP dari layanan kegiatan pendaftaran tanah menurut Pasal 1, 15, 16, 17, dan 18 pada PP Nomor 13 Tahun 2010.
3. Besarnya potensi kehilangan pendapatan (*income potential loss*) melalui PNBP adalah selisih antara PNBP dari pendaftaran tanah peralihan hak atas tanah yang dihitung berdasarkan “harga pasar tanah” menurut NJOP dan atau “harga transaksi dalam akta PPAT” terhadap PNBP dari pendaftaran tanah yang dihitung berdasarkan “harga pasar tanah” menurut Peta ZNT di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri. Potensi besarnya kehilangan PNBP ini merupakan “*income opportunity loss*” bukan “*real income loss*”.

4. Harga pasar tanah menurut NJOP adalah harga pasar tanah yang tertera di dalam blanko Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT) PBB.
5. Harga pasar tanah menurut Akta PPAT adalah harga pasar tanah yang tertera dalam Akta Peralihan Hak Atas Tanah yang dihasilkan oleh PPAT.
6. Harga pasar tanah menurut Peta ZNT adalah harga pasar tanah yang tertera dalam Peta ZNT produk BPN RI.
7. Besarnya Besarnya potensi kehilangan pendapatan (*income potential loss*) negara melalui PNBPN layanan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri dihitung melalui tahapan sebagai berikut:
 - a. Menghitung realisasi penyelesaian pendaftaran peralihan hak di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri dalam setahun (2013), misal P berkas, pilahakan permohonan yang berasal dari wilayah desa (Misal P₁ berkas) dan dari wilayah kota (misal P₂ berkas)..
 - b. Mengestimasi rata-rata luas tanah yang didaftarkan setiap berkas baik yang berasal dari wilayah desa maupun yang berasal dari wilayah kota berdasarkan jumlah sampel dari yang berasal dari wilayah desa dan wilayah kota tersebut, dengan cara sebagai berikut: (i) menghitung total luas terhadap seluruh sampel (misal Q m²) selanjutnya dibagi dengan jumlah sampel (misalkan n), maka diperoleh besar rata-rata luas tanah yang didaftarkan oleh seorang pemohon yaitu Qm²/n = R. Cara ini dilakukan terhadap sampel yang berasal dari wilayah desa dan wilayah kota yaitu R₁ m² di desa dan R₂ m² di kota..
 - c. Mengestimasi luas total tanah yang didaftarkan melalui peralihan hak atas tanah selama setahun dalam tahun 2013, dengan cara mengalikan antara banyaknya berkas terdaftar dalam setahun untuk wilayah desa dan kota yaitu P₁ dan P₂

dengan luas tanah per berkas untuk wilayah desa dan kota yaitu R₁ m² dan R₂ m² yaitu P₁R₁ = Ad di desa dan P₂R₂ = Ak di kota.

- d. Menghitung total luas tanah dari sampel berkas dari wilayah desa dan wilayah kota dengan rumus $A_d = \sum_i^n A_{di}$ dan $A_k = \sum_i^n A_{ki}$ dalam hal ini Ad dan Ak masing-masing adalah jmlah luas tanah total samepl dari wilayah desa dan dari wilayah kota, i adalah nomor urut sampel dari nomor satu hingga n.
- e. Menghestimasi besarnya “*Income potential loss*” untuk layanan per m² tanah berdasarkan analisis sampel, dengan cara sebagai berikut: (i) menghitung PNBPN setiap sampel berkas berdasarkan “harga tanah dalam Peta ZNT” misal PNBPN_{ZNT} dan PNBPN setiap sampel berkas berdasarkan “harga tanah dalam NJOP-SPPT-PBB” misal PNBPN_{NJOP}, (ii) menghitung “*income potential loss*” untuk masing-masing sampel berkas yaitu (PNBPN_{ZNT} - PNBPN_{NJOP})_l yaitu (IOL)_l, (iii) melakukan hal serupa untuk seluruh sampel berkas hingga diperoleh (IOL)_n, (iv) menghitung rata-rata dari IOL dari sampel nomor 1 hingga nomor n dengan rumus

$$(IOL)_s = \frac{\sum_l^n (PNBPN_{ZNT} - PNBPN_{NJOP})_l}{A_d}$$

yang dalam hal ini PNBPN_{ZNT} adalah besar PNBPN yang dihitung berdasarkan data harga tanah dalam Peta ZNT dan PNBPN_{NJOP} adalah besarnya PNBPN yang dihitung berdasarkan harga dalam NJOP-SPPT-PBB; l adalah nomor sampel dari angka 1 hingga n; dan A_d adalah total luas tanah sampel di wilayah desa. Dengan cara ini dihasilkan nilai “*income potential loss*” per m² baik yang terjadi di desa maupun di kota, misal untuk Desa disebut *ILP_d* dan untuk yang kota *ILP_k*.

- f. Mengestimasi besar “Income Potential Loss” dari layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah di wilayah desa dan di kota dalam setahun (misal tahun 2013) dengan cara mengalikan besar “income Potential Loss” per m² (IOL)_s dengan Luas tanah total yang didaftarkan baik di wilayah desa (A_d) maupun kota (A_k) yang terjadi selama tahun 2013 yaitu dengan rumus $IPL = \sum_p^a \sum_j^k A_j(IOL)_s$ dalam hal ini IPL adalah “besarnya income potential loss” PNBPN setahun di desa dan kota; (IOL)_s adalah “income potential loss” PNBPN per m²; A_j adalah luas tanah total yang didaftar melalui peralihan hak selama setahun (12 bulan); j adalah nomor urut bulan dalam setahun yaitu j = 1 hingga k = 12; p adalah nomor urut wilayah desa yaitu 1 dan wilayah kota yaitu q = 2.
8. Besarnya potensi kehilangan pendapatan (income potential loss) negara melalui PNBPN layanan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri dihitung dengan rumus sbb:

$$IPL = \sum_p^a \sum_j^k A_j(IOL)_s \dots\dots\dots (1)$$

$$(IOL)_s = \frac{\sum_l^n (PNBP_{ZNT} - PNBP_{NJOP})_l}{A_d \text{ atau } A_k} \dots\dots\dots (2)$$

$$PNBP_{ZNT} = (1\%_{oo} \times \text{Nilai Tanah}) + Rp. 50.000 \dots\dots\dots (3)$$

Dalam hal ini nilai tanah dihitung berdasarkan harga tanah dalam Peta ZNT.

$$PNBP_{NJOP} = (1\%_{oo} \times \text{Nilai Tanah}) + Rp. 50.000 \dots\dots\dots (4)$$

Dalam hal ini nilai tanah dihitung berdasarkan harga tanah dalam NJOP-SPPT-PBB.

Dalam hal ini:

- IPL = Potensi Kehilangan PNBPN di Kantor Kabupaten Kediri tahun 2013 (Rp)
- A = Luas tanah yang didaftarkan melalui peralihan hak setiap bulan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri (m²)
- (IOL)_s = Potensi kehilangan pendapatan PNBPN layanan pendaftaran peralihan hak sampel (Rp/m²).
- PNBP_{ZNT} = PNBPN yang dihitung berdasarkan “harga pasar tanah” dalam Peta ZNT (Rp)
- PNBP_{NJOP} = PNBPN yang dihitung berdasarkan “harga pasar tanah” dalam NJOP-SPPT-PBB (Rp)
- l = Nomor urut sampel berkas yang digunakan sebagai sampel, yaitu mulai nomor 1 hingga nomor m.
- j = Nomor urut bulan mulai 1 hingga k = 12
- p = nomor urut wilayah yaitu p = 1 untuk wilayah desa dan q = 2 untuk wilayah kota

9. Nilai pasar tanah menurut NJOP adalah nilai tanah yang tertera dalam SPPT, sedangkan nilai pasar tanah menurut Peta ZNT adalah nilai pasar tanah yang tertera dalam Peta ZNT BPN RI, dan nilai pasar tanah menurut transaksi di PPAT adalah nilai tanah yang tertera dalam Akta Peralihan Hak yang dibuat di PPAT.

Jenis data yang dikumpulkan dalam penelitian ini meliputi: data primer dan data sekunder. Data primer yang dikumpulkan meliputi: (a) dasar kebijakan (pertimbangan) pemegang otoritas Kantor Pertanahan (Kepala Kantor, Kasi SPP, dan Kasubsi Tematik) di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri yang belum memanfaatkan data nilai pasar tanah dalam Peta ZNT BPN RI dalam pengenaan PNBPN pendaftaran tanah, dan (b) kondisi wilayah di lapangan.

Data sekunder dalam penelitian ini meliputi: data obyek dan subyek hak atas tanah yang didaftarkan selama tahun 2013 di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri meliputi (a) luas, (b) nilai tanah per m² dalam SPPT, (c) nilai tanah per m² yang tertera dalam Akta Peralihan Hak oleh PPAT, dan (d) nilai tanah per m² yang tertera dalam Peta ZNT produk BPN RI. Ketiga jenis nilai tanah tersebut untuk bidang yang bersesuaian dan untuk wilayah kabupaten diambil di dua bagian wilayah yaitu wilayah dengan karakter kota dan wilayah dengan karakter desa.

Data primer bersumber dari hasil wawancara dengan para pejabat dan pegawai di Kantor-kantor Pertanahan Kabupaten Kediri yang digunakan sebagai sampel. Pejabat tersebut meliputi Kepala Kantor, Kepala Seksi SPP, Kepala Seksi HTPT, Kepala Sub Seksi Pemberian Hak, dan Kepala Sub Seksi Peralihan Hak, Kepala Sub Seksi Tematik, Kepala Sub Bagian TU, Kepala Urusan Keuangan, dan beberapa staf di Sub Seksi Pemberian Hak, Sub Seksi Peralihan hak, dan Sub Seksi Tematik.

Data sekunder diperoleh dari hasil dokumentasi dari dokumen-dokumen yang berada di Seksi SPP, Seksi HTPT, Sub Seksi Pemberian Hak, Sub Seksi Peralihan Hak, Sub Seksi Tematik, Sub Bagian TU, Urusan Keuangan, Sub Seksi Pemberian Hak, Sub Seksi Peralihan hak, dan Sub Seksi Tematik.

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah (a) wawancara digunakan untuk mengumpulkan data primer, dan (b) dokumentasi untuk mengumpulkan data sekunder. Analisis data dilakukan dengan langkah sebagai berikut: Besarnya potensi kehilangan pendapatan negara melalui PNBPN layanan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri pada tahun 2013 diestimasi menggunakan rumus-rumus seperti telah ditunjukkan pada persamaan 3.1 s/d 3.4. Hasil perhitungan tersebut selanjutnya ditabulasikan dan/atau digambarkan dalam wujud diagram batang untuk dideskripsikan guna menggambarkan besarnya “*income opportunity loss*” melalui PNBPN dari pendaftaran peralihan hak

atas tanah sebagai akibat belum dimanfaatkannya “data termutakhir nilai tanah dalam Peta ZNT” oleh Kantor-Kantor Pertanahan di Provinsi Jawa Timur. Dipilihkan antara yang terjadi di wilayah desa dan wilayah kota.

B. *Opportunity Loss* Penerimaan Negara Bukan Pajak

Potensi kehilangan penerimaan negara yang berkaitan dengan nilai pasar tanah dan diestimasi dalam penelitian ini adalah: (a) Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah dan (b) layanan informasi nilai tanah. Data harga tanah yang digunakan dalam penghitungan potensi kehilangan pendapatan negara melalui PNBPN adalah hasil survei seperti pada Tabel 1 berikut.

Tabel 1.

Kondisi nilai tanah menurut NJOP, harga transaksi PPAT, dan Peta ZNT

Harga Tanah (Rp/m ²) menurut:			
No	Transaksi di PPAT	NJOP	ZNT
1	765.306	160.000	1.100.000
2	970.874	160.000	1.000.000
3	375.375	243.000	844.595
4	128.527	128.000	289.185
5	729.927	128.000	1.642.336
6	729.927	103.000	1.150.000
7	636.943	103.000	1.433.121
8	200.980	200.000	452.206
9	252.918	243.000	569.066
10	716.216	128.000	1.611.486
11	106.667	82.000	240.000

Kota	Transaksi di PPAT	NJOP	ZNT
1	729.927	702.000	2.106.000
2	2.109.589	1.274.000	3.822.000
3	1.119.792	916.000	2.748.000
4	1.216.814	1.416.000	4.248.000
5	833.333	614.000	1.842.000
6	2.079.208	1.032.000	3.096.000
7	2.745.098	1.573.000	4.719.000
8	1.500.000	1.147.000	3.441.000
9	1.370.370	614.000	1.842.000
10	956.757	802.000	2.406.000
11	400.000	285.000	855.000
12	547.445	464.000	1.392.000
13	500.000	464.000	1.392.000
14	888.889	335.000	1.005.000
15	912.863	802.000	2.406.000
16	369.458	335.000	1.005.000
17	477.327	480.000	1.440.000
18	1.760.563	916.000	2.748.000
19	2.500.000	1.032.000	3.096.000

Sumber: Data hasil dokumentasi tahun 2014 di Kantor Pertanahan Kab. Kediri.

Analisis terhadap ketiga jenis data harga tanah dari Tabel 1 di atas disajikan dalam Tabel 2. Menurut Tabel 2 ini diketahui bahwa baik di desa maupun di kota menunjukkan gejala bahwa harga tanah menurut Peta ZNT paling tinggi disusul oleh harga tanah dalam akta PPAT dan paling rendah adalah harga tanah menurut NJOP PBB. Urutan besar harga tanah menurut ketiga sumber yang demikian itu adalah wajar. Kewajaran tersebut, karena harga tanah menurut NJOP sangat tertinggal karena tidak pernah dimutakhirkan, harga tanah dalam akta PPAT telah diatur memang harus lebih tinggi daripada harga tanah menurut NJOP SPPT, dan harga tanah dalam Peta ZNT memang harga tanah terkini yang termutakhirkan.

Tabel 2 juga menunjukkan bahwa harga tanah di kota jauh lebih tinggi daripada harga tanah di desa dan hal ini merupakan fenomena yang wajar dan logis serta konsisten dengan teori *landrent*. Dalam teori ini diungkapkan bahwa nilai property termasuk tanah meningkat ke arah kota dan sebaliknya menurun ke arah desa. Menurut penjelasan teori ini dikemukakan bahwa kota adalah tempat tersedianya faktor produksi dan tempat memasarkan hasil produksi. Oleh karena itu, bagi mereka yang tinggal di wilayah kota tidak perlu mengeluarkan ongkos mahal untuk memperoleh faktor produksi tersebut, sebaliknya mereka yang tinggal di desa memerlukan ongkos besar untuk dapat memperoleh faktor produksi tersebut di kota. Demikian halnya dengan penjualan produksi yang adanya di kota, maka bagi mereka para produsen di desa harus mengeluarkan biaya yang besar untuk sampai ke kota. Biaya-biaya itulah yang bertindak sebagai faktor penyesuaian sehingga nilai tanah di kota lebih tinggi daripada di desa.

Di desa, rasio antara harga tanah dalam akta PPAT terhadap harga tanah NJOP di desa mencapai 3,35, sedangkan rasio antara harga tanah menurut Peta ZNT terhadap harga tanah NJOP sebesar 6,16, dan rasio antara harga tanah menurut Peta ZNT terhadap harga tanah dalam akta PPAT sebesar 1,84. Angka 3,35 menunjukkan bahwa peningkatan harga tanah di desa-desa memang cukup tinggi, sedangkan harga tanah menurut NJOP sangat tertinggal (*not updated*) sehingga PPAT bersepakat mencantumkan harga tanah dalam Akta PPAT secara logis agak tinggi walaupun masih jauh di bawah harga terkini (Peta ZNT). Angka 6,16 menunjukkan bahwa peningkatan harga riil di lapangan memang sudah tinggi, terlebih jika dibandingkan terhadap harga menurut NJOP yang tidak pernah dimutakhirkan sejak puluhan tahun yang lalu. Angka-angka itu menurut penulis sangat wajar dan senada dengan besaran-besaran peningkatan harga tanah riil di lapangan yang berkisar antara 3 hingga 6 kali dibandingkan harga tanah menurut NJOP (Sudirman *et al.*, 2012; Sudirman *et al.*, 2013).

Tabel 2.
 Rerata dan rasio antara harga tanah menurut transaksi di PPAT, NJOP, Peta ZNT baik di desa maupun di kota

No	Harga Tanah (Rp/m ²) menurut:		
	Transaksi di PPAT	NJOP	ZNT
Desa			
Rerata	510.333	152.545	939.272
Rasio*	3,35	1,00	6,16
Rasio**			1,84
Kota			
Rerata	1.211.444	800.158	2.400.474
Rasio*	1,51	1,00	3,00
Rasio**			1,98

Sumber: Hasil olahan Tabel 1. Keterangan: * = rasio antara harga tanah terhadap harga NJOP dan ** = rasio antara harga menurut Peta ZNT terhadap harga transaksi di PPAT.

Di kota, rasio antara harga tanah dalam akta PPAT terhadap harga tanah NJOP di desa mencapai 1,51, sedangkan rasio antara harga tanah menurut Peta ZNT terhadap harga tanah NJOP sebesar 3,00, dan rasio antara harga tanah menurut Peta ZNT terhadap harga tanah dalam akta PPAT sebesar 1,98. Angka 1,51 menunjukkan bahwa peningkatan harga tanah di kota memang cukup tinggi namun sebelumnya juga sudah tinggi, di lain pihak harga tanah menurut NJOP juga tidak setertinggal di desa, sehingga PPAT bersepakat mencantumkan harga tanah dalam Akta PPAT secara logis sedikit agak tinggi walaupun masih jauh di bawah harga terkini (Peta ZNT). Angka 3,00 menunjukkan bahwa peningkatan harga riil di lapangan memang sudah tinggi, namun jika dibandingkan terhadap harga menurut NJOP yang juga sudah tinggi menyebabkan rasio antara harga tanah dalam Peta ZNT (termutakhir) terhadap harga tanah NJOP tidak setinggi di desa. Angka-angka itu menurut penulis sangat wajar dan senada dengan besaran-besaran

peningkatan harga tanah riil di lapangan yang berkisar antara 3 hingga 6 kali dibandingkan harga tanah menurut NJOP (Sudirman *et al.*, 2012; Sudirman *et al.*, 2013). Namun demikian, walaupun rasio antar harga-harga tersebut lebih tinggi di desa daripada di kota, namun selisih kuantitatif rupiahnya masih tinggi di kota mengingat harga-harga tanah menurut ketiga jenis sumber tersebut memang jauh lebih tinggi di kota daripada di desa. Sebagai contoh rasio antara harga tanah menurut NJOP di desa dan di kota adalah sebesar 5 kali lipat, rasio antara harga dalam akta PPAT sebesar 2 kali lipat, dan dalam Peta ZNT sebesar 3 kali lipat.

Besarnya PNPB layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah di lokasi studi dihitung berdasarkan ketentuan Pasal 16 PP No. 13 Tahun 2010 yaitu dengan rumus sebagai berikut:

$$PNBP = (1\% \times (\text{Luas Tanah} \times \text{harga pasar tanah})) + \text{Rp. 50.000,-} \dots\dots\dots (4.1)$$

Atau

$$PNBP = (1\% \times (\text{Nilai Tanah})) + \text{Rp. 50.000,-} \dots\dots\dots (4.2)$$

Dalam hal ini, nilai tanah adalah hasil perkalian antara luas tanah dengan harga pasar tanah.

Dalam rumus ini yang dimaksud luas tanah adalah luas tanah yang didaftarkan melalui peralihan hak dan nilai tanah adalah nilai pasar tanah. Sumber informasi nilai pasar tanah ini adalah dapat berupa Nilai Jual Obyek Bumi (NJOB) dalam NJOP yang tertera dalam Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT PBB) yang telah dimutakhirkan dan/atau Peta Zona Nilai Tanah (Peta ZNT) produk BPN RI. Namun dalam prakteknya, di Provinsi Jawa Timur termasuk di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri sebagai lokasi penelitian ini, NJOP belum pernah dimutakhirkan dan Peta ZNT produk BPN RI belum digunakan.

Oleh karena itu, untuk menghitung tarif PNPB layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah didasarkan pada suatu nilai tanah yang ditentukan di PPAT pada saat membuat Akta Peralihan Hak Atas Tanah. Nilai ini besarnya sengaja dibuat sedikit lebih tinggi daripada nilai tanah yang tertera dalam NJOP oleh PPAT dan pihak-pihak yang bertransaksi. Kata kunci “sedikit lebih tinggi” ini menjadi sangat relatif tergantung pembicaraan antara pihak yang bertransaksi dengan pihak PPAT. Namun demikian, secara umum nilai tanah dalam Akta PPAT ini dapat dipastikan lebih tinggi daripada nilai tanah dalam NJOP-nya. Selanjutnya, dalam kajian ini ketiga nilai tanah tersebut digunakan untuk mempelajari besarnya “*income potential loss*” yang terjadi dari PNPB layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah yang terjadi di Provinsi Jawa Timur, khususnya di Kabupaten Kediri sebagai lokasi studi.

Dari hasil dokumentasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri diperoleh 30 sampel berkas yang terdiri dari berkas pemohon dari dalam kota sebanyak 19 berkas dan dari desa sebanyak 11 berkas. Data ini telah disajikan pada Tabel 1. Berdasarkan tabel tersebut dapat dihitung nilai tanah masing-masing sampel dengan cara mengalikannya dengan masing-masing luas sampel tanah yang hasilnya untuk wilayah desa disajikan pada Tabel 3 dan sampel kota diasajikan pada Tabel 4.

Tabel 3.
Nilai tanah untuk sampel di desa

No	Harga Tanah			Luas (m ²)	Nilai Tanah (Ribuan Rupiah)		
	PPAT	NJOP	ZNT		PPAT	NJOP	ZNT
1	765.306	160.000	1.100.000	196	150.000	31.360	215.600
2	970.874	160.000	1.000.000	103	100.000	16.480	103.000
3	375.375	243.000	844.595	666	250.000	161.838	562.500
4	128.527	128.000	289.185	1.595	205.000	204.160	461.250
5	729.927	128.000	1.642.336	137	100.000	17.536	225.000

6	729.927	103.000	1.150.000	137	100.000	14.111	157.550
7	636.943	103.000	1.433.121	157	100.000	16.171	225.000
8	200.980	200.000	452.206	1.632	328.000	326.400	738.000
9	252.918	243.000	569.066	771	195.000	187.353	438.750
10	716.216	128.000	1.611.486	148	106.000	18.944	238.500
11	106.667	82.000	240.000	750	80.000	61.500	180.000

Sumber: Hasil analisis data primer (Lampiran 1, 2014)

Hal menarik dari data di atas adalah bahwa jumlah nilai tanah untuk 11 sampel tanah di wilayah desa tersebut adalah bahwa “harga tanah dalam ZNT” menghasilkan nilai tanah paling tinggi, disusul oleh nilai tanah dari “harga dalam Akta PPAT” dan paling kecil terjadi ada nilai tanah dari “harga dalam NJOP”. Hal ini mengindikasikan bahwa rata-rata harga tanah dalam Peta ZNT adalah tertinggi, kemudian disusul harga tanah dalam akta PPAT, dan terendah untuk harga tanah dalam NJOP. Informasi ini juga menunjukkan bahwa pemutakhiran data harga tanah melalui Peta ZNT mampu meningkatkan nilai tanah.

Tabel 4.
Nilai tanah untuk sampel di kota

No	Harga Tanah			Luas (m ²)	Nilai Tanah (Juta Rp)		
	Transaksi	NJOP	ZNT		Transaksi	NJOP	ZNT
1	729.927	702.000	2.106.000	274	200.000	192.348	577.044
2	2.109.589	1.274.000	3.822.000	73	154.000	93.002	279.006
3	1.119.792	916.000	2.748.000	192	215.000	175.872	527.616
4	1.216.814	1.416.000	4.248.000	226	275.000	320.016	960.048
5	833.333	614.000	1.842.000	156	130.000	95.784	287.352
6	2.079.208	1.032.000	3.096.000	101	210.000	104.232	312.696
7	2.745.098	1.573.000	4.719.000	765	2.100.000	1.203.345	3.610.035
8	1.500.000	1.147.000	3.441.000	170	255.000	194.990	584.970
9	1.370.370	614.000	1.842.000	135	185.000	82.890	248.670
10	956.757	802.000	2.406.000	370	354.000	296.740	890.220

11	400.000	285.000	855.000	200	80.000	57.000	171.000
12	547.445	464.000	1.392.000	137	75.000	63.568	190.704
13	500.000	464.000	1.392.000	1.262	631.000	585.568	1.756.704
14	888.889	335.000	1.005.000	90	80.000	30.150	90.450
15	912.863	802.000	2.406.000	241	220.000	193.282	579.846
16	369.458	335.000	1.005.000	203	75.000	68.005	204.015
17	477.327	480.000	1.440.000	419	200.000	201.120	603.360
18	1.760.563	916.000	2.748.000	142	250.000	130.072	390.216
19	2.500.000	1.032.000	3.096.000	100	250.000	103.200	309.600

Sumber: Hasil analisis data primer Tabel 1 dan Lampiran 1 (2014)

Hal menarik dari data di atas adalah bahwa jumlah nilai tanah untuk 19 sampel tanah di wilayah kota tersebut adalah bahwa “harga tanah dalam ZNT” menghasilkan nilai tanah paling tinggi, disusul oleh nilai tanah dari “harga dalam Akta PPAT” dan paling kecil terjadi ada nilai tanah dari “harga dalam NJOP”. Hal ini mengindikasikan bahwa rata-rata harga tanah dalam Peta ZNT adalah tertinggi, kemudian disusul harga tanah dalam akta PPAT, dan terendah untuk harga tanah dalam NJOP. Informasi ini juga menunjukkan bahwa pemutakhiran data harga tanah melalui Peta ZNT mampu meningkatkan nilai tanah.

Selanjutnya dengan menggunakan Rumus 3 dapat dihitung PNBPNya berdasarkan nilai tanah tersebut (Tabel 2 dan Tabel 3) seperti ditunjukkan pada Tabel 4 untuk wilayah desa dan Tabel 5 untuk wilayah kota.

Tabel 5.
Nilai PNBPN untuk sampel di desa

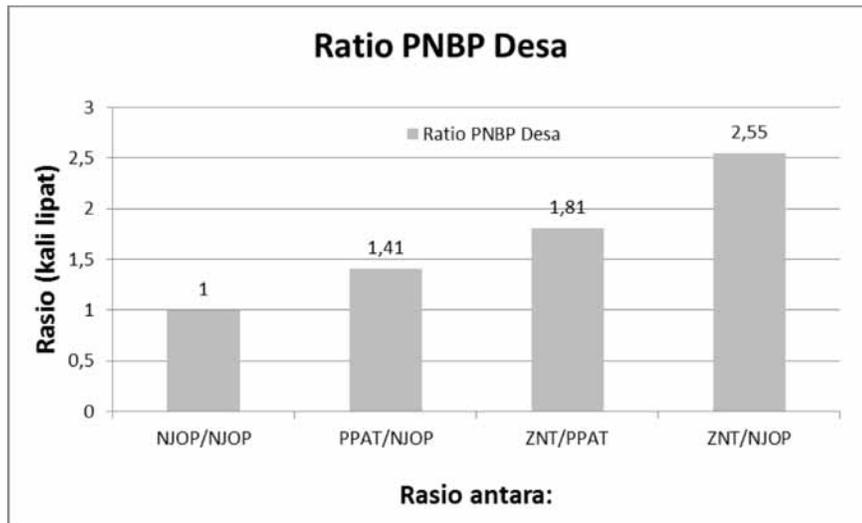
No.	Besarnya BBPN berdasarkan harga:		
	Transaksi	NJOP	ZNT
1	200.000	81.360	265.600
2	150.000	66.480	153.000
3	300.000	211.838	612.500
4	255.000	254.160	511.250

5	150.000	67.536	275.000
6	150.000	64.111	207.550
7	150.000	66.171	275.000
8	378.000	376.400	788.000
9	245.000	237.353	488.750
10	156.000	68.944	288.500
11	130.000	111.500	230.000
12	2.264.000	1.605.853	4.095.150
Rerata	360	255	651
Rasio	1,41*	1,00*	2,55*
Rasio			1,81**

Sumber: Hasil analisis data Tabel 2. Keterangan: * = rasio antara PNBPN yang dihitung dengan harga tanah dalam akta PPAT, harga tanah dalam NJOP, dan harga tanah dalam Peta ZNT terhadap PNBPN yang dihitung berdasarkan harga dalam NJOP. Rasio** = perbandingan antara PNBPN harga Peta ZNT terhadap PNBPN harga Akta PPAT.

Hal menarik dari data di atas adalah bahwa jumlah PNBPN untuk 11 sampel tanah di wilayah desa tersebut adalah bahwa “harga tanah dalam ZNT” menghasilkan PNBPN paling tinggi, disusul oleh nilai tanah dari “harga dalam Akta PPAT” dan paling kecil terjadi adalah PNBPN dari “harga dalam NJOP”. Hal ini mengindikasikan bahwa rata-rata harga tanah dalam Peta ZNT adalah tertinggi, kemudian disusul harga tanah dalam akta PPAT, dan terendah untuk harga tanah dalam NJOP. Informasi ini juga menunjukkan bahwa pemutakhiran data harga tanah melalui Peta ZNT mampu meningkatkan PNBPN.

Rasio antara nilai PNBPN yang dihitung berdasarkan ketiga harga tanah tersebut terhadap nilai PNBPN yang dihitung berdasarkan harga tanah dalam NJOP di wilayah desa paling tinggi menunjukkan urutan dari yang tertinggi ke yang terendah adalah PNBPN-harga Peta ZNT (2,87), PNBPN-harga Akta PPAT (1,41), dan PNBPN-harga NJOP (1,00) (Gambar 5.5).



Gambar 3. Rasio antara nilai PNBPN yang dihitung berdasarkan harga NJOP, Akta PPAT, dan Peta ZNT terhadap nilai PNBPN yang dihitung berdasarkan harga NJOP, dan rasio antara nilai PNBPN yang dihitung berdasarkan dalam Peta ZNT terhadap nilai PNBPN yang dihitung berdasarkan harga Akta PPAT di wilayah desa.

Data tersebut menggambarkan bahwa pemutakhiran data harga tanah di Peta ZNT mampu meningkatkan PNBPN sebesar 2,87 kali lipat dibandingkan PNBPN berdasarkan NJOP di wilayah desa, namun hanya mampu meningkatkan PNBPN sebesar 1,41 lipat terhadap PNBPN berdasarkan harga dalam akta PPAT.

Tabel 6.
Nilai PNBPN untuk sampel di kota

No	Besar PNBPN berdasarkan harga:		
	Transaksi	NJOP	ZNT
1	250.000	242.348	627.044
2	204.000	143.002	329.006
3	265.000	225.872	577.616
4	325.000	370.016	1.010.048
5	180.000	145.784	337.352
6	260.000	154.232	362.696
7	2.150.000	1.253.345	3.660.035

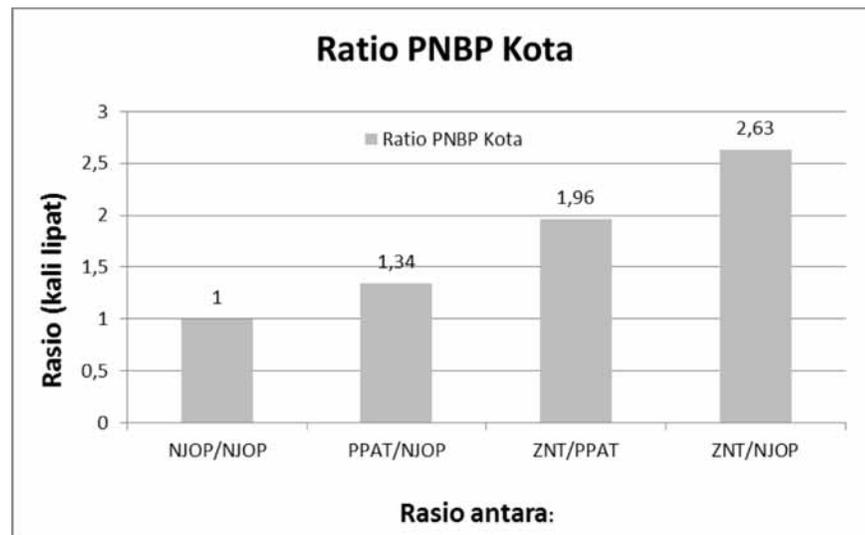
8	305.000	244.990	634.970
9	235.000	132.890	298.670
10	404.000	346.740	940.220
11	130.000	107.000	221.000
12	125.000	113.568	240.704
13	681.000	635.568	1.806.704
14	130.000	80.150	140.450
15	270.000	243.282	629.846
16	125.000	118.005	254.015
17	250.000	251.120	653.360
18	300.000	180.072	440.216
19	300.000	153.200	359.600
Jumlah	6.889.000	5.141.184	13.523.552
Rerata	1.311	978	2.573
Rasio	1,34*	1,00*	2,63*
			1,96*

Sumber: Analisis data Tabel 5 Keterangan: * = rasio antara PNBPN yang dihitung dengan harga tanah dalam akta PPAT, harga tanah dalam NJOP, dan harga tanah dalam Peta ZNT terhadap PNBPN yang dihitung berdasarkan harga dalam NJOP. Rasio** = perbandingan antara PNBPN harga Peta ZNT terhadap PNBPN harga Akta PPAT.

Hal menarik dari data di atas adalah bahwa jumlah PNBPN untuk 19 sampel tanah di wilayah kota tersebut adalah bahwa “harga tanah dalam ZNT” menghasilkan PNBPN paling tinggi, disusul oleh nilai tanah dari “harga dalam Akta PPAT” dan paling kecil terjadi adalah PNBPN dari “harga dalam NJOP”. Hal ini mengindikasikan bahwa rata-rata harga tanah dalam Peta ZNT adalah tertinggi, kemudian disusul harga tanah dalam akta PPAT, dan terendah untuk harga tanah dalam NJOP. Informasi ini juga menunjukkan bahwa pemutakhiran data harga tanah melalui Peta ZNT mampu meningkatkan PNBPN.

Rasio antara nilai PNBPN yang dihitung berdasarkan ketiga harga tanah tersebut terhadap nilai PNBPN yang dihitung berdasarkan harga tanah dalam NJOP di wilayah kota paling tinggi menunjukkan urutan dari yang tertinggi ke yang terendah adalah PNBPN-harga

Peta ZNT (1,99), PNBP-harga Akta PPAT (1,34), dan PNBP-harga NJOP (1,00) (Gambar 4). Data ini menggambarkan bahwa pemutakhiran data harga tanah di Peta ZNT mampu meningkatkan PNBP sebesar 1,99 kali lipat dibandingkan PNBP berdasarkan NJOP di wilayah kota, namun hanya mampu meningkatkan PNBP sebesar 1,34 lipat terhadap PNBP berdasarkan harga dalam akta PPAT.



Gambar 4. Rasio antara nilai PNBP yang dihitung berdasarkan harga NJOP, Akta PPAT, dan Peta ZNT terhadap nilai PNBP yang dihitung berdasarkan harga NJOP, dan rasio antara nilai PNBP yang dihitung berdasarkan dalam Peta ZNT terhadap nilai PNBP yang dihitung berdasarkan harga Akta PPAT di wilayah kota.

Jika dibandingkan antara yang terjadi di wilayah desa dan kota, maka pemutakhiran harga dalam Peta ZNT mampu meningkatkan sumbangan PNBP sebesar Rp.733,20,-/m² - Rp. 255,22,-/m² = Rp. 477,98,-/m² terhadap sumbangan PNBP dari harga NJOP di wilayah desa, dan meningkatkan sumbangan PNBP sebesar Rp. 1.945,84,-/m² - Rp. 978,16,-/m² = Rp. 967,68,-/m² terhadap sumbangan PNBP dari harga NJOP di wilayah kota. Data ini juga menggambarkan bahwa peningkatan sumbangan PNBP akibat pemutakhiran data

harga tanah melalui Peta ZNT di kota dibandingkan di desa adalah 2,03 : 1.

Berdasarkan nilai PNBP yang dihitung berdasarkan ketiga jenis harga tanah tersebut di atas, selanjutnya dihitung “potensi kehilangan pendapatan negara” melalui PNBP dengan cara menghitung “selisih” antara “nilai PNBP yang dihitung berdasarkan harga dalam Peta ZNT” dengan “nilai PNBP yang dihitung berdasarkan harga dalam NJOP” dan selisih antara (PNBP-Peta ZNT dan PNBP-Akta PPAT) untuk wilayah desa dan wilayah kota yang masing-masing disajikan pada Tabel 4.9 dan Tabel 4.10

Tabel 7.

Income potential loss melalui PNBP berdasarkan selisih antara (PNBP-Peta ZNT dan PNBP-NJOP) dan selisih antara (PNBP-Peta ZNT dan PNBP-Akta PPAT) di wilayah desa

No	Income Potential Loss dari selisih antara:	
	Peta ZNT thd NJOP	ZNT thd Akta PPAT
1	184.240	65.600
2	86.520	3.000
4	400.662	312.500
8	257.090	256.250
16	207.464	125.000
32	143.439	57.550
64	208.829	125.000
128	411.600	410.000
256	251.397	243.750
512	219.556	132.500
1.024	118.500	100.000
Jumlah	2.489.297	1.831.150
Rerata	Rp.395,63,-/m ²	Rp.291,03/m ²
Rasio	1,36**	1,00*

Sumber: Hasil analisis data Tabel (7).

Berdasarkan data tersebut dapat dihitung “*income potensial loss*” PNBPN berdasarkan “selisih” antara “nilai PNBPN yang dihitung berdasarkan harga dalam Peta ZNT” dengan “nilai PNBPN yang dihitung berdasarkan harga dalam NJOP” dan selisih antara PNBPN yang dihitung berdasarkan harga dalam Peta ZNT dan PNBPN yang dihitung berdasarkan harga yang tertera dalam Akta PPAT untuk wilayah desa dengan cara sebagai berikut:

1. Menghitung realisasi penyelesaian pendaftaran peralihan hak di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri dalam setahun (2013) yaitu sebanyak 20.223 berkas.
2. Membuat asumsi bahwa jumlah pendaftaran dari wilayah desa dan kota adalah berimbang yaitu 50% dan 50%. Oleh karena itu, di Kabupaten Kediri terjadi penyelesaian berkas pendaftaran peralihan hak atas tanah dari desa dan kota masing-masing sebanyak 20.233 berkas/2 = 10.116 berkas.
3. Mengestimasi rata-rata luas tanah yang didaftarkan setiap berkas di wilayah desa dengan cara: (total luas untuk 11 sampel (m²)/jumlah sampel (11) yaitu 6.292 m²/11 = 572 m² per berkas.
4. Mengestimasi luas total tanah yang didaftarkan melalui peralihan hak atas tanah selama setahun dalam tahun 2013, dengan cara mengalikan antara banyaknya berkas terdaftar dengan luas tanah per berkas yaitu 10.116 berkas X 572 m²/berkas = 5.786.352 m².
5. Mengestimasi besarnya “Income potential loss” untuk layanan per m² tanah berdasarkan analisis sampel, yaitu Rp. 477,98/m² berdasarkan harga NJOP dan Rp. 373,38/m² berdasarkan harga Akta PPAT.
6. Mengestimasi besar “Income Potential Loss” dari layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah di wilayah desa dalam setahun (2013) dengan cara mengalikan besar “*income Potential Loss*” per m² yang terjadi berdasarkan hasil analisis sampel dengan luas tanah yang telah didaftar belalau pendaftaran

- peralihan hak selama tahun 2013 yaitu Rp. 477,98/m² jika dihitung berdasarkan selisih nilai PNBPN yang dihitung berdasarkan harga dalam Peta ZNT dan harga dalam NJOP atau sebesar Rp. 373,38/m² jika dihitung berdasarkan selisih nilai PNBPN yang dihitung berdasarkan harga dalam Peta ZNT dan harga dalam Akta PPAT (Tabel 5.8). Dengan cara ini dapat diestimasi besarnya “income potential loss” sebesar Rp. 477,98/m² X 5.786.352 m². = Rp. 2.765.760.523,-. Jika dihitung berdasarkan “*income potential loss*” sampel yang Rp. 373,38/m², maka “*Income Potential Loss*” PNBPN-nya sebesar Rp. 2.160.508.110,-
7. Jadi besar “*income potential loss*” PNBPN layanan pendaftaran tanah dari bagian wilayah desa di Kabupaten Kediri selama tahun 2013 adalah sebesar Rp. 2.765.760.523,- jika didasarkan harga NJOP atau Rp. 2.160.508.110,- jika didasarkan harga Akta PPAT masing-masing terhadap harga Peta ZNT.

Tabel 8.

Income potential loss melalui PNBPN berdasarkan selisih antara (PNBPN_{Peta ZNT} dan PNBPN_{NJOP} dan selisih antara (PNBPN_{Peta ZNT} dan PNBPN_{Akta PPAT}) di wilayah kota

No	Income Potential Loss dari selisih antara:	
	Peta ZNT thd NJOP	Peta ZNT thd Akta PPAT
1	384.696	377.044
2	186.004	125.006
3	351.744	312.616
4	640.032	685.048
5	191.568	157.352
6	208.464	102.696
7	2.406.690	1.510.035
8	389.980	329.970
9	165.780	63.670
10	593.480	536.220
11	114.000	91.000
12	127.136	115.704

13	1.171.136	1.125.704
14	60.300	10.450
15	386.564	359.846
16	136.010	129.015
17	402.240	403.360
18	260.144	140.216
19	206.400	59.600
Jumlah	8.382.368	6.634.552
Rerata	1.595	1.262
Rasio	1,26**	1,00*

Sumber: Hasil analisis data Tabel 4.

Berdasarkan data tersebut dapat dihitung “*income potensial loss*” PNPB berdasarkan “selisih” antara “nilai PNPB yang dihitung berdasarkan harga dalam Peta ZNT” dengan “nilai PNPB yang dihitung berdasarkan harga dalam NJOP” dan selisih antara PNPB yang dihitung berdasarkan harga dalam Peta ZNT dan PNPB yang dihitung berdasarkan harga yang tertera dalam Akta PPAT untuk wilayah desa dengan cara sebagai berikut:

1. Menghitung realisasi penyelesaian pendaftaran peralihan hak di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri dalam setahun (2013) yaitu sebanyak 20.223 berkas.
2. Membuat asumsi bahwa jumlah pendaftaran dari wilayah desa dan kota adalah berimbang yaitu 50% dan 50%. Oleh karena itu, di Kabupaten Kediri terjadi penyelesaian berkas pendaftaran peralihan hak atas tanah dari desa dan kota masing-masing sebanyak 20.233 berkas/2 = 10.116 berkas.
3. Mengestimasi rata-rata luas tanah yang didaftarkan setiap berkas di wilayah desa dengan cara: (total luas untuk 19 sampel (m²)/jumlah sampel (19) yaitu 5.256 m²/19 = 276,63 m² per berkas.
4. Mengestimasi luas total tanah yang didaftarkan melalui peralihan hak atas tanah selama setahun dalam tahun 2013, dengan

cara mengalikan antara banyaknya berkas terdaftar dengan luas tanah per berkas yaitu 10.116 berkas X 276,63 m²/berkas = 2.798.389,08 m².

5. Menghestimasi besarnya “*Income potensial loss*” untuk layanan per m² tanah berdasarkan analisis sampel, yaitu Rp.967,69/m² berdasarkan harga NJOP dan Rp. 635,15/m² berdasarkan harga Akta PPAT (Tabel 5.9).
6. Mengestimasi besar “*Income Potential Loss*” dari layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah di wilayah desa dalam setahun (2013) dengan cara mengalikan besar “*income Potential Loss*” per m² yang terjadi berdasarkan hasil analisis sampel dengan luas tanah yang telah didaftar belalau pendaftaran peralihan hak selama tahun 2013 yaitu Rp.967,69/m² jika dihitung berdasarkan selisih nilai PNPB yang dihitung berdasarkan harga dalam Peta ZNT dan harga dalam NJOP atau sebesar Rp. 635,15/m² jika dihitung berdasarkan selisih nilai PNPB yang dihitung berdasarkan harga dalam Peta ZNT dan harga dalam Akta PPAT (Tabel 5.9). Dengan cara ini dapat diestimasi besarnya “*income potensial loss*” sebesar Rp. 967,69/m² X 2.798.389,08 m²= Rp. 2.707.973.129,-. Jika dihitung berdasarkan “*income potensial loss*” sampel yang Rp. 635,15/m², maka “*Income Potential Loss*” PNPB-nya sebesar Rp. 1.777.396.824,-
7. Jadi besar “*income potensial loss*” PNPB layanan pendaftaran tanah dari bagian wilayah kota di Kabupaten Kediri selama tahun 2013 adalah sebesar Rp. Rp. 2.707.973.129,-. jika didasarkan harga NJOP atau Rp. 1.777.396.824,- jika didasarkan harga Akta PPAT masing-masing terhadap harga Peta ZNT.

Berdasarkan perhitungan di atas, maka besarnya “*income potensial loss*” PNPB layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah yang terjadi di Kabupaten Kediri dalam tahun 2013 sebagai akibat belum diterapkannya Peta ZNT adalah sebesar Rp.5.473.733.652,-,

terdiri dari wilayah desa sebesar Rp.2.707.973.129,-. Dan dari wilayah kota sebesar Rp.2.707.973.129,- jika perhitungan didasarkan pada harga tanah dalam Peta ZNT dan harga tanah dalam NJOP.

Jika penghitungan didasarkan pada harga dalam Peta ZNT dan harga dalam Akta PPAT, maka besarnya “*income potential loss*” PNBPN layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah yang terjadi di Kabupaten Kediri dalam tahun 2013 sebagai akibat belum diterapkannya Peta ZNT adalah sebesar Rp. 3.937.904.934,- terdiri dari wilayah desa sebesar Rp.2.160.508.110,- dan dari wilayah kota sebesar Rp.1.777.396.824,-.

C. Kesimpulan

Pertimbangan-pertimbangan yang menyebabkan para pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri belum menggunakan Peta ZNT sebagai dasar penghitungan tarif PNBPN layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah adalah (a) Peta ZNT yang dihasilkan belum memiliki rasionalitas nilai yang merepresentasi nilai tanah di lapangan dan terhambatnya penyelesaian Peta ZNT sehingga belum tersedia pada saat diperlukan, (b) Kualitas informasi nilai tanah dalam Peta ZNT yang berbasis bentang dinilai masih rendah jika akan digunakan sebagai dasar pelayanan pendaftaran tanah yang berbasis bidang sehingga menyebabkan mereka para pejabat diliputi berbagai kekhawatiran, dan (c) Pendapat para pejabat tentang belum adanya keberadaan payung hukum, yang bermuara pada timbulnya kekhawatiran akan timbulnya resiko hukum bagi mereka di kemudian hari terlebih dengan rendahnya kualitas informasi nilai tanah dalam Peta ZNT, (d) Para pejabat belum melihat adanya dasar hukum yang memungkinkan mereka akan dapat memanfaatkan penerimaan negara dari PNBPN dari layanan informasi nilai tanah dan layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah jika mereka menggunakan Peta ZNT tersebut, dan (e) Adanya

kekhawatiran para pejabat di Kantor Pertanahan akan timbulnya resiko sosial-ekonomi dan kinerja sebagai akibat dari penggunaan Peta ZNT yang berkualitas rendah sebagai dasar layanan pertanahan.

Besarnya potensi kehilangan pendapatan (*income opportunity loss*) bagi negara melalui PNBPN layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah sebagai akibat belum diterapkannya Peta ZNT sebagai sumber informasi harga pasar tanah pada tahun 2013 adalah:

- a. Sebesar Rp.5.473.733.652,-, yang berasal dari pemohon di wilayah desa sebesar Rp.2.707.973.129,-, dan pemohon di wilayah kota sebesar Rp.2.707.973.129,- jika perhitungan didasarkan pada harga pasar tanah yang tertera dalam Peta ZNT dan dalam NJOP-SPPT PBB.
- b. Sebesar Rp. 3.937.904.934,- yang berasal dari pemohon di wilayah desa sebesar Rp.2.160.508.110,- dan dari pemohon di wilayah kota sebesar Rp.1.777.396.824,-

Daftar Pustaka

- AIREA, 1987, “*The Appraisal of Real Estate*” Ninth Edition, Chicago Illinois.
- Ariwawan, A. *Uji Rasionalitas Nilai Tanah Sebagai Dasar Revisi Peta ZNT Dan Pengaruhnya Terhadap Tariff PNBPN, BPHTB, dan PBB*. Studi di Desa Nogotirto Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman DIY. Sripsi STPN Yogyakarta.
- Darmawan, A. 2013. *Usulan Langkah-Langkah Kebijakan Pengelolaan Data dan Informasi Nilai Tanah Sebagai Rujukan Nasional dan Pembangunan Ekonomi Berkelanjutan Melalui Percepatan Pelaksanaan Pemetaan Zona Nilai Tanah (ZNT) dalam Memenuhi Kepentingan Nasional, Regional dan Sektoral*. Direktorat Survei dan Potensi Tanah, BPN RI. Jakarta.

- Dwijayanti, R. 2013. *Valuasi Ekonomi BPHTB dan PNPB Berdasarkan Peta ZNT, Harga Transaksi dan NJOP di Kabupaten Sleman*. Sekripsi STPN Yogyakarta.
- Fhiser, JD., and Martin, RS., 1994, “ *Income Property Voluation*”, Real Estate Education Company, USA.
- Hidayati, Wahyu dan Harjanto, Budi. (2003). *Konsep Dasar Penilaian Properti*. BPFE, Yogyakarta.
- IAAO, 1994, “ *Improving Real Property Assessment*”, Reference Manual, Chicago, Illinois, 121-161.
- Lust, KM., 1997, “*Real Estate Voluation*”, *Principles and Application*, USA.
- Milington, AF., 1984, “*An Introduction to Property Voluation*”, Second Edition, The Estate Gazette Limited, London, Uni Kingdom.
- Parker, DRR, 1993, “*Determinants of The Capitalization Rate: A Heirarchical Framework*” The Appraisal Journal, April 1994, 278-288.
- Prawoto, Agus. (2003). *Teori dan Praktek Penilaian Properti*. BPFE, Yogyakarta.
- Richmond, D., 1985, “ *Introduction to Voluation*”, Second Edition, Macmillan, London.
- Sivitanides, PS., and Sivitanidou, RC., 1996, “*Exploring Capitalization Rate Differentials Across Property Type*”, Real Estate Issues, Desember 1977, 47-54.
- Subroto, Didik Hariwibowo Dwi. (2007). *Perbandingan NJOP terhadap Harga Tanah di Kecamatan Depok Kabupaten Sleman*. Skripsi, Diploma IV STPN, Yogyakarta.
- Sudirman, S., Indradi, dan Samet, W. 2012. *Pengadaan dan Rasionalitas Peta Zona Nilai Tanah BPN RI Serta Prospek Pemanfaatannya Sebagai Peta Tunggal Untuk Berbagai Kepentingan Fiskal Di Kota Pekalongan*. Laporan Penelitian Strategis Dosen STPN.
- Sudirman, S., R. Martanto, dan M. Azis. 2013. *Pengadaan dan Permasalahan Pemanfaatan Peta ZNT untuk Pengenaan PNPB di Provinsi Jawa Timur*. Laporan Penelitian Sistematis Dosen STPN.
- Sudirman, S. dan Ruyatna. 2013. *Rancangan Sistem Pemetaan ZNT Skala Besar Berbasis Bidang-bidang Tanah dan Aplikasinya untuk Pelayanan Informasi Nilai Tanah Secara Cepat, Tepat, dan Akutrat*. Tidak Dipublikasikan.
- Supandji, H. 2013. *Naskah Sambutan Kepala BPN RI dalam Acara Peringat HUT Emas UUPA*.
- Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. UU No. 28 Tahun 2009. LN No. 130 Tahun 2009, TLN N. 5049.*
- Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.*
- Peraturan Presiden No. 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.*
- Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2010 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlakupada Badan Pertanahan Nasional*