

PRANATA GADAI SEBAGAI ALTERNATIF PEMBIAYAAN BERBASIS KEKUATAN SENDIRI (GAGASAN PEMBENTUKAN UU PERGADAIAN)*

Lastuti Abubakar**

Bagian Hukum Perdata, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran,
Jalan Dipati Ukur Nomor 35, Bandung, Jawa Barat 40132

Abstract

Pawn services in Indonesia has transformed from a traditional financing institution which particularly work within small and medium enterprise to a wider financial institution that include mortgage, investment, parcel delivery services, custody as well as gold trading. Yet it raises question how is the development of pawn services in practice in regards to the objective of pawn institution as a financial alternative. In additon, it also leads to the question how the proper regulation concept is in the future. Research shows that pawn services, particularly sharia pawn services in gold, turns to be a speculative investment. Hence, future regulation concerning pawn services should be able to achieve the objective of pawn services as a tool of economic development.

Keywords: *pawn, alternative financing institution, pawn service regulation.*

Intisari

Jasa pegadaian di Indonesia bertransformasi dari semula sebagai lembaga pembiayaan masyarakat, khususnya UMKM meluas menjadi lembaga yang juga melayani fidusia, investasi, pengiriman dan penerimaan barang, penitipan dan jual beli logam mulia. Permasalahan yang akan diteliti adalah bagaimana perkembangan praktik gadai apabila dikaitkan dengan tujuan pranata gadai sebagai alternatif pembiayaan dan bagaimanakah konsep pengaturan gadai di masa datang guna mewujudkan fungsi gadai sebagai alternatif pembiayaan. Berdasarkan hasil penelitian diperoleh hasil bahwa praktik pegadaian, khususnya gadai emas syariah bergeser menjadi investasi yang spekulatif. Oleh karena itu regulasi pergadaian sangat diperlukan. Regulasi pergadaian di masa datang harus mampu menjadikan pranata gadai sebagai alternatif pembiayaan guna menggerakkan perekonomian.

Kata Kunci: gadai, alternatif pembiayaan, regulasi pergadaian.

Pokok Muatan

A. Latar Belakang Masalah	2
B. Metode Penelitian	3
C. Hasil Penelitian dan Pembahasan	4
1. Praktik Pergadaian di Indonesia Saat Ini	4
2. Jasa Pegadaian di Masa Datang.....	7
3. Urgensi Rancangan Undang-Undang Pergadaian	8
4. Materi Muatan dalam RUU Pergadaian	11
D. Kesimpulan	12

* Hasil Penelitian Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 2011.

** Alamat korespondensi: lastutiabubakar@yahoo.com.

A. Latar Belakang Masalah

Jasa pergadaian¹ di Indonesia menunjukkan grafik meningkat dari waktu ke waktu. Hal ini ditandai antara lain dengan jumlah dana yang digelontorkan oleh Perum Pegadaian² sebagai satu-satunya lembaga pegadaian milik negara kepada para nasabahnya. Mengusung moto “menyelesaikan masalah tanpa masalah”, Perum Pegadaian berada pada garda terdepan untuk pembiayaan jangka pendek bagi masyarakat dan usaha mikro kecil untuk pemenuhan kebutuhan dana cepat dan mudah. Namun demikian, masih harus diakui bahwa saat ini pranata gadai masih digunakan untuk pembiayaan konsumtif. Persentase gadai konsumtif masih tinggi dibandingkan dengan gadai produktif. BRI Syariah misalnya, hanya membukukan kisaran 11 persen untuk porsi pembiayaan gadai pada usaha produktif.³

Perkembangan menakjubkan dari Perum Pegadaian saat ini adalah luasan cakupan pangsa pasar yang tidak lagi bertumpu pada masyarakat lapisan bawah, namun meluas menjangkau kelas menengah atas. Selain itu, Pegadaian menawarkan produk layanan yang semakin beragam, termasuk layanan investasi, jual beli logam mulia, pengiriman dan penerimaan uang dan penitipan barang berharga, di luar jasa utamanya yakni pemberian kredit (pinjaman) dengan jaminan gadai. Boleh dikata Perum Pegadaian saat ini bertransformasi dari pranata pembiayaan menuju ke arah pranata pembiayaan dan investasi, dan menjangkau hampir semua kalangan, mulai dari mahasiswa, ibu rumah tangga, para petani, dan sekarang merangkul para pelaku usaha dan profesional. Diversifikasi produk yang sangat

beragam ini, diharapkan akan mampu menjadikan Pegadaian sebagai lembaga pembiayaan yang kuat untuk mendorong usaha-usaha produktif, khususnya bagi UMKM.

Permasalahan lain dalam praktik pegadaian adalah penggunaan *dual system* seiring dengan berlakunya dualisme hukum dalam aktivitas ekonomi yakni konvensional dan syariah.⁴ Hal ini terlihat dari maraknya gadai emas syariah (*rahn*) yang ditengarai melenceng dari tujuan semula. Kekhawatiran ini muncul karena gadai syariah seharusnya bertumpu pada prinsip syariah yang esensinya adalah menolong orang untuk mendapatkan dana cepat dan untuk modal usaha. Dalam praktik, gadai emas syariah ini mulai meninggalkan esensinya dan lebih banyak digunakan untuk medatangkan keuntungan melalui praktik gadai ulang yang bersifat spekulatif.⁵

Kekhawatiran lain datang dari praktik perbankan, yang juga melihat potensi gadai emas sebagai produk yang menjanjikan. Seandainya gadai emas perbankan tidak diregulasi secara baik, maka bukan tidak mungkin fungsi *intermediary* perbankan akan melemah. Hal ini berpotensi memperlambat pertumbuhan dan pergerakan ekonomi.

Mengacu pada beberapa permasalahan dalam perkembangan praktik pegadaian di Indonesia, dirasakan bahwa jasa pergadaian ini perlu ditata kembali, sehingga muncul gagasan pembentukan UU Pergadaian yang saat ini masih dalam taraf pembahasan naskah akademik.⁶ Beberapa permasalahan yang dikemukakan oleh Badan Pembinaan Hukum Indonesia sebagai penggagas naskah akademik RUU Pergadaian adalah:

¹ Istilah Pergadaian digunakan dalam Draf Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pergadaian yang digagas oleh BPHN. Dalam Ketentuan Umum Angka 1, Pergadaian didefinisikan sebagai “segala sesuatu yang menyangkut tentang perusahaan gadai, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha serta tata cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya.”

² Status Perum Pegadaian berubah menjadi PT Persero Pegadaian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2011 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perum Pegadaian Menjadi Perusahaan Persero.

³ BRI Syariah, “Merancang Gadai Emas Produktif”, *Majalah Sharing*, Edisi 6: Meluruskan Niat Gadai Emas Syariah, 6 Januari, Tahun 2012, hlm. 16.

⁴ Lastuti Abubakar, “Implikasi Aktivitas Ekonomi Syariah terhadap Perkembangan Hukum Ekonomi di Indonesia”, *Legal Review*, Vol. 1, No. 2, Desember, 2010.

⁵ Lihat juga “Berekonomi Islam Harus dengan Hati”, *Majalah Sharing*, hlm. 34.

⁶ Salah satu kegiatan yang peneliti ikuti antara lain “Sosialisasi Naskah Akademik RUU Pergadaian” yang diselenggarakan oleh BPHN di Bandung tanggal 11 Oktober 2011.

1. Bermunculannya pelaku jasa pergadaian ilegal⁷ yang semata-mata berorientasi profit, khususnya gadai emas yang semula menjadi objek usaha Perum Pegadaian,⁸ 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 sosialnya.
2. Banyak permintaan dari masyarakat baik perorangan maupun kelompok agar diberi kesempatan untuk melakukan usaha pergadaian.
3. Praktik jasa pergadaian ilegal 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 tidak tersedianya tempat penyimpanan yang dapat menjamin keamanan dan nilai barang.
4. Perum Pegadaian tidak mampu melayani jumlah kebutuhan masyarakat, sehingga dianggap perlu memperluas pelaku jasa pergadaian ini ke sektor swasta dan koperasi.
5. Ketidadaan aturan yang menyeluruh yang mampu mengakomodasikan perkembangan pergadaian dalam kehidupan masyarakat.

Mengacu pada beberapa alasan perlunya dibentuk RUU Pergadaian di atas, peneliti sepakat terhadap perlunya penataan kembali regulasi yang mengatur tentang jasa pergadaian ini, dengan melakukan kajian terlebih dahulu terhadap praktik pergadaian saat ini.

Berdasarkan uraian di atas, dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah perkembangan praktik jasa pergadaian saat ini apabila dikaitkan dengan tujuan pranata gadai sebagai sumber pembiayaan?

2. Bagaimanakah konsep pengaturan gadai di masa datang guna mewujudkan fungsi gadai sebagai alternatif pembiayaan?

B. Metode Penelitian

Dalam upaya mencapai tujuan penelitian ini, metode penelitian yang digunakan bersifat deskriptif analitis. Metode ini menggambarkan dan menganalisis data sekunder yang didukung oleh data primer mengenai berbagai masalah yang berkaitan dengan praktik pergadaian saat ini.

Sesuai dengan bidang kajian ilmu hukum, pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, yang lebih menitikberatkan pada studi kepustakaan untuk mengkaji arti, maksud dan keberadaan pranata gadai sebagai alternatif pembiayaan, khususnya bagi usaha mikro sebagai pelaku ekonomi.

Bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini meliputi:

1. bahan hukum primer dalam bentuk antara lain Kitab Undang-undang Hukum Perdata; Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan; Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara; Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2006 tentang Resi Gudang; Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2011 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perum Pegadaian Menjadi Perusahaan Persero; Keputusan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 01/Per/M.KUKMII/2010; Fatwa Dewan Syariah Nasional Nomor 25/DSN-MUI/III/2002 tentang *Rahn* (Gadai Syariah); dan Fatwa Dewan Syariah Nasional Nomor 68/DSN-MUI/III/2002 tentang *Rahn Tasjily*;

⁷ Istilah pergadaian ilegal digunakan peneliti untuk menyebutkan jasa-jasa pergadaian yang tidak memenuhi unsur sebagai lembaga pembiayaan yang tunduk pada ketentuan UU tertentu, misalnya perum pegadaian, perbankan, dan lembaga pembiayaan.

⁸ Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Perusahaan Umum (Perum) diperkenankan menjalankan usaha dan mendapatkan keuntungan, selain bertujuan untuk melakukan pelayanan jasa publik.

2. bahan hukum sekunder berupa tulisan-tulisan para ahli di bidang hukum baik nasional maupun internasional, jurnal dan majalah hukum bisnis yang didapatkan melalui studi kepustakaan yang berkaitan dengan pergadaian; dan
3. bahan hukum tersier berupa kamus hukum, kamus ekonomi, ensiklopedia, artikel pada surat kabar, majalah, dan internet.

Untuk mendukung data sekunder, data primer diperoleh dengan melakukan wawancara dengan tim Naskah Akademik RUU Pergadaian dari BPHN.

Analisis data yang digunakan di dalam penelitian ini adalah analisis data yuridis kualitatif dengan menggunakan daya abstraksi dan penafsiran hukum (interpretasi), untuk selanjutnya dituangkan dalam bentuk uraian-uraian (deskripsi).

Lokasi utama penelitian dilakukan di Bandung, khususnya di Perpustakaan Fakultas Hukum dan Perpustakaan Pusat Universitas Padjadjaran. Hasil studi kepustakaan kemudian dianalisis dengan menggunakan metode analisis data secara kualitatif. Kesimpulan tidak didasarkan pada angka-angka statistik melainkan pada keterkaitan antara asas-asas hukum, kaidah-kaidah hukum dan teori hukum dengan fenomena yang terjadi dalam masyarakat melalui interpretasi yuridis.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Praktik Pergadaian di Indonesia Saat Ini

Tidak dapat dimungkiri, lembaga penyedia dana yang ada di Indonesia masih didominasi oleh perbankan sebagai lembaga *intermediary* yang mempertemukan pemilik dana dengan pengguna. Mengacu pada prinsip kehati-hatian perbankan (*prudential banking principle*)⁹ dalam pemberian kredit, dapat diperkirakan bahwa dana perbankan

sebagian sebagian besar diserap oleh debitor yang mampu memenuhi syarat-syarat dalam pemberian kredit, termasuk di dalamnya syarat ketersediaan jaminan (*collateral*) yang sebetulnya tidak wajib, kecuali jaminan pokok berupa objek yang dibiayai oleh kredit itu sendiri. Berdasarkan posisi pinjaman rupiah yang diberikan Bank Umum dan BPR menurut lapangan usaha, maka lapangan usaha perdagangan, hotel dan restoran menyerap pinjaman terbesar baik dari Bank Persero, Bank Pemerintah Daerah, Bank Swasta Nasional, maupun BPR, yakni antara 2,397 sampai 111,978 miliar rupiah per bulan Agustus 2010.¹⁰ Mengacu pada data statistik yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia tersebut dapat disimpulkan bahwa penerima bagian terbesar kredit perbankan bukan pada level usaha mikro kecil. Di sisi lain, menurut pendataan terakhir pada tahun 2008 yang dikeluarkan oleh Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, jumlah pelaku usaha terbesar di Indonesia masih berada pada level koperasi dan usaha kecil dan menengah sebesar 99,9% atau 51,3 juta unit.¹¹ Hal ini berarti sebagian besar kredit perbankan dinikmati oleh pengusaha menengah, pengusaha besar dan konglomerasi.

Sejalan dengan keadaan tersebut, diakui bahwa salah satu kelemahan UMKM adalah terbatasnya akses koperasi dan UMKM kepada sumber daya produktif, terutama bahan baku, permodalan, teknologi, sarana pemasaran serta informasi pasar. Dalam hal pendanaan, utamanya UMKM memiliki permasalahan yakni modal sendiri yang terbatas, tingkat pendapat rendah, dan aset jaminan dan administrasi yang tidak memenuhi syarat perbankan. Bahkan, Usaha Mikro dan Kecil seringkali terjatuh rentenir dan kurang tersentuh lembaga pembiayaan.¹² Berdasarkan fakta tersebut, dapat dikatakan

⁹ Lihat Penjelasan dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

¹⁰ Bank Indonesia, "Posisi Pinjaman Rupiah yang Diberikan Bank Umum dan BPR Menurut Kelompok Bank dan Lapangan Usaha", [http://www.bi.go.id/seki/tabel/TABEL 1-5.pdf](http://www.bi.go.id/seki/tabel/TABEL%201-5.pdf), diakses 11 Januari 2012.

¹¹ Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah RI, 2004, *Rencana Strategis Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia Tahun 2010-2014*, Kementerian Koperasi dan UKM, Jakarta, hlm. 2.

¹² *Ibid.*, Lampiran Keputusan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah RI Nomor 01/Per/M.KUKMII/2010.

bahwa usaha mikro kecil tidak memiliki akses pada kredit perbankan (tidak *bankable*) dan pembiayaan melalui lembaga pembiayaan. Oleh karenanya, diperlukan alternatif pembiayaan yang tepat bagi usaha mikro dan kecil.

Permasalahan pembiayaan bagi usaha mikro kecil inilah yang menjadi fokus Perum Pegadaian. Sejak semula, Perum Pegadaian memosisikan diri sebagai pembiayaan bagi perorangan dan UMKM. Selain itu, pegadaian berfungsi sebagai komplemen atau pelengkap bagi lembaga penyedia dana lainnya seperti perbankan, pasar modal dan lembaga pembiayaan seperti *leasing*, modal ventura, dan anjak piutang. Pegadaian menawarkan jasa pemberian pinjaman dengan jaminan benda bergerak yang tunduk pada hukum gadai sebagai pilihan bagi masyarakat untuk memenuhi kebutuhan baik bersifat konsumtif maupun produktif.

Dalam perkembangannya saat ini, Perum Pegadaian tidak hanya melayani gadai konvensional¹³ melainkan juga jasa di luar sistem gadai konvensional yakni layanan gadai syariah (*rahn*), layanan jual beli logam mulia (mulia dan galeri 24), layanan fidusia (Kreasi, Krasida dan Krista),¹⁴ serta layanan jasa lainnya berupa jasa titipan, jasa taksiran, Kresna,¹⁵ Kucica,¹⁶ Langen Palikrama,¹⁷ Investa,¹⁸ Kremada,¹⁹ Kagum,²⁰ dan G Lab (jasa pengujian logam mulia).²¹

Praktik gadai saat ini tidak diikuti oleh landasan hukum yang kokoh untuk mengantisi-

pasi perkembangan gadai di Indonesia. Selama ini, aktivitas pergadaian lebih banyak berlandaskan pada perjanjian para pihak yang bentuknya sangat sederhana dan baku. Selain perjanjian para pihak, praktik gadai mengacu pada ketentuan gadai dalam Pasal 1150 sampai 1160 KUHPerdara yang belum mampu menjangkau dan mengakomodasikan perkembangan gadai saat ini, antara lain perkembangan objek gadai seperti saham tanpa warkat yang diperdagangkan di Bursa Efek Indonesia dan hak kekayaan intelektual.

Ketiadaan landasan hukum yang kokoh inilah yang menjadi celah tumbuh kembangnya praktik gadai ilegal, dan membuka peluang bagi pelaku usaha untuk menjadikan gadai sebagai media bisnis yang semata-mata bertujuan mencari keuntungan.

Permasalahan lain dari sudut pandang yuridis adalah timbulnya dualisme hukum di bidang jasa pergadaian dengan ditawarkannya gadai syariah (*rahn*). Dualisme hukum dalam aktivitas ekonomi secara nyata ditandai dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Permasalahan dalam dual-isme hukum ini bukan terletak pada fungsi kelembagaannya, melainkan pada prinsip yang mendasari aktivitas ekonomi²² tersebut, misalnya perbankan konvensional yang mendasarkan pada prinsip utang piutang yang dapat dikategorikan sebagai

¹³ Gadai konvensional atau produk KCA (Kredit Cepat Aman) berbasis sistem gadai dengan objek jaminan perhiasan emas dan barang berharga lainnya, dengan pinjaman mulai dari Rp20.000 hingga Rp200.000.000 atau lebih dengan jangka waktu pinjaman maksimum 4 bulan atau 120 hari.

¹⁴ Kreasi (Kredit Angsuran Sistem Fidusia): pinjaman angsuran bulanan yang diberikan kepada UMKM untuk pengembangan usaha dengan sistem Fidusia dengan objek kendaraan bermotor, sedangkan Krasida adalah kredit (pinjaman) angsuran bulanan yang diberikan kepada UMKM untuk pengembangan usaha dengan gadai, sedangkan Krista adalah kredit yang diberikan kepada wanita wirausaha yang tergabung dalam kelompok untuk pengembangan usaha dengan sistem tanggung renteng.

¹⁵ Kresna adalah kredit (pinjaman) angsuran bulanan yang diperuntukkan bagi karyawan Pegadaian yang telah memiliki penghasilan tetap dengan menyerahkan SK Pengangkatan dan SK Pangkat (Jabatan).

¹⁶ Kucica (Kiriman Uang Cara Instan, Cepat dan Aman) adalah layanan pengiriman dan penerimaan uang dari dalam dan luar negeri bekerjasama dengan Western Union.

¹⁷ Langen Palikrama adalah auditorium yang dikelola oleh Pegadaian untuk disewakan kepada masyarakat luas untuk berbagai acara dan seremoni.

¹⁸ Investa adalah pinjaman dengan sistem gadai dengan jaminan berbentuk saham yang tercatat di Bursa Efek Indonesia dan obligasi (ORI).

¹⁹ Kremada adalah pinjaman (kredit) lunak yang diberikan kepada masyarakat berpenghasilan rendah untuk kebutuhan renovasi rumah.

²⁰ Kagum adalah kredit (pinjaman) angsuran bulanan dengan sistem fidusia bagi pegawai atau karyawan yang telah memiliki penghasilan untuk berbagai kegunaan.

²¹ Perum Pegadaian, "Layanan Perum Pegadaian", www.pegadaian.go.id, diakses 11 Januari 2012.

²² Bersyariah harus dimaknai sebagai cara untuk menciptakan *wealth transfer dan wealth creation*. Lihat Mills Paul & Presley John, 1999, *Islamic: Finance Theory and Practices*, Macmillan Press, London.

praktik riba.²³ Di samping perbankan, pranata pembiayaan lain pun menawarkan produk-produk syariah, seperti pasar modal syariah, asuransi dan pembiayaan syariah, serta pegadaian. Perbedaan mendasar antara gadai konvensional dengan gadai syariah adalah tidak diperkenalkannya bunga dalam gadai syariah sebagaimana diterapkan dalam gadai konvensional. Selanjutnya, mekanisme gadai syariah merujuk pada Fatwa Dewan Syariah No: 25/DSN-MUI/III/2002 tentang Gadai Syariah. Berdasarkan Fatwa tersebut, keuntungan yang diperoleh pegadaian syariah atau bank syariah yang menawarkan gadai syariah berasal dari biaya penitipan dan biaya administrasi untuk penerbitan sertifikat gadai sebagai bukti saat penebusan objek gadai.

Seiring dengan harga emas yang semakin membubung tinggi, gadai emas semakin diminati oleh masyarakat. Gadai yang semula berfungsi sebagai pembiayaan bergeser menjadi pilihan investasi. Semula, masyarakat sangat terbantu dengan adanya gadai (*rahn*) emas ini. Namun, dilihat dari basis nasabah pegadaian dan bank syariah, terlihat adanya perubahan paradigma di mana gadai emas dijadikan sebagai cara untuk memperoleh emas lain dari hasil menggadaikan emas. Inilah yang kemudian dikenal dengan berinvestasi atau berkebon emas yang ditengarai keluar atau tidak memenuhi ketentuan gadai syariah dan berubah tujuan menjadi ajang spekulasi.

Amiur Nuruddin, Guru Besar Ekonomi Islam Fakultas Syariah IAIN Sumatra Utara menegaskan:

Produk gadai emas pada perbankan syariah hakikatnya adalah untuk membantu orang yang sedang kesulitan keuangan jangka pendek, lalu mereka membutuhkan pinjaman (*al-qard*) dengan jaminan gadai emas (*rahn* emas) sekaligus membayar biaya penyim-

panan emas itu di bank di syariah dengan akad *ijarah*.²⁴

Adiwarman Karim menegaskan bahwa praktik gadai emas saat ini membuat arah tujuan awal dari kegiatan gadai emas melenceng dan bertambah jauh dari ruh Fatwa DSN.²⁵

Berdasarkan pemahaman gadai emas syariah tersebut, maka perlu digarisbawahi bahwa tujuan gadai menurut syariah semata-mata menggunakan kekuatan sendiri untuk menggerakkan ekonomi secara riil. Investasi emas yang berdampak pada penumpukan emas akan berpotensi mengakibatkan ekonomi menjadi beku, akibat tertahannya aliran dana pada masyarakat.

Oleh karena itu, diperlukan pemahaman dan mekanisme gadai syariah yang tepat agar gadai emas syariah tidak bergeser menjadi praktik investasi emas. Gadai emas syariah adalah alternatif pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, sedangkan investasi emas bertujuan untuk mendapatkan keuntungan (*return*). Celah hukum yang menyebabkan praktik gadai emas menjadi investasi antara lain akibat tidak adanya pembatasan waktu gadai, sehingga gadai senantiasa dapat diperpanjang terus menerus (gadai ulang). Peluang ini semakin lebar dengan dikeluarkannya Fatwa DSN Nomor 77/DSN-MUI/2002 yang memperkenankan pembelian emas secara mencicil.

Dalam kondisi inilah gadai emas kehilangan fungsi pembiayaannya dan bergeser menjadi fungsi investasi yang spekulatif. Hal ini bertentangan dengan fungsi gadai semula, yaitu untuk mendapatkan pembiayaan dengan menggunakan barang bergerak sebagai jaminan, yang apabila telah sampai waktunya, harus ditebus kembali. Secara ekonomi, pemberi gadai memiliki peluang menggerakkan ekonomi dalam skala kecil. Pembatasan masa gadai ini penting agar masa gadai tidak disalah-gunakan oleh pemilik

²³ Riba diartikan dengan tambahan yang disyaratkan dalam transaksi bisnis tanpa ada ganti rugi yang dibenarkan syariah kepada penambahan tersebut. Lihat Hulwati, 2009, *Ekonomi Islam –Teori dan Praktik dalam Perdagangan Obligasi Syariah di Pasar Modal Indonesia dan Malaysia*, Ciputat Press, Bandung, hlm. 31.

²⁴ BRI Syariah, “Berekonomi Islam Harus dengan Hati”, *Majalah Syariah*, Edisi 6, 6 Januari 2012, hlm. 34. Lihat juga Saparuddin Siregar, “Mengembalikan Rahn emas Sebagai Produk Tabarru”, *Makalah*, Simposium A FRPS III IAIN SU, 30 September 2011.

²⁵ BRI Syariah, “Seharusnya Top Up Dibatasi 3 Kali Saja”, *Majalah Syariah*, Edisi 6, 6 Januari 2012, hlm. 30.

emas untuk berinvestasi secara terus menerus. Perubahan fungsi gadai ini dimungkinkan karena memang terdapat celah dalam regulasi yang ada, sehingga gadai emas tidak digunakan untuk menimbun emas, yang justru bertentangan dengan prinsip syariah. Terkait dengan gadai emas syariah ini, Dewan Syariah Nasional telah mencoba memberikan rambu-rambu, namun masih dirasa kurang.

Mengingat praktik pergadaian di Indonesia berkembang sedemikian pesat, maka kebutuhan terhadap adanya UU pergadaian menjadi semakin relevan. Substansi yang harus dipertimbangkan dalam pembentukan RUU Pergadaian adalah kelebihan pranata gadai itu sendiri yaitu: 1) pemanfaatan barang milik sendiri atau kekuatan ekonomi sendiri untuk menggerakkan dan menumbuh-kembangkan ekonomi dan 2) tidak harus kehilangan benda berharga mengingat secara yuridis objek gadai akan senantiasa merupakan milik debitur.

Hal yang patut menjadi perhatian adalah bahwa pegadaian tetap berkonsentrasi pada pelayanan masyarakat guna memenuhi kebutuhan dana secara cepat. Di sisi lain, praktik pegadaian ini menarik minat pelaku usaha lain (swasta) untuk melakukan kegiatan usaha serupa. Hal ini didorong oleh fakta bahwa bisnis pegadaian mampu mendatangkan keuntungan yang signifikan, khususnya di era krisis, di mana pelaku usaha UMKM justru mampu bertahan. Oleh karena itu, keberadaan regulasi yang mengatur pergadaian menjadi urgen, agar masyarakat tidak dirugikan oleh praktik jasa pegadaian yang hanya bermotif profit. Regulasi pergadaian menjadi semakin relevan dengan kehendak pemerintah untuk mengubah status Perum Pegadaian menjadi perusahaan persero sebagaimana dituangkan dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2011 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perum Pegadaian Menjadi Perusahaan Persero.²⁶

Hal yang perlu dicermati dari peraturan pemerintah tersebut adalah usaha pegadaian ditujukan bagi masyarakat berpenghasilan menengah, dengan pemikiran bahwa tujuan lain dari perubahan status tersebut adalah optimalisasi pemanfaatan sumber daya perseroan dengan menerapkan prinsip perseroan. Status Pegadaian sebagai perseroan terbatas menyiratkan bahwa PT Pegadaian tidak lagi menjadi perusahaan yang mengemban pelayanan publik, melainkan menjadi pelaku usaha yang mengejar keuntungan. Permasalahan mendasarnya adalah lembaga mana yang akan mengakomodasikan kepentingan masyarakat kecil dan usaha kecil?

2. Jasa Pegadaian di Masa Datang

Di masa datang, pergadaian tidak dapat dilepaskan dari fungsinya sebagai alternatif pembiayaan bagi masyarakat, khususnya perorangan dan UMKM. Diperlukan kecermatan dalam menata kembali aturan tentang pergadaian, mengingat misi pelayanan publik yang semula diemban oleh Perum Pegadaian diperkirakan akan berakhir dengan terbitnya kebijakan pemerintah melalui PP No. 51 Tahun 2011. Beberapa hal yang menjadi dasar pemikiran peneliti terkait hilangnya fungsi pelayanan publik dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. perubahan status badan hukum Pegadaian dari Perum menjadi Persero atau PT Persero, mengubah motif dari pelayanan publik menjadi berorientasi profit (keuntungan);
2. usaha Pegadaian ditujukan bagi masyarakat berpenghasilan menengah. Ini berarti usaha mikro kecil dan rakyat kecil tidak lagi terakomodasikan dalam tataran regulasi;
3. kegiatan utama PT Pegadaian yakni menyalurkan pinjaman berdasarkan hukum gadai termasuk gadai efek; menyalurkan pinjaman berdasarkan jaminan fidusia, dan melayani jasa titipan, pelayanan jasa taksiran, sertifikasi dan perdagangan logam mulia

²⁶ Peraturan Pemerintah ini ditandatangani Presiden pada tanggal 13 Desember 2011.

serta batu adi, memperjelas pangsa pasar pegadaian bergeser dari menengah bawah ke arah menengah atas; dan

4. zonasi atau pembagian pangsa pasar lembaga-lembaga pembiayaan menjadi semakin kabur dengan dimungkinkannya PT Pegadaian memasuki usaha yang semula dikelola oleh perbankan, yakni usaha jasa uang, jasa transaksi pembayaran dan jasa administrasi pinjaman.

Mengacu pada perubahan status dan kegiatan usaha pegadaian dan draf Rancangan Undang-Undang tentang Pergadaian, dapat dikatakan bahwa PT Pergadaian di masa datang tidak diposisikan sebagai alternatif pembiayaan masyarakat perorangan dan UMKM dan menjadi komplemen bagi dunia perbankan, namun menjadi kompetitor bagi perbankan dan lembaga pembiayaan dalam menarik dana masyarakat. Persaingan akan sangat ditentukan oleh seberapa baik jasa dan keuntungan yang dapat diberikan.

Kekhawatiran akan terjadinya kekosongan pranata pembiayaan bagi rakyat selayaknya dipikirkan, khususnya menyongsong terbitnya UU Pergadaian yang akan datang. Untuk itu, peneliti mencoba memberikan beberapa tambahan mengenai kriteria pegadaian masa depan yang sudah digagas oleh pembuat naskah akademik:

1. jasa pegadaian merupakan pilihan bagi masyarakat menengah ke bawah untuk memperoleh pembiayaan yang **cepat, wajar dan efisien**²⁷ dan bertumpu pada kekuatan sendiri;²⁸
2. jasa pegadaian secara spesifik merupakan lembaga pembiayaan dengan mekanisme gadai;
3. pegadaian masa depan mampu mengikuti perkembangan objek gadai dengan tetap

mengacu pada ketentuan gadai;

4. fungsi pelayanan publik pada PT Pegadaian Persero harus tetap dipertahankan dengan cara lain, seperti penugasan kewajiban pelayanan publik (*public service obligation*) sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 19 Tahun 2003;
5. perhatian pemerintah yang penuh berkaitan dengan pengawasan dan pemeliharaan jasa pegadaian ini agar jasa pegadaian mampu mengawal perubahan kehidupan sebagian besar masyarakat ke arah kesejahteraan dan keberpendidikan, dan mengawal perkembangan UMKM menjadi usaha besar; dan
6. terciptanya sinergi 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.

3. Urgensi Rancangan Undang-Undang Pergadaian

Naskah Akademik RUU Pegadaian menggunakan pendekatan *economic analysis of law* dari Steven Shavel untuk meletakkan asas-asas bagi RUU Pergadaian.

Peneliti mencoba mencari dan menambahkan alternatif pendekatan yang hidup dalam masyarakat Indonesia, yakni hukum adat dan hukum Islam.²⁹ Jasa pegadaian sebagai alternatif pembiayaan dengan mekanisme pinjaman uang dengan jaminan gadai (benda bergerak) dikenal dalam hukum perdata Indonesia, baik KUH Perdata (BW) yang konkordan dengan *Burgerlijk Wetboek* yang berlaku di Belanda, hukum adat, maupun hukum Islam.

²⁷ Cepat: prosedur administrasi yang sederhana tanpa melupakan prinsip kehati-hatian; wajar: penilaian oleh professional dengan semangat membantu tanpa meniadakan profit; efisien: berdaya guna bagi masyarakat, terlepas dari kesulitan secara ekonomi.

²⁸ Penulis memberikan catatan bahwa pengertian "bertumpu pada kekuatan sendiri" adalah kemampuan masyarakat untuk memperoleh pembiayaan dengan kekuatan aset/kekayaan/barang milik sendiri.

²⁹ Pendekatan hukum Islam ini digunakan mengingat dalam naskah akademik dibahas juga mengenai praktik gadai syariah (*rahn*) sebagai bagian dari aktivitas ekonomi berbasis hukum Islam. Tujuan akhir yang diharapkan dari praktik ekonomi Islam menurut Chapra adalah "the freedom of individual in the context of social welfare". Lihat Sudin Haron, Wan Nursofiza, dan Wan Azmi, 2009, *Islamic: Finance and Banking System*, McGraw Hill, Malaysia Sdn Bhd, hlm. 35.

Pasal 1150 KUHPerdara mengatur:

Suatu hak yang diperoleh seseorang berpiutang atas suatu barang bergerak, yang diserahkan kepadanya oleh seorang berutang atau oleh seorang lainnya 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 itu digadaikan, biaya-biaya mana harus didahulukan.

Istilah gadai dalam hukum adat digunakan sebagai salah satu jenis transaksi tanah, yaitu jual gadai atau peralihan kepemilikan atas tanah untuk sementara waktu yang ditentukan saat penjual gadai menebus harga tanah sesuai kesepakatan. Adapun pinjam meminjam uang dengan jaminan benda bergerak dikenal dengan istilah *nyekelake*, *boreh*, dan sebagainya. Dalam hukum Islam digunakan istilah *rahn* untuk “penyerahan barang sebagai jaminan utang”.³⁰ Berikut ini akan dijabarkan esensi dari pranata gadai dalam jasa pegadaian berdasarkan ketentuan gadai yang ada dalam hukum perdata Indonesia.

a) Gadai adalah Pranata Jaminan Kebendaan

Gadai sebagai pranata jaminan kebendaan berfungsi memberi kepastian bagi kreditor bahwa debitor akan melakukan kewajibannya. Gadai berfungsi sebagai lembaga jaminan yang sifatnya *accessoir* dari perjanjian pokoknya, yaitu perjanjian pinjam-meminjam uang. Sifat *accessoir* ini secara yuridis diartikan bahwa lahir dan hapusnya perjanjian gadai bergantung pada lahir dan hapusnya perjanjian pokoknya, dan tidak berlaku sebaliknya. Selanjutnya, gadai harus dipandang dari sudut kepentingan pemberi pinjaman, yakni

sebagai jaminan kepastian hukum bagi pihak yang meminjamkan (kreditor) atas pengembalian uang dari peminjam.

Benda gadai secara yuridis akan selalu menjadi milik peminjam, sehingga segala janji yang mengalihkan objek gadai kepada pemberi pinjaman adalah tidak dapat dibenarkan/batal demi hukum³¹. Selain gadai, jaminan kebendaan lainnya dalam hukum positif Indonesia adalah hipotik, hak tanggungan, fidusia dan resi gudang.³² Dalam perkembangannya, jaminan gadai ini mengalami perkembangan, terutama dari objek gadainya. Mengingat objek gadai adalah benda bergerak, maka praktik gadai saham khususnya saham yang diperdagangkan di pasar modal perlu diakomodasikan dalam ketentuan gadai.

b) Gadai dan Jasa Pegadaian

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, gadai merupakan salah satu jaminan kebendaan, yang objeknya adalah benda bergerak dan merupakan hak kebendaan³³ yang bersifat memberikan jaminan, sedangkan pegadaian adalah pelaku ekonomi yang memberikan jasa peminjaman uang dengan jaminan benda bergerak (gadai). Dengan demikian, pelaku ekonomi yang memberikan jasa pegadaian tidak dapat dipisahkan dari pranata gadai.

c) Jasa Pegadaian sebagai Alternatif Pembiayaan bagi Pelaku Usaha Kecil dan Individu

Penegasan bahwa pegadaian adalah alternatif pembiayaan perlu ditegaskan dalam ketentuan perundang-undangan, karena pranata gadai dapat digunakan dalam konteks bukan pembiayaan. Dalam hukum pembiayaan, dikenal beberapa alternatif pembiayaan baik bagi dunia usaha (pelaku usaha) maupun individu. Selain perbankan, melalui pemberian kredit atau pem-

³⁰ Lihat Bank Indonesia, 2006, *Kamus Istilah Keuangan dan Perbankan Syariah*, Direktorat Perbankan Syariah, Jakarta, hlm. 62.

³¹ Lihat Pasal 1154 ayat (2) KUHPerdara. Dalam berbagai yurisprudensi hukum adat jual gadai bahkan tidak secara otomatis menyebabkan peralihan hak atas tanah dari penjual ke pembeli gadai dengan penebusan. Perlu dilakukan tindakan hukum, agar tanah tersebut beralih kepemilikannya.

³² Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2006 tentang Sistem Resi Gudang menyebutkan bahwa resi gudang adalah jaminan. Namun demikian, penulis belum sekuat memosisikan jaminan resi gudang sebagai jaminan kebendaan baru.

³³ Gadai sebagai hak kebendaan memiliki sifat absolut (mutlak), memiliki *droit de suite* dan *droit de preference*.

biayaan berbasis syariah, dikenal pasar modal dan lembaga pembiayaan seperti sewa guna usaha atau *leasing*, modal ventura, anjak piutang atau *factoring*, dan pembiayaan konsumen.

Berdasarkan regulasi yang ada, masing-masing lembaga keuangan dan lembaga pembiayaan tersebut memiliki aturan dan otoritas sendiri, serta ciri dan pasar yang berbeda. Zonasi pangsa pasar antara lembaga pembiayaan, perbankan, dan pasar modal harus dijaga konsistensinya agar daya serap dan fasilitas pendanaan berjalan dengan optimal, dan tidak tumpang tindih. Perbankan dan pasar modal memiliki aturan yang sangat ketat dan *rigid*. Perbankan misalnya, hanya diperuntukkan bagi pelaku usaha yang *bankable* dan sehat. Aturan di pasar modal mewajibkan bahwa pelaku usaha yang dapat menarik dana masyarakat harus berbentuk PT, dan mampu membuktikan bahwa PT tersebut untung minimal dalam 2 tahun berturut-turut.

Usaha kecil selama ini tidak dianggap *bankable* karena sulit memenuhi persyaratan yang diminta oleh perbankan sebagai perwujudan dari kewajiban memenuhi prinsip kehati-hatian bank (*prudential banking principle*).³⁴ Oleh karena itu, pegadaian menjadi jalan keluar bagi usaha kecil dan individu yang memerlukan dana (uang) dengan menggunakan kekuatan sendiri (barang milik sendiri). Oleh karena itu, eksistensi pegadaian sangat diperlukan bagi sebagian besar masyarakat di Indonesia. Masyarakat Indonesia sudah sangat familiar dengan lembaga pegadaian ini, merasakan manfaatnya, terutama sejak adanya Perum Pegadaian. Saat ini bahkan pegadaian mampu memperluas pangsa pasar hingga menjangkau para profesional dan menciptakan keberagaman objek gadai, namun masih dalam arti benda bergerak.

d) Dualisme Hukum Gadai di Indonesia

Saat ini terjadi transformasi dalam sistem yang digunakan dalam aktivitas ekonomi global

termasuk di Indonesia, dari ekonomi konvensional ke arah ekonomi berbasis syariah (hukum Islam), sehingga saat ini dikenal terminologi ekonomi syariah, perbankan syariah, pasar modal syariah, asuransi syariah, termasuk gadai syariah. Dalam tataran regulasi, penggunaan prinsip syariah ini dimasukkan dalam hukum positif yang mengatur aktivitas tertentu, baik dalam ketentuan UU khusus seperti UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah maupun dalam berbagai peraturan di bawah undang-undang.

Terkait dengan gadai syariah, perlu kiranya dicermati perbedaan antara gadai syariah atau *rahn* dengan *rahn tasjily* yaitu 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 adalah penguasaan dan pemanfaatan pemberi jaminan (*rahin*). Mengacu baik pada 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* [...]” dan Fatwa Dewan Syariah Nasional No. 68/DSN-MUI/III/2002 tentang *Rahn Tasjily/Rahn Ta’mini/Rahn Rasmi/Rahn Hukmi*, maka istilah *rahn* secara luas diartikan sebagai jaminan, dan secara khusus digunakan untuk jaminan gadai. *Rahn tasjily* dalam hukum jaminan konvensional diartikan sebagai fidusia. Hal ini menjadi dasar acuan untuk memastikan apakah lingkup objek dalam RUU Pegadaian yang diperluas hingga fidusia tepat atau tidak.

Gadai syariah yang akan diatur dalam RUU Pergadaian sebaiknya tidak mengakomodasikan praktik gadai syariah yang mengarah pada investasi, khususnya investasi emas dengan me-numpuk emas yang bertentangan dengan prinsip syariah. Selain bertentangan dengan

³⁴ Lihat Pasal 8 UU No. 7 Tahun 1992 sebagaimana diubah dengan UU No. 8 Tahun 1998 tentang Perbankan dan penjelasan pasal, yang mensyaratkan Bank menerapkan *the 5C's analysis of credit*, di samping memiliki keyakinan bahwa debitur beritikad baik dan mampu membayar.

prinsip syariah, harus dihindari bahwa dana-dana dari perusahaan pegadaian justru mengalir bukan pada pihak yang membutuhkan pembiayaan.

4. Materi Muatan dalam RUU Pergadaian

Mengacu pada Rancangan Undang-Undang yang dibuat oleh BPHN, peneliti mencoba mengusulkan beberapa tanggapan dan pemikiran terkait dengan konsepsi gadai sebagai alternatif pembiayaan yang pro masyarakat dan usaha mikro kecil.

a) Perluasan Objek Gadai

Dalam perkembangan aktivitas ekonomi saat ini, pengertian benda bergerak meliputi baik benda bergerak berwujud dan tidak berwujud. Berkaitan dengan benda bergerak tidak berwujud, surat berharga, khususnya efek yang diperdagangkan di pasar modal menjadi instrumen pasar modal yang bernilai ekonomi. Selama ini, bank ataupun lembaga pembiayaan belum menerima jaminan saham sebagai jaminan utama. Bahkan perbankan mensyaratkan saham sebagai jaminan tambahan dan pemberian kredit tidak melebihi 50% dari harga pasar saham. Oleh karena itu, regulasi gadai yang akan datang tentu perlu memperhatikan perkembangan benda seperti halnya saham tanpa warkat. Berkenaan dengan pengertian barang jaminan yang diusulkan dalam Naskah Akademik adalah setiap “barang bergerak”, peneliti menyarankan perlu dipertimbangkan fleksibilitas dan antisipasi terhadap perkembangan objek dengan menambahkan “barang bergerak baik yang berwujud maupun tidak berwujud”.

Selanjutnya, dalam Naskah Akademik disebutkan bahwa Perjanjian Gadai adalah perjanjian pinjam meminjam. Peneliti mengusulkan perlunya mempertimbangkan konsistensi bahwa perjanjian gadai adalah perjanjian jaminan dengan objek benda bergerak. Berdasarkan pemikiran tersebut, perjanjian pinjam meminjam adalah perjanjian pokok yang menjadi usaha pokok dari perusahaan pegadaian.

b) Kegiatan Usaha dan Sumber Pendanaan

Terkait dengan pengaturan tentang kegiatan usaha dan sumber pendanaan, peneliti memberikan beberapa pandangan. Angka 2.1 tentang Kegiatan Usaha Perusahaan Gadai yang memperluas ruang lingkup Gadai dengan menerima jaminan Fidusia. Fidusia menurut peneliti perlu dipertimbangkan kembali dengan memperhatikan dasar pemikiran bahwa Jaminan Fidusia terkait dengan barang modal merupakan objek dari lembaga pembiayaan dan lembaga keuangan lain seperti BPR. Hal ini untuk menjaga konsistensi dan sinergitas antara lembaga-lembaga pembiayaan, dan perbankan.

Di samping itu, perluasan jasa pegadaian yang diperluas meliputi jasa penitipan barang menurut hemat peneliti akan membuat perusahaan jasa pegadaian ini menjadi tidak fokus dan berpotensi bahwa *fee based income* yang diperoleh dari jasa penitipan akan lebih besar dari fungsi pembiayaan, yang pada gilirannya akan mengurangi fungsi pelayanan publik, khususnya masyarakat menengah bawah. Peluang menyediakan jasa penitipan bagi perusahaan pegadaian secara implisit menunjukkan bahwa pangsa pasar dan tujuan perusahaan pegadaian bukan menengah ke bawah atau individu yang memerlukan pendanaan segera, melainkan bagi mereka yang memiliki aset menganggur (*idle*).

Sejalan dengan terbukanya bentuk perseroan Terbatas bagi perusahaan pegadaian, maka akses permodalan yang terbuka perlu dibatasi dengan *profit margin* yang tegas. Hal ini diperlukan agar jasa pegadaian tetap berasaskan pada asas pemerataan, manfaat, keadilan sosial dan tidak menjurus pada legalisasi praktik rentenir.

c) Bentuk Badan Hukum, Kepemilikan, dan Perizinan

RUU Pergadaian yang akan diajukan perlu mempertimbangkan bahwa Pegadaian tidak hanya mempunyai fungsi bisnis, tetapi lebih ditekankan adanya fungsi pembiayaan bagi pelaku usaha dan individu yang tidak memiliki akses pada sumber pembiayaan yang lain. Hal

ini berarti perusahaan gadai memerlukan regulasi yang sangat ketat agar tujuan ini tercapai. Perusahaan pegadaian yang berbentuk perseroan terbatas tentu berbeda dengan perusahaan umum, yang mengemban fungsi sosial. Optimalisasi profit oleh perseroan terbatas inheren dengan sifat perseroan terbatas yang semata-mata mencari keuntungan. Mengingat bentuk badan hukum Perum Pegadaian telah berubah status menjadi PT. Persero mendahului terbitnya UU Pegadaian, maka pembebanan kewajiban pelayanan publik bagi PT. Pegadaian Persero menjadi relevan.

Badan hukum perusahaan pegadaian secara tegas ditujukan bagi badan hukum Indonesia yang sahamnya dimiliki oleh WNI. Sudah saatnya politik hukum Indonesia, khususnya regulasi, bertujuan mendorong peran serta masyarakat dalam menggerakkan perekonomian, terutama pembiayaan bagi masyarakat menengah bawah dan individu dan melakukan zonasi atau pembatasan wilayah partisipasi modal asing.

d) Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan

Peneliti setuju bahwa diperlukan pengawasan dan seleksi terhadap rencana penggabungan, peleburan dan pengambilalihan dengan tetap mengacu pada UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

e) Kewajiban dan Larangan

Mengingat Jasa Pegadaian adalah pinjam meminjam uang dengan jaminan gadai, maka seluruh ketentuan gadai yang ada dalam Buku II KUHPerdara yang berlaku sebagai *lex generalis*. RUU Pegadaian mengatur kewajiban dan larangan spesifik (*lex specialis*) yang belum diatur dalam KUHPerdara, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan umum yang bersifat memaksa. Kewajiban ganti rugi yang disarankan diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan menurut hemat peneliti mengacu pada komponen ganti rugi dan ketentuan tentang ganti rugi secara perdata. Oleh karena itu, perlu dipertegas, apa yang menjadi

materi muatan dari peraturan Menteri Keuangan tentang ganti rugi.

f) Pembinaan dan Pengawasan

Pembinaan dan Pengawasan merupakan materi muatan yang urgen dalam RUU Pegadaian, khususnya terkait dengan perkembangan praktik pegadaian saat ini. Pembinaan dan Pengawasan ditujukan untuk mengawal fungsi dan tujuan jasa pegadaian sebagai alternatif pembiayaan yang juga mengemban misi sosial. Peneliti sepakat dengan tujuan pembinaan dan pengawasan yang digagas dalam Naskah Akademik.

g) Penjualan Barang Jaminan

Naskah Akademik tidak memberikan alasan mengapa penghitungan bunga dilakukan di akhir, bukan di awal. Peneliti berpendapat agar pembayaran bunga disepakati pada saat perjanjian dibuat untuk gadai konvensional, agar tercipta kepastian hukum bagi para pihak.

Masa kadaluarsa uang kelebihan mengacu pada kadaluarsa barang bergerak sebagaimana diatur dalam perundang-undangan. Naskah Akademik mengatur kadaluarsa uang kelebihan adalah 1 tahun. Dalam hal ini RUU sebaiknya mengacu pada kadaluarsa yang diatur dalam ketentuan umum.

h) Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum dalam Naskah Akademik selain bagi nasabah dan perusahaan pegadaian, juga perlu mempertimbangkan pihak ketiga yang beritikad baik.

i) Ketentuan Sanksi

Penerapan sanksi administratif, pidana, dan perdata dalam RUU Pegadaian mengacu pada adanya pelanggaran administratif, pidana dan perdata yang sudah ditentukan dalam RUU. Naskah akademik tidak memerinci kewajiban administratif dan kewajiban lainnya secara tegas. Tidak tertutup kemungkinan terhadap suatu perbuatan hukum melanggar ketiga jenis pelanggaran tersebut.

D. Kesimpulan

Berkenaan dengan gagasan penataan kembali regulasi pegadaian dan permasalahan yang

telah dikemukakan, maka berdasarkan kajian yang dilakukan dapat disimpulkan sebagai berikut.

Regulasi pergadaian yang ada memang tidak mampu lagi mengatasi perkembangan jasa pergadaian yang berkembang dalam praktik, khususnya kemampuan menjamin terciptanya pelayanan masyarakat dan kebutuhan masyarakat akan lembaga pembiayaan yang mudah, murah dan cepat. Praktik pergadaian, khususnya gadai emas syariah yang semula berfungsi sebagai alternatif pembiayaan yang cepat dan murah berbasis kekuatan sendiri bergeser menjadi saran investasi yang spekulatif. Praktik pegadaian, khususnya perbankan belum diregulasi secara baik, sehingga menimbulkan kekhawatiran akan melemahkan fungsi *inter-mediary*.

Konsepsi regulasi pergadaian di masa datang, semata mata ditujukan untuk menciptakan lembaga pembiayaan yang mampu menjadi penggerak perekonomian, khususnya bagi pelaku usaha menengah bawah dan individu dengan memperhatikan prinsip cepat, wajar dan efisien.

Di samping itu, regulasi pergadaian ditujukan untuk menggerakkan sektor riil, dan menjadi unsur penggerak ekonomi nasional. Dualisme hukum dalam jasa pegadaian, yakni konvensional dan syariah³⁵ tetap memperhatikan tujuan terciptanya kesejahteraan dan keadilan sosial, dan menghindari praktik rentenir yang menyengsarakan masyarakat serta penyaluran modal yang tidak tepat pada sasaran.

Badan Usaha Milik Negara untuk jasa Pergadaian seharusnya diperkokoh dengan pengelolaan secara profesional, agar misi bisnis dan sosial berjalan beriringan. Perubahan dari Perum menjadi PT Persero tetap harus memperhatikan fungsi dan tujuan pegadaian sebagai alternatif pembiayaan dengan kewajiban melayani kepentingan publik.

Undang-undang pergadaian yang akan dibentuk harus mampu memberikan rambu dan menentukan area agar jasa pegadaian sebagai alternatif pembiayaan tidak bergeser semata mata menjadi alternatif investasi yang spekulatif.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku, Jurnal, dan Pustaka Online

- Abubakar, Lastuti, "Implikasi Aktivitas Ekonomi Syariah terhadap Perkembangan Hukum Ekonomi di Indonesia", *Legal Review*, Vol. 1, No. 2, Desember, 2010.
- Asutay, Mehmet, 2009, *An Introduction to Islamic Moral Economy*, Durham University, Durham.
- Bank Indonesia, 2006, *Kamus Istilah Keuangan dan Perbankan Syariah*, Direktorat Perbankan Syariah, Jakarta.
- Bank Indonesia, "Posisi Pinjaman Rupiah yang Diberikan Bank Umum dan BPR Menurut Kelompok Bank dan Lapangan Usaha", <http://www.bi.go.id/seki/tabel/TABEL I-5.pdf>, diakses 11 Januari 2012.
- BRI Syariah, "Berekonomi Islam Harus dengan Hati", *Majalah Syariah*, Edisi 6, 6 Januari 2012.
- BRI Syariah, "Merancang Gadai Emas Produktif", *Majalah Sharing*, Edisi 6: Meluruskan Niat Gadai Emas Syariah, 6 Januari, Tahun 2012.
- BRI Syariah, "Seharusnya Top Up Dibatasi 3 Kali Saja", *Majalah Syariah*, Edisi 6, 6 Januari 2012.
- Haron, Sudin, *et al.*, 2009, *Islamic: Finance and Banking System*, McGraw Hill, Malaysia Sdn Bhd.
- Hulwati, 2009, *Ekonomi Islam –Teori dan Praktik dalam Perdagangan Obligasi Syariah di Pasar Modal Indonesia dan Malaysia*, Ciputat Press, Bandung.

³⁵ Sebagai bagian dari 3 pilar ekonomi Islam selain Aqidah dan Akhlaq. Lihat: Mehmet Asutay, 2009, *An Introduction to Islamic Moral Economy*, Durham University, Durham.

Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah RI, 2004, *Rencana Strategis Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia Tahun 2010-2014*, Kementerian Koperasi dan UKM, Jakarta.

Paul, Mills, *et al.*, 1999, *Islamic: Finance Theory and Practices*, Macmillan Press, London.

Perum Pegadaian, "Layanan Perum Pegadaian", <http://www.pegadaian.go.id>, diakses 11 Januari 2012.

Siregar, Saparuddin, "Mengembalikan Rahn Emas Sebagai Produk Tabarru", *Makalah*, Simposium A FRPS III IAIN SU, 30 September 2011.

B. Peraturan Perundang-undangan

Burgerlijk Wetboek voor Indonesië (Staatsblad Tahun 1847 Nomor 23).

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3790).

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297).

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2006 tentang Resi Gudang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5231).

Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2011 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 132).

Keputusan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 01/Per/M.KUKMII/2010.

Fatwa Dewan Syariah Nasional Nomor 25/DSN-MUI/III/2002 tentang *Rahn* (Gadai Syariah).

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