

IMPLEMENTASI UU NO. 2 TAHUN 1960 *(Studi terhadap Proses Pelembagaan Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian Tertulis)*

Oleh: Firman Muntaqo,SH.,M.Hum.

*(Staf Pengajar dan Ketua Kelompok Kajian Hukum Agraria/Pertanahan
Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya-Palembang)*

Abstrak

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil yang khusus ditujukan untuk mengatur perjanjian bagi hasil tanah pertanian merupakan salah satu upaya untuk memodernisir hukum adat dengan tujuan memberikan keadilan dan perlindungan dan kepastian hukum terutama kepada penyakap dengan cara menuangkannya dalam bentuk perjanjian tertulis. Namun UU tersebut tidak berlaku efektif karena dirasakan bertentangan dengan adat/hukum kebiasaan setempat atas pertimbangan praktis, serta asas kepatutan, kesopanan, tolong menolong dan asas kolektivisme/komunalisme. Selain itu, juga karena Kurangnya sosialisasi UU No.2 Tahun 1960 dan Berbagai Peraturan Pelaksananya; Masih rendahnya kualitas SDM yang mampu melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan UU No.2/60. Pada sebagian masyarakat yang telah mengetahuipun kemungkinan besar juga tidak akan menggunakan UU No.2/60 karena disamping terasa asing juga karena tidak ada kepercayaan bahwa apabila ia membuat perjanjian bagi hasil berdasarkan UU No.2 Tahun 1960 ia akan mampu mempertahankan haknya.

Kata Kunci : *Perjanjian, Bagi Hasil, Adat, Hukum Adat, Kebiasaan.*

A. Pendahuluan.

Sebelum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1960 diundangkan, pemerintah telah melakukan usaha-usaha untuk menyesuaikan Hukum Agraria/Hukum Tanah yang berasal dari Hukum Tanah Kolonial maupun Hukum Adat untuk memenuhi kebutuhan hukum sesuai dengan keadaan dan keperluan sesudah proklamasi kemerdekaan. Upaya tersebut dilakukan dengan dengan mempergunakan Hukum Tanah yang lama, namun dalam pelaksanaannya didasarkan atas kebijakan dan kebijaksanaan baru dan dengan memakai tafsir baru yang sesuai dengan asas-asas Pancasila dan tujuan sebagai yang ditegaskan dalam Pasal 33 UUD 45.

Salah satu lembaga hukum yang merupakan bagian dari bentuk-bentuk transaksi tanah berdasarkan hukum adat yang dinilai tidak sesuai dengan asas-asas Pancasila dan Pasal 33 UUD 45 karena mengandung unsur eksploitasi dan umumnya tidak

menguntungkan pihak penggarap adalah Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian. Pemerintah menganggap lembaga Perjanjian Bagi Hasil sebagaimana yang diatur dalam hukum adat dan dikenal dengan berbagai istilah, misalnya *maro*, *mertelu* di Jawa Tengah dan Jawa Timur, atau *nengah dan jejuron* di Jawa Barat, *Nyakap* di Lombok, *Memperduai* di Sumatera Barat, *Toyo* di Minahasa dan di Sulawesi Selatan disebut *Teseng* mengandung unsur-unsur eksploitasi, karena tanah yang tersedia untuk dibagi hasilnya tidak seimbang dengan jumlah petani yang memerlukan tanah. Kondisi demikian tentunya menempatkan pemilik tanah lebih kuat kedudukannya dibandingkan petani yang memerlukan tanah garapan, oleh karena itu terdapat kecenderungan yang kuat terjadinya eksploitasi petani penggarap oleh pemilik tanah.¹ Untuk memberikan perlindungan pada petani penggarap yang secara ekonomis lemah dalam perjanjian bagi hasil tanah pertanian, maka pemerintah mengundangkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil yang khusus ditujukan untuk mengatur perjanjian bagi hasil tanah pertanian.

Pengaturan perjanjian bagi hasil tanah pertanian dengan UU No.2/60 tersebut didasari pada penilaian bahwa perjanjian bagi hasil yang dipraktekkan berdasarkan hukum adat atau hukum kebiasaan setempat dirasakan tidak memberikan keadilan dan cenderung menjadi lembaga hukum yang meletakkan petani yang tidak mempunyai tanah, atau penggarap pada kedudukan yang lemah. Boedi Harsono menyatakan, dalam rangka melindungi golongan petani ekonomis lemah terhadap praktik-praktik golongan yang kuat yang mengandung unsur-unsur "*Exploitation*". maka dalam masa Menteri Agraria Sadjarwo diundangkan UU Bagi Hasil yang mengadakan perubahan terhadap aturan perjanjian bagi hasil, antara lain yang berkaitan dengan imbalan pembagian hasil ; jangka waktu perjanjian; bentuk perjanjian , dan siapa-siapa yang diperbolehkan menjadi penggarap. Perubahan-perubahan tersebut ditujukan untuk memperbaiki kedudukan penggarap.²

¹. AP Parlindungan. , "*Undang-Undang Bagi Hasil (Suatu Studi Komparatif)*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1991, hal 1.

². Harsono,Boedi, "*Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksananya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*", Penerbit Jambatan, Jakarta,1999.hal 119

Walaupun UU No.2/60 telah berusia lebih dari Empat Puluh Empat Tahun dengan berbagai peraturan perundang-undangan pelaksanaannya, bahkan telah diperkuat Instruksi Presiden Nomor 13 Tahun 1980 tentang Pedoman Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960, ternyata dari penelitian yang dilakukan diberbagai daerah antara lain di Sulawesi Selatan oleh AR.Mustara di Daerah Tingkat II Sidenreng Rappang-Sulawesi, dan Helmi Syamsi di Kecamatan Medan Denai Sumatera Utara, diketahui bahwa UU No.2 Tahun 1960 tidak berjalan dan sama sekali tidak diketahui oleh masyarakat.³ Demikian pula hasil penelitian yang dilakukan oleh Firman Muntaqo di Kabupaten Ogan Komering Ilir, Sumatera Selatan menunjukkan bahwa UU Bagi Hasil tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan, dan masyarakat di kabupaten OKI masih tetap menggunakan hukum kebiasaan setempat dalam membuat perjanjian bagi hasil.⁴

Tidak berjalan dan tidak diketahuinya UU Bagi Hasil serta berbagai peraturan pelaksanaannya oleh masyarakat dilihat dari sudut aspek lembaga dan pranata hukum merupakan objek kajian yang menarik, karena bila dilihat dari tujuan diundangkannya UU No.2/60 sebagai upaya memberikan perlindungan kepada petani penggarap yang umumnya berada pada posisi ekonomi lemah ternyata tidak berhasil. Masyarakat masih tetap menggunakan hukum adat dan hukum kebiasaan setempat dalam mengadakan perjanjian bagi hasil.

B. Permasalahan

Sehubungan dengan hal tersebut, permasalahan yang menarik untuk dikaji adalah: Faktor-faktor apa yang menyebabkan pelembagaan perjanjian bagi hasil sebagaimana yang diatur dalam UU No.2/1960 tidak berhasil yang mengakibatkan masyarakat tidak menggunakan UU No.2/1960 sebagai dasar pembuatan perjanjian bagi hasil ?

³. AP Parlindungan, Op.cit, hal 11.

⁴. Firman Muntaqo, "*Implementasi UU No.2 Tahun 1960 tentang Bagi Hasil di Kabupaten Ogan Komering Ilir Propinsi Sumatera Selatan*", Lembaga Penelitian Universitas Sriwijaya, Unit Penelitian Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang, 1998, hal 45.

C. Pembahasan

Sungguhpun dalam sistem hukum modern yang bercorak legal positivis yang beranggapan bahwa keadilan akan dapat diciptakan dengan dengan menuangkan semua hukum dalam bentuk peraturan tertulis, namun pada kenyataannya tidak demikian.

Secara teoritis, pengundangan undang-undang No.2/60 telah dilakukan berdasarkan proses pembentukan lembaga hukum yang benar, dalam pengertian bahwa UU tersebut tidak menciptakan lembaga baru, akan tetapi hanya meningkatkannya dari lembaga hukum adat atau hukum kebiasaan setempat dan telah melembaga, menjadi lembaga hukum yang bersifat nasional yang terunifikasi seraya memberikan perlindungan kepada petani penggarap. Hal ini menunjukkan bahwa pelembagaan perjanjian bagi hasil telah melalui tahap ganda. Namun ternyata, dalam upaya melakukan pelembagaan kembali lembaga bagi hasil tanah pertanian yang telah diatur kembali dalam UU No.2/60 tersebut tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Dengan kata lain masyarakat masih tetap menggunakan hukum adat atau kebiasaan setempat dalam membuat perjanjian bagi hasil dengan segala konsekuensinya. Hal ini menunjukkan bahwa UU No.2/60 dalam implementasinya menjadi mandul, dan hanya sebagai *Macan Ompong* atau hanya sebagai *Black Letter Law*.

Walaupun suatu lembaga hukum diangkat dari lembaga yang telah ada di masyarakat, kemudian dilembagakan melalui proses pembuatan Undang-Undang dan selanjutnya dilembagakan kembali pada masyarakat, ternyata tidak memberikan jaminan bahwa lembaga yang berasal dari masyarakat dan dilakukan modifikasi melalui proses pembentukan perundang-undangan akan diserap dengan mudah kembali di masyarakat. Hal ini disebabkan karena dalam masyarakat terus terjadi pengujian Undang-Undang, yang oleh Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH., diistilahkan dengan *referendum*, yaitu pengujian oleh masyarakat untuk menentukan diterima atau ditolaknya hukum yang diintrodusir oleh negara kepada masyarakat.⁵

⁵ Satjipto Rahardjo, "*Konstitusional, dari Dua Sudut Pandang*", Kompas, 7 September 1998.

Persoalan tidak dimanfaatkannya berbagai lembaga hukum yang telah ditetapkan secara nasional melalui berbagai peraturan perundang-undangan termasuk didalamnya dalam kasus UU No.2/1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil, pada dasarnya dipengaruhi berbagai faktor. Referendum yang dilakukan masyarakat terhadap hukum yang diintrodusir oleh negara berdasarkan kesadaran hukum yang dianut masyarakat meliputi pengujian terhadap muatan dari UU itu sendiri (Substansinya); Kualitas aparat hukumnya; maupun Sarana dan prasarana yang tersedia. Dengan kata lain, pelembagaan suatu lembaga hukum baik yang baru maupun yang merupakan penyempurnaan dari lembaga hukum yang sudah ada sebelumnya di masyarakat sangat ditentukan apakah lembaga hukum yang diintrodusir tersebut dapat memenuhi dan sesuai dengan nilai-nilai dan asas-asas hukum yang dianut oleh masyarakat yang menyusun kesadaran hukumnya, yang pada akhirnya akan menentukan untuk mengambil sikap dan tindakan untuk menerima atau menolak lembaga hukum yang diintrodusir oleh negara/pemerintah.

Dari kajian kepustakaan yang dilakukan, dapat diidentifikasi beberapa faktor yang mengakibatkan UU No.2/60 tidak melembaga di masyarakat antara lain adalah:

1. Dalam perspektif hukum adat, lembaga bagi hasil merupakan lembaga hukum adat, dan tidak dapat ditafsirkan lain, dalam pengertian bahwa lembaga ini pada dasarnya merupakan lembaga sosial ekonomis dalam rangka tolong menolong sesama warga, dan bukan merupakan lembaga bisnis, sebagaimana yang diidealkan dalam UU No.2/60. Ikatan yang bersifat emosional (sebagai lembaga sosial dalam rangka tolong menolong) ini mengakibatkan masyarakat lebih memilih hukum adat atau hukum kebiasaan setempat sebagai dasar untuk mengadakan perjanjian bagi hasil. ⁶(AP.Parlindungan, 1991:2).
2. Formalitas-formalitas yang harus dipenuhi untuk mengadakan perjanjian bagi hasil, seperti pembuatan perjanjian tertulis, pengumuman oleh kepala desa, pelaporan pada camat setempat, dirasakan oleh sebagian besar masyarakat desa

⁶. AP. Parlindungan, Op.Cit. Hal 2.

sebagai dirasakan sebagai sesuatu yang memberatkan, dan kurang patut dalam bingkai tolong menolong yang menjadi salah satu asas hukum adat.⁷

3. Kenyataan menunjukkan, bahwa walaupun diberbagai daerah, misalnya di Sulawesi Selatan, pembuatan perjanjian bagi hasil masih didasarkan pada hukum adat setempat yang sangat sederhana prosedurnya, dan lebih bercorak sebagai hubungan tolong menolong yang bersifat personal, ternyata hampir tidak menimbulkan sengketa yang berarti, walaupun terkadang perjanjian bagi hasil yang dibuat tanpa ditentukan batas waktunya.⁸
4. UU Bagi hasil tidak dipatuhi karena UU Bagi Hasil sebagai hukum negara kurang dikenal atau dipandang kurang menguntungkan masyarakat luas, maka hukum negara cenderung diabaikan. Sutandyo Wignjosoebroto dan AP.Parlindungan menyatakan adanya Undang-Undang Bagi Hasil yang tidak lagi menghakkan 2 untuk pemilik tanah , dan 1 bagian untuk penggarap, melainkan 1 bagian pemilik dan 1 bagian penggarap, ternyata warga desa tetap saja membagi hasil dengan cara 2 banding 1, dan para penggarap tidak mencoba protes dengan merujuk hukum negara (UU No.2/60), mungkin karena tak mengetahui adanya hak baru ini, atau mungkin juga merasa asing dan tak tahu cara merealisasikan hak-haknya.⁹

Berdasarkan hal-hal di atas, dapat ditarik pengertian, bahwasannya pelembagaan UU Bagi Hasil dengan mengangkat lembaga bagi hasil berdasarkan hukum adat kemudian diangkat menjadi lembaga hukum yang bersifat nasional, ternyata mengalami kegagalan dalam proses pelembagaannya kembali dalam masyarakat.

7. AR Mustara, *"Implementasi Undang-Undang Bagi atau Teseng di Kabupaten Daerah Tingkat II Sidenreng Rappang "*, Makalah disajikan dalam Seminar tentang Implementasi Undang-Undang Bagi Hasil atau Teseng di Kabupaten Dati II Sidenreng Rappang, Pangkajene 19 April 1985, hal 16. Lihat juga AP. Parlindungan, Op.Cit. Hal 20.

8. AR Mustara, Ibid, hal 9.

9. Sutandyo Wignjosoebroto, *"Membangun Kesatuan Hukum Nasional Untuk dan Dalam Suatu Masyarakat Yang Majemuk: Sebuah Masalah Transformasi Budaya"*, dalam, Khudzaimah Dimiyati dan Kelil Wirdiona, Ed., *"Problema Globalisasi , Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi, dan Agama"*, Muhamadiyah University Press, Universitas Muhamadiyah Surakarta, Surakarta, 2001, hal 124. Lihat: AP.Parlindungan, Op Cit, hal 43. Lihat: AR.Mustara, Op.Cit, hal 8. Lihat juga Syamsi Helmy, *"Pelaksanaan Undang-Undang Bagi Hasil dalam Rangka Pelaksanaan Landreform di Kecamatan Medan Denai Kotamadya Medan "*, Skripsi, Fakultas Hukum USU, Medan, 1987, hal 37.

Secara teoritis, maka hambatan proses pelembagaan kembali lembaga bagi hasil yang diatur dalam hukum negara/nasional tersebut disebabkan faktor yuridis (Substansi Hukumnya), maupun Faktor Non Yuridis, yaitu:

1. Faktor Yuridis, hambatan pelembagaan UU Bagi Hasil Tanah Pertanian yang bersumber pada Undang-Undang Bagi Hasil, antara lain:
 - a. Berbagai formalitas yang harus dipenuhi dirasakan memberatkan, karena masyarakat desa sudah terbiasa dengan hukum yang tidak tertulis (Hukum Adat atau Hukum Kebiasaan setempat). Proses yang demikian dirasakan masyarakat sebagai hal yang tidak praktis.
 - b. Pengumuman adanya perjanjian bagi hasil diketahui secara umum dirasakan sebagai tindakan yang tidak etis/tidak patut untuk sebuah lembaga yang menurut masyarakat sebagai bagian dari asas tolong menolong pada masyarakat yang bercorak kolektivisme/komunalisme.
 - c. Selain itu, UU Bagi Hasil tidak melembaga juga disebabkan oleh ketidaktahuan sebagian masyarakat tentang UU tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa sosialisasi UU tersebut belum berjalan sebagaimana mestinya.
 - d. Pembinaan dan pengawasan terhadap implementasi UU Bagi Hasil tidak dibarengi oleh kemampuan sumber daya manusia yang memadai.
 - e. Dengan diundangkannya UU Bagi Hasil, maka lembaga bagi hasil yang semula merupakan lembaga tradisional yang keberadaan dan penyelesaian sengketa yang terjadi sepenuhnya diserahkan pada masyarakat dan diselesaikan melalui prosedur yang sederhana berdasarkan hukum adat/hukum kebiasaan setempat, menjadi lembaga formal yang pembentukan maupun penyelesaian sengketanya menjadi kewenangan badan administrasi negara yang cenderung prosedural dan memerlukan waktu yang relatif lama. Hal ini juga merupakan faktor yang mendorong keengganan masyarakat desa menggunakan UU Bagi Hasil dan lebih memilih hukum adat atau hukum kebiasaan setempat dalam membuat perjanjian bagi hasil, karena prosedurnya

seederhana. Misalnya dapat dilakukan secara lisan, dan tidak memerlukan waktu yang lama.

2. Faktor Non Yuridis (Sosiologis) yang menghambat pelebagaan UU Bagi Hasil Tanah Pertanian pada masyarakat, karena masyarakat melihat perjanjian bagi hasil sebagai bagian dari lembaga tolong menolong. Hal ini menunjukkan bahwa asas komunalisme dan ikatan emosional masih menjadi pijakan masyarakat dalam membuat perjanjian bagi hasil. Atas dasar kesadaran hukum yang demikian masyarakat lebih memilih hukum adat sebagai dasar pembentukan perjanjian bagi hasil. Dengan kata lain adanya penolakan berdasarkan Hukum Adat /Hukum Kebiasaan setempat.

D. Penutup

Berdasarkan uraian di atas, maka terdapat beberpa faktor yang mengakibatkan gagalnya pelebagaan perjanjian bagi hasil yang mengakibatkan masyarakat tidak melaksanakan perjanjian tersebut sebagaimana yang diatur dalam UU No.2 Tahun 1960 adalah:

1. Adanya penolakan atas dasar hukum adat/hukum kebiasaan setempat atas pertimbangan praktis, kepatutan dan kesopanan, asas tolong menolong dan asas kolektivisme/komunalisme.
2. Kurangnya sosialisasi UU No.2 Tahun 1960 dan Berbagai Peraturan Pelaksanaanya.
3. Masih rendahnya kualitas SDM yang mampu melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan UU No.2/60.
4. Pada sebagian masyarakat yang telah mengetahuipun kemungkinan besar juga tidak akan menggunakan UU No.2/60 karena disamping terasa asing juga karena tidak ada kepercayaan bahwa apabila ia membuat perjanjian bagi hasil berdasarkan UU No.2 Tahun 1960 ia akan mampu mempertahankan haknya.

Daftar Pustaka.

Harsono, Boedi, *“Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksananya, Jilid I Hukum Tanah Nasional”*, Penerbit Jambatan, Jakarta, 1999.

Helmy, Syamsi, *“Pelaksanaan Undang-Undang Bagi Hasil dalam Rangka Pelaksanaan Landreform di Kecamatan Medan Denai Kotamadya Medan”*, Skripsi, Fakultas Hukum USU, Medan, 1987.

Muntaqo, Firman, *“Implementasi UU No.2 Tahun 1960 tentang Bagi Hasil di Kabupaten Ogan Komering Ilir Propinsi Sumatera Selatan”*, Lembaga Penelitian Universitas Sriwijaya, Unit Penelitian Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang, 1998.

Mustara, AR., *“Implementasi Undang-Undang Bagi Hasil atau Teseng di Kabupaten Daerah Tingkat II Sidenreng Rappang”*, Makalah disajikan dalam Seminar tentang Implementasi Undang-Undang Bagi Hasil atau Teseng di Kabupaten Dati II Sidenreng Rappang, Pangkajene 19 April 1985.

Parlindungan AP., *“Undang-Undang Bagi Hasil (Suatu Studi Komparatif)”*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1991.

Rahardjo, Satjipto, *“Konstitusional, dari Dua Sudut Pandang”*, Kompas, 7 September 1998.

Wignjosoebroto, Soetandyo, *“Membangun Kesatuan Hukum Nasional Untuk dan Dalam Suatu Masyarakat Yang Majemuk: Sebuah Masalah Transformasi Budaya”*, dalam, Khudzaimah Dimiyati dan Kelil Wirdiona, Ed., *“Problema Globalisasi, Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi, dan Agama”*, Muhamadiyah University Press, Universitas Muhamadiyah Surakarta, Surakarta, 2000.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Perjanjian Bagi Hasil.

Instruksi Presiden Nomor 13 Tahun 1980 tentang Pedoman Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil.