

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hidup bermasyarakat pada manusia adalah merupakan fitrah atau pembawaan sejak ia lahir ke dunia, mulai dari masyarakat terkecil yaitu keluarga dan sampai masyarakat yang lebih luas yaitu negara. Secara sepintas manusia mengetahui bahwa dalam pelbagai hal mempunyai kesamaan dan disisi lain mempunyai ciri khas sebagai dirinya sendiri. Seiring dengan hal tersebut manusia mengetahui bahwa dalam kehidupannya mempunyai kebebasan, namun tidak boleh berbuat semena-mena. Manusia disadarkan bahwa tindakan-tindakan yang boleh dilakukan dan tindakan-tindakan yang terlarang baginya. Manusia sadar bahwa dalam masyarakat sebetulnya ada aturan-aturan yang dipatuhi oleh bagian terbesar dari masyarakat tersebut. Hubungan dalam masyarakat diatur oleh nilai-nilai dan kaidah-kaidah.

Kaidah-kaidah (Norma-norma) tersebut ada yang berwujud tertulis misalnya Undang-Undang, Keputusan Pengadilan, Lembaga Kemasyarakatan dan ada kaidah yang

tidak tertulis yang di dalamnya termasuk hukum adat.¹

Dorongan kebutuhan hidup manusia banyak sekali menimbulkan perubahan-perubahan sosial dan tidak sedikit ditemukan sistem baru yang hidup dalam masyarakat.

Kaidah -kaidah hukum yang berfungsi sebagai *social engineering* yang ditujukan untuk mengubah tingkah laku warga masyarakat sesuai dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya harus dilaksanakan secara efektif dan menyeluruh jangan sampai terjadi kekacauan dalam masyarakat akibat pemberlakuan aturan tersebut yang akhirnya mengakibatkan tingkat kepercayaan masyarakat menjadi hilang dan menganggap norma dan sistem yang diterapkan mereka dianggap paling baik walaupun bertentangan dengan hukum tertulis dalam hukum positif.

Setiap aturan hukum wajib dipatuhi, karenanya kita mengenal wajib hukum (*rechplicht*), yaitu kahrusan untuk mentaati hukum.²

Segala sesuatu yang dilarang harus kita tinggalkan dan segala sesuatu yang diperintahkan harus kita kerjakan.

¹ Soerjono Soekanto: *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm.3

² Pipin Syaripin, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pustaka Setia Bandung, 1998. hlm. 44

Dalam merumuskan peraturan-peraturan hukum sering kali digunakan sangkaan yaitu kesimpulan oleh Undang-undang yang ditarik melalui fakta. Hukum bersifat mengatur dan memaksa, ketentuan-ketentuan yang merupakan aturan hidup masyarakat itu memaksa orang supaya ditaati dan diberikan sanksi bagi siapa saja yang melanggarnya.³

Pemberlakuan Undang-Undang Pokok Agraria (Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 merupakan satu langkah maju dalam hukum agraria indonesia, karena hukum agraria kita yang tadinya sebelum Undang-undang itu diberlakukan bersifat dualistis, yakni disamping berlakunya hukum tanah adat yang berlaku bagi golongan asli berlaku pula hukum tanah Eropa yang berlaku bagi golongan Eropa dan Timur asing.

Pengaturan serta penyempurnaan hukum tanah adat yang dimasukkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria dimaksudkan agar terjadinya kepastian hukum dan penghilangan unsur-unsur pemerasan oleh pihak yang kuat kepada pihak yang lemah. Karena hal tersebut tidak sesuai dengan sosialisme indonesia dan prinsip keadilan dan kemanusiaan.

³ *Ibid.* hlm. 49

Tidak terkecuali sistem gadai tanah yang ada dalam masyarakat adat, menjadi objek pengaturan dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Sebagai pelaksanaannya telah diatur dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960.

Undang-Undang No.56 (PRP) Tahun 1960 dalam Pasal 7 disebutkan bahwa:

- (1) Barang siapa menguasai tanah pertanian dengan hak gadai yang pada mulai berlakunya peraturan ini (yaitu pada tanggal 1 januari 1961) sudah berlangsung 7 tahun atau lebih wajib mengembalikan tanah itu kepada pemiliknya dalam waktu sebulan sesudah tanaman yang ada selesai dipanen dengan tidak ada hak untuk menuntut pemberian uang tebusan.
- (2) Mengenai hak gadai yang pada mulai berlakunya peraturan ini belum berlangsung 7 tahun maka pemilik tanahnya berhak untuk memintanya kembali setiap waktu setelah tanaman yang ada selesai dipanen dengan membayar uang tebusan yang besarnya dihitung menurut Rumus: $(7+1/2) \times \text{Waktu}$ berlangsungnya hak gadai dibagi 7 dikali uang gadai. Dengan keteentuan bahwa se waktu waktuhak gadai itu telah berlangsung 7 tahun, maka pemegang gadai wajib mengembalikan tanah tersebut tanpa pembayaran uang tebusan, dalam waktu setelah tanaman yang ada selesai dipanen.
- (3) Ketentuan dalam ayat (2) ini berlaku juga terhadap hak gadai yang diadakan sesudah mulai berlakunya peraturan ini.

Aturan di atas dikuatkan oleh keputusan Mahkamah Agung tanggal 6 maret 1971 bahwa ketentuan tersebut bersifat memaksa dan tidak dapat dilunakan karena telah ada perjanjian antara kedua belah pihak yang bersangkutan.

Desa Cintamanik sebuah desa di Kabupaten Garut tepatnya dikecamatan Karang Tengah dengan jumlah penduduk 3252 jiwa dengan 1000 kepala Keluarga dimana mayoritas penduduknya adalah petani maka lahan pertanian menjadi modal utama bagi mereka untuk menjalankan aktifitasnya dalam mempertahankan kehidupan.

Layaknya sebuah masyarakat yang hidup saling membutuhkan dan saling ketergantungan dengan rasa kekeluargaan yang sangat tinggi, dan disaat tertentu mereka saling membutuhkan satu sama lain terutama dalam masalah ekonomi dimana diantara mereka hidup dalam tingkat kesejahteraan yang rendah.

Tanah Pertanian misalnya sawah, ladang yang mereka jadikan modal utama terpaksa mereka relakan berpindah tangan baik untuk sementara waktu maupun selamanya demi untuk mendapatkan sejumlah uang yang mereka butuhkan. Seperti diketahui bersama bahwa tanah merupakan hal yang sangat penting bagi kehidupan manusia, selain itu tanah juga mempunyai fungsi ekonomis dan mempunyai fungsi sosial.⁴

⁴M. Suasthawa. D, *Status Dan Fungsi Tanah Adat Bali Setelah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria* CV.Kayu Mas, Denpasar, hlm. 57

Ada satu sistem yang menarik yang sering dilakukan oleh masyarakat desa Cintamanik dan itu diakui oleh seluruh warga masyarakat desa tersebut, yaitu suatu perjanjian antara dua pihak, yang satu sebagai pemilik sejumlah uang dan pihak yang lain sebagai pemilik tanah dan pemilik tanah menjaminkan tanahnya untuk mendapatkan sejumlah uang; perjanjian tersebut mereka namakan sebagai Gadai tanah (Ngagadekeun :Warga Masyarakat Desa Cintamanik).

Praktik gadai tanah yang terjadi di desa Cintamanik ada dua macam gadai yaitu Gadai darat dan Gadai biasa.

Kedua praktik itu sudah dilakukan sejak lama dan itu sudah menjadi kebiasaan masyarakat desa cintamanik serta mendapat pengakuan oleh aparat pemerintah setempat.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul:

"Pelaksanaan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 56 (PRP) Tahun 1960 (Studi Kasus Praktik Gadai Tanah Di Desa Cintamanik Kecamatan Karang Tengah Kabupaten Garut)"

B. Perumusan Masalah

Adapun perumusan masalah dalam penelitian tersebut adalah sebagai Berikut :

1. Bagaimana Pelaksanaan Sistem Gadai Tanah Di desa Cintamanik Karang Tengah Garut?
2. Bagaimana Penerapan Pasal 7 Undang-Undang No.56 (PRP) Tahun 1960 dalam praktik gadai tanah di desa Cintanmanik?
3. Kendala-kendala apa saja yang ada dalam penerapan Pasal 7 undang-undang nomor 56 (PRP) tahun 1960 tentang batas waktu penebusan gadai tanah?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan penelitian
 1. Untuk mengetahui pelaksanaan sistem praktik gadai tanah yang ada di desa cintamanik
 2. Untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan pasal 7 Undang-Undang No. 56 (PRP) Tahun 1960 dalam praktik gadai tanah di desa Cintamanik
 3. Untuk mengetahui dan menemukan kendala-kendala yang ada dalam penerapan pasal 7 undang-undang nomor 56 Tahun 1960 tentang batas waktu penebusan gadai tanah di desa Cintamanik Kecamatan Karang Tengah Kabupaten Garut

2. Kegunaan Penelitian

- a. Kegunaan teoritis, penelitian ini diharapkan berguna bagi pengembangan pengetahuan ilmiah atau khasanah keilmuan khususnya dalam kajian ilmu hukum. Diharapkan pula agar penelitian ini menjadi bahan pertimbangan dan kajian hukum yang hidup dalam masyarakat (*living Law*) dalam pencapaian penegakan hukum yang efektif.
- b. Kegunaan Praktis, Penelitian ini diharapkan menjadi bahan pertimbangan bagi masyarakat khususnya di desa Cintamanik Kecamatan Karang Tengah Kabupaten Garut dalam pelaksanaan Praktik Gadai Tanah.

D. Kerangka Pemikiran

Jauh sebelum Undang-Undang Pokok Agraria dibuat dan diberlakukan, masyarakat Indonesia khususnya masyarakat Indonesia asli sudah memiliki aturan-aturan tentang tanah yang mereka sepakati dan taati bersama yaitu dengan menggunakan hukum adat.

Aturan-aturan hukum tentang pertanahan dalam hukum adat masih sederhana dan konkrit karena sejalan dengan kemampuan berfikir mereka yang masih sederhana dan

konkrit pula, sebab hukum itu merupakan "endapan atau cermin" dari kenyataan-kenyataan sosial⁵

Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria yang mengakui hukum tanah adat sebagai sistem hukum nasional maka hukum adat menjadi dasar hukum agraria yang baru disertai dengan syarat-syarat sebagai berikut:⁶

- a. Tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa,
- b. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-Undang Pokok Agraria.
- c. Tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Berkaitan dengan masalah tersebut sistem gadai tanah menjadi objek pengaturan dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan menjadi sasaran dari jiwa dan tujuan landreform di Indonesia.

Menurut R. Van Dijk bahwa penggadaian tanah (Jual gade, jual akad) yang dimaksudkan adalah perpindahan tanah dengan pembayaran sejumlah uang yang dibayar

⁵ Saleh Adiwinata, *Perkembangan Hukum Perdata Adat Sejak Tahun 1960*, Alumni, Bandung, 1983 hlm.5

⁶ Abdurraman, *Kedudukan Hukum Adat Dalam Perundang-Undangan Agraria Indonesia*, Akademika Persada, Jakarta, 1994 Hlm.40

dengan tunai dan orang yang memindahkan hak tanah itu (Si penjual gadai atau yang menggadaikan) dapat memperoleh kembali tanah itu, jika ia membayar kembali kepada yang mendapatkan tanah itu uang sebanyak yang telah diterimanya dahulu.⁷

Gadai tanah menurut hukum adat adalah dalam pikiran orang indonesia suatu transaksi yang berdiri sendiri,berlainan dengan hipotik menurut BW yang adalah suatu perjanjian (*Accessoir*) untuk menjamin terlaksananya atau dipenuhinya suatu perjanjian lain yang dinamakan perjanjian pokok. Juga dalam pikiran orang tani indonesia gadai adalah suatu transaksi tanah dan bukannya suatu perjanjian uang dengan jaminan..

Ciri-ciri terpenting gadai tanah tersebut adalah : Hak menebus tidak mungkin kadaluwarsa, sipenerima gadai selalu berhak untuk mengulang gadaikan (*Leverpanded*). Tanahnya sebagai imbalan bahwa ia tidak boleh menuntut supaya tanah itu ditebus dan barang yang digadaikan tidak bisa secara langsung menjadi miliknya sipenerima gadai apabila tidak ditebus. Meskipun itu diperjanjikan

⁷ R. Van Dijk: Pengantar Hulum Adat Indonesia, Sumur Bandung,Bandung,1979Hlm.67

tetapi selalu diperlukan suatu transaksi lagi (penambahan uang gadai).⁸

Hilman Hadikusuma Memakai istilah jual gadai (Akad Sende, Jawa, Ngajual akad, atau Gade Sunda) mengandung arti penyerahan tanah untuk dikuasai orang lain dengan menerima pembayaran tunai dimana si penjual (penggadai) pemilik tanah tetap berhak untuk menebus kembali tanah tersebut dari pembeli gadai (penerima gadai, pemegang gadai, penguasa tanah).⁹

Perjanjian yang menyebabkan bahwa tanahnya diserahkan untuk menerima tunai sejumlah uang dengan pemufakatan bahwa si penyerah akan berhak mengembalikan tanah itu kedirinya sendiri dengan jalan membayarkan sejumlah uang yang sama.¹⁰

Dari beberapa definisi yang di sebutkan diatas ada kesamaan bahwa gadai tanah menurut hukum adat dan sampai sekarang masih banyak dilakukan oleh masyarakat. Pihak yang mempunyai tanah menyerahkan tanahnya kepada pemilik uang dan pembeli gadai dapat memanfaatkan tanah tersebut untuk menikmati hasilnya.

⁸R.Subekti: *Jaminan-Jaminan Untuk Pemberian Kredit Menurut Hukum Indonesia*, Hlm.119

⁹ Hilman Hadikusuma, *Hukum Perjanjian Adat*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990 Hlm. 126

¹⁰ B, Ter Haar BZN, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, Pramadya Paramitra, Jakarta, 1994 Hlm.88

Dalam gadai tanah hukum adat tidak ada batasan waktu untuk menebus tanah yang digadaikan. Pemberi kredit tidak bisa memaksa bahwa tanah tersebut harus segera ditebus, akan tetapi ia bisa menjual gadaikan tanah itu kepada orang lain dan sekali-sekali tidak boleh menjual lepas tanah tersebut.

Pasal 16 ayat (1) huruf h dan pasal 53 ayat (1) Undang Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa hak gadai tanah itu sifatnya sementara. artinya dalam waktu yang akan datang diusahakan dihapuskan. Saat ini mengingat akan keadaan masyarakat Indonesia masih belum dapat dihapuskan dan diberi sifat sementara. Sifatnya yang sementara ini diatur oleh undang-Undang No.56 (PRP) tahun 1960 Pasal 7 yang menetapkan bahwa :

- (1) Barang siapa menguasai tanah pertanian dengan hak gadai yang pada mulai berlakunya peraturan ini (yaitu pada tanggal 1 januari 1961) sudah berlangsung 7 tahun atau lebih wajib mengembalikan tanah itu kepada pemiliknya dalam waktu sebulan sesudah tanaman yang ada selesai dipanen dengan tidak ada hak untuk menuntut pemberian uang tebusan.
- (2) Mengenai hak gadai yang pada mulai berlakunya peraturan ini belum berlangsung 7 tahun maka pemilik tanahnya berhak untuk memintanya kembali setiap waktu setelah tanaman yang ada selesai dipanen dengan membayar uang tebusan yang besarnya dihitung menurut Rumus: $(7 + \frac{1}{2}) \cdot \text{Waktu}$ berlangsungnya hak gadai dibagi 7 dikali uang gadai. Dengan ketentuan bahwa se waktu waktu hak gadai itu telah berlangsung 7 tahun, maka pemegang gadai wajib mengembalikan tanah tersebut tanpa pembayaran

uang tebusan, dalam waktu setelah tanaman yang ada selesai dipanen.

- (3) Ketentuan dalam ayat (2) ini berlaku juga terhadap hak gadai yang diadakan sesudah mulai berlakunya peraturan ini.

Dalam penjelasan umum Undang-undang tersebut angka (9a) diuraikan bahwa transaksi-transaksi jual gadai itu diadakan oleh pemilik tanah, hanya bila ia berada dalam keadaan yang sangat mendesak karena kita ketahui bahwa tanah merupakan modal utama bagi para petani. Tetapi apa boleh buat kebutuhan memaksa mereka untuk melakukan itu, apalagi orang sunda punya semboyan bahwa Dunia tatalang raga (Harta itu untuk kehidupan).

Dalam praktik transaksi jual gadai terdapat imbalan yang sangat merugikan penjual gadai serta sangat menguntungkan pihak pelepas uang. Dengan demikian transaksi ini mudah menimbulkan praktik-praktek pemerasan oleh pemilik uang kepada pemilik tanah.¹¹

Alasan-alasan di atas yang melatar belakangi ditetapkannya hak gadai bersifat sementara dan akan dihapuskan di waktu yang akan datang jika sudah disediakan kredit yang mencukupi keperluan petani.

¹¹ Soerojo Wignjodipoero, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*. Gunung Agung, Jakarta, 1995 Hlm.119

Hal ini harus sama-sama kita sadari bahwa kenyataan seringkali jauh dari apa yang dicita-citakan. Itulah fenomena yang terjadi, kita anggap sebagai dinamika kehidupan masyarakat untuk menuju peradaban yang lebih maju. Semua hal tersebut di atas penulis jadikan sebagai suatu masalah yang menarik untuk diteliti sebagai khazanah pengetahuan.

E. Langkah-Langkah Penelitian

1. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode yang disesuaikan dengan maksud dari penelitian yaitu dengan menggunakan metode deskriptif analitis yaitu memberikan gambaran tentang kondisi yang sebenarnya dan menganalisis secara sistematis ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan pelaksanaan praktik gadai tanah, khususnya yang dilaksanakan oleh masyarakat desa Cintamanik Kecamatan Karang tengah Kabupaten Garut.

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis normatif yaitu mengkaji kaidah-kaidah yang masih berlaku dan sosiologis, artinya penelitian mengutamakan data sekunder sebagai data utama disamping dalam pelaksanaannya dilakukan penelitian lapangan sebagai penunjang. Dalam penelitian

lapangan ini penulis mengambil lokasi di Desa Cintamanik Kecamatan Karang Tengah Kabupaten Garut.

2. Sumber Data

Sumber data pada penelitian ini, sesuai dengan tujuan penelitian, biasanya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat yang dinamakan data primer dalam hal ini masyarakat dan Aparat pemerintah Desa Cintamanik Kecamatan Karang Tengah Kabupaten Garut. Dan dari bahan pustaka yang dinamakan data sekunder. Menurut Soerjono Soekanto dilihat dari unsur pengikatnya data sekunder dapat digolongkan kedalam tiga bagian, yaitu :¹²

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari :

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok Agraria.

2. Undang-undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 Tentang Penetapan Batas Maksimum pemilikan Tanah Pertanian

b. Bahan hukum sekunder, yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa buku ilmiah karangan para sarjana seperti :

1. B.Ter Haar Bzn. *Asas-Asas Dan Susunan Hukum Adat*

¹² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum.*, UI Press, Jakarta, 2001, Hlm. 51-52

2. Hilman Hadikusuma *Hukum Perjanjian Adat*: Citra Aditya Bakti:Bandung

3. R. Van Dijk, *Pengantar Hukum Adat Indonesia*

4. Subekti *Jaminan-Jaminan Untuk Pemberian Kredit Menurut Hukum Indonesia*

5. Soerjono Wignjodipoero *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*

6. Soerjono Soekanto *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang dipergunakan untuk memperoleh data, baik yang merupakan data sekunder maupun data primer adalah:

a. Observasi

Teknik observasi adalah teknik yang dilakukan dengan mengamati dan mencatat tingkah laku dan berbagai kegiatan yang dilakukan di wilayah desa cintamanik.

b. Teknik Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data dengan mengumpulkan jawaban dari pertanyaan yang diajukan kepada nara sumber yaitu: Kepala desa cintamanik, Badan Perwakilan Desa, tokoh masyarakat, dan para pelaku praktik gadai sawah di desa cintamanik.

c. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan ini dilakukan dengan melalui tahapan sebagai berikut :

1. Berusaha mengumpulkan data yang berhubungan dengan definisi Gadai Tanah , Jenis Gadai tanah , dan lain sebagainya baik yang bersifat primer ataupun sekunder. Kemudian mengklasifikasikannya sesuai dengan tujuan penelitian.

1. Penela'ahan masalah dengan cara membaca dan memahami data-data yang telah terhimpun.

4. Analisis Data

Data yang diperoleh selanjutnya dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif yuridis, dengan ketentuan bahwa:

1. Peraturan yang masih berlaku dapat dilaksanakan secara efektif
2. Agar peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi,
3. Adanya Kepastian hukum