

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Gadai selalu mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Saat ini gadai bahkan tidak lagi hanya menjangkau masyarakat lapisan menengah ke bawah, tetapi sudah menjadi kebutuhan seluruh lapisan masyarakat. Dalam perkembangannya, di samping gadai yang dikelola oleh perum pegadaian, sebenarnya sudah marak pelaksanaan gadai swasta. Pada masa dahulu gadai swasta tidak ada pengaturan dan pengawasan, sehingga seringkali menimbulkan kerugian bagi para pihak karena adanya berbagai penyimpangan terhadap prinsip-prinsip gadai. Sejak keluarnya Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 31 /POJK.05/2016 Tentang Usaha Pergadaian, maka gadai swasta dilegalkan. Pertimbangan pemerintah adalah untuk lebih memudahkan dalam pengawasan, sehingga dapat memberikan perlindungan hukum bagi para pihak.

Diterbitkannya Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor: 31/POJK.05/2016 tentang Usaha Pergadaian (POJK Usaha Pergadaian), telah mempengaruhi regulasi hukum jaminan, khususnya pranata Gadai sebagai salah satu jaminan kebendaan di Indonesia.<sup>1</sup> Selama ini hukum positif yang mengatur tentang gadai sebagai jaminan dengan objek benda bergerak diatur dalam Pasal 1150- 1160 KUHPerdara.

---

<sup>1</sup> Lastuti Abubakar, Tri Handayani, *Telaah Yuridis Perkembangan Regulasi Dan Usaha Pergadaian Sebagai Pranata Jaminan Kebendaan*, Jurnal Bina Mulia Hukum Volume 2, Nomor

Pengertian utang piutang sama dengan perjanjian pinjam yang dijumpai dalam kitab Undang-Undang hukum Perdata pasal 1721 yang berbunyi: “ pinjam meminjam adalah suatu perjanjian dengan mana pihak yang satu memberikan kepada pihak yang lain suatu jumlah barang tertentu dan habis pemakaian dengan syarat bahwa yang belakangan ini akan mengembalikan sejumlah yang sama dari macam keadaan yang sama pula.”

Fungsi utama gadai seperti pada lembaga jaminan pada umumnya adalah untuk menjamin keamanan piutang kreditor. Gadai akan lebih memberikan keyakinan kepada kreditor bahwa debitor akan melaksanakan prestasi sesuai dengan perjanjian pokok. Ada berbagai macam perjanjian yang dapat dijamin dengan gadai, salah satunya adalah perjanjian utang piutang.

Pasal 1150 K.U.H. Perdata menyatakan bahwa gadai adalah suatu hak yang diperoleh seorang berpiutang atas suatu barang bergerak, yang diserahkan kepadanya oleh seorang berutang atau oleh seorang lain atas namanya, dan yang memberikan kekuasaan kepada pihak 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.

Gadai merupakan salah satu jaminan kebendaan yang kuat dan mudah pelaksanaannya. Gadai dikatakan jaminan yang kuat karena kreditor pemegang gadai memiliki kedudukan sebagai kreditor preferen, yaitu kreditor yang memiliki kedudukan mendahulu dalam pelunasan piutangnya. Dengan demikian jika dalam suatu perjanjian utang piutang debitor hutang pada beberapa kreditor, maka kreditor

pemegang gadai memiliki kedudukan untuk didahulukan dalam pelunasan piutangnya daripada kreditor-kreditor lain dari hasil penjualan benda gadai. Di samping itu, kreditor pemegang gadai juga memiliki kedudukan sebagai kreditor separatis, artinya tidak terpengaruh adanya kepailitan debitor. Di samping itu, gadai merupakan jaminan yang mudah pelaksanaannya, karena apabila debitor wanprestasi maka kreditor pemegang gadai tidak perlu mengajukan gugatan ke pengadilan, tetapi terhadap benda gadai dapat langsung dieksekusi sesuai dengan cara-cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam gadai, meskipun gadai ini memberikan kemudahan dalam eksekusi benda gadai, namun kreditor tidak boleh memiliki objek gadai secara langsung dalam hal debitor wanprestasi. Hal ini untuk memberikan perlindungan hukum pada pemberi gadai, karena pada umumnya nilai objek gadai jauh lebih tinggi daripada hutang debitor. Hal demikian pada masa gadai swasta belum ada pengaturan, banyak terjadi penyimpangan yang sangat merugikan pihak pemberi gadai. Seringkali karena terdesak suatu kebutuhan, maka seseorang kemudian hutang pada kreditor dengan bunga yang sangat tinggi dengan menyerahkan benda tertentu sebagai jaminan. Seringkali hal ini membuat debitor kesulitan melunasi hutangnya dan kemudian objek jaminan langsung dimiliki oleh kreditor pemegang gadai. Hal demikian tentu sangat merugikan debitor yang sekaligus adalah pemberi gadai.

Munculnya pengawasan gadai swasta oleh OJK dengan mengeluarkan POJK Usaha Pegadaian diharapkan dapat memberikan perlindungan hukum secara berimbang bagi para pihak baik pemberi gadai maupun pemegang gadai, karena ada kewajiban bagi Gadai Swasta untuk melakukan pendaftaran usaha pegadaianya. Dengan demikian akan lebih mudah dilakukan pengawasan. Namun Otoritas Jasa Keuangan (OJK) baru memberikan izin usaha kepada 16

perusahaan pegadaian swasta<sup>2</sup> hingga Januari 2018 dari 462 pelaku usaha pegadaian swasta berdasarkan data OJK pada tahun 2015.<sup>3</sup> Dengan demikian, masih banyak praktisi pegadaian swasta yang belum mendaftarkan. Hal ini berisiko terhadap berbagai penyimpangan dalam pelaksanaannya sehingga menimbulkan kerugian pada salah satu pihak. Oleh karena itu penelitian mengenai perlindungan hukum terhadap para pihak dalam gadai swasta ini sangat penting untuk dilakukan.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian di atas, maka dalam penelitian ini diangkat beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan gadai swasta yang berkembang dalam kehidupan masyarakat Jawa tengah saat ini?
2. Bagaimana Perlindungan hukum bagi para pihak dalam pelaksanaan gadai swasta?

---

<sup>2</sup> <http://bisnis.liputan6.com/read/3245525/intip-16-pegadaian-swasta-yang-terdaftar-di-ojk>, diakses tanggal 22 Maret 2018

<sup>3</sup> <https://kumparan.com/@kumparanbisnis/mau-dapat-izin-dari-ojk-pegadaian-swasta-harus-penuhi-syarat-ini>, diakses tanggal 22 Maret 2018

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian ini ditujukan untuk :

1. Untuk mengungkap dan menganalisis pelaksanaan gadai swasta yang berkembang dalam kehidupan masyarakat Jawa tengah saat ini
2. Untuk mengungkap dan menganalisis Perlindungan hukum bagi para pihak dalam pelaksanaan gadai swasta.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Tentang Perjanjian Utang Piutang**

Pengertian perjanjian terdapat di dalam Pasal 1313 KUH Perdata yang menyebutkan bahwa suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih.

Apabila melihat rumusan perjanjian dalam Pasal 1313 KUH Perdata tersebut di atas, dapat diketahui bahwa rumusan tersebut tidak jelas dan tidak lengkap. Oleh karena itu dicari pengertian dalam doktrin. Sudikno Mertokusumo,<sup>4</sup> Siti Malikhatun<sup>5</sup> mengemukakan bahwa perjanjian adalah hubungan hukum antara dua pihak atau lebih berdasarkan kata sepakat untuk menimbulkan akibat hukum.

Perjanjian ini akan menimbulkan perikatan antara para pihak, yaitu suatu hubungan hukum dalam lapangan harta kekayaan antara dua pihak yang menimbulkan hak pada satu pihak dan kewajiban pada pihak lain dalam suatu prestasi.

Menurut Subekti, perikatan adalah suatu hubungan hukum antara dua orang atau dua pihak berdasarkan mana pihak yang satu berhak menuntut suatu hal dari pihak yang lain, dan pihak yang lain berkewajiban

---

<sup>4</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum* (Yogyakarta: Liberty, 1996), hlm. 10

<sup>5</sup> Siti Malikhatun Badriyah, *Sistem Penemuan Hukum dalam Masyarakat Prismatic*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 113.

untuk memenuhi tuntutan itu.<sup>6</sup> Agar perjanjian itu sah, maka harus memenuhi syarat sahnya perjanjian sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1320 KUH Perdata, yaitu:

1. Sepakat mereka yang mengikatkan diria;
2. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
3. Suatu hal tertentu;
4. Suatu sebab yang halal.

Salah satu perjanjian yang banyak terjadi di dalam kehidupan masyarakat adalah perjanjian utang piutang uang. Pengertian utang piutang sama dengan perjanjian pinjam yang dijumpai dalam kitab Undang-Undang hukum Perdata pasal 1721 yang berbunyi: “ pinjam meminjam adalah suatu perjanjian dengan mana pihak yang satu memberikan kepada pihak yang lain suatu jumlah barang tertentu dan habis pemakaian dengan syarat bahwa yang belakangan ini akan mengembalikan sejumlah yang sama dari macam keadaan yang sama pula.”

## **B. Tinjauan Tentang Gadai**

### **a. Pengertian dan Unsur-unsur Gadai**

Landasan yuridis pada hukum gadai terdapat pada Pasal 1150-1160 K.U.H. Perdata. Pasal 1150 K.U.H. Perdata menyatakan bahwa gadai adalah suatu hak yang diperoleh seorang berpiutang atas suatu barang bergerak, yang diserahkan kepadanya oleh seorang berutang atau oleh seorang lain atas namanya, dan yang memberikan kekuasaan

---

<sup>6</sup> R. Subekti, *Hukum Perjanjian* (Jakarta: Intermasa, 2005), hlm. 1

kepada pihak 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.

Dari definisi gadai sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1150 K.U.H. Perdata di atas dapat diketahui bahwa gadai ini memiliki beberapa unsur seperti:

- a. Gadai merupakan hak jaminan, yaitu hak yang diperoleh oleh seorang kreditor untuk menjamin pelunasan piutang kreditor;
- b. Gadai terjadi karena penyerahan benda gadai dari pemberi gadai kepada pemegang gadai;
- c. Adanya subjek gadai, yaitu pemberi gadai dan pemegang gadai;
- d. Adanya objek gadai, yaitu barang bergerak, baik yang berwujud maupun tidak berwujud;
- e. Adanya kedudukan medahulu dari kreditor pemegang gadai dibandingkan dengan kreditor-kreditor lain, artinya pemegang gadai memiliki hak untuk didahulukan dalam pelunasan piutangnya daripada kreditor-kreditor lain dari hasil penjualan objek gadai.



### **a. Sifat-sifat Gadai**

#### 1) Hak Kebendaan

Ps. 1152 ayat (3) K.U.H. Perdata menyebutkan bahwa hak gadai hapus, apabila barang gadai keluar dari kekuasaan pemegang gadai. Namun apabila barang tersebut hilang dari tangan pemegang gadai ini atau dicuri daripadanya, maka berhaklah ia menuntutnya kembali sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1977 ayat (2) Pasal 1977 ayat (2) apabila benda gadai hilang/ dicuri, sedangkan apabila barang gadai didapatnya kembali, maka hak gadai dianggap tidak pernah telah hilang. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pemegang gadai mempunyai hak revindikasi. Hak revindikasi ini merupakan salah satu karakteristik hak kebendaan.

#### 2) *Accessoir.*

Gadai merupakan perjanjian tambahan/ikutan dari perjanjian pokoknya. Salah satunya adalah perjanjian kredit. Ada dan tidaknya hak gadai bergantung dari ada dan tidaknya piutang dalam perjanjian pokok, sehingga dengan dibayarnya/ dilunasinya piutang maka hak gadai hapus. Demikian juga apabila piutang beralih kepada pihak lain (kreditor baru) maka hak gadai pun demi hukum/otomatis beralih kepada kreditor baru. Pasal 1533 K.U.H. perdata menyebutkan bahwa penjualan suatu piutang meliputi segala sesuatu yang melekat padanya, seperti penanggungan-penanggungan, hak istimewa dan hipotik-hipotik.

3) Tidak dapat dibagi-bagi

Dengan dibayarnya sebagian hutang tidak membebaskan sebagian dari benda gadai (benda yang digadaikan), karena hak gadai membebani seluruh benda gadai. Sifat gadai ini dapat disimpangi apabila telah diperjanjikan lebih dahulu oleh para pihak. Hal ini juga berlaku dalam hal debitor meninggal dunia dengan meninggalkan beberapa ahli waris. Dalam Pasal 1160 K.U.H. Perdata disebutkan bahwa:

Barang gadai tidak dapat dibagi-bagi, sekalipun utangnya di antara para ahli waris pihak berutang (debitor) atau di antara ahli warisnya pihak berpiutang (kreditor) dapat dibagi-bagi.

Seorang ahli waris debitor yang telah membayar sebagiannya, tidak dapat menuntut pengembalian bagiannya dalam barang gadainya, selama utangnya belum dibayar sepenuhnya

Sebaliknya, seorang ahli waris kreditor yang telah menerima bagiannya dalam piutangnya, tidak diperkenankan mengembalikan barang gadainya bagi kerugian kawan waris, yang belum dibayar.

4) Hak Preferensi (Hak yang didahulukan)

Piutang dengan hak gadai (piutang gadai) lebih didahulukan daripada piutang- piutang yang lain. Pasal 1133 K.U.H Perdata menyebutkan bahwa piutang yang didahulukan adalah piutang dengan hak *privilege*, gadai dan hipotik. Pasal 1150 K.U.H. Perdata menyebutkan

bahwa... “yang memberikan kekuasaan kepada pihak berpiutang itu untuk mengambil pelunasan dari barang tersebut secara didahulukan daripada orang-orang berpiutang lainnya...” Ketentuan-ketentuan tersebut menunjukkan secara tegas bahwa gadai memberikan hak mendahulu (hak preferensi) kepada pemegang gadai dalam pelunasan piutangnya dibandingkan kreditor-kreditor lainnya dari hasil penjualan benda gadai.

a. Objeknya benda bergerak

Objek gadai adalah benda bergerak baik yang bertubuh maupun tidak bertubuh (piutang)

b. Hak jaminan yang kuat dan mudah penyitaannya

Hak gadai merupakan hak jaminan Yang Kuat, karena :

- 1) Menurut Pasal 1134 ayat (2) gadai dan hipotik lebih tinggi dari pada *privilege* kecuali ditentukan sebaliknya oleh undang-undang
- 2) Kreditor pemegang gadai termasuk kreditor separatis, sehingga tidak terpengaruh dengan adanya kepailitan debitor.

Gadai dapat dikatakan merupakan hak jaminan yang mudah Penyitaannya, karena acara penyitaan lewat jurusita menurut ketentuan dalam hukum acara perdata tidak berlaku bagi gadai, sehingga jika debitor wanprestasi, kreditor pemegang gadai dapat dengan mudah menjual benda gadai dengan cara lelang tanpa memerlukan perantaraan hakim pengadilan.

### **c. Kewenangan Pemberi Gadai**

Ps. 1152 ayat (4) Hal tidak berkuasanya si pemberi gadai untuk bertindak bebas dengan barang gadai, tidak dapat dipertanggung jawabkan kepada si kreditor yang telah menerima barang tersebut dalam gadai.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa jika pemberi gadainya bukan pemilik dari barang yang digadaikan, maka perjanjian gadai yang telah dibuat tsb tetap sah. Misalnya pemberi gadai adalah seorang detentor (penyewa, peminjam atau orang yang dititipi barang). Hal ini menunjukkan bahwa pemegang gadai memiliki perlindungan hukum yang kuat.

### **d. Subjek Gadai dan Objek Gadai**

Subjek gadai terdiri dari dua pihak yaitu pemberi gadai dan penerima gadai.<sup>7</sup> Penerima gadai adalah orang atau badan hukum yang menerima gadai sebagai jaminan untuk pinjaman uang yang diberikannya kepada pemberi gadai, sedangkan pemberi gadai adalah orang atau badan hukum yang memberikan jaminan dalam bentuk benda bergerak selaku gadai kepada penerima gadai untuk pinjaman uang yang diberikan kepadanya atau pihak ketiga. Unsur-unsur pemberi gadai diantaranya:

---

<sup>7</sup> Rachmadi Usman, *Hukum Jaminan Keperdataan.*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 266.

- a. Orang atau badan hukum
- b. Memberikan jaminan berupa benda bergerak
- c. Kepada penerima gadai
- d. Adanya pinjaman uang

Objek gadai terdiri dari kebendaan bergerak yang dapat dibedakan atas:

- a. Kebendaan bergerak yang berwujud atau bertubuh
- b. Kebendaan bergerak yang tidak berwujud atau tidak bertubuh berupa piutang atau tagihan-tagihan dalam bentuk surat-surat berharga, seperti:

1) Piutang atas bawa, yaitu surat yang dibuat oleh debitor bahwa ia berhutang sejumlah uang tertentu kepada pemegang gadai dan surat itu diserahkan ke dalam tangan pemegang gadai yang berhak menagih pembayaran dari debitor dengan mengembalikan surat atas bawa itu kepada debitor. Surat berharga atas bawa ini mencantumkan nama penerima disertai klausul atau kepada pembawa. Surat ini dipindahtangankan dengan cara menyerahkan begitu saja.

2) Piutang atas tunjuk, yaitu bukti yang mewakili piutang berupa endorsemen. Surat berharga atas tunjuk ini misalnya endorsemen merupakan pernyataan piutang yang ditandatangani kreditor yang bertindak sebagai pemberi gadai dan harus memuat nama pemegang gadai. Contoh gadai surat atas tunjuk yaitu wesel.

3) Piutang atas nama, yaitu bukti tertulis perihal pengadaannya dan persetujuan dari pemberi gadai. Setelah itu debitor hanya dapat membayar utangnya kepada pemegang gadai. Bentuk pemberitahuan ini dapat dilakukan baik secara tertulis maupun lisan. Pemberitahuan dengan perantaraan jurusita perlu dilakukan apabila debitor tidak bersedia memberikan keterangan tertulis tentang persetujuan pemberian gadai itu. Dalam gadai surat berharga atas nama tersangkut tiga pihak, seperti penyerahan piutang atas nama atau *cessie*. Gadai piutang atas nama juga dinamakan *cessie*, karena disini yang digadaikan adalah piutang atas nama, sedang penyerahan piutang atas nama dilakukan dengan *cessie*.<sup>8</sup>

#### e. Proses Terjadinya Gadai

##### 1) Proses Terjadinya Gadai terhadap Benda Bergerak Berwujud

###### a) Perjanjian gadai

Perjanjian gadai ini bersifat konsensual dan *obligatoir* bentuknya bebas ( pasal 1151 KUH Perdata). Perjanjian gadai bersifat konsensual, artinya bahwa perjanjian terjadi karena adanya kesepakatan antara pemberi gadai dan pemegang gadai. Perjanjian *obligatoir* artinya bahwa

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 269.

perjanjian gadai ini menimbulkan hak pada satu pihak dan kewajiban pada pihak lain secara bertimbal balik.

b) Penyerahan benda gadai

Pasal 1152 ayat (2) KUH Perdata menentukan bahwa tidak ada hak gadai atas benda yang dibiarkan tetap dalam kekuasaannya si debitor ataupun yang kembali dalam kekuasaan si pemberi gadai atas kemauan si kreditor.

Hak gadai terjadi atau sah dengan dibawanya barang gadai keluar dari kekuasaan pemberi gadai (syarat *inbezit stelling*). Dengan demikian harus ada penyerahan benda secara nyata. Penyerahan barang gadai secara *constitutum possessorium* tidak menimbulkan gadai atau mengakibatkan tidak terjadi hak gadai atau perjanjian gadai tidak sah.

**2) Proses Terjadinya Gadai terhadap Benda Bergerak Tidak Berwujud (Piutang)**

Dalam subbab sebelumnya telah diuraikan bahwa piutang ada tiga macam, yaitu piutang atas bawa, piutang atas tunjuk dan piutang atas nama. Piutang atas bawa dan piutang atas tunjuk selalu ada surat buktinya. Piutang-piutang tersebut selalu dibuat dalam bentuk tertulis. Piutang atas nama tidak selalu ada surat buktinya, artinya dapat dalam bentuk tertulis maupun tidak

tertulis. Cara terjadinya gadai terhadap ketiga piutang tersebut berbeda.

**a) Terjadinya Gadai Piutang Atas Bawa (Pasal 1152 ayat (1) KUH Perdata)**

Terjadinya gadai piutang atas bawa melalui dua tahap sebagai berikut:

1) Perjanjian gadai

Perjanjian gadai ini bersifat konsensual dan *obligatoir*, bentuknya bebas ( pasal 1151 KUH Perdata)

2) Penyerahan surat piutang.

**b) Terjadinya Gadai Piutang Atas Tunjuk (Pasal 1152 bis KUH Perdata)**

1) Perjanjian gadai

Perjanjian gadai ini bersifat konsensual dan *obligatoir*, bentuknya bebas

2) Penyerahan surat buktinya yang sebelumnya harus ada *endossemen* lebih dahulu.

**c) Gadai piutang atas nama (Pasal 1153 KUH Perdata)**

1) Perjanjian gadai yang bersifat konsensual, *obligatoir* dan bentuknya bebas.

2) Pemberitahuan tentang penggadaian kepada debitor *cessus*.

### **C. Tinjauan Tentang Gadai Swasta**

Mengenai pegadaian swasta diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor: 31/POJK.05/2016 tentang Usaha Pergadaian (POJK Usaha Pergadaian). Peraturan ini dimaksudkan untuk meningkatkan



inklusi keuangan bagi masyarakat menengah ke bawah dan usaha mikro, kecil, dan menengah, perlu memperluas layanan jasa keuangan melalui penyelenggaraan usaha pergadaian. Di samping itu juga untuk penyelenggaraan usaha pergadaian yang memberikan kemudahan akses terhadap pinjaman, khususnya bagi masyarakat menengah ke bawah dan usaha mikro, kecil, dan menengah, perlu adanya landasan hukum bagi Otoritas Jasa Keuangan dalam mengawasi usaha pergadaian di Indonesia, dan juga untuk menjadi landasan hukum untuk pengawasan usaha pergadaian diperlukan untuk menciptakan usaha pergadaian yang sehat, memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha pergadaian, dan perlindungan kepada konsumen.

Usaha Pergadaian adalah segala usaha menyangkut pemberian pinjaman dengan jaminan barang bergerak, jasa titipan, jasa taksiran, dan/atau jasa lainnya, termasuk yang diselenggarakan berdasarkan prinsip syariah (Pasal 1 angka 1 POJK Usaha Pergadaian).

Perusahaan Pergadaian adalah perusahaan pergadaian swasta dan perusahaan pergadaian pemerintah yang diatur dan diawasi oleh Otoritas Jasa Keuangan (Pasal 1 angka 2 POJK Usaha Pergadaian).

Perusahaan Pergadaian Swasta adalah badan hukum yang melakukan Usaha Pergadaian (Pasal 1 angka 3 POJK Usaha Pergadaian). Perusahaan Pergadaian Pemerintah adalah PT Pegadaian (Persero) sebagaimana dimaksud dalam Staatsblad Tahun 1928 Nomor 81 tentang *Pandhuis Reglement* dan Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2011

tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (Perum)  
Pegadaian menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) (Pasal 1 angka 4 POJK  
Usaha Pergadaian).

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris karena penelitian akan dilakukan penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan untuk memahami dan menganalisis tentang perlindungan hukum bagi para pihak dalam pelaksanaan gadai swasta di Jawa Tengah.

#### **B. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analitis . Deskriptif artinya dari hasil penelitian akan digambarkan secara sistematis, kronologis , berdasarkan kaidah-kaidah ilmiah mengenai perlindungan hukum bagi para pihak dalam pelaksanaan gadai swasta di Jawa Tengah.. Analitis artinya penggambaran obyek penelitian dikaitkan dengan teori – teori hukum yang ada dan / atau peraturan perundang–undangan yang berkaitan dengan perlindungan hukum bagi para pihak dalam pelaksanaan gadai swasta di Jawa Tengah.

#### **C. Jenis dan Metode Pengumpulan Data**

Sesuai dengan pendekatan penelitian yuridis empiris, maka dalam hal ini dilakukan penelitian kepustakaan untuk memperoleh data sekunder dan penelitian lapangan untuk memperoleh data primer.

Data sekunder diperoleh dengan cara studi kepustakaan, yang meliputi bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder .

a. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan hukum bagi para pihak dalam pelaksanaan gadai swasta di Jawa Tengah., yang meliputi:

1) Kitab Undang-undang Hukum Perdata.

2) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor: 31/POJK.05/2016 tentang Usaha Pergadaian (POJK Usaha Pergadaian)

b. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini , meliputi hasil karya ilmiah para sarjana , putusan pengadilan dan hasil-hasil penelitian yang berkaitan dengan perlindungan hukum bagi para pihak dalam pelaksanaan gadai swasta di Jawa Tengah.

Data primer diperoleh dalam penelitian lapangan dengan teknik wawancara dengan informan penelitian yang meliputi:

1. Pimpinan Perum Pegadaian Wilayah Jawa Tengah

2. Pelaku usaha Pergadaian Swasta di Jawa Tengah

3. Pimpinan Otoritas Jasa Keuangan

#### **D. Teknik Analisis Data**

Data yang telah dikumpulkan, baik yang berasal dari bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder akan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif, yaitu hasil-hasil penelitian disatukan dengan analisis data dalam bentuk uraian. Hasil analisis tersebut akan disajikan dalam bentuk uraian secara sistematis dengan menghubungkan antara bahan hukum yang satu dengan lainnya sesuai dengan permasalahan yang dikemukakan dalam penelitian ini baik mengenai pengaturan tentang perlindungan hukum bagi para pihak dalam pelaksanaan gadai swasta di Jawa Tengah maupun pelaksanaannya.

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Pelaksanaan Gadai Swasta dalam Perjanjian Utang Piutang yang berkembang dalam Masyarakat Jawa Tengah

Pada masa sekarang berbagai sektor kegiatan kehidupan masyarakat senantiasa mengalami perkembangan. Salah satunya sektor ekonomi. Dalam perekonomian, berbagai kegiatan usaha dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam setiap kegiatan senantiasa membutuhkan dana. Dana ini dapat dari diri sendiri maupun dari pihak lain. Salah satunya dari pihak lembaga pembiayaan, antara lain dengan perjanjian utang piutang sebagai landasan hubungan hukum para pihak. Dalam perjanjian utang piutang terdapat risiko bagi kreditor yang memberikan pembiayaan bagi debitor. Untuk menjamin keamanan piutang kreditor inilah jaminan menjadi faktor yang sangat penting.

Dalam praktik, salah satu jaminan yang banyak digunakan adalah jaminan kebendaan. Dalam hal ini ada benda tertentu yang menjadi objek jaminan. *Many properties and assets can be used as guarantees for observing obligations* (Bijan Bidabad, 2017).<sup>9</sup> Ada berbagai jaminan yang dapat digunakan untuk menjamin keamanan piutang kreditor. Salah

---

<sup>9</sup> Bijan Bidabad, (2017) "Mortgage Securitization System (MSS) (a complementary system of Rastin Banking)", *International Journal of Law and Management*, Vol. 59 Issue: 6, pp.778-783, <https://doi.org/10.1108/IJLMA-05-2016-0045>

satunya adalah gadai yang merupakan salah satu jaminan kebendaan yang kuat dan mudah pelaksanaannya.

Gadai di Indonesia sudah lama digunakan dalam kehidupan masyarakat dan selalu mengalami perkembangan. Awalnya tujuan utama gadai adalah untuk membantu masyarakat menengah ke bawah dalam memperoleh pinjaman. Namun saat ini gadai tidak hanya menjangkau masyarakat lapisan menengah ke bawah, tetapi sudah menjadi kebutuhan seluruh lapisan masyarakat dan tidak hanya untuk kebutuhan konsumtif tapi juga untuk produktif untuk membantu penyediaan modal bagi usaha kecil dan menengah. Dalam perkembangannya, di samping gadai yang dikelola oleh perum pegadaian, sebenarnya sudah marak pelaksanaan gadai swasta. Pada masa dahulu gadai swasta tidak ada pengaturan dan pengawasan, sehingga seringkali menimbulkan kerugian bagi para pihak karena adanya berbagai penyimpangan terhadap prinsip-prinsip gadai.

Selama ini, hukum positif yang mengatur tentang gadai sebagai jaminan dengan objek benda bergerak diatur dalam Pasal 1150- 1160 KUHPerdara. Selain Gadai yang diatur dalam KUH Perdata, istilah Gadai ditemukan pula dalam hukum Adat sebagai salah satu jenis transaksi tanah. Berbeda dengan Gadai sebagai pranata jaminan benda bergerak, Gadai tanah menurut hukum adat adalah perbuatan hukum melepaskan kepemilikan atas tanah untuk sementara waktu, dimana penjual gadai melepas kepemilikan atas tanah dengan syarat dapat menebusnya kembali sewaktu-waktu. Dengan demikian, jual gadai dalam hukum adat merupakan perjanjian pokok, yaitu transaksi

jual tanah.<sup>10</sup> Hal ini berbeda dengan makna Gadai sebagai jaminan kebendaan dalam KUHPerdara yang bersifat *accessoir* yang lahir dan hapusnya bergantung pada perjanjian pokoknya, yaitu perjanjian pinjam meminjam.

Sejak keluarnya Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 31 /POJK.05/2016 Tentang Usaha Pergadaian, maka gadai swasta dilegalkan. Pertimbangan pemerintah adalah untuk lebih memudahkan dalam pengawasan, sehingga dapat memberikan perlindungan hukum bagi para pihak. Dengan demikian saat ini perusahaan pegadaian yang diatur dan diawasi oleh OJK adalah perusahaan pegadaian pemerintah, yakni PT Pegadaian (Persero) serta pegadaian swasta.<sup>11</sup>

Berdasarkan Pasal 1 Angka 1 POJK Usaha Pergadaian, lingkup usaha pegadaian lebih luas dari makna gadai sebagaimana diatur dalam KUH Perdata, karena meliputi pula jasa titipan, jasa taksiran, dan/atau jasa lainnya termasuk yang diselenggarakan berdasarkan prinsip syariah.

Saat ini objek gadai yang dilakukan pada perusahaan pegadaian mengalami perkembangan tidak terbatas pada benda bergerak, tetapi juga benda tidak bergerak yaitu tanah. Hal ini tidak sesuai dengan Pasal 1150 KUH Perdata yang menyebutkan bahwa gadai adalah suatu hak yang diperoleh seorang berpiutang atas suatu barang bergerak, yang diserahkan kepadanya oleh seorang berutang atau oleh seorang lain atas namanya, dan yang memberikan

---

<sup>10</sup> Lastuti Abubakar, 2017, “Telaah Yuridis Perkembangan Regulasi Dan Usaha Pergadaian Sebagai Pranata Jaminan Kebendaan”, Jurnal Bina Mulia Hukum Volume 2, Nomor 1, September 2017 P-ISSN: 2528-7273 E-ISSN: 2540-9034 DOI: 10.23920/jbmh.v2n1.7 Halaman Publikasi: <http://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/jbmh/issue/archive>

<sup>11</sup> <http://bisnis.liputan6.com/read/3245525/intip-16-pegadaian-swasta-yang-terdaftar-di-ojkb> Tulisan OJK terpampang di Kantor Otoritas Jasa Keuangan (OJK), Kamis (1/2/2018).



kekuasaan kepada pihak 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.

Dari ketentuan Pasal 1150 KUH Perdata tersebut seharusnya yang menjadi objek gadai hanya benda bergerak. Namun ternyata dalam praktik juga dilakukan terhadap tanah. Tanah merupakan benda tidak bergerak, yang seharusnya tidak dapat menjadi objek gadai. Berdasarkan hasil penelitian di OJK, untuk tanah sebagai objek gadai ini dilakukan pada pergadaian syariah.

Subjek gadai dalam pelaksanaan di masyarakat meliputi pemberi gadai dan pemegang gadai. Pihak pemberi gadai adalah pihak yang menyerahkan benda sebagai jaminan pada perjanjian utang piutang antara debitor dan debitor. Pihak pemberi gadai ini pada awalnya kebanyakan bukan pelaku usaha. Dalam perkembangan saat ini banyak pelaku usaha baik usaha kecil menengah maupun usaha besar menggunakan jasa pergadaian untuk mendapatkan modal usaha. Penerima gadai adalah pihak berpiutang yang pelunasannya dijamin dengan gadai. Penerima gadai ini adalah PT Pegadaiana (Persero)/Pegadaian Pemerintah dan Peergadaian Swasta.

Sebelum terbitnya POJK Usaha Pergadaian, praktik gadai swasta berkembang tanpa pengawasan dan regulasi yang memadai. Maraknya gadai swasta dan gadai online serta perkembangan objek gadai, berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha pergadaian dan perlindungan kepada konsumen. Pengaturan usaha pergadaian ini diharapkan

dapat meningkatkan inklusi keuangan bagi masyarakat menengah ke bawah serta kemudahan akses terhadap pinjaman bagi masyarakat menengah ke bawah dan usaha mikro, kecil dan menengah; serta memberikan kemudahan akses terhadap pinjaman, khususnya bagi masyarakat menengah ke bawah dan usaha mikro, kecil, dan menengah. Perusahaan pergadaian swasta yang terdaftar juga memastikan perlindungan konsumen, kepastian serta persaingan yang sehat antar pelaku usaha.<sup>12</sup> Oleh karena itu pelaku usaha pergadaian swasta wajib mendaftar dan memiliki izin usaha dari OJK.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Bisnis Indonesia Group, 2018, Pembiayaan Industri Pergadaian Tumbuh 5,5%  
<http://finansial.bisnis.com/read/20180308/89/747637/januari-2018-pembiayaan-industri-pergadaian-tumbuh-55>

<sup>13</sup> Kompas, OJK: Gadai Swasta Wajib Daftar dan Punya Izin Usaha", <https://ekonomi.kompas.com/read/2017/07/17/155839526/ojk--gadai-swasta-wajib-daftar-dan-punya-izin-usaha>.

Tabel 1

Pembiayaan dan Pinjaman Yang Disalurkan Perusahaan  
Pergadaian (Miliar Rp) Tahun 2017- Februari 2018

Keterangan	Feb -17	Mar -17	Apr -17	Mei -17	Jun -17	Jul -17	Agt -17	Sep -17	Okt -17	Nov -17	Des -17	Jan -18	Feb -18
Perusahaan Pergadaian Pemerintah	36.076	36.426	36.786	37.440	35.885	36.091	36.209	36.451	36.674	37.041	37.066	37.072	37.072
Perusahaan Pergadaian Swasta	N/A	8	8	8	417	417	417	473	473	473	474	474	474
<b>JUMLAH</b>	36.076	36.434	36.794	37.449	36.302	36.508	36.626	36.924	37.148	37.514	37.540	37.546	37.546

Sumber: Otoritas Jasa Keuangan 2018

Kewajiban pendaftaran dan ijin usaha merupakan bentuk pengawasan pemerintah terhadap pegadaian swasta. Perkembangan pendaftaran usaha pegadaian swasta dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 2

## Jumlah Pergadaian Swasta yang Memiliki Ijin Usaha dan Terdaftar

Tahun	Juli 2017	Januari 2018	Mei 2018
Jumlah Usaha Pergadaian Swasta	462	585	585
Jumlah Usaha Pegadaian Swasta yang memiliki ijin resmi	9	18 (terdaftar 11, memiliki ijin usaha 7)	24

Sumber: Otoritas Jasa Keuangan , 2018<sup>14</sup>

Tabel tersebut menunjukkan bahwa usaha pergadaian swasta yang telah terdaftar di OJK masih sangat sedikit dibandingkan yang belum terdaftar. Padahal kewajiban pendaftaran tersebut sudah mulai sejak tahun 2016. Dengan demikian masih banyak yang belum legal. Usaha pergadaian swasta illegal ini berpotensi menimbulkan berbagai penyimpangan dan ketidakseimbangan hubungan hukum para pihak. Akibatnya dapat menimbulkan sengketa dan kurang memberikan perlindungan hukum bagi pemberi gadai (konsumen) yang telah menyerahkan benda sebagai jaminan maupun pihak penerima gadai (pelaku usaha pergadaian swasta).

Masih minimnya Pergadaian Swasta yang terdaftar disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain badan usaha tersebut harus berbentuk badan hukum, usaha gadai

---

14

Otoritas Jasa Keuangan, 2018, Statistik Perusahaan Pergadaian Indonesia - Februari 2018

harus memiliki kapasitas permodalan yang memadai. Untuk yang beroperasi di wilayah Kabupaten/Kota wajib memiliki modal minimal Rp 500 juta, sedangkan yang beroperasi di wilayah provinsi sebesar Rp 2,5 miliar.

Ketentuan modal minimal tersebut apabila dikaitkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah, maka yang dapat mengajukan ijin usaha dan pendaftaran Usaha Pergadaian Swasta adalah usaha menengah ke atas, bukan usaha mikro, kecil dan menengah.

Tabel 3

Kriteria Usaha Mikro, Kecil, Menengah

KRITERIA	kekayaan bersih (Rupiah)	hasil penjualan tahunan
Tidak termasuk tanah dan bangunan		
Usaha Mikro	Maksimal 50 juta	Maksimal 300 juta
Usaha Kecil	50 juta – 500 juta	500 juta – 2 miliar 500 juta
Usaha Menengah	500 juta – 10 miliar	2 miliar 500 juta – 50 miliar

Sumber: Undang-undang tentang Usaha Mikro, Kecil, Menengah<sup>15</sup>

Dalam pelaksanaan pergadaian swasta saat ini sebagian besar pelaku usaha pergadaian swasta adalah usaha mikro, kecil dan menengah. Oleh karena itu usaha mikro, kecil dan menengah ini mengalami kesulitan untuk memenuhi syarat minimal modal untuk mendaftar dan memperoleh ijin usaha pergadaian.

<sup>15</sup> Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah

Proses terjadinya gadai dalam praktik, diawali dengan pengajuan permohonan oleh calon nasabah dengan membawa benda yang akan digadaikan. Selanjutnya dilakukan taksiran nilai benda yang akan menjadi objek gadai. Setelah dilakukan taksiran oleh juru taksir, selanjutnya ditentukan berapa dana maksimal yang dapat diberikan oleh Perusahaan Pergadaian. Hal tersebut diberitahukan kepada calon nasabah. Apabila calon nasabah menyetujui, maka dilanjutkan dengan pembuatan Surat Bukti Kredit (SBK) yang ditandatangani oleh Nasabah dan Perusahaan Pergadaian yang dilakukan oleh Kuasa Pemutus Taksiran. SBK ini merupakan bukti perjanjian utang piutang antara perusahaan pergadaian (kreditor) dengan nasabah (debitor) yang merupakan perjanjian pokok yang dijamin dengan gadai.

Untuk terjadinya hak gadai harus memenuhi dua unsur mutlak, yaitu: *Pertama*, harus ada perjanjian pemberian gadai (perjanjian gadai) antara pemberi gadai (debitor sendiri atau pihak ketiga) dan pemegang gadai (kreditor). Perjanjian gadai ini bentuknya bebas. Bentuk perjanjian gadai ini tidak ditentukan, apakah dibuat tertulis atau cukup dengan lisan saja. Hal diserahkan kepada para pihak. Apabila dibuat dalam bentuk tertulis, dapat dituangkan dalam akta notaris maupun akta dibawah tangan. Yang terpenting perjanjian gadai dapat dapat dibuktikan adanya. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 1151 KUH Perdata menyatakan bahwa perjanjian gadai dibuktikan dengan segala alat yang diperbolehkan bagi pembuktian perjanjian pokoknya. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1151 KUH Perdata tersebut, perjanjian gadai tidak disyaratkan dalam bentuk tertentu, dapat saja dibuat dengan mengikuti bentuk perjanjian pokoknya. Dalam praktek pada perusahaan pergadaian dibuat dalam bentuk terttulis menjadi satu

kesatuan dengan perjanjian pokok dengan judul Perjanjian Utang Piutang Dengan Jaminan Gadai yang dituangkan dalam Surat Bukti Kredit.

Syarat *kedua* yaitu adanya penyerahan benda yang digadaikan tersebut dari tangan pemberi gadai kepada kreditor (pemegang gadai, yang dalam hal ini adalah perusahaan pegadaian). Benda yang menjadi objek gadai harus berada di bawah penguasaan kreditor (pemegang gadai). Perjanjian gadai yang tidak dilanjutkan dengan penyerahan benda gadai kepada kreditor (pemegang gadai) yang kemudian berada dalam penguasaan kreditor (pemegang gadai), maka hak gadainya tidak sah, dengan konsekuensi tidak terjadi gadai. Syarat bahwa benda gadai harus keluar dari kekuasaan pemberi gada ini dinamakan dengan syarat *Inbezitstelling*. Pasal 1152 ayat (2) KUH Perdata menyebutkan bahwa tak sah adalah hak gadai atas segala benda yang dibiarkan tetap dalam kekuasaan debitor atau pemberi gadai, ataupun yang kembali atas kemauan kreditor.

## **B. Perlindungan Hukum terhadap Para Pihak dalam Pelaksanaan Gadai**

### **Swasta**

Dalam masyarakat selalu ada hukum. Sebagai salah satu kaidah sosial, kaidah hukum lazimnya diartikan sebagai peraturan hidup yang menentukan bagaimana manusia itu seyogyanya berperilaku, bersikap di dalam masyarakat agar kepentingannya dan kepentingan orang lain terlindungi. Agar kepentingan manusia terlindungi, maka hukum harus dilaksanakan. Menurut Gustav Radbruch, Sudikno Mertokusumo dan Mr. A. Pitlo,<sup>16</sup> Siti Malikhatun Badriyah<sup>17</sup> dalam pelaksanaan hukum ada tiga

---

<sup>16</sup> Sudikno Mertokusumo dan Mr. A. Pitlo, 1993, Bab-bab tentang Penemuan Hukum, Citra Aditya Bhakti, hlm 3

unsur yang harus diperhatikan yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Hukum Jaminan dalam upaya untuk melindungi kepentingan masyarakat juga harus mencerminkan 3 hal tersebut.

Djuhaendah Hasan,<sup>18</sup> Trisadini Prasastinah Usanti<sup>19</sup> menyatakan bahwa pemberian jaminan merupakan tindakan preventif untuk melindungi kepentingan manusia dalam kehidupan masyarakat. mengamankan hutang debitor yang telah diberikan oleh kreditor yaitu dengan cara menjaminkan kekayaan debitor agar debitor memenuhi kewajiban untuk membayar kembali atau dengan adanya kesanggupan pihak ketiga untuk memenuhi prestasi debitor.

Dalam pelaksanaan gadai swasta ini perlindungan hukum dapat dilihat dari 2 aspek sebagai berikut.

### **1. Perlindungan Hukum Preventif**

Perlindungan hukum preventif ini adalah untuk melindungi pelaku usaha dan konsumen sebelum pelaksanaan hubungan hukum. Perlindungan hukum ini dapat dilakukan dengan adanya peraturan perundang-undangan yang memberikan landasan hukum. Dasar hukum gadai adalah sebagai berikut:

---

<sup>17</sup> Siti Malikhatun Badriyah, *op.cit.* hlm. 2

<sup>18</sup> Djuhaendah Hasan, 1996, Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal, Citra Aditya Bhakti, Jakarta, hlm. 201

<sup>19</sup> Trisadini Prasastinah Usanti, <https://id.scribd.com/document/379115855/Jurnal-Piutang-Dalam-Prespektif-Hukum-Jaminan-Fidusia2-1>



- a. Pasal 1150 KUH Perdata sampai dengan Pasal 1160 Buku II KUH Perdata, merupakan aturan umum tentang perjanjian gadai.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 1969 tentang Perusahaan Jawatan Pegadaian.
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1970 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 1969 tentang Perusahaan Jawatan Pegadaian.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 103 tahun 2000 tentang Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian.
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2011, yang ditandatangani pada tanggal 13 Desember 2011, berkaitan dengan perubahan status Perum menjadi Perseroan
- f. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 31 /POJK.05/2016 Tentang Usaha Pergadaian.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa aturan khusus mengenai perjanjian gadai pada pergadaian swasta belum ada. Oleh karena itu sampai saat ini mengenai perjanjian antara perusahaan pergadaian dengan konsumen menggunakan aturan umum yang ada dalam Pasal 1150-1160 KUH. Perdata. Padahal pelaksanaan pergadaian swasta sangat banyak dilakukan, dan banyak terjadi penyimpangan terhadap prinsip-prinsip gadai. Salah satunya adalah prinsip bahwa kreditor pemegang gadai tidak boleh memiliki barang gadai secara otomatis dalam hal debitor wanprestasi. Namun dalam pelaksanaannya hal

tersebut banyak dilakukan oleh pergadaian swasta, sehingga menimbulkan ketidakadilan bagi konsumen.

Setelah adanya Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 31 /POJK.05/2016 Tentang Usaha Pergadaian maka pelaku usaha pergadaian swasta wajib melakukan pendaftaran dan memperoleh izin usaha dari Otoritas Jasa Keuangan. Hal ini merupakan upaya pemerintah untuk melakukan pengawasan dalam pelaksanaan usaha pergadaian swasta. Namun dalam pelaksanaannya pelaku usaha pergadaian swasta yang sudah terdaftar masih sangat minim. Oleh karena itu masih banyak pelaku usaha pergadaian swasta yang tidak terdaftar. Akibatnya potensi terjadinya penyimpangan dari prinsip-prinsip pergadaian masih besar, yang mengakibatkan kurangnya perlindungan hukum bagi para pihak.

## **2. Perlindungan Hukum Represif**

Perlindungan hukum dalam hal terjadi sengketa. Upaya penyelesaian sengketa antara para pihak dapat dilakukan melalui jalur litigasi maupun non litigasi. Hasil penelitian menunjukkan dalam hal terjadi sengketa pada pelaksanaan pergadaian swasta pada umumnya para pihak menyelesaikan dengan musyawarah.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **Simpulan**

1. Usaha pergadaian mengalami perkembangan pesat baik mengenai objeknya maupun subjeknya, serta lingkup usaha yang dilakukan. Bahkan ada hal yang tidak sesuai dengan prinsip gadai sebagaimana diatur dalam KUH Perdata. Usaha pergadaian swasta yang terdaftar masih sangat sedikit. Hal ini disebabkan berbagai faktor antara lain mengenai ketentuan modal minimal yang belum dapat dipenuhi oleh usaha mikro, kecil, menengah, padahal dalam praktik banyak pelaku usaha pergadain swasta termasuk dalam kriteria tersebut. Hal ini berpotensi mengakibatkan penyimpangan prinsip-prinsip pergadaian dan ketidakseimbangan hubungan hukum.
2. Perlindungan hukum para pihak dalam pelaksanaan pergadaian swasta masih kurang. Perlindungan hukum dalam pelaksanaan pergadaian swasta dapat dikategorikan menjadi 2 yaitu perlindungan hukum preventif dan represif. Banyaknya pergadaian swasta yang belum terdaftar mengakibatkan banyaknya pergadaian swasta ilegal yang berpotensi menimbulkan penyimpangan dan ketidakseimbangan. Di samping itu juga menyulitkan pemerintah untuk mengadakan pengawasan terhadap pelaksanaan gadai swasta.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Daftar Buku, Jurnal, Makalah

- Bijan Bidabad, (2017) "Mortgage Securitization System (MSS) (a complementary system of Rastin Banking)", *International Journal of Law and Management*, Vol. 59 Issue: 6, pp.778-783, <https://doi.org/10.1108/IJLMA-05-2016-0045>.
- Djuhaendah Hasan, 1996, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*, Citra Aditya Bhakti, Jakarta.
- Lastuti Abubakar, Tri Handayani, 2017, "*Telaah Yuridis Perkembangan Regulasi Dan Usaha Pergadaian Sebagai Pranata Jaminan Kebendaan*", *Jurnal Bina Mulia Hukum* Volume 2, Nomor 1, September 2017 P-ISSN: 2528-7273 E-ISSN: 2540-9034 DOI: 10.23920/jbmh.v2n1.7 Halaman Publikasi: <http://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/jbmh/issue/archive>.
- Otoritas Jasa Keuangan, 2018, *Statistik Perusahaan Pergadaian Indonesia - Februari 2018*
- Rachmadi Usman, *Hukum Jaminan Keperdataan.*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).
- R. Subekti, *Hukum Perjanjian* (Jakarta: Intermasa, 2005).
- Siti Malikhatus Badriyah, *Sistem Penemuan Hukum dalam Masyarakat Prismatik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016).
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum* (Yogyakarta: Liberty, 1996).
- Sudikno Mertokusumo dan Mr. A. Pitlo, 1993, *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bhakti, hlm 3
- Trisadini Prasastinah Usanti, <https://id.scribd.com/document/379115855/Jurnal-Piutang-Dalam-Prespektif-Hukum-Jaminan-Fidusia2-1>

## **B. Daftar Peraturan Perundang-undangan**

Kitab Undang-undang Hukum Perdata.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah

Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 1969 tentang Perusahaan Jawatan Pegadaian.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1970 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 1969 tentang Perusahaan Jawatan Pegadaian.

Peraturan Pemerintah Nomor 103 tahun 2000 tentang Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian.

Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2011, yang ditandatangani pada tanggal 13 Desember 2011, berkaitan dengan perubahan status Perum menjadi Perseroan.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 31 /POJK.05/2016 Tentang Usaha Pergadaian.

### **Website**

<http://bisnis.liputan6.com/read/3245525/intip-16-pegadaian-swasta-yang-terdaftar-di-ojk>, diakses tanggal 22 Maret 2018

<https://kumparan.com/@kumparanbisnis/mau-dapat-izin-dari-ojk-pegadaian-swasta-harus-penuhi-syarat-ini>, diakses tanggal 22 Maret 2018.

Bisnis Indonesia Group, 2018, Pembiayaan Industri Pergadaian Tumbuh 5,5%

<http://finansial.bisnis.com/read/20180308/89/747637/januari-2018-pembiayaan-industri-pegadaian-tumbuh-55>

Kompas, OJK: Gadai Swasta Wajib Daftar dan Punya Izin

Usaha", <https://ekonomi.kompas.com/read/2017/07/17/155839526/ojk--gadai-swasta-wajib-daftar-dan-punya-izin-usaha>.

## ABSTRAK

Sejak keluarnya Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 31 /POJK.05/2016 Tentang Usaha Pergadaian, maka gadai swasta dilegalkan. Pertimbangan pemerintah adalah untuk lebih memudahkan dalam pengawasan, sehingga dapat memberikan perlindungan hukum bagi para pihak. Dalam gadai, meskipun gadai ini memberikan kemudahan dalam eksekusi benda gadai, namun kreditor tidak boleh memiliki objek gadai secara langsung dalam hal debitur wanprestasi. Hal ini untuk memberikan perlindungan hukum pada pemberi gadai, karena pada umumnya nilai objek gadai jauh lebih tinggi daripada hutang debitur. Hal demikian pada masa gadai swasta belum ada pengaturan, banyak terjadi penyimpangan yang sangat merugikan pihak pemberi gadai. Penelitian ini bertujuan untuk mengungkap dan menganalisis pelaksanaan gadai swasta dan perlindungan hukumnya bagi para pihak.

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis empiris. Dalam hal ini dilakukan penelitian kepustakaan untuk mendapatkan data sekunder dan penelitian lapangan untuk mendapatkan data primer. Lokasi penelitian ini adalah Jawa Tengah dan DKI Jakarta. Informan dalam penelitian ini adalah, Pimpinan Perum Pegadaian Wilayah Jawa Tengah, Pelaku Usaha Pergadaian Swasta, Pimpinan Otoritas Jasa Keuangan. Metode analisis data dengan teknik kualitatif.

**Kata Kunci:** Gadai Swasta, Perlindungan Hukum, Pengawasan, Pendaftaran Usaha Pergadaian.



**USULAN PENELITIAN**

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PARA PIHAK DALAM  
PELAKSANAAN GADAI SWASTA DI JAWA TENGAH**

**OLEH :**

**H. KASHADI, S.H . , M.H.  
R. SUHARTO, S.H., M.Hum.**

**Dibiayai oleh PNB  
Universitas Diponegoro  
Tahun Anggaran 2016**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
TAHUN 2016**

## HALAMAN PENGESAHAN

1. a. Judul Penelitian : **Perlindungan Hukum Bagi Para Pihak dalam Pelaksanaan Gadai Swasta di Jawa Tengah**  
b. Bidang Ilmu : Hukum Perdata (Hukum Jaminan)
2. Ketua Peneliti  
a. Nama lengkap : H. Kashadi, S.H. , M.H.  
b. Jenis Kelamin : Laki-laki  
c. Golongan / Pangkat / NIP : IV c / 19540624 198203 1001  
d. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala  
e. Jabatan Struktural : -  
f. Bagian : Hukum Keperdataan (Hukum Perdata)
- Anggota Peneliti  
a. Nama lengkap : R. Suharto, SH, MHum.  
b. Jenis Kelami : Laki-laki  
c. Golongan / Pangkat / NIP : IV a / 196005171986031002  
d. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala  
e. Bagian : Hukum Keperdataan (Hukum Perdata)
4. Lokasi Penelitian : Jawa Tengah, DKI Jakarta
5. Lama Penelitian : 9 bulan
6. Biaya yang diperlukan : Rp. 40.000.000 ,- ( Empat Puluh Juta Rupiah )

Semarang, November 2018

Mengetahui

Ketua Peneliti,

Dekan Fakultas Hukum UNDIP

Prof. Dr. Retno Saraswati, SH, M.Hum.  
NIP. 196711191993032002

H. Kashadi, SH, MH.  
NIP. 19540624 198203 1001



## KATA PENGANTAR

Puji syukur peneliti panjatkan ke hadirat Allah SWT, karena berkat Rahmat dan Karunia-Nya peneliti dapat menyelesaikan laporan hasil penelitian yang berjudul **Perlindungan Hukum Bagi Para Pihak dalam Pelaksanaan Gadai Swasta di Jawa Tengah**. Dengan selesainya laporan hasil penelitian ini, perkenankanlah peneliti menyampaikan ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada semua pihak yang telah membantu baik langsung maupun tidak langsung, sehingga peneliti dapat menyelesaikan penelitian sampai selesainya laporan ini.

Peneliti menyadari bahwa penulisan laporan hasil penelitian ini tidak lepas dari kekurangan. Untuk itu semua kritik dan saran untuk penyempurnaan laporan hasil penelitian ini senantiasa akan diterima dengan tangan terbuka dan senang hati.

Akhirnya, semoga laporan hasil penelitian ini dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan hukum jaminan pada khususnya.

Semarang, November 2018

Ketua Peneliti,

H. Kashadi, S.H., M.H.