

# BAB I PENDAHULUAN

## A. LATAR BELAKANG

Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan UUD RI 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat adil dan makmur. Oleh karena itu pembangunan dilaksanakan di segala bidang kehidupan secara bertahap yang meliputi bidang politik, hukum, ekonomi, sosial, kesra dan sebagainya.

Pentahapan pembangunan dilakukan agar dalam melaksanakan pembangunan pemerintah lebih fokus dan tertata dengan baik. Di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kedua ini (Tahun 2010-2014) pembangunan nasional ditujukan untuk memantapkan penataan kembali Indonesia di segala bidang dengan menekankan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia termasuk pengembangan kemampuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta penguatan daya saing perekonomian.<sup>1</sup>

Salah satu upaya untuk meningkatkan daya saing perekonomian adalah dengan melakukan penataan ekonomi yang mendorong prakarsa masyarakat dalam kegiatan perekonomian, khususnya masyarakat golongan ekonomi menengah ke bawah. Salah satunya dengan meningkatkan peran Lembaga Keuangan Non Bank (LKNB) seperti asuransi, dana pensiun, perusahaan pembiayaan, perusahaan modal ventura dan pegadaian. Lembaga-lembaga tersebut belum signifikan peranannya untuk dapat menjadi sumber pendanaan jangka panjang.<sup>2</sup>

Sebagai salah satu lembaga jasa keuangan non bank, Perum Pegadaian berupaya untuk meningkatkan fungsi dan peranannya dalam menunjang

---

<sup>1</sup> Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2010-2014.

<sup>2</sup>Total asset yang terhimpun melalui asuransi, dana pension, perusahaan pembiayaan, perusahaan modal ventura dan pegadaian baru sekitar 10,2 persen dari PDB jika dibandingkan dengan perbankan yang telah mencapai sekitar 47,3 persen dari PDB (Sumber : RPJM 2010-2014).

pembangunan ekonomi dengan memberikan kredit atas dasar hukum gadai terutama bagi masyarakat golongan ekonomi menengah ke bawah seperti pedagang dan pengusaha kecil. Penyaluran kredit tersebut dilakukan dengan cara yang mudah, cepat, aman dan hemat sehingga tidak memberatkan bagi masyarakat yang melakukan pinjaman dan tidak menimbulkan masalah yang baru bagi si peminjam setelah melakukan pinjaman di Perum Pegadaian. Nasabah Perum Pegadaian tidak perlu menjual barangnya, melainkan barang tersebut hanya menjadi jaminan pengajuan kredit.

Ketentuan mengenai gadai diatur dalam KUH Perdata Buku II Bab XX Pasal 1150-1161. Pasal 1150 memberikan definisi gadai sebagai berikut :

"Gadai adalah suatu hak yang diperoleh seorang yang berpiutang atas suatu barang bergerak yang diserahkan kepadanya oleh seorang berhutang atau oleh seorang lain atas namanya, dan yang memberikan kekuasaan kepada si berpiutang itu untuk mengambil pelunasan dari barang tersebut secara didahulukan daripada orang-orang berpiutang lainnya; dengan kekecualian biaya untuk melelang barang tersebut dan biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkannya setelah barang lelang itu digadaikan, biaya-biaya mana harus didahulukan"<sup>3</sup>

Dari definisi tersebut dapat diketahui bahwa untuk dapat disebut gadai, unsur-unsur berikut harus dipenuhi :

1. Gadai diberikan hanya atas barang bergerak
2. Gadai harus dikeluarkan dari penguasaan pemberi gadai;
3. Gadai memberikan hak kepada kreditur untuk memperoleh pelunasan terlebih dahulu atas piutang kreditur;
4. Gadai memberikan kewenangan kepada kreditur untuk mengambil sendiri pelunasan secara mendahului tersebut.

Dalam pelaksanaan kredit gadai ada dua pihak yang terlibat yaitu; yang menerima gadai yang disebut "pemegang gadai (kreditur)" dan pihak yang menggadaikan barang yang disebut "pemberi gadai (debitur)". Untuk menjamin atas pelunasan kredit yang telah diberikan kepada debitur tersebut, kreditur meminta kepada debitur untuk menyerahkan jaminan pelunasan atas piutangnya

---

<sup>3</sup> Subekti dan R Tjiptosudibio, KUHPerdata, Pradya Pramita, Jakarta, hal. 297.

berupa barang-barang bergerak. Besarnya nilai jaminan diperhitungkan dengan mempertimbangkan kewajiban debitur yang akan ada dan risiko selama barang disimpan di tempat kreditur. Barang tersebut harus diserahkan secara nyata kepada kreditur (barangnya dalam penguasaan kreditur). Jadi pada dasarnya gadai diberikan untuk menjamin suatu tagihan atau kredit, kredit diberikan terutama atas dasar integritas atau kepribadian debitur, kepribadian yang menimbulkan rasa percaya diri kreditur bahwa debitur akan memenuhi kewajiban pelunasannya dengan baik.<sup>4</sup>

Peran Perum Pegadaian sebagai lembaga keuangan saat ini maupun di masa yang akan datang sangat penting untuk mewujudkan pemberdayaan ekonomi rakyat terutama masyarakat yang berpenghasilan menengah kebawah atau Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) baik di perkotaan maupun di pedesaan. Fungsi dan peranan Perum Pegadaian dalam menunjang pembangunan ekonomi sangat penting karena Pegadaian tidak hanya memberikan pinjaman konsumtif tapi juga produktif. Perum Pegadaian sangat dibutuhkan keberadaannya terutama bagi golongan ekonomi menengah ke bawah seperti para pengusaha kecil atau pedagang untuk menambah modal usahanya maupun masyarakat pada umumnya yang membutuhkan biaya-biaya untuk kehidupannya seperti biaya untuk anak sekolah, biaya untuk pengobatan keluarga, dan sebagainya. Dengan demikian Perum Pegadaian sangat berperan dalam menggalang ekonomi kerakyatan yakni menciptakan kesempatan berusaha baik untuk dirinya maupun lapangan kerja untuk orang lain.

Sebagaimana diketahui bahwa berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1990 tentang Pengalihan Bentuk Perjan menjadi Perum Pegadaian dalam Pasal 3 disebutkan bahwa Perum Pegadaian merupakan Badan Usaha Tunggal yang diberi wewenang untuk menyalurkan kredit atas dasar hukum gadai. Praktek yang ada di masyarakat, gadai berdasarkan KUH Perdata berkembang menjadi gadai syariah (Ar Rahn) berdasarkan fatwa MUI. Usaha ini dilakukan

---

<sup>4</sup> Sri Murti Susilowati, "Tinjauan Yuridis Hak-hak Nasabah Pegadaian Dalam Hal Terjadi Pelelangan Terhadap Barang Jaminan ", Skripsi., Fakultas Hukun Universitas Muhammadiyah Surakarta, hal. 4.

secara terbuka oleh lembaga keuangan lainnya seperti perbankan, BPR, Koperasi, dan sebagai contoh adalah gadai emas syariah dari Bank Syariah Mandiri. Dengan demikian persaingan dalam bisnis gadai mulai terbuka. Praktek pemberian gadai ini ada yang bersifat suplemeneter yaitu yang merupakan jaminan tambahan dari jaminan pokok yang berupa benda tidak bergerak tapi ada juga yang merupakan transaksi tunggal.<sup>5</sup>

Selain dilakukan oleh badan hukum, dalam praktek jaminan gadai dilakukan pula oleh masyarakat/orang perorang. Gadai yang dilakukan oleh orang perorang pada prinsipnya dilakukan atas dasar tolong-menolong, tidak bermotif komersial dan tidak dilakukan dengan perjanjian secara tertulis.

Berdasarkan kenyataan tersebut, kiranya perlu ditinjau kembali klaim bahwa Perum Pegadaian sebagai satu-satunya perusahaan gadai di Indonesia. Sejak terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 103 tahun 2000 tentang Perum Pegadaian, dalam PP tersebut tidak ada lagi pasal yang menyebutkan bahwa Perum Pegadaian adalah satu-satunya perusahaan gadai di Indonesia. Di masyarakat saat ini sudah banyak perusahaan yang melakukan praktek usaha gadai meskipun UU Pergadaian belum ada, karena hal tersebut juga bertentangan dengan UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dimana di era globalisasi saat ini persaingan semakin terbuka dengan semakin banyaknya perusahaan swasta yang melakukan usaha pergadaian, sementara aturan mengenai pergadaian itu sendiri belum ada. Agar pelaksanaan kegiatan pergadaian di Indonesia dapat dilakukan sesuai dengan kesadaran hukum dan nilai-nilai yang hidup dan tumbuh berkembang dalam masyarakat sehingga penegakannya menjadi mudah, maka perlu adanya regulasi yang memberikan kepastian hukum dan kepastian berusaha bagi para pelaku usaha.

Dengan semakin berkembangnya usaha di bidang pergadaian ini perlu diatur secara lebih khusus baik mengenai peraturan pendiriannya, kegiatan usaha

---

<sup>5</sup> M. Budiarto, dkk., "Pegadaian Sebagai Sarana Perkreditan Golongan Ekonomi Lemah", , Laporan Akhir Tim Analisis dan Evaluasi Hukum, Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional-Badan Pembinaan Hukum Nasional, Tahun 1995/1996, hal. 45.

dan larangan, perizinan, bentuk hukum, kepemilikan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan, pembinaan dan pengawasan, lelang, dan sebagainya. Selama ini dalam menjalankan kegiatannya Perum Pegadaian berpegang pada Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1990 tentang Pengalihan bentuk Perusahaan jawatan (Perjan) Pegadaian menjadi Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian.

Oleh karena itu, dipandang perlu untuk menyusun Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan sebagai bahan ataupun konsep awal bagi penyusunan Rancangan Undang Undang tentang Pegadaian.

## **B. IDENTIFIKASI MASALAH**

Dalam rangka memberikan landasan ilmiah bagi penyusunan Rancangan Undang-undang tentang Pegadaian, maka dalam Naskah Akademik ini dilakukan pengkajian dan penelitian yang mendalam mengenai berbagai permasalahan seperti:

1. Apa urgensi dari keberadaan suatu Undang-undang tentang Pegadaian?
2. Bagaimanakah kedudukan RUU Pegadaian dalam sistem hukum nasional berikut analisis hukum terkait yang perlu diperhatikan dalam perumusan RUU Pegadaian baik terhadap UUD 1945 (secara vertikal) dan peraturan perundang-undangan yang berlaku (horizontal)?
3. Hal-hal apa saja yang sebaiknya menjadi asas-asas hukum dan ruang lingkup materi pengaturan dari RUU Pegadaian?

## **C. TUJUAN DAN KEGUNAAN**

Tujuan diadakannya penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Pegadaian adalah untuk merangkum berbagai pendapat pakar, baik kalangan praktisi, akademisi maupun masyarakat. Pendapat pakar ini merupakan suatu kajian dalam meninjau secara mendasar terhadap dasar filosofis, yuridis, sosiologis, dan prediction study terhadap peraturan perundang undangan yang akan dibentuk. Hal ini untuk lebih memperjelas tentang latar belakang, tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dalam membentuk Undang-undang tentang

Pergadaian dimana RUU ini bertujuan untuk memberikan landasan hukum yang kuat bagi pelaku usaha pergadaian di Indonesia, memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk usaha di bidang pergadaian, dan menciptakan iklim usaha yang kondusif dan kompetitif serta meningkatkan akses pembiayaan kepada masyarakat.

Selain itu Naskah akademik ini juga dalam rangka meminimalisir terjadinya penolakan masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan tentang pergadaian, maka dalam proses penyusunannya dapat dilakukan sosialisasi kepada seluruh lapisan masyarakat dan sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan terkait.

Sedangkan kegunaan kegiatan Penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Pergadaian ini adalah (i) sebagai sumber masukan bagi penyusunan RUU Pergadaian, (ii) sebagai bahan pembahasan dalam forum konsultasi pengharmonisan, pembulatan, dan (iii) sebagai pemantapan konsepsi RUU, serta (iv) sebagai bahan dasar keterangan Pemerintah mengenai Rancangan Undang-Undang yang disiapkan oleh Departemen/LPND Pemrakarsa guna disampaikan kepada DPR sesuai Perpres No.68 Tahun 2005 tentang tata cara mempersiapkan RUU, RPPPU, RPP dan Rancangan Peraturan Presiden.

#### **D. METODE PENELITIAN**

Dalam melakukan penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Pergadaian ini, tim melakukan penelitian dengan pendekatan kualitatif dengan cara melihat sisi yuridis normatif. Penghimpunan dan Pengolahan data dilakukan dengan menggunakan data sekunder maupun data primer melalui penelusuran kepustakaan dengan melihat berbagai peraturan perundang-undangan yang ada maupun hasil-hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya. Data tersebut kemudian dianalisis secara kualitatif dengan didukung oleh data primer (untuk mengkonfirmasi data sekunder) melalui diskusi antar anggota tim terutama dengan pihak Perum Pegadaian dan dengan berbagai pihak lainnya serta pandangan narasumber untuk mendukung kegiatan ini.

## BAB II

### KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

#### A. KAJIAN TEORITIS

Dalam rangka memberikan landasan asas-asas yang digunakan dalam penyusunan norma dalam Rancangan Undang-Undang tentang Pergadaian ada baiknya kita perhatikan terlebih dahulu pandangan Steven Shavell khususnya dalam penggunaan kajian pendekatan analisis ekonomi atas hukum (*economic analysis of law*). Menurut Steven Shavel, Penggunaan kajian pendekatan analisis ekonomi atas hukum adalah untuk menjawab dua hal, yaitu analisis yang bersifat *positive* dan analisis yang bersifat *descriptive*. Analisis bersifat *positive* adalah analisis terhadap bagaimana pengaruh aturan-aturan hukum terhadap tingkah laku dari aktor-aktor yang bersangkutan. Analisis kedua yang bersifat *descriptive* yaitu apakah pengaruh-pengaruh aturan-aturan hukum tersebut memang diinginkan oleh masyarakat.

Sejalan dengan pemikiran di atas analisis yang digunakan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Pergadaian ini, adalah menggunakan dua pendekatan yang digagas oleh Steven Shavel dalam analisis ekonomi atas hukum khususnya pendekatan *positive* dan *descriptive* dalam pengaturan-pengaturan hukum mengenai gadai.

Pemikiran "*Economic Analysis of Law*" dianggap muncul pertama kali melalui pemikiran utilitarianisme Jeremy Bentham, yang menguji secara sistemik bagaimana orang bertindak berhadapan dengan insentif-insentif hukum dan mengevaluasi hasilnya menurut ukuran-ukuran kesejahteraan sosial (*social welfare*).

Pendekatan yang dipakai Analisis Ekonomi Atas Hukum secara umum, adalah untuk menjelaskan tingkah laku (*behavior*), baik manusia secara perorangan maupun perusahaan-perusahaan, yang berwawasan ke depan (*forward looking*) dan rasional, serta mengadopsi kerangka kesejahteraan ekonomi untuk menguji keinginan masyarakat.

Analisis yang bersifat deskriptif menurut Steven Shavell, dapat dikatakan rasional, bilamana orang bertindak untuk memaksimalkan tujuan atau keuntungan

yang diharapkannya. Dengan demikian apabila orang atau badan hukum bertindak guna memaksimalkan tujuan dan keuntungan yang diharapkan olehnya, dapat dikatakan bahwa orang atau badan hukum itu rasional dalam bertindak.

Beberapa permasalahan tentang pergadaian yang saat ini berkembang adalah bahwa terdapat suatu pola tingkah laku baru bahwa pergadaian secara praktek tidak hanya dilakukan oleh Pergadaian, namun juga oleh industri perbankan. Perbankan dalam melakukan kegiatannya didasari oleh tingginya tingkat permintaan dari masyarakat.

Kita dapat melihat dari masalah tersebut begitu eratnya hubungan antara hukum dan ekonomi. Hubungan tersebut tidak dapat dipisahkan. Ekonomi merupakan salah satu studi tentang tingkah laku yang rasional dalam menghadapi masalah kelangkaan (*scarcity*). Sementara hukum juga berhadapan dengan kelangkaan juga. Sehingga analisis ekonomi menentukan pilihan dalam kelangkaan.

Sehingga dalam kaca mata pandangan analisis ekonomi, bahwa individu atau masyarakat akan atau harus berusaha untuk memaksimalkan apa yang mereka ingin capai dengan melakukan sesuatu sebaik mungkin dalam keterbatasan sumber daya yang ada.

Pelaku usaha yang memiliki izin dalam pembiayaan dalam bentuk gadai adalah terbatas, sehingga dalam keterbatasan atau kelangkaan sementara terdapat peningkatan yang signifikan terhadap kebutuhan akan gadai. Sehingga apakah penyelenggaraan gadai tanpa izin ini rasional?

Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa ukuran untuk mengatakan rasional adalah apabila orang bertindak, dalam hal ini adalah perbankan bahkan badan hukum lainnya, untuk menyelenggarakan kegiatannya adalah untuk memaksimalkan tujuan atau keuntungan yang diharapkan.

*Kemudian analisis yang bersifat descriptive* bahwa satu aturan hukum tertentu lebih baik dari aturan hukum lain bilamana memberikan level tertinggi bagi ukuran kesejahteraan sosial. Apabila pendekatan ini digunakan dalam pergadaian adalah apakah ketentuan hukum yang baru mengenai pergadaian memberikan tingkat kesejahteraan tertinggi apabila dibandingkan dengan aturan hukum yang lama.



Pengaturan pergadaian dalam aturan yang lama apabila dilihat memiliki dua kelemahan yaitu, monopolistik dan tidak efisien. Dikatakan monopolistik karena Pegadaian merupakan satu-satunya usaha Pergadaian yang resmi beroperasi di Indonesia. Padahal dalam kenyataan sehari-hari banyak lembaga keuangan yang berpraktik sebagai Perusahaan Pergadaian yang belum memiliki izin dari Pemerintah.

Atas dasar bahwa Pegadaian lah yang menjalankan usaha pergadaian yang resmi dapat dilihat bahwa terdapat unsur monopoli atas usaha pergadaian. Tentu hal ini sebenarnya bertentangan dengan UU Anti Monopoli. Pelaku usaha lain tidak mendapatkan kesempatan untuk memaksimalkan keuntungan dari tingginya permintaan pasar akan jasa pergadaian.

Suatu pasar dikatakan sebagai pasar monopoli adalah keadaan pasar di mana hanya terdapat satu penjual sehingga pasar dikuasai sepenuhnya oleh penjual. Penjual mempunyai kekuasaan untuk memaksakan kemauannya baik dalam masalah harga, volume, tempat, waktu, dan pembeli dengan siapa barang itu akan dijual. Hampir dapat dikatakan bahwa dalam pasar monopoli kedaulatan pasar berada sepenuhnya di tangan penjual. Ciri-ciri pasar monopoli adalah :

1. Hanya ada satu penjual.
2. Produk yang dijual sangat unik, dan tak mungkin dapat digantikan dengan barang lain (tak mungkin disubstitusikan), sehingga pembeli harus membelinya dari pemegang monopoli.
3. Pemegang monopoli dapat mengendalikan harga barang dan jasa yang dijual, karena sepenuhnya ia menjadi produsen barang dan jasa itu.
4. Monopoli lazimnya timbul karena ada rintangan yang diciptakan di pasar, sehingga hanya perusahaan pemegang monopoli saja yang bisa masuk ke dalam pasar.
5. Pemegang monopoli tak tergantung pada keperluan promosi.

Keburukan monopoli adalah :

1. Mayoritas konsumen dirugikan, karena konsumen tak punya pilihan lain baik dalam jumlah barang dan harga yang diinginkan. Konsumen hanya

dihadapkan pada satu pilihan saja. Kedaulatan konsumen sama sekali tidak dihargai kalau tidak dikatakan tidak ada.

2. Monopoli meniadakan efisiensi terutama dalam efisiensi alokasi sumber sumber ekonomi yang paling ekonomis yang seharusnya dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan orang banyak.
3. Monopoli menyebabkan pemegang monopoli bertahan pada harga monopoli yang menarik laba sebesar-besarnya bagi kepentingan pemegang monopoli itu sendiri.
4. Dalam monopoli ada kecenderungan konsumen akan banyak diatur dan ditentukan oleh produsen atau penjual.

Pengaturan lama dikatakan tidak efisien karena tingkat permintaan terhadap gadai yang tinggi kurang dapat diserap oleh Pergadaian, sehingga menimbulkan ketidakmaksimalan penggunaan sumber daya yang ada dalam mengejar kesejahteraan masyarakat.

## **B. KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG TERKAIT DENGAN PENYUSUNAN NORMA**

Secara normatif sebenarnya tidak ada ketentuan atau peraturan yang mengatur mengenai asas hukum, namun demikian kita dapat menemukan dalam asas-asas hukum hukum umum maupun asas-asas hukum yang khusus. Asas-asas hukum umum yang dapat ditemukan dalam aspek hukum mengenai Pergadaian adalah:

### **1. Asas Keadilan**

Asas keadilan merupakan asas hukum yang umum dalam hukum. Asas ini menekankan pada pendekatan asas persamaan (*equality*) atau dikatakan juga asas non diskriminasi dan *equity*. Dengan demikian idealnya dalam pelaksanaan usaha pergadaian harus memenuhi rasa keadilan dan keadilan ini diberlakukan secara proposional terhadap para pihak pemangku kepentingan dalam usaha pergadaian baik pelaku usaha, masyarakat dan Negara. Dan pengaturan ini menghindari terjadinya diskriminasi terhadap para pelaku usaha yang ingin mengadakan usaha Pergadaian.

## 2. Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum disini dimaksudkan agar pengaturan mengenai Pergadaian dalam Rancangan Undang-Undang Pergadaian menciptakan suatu kejelasan, ketegasan, dan tidak menimbulkan berbagai penafsiran. Sehingga pengaturan mengenai pergadaian tersebut dapat memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha maupun masyarakat yang memanfaatkan gadai sebagai salah satu pilihan dalam hal pembiayaan. Disamping itu kepastian hukum tentunya adalah perlindungan bagi para pihak yang terlibat dalam aktivitas pergadaian tersebut.

## 3. Asas Kemanfaatan

Asas kemanfaatan dalam proses pergadaian harus diperhatikan bahwa pengaturan pergadaian ini haruslah memberikan manfaat yang nyata terhadap fenomena-fenomena yang muncul dalam pergadaian. Tentunya manfaatnya dapat dinikmati oleh masyarakat banyak.

## 4. Asas Kesejahteraan

Sebagaimana dikemukakan bahwa manfaat pergadaian adalah sebagai salah satu alternatif dalam pembiayaan yang diperlukan dalam masyarakat. Asas ini menghendaki bahwa pengaturan mengenai pergadaian seharusnya dapat memberikan kesejahteraan terhadap masyarakat luas.

## 5. Asas Good Governance

Asas good governance disini dimaksudkan bahwa dalam melaksanakan kegiatan pergadaian haruslah berdasarkan suatu tata kelola organisasi yang baik. Apalagi semangat yang dibangun adalah membuka kesempatan yang seluas-luasnya pada masyarakat apabila memenuhi syarat dapat membuka Pergadaian sendiri. Sehingga suatu tata kelola yang baik dan adanya standar dalam pelaksanaan kegiatan usaha pergadaian menjadi mutlak perlu. Tujuan akhirnya tentunya adalah memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat

pengguna Pergadaian dan menjamin adanya standar pelayanan dan keamanan dalam pergadaian.

6. Asas Efisiensi dan efektifitas.

Pelaksanaan dari pergadaian haruslah dilaksanakan secara efisien dalam artian apabila melihat kembali semangat yang dibangun dalam kegiatan usaha Pergadaian disamping ditekankan pada aspek bisnis juga aspek sosial, pergadaian idealnya dilaksanakan secara cepat, aman dan murah. Pengertian Efisiensi adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa maksimal penggunaan sumber-sumber daya yang ada (sumber daya manusia (SDM) dan modal kerja) dalam proses untuk menghasilkan *output*. Efisiensi juga merupakan karakteristik proses untuk mengukur *actual performance* dari sumber daya relatif terhadap standar yang ditetapkan.

Peningkatan efisiensi dalam proses akan menurunkan biaya. Berkaitan dengan konsep efisiensi produksi dikenal istilah efisiensi teknik dan efisiensi ekonomis. Pada dasarnya, efisiensi teknik mengacu pada tingkat output maksimum yang secara teknik produksi dapat dicapai dari penggunaan kombinasi input tertentu dalam proses produksi tersebut. Sedangkan efisiensi ekonomis mengacu pada kombinasi penggunaan input yang secara ekonomis mampu menghasilkan output tertentu dengan biaya seminimum mungkin pada tingkat harga yang berlaku. Dalam situasi persaingan di pasar global yang amat sangat kompetitif sekarang ini efisiensi ekonomis menjadi sangat penting, karena yang menjadi tujuan utama dalam strategi produksi modern adalah menghasilkan output pada tingkat tertentu sesuai dengan permintaan pasar (konsumen), dengan biaya yang seminimum mungkin agar harga jual yang ditetapkan dapat kompetitif di pasar global.

#### 7. Asas Profesionalisme;

Yang dimaksud dengan "asas profesionalisme" adalah asas yang menjamin bahwa pelaksanaan Pergadaian dilakukan berdasarkan keahlian, pengalaman, dan integritas.

#### 8. Asas Akuntabilitas;

Yang dimaksud dengan "asas akuntabilitas" adalah asas yang menjamin bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari penyelenggaraan Pergadaian dapat dipertanggungjawabkan.

### **C. KAJIAN TERHADAP PRAKTEK PENYELENGGARAAN, KONDISI YANG ADA SERTA PERMASALAHAN YANG DIHADAPI MASYARAKAT**

Praktek penyelenggaran Pergadaian mengalami banyak perubahan ditinjau dari kajian sejarah. Praktek Pergadaian sendiri secara historis dimulai dengan diperkenalkannya sistem gadai oleh Bank Van Leening yang didirikan oleh Vereenigde Oost Indische Compagnie (VOC) di Batavia tanggal 20 Agustus 1774. Kemudian tanggal 31 Desember 1799, VOC resmi dibubarkan dan pemerintah Belanda (saat itu republic Bataaf) mencabut hak-hak VOC. Pada tahun 1806, terjadi perubahan politik di Eropa hingga republic Bataaf dibubarkan dan berdirilah Kerajaan Belanda yang diperintah oleh Raja Louis Napoleon.

Ketika Inggris mengambil alih kekuasaan di Nusantara dari tangan Belanda (1811-1816), Bank Van Leening milik kerajaan Belanda dibubarkan, masyarakat diberi keleluasaan untuk mendirikan usaha Pergadaian dengan syarat mendapat lisensi dari pemerintah daerah setempat (licentie stesel). Namun demikian kebebasan tersebut justru berdampak buruk, pemegang lisensi menjalankan praktek Pergadaian dengan sistem rentenir dan kurang menguntungkan Inggris. Kemudian Pergadaian yang tadinya menggunakan metode licentie stesel diganti menjadi metode patch stesel yaitu pendirian

Pergadaian diberikan kepada Umum yang mampu membayar pajak yang tinggi kepada Pemerintah.

Tahun 1816, Inggris menyerahkan kembali kekuasaan di Indonesia kepada Belanda. Metode pacht stelsel tetap dipertahankan dan pelaksanaannya ternyata juga banyak penyelewengan dan kerugian. Kemudian pemerintah Belanda menerapkan metode baru yaitu cultuur stelsel, dimana Pergadaian ditangani sendiri oleh pemerintah agar dapat memberikan perlindungan dan manfaat yang lebih besar bagi masyarakat. Kemudian Pemerintah Hindia Belanda, tanggal 1 April 1901 mengambil alih bank tersebut dan pada tanggal 12 Maret 1901 mengeluarkan Staatsblad No. 131 tanggal 12 Maret 1901 yang intinya Pergadaian adalah monopoli dan oleh karenanya dijalankan oleh pemerintah. Bank Van Leening kemudian diubah menjadi Pergadaian negeri, pertama kali di kota Sukabumi, Jawa Barat.

Pada mulanya usaha Pegadaian di Indonesia dilaksanakan oleh pihak swasta, kemudian pada awal abad ke-20 oleh Gubernur Jenderal Hindia Belanda melalui Staatblad tahun 1901 Nomor 131 tertanggal 12 Maret 1901 (Pandhuis Reglement) didirikan rumah gadai pemerintahan (Hindia Belanda) di Sukabumi Jawa Barat. Dengan dikeluarkannya peraturan tersebut, maka pelaksanaan gadai dilakukan oleh Pemerintahan Hindia Belanda sebagaimana diatur dalam Staatblad tahun 1901 Nomor 131.

Selanjutnya, dengan Staatblad 1930 Nomor 266 Rumah Gadai tersebut mendapatkan status Dinas Pegadaian sebagai Perusahaan Negara dalam arti undang-undang perusahaan Hindia Belanda (Lembaran Negara Hindia Belanda 1927 Nomor 419).

Pada masa selanjutnya, Pegadaian milik pemerintahan tetap diberi fasilitas monopoli atas kegiatan Pegadaian di Indonesia. Dinas Pegadaian mengalami beberapa kali perubahan bentuk Badan Hukum, sehingga akhirnya pada tahun 1990 menjadi Perusahaan Umum. Pada tahun 1960 Dinas Pegadaian berubah menjadi Perusahaan Negara (PN) Pegadaian, pada tahun 1969 Perusahaan Negara Pegadaian diubah menjadi Perusahaan Jawatan

(Perjan) Pegadaian dan pada tahun 1990 Perusahaan Jawatan Pegadaian diubah menjadi Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 10 tahun 1990 tanggal 10 April 1990. Kantor Pusat Perum Pegadaian berkedudukan di Jakarta dan dibantu oleh kantor wilayah, dan kantor cabang.

Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Pergadaian ini, yang dijadikan sebagai objek penelitian maupun referensi adalah Perum Pegadaian atau yang dikenal dengan nama Pegadaian. Hal ini mengingat Pegadaian merupakan satu-satunya usaha Pegadaian yang resmi beroperasi di Indonesia. Meskipun sebenarnya dalam kenyataan sehari-hari banyak pihak yang berpraktik sebagai perusahaan pegadaian yang belum memiliki izin dari Pemerintah. Kegiatan perusahaan gadai seperti ini tetap mendapatkan pangsa pasar yang disebabkan tingginya permintaan atas kehadiran perusahaan gadai swasta. Jadi masyarakat disatu sisi sebenarnya memiliki kebutuhan akan perusahaan gadai yang baru dan disisi lain pengusaha membutuhkan sarana berupa peraturan perundang-undangan sebagai landasan hukum bagi industri pegadaian.

Sesuai dengan tujuan pendiriannya, Pegadaian di dalam melaksanakan tugas mengemban 2 (dua) misi, yaitu misi sosial dan misi bisnis. Dalam melaksanakan misi sosialnya, Pegadaian mengemban tugas untuk melakukan perluasan jangkauan pelayanan ke daerah-daerah agar dapat memberikan kemudahan dan manfaat yang besar bagi masyarakat golongan menengah ke bawah yang membutuhkan pembiayaan, terutama masyarakat kecil. Kemudahan dan manfaat dimaksud adalah dalam bentuk pemberian uang pinjaman dalam skala kecil (Rp 20.000,-) bagi masyarakat kecil dengan tingkat sewa modal rendah dan dengan agunan benda bergerak yang nilai ekonominya rendah. Meskipun biaya (overhead cost) untuk melayani pinjaman yang kecil jauh lebih besar dibandingkan dengan melayani pinjaman yang lebih besar, Pegadaian tetap menetapkan tarif sewa modal (tingkat bunga) yang lebih kecil pada pinjaman yang lebih kecil. Sedangkan dalam melaksanakan misi bisnisnya,

pegadaian dituntut untuk menjalankan prinsip-prinsip efisiensi perusahaan agar mampu menghasilkan keuntungan. Dari keuntungan tersebut diharapkan dapat membiayai misi sosialnya secara mandiri (*cross-subsidy*) dan sekaligus dapat memberikan kontribusi kepada penerimaan Negara, berupa penerimaan pajak dan non pajak (Dana Pembangunan Semesta, yaitu pembagian keuntungan yang menjadi bagian pemerintah). Disini tercermin bahwa Pegadaian sebagai jembatan bagi masyarakat yang lebih mampu untuk membantu lapisan masyarakat yang kurang mampu.

Namun, segmen-segmen yang menguntungkan dari misi bisnis Pegadaian, mulai diperebutkan oleh pelaku-pelaku jasa gadai diluar Pegadaian. Mereka saat ini cenderung mengambil segmen nasabah barang jaminan emas, yang merupakan andalan usaha dari bisnis Pegadaian. Kecenderungan ini berpotensi menimbulkan masalah bagi Pegadaian, karena pada saatnya misi bisnis Pegadaian akan terganggu bahkan dapat menurun, sehingga pada gilirannya akan mengurangi kemampuan Pegadaian di dalam mengemban misi sosialnya.

Dari gambaran diatas, dapat dipahami bahwa peran Pegadaian adalah sangat penting dalam membantu masyarakat yang membutuhkan dana mendesak. Apabila tidak ada Pegadaian, barangkali mereka akan menjual secara terpaksa barang-barang miliknya atau mencari pinjaman ke rentenir yang memberikan tingkat bunga yang tinggi.

Kenyataan yang ada saat ini, banyak pihak lain yang melakukan praktek gadai mirip dengan kegiatan usaha yang dilakukan oleh Pegadaian. Berdasarkan hasil observasi yang diperoleh dari beberapa daerah di Indonesia khususnya Jakarta, Makassar, Padang, Samarinda, Manado, Bandung, Semarang, dan Surabaya, telah banyak bahkan semakin berkembang usaha-Pegadaian diluar Pegadaian baik yang dilakukan oleh suatu lembaga maupun perorangan, seperti koperasi, Bank Perkreditan Rakyat/BPR, bank syariah, toko emas, dan perseorangan/rumah tangga. Kecenderungan Bank, khususnya BPR yang meminta agunan berupa barang yang tidak berkaitan langsung dengan objek



yang dibiayai, sehingga aspek kelayakan usaha yang seharusnya menjadi pokok pertimbangan dalam mengucurkan kredit/pembiayaan beralih menjadi aspek jaminan benda bergerak (mirip dengan usaha gadai). Disamping itu, juga terdapat permintaan dari swasta baik yang disampaikan secara tertulis maupun secara lisan kepada Kementerian Keuangan agar dapat diberikan kesempatan untuk melakukan usaha jasa gadai. Realitas tersebut menunjukkan bahwa Pergadaian diminati oleh masyarakat. Dengan demikian persaingan Pegadaian di tahun-tahun mendatang akan semakin ramai.

Perbedaan mendasar praktek gadai yang dilakukan oleh para pelaku diluar Pegadaian adalah mereka tidak memiliki aturan yang jelas. Disamping itu, di dalam melakukan kegiatan gadai umumnya mereka tidak didukung oleh juru taksir yang terdidik, tidak memiliki tempat penyimpanan barang jaminan gadai yang memenuhi standar, dan tidak melakukan lelang terhadap barang jaminan nasabah apabila nasabah tidak dapat melunasi kreditnya. Dengan tidak adanya juru taksir yang terdidik berpotensi menimbulkan kerugian baik kepada pelaku usaha sendiri maupun kepada masyarakat sebagai pengguna jasa gadai, seperti harga barang dinilai terlalu rendah dari harga pasar atau adanya barang jaminan palsu (seperti emas). Sedangkan dengan tidak adanya tempat penyimpanan barang yang memenuhi standar berpotensi terjadinya kerusakan/penurunan nilai atau kehilangan barang jaminan milik nasabah.

Dengan demikian, kegiatan jasa gadai yang dilakukan para pelaku diluar Pegadaian, bank dan lembaga keuangan lainnya berpotensi dapat merugikan masyarakat. Misalnya, dalam hal nasabah tidak melunasi kreditnya, menurut system gadai yang benar, lelang barang jaminan harus dilakukan karena merupakan hak nasabah/pelanggan, dan apabila hasil lelang melebihi nilai kewajiban nasabah (pokok pinjaman + sewa Modal) maka wajib dikembalikan kepada nasabah. Dengan adanya Undang-Undang Perlindungan Konsumen, masyarakat tidak lagi dapat diperlakukan sekehendak pelaku usaha, bahkan sedikitpun tidak boleh dirugikan. Sesuai dengan ketentuan undang-undang

tersebut, mereka dapat menuntut perusahaan atas segala bentuk kesalahan yang dapat dianggap merugikan atau tidak wajar.

Perkembangan jumlah kredit yang telah disalurkan Pegadaian sebagai satu-satunya Perusahaan Gadai resmi dan dimiliki oleh Pemerintah saat ini dapat dilihat dari jumlah Uang Pinjaman (omzet) yang disalurkan oleh Pegadaian. Jumlah Uang Pinjaman yang diberikan oleh Pegadaian dalam periode 2005-2010 rata-rata tumbuh sebesar 17,19% per tahun sebagaimana terlihat dalam Tabel I.

Tabel I  
Perkembangan Jumlah Uang Pinjaman (UP)  
Selama Tahun 2005 s.d 2010

(dalam jutaan rupiah)

Uraian	2005	2006	2007	2008	2009	2010	%Rata2Δ
UP Gol. A	462.216	375.981	318.535	235.629	150.392	115.776	-16.36%
UP Gol. B	2.428.887	2.539.599	2.498.075	2.335.897	2.387.068	2.448.206	1.07%
UP Gol. C	9.683.254	13.380.018	16.718.911	25.206.052	36.250.316	45.913.860	36.86%
UP Gol. D	552.078	998.887	1.455.537	2.831.585	4.699.905	6.334.961	64.38%
Jumlah	13.126.435	17.294.485	20.991.058	30.609.163	43.487.681	54.812.803	17.19%

Uang pinjaman yang diberikan kepada nasabah golongan A (besarnya pinjaman Rp 20.000 s/d Rp 150.000) cenderung mengalami penurunan sekitar 16.36%. Pada golongan B (besarnya pinjaman s/d Rp 500.000) jumlah pinjaman mengalami peningkatan meskipun hanya sekitar 1.07%. Untuk golongan C (besarnya pinjaman s/d Rp 20.000.000) rata-rata tumbuh 36,86% diikuti trend jumlah pinjaman yang naik tiap tahunnya. Untuk golongan D (besarnya pinjaman s/d Rp 200.000.000) cenderung mengalami peningkatan yang cukup signifikan yaitu sebesar 64.38%. Dari 4 (empat) golongan pinjaman tersebut, perkembangan pinjaman golongan C dan D menunjukkan perkembangan yang relative meningkat dari tahun ke tahun.

Dari jumlah uang pinjaman sebagaimana dalam tabel 1 tersebut diatas, masing-masing telah disalurkan kepada para petani, nelayan, industri kecil, pedagang, dan

lain-lain. Perkembangan jumlah nasabah menurut profesi dalam periode 2005-2010 rata-rata telah bertambah sebesar 5,49% pertahun sebagaimana terlihat pada tabel 2. Dalam periode tersebut, jumlah nasabah yang berprofesi sebagai petani rata-rata turun 3,67%, nelayan rata-rata turun 17,28%. Industri kecil rata-rata naik 37,15%, pedagang rata-rata turun 8,23%, dan profesi lain-lain rata-rata naik 9,76%. Jumlah nasabah pada tahun 2010 untuk petani sebanyak 1.482.777 orang, nelayan sebanyak 120.190 orang, industri kecil 1.266.709 orang, pedagang sebanyak 1.549.117 orang, dan profesi lain-lain sebanyak 17.035.052 orang atau seluruhnya sebanyak 21.453.845 orang.

**Tabel 2**  
**Perkembangan Jumlah Nasabah Menurut Profesi**  
**Selama Tahun 2005 s.d. Tahun 2010**

Uraian	2005	2006	2007	2008	2009	2010	(orang)
							% Rata2Δ
Petani	1.787.148	1.305.763	1.722.273	1.228.034	1.280.773	1.482.777	-3,67%
Nelayan	419.693	160.592	114.506	119.131	116.377	120.190	-17,28%
Industri Kecil	306.935	317.673	292.908	432.499	761.789	1.266.709	37,15%
Pedagang	3.465.192	1.398.268	1.538.817	1.363.130	1.861.209	1.549.117	-8,23%
Lain-lain	10.735.898	12.043.306	12.520.670	13.466.264	15.830.239	17.035.052	9,76%
Jumlah	16.714.866	15.225.602	16.189.174	16.609.058	19.745.647	21.453.845	5,49%

Sumber : Laporan Tahunan 2010 Perum Pegadaian (data diolah)

Dilihat dari Total Aset, Ekuitas, Laba Usaha dan Jumlah Jaringan pelayanan kantor (kantor cabang operasional), dalam periode 2005-2010 sebagaimana terlihat pada tabel 3 menunjukkan angka yang terus meningkat. Pada tahun 2010, total aset pegadaian sebesar Rp 20.283.042 juta, jumlah ekuitas (modal sendiri, PMP, dan Saldo laba) sebesar Rp 3.296.202 juta. Jumlah ekuitas terus meningkat disebabkan adanya peningkatan terus menerus pada laba.

**Tabel 3**  
**Total Aset, Ekuitas, Laba Usaha, dan Jumlah Kantor Cabang**  
**Selama Tahun 2005 s.d 2010**

Data/Keterangan	(dalam jutaan rupiah)					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total aktiva	4.833.341	6.023.601	7.377.240	10.772.086	15.859.464	20.283.042
Kewajiban lancar	2.628.131	3.144.897	3.647.954	6.565.285	9.842.086	13.845.159
Kewajiban Jangka Panjang	1.284.108	1.747.122	2.249.556	2.262.802	3.477.919	3.141.680
Ekuitas	867.101	1.131.581	1.491.804	1.943.999	2.539.458	3.296.202
Modal Awal	205.000	205.000	205.000	205.000	205.000	205.000

PMP	46.252	46.252	46.252	46.252	46.252	46.252
Saldo Laba	<b>615.849</b>	<b>880.329</b>	<b>1.240.552</b>	<b>1.692.747</b>	<b>2.288.206</b>	<b>3.044.950</b>
<b>Pendapatan Usaha</b>	<b>1.410.867</b>	<b>1.939.786</b>	<b>2.253.453</b>	<b>2.930.594</b>	<b>4.019.023</b>	<b>5.378.292</b>
<b>Beban Usaha</b>	<b>1.098.305</b>	<b>1.456.333</b>	<b>1.595.735</b>	<b>2.045.977</b>	<b>2.949.348</b>	<b>3.827.785</b>
<b>Laba Usaha (Rp Juta)</b>	<b>312.563</b>	<b>483.453</b>	<b>657.718</b>	<b>884.618</b>	<b>1.069.674</b>	<b>1.550.507</b>
<b>Kantor Cabang (Unit)</b>	<b>840</b>	<b>869</b>	<b>1010</b>	<b>2089</b>	<b>3.297</b>	<b>4.920</b>

Sumber : Laporan Tahunan 2010 Perum Pegadaian (data diolah)

Perum Pegadaian, dalam rangka memperluas jangkauan pelayanan kepada masyarakat melalui pembukaan kantor-kantor cabang di lokasi yang membutuhkan dan memenuhi kelayakan usaha serta mengupayakan pengembangan layanan produk-produk baru sesuai kebutuhan masyarakat dan pergerakan usaha para rentenir dan pelepas uang gelap. Keberadaan/lokasi kantor daerah maupun kantor cabang berpengaruh kuat dalam perolehan surplus maupun defisit usaha. Dari 13 Kantor Wilayah dan Kantor Pusat membawahi 2089 kantor cabang di seluruh Indonesia (terdiri dari 1956 kantor cabang pegadaian konvensional dan 133 kantor cabang pegadaian syariah) <sup>6</sup>.

Berdasarkan Perilaku/budaya nasabah secara nasional diketahui bahwa satu orang nasabah dalam satu tahun berjalan melakukan transaksi jasa gadai lebih dari satu kali (seperti gadai ulang) karena jangka waktu pinjaman yang diberikan oleh Pegadaian selama 4 Bulan (masing-masing produk ada jangka waktunya). Apabila diasumsikan satu orang nasabah meminjam kepada Pegadaian tiga kali dalam satu tahun, maka secara riil jumlah penduduk yang baru dapat dilayani oleh 2089 kantor cabang Pegadaian adalah sekitar sepertiga dari 16,609,058 nasabah atau sekitar 5.536.353 orang. Dengan demikian, rata-rata satu kantor cabang melayani sekitar 2.650 orang ( $5.536.353 : 2.089$ ). Sedangkan jumlah penduduk Indonesia saat ini sekitar 236,4 juta orang (tahun 2008), maka pelayanan baru dapat diberikan oleh Pegadaian tersebut hanya meliputi bagian yang masih sangat kecil dari pangsa Pegadaian yang ada.

Sementara itu, perkembangan produk-produk berbasis Syariah yang dilakukan oleh lembaga keuangan semakin meningkat di Indonesia, tidak terkecuali Pegadaian yang pada tahun 2003 mulai menyalurkan Uang Pinjaman berbasis Syariah. Jumlah Uang Pinjaman Syariah yang diberikan oleh Pegadaian dalam periode 2005-2010 telah

<sup>6</sup> Data Perum Pegadaian Tahun 2008

tumbuh sebesar 70,98% sebagaimana pada Tabel 4. Realisasi jumlah Uang Pinjaman Syariah tersebut dalam tahun 2010 mencapai sebesar Rp 4.473.136.000.000 (Empat triliun Empat ratus tujuh puluh tiga milyar seratus tiga puluh enam juta rupiah).

Tabel 4  
Perkembangan Uang Pinjaman/Omzet Usaha Syariah  
Selama tahun 2005 s.d. Tahun 2010

(dalam jutaan rupiah)

Uraian	Tahun						Rata-rata Pertumbuhan
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
UP Syariah	308.709	591.087	964.056	1.613.520	2.689.540	4.473.136	70.98%

Sumber : Laporan Tahunan 2010 Perum Pegadaian (data diolah)

Sampai dengan Desember 2008, jumlah kantor cabang Pegadaian Syariah sebanyak 133 kantor. Potensi pasar jasa gadai Syariah sangat besar apabila dikaitkan dengan fakta bahwa 80% masyarakat Indonesia merupakan pemeluk agama Islam yang dilarang melakukan praktek riba (bertransaksi dengan mengutip bunga).

Dalam perkembangannya, Usaha Pegadaian yang dilakukan oleh Perum Pegadaian belum dapat memberikan pelayanan secara maksimal kepada masyarakat. Hal ini disebabkan karena terbatasnya permodalan dan dukungan dari pemerintah. Sementara itu, usaha Pegadaian yang dilakukan lembaga maupun perorangan di luar Pegadaian tersebut berpotensi menimbulkan masalah. Hal ini disebabkan karena belum adanya undang-undang yang mengatur secara khusus Pegadaian, yang mengatur kegiatan Pegadaian baik yang dilakukan oleh Pegadaian maupun swasta.

Pada tahun 2008, Perum Pegadaian telah memiliki 758 cabang dan didukung oleh 1.331 unit pelayanan cabang (UPC) yang tersebar di seluruh Indonesia dan telah mampu menyalurkan pinjaman kepada sejumlah 16.609.058 nasabah konvensional atau sebesar Rp 32,153 triliun. Jumlah tersebut meningkat sekitar 48,3% bila dibandingkan dengan pencapaian omset pada tahun 2007 yang mencapai Rp 22,77 triliun. Dari kegiatan tahun 2008 tersebut, Perum Pegadaian memperoleh pendapatan usaha sebesar Rp 2,931 triliun. Dengan beban biaya usaha sebesar Rp 2,045 triliun, laba bersih setelah pajak tahun 2008 sebesar Rp 628,4 miliar atau meingkat sekitar 24,15% dari tahun 2007.

Selanjutnya, apabila dilihat perkembangan dari tahun 2002-2008 jumlah uang pinjaman yang disalurkan kepada masyarakat juga meningkat dari Rp 7.803 triliun di tahun 2002 menjadi Rp 30,609 triliun di tahun 2008 atau meningkat rata-rata 26,09%. Peningkatan yang cukup tajam ini disebabkan semakin banyaknya masyarakat yang memanfaatkan jasa Pegadaian seiring dengan pembenahan internal perusahaan yang dilaksanakan secara terus menerus dalam rangka meningkatkan pelayanan.

Saat ini dengan kondisi hanya ada satu Perusahaan Gadai resmi yaitu Perum Pegadaian, diasumsikan jumlah uang pinjaman yang disalurkan kepada masyarakat akan meningkat sebesar 30%. Dengan rencana dibukanya usaha gadai menjadi industri pergadaian yaitu diperbolehkannya masyarakat untuk berpartisipasi dalam kegiatan usaha gadai swasta sebagaimana dimaksud dalam materi RUU Pergadaian nantinya, maka jumlah yang akan disalurkan kepada masyarakat diasumsikan akan meningkat sebesar 40% per tahun.

Apabila industri pegadaian berkembang seiring dengan penyebaran lokasi kantornya yang proporsional, diharapkan akan memberikan dampak yang positif, seperti :

- a. menurunkan sewa modal (*pricing*) dengan dihilangkannya monopoli usaha gadai.
- b. dapat menumbuhkan kegiatan Pergadaian secara sehat sekaligus dapat mendorong kompetisi dan efisiensi.
- c. dapat membuka lapangan kerja yang cukup besar.
- d. semakin memberikan variasi alternative pembiayaan baru bagi anggota masyarakat diluar bank, kopearasi, perusahaan pembiayaan, modal ventura dan lain-lain.
- e. dapat mendorong kegiatan pembiayaan bagi usaha kecil yang menjangkau seluruh wilayah Indonesia sampai ke pedesaan, mengingat pembiayaan yang diberikan oleh Pegadaian umumnya untuk sektor informal yang tidak memiliki akses ke perbankan dan lembaga keuangan lainnya.
- f. Memanfaatkan potensi pasar yang masih besar dan belum sepenuhnya terjangkau oleh Perum Pegadaian.

- g. Dapat mendorong tumbuhnya inovasi produk dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat dengan menciptakan suatu persaingan yang sehat pada jasa gadai.

Dengan adanya suatu peraturan perundangan yang jelas, maka akan memberikan kepastian hukum bagi para pelaku Pergadaian dan masyarakat pengguna jasa Pergadaian. Selain itu, dengan dibukanya industri Pergadaian maka diperlukan pengawasan dan pembinaan terhadap industri gadai antara lain berupa mekanisme pelaporan, monitoring, dan juga pemeriksaan yang dilakukan secara berkesinambungan oleh otoritas pengawas. Dengan demikian industri gadai akan semakin berkembang, baik dari sisi internal maupun kemanfaatannya bagi masyarakat pengguna jasa gadai.

Pada masa pendudukan Jepang hingga akhirnya Indonesia merdeka metode praktek Pergadaian tetap sama. Tidak ada perubahan metode pelaksanaan *cultuur stelsel* terhadap Pergadaian, yang berbeda hanya bentuk perusahaan Pergadaian dan aturan-aturan teknis pelaksanaan dari Pergadaian.

Sejalan dengan komitmen pemerintah untuk mengembangkan lembaga keuangan termasuk Pergadaian dan dikaitkan dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 perlu kembali industri Pergadaian yang memungkinkan anggota masyarakat untuk menjadi pelaku usaha jasa gadai. Sudah tentu metode *cultuur stelsel* dalam Pergadaian akan ditinggalkan. Pertanyaan mendasar kemudian adalah metode apa tepat yang akan digunakan untuk Pergadaian ini? Padahal sejarah menunjukkan memberikan kebebasan kepada masyarakat justru menimbulkan banyak penyelewengan. Hal lain yang perlu diingat juga bahwa sampai saat ini kita belum dapat menghilangkan praktek rentenir.

Pergadaian sangat bermanfaat bagi masyarakat. Keunggulan-keunggulan Pergadaian apabila dibandingkan dengan perbankan adalah sebagai berikut:

1. Persyaratan ringan dan mudah. Untuk menikmati Pergadaian nasabah tidak dipersulit dengan banyak persyaratan. Membawa barang yang akan digadaikan,

mengisi formulir, menunjukkan KTP asli dan fotokopinya, dan uang dapat langsung diperoleh.

2. Penaksiran barang yang profesional, artinya penaksir barang yang disaat ini digunakan adalah penaksir-penaksir barang yang memang telah memiliki pendidikan dan pelatihan untuk keperluan penaksiran.
3. Penitipan barang yang aman dan terpercaya. Barang yang digadaikan di Pergadaian tentu saja Benda bergerak dan barang yang dititipkan di simpan dalam ruang penyimpanan yang memadai. Namun demikian karena kendala tempat penyimpanan tidak semua jenis barang dapat diterima oleh Pergadaian.
4. Prosedur yang sederhana dan singkat. Prosedur pada Pergadaian lebih sederhana apabila dibandingkan dengan Bank. Pada Pergadaian nasabah tidak perlu membuat rekening seperti di Perbankan hanya menunjukkan Kartu tanda Indentitas resmi, misalkan Kartu Tanda Penduduk, sementara untuk menjadi nasabah perbankan harus membuat rekening dan dilakukan verifikasi yang lebih rumit. Suatu saat uang dibutuhkan, saat itu juga uang dapat diperoleh.

Disamping kelebihan-kelebihan di atas, Pergadaian juga memiliki kelemahan-kelemahan, yaitu:

1. Sewa modal Pegadaian relatif lebih tinggi dari tingkat suku bunga perbankan;
2. Harus ada jaminan berupa barang bergerak yang mempunyai nilai;
3. Barang bergerak yang digadaikan harus diserahkan ke Pegadaian, sehingga barang tersebut tidak dapat dimanfaatkan selama digadaikan; dan Jumlah kredit gadai yang dapat diberikan masih terbatas.

#### **D. KAJIAN TERHADAP IMPLIKASI PENERAPAN SISTEM YANG BARU DIATUR DALAM UNDANG-UNDANG TERHADAP ASPEK KEHIDUPAN MASYARAKAT DAN DAMPAKNYA TERHADAP ASPEK BEBAN KEUANGAN NEGARA**

Sebagaimana diutarakan pada point di atas, bahwa semangat yang ingin dicapai dalam Rancangan Undang-Undang ini adalah bagaimana industri jasa Pergadaian dapat didorong lebih maju lagi sehingga masyarakat lebih mendapatkan manfaat yang lebih besar. Salah satu caranya adalah dengan membuka peluang pada masyarakat untuk



membuka usaha jasa Pergadaian dan saat ini disisi lain tentu memberikan rambu-rambu norma bagaimana usaha jasa Pergadaian ini dilakukan sehingga tidak menimbulkan kerugian pada masyarakat.

Implikasi norma-norma baru yang akan dirumuskan tentu bernilai positif bagi perkembangan usaha jasa Pergadaian sendiri. Dengan diikuti sertakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam usaha jasa Pergadaian dana modal industri Pergadaian sendiri akan bertambah dengan demikian nantinya proyeksi jumlah uang pinjaman yang disalurkan pada masyarakat akan mengalami peningkatan. Dengan demikian tidak merugikan atau membebani Negara dari sisi keuangan Negara. Negara justru mendapatkan manfaat yang besar dari pelaksanaan ini di kemudian hari.

Disamping itu, dibukanya peluang pada masyarakat untuk melakukan usaha jasa Pergadaian dapat juga menyimbangkan penyebaran lokasi Pergadaian itu sendiri. Diharapkan dengan tersebarnya kantor-kantor Pergadaian secara proporsional di seluruh wilayah Indonesia dapat mengurangi praktek-praktek rentenir yang sangat merugikan masyarakat. Hal tersebut juga diharapkan akan memberikan dampak yang positif, seperti :

- a. menurunkan sewa modal (pricing) dengan dihilangkannya monopoli usaha gadai.
- b. dapat menumbuhkan kegiatan Pergadaian secara sehat sekaligus dapat mendorong kompetisi dan efisiensi.
- c. dapat membuka lapangan kerja yang cukup besar.
- d. semakin memberikan variasi alternatif pembiayaan baru bagi anggota masyarakat diluar bank, koperasi, perusahaan pembiayaan, modal ventura dan lain-lain.
- e. dapat mendorong kegiatan pembiayaan bagi usaha kecil yang menjangkau seluruh wilayah Indonesia sampai ke pedesaan, mengingat pembiayaan yang diberikan oleh Pergadaian umumnya untuk sektor informal yang tidak memiliki akses ke perbankan dan lembaga keuangan lainnya.
- f. Memanfaatkan potensi pasar yang masih besar dan belum sepenuhnya terjangkau oleh Perum Pegadaian.
- g. Dapat mendorong tumbuhnya inovasi produk dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat dengan menciptakan suatu persaingan yang sehat pada jasa gadai.

Belajar dari sejarah bagaimana perubahan metode penyelenggaraan Pergadaian tentu kedepan perlu adanya suatu peraturan perundangan yang jelas, untuk memberikan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan bagi para pelaku Pegadaian dan masyarakat pengguna jasa Pegadaian.

Masalah yang timbul pada penerapan metode-metode tersebut adalah kurangnya mekanisme pengawasan dan pembinaan terhadap industri gadai. Norma hukum yang akan dibuat nanti tentunya akan memperbaiki hal tersebut, antara lain berupa mekanisme pelaporan, monitoring, dan juga pemeriksaan yang dilakukan secara berkesinambungan oleh otoritas pengawas. Dengan demikian industri gadai akan semakin berkembang, baik dari sisi internal maupun kemanfaatannya bagi masyarakat pengguna jasa gadai.

Terbukanya kesempatan masyarakat untuk melakukan usaha Pergadaian tentu akan menimbulkan kompleksitas masalah yang timbul dikemudian hari. Pengaturan secara khusus mengenai industri usaha jasa pergadaian jelas diperlukan. Pengaturan tersebut antara lain peraturan pendiriannya, kegiatan usaha dan larangan, perizinan, bentuk hukum, kepemilikan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan, pembinaan dan pengawasan, lelang, dan sebagainya.

## BAB III

### EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

#### A. KAJIAN TERHADAP HUKUM POSITIF DAN FATWA DSN

Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Pergadaian ini telah dilakukan pengkajian terhadap Undang-Undang yang terkait seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Pandhuis Reglement* Staatblad tahun 1928 No.64, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Koperasi, Undang-Undang tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Undang-undang tentang lelang (*vendu reglement*), Undang-Undang tentang Jaminan Fidusia, Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang tentang Tindak Pidana Pencucian uang dan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, kajian dilakukan pula terhadap Fatwa Dewan Syariah Nasional Nomor: 25/DSN-MUI/III/2002 tentang Rahn dan Fatwa Dewan Syariah Nasional Nomor: 68/DSN-MUI/III/2002 tentang Rahn Tasjily.

#### 1. UUD 1945

Sebagaimana diketahui bahwa dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 menetapkan bahwa "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip keadilan, kebersamaan, efisiensi, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional".

Demokrasi ekonomi berarti produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua dibawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-perorangan. Karena itu perekonomian nasional perlu disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Asas kekeluargaan yang dimaksud dimaknai bahwa seluruh anggota keluarga bangsa dengan segenap potensi ekonominya harus dapat berkembang dan ikut serta dalam sistem perekonomian nasional, semua orang berhak mendapatkan

pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dan kesempatan untuk maju dan berkembang sesuai dengan potensi yang dimilikinya.

Demokrasi dalam bidang ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif, dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar.

Dalam demokrasi ekonomi harus dihindari adanya persaingan tidak sehat serta pemusatan kekuatan ekonomi pada suatu kelompok dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat. Oleh karena itu, sistem etatisme/komando dimana negara beserta aparatur ekonomi negara bersifat dominan serta mendesak dan mematikan potensi dan daya kreasi unit-unit ekonomi swasta harus dihindari.

Inti demokrasi ekonomi adalah adanya kebersamaan atau kerja sama antara pelaku ekonomi. Kerjasama ini tidak dapat berjalan dengan baik apabila tidak ada rasa saling hormat menghormati antara pelaku ekonomi. Berdasarkan UUD 1945, pelaku ekonomi di Indonesia terdiri dari badan usaha milik negara (BUMN), badan usaha milik swasta (BUMS), dan Koperasi. Antara tiga pelaku ekonomi tersebut harus ada kerja sama dalam mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kerja sama antar pelaku ekonomi merupakan pencerminan adanya sikap hormat menghormati antara ketiga pelaku ekonomi tersebut.

## **2. KUH Perdata**

Dalam KUH-Perdata dirumuskan pengertian mengenai gadai, yaitu " suatu hak yang diperoleh seorang berpiutang atas suatu barang bergerak, yang diserahkan kepadanya oleh seorang berhutang atau oleh orang lain atas namanya, dan yang memberikan kekuasaan kepada kreditur untuk mengambil pelunasan dari barang tersebut secara didahulukan daripada orang-orang berpiutang lainnya, dengan kekecualian biaya untuk melelang barang tersebut dan biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkannya setelah barang itu digadaikan, biaya-biaya mana harus didahulukan (Pasal 1150)".

Dari definisi tersebut dapat dikatakan bahwa gadai merupakan perjanjian riil, yaitu perjanjian yang disamping kata sepakat diperlukan suatu perbuatan nyata (dalam hal ini penyerahan kekuasaan atas barang gadai). Penyerahan itu dilakukan oleh debitor pemberi gadai dan ditujukan kepada kreditor penerima gadai. Namun demikian sesuai dengan Pasal 1152 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata penyerahan itu boleh ditujukan kepada pihak ketiga asalkan disetujui bersama antara debitor dan kreditor. Penguasaan barang gadai harus mutlak beralih dari pemberi gadai, karena Pasal 1152 ayat (2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata secara tegas melarang penguasaan barang gadai oleh debitor atau pemberi gadai. Jika hal ini dilanggar maka gadai tersebut akan batal.

Untuk sahnya gadai, pemberi gadai harus seorang yang berwenang menguasai. Akan tetapi menurut Pasal 1152 ayat (4) KUH-Perdata "Hal tidak berkuasanya si pemberi gadai untuk bertindak bebas dengan barang gadai, tidaklah dapat dipertanggungjawabkan kepada si berpiutang yang telah menerima barang tersebut dalam gadai dengan tidak mengurangi hak si yang kehilangan atau kecurian barang itu, untuk menuntutnya kembali". Dari ketentuan ini dapat disimpulkan apabila pemegang gadai beritikad baik, pemegang gadai dilindungi terhadap pemberi gadai yang tidak berwenang menguasai barang gadai. Ukuran dari itikad baik disini adalah bahwa pemegang gadai menduga bahwa pemberi gadai adalah pemilik sebenarnya dan hak pemberi gadai itu tidak disangsikan. Juga jika pemegang gadai menerima barang gadai dari seorang pembeli yang membeli benda tadi dengan syarat batal. Jika perjanjian jual beli atas benda itu dibatalkan, maka pemegang gadai diperlindungi terhadap pemilik asal, sehingga dalam hal ini "*zakelijke werking*" dari kebatalan itu tidak berlaku terhadap pemegang gadai. Jika pemegang gadai beritikad jahat, atau benda gadai adalah benda yang hilang dan atau benda yang dicuri oleh pemberi gadai, maka yang diperlindungi adalah pemilik yang sebenarnya. Perlindungan terhadap pemilik yang sebenarnya ini berlangsung selama tiga tahun (Pasal 1977 KUH-Perdata).

Hak-hak pemegang gadai diantaranya adalah berhak untuk menahan barang gadai sampai saat utang dilunasi. Jika tidak dilunasi sesuai dengan Pasal 1155 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, pemegang gadai berhak mengambil pelunasan dari

hasil penjualan barang gadai. Pemegang gadai juga berhak untuk meminta ganti rugi biaya-biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkan barang gadai (Pasal 1157 ayat (2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata).

Sedangkan kewajibannya adalah pemegang gadai bertanggung jawab atas hilangnya, atau kemunduran harga barang gadai akibat kelalaiannya (Pasal 1157 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata). Pemegang gadai juga harus memberitahu pemberi gadai jika hendak menjual barang gadai (Pasal 1156 ayat (2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata). Selanjutnya, harus memberikan perhitungan tentang pendapatan dari penjualan gadai. Jika ada kelebihan dari pelunasan utang maka kelebihan tersebut harus dikembalikan kepada debitor. Jika utangnya sudah dilunasi, maka barang tersebut harus dikembalikan (Pasal 1159 ayat (1) Kitab Undang-Undang Perdata). Pengertian lunas adalah meliputi utang pokok, bunga dan biaya untuk menyelamatkan barang gadainya.

### **3. Peraturan Perundang-undangan tentang Pegadaian**

Selama ini, sebagai Aturan Dasar Pegadaian (*Pandhuis Reglement*) mula-mula ditetapkan pada tahun 1905 dengan Stbl. tahun 1905 No.490 yang kemudian diubah dengan Stbl. tahun 1928 No.81, Jo No.82 dan Stbl. tahun 1935 No.596. *Pandhuis Reglement* tersebut mula-mula ditetapkan dengan *Ordonantie*, yang kemudian dengan Stbl. tahun 1928 No.64 diubah penetapannya dalam bentuk *regerings verordening*. Peraturan ini mengatur tentang Pegadaian Negeri.

Selanjutnya, untuk meningkatkan peran dan efektivitasnya, Pegadaian ditetapkan sebagai suatu jawatan yaitu suatu lembaga resmi yang merupakan bagian dari birokrasi pemerintahan. Ketetapan Pegadaian sebagai lembaga resmi jawatan ini tertuang dalam *Staatblad tahun 1930 No. 266*.

Dengan adanya perubahan status hukum dari Perjan menjadi Perum, terdapat beberapa keuntungan bagi perusahaan, antara lain:

1. Memberi keleluasaan bagi Direksi mengelola dan menetapkan kebijaksanaan perusahaan tanpa melibatkan birokrasi pemerintahan seperti

pengangkatan pegawai, penunjukan untuk suatu jabatan, pemberhentian pegawai, pengembangan usaha (pembukaan kantor cabang), penentuan plafon kredit dan tarif sewa modal;

2. Memungkinkan pencarian sendiri sumber pembiayaan dalam bentuk kredit bank, surat hutang jangka menengah atau Medium Term Notes (MTN), obligasi, tanpa perlu jaminan pemerintah, melainkan atas dasar kelayakan usaha, cash flow dan aset yang dimiliki.

Dalam Peraturan Pemerintah No.103 Tahun 2000 tentang Perum Pegadaian ditegaskan bahwa Pegadaian adalah satu-satunya badan usaha yang menyelenggarakan kegiatan Pergadaian. Selanjutnya, tujuan Pegadaian kembali dipertegas, yaitu:

1. Turut meningkatkan kesejahteraan masyarakat, terutama golongan menengah ke bawah, melalui penyediaan dana atas dasar hukum gadai, dan penyediaan jasa di bidang keuangan lainnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Menghindari masyarakat dari gadai gelap, praktek riba dan pinjaman tidak wajar lainnya.

#### **4. Undang-Undang Lelang**

Undang-Undang Lelang (Vendu reglement Ordonantie 28 Pebruari 1908 Staatsblad 1908:189 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Staatsblad 1941:3) mengatur tentang "penjualan dimuka umum" yaitu pelelangan dan penjualan barang yang diadakan dimuka umum dengan penawaran harga yang makin meningkat, dengan persetujuan harga yang makin meningkat atau dengan pendaftaran harga, atau dimana orang-orang yang diundang atau sebelumnya sudah diberikan kepada orang-orang yang berlelang atau membeli untuk menawar harga, menyetujui harga atau mendaftarkan yang tidak boleh diadakan kecuali didepan juru lelang. Namun demikian dalam Pasal 49 Undang-Undang Lelang ini disebutkan penarikan penjualan oleh rumah-rumah gadai negeri dari kantor urusan lelang.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam Undang-Undang Lelang ini antara lain sebagai berikut:

1. Penjualan di muka umum tidak boleh diadakan kecuali di depan juru lelang.
2. Lelang yang diadakan oleh orang yang dikuasakan oleh juru lelang dianggap dilakukan oleh juru lelang sendiri.
3. Setiap penjualan melalui lelang dikenakan pajak lelang yang terdiri dari bea lelang penjual dan bea lelang pembeli.
4. Adanya penarikan penjualan oleh rumah-rumah gadai negeri (Perum Pegadaian) dari urusan kantor lelang.

## **5. Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen**

Berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, diatur antara lain:

1. Pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Kewajiban pelaku usaha adalah:
  - a. beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
  - b. memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;
  - c. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
  - d. Pelaku usaha dilarang membeda-bedakan konsumen dalam memberikan pelayanan;
  - e. Pelaku usaha dilarang membeda-bedakan mutu pelayanan kepada konsumen;



3. Hak pelaku usaha adalah hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan.
4. Kewajiban Konsumen adalah:
  - a. membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
  - b. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
  - c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati.
5. Hak Konsumen adalah hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

## **6. Undang-Undang Anti Monopoli**

Dengan diundangkannya Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar secara wajar. Setiap orang yang berusaha di Indonesia harus berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar, sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu. Pelaku usaha dilarang melakukan kecurangan dalam menetapkan biaya produksi dan biaya lainnya yang menjadi bagian dari komponen harga barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.

## **7. Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas**

Pengaturan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Pergadaian, bentuk badan hukum yang diperbolehkan untuk mendirikan Perusahaan Gadai adalah Perseroan Terbatas, Perusahaan Umum (Perum) atau Koperasi. Berdasarkan Undang-Undang RI No.40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Pasal 1 yang dimaksud dengan Perseroan Terbatas adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya.

## **8. Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 Koperasi**

Dalam Undang-Undang Koperasi Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, Pasal 1 menegaskan Koperasi adalah badan usaha yang beranggotakan orang-seorang atau badan hukum Koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip Koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasar atas asas kekeluargaan. Adapun salah satu fungsinya adalah berusaha untuk mewujudkan dan mengembangkan perekonomian nasional yang merupakan usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan dan demokrasi ekonomi.

Selanjutnya dalam Pasal 43 ayat (2) Undang-undang tentang Perkoperasian disebutkan "kelebihan kemampuan pelayanan Koperasi dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang bukan anggota Koperasi". Yang dimaksud dengan kelebihan kemampuan usaha Koperasi adalah kelebihan kapasitas dana dan daya yang dimiliki oleh Koperasi untuk melayani anggotanya. Kelebihan kapasitas tersebut oleh Koperasi dapat dimanfaatkan untuk berusaha dengan bukan anggotanya untuk tujuan mengoptimalkan skala ekonomi dalam arti memperbesar volume usaha dan menekan biaya per unit yang memberikan manfaat sebesar-besarnya kepada anggotanya serta untuk memasyarakatkan Koperasi. Dengan demikian, maka bentuk badan hukum Perseroan Terbatas dan Koperasi dapat menjadi alternatif bentuk badan hukum Perusahaan Gadai.

## 9. Undang-Undang Tentang Jaminan Fidusia

Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Pergadaian diatur mengenai kegiatan Pegadaian yaitu melakukan kegiatan usaha menyalurkan uang pinjaman dengan menerima barang bergerak yang diikat dengan jaminan gadai. Selanjutnya, dalam hal barang bergerak tersebut diperlukan untuk mendukung kegiatan usaha nasabah, maka barang bergerak tersebut diikat dengan jaminan fidusia.

Selama ini, selain melakukan kegiatan usaha pokok yaitu memberikan pinjaman dengan hukum gadai Pegadaian juga melakukan kegiatan dengan jaminan hukum fidusia. Sebagai data pendukung, dapat dilihat dari perkembangan kegiatan usaha Pegadaian sebagai berikut:

**Tabel 5**  
Omzet Pegadaian Tahun 2005 s.d Tahun 2010  
(dalam jutaan rupiah)

Uraian	Tahun						% rata-rata
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Kredit Gadai	13.126.435	17.294.485	20.991.058	30.609.164	43.487.684	54.812.803	17.19%
Syariah (Rahn)	308.709	591.087	964.056	1.613.520	2.689.540	4.473.136	70.98%
KTJG	3.474	1.962	1.149	498	645	463	-28.06%
Gadai Efek			160.595	610.648	200.626	62.817	48.14%
Mulia					47.545	176.497	271.00%
Total Gadai	13.438.618	17.887.534	22.116.858	32.893.830	46.426.040	59.525.718	34.96%
Fidusia							
Kreasi dan Krasida	1.376.697	938.758	1.088.595	1.482.881	1.359.745	2.019.745	12.11%
Arrum (Rahn Tasjily)				8.044	45.453	92.210	283.95%
Krista			4.613	65.193	398.623	480.445	614.99%
Kremada			125	55			-56,00%
Kresna	23.389	42.534	88.061	76.573	131.666	148.707	52.14%
Total Fidusia	1.400.086	981.292	1.181.394	1.632.746	1.935.487	2.741.107	17.83%
Jumlah	14.838.704	18.868.826	23.298.252	34.466.576	48.360.927	62.266.825	33.52%

Sumber: Laporan Tahunan 2010 Perum Pegadaian (data diolah)

Jaminan Fidusia adalah hak jaminan atas benda bergerak baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud dan benda tidak bergerak khususnya bangunan yang tidak dapat dibebani hak tanggungan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan yang tetap berada dalam penguasaan Pemberi Fidusia, sebagai agunan bagi pelunasan utang tertentu, yang memberikan

kedudukan yang diutamakan kepada Penerima Fidusia terhadap kreditor lainnya (Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia).

Dari definisi yang diberikan tersebut jelas bagi kita bahwa Fidusia dibedakan dari Jaminan Fidusia, dimana Fidusia merupakan suatu proses pengalihan hak kepemilikan dan Jaminan Fidusia adalah jaminan yang diberikan dalam bentuk Fidusia. Dalam hal ini, berarti Undang-Undang Jaminan Fidusia secara tegas menyatakan Jaminan Fidusia adalah agunan atas kebendaan atau jaminan kebendaan yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada Penerima Fidusia, yaitu hak yang didahulukan terhadap kreditor lainnya. Hak ini tidak hapus karena adanya kepailitan dan atau likuidasi Pemberi Fidusia (Pasal 27 ayat (3) Undang-Undang Jaminan Fidusia).

Sebagaimana telah disampaikan di atas, bahwa pemberian kegiatan usaha dari Perusahaan Gadai dalam hal barang bergerak diperlukan untuk mendukung kegiatan usaha nasabah, maka barang bergerak tersebut diikat dengan jaminan fidusia. Hal ini guna menampung perkembangan kegiatan usaha yang dilakukan oleh Perum Pegadaian saat ini, salah satu kegiatan usahanya adalah memberikan uang pinjaman dengan jaminan fidusia.

Dengan diperkenalkannya Perusahaan Gadai memberikan uang pinjaman dengan jaminan fidusia, maka apabila nasabah cidera janji eksekusi terhadap barang yang menjadi objek jaminan fidusia dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang jaminan fidusia.

Pasal 29 Undang-Undang Jaminan Fidusia menyatakan bahwa apabila debitor atau Pemberi Fidusia cidera janji, eksekusi terhadap benda yang menjadi objek Jaminan Fidusia dapat dilakukan dengan cara:

- a. Pelaksanaan titel eksekutorial oleh Penerima Fidusia apabila debitor tidak dapat memenuhi kewajibannya;
- b. Penjualan benda yang menjadi objek Jaminan Fidusia atas kekuasaan Penerima Fidusia sendiri melalui pelelangan umum serta mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan;

- c. Penjualan di bawah tangan yang dilakukan berdasarkan kesepakatan Pemberi dan Penerima Fidusia jika dengan cara demikian dapat diperoleh harga tertinggi yang menguntungkan para pihak

Jadi pada prinsipnya adalah penjualan benda yang menjadi objek Jaminan Fidusia harus melalui pelelangan umum, karena dengan cara ini diharapkan dapat diperoleh harga yang paling tinggi. Namun demikian dalam hal penjualan melalui pelelangan umum diperkirakan tidak akan menghasilkan harga tertinggi yang menguntungkan baik bagi Pemberi Fidusia maupun Penerima Fidusia, maka dimungkinkan penjualan di bawah tangan asalkan hal tersebut disepakati oleh Pemberi Fidusia dan Penerima Fidusia dan syarat jangka waktu pelaksanaan penjualan tersebut dipenuhi.

Dalam hal uang pinjaman dengan jaminan Fidusia tidak dilunasi pada tanggal jatuh tempo, maka barang jaminan yang diserahkan kepada Perusahaan Gadai dijual dengan cara lelang.

#### **10. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara**

Pegadaian adalah Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk Perusahaan Umum yang seluruh modalnya tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah :

- a) memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
- b) mengejar keuntungan;
- c) menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- d) menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
- e) turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan

ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.

Untuk mencapai maksud dan tujuan pendirian Perusahaan Umum Pegadaian, Perusahaan menyelenggarakan usaha penyaluran uang pinjaman atas dasar hukum gadai, penyaluran uang pinjaman berdasarkan fidusia, pelayanan jasa titipan, pelayanan jasa sertifikasi logam mulia dan batu adi, unit toko emas dan industri perhiasan emas serta usaha-usaha lainnya yang dapat menunjang tercapainya maksud dan tujuan Perusahaan.

Perum Pegadaian dalam melakukan kegiatan usahanya tidak boleh bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Anggaran Dasar yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 103 tahun 2000 dan ketentuan Peraturan Perundang-undangan lain yang terkait dengan hukum gadai.

#### **11. Undang-Undang Nomor 25 tahun 2003 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang**

Pencucian Uang adalah perbuatan menempatkan, mentransfer, membayarkan, membelanjakan, menghibahkan, menyumbang-kan, menitipkan, membawa ke luar negeri, menukarkan, atau perbuatan lainnya atas Harta Kekayaan yang diketahuinya atau patut diduga merupakan hasil tindak pidana dengan maksud untuk menyembunyikan, atau menyamarkan asal usul Harta Kekayaan sehingga seolah-olah menjadi Harta Kekayaan yang sah.

Penyedia Jasa Keuangan adalah setiap orang yang menyediakan jasa di bidang keuangan atau jasa lainnya yang terkait dengan keuangan termasuk tetapi tidak terbatas pada bank, lembaga pembiayaan, perusahaan efek, pengelola reksa dana, kustodian, wali amanat, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, pedagang valuta asing, dana pensiun, perusahaan asuransi, dan kantor pos.

Dalam kegiatan transaksi sehari-hari di Perum Pegadaian dimana satu nasabah dapat memperoleh uang pinjaman maksimal sesuai dengan barang jaminan yang dimilikinya dan tidak dibatasi besaran jumlah uang pinjaman tersebut, maka Perum Pegadaian harus mengadakan pengawasan terhadap nasabahnya sehingga dapat

dihindari indikasi terjadinya transaksi keuangan yang berasal dari tindak pidana pencucian uang.

Transaksi Keuangan mencurigakan adalah:

- a) transaksi keuangan yang menyimpang dari profil, karakteristik, atau kebiasaan pola transaksi dari nasabah yang bersangkutan;
- b) transaksi keuangan oleh nasabah yang patut diduga dilakukan dengan tujuan untuk menghindari pelaporan transaksi yang bersangkutan yang wajib dilakukan oleh Penyedia Jasa Keuangan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini; atau
- c) transaksi keuangan yang dilakukan atau batal dilakukan dengan menggunakan Harta Kekayaan yang diduga berasal dari hasil tindak pidana.

Jika terdapat indikasi transaksi keuangan mencurigakan maka Pegadaian wajib menyampaikan laporan kepada Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, untuk hal-hal sebagai berikut:

- a. Transaksi Keuangan Mencurigakan;
- b. Transaksi Keuangan yang Dilakukan Secara Tunai dalam jumlah kumulatif sebesar Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) atau lebih atau mata uang asing yang nilainya setara, baik dilakukan dalam satu kali transaksi maupun beberapa kali transaksi dalam 1 (satu) hari kerja.

Penyampaian laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan dilakukan paling lambat 3 (tiga) hari kerja setelah Pegadaian mengetahui adanya unsur Transaksi Keuangan Mencurigakan.

Penyampaian laporan Transaksi Keuangan yang Dilakukan Secara Tunai dilakukan paling lambat 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal transaksi dilakukan.

## 12. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Di dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan peran Naskah Akademik semakin jelas. Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden atau DPD harus disertai Naskah Akademik.<sup>7</sup> Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik.<sup>8</sup> Dalam UU tersebut dilampirkan mengenai Teknik penyusunan naskah akademik rancangan undang-undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Hal ini sangat berbeda dengan undang-undang sebelumnya (UU No. 10 Tahun 2004) bahwa naskah akademik bukan persyaratan yang mutlak, hanya “dapat” walaupun dalam praktik terjadi kesepakatan antara Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat bahwa NA RUU dipersyaratkan bagi pengajuan RUU melalui Prolegnas yang akan diprioritaskan. Naskah Akademik juga harus disertakan dalam penyusunan Peraturan Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota.<sup>9</sup>

Naskah akademik dalam proses penyusunan RUU merupakan potret ataupun peta tentang berbagai hal terkait dengan peraturan perundang-undangan yang hendak diterbitkan. Dari potret itu dapat ditentukan apakah peraturan tersebut akan melembagakan apa yang telah ada dan berjalan di masyarakat (*formalizing*) atau membuat aturan yang bertentangan sehingga dapat mengubah masyarakat (*law as a tool for social engineering*).<sup>10</sup>

Naskah akademik yang baik, akan sangat membantu para perancang peraturan perundang-undangan dalam membuat norma hukum, para pengambil kebijakan (*decision maker*), para hakim untuk memutuskan perkara khususnya perkara yang berkaitan dengan judicial review.

---

<sup>7</sup> Pasal 43 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>8</sup> Pasal 44 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>9</sup> Lihat Pasal 33 ayat (3) dan Pasal 40 UU No. 12 Tahun 2011

<sup>10</sup> Hikmahanto Juwana, Penyusunan Naskah Akademik Sebagai Prasyarat Dalam Perencanaan Pembentukan Rancangan Undang-Undang, Makalah Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas Pemerintah Tahun 2006, Cisarua Bogor, 2006, hal 2.



### 13. Fatwa Dewan Syariah Nasional tentang Rahn dan Rahn Tasjily

Pada dasarnya gadai menurut Islam, hukumnya adalah boleh (jaiz). Seperti yang tercantum, baik dalam Alqur'an, Al Sunnah maupun Ijma', hal ini diperkuat pula oleh Tomie DLuffy<sup>11</sup>

**Pertama**, dalil kebolehan gadai, seperti yang tercantum dalam Surat Alqur'an Surat Al-Baqarah, ayat 282 dan 283 yang berbunyi sebagai berikut :

#### **Quran Surat Al Baqarah : 282**

***Hai orang-orang yang beriman, apabila kamu bermu'amalah tidak secara tunai untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya. Dan persaksikanlah dengan dua orang saksi laki-laki di antaramu. Jika tak ada dua orang laki-laki, maka (boleh) seorang laki-laki dan dua orang perempuan jadi saksi yang kamu didhoi, supaya jika seorang lupa, maka seorang lagi mengingatkannya".***

#### **Quran Surat Al Baqarah : 283**

***Jika kamu dalam perjalanan (dan bermu'amalah tidak secara tunai), sedang kamu tidak memperoleh seorang penulis, maka hendaklah ada barang tanggungan yang dipegang (oleh yang berpiutang), Akan tetapi jika sebagian kamu mempercayai sebagian yang lain, maka hendaklah yang dipercayai itu menunaikan amanatnya (utang) dan hendaklah ia bertaqwa kepada Allah Swt", dan janganlah kamu (para saksi menyembunyikan persaksian. Dan barangsiapa yang menyembunyikannya, maka sesungguhnya ia adalah orang yang berdosa hatinya; dan Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan.***

**Kedua**, dalil-dalil yang berasal dari hadist Nabi Saw. sebagai berikut : " Nabi Saw pernah menggadaikan baju besinya kepada orang Yahidi untuk ditukar dengan gandum, Lalu orang Yahudi itu berkata : Sungguh Muhammad ingin membawa lari hartaku', Rasulullah Saw, kemudian menjawab : Bohong! Sesungguhnya Aku orang yang jujur di atas bumi ini dan di langit. Jika kamu berikan amanat kepadaku, pasti Aku tunaikan. Pergilah kalian dengan baju besiku menemuinya"<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Tomie DLuffy, "*Pegadaian Syari'ah*", Makalah (Bank Syari'ah di Indonesia) DOWNLOAD, <http://www.gudang-info.com/2009/08/pegadaian-syari'ah.html>, google, 23/6 2010, hlm.1

<sup>12</sup> Sayyid Sabiq, "*Fiqh Sunnah*", Jilid 12, Al Ma'arif, Bandung : 1996, hlm. 139.

Dalam hadist yang berasal dari 'Aisyah r.a. disebutkan bahwa : “ Nabi Saw. pernah membeli makanan dengan berhutang dari seorang Yahudi dan beliau ‘menggadaikan’ baju besi kepadanya” (HR. Bukhari)<sup>13</sup>.

Dalam hadist lain yang diriwayatkan berasal dari Ibnu'Abbas r.a. dinyatakan bahwa : “Ketika Nabi Saw. wafat, baju besinya masih dalam keadaan menjadi tanggungan utang 20 sha' (l.k. 50 kg) bahan makanan yang dibelinya untuk nafkah keluarganya” (HR. Turmudhi).

Dalam hadist lain dari Abu Hurairah r.a. Nabi Saw. bersabda : “ Tidak hilang suatu gadaian dari pemiliknya, keuntungannya dan kerugiannya juga buat dia (pemiliknya)”<sup>14</sup>. Dan dari Abu Hurairah r.a. Nabi Saw. Bersabda : Tidak terlepas kepemilikan barang gadai dari pemilik yang menggadaikannya. Ia memperoleh manfaat dan menanggung risikonya. HR Asy'Syafii, al Daraquthni dan Ibnu Majah

Selain itu Nabi Bersabda pula : *Tanggungan ( kendaraan) yang digadaikan boleh dinaiki dengan menanggung biayanya dan binatang ternak yang digadaikan dapat diperah susunya dengan menanggung biayanya. Bagi yang menggunakan kendaraan dan pemerah susu wajib menyediakan biaya perawatan dan pemeliharaan.* **HR Jamaah, kecuali Muslim dan An Nasai**

Dari Abi Hurairah r.a. Rasulullah bersabda : Apabila ada ternak digadaikan, maka punggungnya boleh dinaiki ( oleh yang menerima gadai), karena ia telah mengeluarkan biaya ( menjaga)nya. Apabila ternak itu digadaikan, maka air susunya yang deras boleh diminum (oleh orang yang menerima gadai) karena ia telah mengeluarkan biaya (menjaga)nya. Kepada orang yang naik dan minum, maka ia harus mengeluarkan biaya (perawatan)nya. **HR Jamaah kecuali Muslim dan Nasai-Bukhari**

Di samping itu, para ulama sepakat membolehkan akad Rahn ( **al-Zuhaili, al-Fiqh al-Islami wa Adilatuhu, 1985,V:181**)

---

<sup>13</sup> Muhammad Akram Khan, “*Economic Teaching of Prophet Muhammad : A Select Anthology of Hadith Literature on Economics*”, Alih Bahasa Team Bank Muamalat, Jakarta : 1996. hlm. 200.

<sup>14</sup> Moh. Rifa'I, “*Konsep Perbankan Syari'ah*”, Wicaksana, Semarang : 2002. hlm. 89.

Landasan ini kemudian diperkuat dengan Fatwa Dewan Syariah Nasional no 25/DSN-MUI/III/2002 tanggal 26 Juni 2002 yang menyatakan bahwa pinjaman dengan menggadaikan barang sebagai jaminan utang dalam bentuk rahn diperbolehkan dengan ketentuan sebagai berikut :

**a. Ketentuan Umum :**

1. Murtahin (penerima barang) mempunyai hak untuk menahan Marhun (barang) sampai semua utang rahin (yang menyerahkan barang) dilunasi.
2. Marhun dan manfaatnya tetap menjadi milik Rahin. Pada prinsipnya marhun tidak boleh dimanfaatkan oleh murtahin kecuali seizin Rahin, dengan tidak mengurangi nilai marhun dan pemanfaatannya itu sekedar pengganti biaya pemeliharaan perawatannya.
3. Pemeliharaan dan penyimpanan marhun pada dasarnya menjadi kewajiban rahin, namun dapat dilakukan juga oleh murtahin, sedangkan biaya dan pemeliharaan penyimpanan tetap menjadi kewajiban rahin.
4. Besar biaya administrasi dan penyimpanan marhun tidak boleh ditentukan berdasarkan jumlah pinjaman.
5. Penjualan marhun
  - a. Apabila jatuh tempo, murtahin harus memperingatkan rahin untuk segera melunasi utangnya.
  - b. Apabila rahin tetap tidak melunasi utangnya, maka marhun dijual paksa/dieksekusi.
  - c. Hasil Penjualan Marhun digunakan untuk melunasi utang, biaya pemeliharaan dan penyimpanan yang belum dibayar serta biaya penjualan.
  - d. Kelebihan hasil penjualan menjadi milik rahin dan kekurangannya menjadi kewajiban rahin.

**b. Ketentuan Penutup**

1. Jika salah satu pihak tidak dapat menunaikan kewajibannya atau jika terjadi perselisihan diantara kedua belah pihak, maka penyelesaiannya

dilakukan melalui Badan Arbitase Syariah setelah tidak tercapai kesepakatan melalui musyawarah.

2. Fatwa ini berlaku sejak tanggal ditetapkan dengan ketentuan jika di kemudian hari terdapat kekeliruan akan diubah dan disempurnakan sebagai mana mestinya.

Dalam hadist yang lain, dari Anas, katanya : "**Rasulullah Saw.** Telah merungguhkan baju besi beliau kepada seorang Yahudi di Madinah, sewaktu beliau menghutang syair (gandum) dari orang Yahudi itu untuk keluarga beliau" (HR. Ahmad, Bukhari, Nasa'i dan Ibnu Majah).

Menurut riwayat lain, gandum yang dipinjam Rasulullah Saw. itu sebanyak 30 sha' (kurang lebih 90 liter) dan sebagai jaminannya baju perang beliau<sup>15</sup>.

**Ketiga**, Ijma ulama. Berdasarkan Al Qur'an dan Al Hadist di atas, menunjukkan bahwa transaksi gadai pada dasarnya dibolehkan dalam Islam, bahkan Nabi Saw. pernah melakukannya. Demikian juga jumhur ulama telah sepakat akan kebolehan gadai itu. Namun demikian, perlu dilakukan pengkajian lebih mendalam dengan melakukan ijtihad.

- Fatwa Dewan Syariah Nasional Nomor: 68/DSN-MUI/III/2002 tentang *Rahn Tasjily*

Rahn Tasjily /Rahn Ta'mini/Rahn Rasmi/Rahn Hukmi adalah jaminan dalam bentuk barang atas utang, dengan kesepakatan bahwa yang diserahkan kepada penerima jaminan (murtahin) hanya bukti sah kepemilikannya, sedangkan fisik barang jaminan tersebut (marhun) tetap berada dalam penguasaan dan pemanfaatan pemberi jaminan (rahin). Rahn Tasjily dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut :

- a. Rahin menyerahkan bukti sah kepemilikan atau sertifikat barang yang dijadikan jaminan (marhun) kepada murtahin

---

<sup>15</sup> M.Ali Hasan, "*Berbagai Macam Transaksi Dalam Islam*", Cetakan Pertama, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta : 2003. hlm. 255.

- b. Penyerahan barang jaminan dalam bentuk bukti sah kepemilikan atau sertifikat tersebut tidak memindahkan kepemilikan barang ke Murtahin.
- c. Rahin memberikan wewenang (kuasa) kepada murtahin untuk melakukan penjualan marhun, baik melalui lelang atau dijual ke pihak lain sesuai prinsip syariah, apabila terjadi wanprestasi atau tidak dapat melunasi utangnya;
- d. Pemanfaatan barang marhun oleh rahin harus dalam batas kewajaran sesuai kesepakatan.
- e. Murtahin dapat mengenakan biaya pemeliharaan dan penyimpanan barang marhun (berupa bukti sah kepemilikan atau sertifikat ) yang ditanggung oleh rahin, berdasarkan akad ijarah;
- f. Besaran biaya sebagaimana dimaksud huruf e tersebut tidak boleh dikaitkan dengan jumlah utang rahin kepada murtahin;
- g. selain biaya pemeliharaan, murtahin dapat pula mengenakan biaya lain yang diperlukan pada pengeluaran yang riil;
- h. Biaya asuransi Rahn Tasjily ditanggung oleh Rahin.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS, DAN SOSIOLOGIS**

#### **A. LANDASAN FILOSOFIS**

Falsafah suatu Negara berisi tentang moral dan etika yang berlaku secara umum dalam suatu Negara. Setiap tindakan dalam penyelenggaraan Negara harus didasarkan pada falsafah dan kebijakan Negara dalam pembangunan nasional. Sumber falsafah dan kebijakan Negara Indonesia adalah sebagaimana tercantum dalam Preambule Undang Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menyatakan bahwa tujuan Negara untuk melindungi, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan berdasarkan kepada Pancasila serta cita-cita untuk membangun demokrasi ekonomi sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945.

Pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila yang mencakup seluruh aspek kehidupan bangsa diselenggarakan bersama oleh masyarakat dan pemerintah. Masyarakat adalah pelaku utama pembangunan dan pemerintah berkewajiban mengarahkan, membimbing, melindungi, serta menumbuhkan suasana yang menunjang (kondusif). Kegiatan masyarakat dan kegiatan pemerintah saling menunjang, saling mengisi, dan saling melengkapi dalam satu kesatuan langkah menuju tercapainya tujuan pembangunan nasional. Oleh karena itu, setiap peraturan perundang-undangan yang akan diberlakukan di Indonesia harus berlandaskan kepada Pancasila dan UUD 1945.

Perlindungan terhadap warga Negara Indonesia merupakan perwujudan dari pelaksanaan Sila Kelima, yaitu "Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia." Berdasarkan Sila tersebut, Negara harus melakukan segala upaya untuk menciptakan keadilan sosial antara lain dilakukan dengan memberikan kesempatan yang sama bagi warga Negara untuk berusaha. Dalam rangka menciptakan kesempatan berusaha, khususnya bagi usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM), perlu adanya lembaga keuangan yang dapat melayani UMKM tersebut. Salah satu lembaga keuangan yang dapat melayani UMKM

adalah Perusahaan Gadai. Sila tersebut juga mengamanatkan bahwa “tidak menggunakan hak milik untuk usaha-usaha yang bersifat pemerasan terhadap orang lain dan untuk hal-hal yang bertentangan dengan atau merugikan kepentingan umum”.

## **B. LANDASAN YURIDIS**

Sebagai bagian dari upaya pemerintah meningkatkan peran industri jasa perkreditan di dalam memenuhi kebutuhan dana bagi anggota masyarakat termasuk UMKM untuk turut menumbuhkan sektor riil, maka perlu diciptakan suatu mekanisme Pergadaian yang tidak hanya berlaku bagi pelaku usaha yaitu Perum pegadaian namun juga bagi swasta. Salah satu instrument pendukung yang diperlukan adalah adanya Undang-Undang tentang Pergadaian yang dapat menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat.

Dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 mengamanatkan bahwa “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip keadilan, kebersamaan, efisiensi, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”. Isi yang tersirat dari ayat tersebut adalah pembangunan yang dilakukan tetap mengedepankan kepentingan rakyat kecil atau pengembangan ekonomi yang berkeadilan sosial.

Ketentuan mengenai gadai diatur dalam KUH Perdata Buku II Bab XX Pasal 1150-1161. Pasal 1150 memberikan definisi gadai sebagai berikut :

“Gadai adalah suatu hak yang diperoleh seorang yang berpiutang atas suatu barang bergerak yang diserahkan kepadanya oleh seorang berhutang atau oleh seorang lain atas namanya, dan yang memberikan kekuasaan kepada si berpiutang itu untuk mengambil pelunasan dari barang tersebut secara didahulukan daripada orang-orang berpiutang lainnya; dengan kekecualian biaya untuk melelang barang tersebut dan biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkannya setelah barang lelang itu digadaikan, biaya-biaya mana harus didahulukan”<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Subekti dan R Tjptosudibio, KUHPerdata, Pradya Pramita, Jakarta, hal. 297.

Dalam pelaksanaan kredit gadai ada dua pihak yang terlibat yaitu; yang menerima gadai yang disebut "pemegang gadai (kreditur)" dan pihak yang menggadaikan barang yang disebut "pemberi gadai (debitur)". Untuk jaminan keamanan atas kredit yang telah diberikan kepada debitur, kreditur meminta jaminan pelunasan atas piutangnya yang berupa barang-barang bergerak. Barang tersebut harus diberikan kepada kreditur (barangnya diserahkan/dalam penguasaan kreditur). Jadi pada dasarnya gadai diberikan untuk menjamin suatu tagihan atau kredit, memang kredit diberikan terutama atas dasar integritas atau kepribadian debitur, kepribadian yang menimbulkan rasa percaya diri kreditur bahwa debitur akan memenuhi kewajiban pelunasannya dengan baik.<sup>17</sup>

Disamping pengaturan dalam KUH-Perdata, Pergadaian juga diatur dalam Ordonantie tanggal 29 Maret 1928 Nomor 81 tentang Peraturan Penegangan dan Urusan Pegadaian Negeri atau lebih dikenal dengan Pandhuis Reglement Nomor 81 Tahun 1928. Peraturan ini mengatur beberapa hal antara lain tentang kewajiban Residen/Pembantu Gubernur, Direktur Keuangan, Kepala Cabang, larangan bagi kepala cabang dan barang yang tidak dapat diterima pegadaian, mekanisme dan tata cara pengoperasian Perusahaan Gadai, lelang barang jaminan dll. Selanjutnya Peraturan Pemerintah No. 103/2000 tentang Perubahan bentuk hukum Pegadaian dari Perusahaan Jawatan Pegadaian menjadi Perusahaan Umum Pegadaian.

Lebih lanjut lagi Pasal 60 Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang perseroan Terbatas, dinyatakan bahwa saham dapat diagunkan dengan gadai atau jaminan fidusia sepanjang tidak ditentukan lain dalam anggaran dasar. Gadai saham atau jaminan fidusia atas saham yang telah didaftarkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan wajib dicatat dalam daftar pemegang saham dan daftar khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Hak suara atas saham yang

---

<sup>17</sup> Sri Murti Susilowati, "Tinjauan Yuridis Hak-hak Nasabah Pegadaian Dalam Hal Terjadi Pelelangan Terhadap Barang Jaminan", Skripsi., Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, hal. 4.



diagunkan dengan gadai atau jaminan fidusia tetap berada pada pemegang saham.

Pegadaian pertama kali didirikan berdasarkan Staatsblaad No. 131 tanggal 12 Maret 1901 yang pada prinsipnya mengatur bahwa pendirian pegadaian merupakan monopoli dan karena itu hanya bisa dijalankan oleh pemerintah. Selanjutnya berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tahun 1961 No. 178 tanggal 3 Mei 1961 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 No. 178 tanggal 3 Mei 1961 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 No. 209), Jawatan Pegadaian diubah statusnya menjadi Perusahaan Negara (PN) Pegadaian. Kemudian, diubah lagi menjadi Perusahaan Jawatan (Perjan) Pegadaian, melalui Peraturan Pemerintah No. 7 tanggal 11 Maret 1969. Selanjutnya, berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1990 yang diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah No. 103/2000 dimana lembaga ini kembali diubah menjadi Perusahaan Umum (Perum). Dengan perubahan status hukum tersebut perusahaan dikelola layaknya seperti Perseroan Terbatas (PT), hanya saja modal tidak terdiri dari saham, tetapi berbentuk Penyertaan Modal Pemerintah (PMP).

Undang-undang Lelang (Vendu Reglemen Ordonantie 28 Pebruari 1908 Staatsblad 1908 : 189 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Staatsblaad 1941:3) yang mengatur penjualan di muka umum tidak boleh dilakukan kecuali di depan juru lelang. Selanjutnya dalam Pasal 49 dinyatakan bahwa untuk penjualan rumah-rumah gadai negeri dimungkinkan melakukan penjualan sendiri.

Dengan diundangkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, setiap warga Negara mempunyai kesempatan yang sama untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan/jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar secara wajar. Setiap orang yang berusaha di Indonesia harus berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar, sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu. Pelaku usaha dilarang melakukan

kecurangan dalam menetapkan biaya produksi dan biaya lainnya yang menjadi bagian dari komponen harga barang dan/atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat maka perlu diatur industri pegadaian yang memungkinkan anggota masyarakat menjadi pelaku usaha jasa gadai. Dengan dibukanya industri pegadaian maka masyarakat sebagai pengguna jasa pegadaian akan semakin memiliki alternative pilihan yang akan mengakibatkan biaya sewa modal akan semakin murah.

### **C. LANDASAN SOSIOLOGIS**

Seiring dengan semakin tingginya kebutuhan masyarakat akan sumber-sumber pendanaan maka diperlukan alternative sumber pendanaan selain bank, koperasi, perusahaan pembiayaan, modal ventura dll. Dengan tingginya animo masyarakat atas sumber pendanaan baik untuk membiayai kredit produktif maupun kredit konsumtif maka Pegadaian memainkan peran yang sangat penting.

Tidak hanya anggota masyarakat, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) yang merupakan bagian integral dari dunia usaha nasional juga memerlukan tambahan alternative sumber pendanaan. Aspek risiko dan kelayakan usaha tetap menjadi pokok pertimbangan dalam mengucurkan kredit/pembiayaan. Oleh Karena itu, sebelum memberikan kredit/pembiayaan, lembaga keuangan tersebut diharuskan melakukan penilaian yang seksama terhadap watak (*character*), kemampuan (*capability*), modal (*capital*), agunan (*collateral*), dan prospek usaha (*condition of economy*), yang selama ini dikenal sebagai 5C, dari calon nasabahnya khususnya dunia usaha.

Sementara itu, dalam rangka memperoleh kredit untuk memenuhi kebutuhan konsumsi atau modal kerja, banyak masyarakat termasuk UMKM tidak dapat memenuhi persyaratan 5C tersebut karena UMKM pada umumnya bersifat informal, yaitu bentuk usaha orang perseorangan atau badan usaha yang tidak berbadan hukum. Disamping itu, terdapat beberapa kelemahan lainnya yang

biasanya dihadapi oleh UMKM, yaitu dalam hal kemampuan manajemen keuangan, agunan tidak cukup, kemampuan teknologi produksi yang masih tradisional, serta pengembangan pasar yang kurang.

Berkenaan dengan kendala akses permodalan yang dihadapi anggota masyarakat dan UMKM tersebut, perlu diambil langkah-langkah untuk mengatasinya. Sejalan dengan komitmen pemerintah untuk mengembangkan lembaga keuangan, termasuk Pegadaian, maka peran Pegadaian didalam memberikan kredit kepada masyarakat, termasuk UMKM, perlu semakin ditingkatkan lagi. Pegadaian sebagai salah satu alternative sumber pinjaman memiliki filosofi cepat, aman dan murah dalam melayani masyarakat. Proses pemberian pinjaman cepat sepanjang nilai barang jaminan lebih tinggi dari besarnya pinjaman.

BPHN

## BAB V

### JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PERGADAIAN

#### A. JANGKAUAN DAN ARAH PENGATURAN

Sebagaimana dijelaskan dalam bab-bab sebelumnya bahwa jasa pergadaian sangat penting peranannya dalam menunjang pembangunan ekonomi sebagai alternatif sumber pembiayaan dengan memberikan kredit atas dasar hukum gadai terutama bagi masyarakat golongan ekonomi menengah ke bawah seperti masyarakat biasa, pedagang maupun para pengusaha kecil. Pengaturan mengenai gadai saat ini masih tunduk pada ketentuan KUHPerdara, juga Ordonantie tanggal 29 Maret 1928 Nomor 81 tentang Peraturan Penegangan dan Uruan Pegadaian Negeri (Pandhuis Reglement No. 81 Tahun 1928). Selanjutnya Peraturan Pemerintah No. 103/2000 tentang Perubahan bentuk hukum Pegadaian dari Perusahaan Jawatan Pegadaian menjadi Perusahaan Umum Pegadaian. Dengan perubahan status hukum tersebut perusahaan dikelola layaknya Perseroan terbatas (PT), hanya saja modal tidak terdiri dari saham, tetapi berbentuk Penyertaan Modal Pemerintah (PMP).

Dengan semakin meningkatnya peran jasa pergadaian ini memang perlu dibuat suatu aturan mengenai pergadaian dalam bentuk suatu undang-undang karena ;<sup>18</sup>

- a. Bermunculannya pelaku jasa pergadaian illegal<sup>19</sup> yang semata mata berorientasi profit, khususnya gadai emas yang semula menjadi objek usaha perum pegadaian<sup>20</sup>, sehingga timbul kekhawatiran bahwa hal ini akan menyebabkan usaha Perum Pegadaian menurun atau berkurang dan pada gilirannya akan mengurangi kemampuan Perum Pegadaian untuk mengemban misi pelayanan publik (sosial) nya.

---

<sup>18</sup>Dr. Lastuti Abu Bakar, SH.,MH, narasumber /pembanding dalam Sosialisasi Naskah Akademik RUU Pergadaian, Bandung 11 Oktober 2011.

<sup>19</sup> Istilah pergadaian illegal digunakan pembanding untuk menyebutkan jasa-jasa pergadaian yang tidak memenuhi unsur sebagai lembaga pembiayaan yang tunduk pada ketentuan UU tertentu, misalnya seperti Perum Pegadaian, Perbankan, dan Lembaga Pembiayaan.

<sup>20</sup> Berdasarkan UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN, Perusahaan Umum (Perum) diperkenankan menjalan usaha dan mendapatkan profit, selain bertujuan untuk melakukan pelayanan jasa public.

- b. Banyak permintaan dari masyarakat baik perorangan maupun masyarakat agar diberi kesempatan untuk melakukan usaha pergadaian.
- c. Praktik jasa pergadaian illegal berpotensi merugikan masyarakat mengingat mekanismenya tidak tunduk pada ketentuan Gadai , seperti eksekusi yang tidak melalui mekanisme lelang, ketiadaan juru taksir yang mengakibatkan harga barang dinilai rendah dan merugikan, dan tidak tersedianya tempat penyimpanan yang dapat menjamin keamanan dan nilai barang.
- d. Perum pegadaian tidak mampu melayani jumlah kebutuhan masyarakat, sehingga dianggap perlu memperluas pelaku jasa pergadaian ini ke sektor swasta dan koperasi.
- e. Ketiadaan aturan yang menyeluruh yang mampu mengakomodasikan perkembangan pergadaian dalam kehidupan masyarakat.

Oleh karena itu penataan kembali regulasi yang mengatur jasa pergadaian mutlak diperlukan dengan pertimbangan :<sup>21</sup>

- a. Telah dilakukan terlebih dahulu kajian bahwa regulasi yang ada memang tidak mampu lagi mengatasi perkembangan jasa pergadaian yang berkembang dalam praktik.
- b. Dalam NA dikhawatirkan bahwa perkembangan jasa pergadaian dalam praktik akan mengurangi kemampuan Perum Pegadaian untuk mengemban misi sosialnya. Hal ini perlu menjadi catatan bahwa “ eksistensi perum pegadaian sebagai lembaga *keuangan* yang mengemban misi sosial harus tetap dipertahankan “.
- c. Penataan regulasi jasa pergadaian semata mata untuk memberikan landasan yuridis bagi tersedianya lembaga *keuangan* bagi masyarakat menengah ke bawah untuk memenuhi kebutuhan secara segera. Pemandang menganggap penting tujuan penyediaan lembaga keuangan (lembaga pembiayaan diatur dalam peraturan lain yaitu peraturan presiden No. 9 tahun 2009 ttg Lembaga Pembiayaan) dengan mekanisme gadai ini untuk melengkapi lembaga keuangan yang sudah

---

<sup>21</sup> Lastuti Abubakar, op. cit.

ada, khususnya bagi masyarakat bawah, mengingat sulitnya akses lapisan masyarakat bawah ini ke perbankan.

- d. Data yang diajukan dalam NA menunjukkan bahwa Perum Pegadaian dari tahun ke tahun menunjukkan performa semakin baik. Hal ini dapat dilihat baik dari kuantitas pinjaman maupun penerima pinjaman (bergeser dari nelayan petani ke profesi). Hal ini dapat diartikan bahwa image pegadaian di masyarakat menurut hemat pembanding semakin positif.
- e. Penataan regulasi jasa pergadaian dengan menerbitkan UU Pergadaian harus mampu menjamin bahwa jasa pergadaian akan menjadi lembaga pembiayaan yang membantu kebutuhan masyarakat menengah bawah, menjamin bahwa fungsi pergadaian tidak bergeser menjadi lembaga investasi yang semata mata berorientasi profit, serta menjadi kompleme bagi lembaga keuangan dan pembiayaan yang ada di Indonesia.
- f. Berkontribusi dalam menggerakkan perekonomian Indonesia, dan bertujuan mensejahterakan rakyat, mengentaskan kemiskinan dan kebodohan.<sup>22</sup>

Di masa mendatang diharapkan Jasa Pergadaian merupakan pilihan bagi masyarakat menengah bawah untuk memperoleh pembiayaan yang cepat, wajar dan efisien dan bertumpu pada kekuatan sendiri. Perhatian pemerintah yang penuh berkaitan dengan pengawasan dan pemeliharaan jasa pergadaian ini agar jasa pergadaian mampu mengawal perubahan kehidupan masyarakat ke arah sejahtera dan berpendidikan dan mengawal perkembangan UMKM menjadi usaha besar. Selain itu juga terciptanya sinergitas antara lembaga keuangan perbankan, pasar modal, lembaga pembiayaan lain dan pegadaian sehingga seluruh masyarakat, khususnya pelaku usaha sebagai penggerak ekonomi mempunyai akses permodalan yang sesuai dengan kemampuan.

---

<sup>22</sup> Pembanding mengacu pada praktik, bahwa karakteristik pemanfaatan pinjaman dari jasa pegadaian adalah untuk kepentingan usaha mikro, biaya hidup dan pendidikan.

Dengan adanya suatu peraturan perundangan yang jelas, maka akan memberikan kepastian hukum bagi para pelaku Pergadaian dan masyarakat pengguna jasa Pergadaian. Selain itu, dengan dibukanya industri Pergadaian maka diperlukan pengawasan dan pembinaan terhadap industri gadai antara lain berupa mekanisme pelaporan, monitoring, dan juga pemeriksaan yang dilakukan secara berkesinambungan oleh otoritas pengawas. Dengan demikian industri gadai akan semakin berkembang, baik dari sisi internal maupun kemanfaatannya bagi masyarakat pengguna jasa gadai.

Dengan semakin berkembangnya usaha di bidang pergadaian ini perlu diatur secara lebih khusus baik mengenai peraturan pendiriannya, kegiatan usaha dan larangan, perizinan, bentuk hukum, kepemilikan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan, pembinaan dan pengawasan, lelang dan sebagainya.

## **B. MATERI MUATAN**

### **1. Ketentuan Umum**

Dalam ketentuan umum ini memuat batasan pengertian atau definisi sebagai berikut:

1. Pergadaian adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang Perusahaan Gadai, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha serta tata cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya.
2. Gadai adalah suatu hak yang diperoleh pihak berpiutang atas suatu barang bergerak, yang diserahkan kepadanya oleh seorang atau pihak berutang atau pihak lain atas namanya, dan yang memberi kekuasaan kepada si berpiutang itu untuk mengambil pelunasan dari barang tersebut secara didahulukan daripada orang-orang atau pihak berpiutang lainnya; dengan kekecualian biaya untuk melelang barang tersebut dan biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkannya setelah barang itu digadaikan, biaya-biaya mana harus didahulukan.

3. Perusahaan Gadai adalah badan usaha yang didirikan untuk menyalurkan uang pinjaman kepada Nasabah dengan menerima barang bergerak sebagai jaminan.
4. Kantor Cabang adalah kantor Perusahaan Gadai yang secara langsung bertanggung jawab kepada kantor pusat Perusahaan Gadai yang bersangkutan.
5. Barang Jaminan adalah setiap barang bergerak yang dijadikan jaminan oleh Nasabah.
6. Nasabah adalah orang/badan usaha yang menggunakan jasa Perusahaan Gadai.
7. Uang Pinjaman adalah uang yang dipinjamkan oleh Perusahaan Gadai kepada Nasabah.
8. Perjanjian Gadai adalah perjanjian pinjam meminjam antara Perusahaan Gadai dan Nasabah .
9. Lelang adalah penjualan barang yang terbuka untuk umum dengan penawaran harga secara tertulis dan/atau lisan yang semakin meningkat atau menurun untuk mencapai harga tertinggi yang didahului dengan pengumuman lelang.
10. Prinsip Syariah adalah prinsip hukum Islam dalam kegiatan Perusahaan Gadai berdasarkan fatwa yang dikeluarkan oleh Majelis Ulama Indonesia.
11. Menteri adalah Menteri Keuangan Republik Indonesia.
12. Pengurus adalah Direksi untuk badan hukum berbentuk Perseroan Terbatas dan Perusahaan Umum dan pengurus untuk badan hukum koperasi.
13. Pengawas adalah dewan komisaris untuk badan hukum berbentuk Perseroan Terbatas, dewan pengawas untuk badan hukum berbentuk Perusahaan Umum dan pengawas untuk badan hukum berbentuk koperasi.
14. Penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu Perusahaan Gadai atau lebih untuk menggabungkan diri dengan Perusahaan Gadai lain yang telah ada yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari Perusahaan Gadai yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada Perusahaan Gadai yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan hukum Perusahaan Gadai yang menggabungkan diri berakhir karena hukum.



15. Peleburan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua Perusahaan Gadai atau lebih untuk meleburkan diri dengan cara mendirikan satu Perusahaan Gadai baru yang karena hukum memperoleh aktiva dan pasiva dari Perusahaan Gadai yang meleburkan diri dan status badan hukum Perusahaan Gadai yang meleburkan diri berakhir karena hukum.
16. Pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum atau orang perseorangan untuk mengambil alih saham Perusahaan Gadai yang mengakibatkan beralihnya pengendalian atas Perusahaan Gadai tersebut.

## 2. Kegiatan Usaha dan Sumber Pendanaan

### 2.1 Kegiatan Usaha Perusahaan Gadai

Perusahaan Gadai melakukan kegiatan usaha menyalurkan uang pinjaman dengan menerima barang bergerak yang diikat dengan jaminan gadai. Disamping itu, Perusahaan Gadai dapat pula:

- a. menyalurkan uang pinjaman dengan mengalihkan hak kepemilikan suatu benda bergerak atas dasar kepercayaan. Penguasaan atas benda bergerak yang hak kepemilikannya dialihkan tersebut tetap dalam penguasaan pemilik benda.
- b. memberikan jasa penilaian terhadap kualitas barang bergerak yang dapat dijadikan jaminan. Jasa penilaian terhadap kualitas meliputi berat, kadar dan berat jenis untuk emas, besaran, gosokan dan warna untuk berlian, sedangkan untuk batu permata lainnya adalah jenis batunya; dan
- c. melakukan kegiatan jasa penitipan barang-barang berharga berdasarkan perjanjian penitipan.

Kegiatan usaha dengan perjanjian gadai dapat pula dilakukan berdasarkan Prinsip Syariah yang dilakukan dengan menggunakan akad *Rahn*, *Rahn Tasjily* dan akad *Rahn* lainnya yang tidak bertentangan dengan Prinsip Syariah. Akad *Rahn* adalah penyerahan barang dari nasabah (*Rahin*) kepada Perusahaan Gadai (*Murtahin*) sebagai jaminan untuk mendapatkan hutang.

*Akad Rahn tasjily* adalah jaminan dalam bentuk barang atas hutang tetapi barang jaminan tersebut (*marhun*) tetap berada dalam penguasaan (pemanfaatan) *Rahin* dan bukti kepemilikannya diserahkan kepada *murtahin*. Adapun pelaksanaan sesuai dengan Prinsip Syariah tersebut dikeluarkan oleh Lembaga yang berwenang mengeluarkan fatwa di bidang Syariah yaitu Majelis Ulama Indonesia (MUI).

Kegiatan berdasarkan Prinsip Syariah Perusahaan Gadai dilakukan dengan cara mendirikan Perusahaan Gadai Syariah atau membentuk unit usaha syariah yang keduanya wajib memiliki Dewan Pengawas Syariah. Khusus Perusahaan Gadai Syariah wajib mengalokasikan dana untuk melakukan kegiatan usaha berdasarkan Prinsip Syariah dan membuat pembukuan secara terpisah.

Dalam melakukan kegiatan usahanya, Perusahaan Gadai wajib menerapkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik, prinsip penerapan manajemen risiko dan prinsip mengenal nasabah. Penerapan prinsip tata kelola perusahaan yang baik mencakup prinsip keterbukaan, akuntabilitas, tanggung jawab, kemandirian, dan kewajaran. Penerapan prinsip manajemen risiko mencakup pengawasan aktif Pengurus dan Pengawas, kecukupan proses identifikasi, pengukuran, pemantauan, dan pengendalian resiko. Penerapan prinsip mengenal nasabah paling sedikit mencakup kebijakan dan prosedur identifikasi nasabah, pemantauan rekening Nasabah dan pemantauan transaksi Nasabah serta manajemen resiko.

Untuk membiayai kegiatannya, Perusahaan Gadai dapat memperoleh dana pinjaman dan/atau pembiayaan bank atau lembaga keuangan lain, pinjaman dari badan hukum, penerbitan surat berharga dan/ atau pinjaman subordinasi yang paling banyak 10 (sepuluh) kali modal sendiri (*networth*). Pendanaan yang dimaksud dapat berasal dari dalam dan/ atau luar negeri, dimana dapat juga diperoleh berdasarkan Prinsip Syariah.

Untuk pendanaan berdasarkan Prinsip Syariah dilakukan dengan akad Murabahah, Mudharabah dan Musyarakah, atau akad lain yang tidak bertentangan dengan Prinsip Syariah. Akad Mudharabah adalah akad kerjasama antara pihak pertama (malik, shahibul maal, atau investor) sebagai pemilik dana dan pihak kedua ('amil, mudharib, atau Perusahaan Gadai) yang bertindak sebagai pengelola dana dengan membagi keuntungan usaha sesuai dengan kesepakatan yang dituangkan dalam akad. Akad Musyarakah adalah kerjasama antara dua pihak atau lebih untuk suatu usaha tertentu, yang masing-masing pihak memberikan porsi dana dengan ketentuan bahwa keuntungan dibagi sesuai dengan kesepakatan, sedangkan kerugian ditanggung sesuai dengan porsi dana masing-masing. Akad Murabahah adalah akad pembiayaan suatu barang dengan menegaskan harga belinya kepada pembeli dan pembeli membayarnya dengan harga yang lebih sebagai keuntungan yang disepakati dengan pembayaran secara angsuran.

Untuk Modal sendiri Perusahaan Gadai berbentuk badan hukum Perseroan Terbatas adalah penjumlahan dari modal disetor, agio saham, cadangan dan saldo laba/rugi. Sedangkan modal sendiri Perusahaan Gadai berbentuk badan hukum Perusahaan Umum adalah sejumlah kekayaan Negara yang dipisahkan, cadangan dan saldo laba/rugi. Dan modal sendiri Perusahaan Gadai berbentuk badan hukum Koperasi merupakan penjumlahan dari simpanan pokok, simpanan wajib, dana cadangan, dan hibah.

Jika nasabah tidak dapat membayar pinjaman maka Perusahaan Gadai akan melakukan eksekusi atas barang jaminan. Eksekusi dilakukan melalui lelang dimuka umum. Dalam praktek selama ini Perusahaan Gadai melakukan lelang secara langsung. Akan tetapi berdasarkan *Vendu Reglement/* Peraturan Lelang *Staatblaads* 189 tanggal 28 Pebruari 1908 Pasal 1a dinyatakan bahwa penjualan dimuka umum tidak boleh diadakan kecuali di depan Juru Lelang. Artinya penjualan barang dalam bentuk lelang dimuka umum wajib dilakukan didepan Juru Lelang, sedangkan lelang atas barang

jaminan yang dilakukan Perusahaan Gadai selama ini tanpa melalui Juru Lelang.

### 3. Bentuk Badan Hukum, Kepemilikan dan Perizinan.

Bentuk badan hukum Perusahaan Gadai berupa Perseroan Terbatas, Perusahaan Umum (Perum) atau Koperasi. Namun demikian setiap pihak yang telah melakukan kegiatan Pergadaian kepada paling kurang 100 orang atau pihak dan/ atau telah menyalurkan pinjaman paling kurang 10% (sepuluh perseratus) dari jumlah minimum modal dasar sebuah Perusahaan Gadai wajib mempunyai izin usaha dari Menteri Keuangan.

Adapun yang dapat mendirikan dan memiliki Perusahaan Gadai adalah Warga Negara Indonesia dan/ atau Badan hukum Indonesia, atau Warga Indonesia dan/ atau Badan Hukum Indonesia. Badan Hukum Indonesia yang dimaksud adalah Badan Hukum yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan porsi kepemilikan saham mayoritas dimiliki oleh Warga Negara Indonesia atau Badan Hukum Indonesia. Contoh Badan Hukum Indonesia adalah Negara Republik Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Koperasi, dan badan usaha milik swasta. Untuk mendapatkan izin usaha sebagai Perusahaan Gadai wajib dipenuhi persyaratan paling sedikit tentang:

1. Anggaran dasar yang telah disahkan oleh instansi yang berwenang;
2. Susunan Organisasi dan Kepengurusan;
3. Permodalan;
4. Kepemilikan;
5. Pengalaman di bidang keuangan;
6. Keahlian di bidang jasa taksir;
7. **Keahlian di bidang lelang/juru lelang;**
8. Kelayakan Rencana Kerja, dan
9. Pembentukan Dewan Pengawas Syariah bagi pendirian Perusahaan Gadai Syariah.

Mengingat dalam praktek jaminan gadai dilakukan pula oleh masyarakat/orang perorang, dilakukan atas dasar tolong-menolong, tidak dimaksudkan untuk tujuan komersial dan tidak dilakukan dengan perjanjian secara tertulis, perlu dipertimbangkan untuk tetap memberikan kesempatan orang-perorang dapat melakukan jaminan gadai untuk tujuan tolong-menolong dan tidak dimaksudkan untuk tujuan komersial. Untuk itu perlu ditetapkan batasan yang dikenakan kewajiban untuk mendapatkan izin usaha, misalnya seperti ketentuan yang berlaku di pasar modal mengenai kewajiban melakukan penawaran umum bagi setiap pihak atau emiten yang menawarkan efek kepada lebih dari 100 pihak.

Perusahaan Gadai dapat membuka Kantor Cabang setelah memperoleh izin Menteri. Pendirian kantor cabang Perusahaan Gadai diprioritaskan pada lokasi yang belum berdirinya kantor cabang Perusahaan Gadai. Hal ini dimaksudkan agar Pegadaian lebih tersebar merata di setiap tempat sehingga fungsinya sebagai penunjang kegiatan ekonomi masyarakat dapat terlaksana dengan baik. Untuk memungkinkan pelayanan yang lebih luas terutama bagi pengusaha mikro, kecil, dan menengah dan sektor informal, Perusahaan Gadai dapat membuka kantor cabang. Ketentuan ini juga untuk memberi dorongan bagi pemilik Perusahaan Pegadaian untuk mengembangkan usahanya. Pembukaan kantor cabang dilakukan dengan izin Menteri Keuangan. Pengaturan dan ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara perizinan akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

#### **4. Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan.**

Perusahaan Gadai dapat melakukan penggabungan dan peleburan dengan terlebih dahulu mendapatkan izin dari Menteri Keuangan. Penggabungan dan pengambilalihan Perusahaan Gadai wajib dilaporkan kepada Menteri Keuangan. Mengenai tata cara perizinan dan pelaporan dimaksud akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Hal-hal yang perlu

diperhatikan dalam penggabungan, peleburan dan pengambilalihan antara lain adalah persyaratan penggabungan dan peleburan, tata cara untuk memperoleh izin, status kantor cabang setelah penggabungan dan peleburan, tata cara pelaporan pelaksanaan penggabungan dan peleburan serta tata cara pelaporan pengambilalihan.

## 5. Kewajiban dan Larangan

Dalam memberikan perlindungan terhadap simpanan barang jaminan nasabah, Perusahaan Gadai yang melakukan kegiatan usaha dengan jaminan gadai wajib:

1. Menyimpan dan memelihara Barang Jaminan;
2. Memberi ganti rugi atas Barang Jaminan yang hilang, rusak, cacat atau tidak berfungsi sebagaimana mestinya baik seluruhnya maupun sebagian pada saat dan selama dalam penguasaan perusahaan;
3. Mengembalikan Barang Jaminan setelah pinjaman dilunasi;
4. Memberitahukan kepada Nasabah rencana dan hasil penjualan Barang Jaminan.

Ketentuan mengenai ganti rugi atas Barang Jaminan nasabah akan lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Keuangan. Sedangkan kewajiban memberikan ganti rugi sebagaimana dimaksud pada huruf b, tidak berlaku dalam hal Perusahaan Gadai dapat membuktikan bahwa hilang, cacat atau rusaknya Barang Jaminan tersebut berada di luar kekuasaannya (*force majeure*) sebagaimana diatur dalam Kitab Undang Undang Hukum Perdata.

Adapun larangan Perusahaan Gadai adalah :

1. menarik dana langsung dari masyarakat dalam bentuk giro, deposito, tabungan dan/atau bentuk yang dipersamakan dengan itu.
2. menetapkan atau meminta diperjanjikan untuk secara langsung memiliki Barang Jaminan apabila pada saat tanggal jatuh tempo Nasabah tidak mengembalikan Uang Pinjaman.

3. menggadaikan, menjual, menyewakan, dan atau menggunakan Barang Jaminan.
4. menahan baik sebagian maupun keseluruhan Barang Jaminan pada saat Uang Pinjaman dilunasi.
5. menolak pinjaman batas terendah.

Larangan penolakan terhadap uang pinjaman batasan terendah merupakan misi sosial Perusahaan Gadai dan dimaksudkan untuk memberikan akses pembiayaan kepada masyarakat kecil.

Ketentuan lebih lanjut mengenai Barang Jaminan yang dilarang diterima dan batas terendah diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan.

Dewan Komisaris, Direksi, Pengawas dan Pengurus serta pegawai Perusahaan Gadai beserta keluarga sampai dengan derajat ke dua dilarang membeli Barang Jaminan yang dijual tanpa melalui Lelang.

## 6. Pembinaan dan Pengawasan

Mengingat besaran Uang Pinjaman yang diberikan oleh Perusahaan Gadai dan keamanan Barang Jaminan milik nasabah yang berada dalam penguasaan Perusahaan Gadai berpengaruh langsung terhadap kehidupan ekonomi masyarakat kecil, diperlukan pembinaan dan pengawasan, sesuai Pasal 2 UU no. 21 tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (**OJK**, **OJK telah terbentuk**). Pembinaan dan pengawasan tersebut ditempuh melalui upaya-upaya baik yang bersifat preventif dalam bentuk menetapkan ketentuan-ketentuan, petunjuk, nasehat, bimbingan dan pengarahan maupun yang bersifat pengawasan dalam bentuk pemeriksaan yang disusul dengan tindakan-tindakan perbaikan.

Tujuan dari pembinaan dan pengawasan Perusahaan Pegadaian adalah untuk melindungi kepentingan masyarakat pengguna jasa gadai (debitur) yang telah menjaminkan barang miliknya pada Perusahaan Pegadaian, sehingga dapat diperoleh kembali barang yang dijaminkan sesuai dengan

sifat dan jenis barang yang tertera dalam SBK. Tujuan tersebut dapat tercapai apabila Perusahaan Gadai melakukan kegiatan usahanya berdasarkan usaha yang sehat dan dapat dipertanggungjawabkan. Tanpa kondisi tersebut, Pergadaian tidak akan memperoleh kepercayaan dari masyarakat, sebab dasar dari eksistensi Pergadaian sudah tidak ada lagi.

Dasar pertimbangan dan tujuan pengawasan adalah:

1. perusahaan pegadaian memberikan pinjaman kepada masyarakat;
2. untuk melakukan perlindungan terhadap barang jaminan milik nasabah;
3. adanya batasan atau cakupan kegiatan usaha yang diizinkan dan tidak diizinkan dilakukan oleh Perusahaan Pegadaian.

Prinsip dan metode pembinaan dan pengawasan Pergadaian pada dasarnya adalah meliputi pengaturan (regulasi), pengawasan tidak langsung (off-site supervision), pengawasan langsung (on-site supervision), kontak dan komunikasi teratur dengan Pergadaian, tindak remedial dan/atau penerapan sanksi.

Adapun ketentuan mengenai pembinaan dan pengawasan Perusahaan Gadai tersebut meliputi antara lain:

1. Menyampaikan laporan keuangan bulanan dan laporan kegiatan semesteran.
2. Perusahaan Gadai wajib menyampaikan laporan keuangan tahunan yang telah di audit oleh Kantor Akuntan Publik paling lambat tanggal 30 April tahun berikutnya.
3. Perusahaan Gadai wajib mengumumkan laporan keuangan yang telah diaudit Kantor Akuntan Publik melalui paling sedikit 1 (satu) media massa cetak yang memiliki peredaran luas secara nasional, dan 1 (satu) media massa cetak yang berperedaran lokal ditempat kantor pusat Perusahaan Gadai berdomisili paling lambat tanggal 30 April tahun berikutnya. Apabila tanggal 30 merupakan hari libur nasional, pengumuman laporan keuangan dapat dilaksanakan pada hari kerja berikutnya.



Dalam rangka melaksanakan pembinaan dan pengawasan tersebut Menteri juga melakukan pemeriksaan terhadap Perusahaan Gadai. Pemeriksaan dilakukan setiap waktu bila diperlukan. Pemeriksaan secara berkala adalah pemeriksaan yang dilakukan terhadap **sebagian atau** seluruh **aspek dari** Perusahaan Gadai untuk mengetahui kondisi dan kinerja serta kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Pemeriksaan sewaktu-waktu dilakukan apabila berdasarkan hasil penelaahan atau informasi dari pihak ketiga patut diduga Perusahaan Gadai melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan dan pengawasan Perusahaan Gadai diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan.

## **7. Pengurusan dan Pengawas**

Pengangkatan Pengurus dan Pengawas Perusahaan Gadai adalah dalam rangka memenuhi persyaratan untuk mendapatkan Izin Usaha Perusahaan Gadai. Perubahan keanggotaan Pengurus dan Pengawas wajib dilaporkan kepada Menteri Keuangan. Kriteria untuk Pengurus dan Pengawas, antara lain:

1. Warga negara Indonesia;
2. Memenuhi persyaratan kemampuan dan kepatutan.
3. Tidak pernah melakukan tindakan tercela dibidang lembaga keuangan;
4. Tidak pernah dihukum karena terbukti melakukan tindakan pidana di bidang keuangan dan perekonomian;
5. Memiliki akhlak dan moral yang baik.

## **8. Penjualan Barang Jaminan**

### **8.a. Gadai**

Barang Jaminan (BJ) yang diterima oleh Pegadaian ditatausahakan dalam suatu buku gudang. Barang masuk dan keluar selalu dicatat, sehingga dapat ditentukan saldo BJ. Untuk mengontrol kebenarannya, saldo buku gudang dicocokkan dengan saldo kredit dan pelunasan.

Barang perhiasan (seperti emas atau berlian) dan barang kecil lainnya yang masuk di dalam kantong disebut Barang Kantong (K). Barang Kantong ini disimpan di dalam kamar perhiasan (khasanah). Sedangkan BJ yang tidak masuk di dalam kantong disebut dengan Barang Gudang (BG). Barang Gudang disimpan dalam gudang. Tempat penyimpanan barang tersebut harus memenuhi standar penyimpanan barang sehingga volume dan kualitas barang tersebut tidak berubah dari awal barang tersebut digadai. Di samping itu, tempat penyimpan barang tersebut selalu dalam keadaan tertutup dan terkunci apabila tidak ada keperluan. Selain Petugas dilarang untuk memasuki tempat penyimpanan barang tanpa mendapat izin dari Petugas tersebut.

Nasabah yang akan mengembalikan pinjamannya membawa Surat Bukti Kredit (SBK) ke Perusahaan Gadai dan menyerahkan SBK kepada Kasir. Selanjutnya Kasir menghitung bunga pinjaman. Bunga pinjaman tidak dibayar bulanan, walaupun dihitung berdasarkan berdasarkan bulan kalender. Bunga dibayar pada saat pinjaman dilunaskan. Setelah pinjaman dan bunga dilunaskan, Petugas Perusahaan Gadai menyerahkan barang gadai kepada nasabah. Apabila kredit sudah jatuh tempo, kepada nasabah diberi kesempatan untuk memperpanjang kredit sesuai jangka waktu yang berlaku dengan cara membayar Sewa Modalnya saja ditambah biaya asuransi.

Jika barang gadai tidak ditebus dalam jangka waktu yang telah ditentukan, maka barang gadai dijual dengan cara lelang pada waktu yang ditentukan oleh Perusahaan Gadai. Lelang merupakan upaya pengembalian (UP) nilai pinjaman beserta Sewa Modalnya yang tidak dilunasi sampai batas waktu yang ditentukan. Lelang dilakukan sendiri oleh Perusahaan Gadai karena dianggap lebih mengetahui harga barang gadai dimaksud. Lelang dilaksanakan tidak pada hari libur dan dilakukan oleh Perusahaan Gadai maupun di Kantor Lelang.

Sebelum lelang dimulai sebulan sebelumnya Perusahaan Gadai mengumumkan kepada masyarakat bahwa lelang akan dilaksanakan. Media yang digunakan untuk mengumumkan tanggal lelang adalah melalui papan pengumuman di kantor Perusahaan Gadai setempat, media cetak dan elektronik, pemberitahuan langsung oleh pegawai di loket, dan pemberitahuan tertulis kepada pemilik barang (minimum 15 hari sebelum pelaksanaan). Pada hari yang ditentukan lelang dilakukan dan pembeli yang berhak adalah yang menawar dengan harga tertinggi, setelah kepada umum ditanyakan penawaran itu dua kali tetapi tidak disambut dengan tawaran yang lebih tinggi oleh penawar lain. Pemilik Barang Jaminan dapat menebus Barang Jaminan sampai hitungan ketiga sebelum Barang Jaminan yang ditawarkan dibeli oleh pembeli Barang Jaminan.

Barang-barang yang telah laku dijual pada saat lelang harus dibayar tunai, setelah lelang ditutup. Uang yang akan dibayar oleh pembeli harus ditambah bea lelang. Apabila hasil lelang melebihi nilai kewajiban nasabah (pokok pinjaman + Bunga atau Sewa Modal untuk gadai syariah), maka uang kelebihanannya wajib dikembalikan kepada nasabah tersebut.

Untuk barang-barang jaminan yang telah ditaksir dengan wajar, tetapi tidak laku dilelang disebut Barang Sisa Lelang (BSL). BSL ditetapkan menjadi aset Perusahaan Gadai yang diakui dan dicatat sebagai transaksi mutasi aset dari pinjaman yang diberikan (aktiva lancar) menjadi aktiva lainnya. BSL dinilai berdasarkan harga pembeliannya yaitu sebesar harga jual minimal lelang tanpa tambahan bea lelang. Pada prakteknya BSL dikuasai oleh Perum Pegadaian untuk sementara dan harus dilakukan penjualan maksimal 10 hari setelah lelang, terhadap pembelian BSL oleh Pegadaian tetap dikenakan bea lelang pembeli dan bea lelang penjual sebesar 2%.

Model yang akan dikembangkan tersebut dalam implementasinya harus mengikuti tata aturan yang sesuai dengan prinsip-prinsip umum dalam Pegadaian, yaitu:

1. Penerima Barang Jaminan (kreditur) mempunyai hak untuk menahan Barang Jaminan sampai semua hutang Nasabah (debitur) dilunasi;
2. Barang Jaminan dan manfaatnya tetap menjadi milik yang menyerahkan barang atau Nasabah;
3. Barang Jaminan tidak boleh dimanfaatkan oleh penerima Barang Jaminan kecuali atas seizin yang menyerahkan barang, dengan tidak mengurangi nilai Barang Jaminan;

Dalam konsep *Vendu Reglement ordonantie* 28 Februari 1908 *Staatsblad* 1908:189 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan *Staatsblad* 1941:3 disebutkan bahwa setiap lelang harus dihadapan pejabat lelang, namun untuk kondisi tertentu dapat menunjuk pejabat lelang sendiri. Dalam praktek lelang barang yang terjadi seharusnya, Negara melalui Menteri Keuangan wajib melindungi anggota masyarakat yang barang jaminannya dilelang sebagai pelunasan kewajiban kepada pihak kreditur termasuk Perusahaan Gadai. Namun untuk Perum Pegadaian sebagai satu-satunya Perusahaan Gadai yang dijadikan acuan penyusunan Undang-undang tentang Pergadaian ini, pelelangan atas barang jaminan nasabah dapat dilaksanakan sendiri oleh Perum Pegadaian.

Penjualan Barang Jaminan oleh Perusahaan Gadai wajib dilakukan melalui mekanisme lelang.

Ketentuan lebih lanjut mengenai penjualan Barang Jaminan baik melalui Lelang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Keuangan.

#### **8.b. Fidusia**

Dalam hal Nasabah cidera janji, eksekusi terhadap barang yang menjadi objek jaminan fidusia dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Perundang-undangan yang mengatur tentang Fidusia. Adapun Eksekusi terhadap objek jaminan fidusia berdasarkan pasal 29 Undang-undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Fidusia dapat dilakukan dengan cara:

1. Pelaksanaan titel eksekutorial atas sertifikat jaminan fidusia mempunyai kekuatan eksekutorial yang sama dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Apabila debitur tidak dapat memenuhi kewajibannya maka Perusahaan Gadai mempunyai hak menjual Barang Jaminan fidusia atas kekuasaannya sendiri;
2. Penjualan Barang Jaminan fidusia atas kekuasaan penerima fidusia sendiri melalui pelelangan umum serta mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan;
3. Penjualan dibawah tangan yang dilakukan berdasarkan kesepakatan pemberi dan penerima fidusia jika dengan cara demikian dapat diperoleh harga tertinggi yang menguntungkan para pihak.

#### **8.c. Uang Kelebihan**

Uang Kelebihan adalah selisih lebih dari hasil penjualan Barang Jaminan dikurangi dengan jumlah uang pinjaman, sewa modal atau bunga, dan biaya lelang. Perusahaan Gadai wajib memberitahukan kepada Nasabah mengenai hak untuk mengambil Uang Kelebihan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah penjualan Barang Jaminan. Masa kadaluarsa Uang Kelebihan adalah 1 (satu) tahun sejak tanggal pemberitahuan pengambilan uang kelebihan disampaikan kepada Nasabah Perusahaan Gadai. Uang kelebihan yang tidak diambil oleh Nasabah setelah masa kadaluarsa, disetor ke kas Negara (sejalan dengan RUU tentang lelang).

#### **9. Perlindungan Hukum**

Dalam Rancangan Undang-Undang tentang Pergadaian ini baik kepada nasabah maupun kepada Perusahaan Gadai dalam melakukan transaksi gadai mendapat perlindungan hukum. Hal ini dinyatakan bahwa setiap pihak yang menyerahkan barang bergerak sebagai jaminan dianggap sebagai pemilik barang. Selanjutnya, Perusahaan Gadai tidak dapat dituduh atau dituntut melakukan tindak pidana yang berhubungan dengan penerimaan Barang Jaminan, apabila dikemudian hari diduga atau terbukti bahwa

kepemilikan atau penguasaan Barang Jaminan tersebut berasal dari kejahatan atau perbuatan melanggar hukum lainnya.

## **10. Lain-lain**

Suatu hal yang khusus dalam Undang-Undang ini untuk kegiatan Perusahaan Gadai yang menyalurkan Uang Pinjaman dengan mengalihkan hak kepemilikan barang bergerak yang dibebani dengan jaminan fidusia, tunduk kepada Undang-Undang tentang Fidusia beserta peraturan perundang-undangan pelaksanaannya. Hal ini untuk mempermudah Perusahaan Gadai dalam menjalankan usahanya khususnya mengenai barang jaminan yang dibebani jaminan fidusia.

## **11. Ketentuan Sanksi**

### **11.a.Sanksi Administrasi**

Dalam penentuan sanksi, Perusahaan Gadai dapat dikenakan sanksi baik berupa sanksi administratif maupun sanksi pidana. Materi yang diatur dalam sanksi administratif meliputi:

1. Perusahaan Gadai akan dikenai sanksi administratif berupa denda jika melakukan pelanggaran atas:
  - a. jika Pengurus dan Pengawas serta pegawai Perusahaan Gadai beserta keluarga sampai dengan derajat kedua membeli Barang Jaminan yang dijual tanpa melalui lelang. (lihat pasal 1467 KUHPer)
  - b. Perusahaan Gadai tidak menyampaikan laporan keuangan bulanan dan laporan kegiatan semesteran kepada Menteri Keuangan.
  - c. Perusahaan Gadai tidak menyampaikan laporan keuangan tahunan yang telah diaudit oleh kantor akuntan publik pada tanggal yang telah ditentukan.
  - d. Perusahaan Gadai tidak mengumumkan laporan keuangan yang telah diaudit oleh akuntan publik melalui paling sedikit 1 (satu) media massa

cetak yang berperedaran local ditempat kantor pusat Perusahaan Gadai berdomisili.

2. Perusahaan Gadai akan dikenai sanksi administratif berupa peringatan tertulis, pembekuan kegiatan usaha dan pencabutan izin usaha jika melakukan pelanggaran atas:
  - a. tidak menerapkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik, prinsip manajemen resiko dan prinsip mengenal nasabah.
  - b. tidak menerapkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik mencakup prinsip keterbukaan, akuntabilitas, tanggung jawab, kemandirian dan kewajaran.
  - c. tidak menerapkan prinsip manajemen resiko yang mencakup pengawasan aktif oleh Pengurus dan Pengawas, kecukupan proses identifikasi, pengukuran, pemantauan dan pengendalian resiko.
  - d. tidak menerapkan prinsip mengenal nasabah yang mencakup kebijakan dan prosedur identifikasi Nasabah, pemantauan rekening Nasabah dan pemantauan transaksi Nasabah serta manajemen resiko.
  - e. Perusahaan Gadai yang membuka kantor cabang tanpa seizin Menteri Keuangan.
  - f. Perusahaan Gadai yang melakukan penggabungan dan peleburan tanpa seizin Menteri Keuangan.
  - g. Perusahaan Gadai yang melakukan pengambilalihan namun tidak melaporkan kepada Menteri Keuangan.
  - h. Perusahaan Gadai tidak menyimpan dan memelihara Barang Jaminan.
  - i. Perusahaan Gadai tidak member ganti rugi atas Barang Jaminan yang hilang, rusak, cacat atau tidak berfungsi sebagaimana mestinya pada saat penguasaannya.

- j. Perusahaan Gadai tidak mengembalikan Barang Jaminan setelah pinjaman dilunasi oleh Nasabah.
- k. Perusahaan Gadai menetapkan atau meminta diperjanjikan untuk secara langsung memiliki Barang Jaminan apabila pada saat tanggal jatuh tempo Nasabah tidak mengembalikan Uang Pinjaman.
- l. Perusahaan Gadai menggadaikan, menjual, menyewakan dan/atau menggunakan Barang Jaminan.
- m. Perusahaan menolak pinjaman batas terendah.
- n. Pengurus dan Pengawas Perusahaan Gadai tidak mengikuti peraturan perundang-undangan tentang tata cara perizinan.
- o. Perusahaan Gadai tidak melaporkan perubahan keanggotaan pengurus dan pengawas.
- p. Perusahaan Gadai melakukan penjualan Barang Jaminan tidak melalui mekanisme lelang.
- q. Penjualan melalui lelang tidak dilakukan oleh Perusahaan Gadai.
- r. Perusahaan Gadai menjual Barang Jaminan diikat dengan jaminan fidusia, namun mekanisme penjualan Barang Jaminan bukan dengan fidusia.
- s. Perusahaan Gadai tidak memberitahukan kepada Nasabah mengenai hak mengambil uang kelebihan selama 7 (tujuh) hari kerja setelah penjualan Barang Jaminan.
- t. Perusahaan Gadai membukukan Uang Kelebihan sebagai pendapatan lain-lain sebelum masa kadaluarsa yaitu 1 (satu) tahun sejak tanggal pemberitahuan pengambilan uang kelebihan.

#### **11.b.Sanksi Pidana**

1. Setiap pihak atau orang akan dikenai sanksi pidana berupa pidana penjara paling singkat selama 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan pidana



denda paling sedikit Rp 2.0000.0000.0000 (dua miliar rupiah) dan paling banyak Rp 5.000.000.000 (lima miliar rupiah) jika melakukan pelanggaran atas:

- a. jika badan hukum berbentuk Perseroan Terbatas, Perusahaan Umum (Perum) dan Koperasi melakukan kegiatan usaha menyalurkan Uang Pinjaman dengan menerima barang bergerak yang dibebani jaminan Gadai tanpa memperoleh izin usaha dari Menteri Keuangan.
  - b. setiap pihak yang telah melakukan kegiatan usaha menyalurkan Uang Pinjaman dengan menerima barang bergerak yang dibebani jaminan Gadai kepada paling kurang 100 (seratus) orang atau pihak dan/atau telah menyalurkan pinjaman paling kurang 10% (sepuluh perseratus) dari jumlah modal disetor minimum Perusahaan Gadai tanpa memperoleh izin usaha dari Menteri Keuangan
2. Setiap pengurus dan pengawas Perusahaan Gadai akan dikenai sanksi pidana berupa pidana penjara paling singkat selama 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 1.0000.0000.0000 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp 4.000.000.000 (empat miliar rupiah) jika melakukan pelanggaran dengan menarik dana langsung dari masyarakat dalam bentuk giro, deposito, tabungan dan/atau bentuk lain yang dipersamakan dengan itu.

## **12. Ketentuan Peralihan**

Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Perum Pegadaian yang didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 tetap dapat melanjutkan kegiatannya dengan wajib melakukan penyesuaian terhadap ketentuan dalam undang-undang ini paling lambat 3 (tiga) tahun sejak mulai berlakunya Undang-Undang ini. Hal ini dimaksudkan agar Perum Pegadaian dapat mempersiapkan segala sesuatunya dengan baik terhadap penyesuaian sebagaimana termuat dalam Undang-Undang ini dengan batas waktu peralihan 3 (tiga) tahun sejak mulai berlakunya Undang-Undang ini.

### 13. Ketentuan Penutup

Dengan berlakunya Undang-Undang ini, peraturan perundang-undangan yang mendasari kegiatan gadai selama ini yaitu *Pandhuis Reglement* (Aturan Dasar Pegadaian) *Staatsblad* Tahun 1928 Nomor 81 dinyatakan tidak berlaku lagi.

BPHN

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

Sejalan dengan komitmen pemerintah untuk menyediakan alternatif pembiayaan bagi masyarakat luas, maka peranan Perum Pegadaian (Pegadaian) bagi masyarakat termasuk UMKM menjadi semakin penting. Pegadaian sebagai salah satu lembaga keuangan berfungsi memberikan kredit kepada masyarakat atas dasar hukum gadai dengan jaminan benda bergerak dengan prosedur pelayanan yang sangat mudah, aman dan cepat, serta tanpa syarat apapun mengenai penggunaan dananya. Oleh karena itu, masyarakat termasuk pengusaha yang bergerak di sektor UMKM yang sedang menghadapi kebutuhan dana yang mendesak dapat dilayani oleh Pegadaian. Kondisi ini semakin meningkatkan peran Pegadaian sebagai lembaga keuangan alternatif untuk menunjang pembangunan ekonomi kerakyatan khususnya didalam mendorong percepatan pertumbuhan ekonomi sektor UMKM.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur kegiatan industri jasa perkreditan yang ada di Indonesia, hanya Pegadaian yang dimonopoli oleh Pemerintah melalui Pegadaian. Kenyataan yang ada saat ini, banyak pihak lain yang melakukan praktek gadai mirip dengan kegiatan usaha yang dilakukan oleh Pegadaian baik yang dilakukan oleh suatu lembaga maupun perseorangan sebagai suatu kegiatan usaha.

Perbedaan mendasar praktek gadai yang dilakukan oleh para pelaku diluar Pegadaian adalah mereka tidak memiliki aturan yang jelas. Di samping itu, di dalam melakukan kegiatan gadai umumnya mereka tidak didukung oleh juru taksir yang terdidik, tidak memiliki tempat penyimpanan barang jaminan gadai yang memenuhi standar, tingkat suku bunga yang sangat tinggi, dan tidak melakukan lelang terhadap barang jaminan nasabah apabila nasabah tidak dapat melunasi kreditnya.

Sementara itu, untuk menghindari masyarakat dari gadai gelap, praktek riba dan pinjaman tidak wajar lainnya, Pegadaian menghadapi keterbatasan-keterbatasan antara lain permodalan, sumber daya manusia, jaringan kantor dan teknologi, sehingga pelayanan yang dapat diberikan oleh Pegadaian tersebut hanya meliputi bagian yang masih sangat kecil dari pangsa Pegadaian yang ada.

Dari gambaran tersebut dapat diketahui bahwa dengan keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh Pegadaian, tugas Pegadaian untuk turut meningkatkan kesejahteraan masyarakat terutama golongan menengah ke bawah melalui penyediaan dana dan jasa di bidang keuangan lainnya, masih jauh dari harapan. Munculnya usaha-Pergadaian baru yang merupakan pesaing-pesaing Pegadaian berpotensi menimbulkan masalah dikemudian hari. Hal ini karena tidak adanya pengaturan yang jelas, sehingga menciptakan iklim usaha yang tidak kondusif.

Selanjutnya, Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menghendaki setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar secara wajar.

Dalam era reformasi yang sedang berkembang saat ini, masyarakat sangat mengharapkan agar perizinan Pergadaian diperlakukan/diterapkan sama (*equal treatment*) sebagaimana perizinan di bidang-bidang jasa keuangan lainnya. Oleh karena itu, undang-undang warisan kolonial yang memberikan hak monopoli kepada Pemerintah untuk mendirikan Pegadaian, yakni *Staatsblad* 1928 No.81 (*Pandhuis Reglement*), sudah saatnya disesuaikan dan diselaraskan dengan perkembangan dan keterbukaan ekonomi berdasarkan demokrasi ekonomi karena sudah tidak sesuai dengan perkembangan ekonomi, hukum dan ketatanegaraan Republik Indonesia.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, peran Pemerintah sebagai fasilitator dan regulator perlu ditingkatkan dan mengurangi keterlibatannya sebagai pelaku

usaha. Pemerintah perlu menciptakan iklim usaha yang kondusif bagi kegiatan Pergadaian di Indonesia dengan melibatkan partisipasi masyarakat untuk pendiriannya, sehingga dapat menjamin adanya kepastian berusaha yang sama bagi para pelaku usaha. Oleh karena itu, diperlukan penataan kembali terhadap kegiatan Pergadaian melalui penyusunan undang-undang yang akan mengatur antara lain mengenai perizinan, kepemilikan, bentuk hukum, manajemen, permodalan, jenis kegiatan usaha, pengawasan dan pembinaan dan sanksi. Dalam rangka menyikapi hal tersebut di atas, perlu disusun RUU Pergadaian yang materinya disesuaikan dengan perkembangan ekonomi, hukum, dan ketatanegaraan serta didukung dengan pemikiran-pemikiran ilmiah.

## **B. SARAN**

Berdasarkan kesimpulan tersebut, disarankan hal-hal sebagai berikut:

1. Dengan telah diundangkannya UU No. 5 Tahun 1999 tentang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, maka perlu penyesuaian/pencabutan aturan gadai warisan kolonial yaitu *Pandhuis Reglement Staatbsblad* (Stbl.) Tahun 1928 No.81, yang hanya mengatur usaha gadai yang dilakukan oleh Pemerintah (Perum Pegadaian).
2. Mengingat Pegadaian merupakan salah satu bisnis yang cukup menjanjikan, terbukti dengan tingginya suku bunga tidak berpengaruh dengan hasrat masyarakat untuk berhubungan dengan pegadaian, kiranya cukup layak kalau dibuka menjadi suatu industri jasa keuangan.
3. Banyaknya permintaan dari perseorangan, lembaga, atau Pemerintah Daerah kepada Menteri Keuangan untuk memohon pendirian usaha pegadaian, kiranya perlu diperhatikan.
4. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka perlu disusun Rancangan Undang-Undang tentang Pegadaian.

## DAFTAR PUSTAKA

- Badruzaman, Mariam Darus., "Bab-bab tentang Credietverband, Gadai & Fiducia", Bandung : Alumni, 1979.
- Budiarto, M., dkk. "Pegadaian Sebagai Sarana Perkreditan Golongan Ekonomi Lemah"., , Laporan Akhir Tim Analisis dan Evaluasi Hukum, Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional-Badan Pembinaan Hukum Nasional, Tahun 1995/1996.
- DLuffy, Tomie., " **Pegadaian Syari'ah**", Makalah (Bank Syari'ah di Indonesia), <http://www.gudang-info.com/2009/08/pegadaian-syari'ah.html>, diakses tanggal 23/6 /2010.
- Hasan, M.Ali., " **Berbagai Macam Transaksi Dalam Islam**", Cetakan Pertama, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta : 2003.
- Juwana, Hikmahanto., Penyusunan Naskah Akademik Sebagai Prasyarat Dalam Perencanaan Pembentukan Rancangan Undang-Undang, Makalah Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas Pemerintah Tahun 2006, Cisarua Bogor, 2006.
- Khan, Muhammad Akram., " **Economic Teaching of Prophet Muhammad : A Select Anthology of Hadith Literature on Economics**", Alih Bahasa Team Bank Muamalat, Jakarta : 1996.
- Muljadi, Kartini dan Gunawan Widjaja., Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak Istimewa, Gadai, dan Hipotek", Jakarta: Prenada Media, 2005.
- R Tjiptosudibio dan Subekti, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Jakarta: Pradya Pramita, 1995.
- Rifa'l, Moh., " **Konsep Perbankan Syari'ah**", Wicaksana, Semarang : 2002.
- Susilowati, Sri Murti Tinjauan Yuridis Hak-hak Nasabah Pegadaian Dalam Hal Terjadi Pelelangan Terhadap Barang Jaminan ", Skripsi., Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2008.
- Sabiq, Sayyid., " **Fiqh Sunnah**", Jilid 12, Al Ma'arif, Bandung : 1996
- Data Perum Pegadaian Tahun 2008, 2009, 2010

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara No. 82 Tahun 2011, Tambahan Lembaran Negara RI No. 5234.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2010-2014.

**BPJMN**

BRUNN