

**MASALAH PELAKSANAAN PERJANJIAN BAGI HASIL
MENURUT UNDANG UNDANG NO. 2 TAHUN 1960
DI KABUPATEN KUDUS
(The Implementation Problem of the Share-cropping
Contract of the Act No. 2. 1960 in Kudus)**

Darsono)*

1. Pendahuluan

Tanah adalah salah satu faktor produksi yang penting di antara faktor-faktor produksi yang lain. Bagi petani tanah adalah alat produksi, yang merupakan tumpuan harapan di mana kelangsungan hidup petani dan keluarganya digantungkan kepadanya. Tanah merupakan sumber harta kekayaan yang amat besar dan hampir tiada habisnya.

Sehubungan dengan itu pula, manusia di dalam kehidupannya tidak bisa terlepas dari masalah tanah. Hal ini karena tanah menyangkut segala segi kehidupan manusia, baik itu sebagai tempat pemukiman, sebagai tempat kegiatan dalam bidang pertanian, bidang industri dan sebagainya.

Bahwa begitu pentingnya tanah sebagai faktor produksi, dapat dibuktikan dari tinggi rendahnya balas jasa (sewa, bagi hasil yang sesuai dengan permintaan dan penawaran tanah itu dalam masyarakat dan daerah tertentu (Mubyarto, 1977). Selanjutnya Mubyarto (1977), mengatakan bahwa dalam suatu daerah yang penduduknya sangat padat di mana jumlah petani penyakap yang memerlukan tanah garapan jauh lebih besar daripada persediaan tanah yang ada, maka pemilik tanah dapat meminta syarat-syarat yang lebih berat bila dibandingkan dengan daerah di mana persediaan tanah garapan masih luas. Di samping adanya kemungkinan pemilik tanah akan memilih menyakapkan tanahnya kepada petani yang sanggup menawarkan bagi hasil yang lebih menarik, maka pemilik dapat pula memilih petani penyakap yang lebih rajin dan lebih menunjukkan kesungguhan dalam mengerjakan tanah. Sehingga keadaan demikian ini yang menyebabkan penyakap akan selalu berusaha untuk tidak mengecewakan pemilik tanah supaya tanahnya tidak dicabut kembali oleh pemiliknya.

Di Indonesia nampaknya lebih sering ditemukan peristiwa pemindahan hak mengerjakan (misalnya dalam sistem sewa-menyewa atau dalam sistem penyakapan), daripada peristiwa pemindahan hak milik tanah. Dengan berkembangnya penduduk, nilai tanah akan terus semakin meningkat dan

*)Lulusan Sarjana Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian, Fakultas Pertanian UGM.

tidak mungkin turun, karena tanah merupakan satu-satunya faktor produksi yang tidak dapat dibuat oleh manusia.

Orang yang berhak mengadakan perjanjian bagi hasil ini tidak saja terbatas hanya pada pemilik tanah saja, tetapi juga oleh orang-orang lain yang mempunyai hubungan penguasaan tanah tertentu, misalnya penyewa, pemegang hak gadai tanah, bahkan seorang penggarap yaitu pihak kedua dalam perjanjian bagi hasil, dalam batas-batas tertentu ia berhak pula berbuat demikian (Penjelasan UUPBH 1960).

Di beberapa tempat, pada sistem bagi hasil yang didasarkan pada ketentuan adat kemungkinan pihak penggarap ada di pihak yang menguntungkan (jika hanya ditinjau dari imbalan pembagian hasilnya). Akan tetapi pada umumnya pihak penggarap ada di pihak yang lemah kedudukannya.

Untuk melindungi petani kecil di pedesaan ini, maka pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil untuk tanah pertanian. Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil Tahun 1960 ini, mempunyai tujuan agar pembagian hasil antara pemilik dan penggarap dilaksanakan atas dasar yang adil, serta agar terjamin pula kedudukan hukum yang layak bagi para penggarap, dengan menegaskan hak dan kewajiban yang harus dipenuhi baik oleh pemilik maupun penggarapnya. Dengan demikian pemerintah kita mengharapkan akan bertambahnya kegairahan bekerja bagi para penggarap sehingga akan berpengaruh baik pula kepada produktivitas tanahnya, yang berarti bukan saja hanya peningkatan penghasilan penggarapnya, tetapi berarti juga akan bertambahnya produksi pangan nasional (Harsono, 1975).

Berpijak pada hal-hal tersebut di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perihal mengenai perjanjian bagi hasil dalam hubungannya dengan Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil Tahun 1960 di daerah Kabupaten Kudus.

Metode penelitiannya dengan menggunakan purposive sampling, baik untuk sampel daerah maupun sampel petani. Untuk sampel daerah, diambil daerah dekat dengan kota dan daerah jauh dari kota. Kemudian dipilih dua Desa dari masing-masing daerah tersebut. Selanjutnya dari masing-masing Desa dipilih empat kelompok sampel petani yaitu : petani pemilik, petani penyakap maro, petani penyakap mertelu, dan petani penyakap morolima. Masing-masing kelompok terdiri dari lima orang sampel petani. Jadi jumlah sampel petani seluruhnya ada 80 orang. Untuk keperluan analisis terhadap data yang dikumpulkan, digunakan metode analisis tabel dan t test.

2. Keadaan Umum Daerah Penelitian

Kabupaten Kudus termasuk dalam wilayah eks Karesidenan Pati, terletak kira-kira 50 Km dari kota Semarang ke arah Timur. Rata-rata ketinggian tem-

patnya \pm 55 meter di atas permukaan laut. Topografinya dapat dibedakan menjadi 2 : Di bagian Utara berupa daerah dataran tinggi, merupakan daerah pengembangan budidaya gunung; Sedangkan di bagian Tengah dan Selatan berupa dataran rendah bukan pantai, yang merupakan daerah pengembangan tanaman pertanian semusim.

Kabupaten Kudus mempunyai wilayah seluas 42.515,64 Ha terdiri dari tanah sawah seluas 21.894,18 Ha; tanah tegal 6.754,32 Ha; pekarangan 8.591,27 Ha; dan tanah lain seluas 5.275,87 Ha. Pada tahun 1984 jumlah penduduknya 565.550 jiwa. Kepadatan penduduk geografisnya adalah 1331 jiwa/Km², dan kepadatan penduduk agrarisnya adalah 19 jiwa/Ha.

Mata pencaharian penduduknya yang paling besar adalah sebagai petani (34,75%), yang terdiri dari : petani pemilik 16,38% dan buruh tani sebesar 18,37%. Disusul kemudian sebagai buruh industri (27,04%). Besarnya penduduk yang bekerja sebagai buruh industri ini dimungkinkan karena banyaknya industri yang ada di daerah Kabupaten Kudus, di mana yang terbanyak adalah industri rokok kretek.

Di daerah dalam wilayah Kecamatan Undaan dalam beberapa tahun terakhir ini mulai digemari penggunaan tenaga traktor untuk pengolahan tanah, karena di samping biayanya lebih murah, juga dapat menghemat waktu.

Di beberapa daerah terutama di daerah sekitar DAS Jratunseluna dijumpai sawah-sawah yang jika musim hujan selalu tergenang air (disebut rawa oleh penduduk setempat), sehingga saat tanam untuk padi rendengannya di daerah tersebut terpaksa mundur sekitar satu bulan, karena harus menunggu surutnya air.

Pelaksanaan Perjanjian Bagi Hasil

Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan perjanjian bagi hasil ini hanya dilakukan secara lisan saja, dan juga tidak memerlukan kesaksian orang lain atau pejabat Desa setempat. Jadi dalam hal ini belum sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil yaitu dalam pasal 3 yang mengharuskan perjanjian dilakukan secara tertulis di hadapan pejabat yang berwenang. Demikian pula keharusan ini terdapat pada pasal 6 dari Lampiran Instruksi Presiden No. 13 Tahun 1980, maupun dalam bagian keempat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri Dan Menteri Pertanian No. 211 Tahun 1980 dan No. 714/Kpts/Um/9/1980.

Lamanya waktu perjanjian bagi hasil ini hanya terbatas satu musim saja, yang istilahnya satu plong yaitu sama dengan satu setengah tahun kalender. Jadi setiap waktu habis pihak penggarap memerlukan persetujuan pemilik tanah agar diperbolehkan melanjutkan mengusahakan tanahnya. Jadi hal

inipun belum memenuhi unsur yang terkandung dalam pasal 4 ayat 1 Undang-Undang No. 2 1960 yaitu pembatasan waktu perjanjian sekurang-kurangnya tiga tahun untuk tanah sawah dan lima tahun untuk tanah kering.

Dalam pembagian beban biaya 97,5% responden mengatakan bahwa biaya ditanggung penggarap sendiri, sedang 2,5% responden dalam hal ini pemilik mengatakan bahwa pemilik ikut memberikan bantuan biaya, tetapi besarnya tidak tertentu yaitu hanya sekedarnya terutama untuk sarana produksi. Keadaan inipun belum sesuai dengan Undang-Undang No. 2 1960 yang mensyaratkan biaya ditanggung bersama pemilik dan penggarap.

Mengenai siapa yang membayar pajak tanah, telah sesuai dengan bunyi pasal 9 Undang-Undang No. 2 1960, yaitu bahwa pajak tanah dibayar oleh pemilik tanah yang bersangkutan.

Tentang besarnya imbangan pembagian hasil, sebenarnya telah sesuai dengan jiwa dari Undang-Undang No. 2 1960 itu sendiri yaitu untuk melindungi petani penyakap. Dalam perjanjian bagi hasil berdasar adat, penyakap mendapatkan bagian yang lebih besar daripada pemilik tanahnya. Pada bagi hasil maro penyakap dan pemilik sama-sama memperoleh bagian setengah dari hasil kotor. Pada bagi hasil mertelu penyakap mendapatkan dua pertiga bagian dari hasil kotor, sedang pada bagi hasil morolima penyakap mendapat tiga perlima dari hasil kotor. Dalam Undang-Undang No. 2 1960 maupun dalam Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri Dan Menteri Pertanian No. 211/1980 dan No. 714/Kpts/Um/9/1980 disebutkan bahwa jika di suatu daerah imbangan bagi hasil ini lebih menguntungkan penyakap, maka tetap diberlakukan imbangan tersebut. Hanya saja imbangan ini dalam bentuk hasil bersih, yaitu hasil kotor dikurangi dengan biaya untuk bibit, pupuk, ternak serta biaya untuk menanam dan panen.

Jadi berdasarkan hal-hal tersebut di atas, dapatlah disimpulkan bahwa sistem perjanjian bagi hasil yang dilaksanakan masyarakat di Kabupaten Kudus masih didasarkan pada adat setempat.

4. Permasalahan-Permasalahan Sehubungan Dengan Pelaksanaan Perjanjian Bagi Hasil Dalam Hubungannya Dengan Undang-Undang No. 2 Tahun 1960

Hasil penelitian menunjukkan bahwa 96,67% responden petani penyakap belum mengenal Undang-Undang No. 2 1960. Sedang 100% responden petani pemilik juga belum mengenai Undang-Undang No. 2 1960. Baru 3,33% responden petani penyakap yang telah mengenal Undang-Undang tersebut, tetapi tingkat pengenalannya baru terbatas pada mendengar namanya saja, sehingga mereka belum mengetahui isi dan peraturan-peraturan yang ada di dalamnya.

Selain itu semua responden menyatakan bahwa mereka lebih condong terhadap perjanjian bagi hasil menurut adat. Orientasi petani yang lebih besar terhadap sistem bagi hasil berdasar adat ini karena beberapa alasan antara lain : Sistem bagi hasil berdasar adat ini sudah dianggap tradisi yang turun temurun, sehingga masyarakat merasa takut atau segan untuk melanggar atau merubahnya, karena takut terhadap sanksi dari masyarakat. Kecuali itu sistem bagi hasil berdasar adat ini dirasa lebih mudah. Dan selain itu menurut pengalaman selama ini belum pernah terjadi perselisihan pendapat atau permasalahan lain yang berarti di antara pemilik dan penyakap.

Latar belakang petani melaksanakan sistem sakah (bagi hasil) yang bersangkutan ada beberapa hal antara lain : menurut 78,33% petani penyakap adalah karena sulitnya mencari pekerjaan lain di luar sektor pertanian, dan mereka kurang mampu untuk menyelenggarakan usahatani dengan cara lain seperti dengan sistem sewa tahunan atau dengan hak milik. Kemudian 23,53% pemilik menyakapkan tanahnya kepada keluarga dekatnya, sedang 76,47% lagi menyakapkan tanahnya kepada orang yang dalam hubungan sehari-harinya sudah dianggap baik. Sedangkan alasan pemilik menyakapkan tanahnya, menurut 65% pemilik karena alasan kekurangan modal untuk usahatannya, 55% pemilik karena alasan kekurangan tenaga. Sedangkan 35% pemilik tanah meskipun tidak terlalu kekurangan modal tetapi menyakapkan tanahnya juga, menurut 28,57% responden pemilik karena diminta oleh keluarga/teman dekat, dan 71,43% lagi karena alasan kekurangan tenaga. Selain daripada itu menurut 45% responden petani pemilik meskipun tidak terlalu kekurangan tenaga tetapi juga menyakapkan tanahnya, menurut 22,22% pemilik karena diminta oleh keluarga/teman dekatnya, dan 77,78% lagi karena alasan kekurangan modal. Kecuali itu sejumlah 30% responden petani pemilik menyakapkan tanahnya karena selain kekurangan modal juga kekurangan tenaga. Dari hal-hal di atas dapatlah dikatakan bahwa petani penyakap dalam hal ini masih berada pada kedudukan yang lemah, baik dalam kedudukan hukum maupun sosial ekonominya.

Jadi mengenai belum berjalannya Undang-Undang No. 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil ini bisa disebabkan oleh beberapa faktor antara lain : pertama-tama karena kurangnya lapangan kerja lain di luar sektor pertanian yang bisa memberikan pendapatan yang lebih besar daripada pendapatan bagi hasil, sehingga petani penyakap terpaksa menerima perjanjian bagi hasil dengan syarat-syarat yang memberatkan penyakap. Sebab kedua adalah masih kuat-pengaruh adat. Hal ini bisa dimengerti sebab manusia dalam berhubungan dengan warga yang lain dari masyarakat merasa terikat oleh aturan-aturan tidak tertulis yang berlaku di masyarakat tersebut. Seperti dikatakan oleh Soekanto (1973), bahwa di dalam berhubungan antara manusia dengan manusia maupun hubungan antara manusia dengan masyarakat, diatur oleh serangkaian aturan-aturan yang dinamakan kaedah-kaedah. Dan ini berarti warga masyarakat tidak akan dengan mudah mening-

galkan begitu saja aturan-aturan yang telah ditetapkan berdasarkan hukum adat. Hal ini penting untuk mendapatkan perhatian, sebab kita sulit untuk begitu saja meninggalkan hukum adat. Soetiknjo (1983) telah mengatakan, bahwa sifat negara kita ini bukanlah negara hukum murni, tetapi adalah negara hukum kebudayaan. Jadi konsekuensinya harus pula menjelma dalam hukum agraria kita, yang artinya hukum agraria kita juga harus memperhatikan adat juga. Hak sewa tanah pertanian, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, yang telah dikenal di dalam hukum adat, sejak dahulu telah mempunyai fungsi sosial kegotong-royongan, jauh dari pikiran ingin memeras sesama anggota masyarakat. Ide yang mendasari perbuatan-perbuatan yang melahirkan hak-hak tersebut di atas, adalah ingin membantu sesama anggota masyarakat, yang pada suatu saat karena sesuatu sebab membutuhkan akan uang kontan, membutuhkan tanah garapan, atau sebaliknya karena sesuatu sebab tidak dapat menggarap sendiri tanahnya, sehingga ia membutuhkan bantuan tetangganya untuk memenuhi kebutuhannya tersebut. Kedudukan sosial ekonomi petani yang lemah, menyebabkan kedudukan sosial dari pemilik tanah dinilai lebih tinggi. Di samping itu, kebutuhan petani akan uang kontan, kebutuhan akan pekerjaan maupun kebutuhan akan tanah garapan yang dalam hal ini dapat dipenuhi oleh lembaga-lembaga hukum adat, menyebabkan lembaga-lembaga hukum adat tersebut masih tetap dipertahankan oleh masyarakat. Sebaliknya, apabila kebutuhan-kebutuhan itu telah tidak dirasakan lagi atau telah ada cara pemecahan lain yang lebih baik, maka lembaga-lembaga hukum adat tersebut dengan sendirinya akan ditinggalkan atau telah tidak diadatkan lagi.

Dalam hubungannya dengan Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil 1960 yang telah cukup lama diundangkan oleh Pemerintah, yang maksud dan tujuannya cukup baik, namun belum dapat berjalan dengan sepenuhnya. Dalam hal ini masyarakat tidak menolak, tetapi juga belum menggunakannya, karena belum bisa memenuhi kebutuhan mereka yang khas tadi, walaupun mengenai materi itu sudah diatur oleh pemerintah.

Untuk itu diperlukan penerangan dan penyuluhan yang terus-menerus, berencana dan terpadu. Masih kurangnya aktivitas penerangan dan penyuluhan ini juga merupakan faktor penyebab selanjutnya mengapa Undang-Undang No. 2 1960 belum memasyarakat. Hal ini dapat dilihat dari masih banyaknya masyarakat terutama masyarakat tani di pedesaan yang belum mengenai Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil 1960 tersebut.

Faktor penyebab selanjutnya adalah masih belum terdapatnya sistem kontrol dan sistem pelaporan yang memadai di samping kemungkinan faktor keterbatasan dana. Untuk itu diperlukan kontinuitas sistem kontrol dan pelaporan.

Faktor penyebab yang lain adalah masih belum lengkapnya peraturan daerah. Saat penelitian ini dilaksanakan peraturan daerah yang telah terbentuk baru sebuah yaitu : Keputusan Bupati Tingkat II Kudus No. 188.4/580/

1983 tentang Penetapan Besarnya Imbangan Bagi Hasil Tanah di Wilayah Kabupaten Kudus. Sedangkan Keputusan Bupati tentang Pembentukan Panitia Pertimbangan Bagi Hasil Kecamatan dan Desa serta Keputusan Bupati tentang Penetapan Hasil rata-rata tiap tahun untuk tanah sawah dan tegalan, pada waktu penelitian ini diadakan sedang dalam tahap penyelesaian. Kelengkapan peraturan daerah mengenai pelaksanaan perjanjian bagi hasil ini perlu untuk tercapainya pelaksanaan Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil 1960 secara tertib dan menyeluruh.

5. Pendapatan Petani Penyakap Dalam Hubungannya Dengan Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil Tahun 1960

Dalam pendapatan petani penyakap, yang dihitung adalah pendapatan yang didapatkan dari usaha menyakap, dihitung per Hektar per tahun.

Pada daerah dekat dengan kota, dalam satu tahun tanah sawahnya ditanami padi satu kali dan palawija satu kali yaitu kedele. Jadi pendapatan petani penyakap per hektar per tahunnya untuk daerah ini jumlah pendapatan penyakap dari usahatani padi rendengan ditambah dengan pendapatan dari usahatani kedele. Sedangkan di daerah jauh dari kota, tanah sawahnya dalam satu tahun dapat ditanami padi dua kali. Jadi pendapatan petani penyakap per hektar per tahunnya, dihitung sebagai jumlah pendapatan penyakap dari usahatani padi rendengan ditambah dengan pendapatan penyakap dari usahatani padi musim kemarau.

Dari hasil perhitungan sebagian besar menunjukkan bahwa pendapatan petani penyakap pada kenyataannya (berdasarkan adat), adalah lebih kecil dibandingkan dengan pendapatan petani penyakap apabila dihitung dengan berdasarkan Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil Tahun 1960. Hanya pada sistem bagi hasil morolimo di daerah jauh dari kota tidak menunjukkan perbedaan yang nyata. Tetapi pada sistem bagi hasil mertelu di daerah jauh dari kota menunjukkan bahwa pendapatan petani penyakap berdasarkan adat lebih besar dibandingkan dengan pendapatan petani penyakap apabila dihitung dengan berdasarkan Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil Tahun 1960. Hal ini disebabkan oleh biaya produksinya yang kecil, sebagai akibat dari digunakannya tenaga traktor untuk pengolahan tanahnya.

6. Saran-Saran

Untuk itu disarankan beberapa hal sebagai berikut :

1. Hendaknya kesempatan kerja di pedesaan perlu ditambah, untuk dapat menyerap tenaga kerja yang ada di pedesaan misalnya dengan memperbanyak industri di pedesaan.

2. Program transmigrasi supaya lebih ditingkatkan, untuk mengurangi jumlah petani yang tidak mempunyai tanah garapan sendiri.
3. Pengenalan masyarakat terhadap Undang-Undang No. 2 1960 hendaknya lebih ditingkatkan, dengan menggiatkan penerangan dan penyuluhan secara terpadu dan berkesinambungan.
4. Surat Keputusan Bupati tentang Pembentukan Panitia Pertimbangan Bagi Hasil Kecamatan Dan Desa, serta Surat Keputusan Bupati tentang penetapan hasil rata-rata tiap-tiap tahun untuk tanah sawah dan tegalan, supaya segera diwujudkan demi terlaksananya Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil Tahun 1960 secara tertib, lancar dan menyeluruh.

Pustaka

- Anonim, 1984, *UUPA Dan Landreform, Beberapa Undang-Undang Dan Peraturan Hukum Tanah*, Karya Bhakti, Surabaya.
- Gautama, Sudargo, 1973, *Tafsiran UUPA*, Alumni, Bandung.
- Harsono, Boedi, 1975, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta.
- Koentjaraningrat, 1978, *Kebudayaan, Mentalitet Dan Pembangunan*, Gramedia, Jakarta.
- Mubyarto, 1977, *Pengantar Ekonomi Pertanian*, LP3ES, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 1973, *Pengantar Sosiologi Hukum*, Bhratara, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, Soleman b. Taneko, 1981, *Hukum Adat Indonesia*, Rajawali, Jakarta.
- Soetikno, Iman, 1983, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.