

**ANALISIS TERHADAP PELAKSANAAN GADAI TANAH
MENURUT KETENTUAN PASAL 7 UNDANG-UNDANG NO.56 Prp TAHUN 1960
TENTANG PENETAPAN LUAS TANAH PERTANIAN**

Nurzamzam¹

Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan

Email: zamzam.law@gmail.com

Abstrak

Sulitnya Memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga menjadi salahsatu penyebab gadai lahan pertanian di masyarakat terjadi. Masyarakat menggadaikan tanah yang mereka miliki seperti tanah garapan atau pertanian kepada orang lain dengan pembayaran sejumlah uang sebagai gantinya, ini adalah bentuk suatu kesederhanaan, kepraktisan, ekonomis dan bentuk kekeluargaan tanpa adanya aturan-aturan formal yang mempersulit mereka yang belum mengenal arti akan hukum positif kita. Gadai ini akan terus berlanjut tanpa batas waktu tertentu sampai kemudian pihak penggadai membayar utangnya kepada penerima gadai. Namun disisi lain Pengaturan perihal gadai tanah secara khusus telah diatur dalam Undang-Undang Perpu Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Pertanian, Dalam Pasal 7 dinyatakan “barang siapa menguasai tanah pertanian dengan hak gadai yang pada waktu mulai berlakunya peraturan ini sesudah berlangsung 7 tahun atau lebih wajib mengembalikan tanah itu kepada pemiliknya dalam waktu sebulan setelah tanaman yang ada selesai dipanen, dengan tidak ada hak untuk menuntut pembayaran. Aturan ini secara umum tidak diketahui oleh masyarakat bahkan pemerintah itu setempat.mereka menganggap bahwa gadai tanah pertanian yang terjadi dimasyarakat benar dan telah menjadi hukum norma kebiasaan dalam masyarakat.

Kata Kunci : Masyarakat, gadai tanah pertanian

¹ Nurzamzam adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan Konsentrasi Hukum Perdata

Abstract

The difficulties to fulfill daily needs (economy) in family is one of the factors that land pawning happened in the society. The people pawned their field or garden to others to get some money as a change of their own, in a simple way and a kinship way without formal rules that actually can complicate them in the future because they don't know about the Law of land. The pawning will continue (unlimited time) until the owner of the field can return the money. But now there are the rules about Field Pawning in Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Number.56/ 1960 about Penetapan Luas Tanah Pertanian. In paragraph 7 stated that " people who have a field or garden from a pawn that since this rule made is had during 7 years or more, they have to return the field to its own in a month after harvest time without asking their money. This rule not known of the people or local government. They think that the field pawning is true and it is a norm in our society

Keywords: Society, field pawning

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Keanekaragaman corak budaya Indonesia merupakan aset yang besar dalam rangka membangun konsepsi hukum yang berkembang mengikuti masyarakat dan menjadikan hukum sebagai sarana pembaharu masyarakat dengan mengfungsikan hukum sebagai pengatur masyarakat. Keanekaragaman ini dikarenakan adanya peraturan hukum yang merupakan peninggalan zaman penjajahan kolonial maupun peraturan hukum yang terbentuk dari sistem hukum yang berkembang dari kebiasaan yang patut di masyarakat (*the living law*) atau lebih dikenal dengan hukum adat. Peranan hukum adat di dalam pengendalian sosial, sangat tergantung pada persepsi warga masyarakat mengenai hukum dan juga penegak hukumnya.

Hal inilah yang menjadikan hukum adat sebagai sumber penting dalam memperoleh bahan-bahan bagi pembangunan hukum nasional kita yang merefleksikan unsur-unsur dari jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia. Dengan pembinaan hukum yang memperhatikan hukum adat ini, maka diharapkan Indonesia akan mendapatkan suatu sistem hukum yang memenuhi kebutuhan masyarakat di berbagai kehidupan

dalam era globalisasi. Indonesia sekarang ini sedang berusaha untuk menyempurnakan sistem hukum nasional yang masih belum menemukan kejelasan dengan memperhatikan hukum yang berlaku di dalam masyarakat yaitu hukum agama dan hukum adat, dan berupaya mereformasi semua peraturan hukum baik itu warisan kolonial maupun yang dianggap sudah tidak layak lagi.

Hukum meliputi semua aspek kehidupan manusia, sehingga dalam penerapannya, hukum digolongkan ke dalam bidang-bidang tertentu dengan disesuaikan pada tugas dan fungsinya. Salah satu bidang yang erat hubungannya dengan tingkah laku manusia dan sesamanya serta dengan benda-benda yang ada disekitarnya adalah bidang hukum perdata.

Salah satu contoh kesehariannya di dalam kehidupan masyarakat kita untuk memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga merupakan hal yang sangat penting dan merupakan hal yang wajib diberikan sebagai bentuk tanggungjawab kepala keluarga. Tetapi hal ini tidak semudah yang dibayangkan untuk mencari kebutuhan ekonomi kadang menemui beragam kendala yang akhirnya terbersit untuk menggadaikan tanah yang mereka miliki seperti tanah garapan atau pertanian kepada orang lain dengan pembayaran sejumlah uang sebagai gantinya, ini adalah bentuk suatu kesederhanaan, kepraktisan, ekonomis dan bentuk kekeluargaan tanpa adanya aturan-aturan formal yang mempersulit mereka yang belum mengenal arti akan hukum positif kita.

Pengaturan perihal gadai tanah secara khusus telah diatur dalam Undang-Undang Perpu 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Pertanian, Dalam Pasal 7 dinyatakan "barang siapa menguasai tanah pertanian dengan hak gadai yang pada waktu mulai berlakunya peraturan ini sesudah berlangsung 7 tahun atau lebih wajib mengembalikan tanah itu kepada pemiliknya dalam waktu sebulan setelah tanaman yang ada selesai dipanen, dengan tidak ada hak untuk menuntut pembayaran".

Ketentuan Pasal 7 ayat (1) di atas, secara yuridis formal telah membatalkan sistem gadai tanah yang telah berjalan di daerah-daerah yang memakai hukum adat. Namun kenyataannya, pelaksanaan gadai menurut sistem hukum adat tetap saja

berlaku. Pada awalnya gadai atas tanah pertanian ini hanya diperuntukan terhadap tanah pertanian, akan tetapi diperjelas oleh dikeluarkannya Peraturan Menteri Pertanian Agraria No.Sk 10/Ka/1963 tentang penegasan berlakunya UU Perpu 56 Tahun 1960 bagi tanaman keras.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut : implementasi pelaksanaan gadai tanah berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang No. 56 Perpu Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dan Faktor-faktor apa yang mempengaruhi pelaksanaan gadai tanah menurut ketentuan Pasal 7 Undang-Undang No. 56 Perpu Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian di masyarakat pada umumnya.

C. TINJAUAN PUSTAKA

1. Tinjauan Umum tentang Gadai

a. Pengertian Gadai

Hukum adat sebagai hukum yang berlaku secara turun temurun dalam suatu masyarakat Indonesia mempunyai konsep dan dasar pemikiran mengenai kehidupan masyarakat yang bersangkutan. Sehingga bagaimanapun sederhananya suatu masyarakat, mereka akan selalu mempunyai pranata dan hukum jaminannya tersendiri.

Adapun lembaga jaminan yaitu jaminan gadai merupakan salah satu dari sekian banyaknya perikatan menurut hukum adat yang mempunyai sifat mendasar, bahwa perjanjian bentuk apapun dalam hukum adat akan selalu bertitik tolak pada dasar kejiwaan, kekeluargaan serta tolong menolong yang selaras dengan perilaku dan kepribadian masyarakat Indonesia yang senantiasa mengutamakan kerjasama, gotong royong dan kepedulian terhadap sesama.

Hal inilah yang membedakan gadai dalam hukum adat dengan gadai dalam bentuk lainnya, karena selain lembaga gadai dalam hukum adat, masyarakat di Indonesia juga mengenal bentuk gadai lainnya, seperti gadai menurut hukum

perdata yang dikenal dengan sebutan *pand*, gadai berdasarkan Undang-Undang Nomor 56/Perpu/1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, dan gadai yang terjadi di Pegadaian. Masing-masing jenis gadai ini memiliki perbedaan misalnya dari segi objek gadainya.

Undang-Undang Nomor 56/Perpu/1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, menyebutkan bahwa objek gadai adalah tanah pertanian, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW) menyebutkan bahwa objek gadai adalah hanya barang bergerak saja, sedangkan objek gadai dalam lembaga gadai menurut hukum adat tidak terbatas hanya barang bergerak saja, tetapi juga segala macam barang yang dapat digadaikan.

Para ahli hukum yang memberikan pendapat mengenai pengertian gadai menurut hukum adat yakni ²:

- a. Menurut Ter Haar, gadai adalah suatu perjanjian dimana pemilik tanah menyerahkan tanahnya, guna menerima sejumlah uang tunai dengan janji. Bahwa yang menyerahkan tanah berhak menerima kembali tanahnya setelah membayar uang tebusan sebesar nilai uang yang telah diterimanya.
- b. Menurut Soerjono Soekanto, gadai atau yang disebut dengan jual gadai adalah suatu perbuatan pemindahan hak atas tanah kepada pihak lain yang dilakukan secara terang dan tunai sedemikian rupa sehingga pihak yang melakukan pemindahan hak mempunyai hak untuk menebus kembali tanah tersebut.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa, perjanjian gadai merupakan transaksi tanah yang bersifat perbuatan hukum dua pihak, dengan mana pihak yang satu menyerahkan kebendaan untuk dikuasai pihak lain dengan menerima pembayaran tunai, akan tetapi Si pemilik kebendaan tetap mempunyai hak untuk menebusnya kembali di kemudian hari. Adapun yang dimaksud dengan kebendaan disini dapat berupa tanah saja, rumah saja, tanah beserta rumah yang ada di atasnya, tanah beserta tanaman di atasnya, sebagian dari rumah, sebagian dari rumah dan tanah dan mungkin masih banyak lagi kebendaan lainnya yang dapat dijadikan sebagai objek gadai.

² Imam Sudiyat. Hukum Adat Sketsa Adat. Hal.28

b. Gadai dalam Hukum Adat

Gadai merupakan salah satu jenis transaksi tanah, yaitu sejenis perjanjian timbal balik yang bersifat rill, dilapangan hukum harta kekayaan, merupakan salah satu bentuk perbuatan tunai dan berobyek tanah. Intinya ialah ; penyerahan benda (sebagai prestasi) yang berjalan serentak dengan penerimaan pembayaran tunai (seluruhnya kadang-kadang sebagian selaku kontra-prestasi). Perbuatan “menyerahkan” itu dinyatakan dengan istilah “*jual*”, “*adol*”, “*sade*”(Jawa).

Di dalam hukum tanah, transaksi jual dapat mengandung 3 maksud yaitu³:

1. Menjual gadai (Indonesia, menggadai (Minangkabau), *adol sende* (Jawa), *ngajual akad/gade* (Sunda), yaitu :menyerahkan tanah untuk menerima pembayaran sejumlah uang secara tunai, dengan ketentuan “ si penjual tetap berhak atas pengembalian tanahnya dengan jalan menebusnya kembali.
2. Menjual Lepas (Indonesia; *adol plas, runtumurun, pati bogor* (Jawa); *menjual jaja* (Kalimantan), yaitu menyerahkan tanah untuk menerima pembayaran sejumlah uang secara tunai, tanpa hak

secara umum gadai merupakan pemindahan hak atas tanah kepada pihak lain (yakni pribadi kodrati) yang dilakukan secara terang dan tunai sedemikian rupa, sehingga pihak yang melakukan pemindahan hak mempunyai hak untuk menebus kembali tanah tersebut. Dengan demikian, maka pemindahan hak atas tanah pada jual gadai bersifat sementara, walaupun kadang-kadang tidak ada patokan tegas mengenai sifat sementara waktu tersebut.

3. Gadai dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Berdasarkan KUHPerdata, gadai adalah suatu hak kebendaan yang diperoleh seorang berpiutang atas suatu barang bergerak, yang diserahkan kepadanya oleh seorang berutang atau oleh seorang lain atas namanya, dan yang memberikan kekuasaan kepada si berpiutang itu untuk mengambil pelunasan dari barang tersebut

³ Ibid hal. 29

secara didahulukan daripada orang-rang berpiutang lainnya, dengan pengecualian biaya untuk melelang barang tersebut dan biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkannya setelah barang itu digadaikan, biaya-biaya mana harus didahulukan (Pasal 1150 KUHPer)

Menurut Subekti, dengan mengacu pada Pasal 1150 KUHPdt, *pandrecht* adalah suatu hak kebendaan atas suatu benda yang bergerak kepunyaan orang lain, yang semata-mata diperjanjikan dengan menyerahkan bezit atas benda tersebut, dengan tujuan untuk mengambil pelunasan suatu hutang dari pendapatan penjualan benda itu, lebih dahulu dari penagih-penagih lainnya⁴

Hak gadai ini bersifat *accessoir*, yaitu merupakan tambahan saja dari perjanjian pokok yang berupa perjanjian pinjaman uang. Ini dimaksudkan untuk menjaga jangan sampai si berpiutang itu lalai membayar kembali utangnya. Menurut Pasal 1160 KUHPer, hak gadai ini tidak dapat dibagi-bagi. Artinya sebagaimana hak gadai itu tidak menjadi hapus dengan dibayarkan sebagian dari utang. Gadai tetap melekat atas seluruh bendanya.⁵

Selain hal tersebut gadai termasuk jaminan yang memiliki hak di dahulukan (*Droit de Preference*). Berdasarkan Pasal 1133 KUHPerdato, gadai sama dengan hipote⁶ :

1. Dilindungi dengan hak *preference* atau hak yang didahulukan
2. Dengan demikian, pemegang gadai mempunyai hak mengambil pelunasan utang dari barang gadai dengan cara mengesampingkan kreditor lain;
3. Bertitik tolak dari hak tersebut, Pasal 1134 KUH Perdata menempatkan Pemegang Gadai sebagai kreditor yang lebih tinggi tingkatannya dari kreditor konkurent;
4. Kreditor yang tidak memiliki hak *preference* menurut Pasal 1136 KUH Perdata : digolongkan sebagai kreditor konkuren (*concurrente schuldeser*) atau kreditor

⁴ Simanjuntak. Pokok-Pokok Hukum Perdata di Indonesia. Hal.227

⁵ Ibid hal.228

⁶ Yahya harahap. Hukum Jaminan. 2007. hal 216

pesaing, dalam hal ini pemenuhan utang kepada mereka dibayar menurut keseimbangan atau berdasarkan prinsip proporsional (*proportional basis*).

Hapusnya gadai telah ditentukan dalam Pasal 1152 KUH Perdata . berdasarkan Pasal ini ditentukan 2 (dua) cara hapusnya hak gadai, yaitu :

Pada dasarnya, hak gadai dapat hapus karena :

- 1) Seluruh utang sudah dibayar lunas.
- 2) Barang gadai hilang/musnah
- 3) Barang gadai ke luar dari kekuasaan si penerima gadai
- 4) Barang gadai dilepaskan secara sukarela

Perjanjian pokok dalam perjanjian gadai adalah perjanjian pinjam meminjam uang dengan jaminan gadai. Apabila debitur telah membayar pinjamannya kepada penerima gadai, maka sejak itulah hapusnya perjanjian gadai.⁷

4. Pedoman Penyelesaian Masalah Gadai

Dalam rangka mengantisipasi timbulnya sengketa hak gadai di kemudian hari, pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No.20 Tahun 1963 tentang Penyelesaian Masalah Gadai. Dalam Pasal 2 Kepmen Pertanian dan Agraria ini dinyatakan bahwa :

“jika sebelum gadai berakhir, uang gadainya ditambah, baik dalam bentuk uang ataupun lainnya dan penambahan itu dilakukan secara tertulis dengan melalui cara yang lazim seperti pada waktu gadai tersebut diadakan, maka sejak dilakukannya penambahan itu timbullah gadai baru dengan jumlah uang gadai yang baru pula (ayat (1))”.

⁷ Salim HS. “perkembangan Hukum jaminan Di Indonesia. 2007. Hal.51

Konsekuensi logis dari adanya penambahan terhadap uang gadai, secara otomatis waktu pelaksanaan gadai seketika itu juga bertambah seiring dengan terjadinya penambahan uang gadai, dan apabila penambahan gadai tidak dilakukan sesuai dengan prosedur sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1), maka tidak menimbulkan gadai baru.

Bertitik tolak dari ketentuan dalam Pasal 2 Kepmen Pertanian dan Agraria Tahun 1963 di atas, maka bagaimana jika timbul masalah yaitu pemegang gadai dengan seizin penggadai memindahkan gadainya kepada orang lain (pihak ketiga). Dalam Pasal 3 Kepmen Pertanian dan Agraria ini dinyatakan bahwa :

“jika dengan seizin penggadai, pemegang gadai memindahkan gadainya kepada orang lain, sehingga untuk selanjutnya hubungan gadai itu berlangsung antara penggadai dan orang yang menerima gadai itu, maka sejak pemindahan gadai itu dilakukan timbulnya gadai baru (ayat (1)). Jangka waktu gadai sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 UU Perpu No. 56 Tahun 1960, maka waktu gadai berlaku sejak pemindahan itu (ayat (2)).

Jika masalah di atas menyangkut pemindahan gadai oleh pemegang gadai kepada orang lain atas izin penggadai, maka sebagaimana kalau pemindahan gadai tidak seizin penggadai. Hal ini diatur dalam Pasal 3 ayat (3) Kepmen Pertanian dan Agraria yang menyatakan bahwa :

“penyerahan tanah atau tanaman yang digadaikan, oleh pemegang gadai kepada orang lain yang tidak memenuhi syarat seperti yang dimaksudkan dalam ayat (1) Pasal ini, sesungguhnya mungkin menimbulkan hubungan gadai antara pemegang gadai dengan orang tersebut, tidak mengubah hubungan gadai yang pertama antara penggadai dan pemegang gadai. Dengan demikian, pemegang tetap berkewajiban untuk atas permintaan penggadai, menyerahkan tanah atau tanaman yang bersangkutan kepadanya, menurut ketentuan dalam Pasal UU Perpu No. 56 Tahun 1960”.

Berangkat dari ketentuan dalam Pasal 3 Kepmen Pertanian dan Agraria di atas, bagaimana mengatasi apabila timbul sengketa antara penggadai dengan pemegang gadai. Dalam ketentuan Pasal 4 Kepmen ini dinyatakan bahwa :

“jika dalam penyelesaian gadai yang dilakukan sebelum tanggal 1 Januari 1961 terjadi sengketa antara pihak-pihak yang berkepentingan, maka :

- a. Jika tingkat pertama penyelesaiannya supaya diusahakan secara musyawarah antara penggadai dengan pemegang gadai, dengan disaksikan oleh Kepala Desa/Panitia Landreform desa tempat letak tanah atau tanaman yang bersangkutan;*
- b. Jika tidak dapat dicapai penyelesaiannya secara yang tersebut di atas, maka soalnya diajukan kepada panitia Landreform daerah tingkat II melalui panitia Landreform Kecamatan, untuk mendapatkan keputusan. Panitia landreform kecamatan memberi pertimbangan kepada panitia landreform tingkat II*
- c. Jika salah satu atau kedua pihak tidak dapat menerima keputusan Panitia Landreform tingkat II, maka pihak yang bersangkutan dipersilahkan untuk mengajukan soalnya kepada pengadilan negeri untuk mendapatkan keputusan.*

Lebih lanjut jika ketentuan ini ditelaah secara sungguh-sungguh, nampak bahwa ketentuan Kepmen Pertanian dan Agraria ini sangat ideal baik pada masa itu maupun pada masa kini.⁸ Sebab peraturan ini tetap menghargai hak-hak penggadai atas perlakuan dari pemegang gadai yang merasa memiliki modal yang kuat atau memiliki status yang kuat dibandingkan dengan penggadai.

Ketentuan ini juga merupakan peraturan yang responsif terhadap masyarakat petani yang miskin. Sebab, dalam ketentuan Pasal 5 dinyatakan *bahwa :*

“ jika seorang petani pemegang gadai tidak memiliki tanah atau memiliki tanah kurang dari 1 (satu) hektar, sedang penggadai, selain tanah yang digadaikan itu masih memiliki tanah seluas paling sedikit 2 (dua) hektar, maka pemegang gadai berhak membeli tanah yang digadaikannya itu seluas untuk mencapai 1 (satu)

⁸ Supriadi. Hukum agraria.2007. hal 218

hektar, dengan harga yang ditetapkan bersama oleh penggadai, pemegang gadai dan panitia landreform kecamatan”.

Pengaturan gadai tanah secara khusus diatur dalam UU Perpu 56 Tahun 1960 tentang penetapan Luas Tanah Pertanian. Dalam Pasal 7 dinyatakan “barang siapa menguasai tanah pertanian dengan hak gadai yang pada waktu mulai berlakunya peraturan ini sesudah berlangsung 7 tahun atau lebih wajib mengembalikan tanah itu kepada pemiliknya dalam waktu sebulan setelah tanaman yang ada selesai dipanen, dengan tidak ada hak untuk menuntut pembayaran”.

Ketentuan Pasal 7 ayat (1) di atas, secara yuridis formal telah membatalkan sistem gadai tanah yang telah berjalan di daerah-daerah yang memakai hukum adat. Namun kenyataannya, pelaksanaan gadai menurut sistem hukum adat tetap saja berlaku. Pada awalnya gadai atas tanah pertanian ini hanya diperuntukan terhadap tanah pertanian, akan tetapi diperjelas oleh dikeluarkannya Peraturan Menteri Pertanian Agraria No.Sk 10/Ka/1963 tentang penegasan berlakunya UU Perpu 56 Tahun 1960 bagi tanaman keras. Dalam diktumnya dikatakan bahwa gadai berlaku juga bagi tanaman keras misalnya kelapa. Dengan demikian keberadaan Pasal 7 ayat (1) ini merupakan peraturan pemaksa, sebab gadai yang telah berlangsung selama 7 tahun berturut-turut maka secara ekonomi pemegang gadai tersebut telah mendapatkan hasil yang lebih banyak dari adanya penguasaan tanah gadai tersebut. Inilah logika hukum yang dapat ditarik adanya ketentuan dalam Pasal 7 UU Perpu 56 Tahun 1960 ini.

Berkaitan dengan ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1) di atas, maka bagaimana sebelum lahirnya UU Perpu 56 Tahun 1960 terdapat gadai yang telah berlangsung belum sampai 7 tahun, kemudian penggadai akan menebusnya. Hal ini diatur dalam Pasal 7 ayat (2) dinyatakan bahwa mengenai gadai yang pada mulai berlakunya peraturan ini belum berlangsung 7(tujuh) tahun, maka pemilikan tanahnya berhak untuk memintanya kembali setiap waktu setelah tanaman yang ada selesai di panen, dengan membayar uang tebusan yang besarnya dihitung menurut rumus :

$$\frac{(7 + \frac{1}{2}) \text{ minus waktu berlangsungnya gadai } \times \text{ uang gadai}}{7}$$

Dengan ketentuan bahwa sewaktu-waktu hak gadai itu telah berlangsung 7 tahun maka pemegang gadai wajib mengembalikan tanah tersebut tanpa pembayaran uang tebusan, dalam waktu satu bulan setelah tanaman yang ada selesai dipanen.

A. Efektivitas Hukum dan faktor-Faktor yang Memengaruhinya

Dalam mengkaji faktor-faktor yang memengaruhinya ketaatan terhadap hukum secara umum, maka menurut C.G. Howard dan R.S.Mummers dalam *Law: Its Nature and Limits*, 1965:46-47, antara lain (Achmad Ali, 2009:376):⁹

- a. Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum itu. Oleh karena itu, jika aturan hukum yang dimaksud berbentuk undang-undang, maka pembuat undang-undang dituntut untuk mampu memahami kebutuhan hukum dari target pemberlakuan undang-undang tersebut;
- b. Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum;
- c. Sosialisasi yang optimal kepada seluruh target aturan hukum itu;
- d. Jika hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan, maka seyogyanya aturannya bersifat melarang, dan jangan bersifat mengharuskan, sebab hukum yang bersifat melarang lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan;
- e. Sanksi yang diancam oleh aturan hukum itu, harus dipadankan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar tersebut;
- f. Berat ringannya sanksi yang diancamkan dalam aturan hukum, harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan;
- g. Kemungkinan bagi penegak hukum untuk memproses jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut adalah memang

⁹ Ahmad Ali. *Menguak Teori Hukum (legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (legisprudence)*. 2009. Hal.376

memungkinkan karena tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi memang tindakan yang konkrit, dapat dilihat, diamati, oleh karenanya memungkinkan untuk diproses dalam setiap tahapan;

- h. Aturan hukum yang mengandung Norma moral berwujud larangan, relatif akan lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai moral yang dianut oleh orang-orang yang menjadi target diberlakukannya aturan tersebut;
- i. Efektif atau tidak efektifnya suatu aturan hukum secara umum, juga tergantung pada optimal dan profesional tidaknya aparat penegak hukum untuk menegakkan berlakunya aturan hukum tersebut, mulai dari tahap pembuatannya, sosialisasinya, proses penegakan hukumnya yang mencakupi tahapan penemuan hukum (penggunaan penalaran hukum, interpretasi dan konstruksi) dan penerapannya terhadap suatu kasus konkrit; dan
- j. Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga mensyaratkan adanya pada standar hidup sosio-ekonomi yang minimal di dalam masyarakat. Dan sebelumnya, ketertiban, umum sedikit atau banyak, harus telah terjaga karena tidak mungkin efektivitas hukum akan terwujud secara optimal jika masyarakat dalam keadaan kaos atau situasi perang dahsyat.

Sebaliknya, jika yang ingin dikaji adalah efektivitas aturan hukum tertentu, maka akan tampak perbedaan, faktor-faktor yang mempengaruhinya efektivitas dari setiap aturan hukum yang berbeda tersebut. Akan berbeda faktor yang mempengaruhi efektivitas larangan dan ancaman pidana untuk melakukan pembunuhan, dibandingkan faktor yang mempengaruhi efektivitas aturan hukum yang mengatur tentang gadai tanah dalam masyarakat.

Dalam mengkaji efektivitas peraturan perundang-undangan, maka dapat dikatakan bahwa tentang efektifnya suatu perundang-undangan, banyak tergantung pada beberapa faktor, antara lain :¹⁰

- a. Pengetahuan tentang substansi (isi) perundang-undangan;
- b. Cara-cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut;

¹⁰ Ibid. hal 378

- c. Institusi yang terkait dengan ruang-lingkup perundang-undangan di dalam masyarakatnya;
- d. Bagaimana proses lahirnya suatu perundang-undangan, yang tidak boleh dilahirkan secara tergesa-gesa untuk kepentingan instant (sesaat), yang diistilahkan oleh Gunner Myrdall sebagai *sweep legislation* (undang-undang sapu), yang memiliki kualitas buruk dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya.

Pada umumnya faktor yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan, adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam menjelaskan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam menegakkan perundang-undangan tersebut. Hukum harus dilaksanakan secara efektif. Efektivitas hukum ini tergantung pada berbagai faktor, seperti wujud dari hukum itu sendiri, sarana penunjang pelaksanaannya, pelaksana hukum dan pihak yang dikenai hukum tersebut.

Efektivitas hukum bergantung pada pihak pelaksana hukum dan pihak yang dikenai hukum menerapkan dan menjalankan kaidah-kaidah hukum yang merupakan kunci terwujudnya efektivitas hukum tersebut. Bila keduanya tidak mempunyai kesadaran hukum untuk melaksanakan hukum itu dengan baik, maka hukum itu menjadi tidak efektif. Kesadaran hukum ini sangat tergantung pada budaya hukum yang ada di masyarakat di mana hukum itu diberlakukan. Karena itu, penegakan hukum sebagai pelaksanaan hukum secara kongkret dalam kehidupan masyarakat sehari-hari seharusnya berlaku bagi para penegak hukum dan masyarakat sebagai obyek hukum.

Berdasarkan hal tersebut di atas menunjukkan bahwa sangat besar dukungan norma hukum bagi kepastian hukum serta perlindungan hukum terhadap masyarakat yang melakukan perbuatan hukum dalam bidang apapun, dan hukum tentang bidang-bidang yang berkaitan dengan hukum-hukum tersebut bersumber pada norma dasar, yakni Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian, terjamin adanya kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum kepada siapapun melalui undang-undang dan peraturan-peraturan tersebut.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan tersebut dapat dikemukakan kesimpulan sebagai berikut :

Pelaksanaan gadai tanah menurut ketentuan Pasal 7 Perpu No. 56 tahun 1960 tentang Penetapan luas tanah pertanian di masyarakat pada umumnya belum optimal, transaksi gadai menggadai tanah pertanian didasarkan pada hukum adat dan kebiasaan masyarakat setempat; Faktor-faktor yang mempengaruhi Pelaksanaan gadai tanah menurut ketentuan Pasal 7 Perpu No. 56 tahun 1960 tentang Penetapan luas tanah pertanian di masyarakat pada umumnya adalah sebagai berikut

- a. Sturuktur hukum
- b. Substansi hukum
- c. Budaya hukum masyarakat
- d. Kesadaran hukum masyarakat

B. Saran

1. Norma hukum adat tentang gadai tanah masih perlu dipertimbangkan dalam rangka penyelesaian sengketa tanah yang digadai, agar kedepannya hak-hak keperdataan baik pemberi gadai maupun penerima gadai terlindungi, karena gadai secara hukum adat kurang mengandung nilai keadilan masyarakat khususnya pemberi gadai.
2. Perlu diadakan perubahan terhadap Perpu No 56. Tahun 1960 tentang penetapan luas tanah pertanian, karena Perpu ini sudah tidak sesuai dengan perkembangan yang ada di masyarakat saat ini
3. Pemerintah daerah sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat seharusnya lebih sering mengadakan sosialisasi peraturan perundang-undangan kepada masyarakat, sehingga masyarakat berpandangan lebih positif terhadap setiap undang-undang yang lahir di negara ini.

4. Penyuluhan-penyuluhan hukum secara berkala diperlukan sebagai salahsatu upaya memperluas wawasan pengetahuan masyarakat terhadap norma dan akidah-kaidah hukum di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Achmad. 2009. **Menguak Teori Hukum (legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (legisprudence)**. Jakarta : Kencana Prenada Media Group.
- _____. 2002. **Menguak Tabir Hukum**. Jakarta : Chandra Pratama
- Bisri, Ilham. 2005. **Sistem Hukum Indonesia Prinsip-Prinsip & Implementasi Hukum di Indonesia**. Jakarta : Rajawali Pers.
- Harsono, Boedi. 2005. **Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya**. Jakarta : Penerbit Djambatan.
- Harsono, Boedi. 2004. **Himpunan Peraturan – Peraturan Hukum Tanah**. Jakarta : Penerbit Djambatan.
- Marzuki, MP. 2005. **Penelitian Hukum**. Jakarta : Kencana
- Muchsin, Imam Koeswahyono dan Soimin. 2007. **Hukum Agraria Indonesia dalam Prespektif Sejarah**. Bandung : Refika Aditama
- Raharjo, Hendri. 2009. **Hukum Perjanjian di Indonesia**. Jakarta : Pustaka Yustisia
- Rubaie, achmad. 2007. **Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum**. Malang : Pusderangkum Bayumedia Publishing.
- Supriadi. 2007. **Hukum Agraria**. Jakarta : Sinar Grafika

- Simanjuntak, PNH. 2009. **Pokok-Pokok Hukum Perdata Indonesia**. Jakarta : Djambatan
- Salim, HS. 2007. **Perkembangan Hukum Jaminan di Indonesia**. Jakarta : Rajawali Pers
- Sumardjono, S.W. Maria. 2006. **Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi**. Jakarta : Buku Kompas.
- Soimin, Soedharyo. 2004. **Status Hak dan Pembebasan Tanah**. Jakarta : Sinar Grafika.
- Soekanto, Soerjono. 2001. **Hukum Adat Indonesia**. Jakarta : Rajawali Pers.
- Subekti. 2002. **Hukum Perjanjian**. Jakarta : pt. Intermasa
- Sudiyat, Imam. 1981. **Hukum Adat Sketsa Asas**. Yogyakarta : Liberty

