

Biaya Transaksi Sertifikasi Lahan, dari Program Nasional Agraria (PRONA) ke Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Nindyantoro, Muhammad, Asep Saepulloh Sajali
Fakultas Ekonomi dan Manajemen, IPB University

ABSTRACT

The land certification policy is one of the focuses of the Indonesian government because it is considered to guarantee land rights and can encourage the economy through capital formation. As a state of the art land registration, the government launched the PRONA program for systemic and extensive land registration certification (PTSL), which is formally free of charge. So the aim of the study is to analyze the transaction costs of the land certification program. The selected locations are Bogor Regency and Cirebon Regency with criteria that have been implementing the program for more than a year. The method used is to calculate the total transaction costs of each land registration activity, both in the form of explicit and implicit costs. Implicit costs are assessed using the opportunity cost concept. The results show that although the government declares free of charge, the participating farmer bear the transaction costs of IDR 215 000 in Bogor district and IDR 280 000 in Cirebon district.

Key Words : explicit and implicit cost, opportunity cost, waiting cost, opportunist behaviour

ABSTRAK

Kebijakan sertifikasi lahan merupakan salah satu fokus pemerintahan Indonesia karena dianggap menjamin hak atas tanah dan dapat mendorong perekonomian melalui pembentukan modal. Sebagai *state of the art* pendaftaran tanah, pemerintah mencanangkan program PRONA sertifikasi pendaftaran tanah sistemik dan luas (PTSL), yang secara formal bebas biaya. Maka tujuan penelitian adalah untuk menganalisa biaya transaksi program sertifikasi lahan. Lokasi yang dipilih adalah Kabupaten Bogor dan Kabupaten Cirebon dengan kriteria yang sudah lebih dari setahun melaksanakan program tersebut. Metode yang dilakukan adalah menghitung jumlah biaya transaksi dari setiap aktivitas pendaftaran lahan, baik berupa biaya eksplisit maupun implisit. Biaya implisit dinilai menggunakan konsep *opportunity cost*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meski pemerintah menyatakan bebas biaya, petani peserta menanggung biaya transaksi 215 000 rupiah di kabupaten Bogor dan 280 000 rupiah di Kabupaten Cirebon.

Kata Kunci : biaya explicit dan implicit, biaya oportunitas, biaya tunggu, perilaku oportunis

PENDAHULUAN

Dalam bukunya *Why Capitalism Triumph in the West and Fail Every Where* (2001), Hernando de Soto menyatakan bahwa masalah utama negara yang sedang berkembang adalah persoalan hak atas tanah yang kurang kuat. Hak atas tanah yang kurang kuat itu menyebabkan tidak dapat dijadikan pinjaman bank sehingga proses pembentukan modal terhambat. Pendapat itu mendorong lembaga donor dunia untuk membantu program sertifikasi lahan di dunia yang sedang berkembang termasuk Indonesia. Meskipun menyadari pentingnya sertifikasi lahan untuk kesejahteraan rakyat, program sertifikasi berjalan lambat, sehingga dari laporan BPN tahun 2016 sejumlah kabupaten membutuhkan

waktu 34-84 tahun untuk mentuntaskan sertifikasi (BPN, 2017). Pemerintah mencanangkan program PRONA kemudian PTSL untuk akselerasi sertifikasi lahan.

Menurut Ostrom transaksi ekonomi tidak hanya terjadi pasar tetapi juga dalam perusahaan, asosiasi, rumah tangga dan lembaga. Menurut Oliver E. Williamson dalam artikelnya *Transaction Cost Economics and Organization Theory* (25 November 2015) dikatakan ekonomi biaya transaksi terutama berkaitan dengan tata kelola hubungan kontraktual. Skema tiga tingkat, pemerintahan atau lingkungan kelembagaan, tata kelola atau *governance* dan individu. Williamson menjelaskan bahwa pangkal dari biaya transaksi adalah sifat rasional yang terbatas (*bounded rationality*) dan sikap oportunistik. Masyarakat sebagai sasaran program sertifikasi dengan pendidikan terbatas memiliki sifat rasional terbatas apalagi di lingkungan informasi tak lengkap.

Dalam hal ini lingkungan kelembagaan pemerintah adalah Badan Pertanahan Nasional yang beritikad menyederhanakan birokrasi tata kelola pendaftaran tanah berbiaya minimal. Individu adalah masyarakat peserta maupun petugas BPN, dan aparat desa yang mempunyai watak oportunistik. Mitigasi oportunistik memegang peran penting dalam ekonomi biaya transaksi. Oportunistik dijelaskan dengan pencarian kepentingan pribadi dengan tipu muslihat (*self interest seeking with guile*). Mengacu pada teori tersebut hipotesa yang dibangun adalah meski pemerintah berusaha meminimalkan biaya sertifikasi lahan (bahkan secara politis menyatakan gratis) namun perilaku oportunistik aparat dapat menyebabkan biaya transaksi tinggi. Tujuan tulisan ini adalah menganalisa biaya transaksi yang ditimbulkan pada proses sertifikasi lahan di Kabupaten Bogor dan Kabupaten Cirebon.

METODOLOGI

Penelitian sertifikasi lahan dilakukan di Kabupaten Bogor (program PRONA) dan Kabupaten Cirebon (Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap atau PTSL). Pada Prona, tanah yang didata hanya berfokus pada tanah yang telah terdaftar dan diukur saja. Sedangkan pada PTSL, tanah didata secara sistematis. Artinya, meski tidak terdaftar, tanah tersebut akan tetap diukur demi kebutuhan pemetaan tanah. Pada dasarnya, Prona dan PTSL sama-sama merupakan program sertifikasi tanah gratis yang diselenggarakan oleh pemerintah untuk masyarakat. Menarik untuk meneliti apakah benar masyarakat tidak mengeluarkan korbanan biaya, karena terdapat konsep biaya transaksi.

Penelitian dikhususkan pada sertifikasi lahan pertanian, yaitu lahan sawah di Bogor dan lahan ladang maupun sawah di Kabupaten Cirebon. Lokasi kabupaten dipilih dengan kriteria yang sudah lebih dari setahun melaksanakan program. Di Kabupaten Bogor dipilih sampel di desa Pancawati Kecamatan Caringin dengan sampel 42 anggota kelompok tani peserta PRONA. Di Kabupaten Cirebon dipilih sampel di desa Tegalsari, desa Gujeg dan desa Pebedilan Wetan Kecamatan Sumber dengan jumlah sampling proporsional masing-masing 42, 37 dan 54 orang.

Persamaan untuk memperoleh nilai biaya transaksi (TrC) adalah: $TrC_i = \sum Z_i$ di mana TrC adalah total biaya transaksi, Z merupakan komponen biaya transaksi per kegiatan yaitu biaya sosialisasi dan pengumpulan data; pengukuran dan pemetaan lahan; dan penyerahan dan pengambilan sertifikat lahan, i merupakan nama jenis biaya transaksi yaitu biaya informasi, negosiasi, koordinasi dan pelaksanaan. Dalam menghitung biaya implisit digunakan konsep *opportunity cost* atau biaya imbalan. Karena responden adalah petani digunakan upah hari orang kerja (HOK) di usahatani setempat.

HASIL PENELITIAN

Dari survey dan pengamatan tampak di kedua daerah itu masyarakat masih dominan menggunakan komunikasi tatap muka sehingga dari situ menimbulkan biaya transaksi. Sementara komunikasi alat meskipun penggunaan telpon genggam sudah merata, belum terbiasa digunakan sebagai pencari

informasi. Baik di Kabupaten Bogor maupun di kabupaten Cirebon biaya yang timbul dari proses sertifikasi lahan terdiri dari biaya informasi, biaya negosiasi, biaya kordinasi dan biaya pemantauan. Biaya informasi, biaya negosiasi dan biaya pemantauan termasuk dalam kategori biaya eksplisit. Sedangkan kegiatan kordinasi menimbulkan biaya eksplisit maupun implisit. Adapun kegiatan sertifikasi lahan sesuai tahapannya digolongkan dalam 3 tahap: 1. Sosialisasi dan pengumpulan data, 2. Pengukuran dan pemetaan lahan, 3. Pengambilan sertifikat.

Sosialisasi di tingkat kabupaten dilaksanakan kantor pertanahan dengan materi teknis administrasi dan prosedur pelayanan pada para Camat dan Kepala Desa yang menjadi lokasi PRONA ataupun PTSL. Selanjutnya para kepala desa diharapkan melakukan sosialisasi secara langsung atau pun melalui brosur mengenai sertifikasi lahan sistematis. Selanjutnya peserta mengumpulkan data yuridis seperti fotokopi KTP, Kutipan letter C, bukti jual beli atau AJB dan tanda lunas pajak bumi dan bangunan (PBB).

Pada tahap sosialisasi dan pengumpulan data biaya transaksi yang ditimbulkan adalah biaya eksplisit berupa biaya informasi seperti biaya pulsa untuk mencari informasi, biaya dengar misalnya bertemu informal dengan ketua Rukun Tetangga, Rukun Warga, bertemu dan bercakap di warung secara informal atau datang ke balai desa. Termasuk pada kategori yang sama atau biaya eksplisit adalah biaya kordinasi. Biaya kordinasi dikeluarkan pada saat menghadiri pertemuan kelompok tani sebelum dan sesudah sosialisasi kegiatan. Biaya kordinasi sebelum pertemuan untuk merancang pertemuan kelompok, sedangkan biaya sesudah pertemuan untuk merencanakan tahapan selanjutnya.

Pada tahap sosialisasi dan pengumpulan data menimbulkan biaya implisit yang tidak bisa diperkirakan sebelumnya seperti biaya tunggu ketika sosialisasi dan biaya antrian pada pelaksanaan yang keduanya diukur dengan konsep *opportunity cost*. Antrian itu terjadi pada pengurusan dokumen pelengkap seperti akta jual beli, resi pembayaran pajak PBB, dan bukti tidak dalam sengketa dari Kepala Desa. Pada tahap sosialisasi dan pengumpulan data, ke dua daerah menunjukkan fenomena biaya transaksi sama (tabel 1). Pada kasus di lapang biaya eksplisit misalnya harus mengurus pajak bumi dan bangunan (PBB) yang selama ini diabaikan, dan paling mahal harus memiliki Akta Jual Beli tanah atau surat keterangan waris.

Tabel 1 Biaya Rata-rata Eksplisit dan Implisit Pada Proses Sosialisasi dan Pengumpulan Data di desa Pancawati Kecamatan Caringin Kabupaten Bogor April 2018 dan Desa Pabedilan Wetan, Desa Tegalsari dan desa Gudeg, Kecamatan Sumber, Kabupaten Cirebon 2019

Komponen Biaya Transaksi	Kabupaten Bogor 2018 ¹		Kabupaten Cirebon 2019 ²	
	Jumlah (Rp)	Persentase	Jumlah (Rp)	Persentase
Biaya Eksplisit				
a. informasi	11 000	11.3	5 891	4.6
b. negosiasi	0	0	25 000	19.5
c. kordinasi	20 000	20.6	7 299	5.7
d. pelaksanaan	13 490	13.8	14 391	11.1
Biaya Implisit				
a. kordinasi	5 000	5.1	4 565	3.5
b. pelaksanaan				
b.1. tunggu sosialisasi	19 000	19.6	17 970	13.9
b.2. imbalan ikut serta	19 200	19.8	34 060	26.4
b.3. pengurusan dokumen	9 500	9.8	20 000	15.5
	97 150	100.0	129 176	100.0

Sumber: ¹Asep Saepulloh dan Nindyantoro 2018, ²Muhammad dan Nindyantoro 2019

Di Kabupaten Bogor biaya eksplisit lebih kecil dari biaya implisit masing-masing 45.7 dan 52.3 persen. Demikian pula di kabupaten Cirebon biaya eksplisit lebih besar yaitu 40.1 persen dibanding 59.1

persen. Pada tabel itu tampak bahwa biaya implisit berupa biaya tunggu, biaya oportunitas dan pengurusan dokumen cukup besar proporsinya.

Kegiatan pengukuran dilakukan kepala seksi pengukuran dan pemetaan, juru ukur dan aparat desa yang dihadiri oleh pemilik lahan, dengan waktu yang disepakati. Dalam praktek terjadi penetapan waktu sepihak sehingga pemilik lahan harus kehilangan waktu bekerjanya. Pada tahap pengukuran dan pemetaan tanah biaya transaksi yang ditimbulkan berupa biaya kordinasi sebelum pengukuran dan pemetaan, biaya negosiasi berupa upah dan biaya keakraban, dan biaya pemantauan pekerja. Kedua tipe biaya itu diukur dengan pendekatan opportunity cost. Di ke dua kabupaten menunjukkan fenomena biaya transaksi berbeda. Di Kabupaten Bogor biaya eksplisit lebih kecil dari biaya implisit masing-masing 32.6 dan 67.4 persen. Sedangkan di kabupaten Cirebon biaya eksplisit lebih besar yaitu 62.2 persen dibanding 37.8 persen.

Pada prosedur standar pengambilan sertifikat diambil sendiri ke kantor pertanahan kabupaten. Kantor pertanahan memberitahukan melalui surat yang ditandatangani Kepala Kantor Pertanahan. Namun pada penelitian baik di Kabupaten Bogor maupun di kabupaten Cirebon dilakukan kolektif oleh ketua kelompok tani.

Tabel 2 Biaya Rata-rata Eksplisit dan Implisit Pada Proses Pengukuran dan Pemetaan Lahan di desa Pancawati Kecamatan Caringin Kabupaten Bogor April 2018 dan Desa Pabedilan Wetan, Desa Tegalsari dan desa Guddeg, Kecamatan Sumber, Kabupaten Cirebon 2019

Komponen Biaya Transaksi	Kabupaten Bogor 2018		Kabupaten Cirebon 2019	
	Jumlah (Rp)	Persentase	Jumlah (Rp)	Persentase
Biaya Eksplisit				
a. informasi/negosiasi	10 000	19.2	10 653	13.4
b. kordinasi	5 000	9.6	9 930	12.5
c. pelaksanaan	2 000	3.8	28 871	36.3
Biaya Implisit				
c. kordinasi	25 000	48.1	10 000	12.6
d. pelaksanaan	10 000	19.2	20 000	25.2
e. jumlah	52 000	100.0	79 455	100.0

Sumber: ¹Asep Saepulloh dan Nindyantoro 2018, ²Muhammad dan Nindyantoro 2019

Pada Proses Pengambilan Sertifikat biaya implisit lebih besar daripada biaya eksplisit (tabel 3) di kedua daerah. Di Kabupaten Bogor biaya eksplisit lebih kecil dari biaya implisit masing-masing 20.2 dan 79,8 persen. Biaya eksplisit itu antara lain dari hasil wawancara terungkap aparat meminta sejumlah uang karena harus menjemput sertifikat ke Kantor Pertanahan. Sedangkan biaya implisit itu diketahui ketika wawancara masyarakat menunggu sertifikasi selesai cukup lama, sehingga memerlukan biaya oportunitas, dan mencari informasi. Demikian pula di kabupaten Cirebon biaya eksplisit lebih besar yaitu 31.9 persen dibanding 68.1 persen. Biaya implisit yang besar mencerminkan tata kelola (*governance*) sertifikasi lahan yang belum efisien.

Pada Proses Keseluruhan Sertifikasi sosialisasi dan pengumpulan data memerlukan biaya terbesar proporsinya di kedua daerah yaitu di Kabupaten Bogor 45.57 persen dan di kabupaten Cirebon 44.43 persen (tabel 4). Dan pada kedua daerah biaya implisit lebih besar dari biaya eksplisitnya. Patut menjadi pertanyaan mengapa pada tahap pengambilan sertifikat masih membutuhkan biaya transaksi senilai 65 000 di Kabupaten Bogor dan 76 000 di kabupaten Cirebon.

Tabel 3 Biaya Rata-rata Eksplisit dan Implisit Pada Proses Pengambilan Sertifikat di desa Pancawati Kecamatan Caringin Kabupaten Bogor April 2018 dan Desa Pabedilan Wetan, Desa Tegalsari dan desa Gudeg, Kecamatan Sumber, Kabupaten Cirebon 2019

Komponen Biaya Transaksi	Kabupaten Bogor 2018		Kabupaten Cirebon 2019	
	Jumlah (Rp)	Persentase	Jumlah (Rp)	Persentase
Biaya Eksplisit				
d. informasi	3 150	4.8	5 791	7.6
e. kordinasi	10 000	15.3	8 604	11.3
f. pelaksanaan	0	0	9 914	13.0
Biaya Implisit				
f. kordinasi	10 000	15.3	0	0
g. pelaksanaan	42 000	64.5	52 030	68.1
h. jumlah		100.0		100.0

Sumber: ¹Asep Saepulloh dan Nindyantoro 2018, ²Muhammad dan Nindyantoro 2019

Pengamatan selama survei menunjukkan peran penting aparat pemerintah desa yang memfasilitasi dokumen pendukung seperti Kartu Tanda Penduduk, Kutipan Letter C, akta jual beli (AJB) dan bukti pelunasan pajak bumi dan bangunan. Reformasi birokrasi belum menyentuh desa sebagai lapisan birokrasi terbawah. Hal itu menyebabkan biasa kepengurusan dokumen pendukung, tata cara komunikasi ke masyarakat masih personal tatap muka dan sikap oportunistik pejabat masih tinggi. Dari wawancara diketahui masyarakat menanyakan bolak-balik apakah program sertifikasi jadi dilaksanakan, kapan tanah diukur serta saat proses sudah selesai belum diberi kepastian kapan sertifikat selesai.

Tabel 4 Biaya Total Eksplisit dan Implisit Pada Proses Keseluruhan Sertifikasi di desa Pancawati Kecamatan Caringin Kabupaten Bogor April 2018 dan Desa Pabedilan Wetan, Desa Tegalsari dan desa Gudeg, Kecamatan Sumber, Kabupaten Cirebon 2019

Komponen Biaya Transaksi	Kabupaten Bogor 2018		Kabupaten Cirebon 2019	
	Jumlah (Rp)	Persentase	Jumlah (Rp)	Persentase
1. Sosialisasi, Penyuluhan dan Pengumpulan data				
a. Biaya Eksplisit	30 952	14.40	52 512	18.73
b. Biaya Implisit	67 024	31.17	72 030	25.69
Sub total	97 976	45.57	124 542	44.43
2. Pengukuran dan Pemetaan Lahan				
a. Biaya Eksplisit	16 904	7.86	49 455	17.64
b. Biaya Implisit	35 000	16.28	30 000	10.70
Sub total	51 904	24.14	79 455	28.34
3. Penyerahan dan Pengambilan Sertifikat Lahan				
a. Biaya Eksplisit	13 143	6.11	24 310	8.67
b. Biaya Implisit	52 000	24.18	52 030	18.56
Sub total	65 143	30.29	76 340	27.23
Total biaya transaksi per orang	215 024	100.00	280 337	100.00

Sumber: ¹Asep Saepulloh dan Nindyantoro 2018, ²Muhammad dan Nindyantoro 2019

Simpulan

Meskipun pemerintah menyatakan biaya sertifikasi gratis, penelitian ini menunjukkan petani peserta program sertifikasi membayar relatif besar, yaitu senilai 215 ribu rupiah di Kabupaten Bogor dan 280 ribu rupiah di Kabupaten Cirebon. Pembayaran itu baik yang bersifat eksplisit maupun yang implisit atau diperhitungkan. Biaya transaksi implisit yang porsinya dominan menunjukkan tata kelola program sertifikasi lahan perlu dibenahi. Lemahnya tata kelola atau *governance* memberi kesempatan pada petugas maupun pamong desa untuk bersikap oportunistik. Pembinaan tatakelola program sertifikasi itu perlu dilakukan pada setiap tahap mulai dari sosialisasi dan pengumpulan data, pengukuran dan penyerahan sertifikat. Pemanfaatan teknologi komunikasi dalam tiap tahap perlu dioptimalkan pada tiap tahap tersebut agar tercipta transparansi, kepastian proses dan prosedur sehingga dapat mengurangi biaya transaksi. Demikian pula keterlibatan pengawasan masyarakat, sistem pengaduan masyarakat, serta penegakan hukum diperlukan untuk mencegah perilaku oportunistik.

Daftar Pustaka

- De Soto, Hernando, 2000. *The Mystery of Capital : Why Capitalism Triumph in th west and Fails Everywhere ELse*. New York: Basic Books.
- Muhammad. 2019. Analisis Biaya Transaksi dan Opportunitas Sosial Serta Estimasi Nilai Keberlanjutan Program Sertifikasi Lahan di Kabupaten Cirebon. [skripsi]. Bogor (ID): Institut Pertanian Bogor.
- Ostrom, E dan Schlager, E. 1996. *The Formation of Property Right* in Hanna, S, Folke, C, Maller, K.G, 1996, *Right to Nature: Ecological, Economic, Cultural and Political Principal of Institutions for the ENvironment [editor]*. Island Press. Washington DC.
- Sajali AS. 2018. Analisis Biaya Transaksi Sertifikasi Lahan Pertanian dalam proyek operasi nasional Agraria (PRONA) sebagai upaya Pengentasan Kemiskinan di Pedesaan. [skripsi]. Bogor (ID): Institut Pertanian Bogor.
- William, EO. 1993. *Transaction Cost Economics and Organisation Theory*. Industrial and Corporate Change. University California, Berkeley.
- William, EO. 1989. *Transaction Cost Economics an Introduction*. Hanbook of Industrial Organisation. 1(11). Elsevier Science Publisher B.V. 1989. University California Berkeley.