

TESIS

44
Tn 09/06
Put
t

**TANGGUNG GUGAT PERUM PEGADAIAN
AKIBAT HILANGNYA OBYEK GADAI**



OLEH :

**I DEWA PUTU PUTRA, SH.
NIM. 030 210 255 - N**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2005**

**TANGGUNG GUGAT PERUM PEGADAIAN
AKIBAT HILANGNYA OBYEK GADAI**

TESIS

**Diajukan Untuk Memperoleh Gelar Magister Kenotariatan
Pada Program Studi Magister Kenotariatan
Fakultas Hukum Universitas Airlangga
Surabaya**

OLEH :

**I DEWA PUTU PUTRA, SH.
NIM. 030 210 255 - N**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2005**



**Tesis ini telah Diuji dan dinilai oleh
Panitia Penguji pada
Program Studi magister Kenotariatan
Fakultas Hukum Universitas Airlangga
Surabaya
Pada tanggal 4 Agustus 2005**

PANITIA PENGUJI TESIS

Ketua : Prof. Dr. H. Moch. Isnaeni, SH., MS.

Anggota : 1. Y. Sogar Simamora, SH., M. Hum.

2. Agus Yudha Hernoko, SH. MH.

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur penulis ucapkan kepada Tuhan Yang maha Esa, karena hanya dengan segala rahmat dari-Nya, akhirnya penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “ Tanggung Gugat Perum Pegadaian Akibat Hilangnya Obyek Gadaai”.

Tesis ini di susun dalam upaya untuk memenuhi m salah satu syarat guna mencapai gelar magister Kenotariatan (M.Kn) di Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Dengan selesainya tesis ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar – besarnya kepada semua pihak yang telah membantu, khususnya kepada :

1. Bapak H. Machsoen Ali, S.H., MS., selalu Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga dan Ketua Program magister Kenotariatan Universitas Airlangga.
2. Bapak Y. Sogar Simamora, SH., M. Hum., selaku Dosen Pembimbing, yang telah membimbing, serta memberikan pengarahan , dan petunjuk kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
3. Bapak Prof.DR. H. Moch. Isnaeni, SH., MS. Selaku Dosen Penguji (Ketua), yang telah membantu penulis dalam proses pengujian tesis.
4. Bapak Agus Yudha Hernoko, SH., M. Hum selaku Dosen Penguji (Anggota), yang juga telah membantu penulis dalam proses pengujian tesis.

5. Bapak dan Ibu Dosen Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, yang selama ini telah memberikan ilmu dan pengetahuannya kepada penulis.
6. Bapak dan Ibu (Orang Tua) tercinta, yang telah memberikan doa, dukungan moral, dan material kepada penulis.
7. Istri, Anak, dan Adikku yang tersayang, yang telah banyak membantu dan memberi dukungan moral kepada penulis.
8. Sahabat – sahabatku, dan semua rekan – rekan mahasiswa pada program notariat yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.
9. Serta seluruh pihak yang secara langsung maupun tidak langsung telah turut serta membantu dalam pembuatan tesis ini.

Semoga amal dan kebaikan yang telah diberikan kepada penulis memperoleh imbalan yang sepatutnya dari Tuhan Yang Maha Esa.

Akhirnya penulis berharap semoga tesis yang sederhana ini ada manfaatnya bagi pembaca sekalian.

Surabaya, 4 Agustus 2005

Penulis

I Dewa Putu Putra, SH.

RINGKASAN

Penelitian ini mengkaji tentang tanggung gugat PERUM Pegadaian akibat hilangnya obyek gadai. Penelitian ini dilaksanakan untuk mengetahui penerapan lembaga gadai pada PERUM Pegadaian. Selain itu penelitian ini dilaksanakan untuk mengetahui tentang upaya hukum yang dapat dilakukan oleh debitor pemberi gadai atas hilangnya obyek gadai.

Penelitian yang diselenggarakan ini merupakan penelitian Hukum Normatif, dengan pendekatan perundang-undangan. Pendekatan yang demikian dilakukan mengingat pemecahan masalah dalam penelitian ini mempergunakan konsep-konsep hukum yang berhubungan dengan jaminan gadai sebagaimana diatur dalam perundang-undangan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada dasarnya prinsip-prinsip hukum lembaga gadai diterapkan pada PERUM Pegadaian. Penerapan prinsip lembaga gadai pada PERUM Pegadaian dapat dilihat secara saksama dalam "Surat Bukti Kredit" yang merupakan perjanjian antara PERUM Pegadaian sebagai kreditur dan pemberi gadai sebagai debitor.

Upaya hukum yang dapat dilakukan oleh debitor pemberi gadai atas hilangnya obyek gadai adalah dengan jalan menuntut pengembalian barang atau obyek gadai atau meminta ganti rugi yang setara nilainya kepada PERUM Pegadaian sebagai pihak yang harus bertanggung gugat atas hilangnya obyek gadai. disamping itu, pemberi gadai juga dapat menuntut pengembalian obyek gadai yang berada pada seseorang pihak ketiga dengan tanpa harus mengeluarkan biaya-biaya atau ganti rugi karenanya.

DAFTAR ISI

	Halaman
Sampul Depan	i
Sampil Dalam.....	ii
Persyaratan Gelar	iii
Persetujuan	iv
Penetapan Panitia.....	v
Ucapan Terima Kasih	vi
Ringkasan	viii
DAFTAR ISI	ix
BAB I. PENDAHULUAN	1
1. Latar Belakang Masalah dan Rumusannya	1
2. Tujuan Penelitian	9
3. Manfaat Penelitian	9
4. Tinjauan Pustaka	10
5. Metode Penelitian	22
5.1. Pendekatan Masalah	22
5.2. Sumber Bahan Hukum	23
5.3. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum	23
6. Sistematika Penulisan	24
BAB II. LEMBAGA GADAI DAN PENERAPANNYA DI LINGKUNGAN PEGADAIAN	26
1. Eksistensi Pegadaian dan Produk Jasa yang ditawarkan	26
1.1. Sejarah Singkat Pegadaian	26
1.2. Produk jasa Pegadaian	32
1.3. Misi dan Tujuan Pegadaian	36
1.4. Proses Pemberian Kredit Oleh Pegadaian	45

2. Konsepsi dan Karakteristik Lembaga Gadai	51
2.1. Pengertian dan Sifat Gadai	51
2.2. Subyek dan Obyek Gadai	58
2.3. Hak dan Kewajiban Pemberi dan Penerima Gadai	62
2.4. Terjadinya dan Hapusnya Gadai	66
BAB III. UPAYA HUKUM DEBITOR PEMBERI GADAI	
AKIBAT HILANGNYA OBYEK GADAI	72
1. Kewajiban Perum Pegadaian Atas Obyek Gadai ...	72
2. Hilangnya Obyek Gadai dari Kekuasaan Perum	
Pegadaian	77
3. Tuntutan Keperdataan oleh Debitor Pemberi Gadai	
Terhadap Perum Pegadaian	83
BAB IV. PENUTUP	87
1. Kesimpulan	87
2. Saran-Saran	88
DAFTAR BACAAN	



BAB I
PENDAHULUAN

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah dan Rumusannya.

Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam rangka menunjang pertumbuhan perekonomian nasional diperlukan dana yang cukup besar. Oleh karena itu sarana penyediaan dana (lembaga-lembaga penyalur dana atau lembaga-lembaga perkreditan) yang dibutuhkan masyarakat perlu diperluas. Kegiatan perkreditan itu sendiri merupakan kegiatan utama bahkan merupakan tulang punggung kegiatan dari lembaga-lembaga penyalur dana, seperti perbankan.¹ Secara konvensional dana yang dibutuhkan untuk menunjang pembangunan (kegiatan ekonomi) tersebut disediakan oleh lembaga perbankan, akan tetapi dewasa ini lembaga perbankan saja tidak dapat mencukupi kebutuhan akan dana tersebut. Oleh karena itu, perlu alternatif penyalur dana lainnya selain lembaga perbankan yang diharapkan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat akan dana atau modal.



¹ Rachmat Firdaus dan Maya Ariyanti, *Manajemen Perkreditan Bank Umum; Teori, Masalah, Kebijakan dan Aplikasinya Lengkap dengan Analisis Kredit*, Alfabeta, Bandung, 2003, h. iii

Kehadiran lembaga keuangan atau lembaga perkreditan, seperti Perum Pegadaian yang melakukan kegiatan penyaluran kredit (pinjaman) kepada masyarakat dinilai sangat positif dan besar artinya bagi masyarakat, khususnya masyarakat yang membutuhkan dana pinjaman bagi kelangsungan usahanya. Dengan adanya lembaga pegadaian dimaksud dengan jasa yang ditawarkannya, telah membawa dampak positif yang menyebabkan kehidupan ekonomi masyarakat semakin bergairah. Masyarakat yang membutuhkan kredit atau pinjaman dapat menghubungi Perum Pegadaian sebagai lembaga perkreditan yang tugas pokoknya adalah menyalurkan kredit (pinjaman) bagi masyarakat yang membutuhkan. Munir Fuady mengemukakan yang dimaksud perkreditan adalah :

Suatu penyediaan uang atau yang dipersamakan denganya, yang didasari atas perjanjian pinjaman meminjam antara pihak kreditur (Bank, Perusahaan, atau perorangan) dengan pihak debitor (peminjam), yang mewajibkan pihak debitor untuk melunasi utangnya dalam jangka waktu tertentu, dimana sebagai imbalan jasanya, kepada pihak kreditur (pemberi pinjaman) diberikan hak untuk mendapatkan bunga, imbalan, atau pembagian hasil keuntungan selama masa kredit tersebut berlangsung.²

Mengingat tugas pokok Perum Pegadaian menyalurkan dana atau kredit kepada masyarakat, maka dari itu disebut sebagai lembaga perkreditan. Dilihat dari segi fungsinya sebagai pemberi kredit

² Munir Fuady. *Hukum Perkreditan Kontemporer*. Cetakan I, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, (selanjutnya disingkat Munir Fuady I) h. 21.

(pinjaman), itu berarti Perum Pegadaian melaksanakan operasi perkreditan secara aktif seiring dengan tingkat kebutuhan masyarakat akan kredit. Dengan demikian menjadi jelas juga bahwa lembaga pegadaian mengemban tugas sebagai “agent of development” dalam kaitannya dengan kredit yang diberikan. Perum Pegadaian sebagai Badan Usaha Milik Negara mengemban misi untuk menyediakan pelayanan bagi kemandirian umum dan sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan terkait dengan kegiatannya dalam penyaluran kredit kepada masyarakat.

Di Indonesia dikenal 2 (dua) macam lembaga keuangan, yaitu lembaga keuangan bank dan lembaga keuangan non bank. Perum Pegadaian sampai saat ini merupakan satu-satunya lembaga keuangan formal non bank di Indonesia yang berdasarkan hukum diperbolehkan melakukan penyaluran kredit atas dasar hukum gadai dan merupakan suatu tempat dimana para nasabah dapat memperoleh pinjaman uang atau kredit dengan jaminan benda bergerak yang prosedurnya mudah, cepat, serta tingkat bunganya relatif rendah, dan sejak lama telah dikenal di Indonesia. Tugas pokok Perum Pegadaian ini adalah menjembatani kebutuhan dana masyarakat dengan pemberian uang pinjaman kepada masyarakat berdasarkan hukum gadai. Tugas tersebut dimaksudkan untuk membantu masyarakat agar tidak terjerat dalam praktek-praktek lintah darat, ijon dan atau pelepas uang lainnya.

Pada masa pemerintahan Republik Indonesia, Dinas Pegadaian yang merupakan kelanjutan dari Pemerintah Hindia Belanda, Status Pegadaian diubah menjadi Perusahaan Negara (PN) Pegadaian berdasarkan Undang-Undang No. 19 Prp. 1960 jo Peraturan Pemerintah RI No. 178 Tahun 1961 tanggal 3 Mei 1961 tentang Pendirian Perusahaan Pegadaian (PN Pegadaian). Kemudian status badan hukum PN Pegadaian tersebut berubah menjadi Perusahaan Jawatan (Perjan) berdasarkan Peraturan Pemerintah RI No. 7 Tahun 1969 tanggal 11 Maret 1969.

Dalam rangka meningkatkan efektivitas dan produktivitasnya, kemudian bentuk Perjan Pegadaian tersebut diubah menjadi Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1990 tanggal 10 April 1990. Dengan perubahan status dari Perjan menjadi Perum, Pegadaian diharapkan akan lebih mampu mengelola usahanya dengan lebih profesional, *business oriental* tanpa meninggalkan cirri khusus dan misinya yaitu penyaluran uang pinjaman atas dasar hukum gadai dengan pasar sasaran adalah masyarakat golongan ekonomi lemah dan dengan cara mudah, cepat dan aman dan hemat sesuai dengan mottonya *menyelesaikan masalah tanpa masalah*.³

³ Dahlan Siamat. *Manajemen Lembaga Keuangan*, Intermedia, Jakarta, 1995, h. 358

Penyaluran pinjaman (kredit) kepada masyarakat oleh Perum Pegadaian didasarkan pada hukum gadai, karena umumnya barang yang dijadikan jaminan gadai adalah barang-barang bergerak, seperti alat-alat rumah tangga (televisi, radio kaset, lemari es), emas, kendaraan bermotor dan lain-lainnya. Barang-barang bergerak dimaksud secara fisik diserahkan kepada penerima gadai (Perum Pegadaian) sebagai jaminan sesuai dengan prinsip gadai itu sendiri.

Lembaga gadai sebagai lembaga jaminan sifatnya adalah *accessoir*, dengan lain perkataan bahwa gadai itu baru ada apabila ada perjanjian yang lain, yaitu perjanjian pokoknya yang berupa perjanjian pinjam meminjam uang, yang lazim disebut *Perjanjian Kredit*. Lembaga jaminan gadai ini diatur dalam pasal 1150 sampai dengan pasal 1161 BW, yang pokoknya adalah benda bergerak. Pengertian gadai dalam konteks ini berbeda dengan gadai tanah yang dikenal dalam UUPA, yaitu UU No. 5 tahun 1960 dan peraturan pelaksanaannya.

Barang bergerak yang menjadi obyek gadai sesuai dengan prinsip gadai harus diserahkan kepada kekuasaan si penerima gadai. Gadai ini sebagai hak kebendaan merupakan hak yang bersifat memberi jaminan, yaitu menjadi pembayaran kembali dari uang pinjaman itu. Perlu kiranya ditegaskan bahwa untuk menguasai barang jaminan gadai oleh si penerima gadai tidak meliputi hak untuk memakai, menikmati

atau memungut hasil barang yang dipakai jaminan. Penerima gadai wajib menyimpan dan memelihara barang-barang jaminan gadai, agar barang tersebut terhindar dari kemungkinan kehilangan dan kerusakan.

Namun ada kemungkinan besar barang jaminan gadai yang hilang/rusak selama dalam penguasaan pemberi gadai. Rusaknya barang jaminan gadai dalam hal ini termasuk merosotnya atau menyusutnya nilai dari barang tersebut. Semuanya itu bisa saja terjadi karena kurang telitnya si pemberi gadai atau si pemberi gadai tidak dapat menyediakan sistem penyimpanan barang jaminan yang memadai, sehingga barang jaminan tersebut rusak atau menyusut nilainya. Terhadap kemungkinan hilangnya barang jaminan gadai setiap saat bisa saja terjadi. Bila hal tersebut terjadi, maka yang dirugikan tidak saja penerima gadai tetapi juga nasabah sebagai pemilik barang jaminan.

Pihak pemilik barang jaminan terkait dengan hilangnya barang jaminan gadai, secara hukum dapat menuntut pengembalian barang atau ganti rugi kepada pihak penerima gadai. Hanya saja penggantian kerugian dari penerima gadai umumnya didasarkan pada prosentase dari harga taksiran yang penentuan prosentasesnya ditentukan secara sepihak oleh penerima gadai dalam perjanjian (surat bukti kredit) yang telah ditandatangani bersama. Persyaratan perjanjian telah ditentukan secara sepihak oleh pihak pegadaian selaku penerima gadai. Jenis perjanjian seperti itu dalam hukum perjanjian disebut perjanjian standar

(penyajian baku), yang hingga kini masih menjadi perdebatan dikalangan para ahli hukum.

Terkait dengan hilangnya barang jaminan gadai, dan kemudian barang tersebut sudah berpindah tangan pada pihak lain. Selanjutnya yang menjadi persoalan adalah tentang hak penerima gadai (pegadaian) untuk menuntut pengembalian barang tersebut dari pihak ketiga (pihak lain), mengingat barang tersebut secara hukum masih dalam penguasaan pegadaian berdasarkan prinsip hukum gadai. Bagi pemilik barang yang kehilangan/kecurian barnagnyamenurut pasal 1152 ayat (4) BW mempunyai hak untuk mendapatkan atau menuntut pengembalian barang itu ditangan siapapun berada. Persoalannya apakah hak dimaksud juga dimiliki penerima gadai sebagai pihak yang bukan pemilik barang.

Disamping itu, kemungkinannya bisa terjadi dimana barang yang dijadikan jaminan gadai adalah barang milik orang lain atau barang curian. Terhadap kemungkinan yang satu ini bisa terjadi, mengingat barang-barang yang dijadikan jaminan di Perum Pegadaian adalah barang-barang bergerak yang tidak terdaftar dan sulit diketahui siapa sesungguhnya yang pasti pemiliknya, seperti; TV, Radio, Tape Recorder, Emas, Pakaian, Kain, dan lain-lainnya. Dalam hal barang jaminan gadai ternyata barang milik orang lain atau barang curian, maka jelas pihak Perum Pegadaian bisa dirugikan karenanya.

Berkaitan dengan hal ini bisa pula dipersoalkan tentang keabsahan ketika barang yang dijadikan jaminan gadai itu adalah barang milik orang lain (barang pinjaman) atau barang curian. Tampaknya tidak mudah untuk menjawab persoalan ini. J. Satrio dalam hal ini mengemukakan bahwa meskipun dalam BW (Pasal 1152 ayat (4)) tidak ada syarat, bahwa penerima gadai harus beritikad baik, artinya tidak tahu, bahwa pemberi gadai adalah orang yang tidak wenang atas benda tersebut, tetapi pada umumnya diterima adanya syarat seperti itu.⁴ Konsekuensinya adalah kalau seorang peminjam menggadaikan barang tersebut, maka perjanjian gadai yang terjadi adalah sah dan pemegang gadai dilindungi oleh hukum, asal ia bertindak dengan itikad baik.

Apapun persoalannya terkait dengan barang jaminan gadai seperti dipersoalkan diatas, namun yang pasti keadilan dan kepastian hukum harus ada, mengingat ada pihak yang dirugikan yang tidak bisa diabaikan begitu saja. Dalam memecahkan permasalahan di atas tentunya prinsip-prinsip hukum perjanjian seperti diatur dalam BW. juga dapat diberlakukan bagi pihak-pihak. Dengan diberlakukannya hukum gadai dalam hal pemberian kredit oleh Perum Pegadaian kepada nasabah (peminjam), hal ini berarti prinsip-prinsip Hukum Perjanjian

⁴ J. Satrio, *Hukum Jaminan Hak Jaminan Kebendaan*, Cetakan IV, Citra Aditya Bakti. Bandung, 2002, h. 102.

berlaku bagi kedua belah pihak. Hanya saja persoalannya sekarang sampai sejauh mana prinsip-prinsip tersebut diterapkan sepenuhnya dalam praktek pegadaian, masih harus diteliti lebih lanjut.

Dari latar belakang masalah seperti diuraikan di atas dapat kiranya dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut :

- a. Bagaimana penerapan lembaga gadai di Perum Pegadaian ?
- b. Apa upaya hukum debitur pemberi gadai atas hilangnya obyek gadai ?

2. Tujuan Penelitian.

- a. Untuk mengetahui penerapan prinsip dan norma hukum lembaga gadai dalam Perum Pegadaian.
- b. Untuk mengetahui upaya hukum yang dapat dilakukan oleh debitur pemberi gadai atas hilangnya obyek gadai.

3. Manfaat Penelitian.

3.1 Manfaat teoritis.

Secara teoritis penelitian ini bermanfaat bagi pengembangan wawasan dibidang hukum jaminan, khususnya tentang hukum gadai yang diterapkan dalam praktek pegadaian.

4.2. Manfaat Praktis.

- a. Dapat dijadikan sebagai pegangan oleh Perum Pegadaian dalam operasional lembaga tersebut didalam menjalankan misi dan tujuannya menyalurkan kredit dengan dasar hukum gadai.
- b. Dapat meningkatkan pengetahuan dan kesadaran hukum pemberi gadai akan hak dan kewajiban yang dimilikinya terkait dengan hubungan hukumnya dengan Perum Pegadaian sebagai Penerima/Pemegang Gadai.

5. Tinjauan Pustaka.

Para teoritisi maupun praktisi hukum untuk istilah “tanggung gugat” ada juga yang memberikan istilah “tanggung jawab”. Tanggung jawab ialah suatu kata dalam bahasa Indonesia, yang sudah secara umum dipakai di dalam masyarakat. Tanggung jawab diistilahkan “*Responsibility*” maupun *liability (aansprakelijkheid)*.⁵ Namun selain itu ada juga yang berpendapat bahwa seharusnya ada istilah lain dalam bahasa Indonesia untuk istilah tersebut, dan mereka mengusulkan istilah “tanggung gugat” untuk istilah “tanggung jawab”

Dengan demikian tanggung gugat adalah tanggung jawab, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, tanggung jawab atau tanggung

⁵Agnes M. Tour, *Tanggung Jawab Produk, Sejarah dan Perkembangannya*. Kerja Sama Hukum Belanda Indonesia Proyek Hukum Perdata, Denpasar, Bali, 1990, h. 1

gugat adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya). Setiap orang wajib bertanggung gugat atas segala perbuatannya, serta dapat dituntut dan digugat di depan pengadilan atas segala perbuatannya yang mendatangkan kerugian bagi orang lain. upaya hukum yang dapat dilakukan oleh pihak yang dirugikan. Adalah dengan menuntut atau memperkarakan pihak yang melakukan perbuatan itu.

Ada beberapa teori yang dapat dikemukakan kaitannya dengan tanggung gugat (tanggung jawab), yaitu :

- a. Prinsip tanggung gugat berdasarkan unsur kesalahan (*fault liability, liability based on fault principle*)
- b. Prinsip tanggung gugat berdasarkan atas praduga (*refutable presumption of liability principle*).
- c. Prinsip tanggung gugat mutlak (*non-fault liability, absolute* atau "*strict liability principle*")⁶

Prinsip atau teori tentang tanggung gugat seperti disampaikan diatas satu sama lain menunjukkan adanya perbedaan dilihat dari segi pembuktian. Pada prinsip tanggung gugat berdaarkan kesalahan (*liability base on fault*), pihak tergugat wajib membayar ganti kerugian atas kerugian yang diderita penggugat apabila penggugat mampu membuktikan adanya kesalahan pihak tergugat. Unsur kesalahan adalah

⁶ Gaspar Gangeas, *Tanggungjawab Produk Dalam Era Industrialisasi dan Pengaturannya di Indonesia*. Majalah Hukum SCIENCE No. 19 Juni 1993, h. 36.



unsur mutlak, sehingga karenanya tiada tanggung gugat (tanggung jawab) tanpa adanya kesalahan (*no liability without fault*)⁷

Pada prinsipnya tanggung gugat atas dasar kesalahan ini, beban pembuktian ada pada pihak penggugat/pihak yang menderita kerugian (*Burden of proof on the shoulder of the plaintiff*). Apabila penggugat tidak mampu membuktikan adanya unsur kesalahan pada pihak tergugat, maka penggugat tidak akan dapat memperoleh ganti kerugian.⁸

Prinsip tanggung gugat atas dasar praduga bersalah (*presumption of liability*) merupakan kebaikan dari prinsip tanggung gugat berdasarkan kesalahan. Perbedaan utama antara kedua prinsip tersebut adalah bahwa dalam prinsip *presumption of liability* beban pembuktian beralih dari penggugat kepada tergugat. Pihak tergugat hanya dapat membebaskan dirinya dari tanggung jawab membayar ganti kerugian kepada penggugat, apabila tergugat mampu membuktikan bahwa kerugian yang diderita penggugat bukan karena kesalahannya.

Berbeda dengan kedua prinsip tanggung gugat di atas adalah tanggung gugat atau tanggung jawab mutlak (*strict liability*). Pada

⁷ *Ibid*

⁸ HE Saefullah. *Tanggungjawab Produsen (Product Liability) Dalam Era Perdagangan Bebas*. Makalah disampaikan pada Seminar tentang Perspektif Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Sistem Hukum Nasional Dalam Menghadapi Era Perdagangan Bebas. Fakultas Hukum UNISBA, Bandung, 8 Mei 1998, h. 2

tanggung gugat *strict liability* ini membebankan tanggung gugat atau tanggung jawab itu pada pihak tergugat, tanpa harus dibuktikan adanya unsur kesalahan pada pihak teresbut, atau dengan kata lain kesalahan langsung telah dianggap dilakukan oleh pihak tergugat tersebut. Pihak tergugat harus membayar semua kerugian yang diderita seseorang tanpa mempersoalkan ada tidaknya unsur kesalahan.⁹

Berbicara tentang gadai, erat hubungannya dengan lembaga jaminan seperti yang diatur dalam (BW). menurut Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, Hukum Perdata mengenal jaminan yang bersifat hak kebendaan dan hak perorangan.¹⁰ Pengertian dari jaminan yang bersifat hak kebendaan dan jaminan yang bersifat hak perorangan sebagaimana dimaksud adalah sebagai berikut :

Jaminan yang bersifat kebendaan ialah jaminan yang berupa hak mutlak atas sesuatu benda, yang mempunyai ciri-ciri mempunyai hubungan langsung atas benda tertentu dari debitur, dapat dipertahankan terhadap siapapun, selalu mengikuti bendanya (*droit de suite*) dan dapat diperalihkan (contohnya ; Hipotik, gadai, dan lain-lain). Sedangkan jaminan yang bersifat perorangan ialah jaminan yang menimbulkan hubungan langsung pada perorangan tertentu, hanya dapat dipertahankan terhadap debitur tertentu, terhadap harta kekayaan debitur seumumnya (contoh ; Borgtocht).¹¹

⁹ *Ibid*

¹⁰ Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Jaminan di Indonesia, Pokok-Pokok Hukum Jaminan dan Jaminan Perorangan*. Cetakan II, Liberty Offset, Yogyakarta, 2001, (selanjutnya disingkat Sri Soedewi Maschoen Sofwan I) h. 46.

¹¹ *Ibid*. kh.I 47.

(selanjutnya disingkat Sri Soedewi Maschoen Sofwan I)

Ketentuan-ketentuan tentang gadai sebagai lembaga jaminan yang bersifat kebendaan diatur dalam BW. ketentuan-ketentuan tentang gadai didalam ~~KUH-Perdata~~ dengan sedikit perubahan antara lain melalui Stb.1875-258, Stb.1917-497, Stb.1938-276, merupakan ketentuan yang sudah berumur lebih dari seratus (100) tahun.¹² Pada dasarnya gadai diberikan untuk menjamin suatu tagihan. Memang suatu hutang/kredit diberikan terutama atas dasar integritas/kepribadian debitur, kepribadian yang menimbulkan kepercayaan (rasa percaya) pada diri kreditur, bahwa debitur akan memenuhi kewajiban pelunasan hutangnya dengan baik. Menurut undnag-undang pelunasan hutang debitur terhadap kreditnya dijamin dengan adanya jaminan umum seperti diatur dalam pasal 1131 dan pasal 1132 BW,¹³ yang berbunyi sebagai berikut :

Pasal 1131 BW ;

“Segala kebendaan orang berhutang, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak, baik yang sudah ada maupun yang baru akan ada dikemudian hari, menjadi tanggungan untuk segala perikatannya pribadi”

Pasal 1132 BW;

“Kebendaan tersebut menjadi jaminan bersama-sama bagi semua orang yang mengutangkan kepadanya; pendapatan penjualan benda-benda itu dibagi-bagi menurut keseimbangan, yaitu menurut besar kecilnya piutang masing-masing, kecuali apabila diantara orang-orang yang berpiutang itu ada alas an-alasan yang sah untuk didahulukan”.

¹² J. Satrio, *Op.Cit*, h. 87.

¹³ Kartono, *Hak-Hak Jaminan Kredit*, Pradnya Paramitha Jakarta, 1977, h. 6.

Namun meskipun demikian, ada kalanya harta benda debitur tidak mencukupi untuk pelunasan hutangnya, sehingga para kreditur (terutama kreditur konkuren) harus bersaing diantara mereka dan kreditur preferent didalam hal mendapatkan pelunasan piutangnya. Para kreditur konkuren baru akan mendapatkan pembayaran piutangnya setelah pembayaran piutang dari kreditur preferent yang menurut undang-undang (pasal 1132 BW) memang harus lebih didahulukan pemenuhannya. Dengan demikian tidak ada jaminan bagi kreditur (terutama kreditur konkuren) dalam hal pelunasan piutang/tagihan.

Untuk lebih meyakinkan kreditur dalam hal pelunasan piutang/tagihannya itu, maka kreditur ada kalanya menmghendaki adanya jaminan khusus yang lain, seperti gadai. Hal itu dilakukan mengingat jaminan yang diberikan pasal 1131 dan pasal 1132 BW kepada debitur tidak meyakinkan, sebab kreditur dalam mengambil pelunasan piutangnya seringkali harus bersaing dengan sesama kreditur yang lain. Oleh karena itulah kreditur mencari atau memilih sarana yang lain (gadai), agar ada jaminan yang lebih baik katas pembayaran piutangnya dan ada sarana yang lebih mudah untuk mengambil pelunasan dalam hal debitur wanprestasi.¹⁴

¹⁴J. Satrio. *Op.Cit.* h 89

Menurut Retnowulan Sutantio, Lembaga gadai, demikian pula *fiducea* dan *cessie* terletak dalam bidang hukum perjanjian. Lembaga gadai sebagai lembaga jaminan, sifatnya adalah *accessoir*, dengan lain perkataan barau ada gadai apabila ada perjanjian yang lain, yaitu perjanjian pokoknya yang berupa perjanjian pinjam meminjam uang, yang lazim disebut dengan perjanjian kredit.¹⁵ Gadai sebagai lembaga jaminan diatur dalam pasal 1150 sampai dengan pasal 1161 BW.

Pengertian gadai seperti dimaksud diatas, adalah lain dengan perjanjian gadai tanah yang dikenal dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan Peraturan pelaksanaannya. Ketentuan yang mengatur tentang gadai tanah secara khusus adalah Perpu No. 56 Tahun 1960. Gadai semacam ini bukan merupakan jaminan kredit, melainkan adalah perjanjian yang berdiri sendiri, jadi bukan perjanjian *accessoir*. Perihal tentang gadai tanah dimaksud dapat kiranya diberikan penjelasan lebih rinci sebagai berikut :

Ada tidaknya perjanjian gadai tanah tidak tergantung dari ada tidaknya perjanjian pokok, dengan lain perkataan adanya perjanjian gadai tanah tidak tergantung pada adanya perjanjian lain. Perjanjian gadai tanah adalah hampir sama dengan perjanjian jual beli tanah. Bedanya hanya, bahwa yang dimaksud dalam perjanjian jual beli tanah adalah untuk melepaskan hak milik atas tanah kepada orang lain untuk selama-lamanya, sedangkan dalam gadai tanah, pemilik

¹⁵ Retnowulan Sutantio, *Kapit Selektia Hukum Ekonomi*, Cetakan I, IKAHI, Jakarta, 1995, h. 135.

tanah bermaksud untuk melepaskan hak atas tanahnya itu untuk suatu waktu tertentu, kyaitu sampai ia dapat menebus kembali tanahnya yang digadaikan itu. Pada umumnya, karena tanah harus diserahkan kepada penggadai, maka penggadaikannya adalah teman baiknya, paling tidak orang yang sama-sama bertempat tinggal di desa itu. Gadai tanah bukanlah suatu lembaga jaminan kredit, tanah sebagai obyek jaminan kredit hanya bisa diikat dengan hipotik (sekarang Hak Tanggungan).¹⁶

Didalam Hukum Perdata dikenal adanya hak kebendaan yang bersifat memberi kenikmatan dan hak kebendaan yang bersifat memberi jaminan. Hak kebendaan yang bersifat memberi jaminan itu senantiasa tertuju terhadap bendanya orang lain, mungkin terhadap benda bergerak maupun benda tidak bergerak. Jika benda jaminan itu tertuju pada benda tidak bergerak, maka hak kebendaan itu merupakan hipotik, sedangkan jika benda jaminan itu tertuju pada benda bergerak, maka hak kebendaan itu berupa gadai.¹⁷

Seperti dikenal dalam praktek, bahwa dikenal adanya bermacam-macam jaminan, antara lain ; Hipotik, hak tanggungan, fidusia dan gadai.¹⁸ Pengertian gadai sendiri dapat dilihat dalam pasal 1150 BW yang berbunyi sebagai berikut :

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Benda*, Cetakan IV, Liberty, Yogyakarta, 1981, (selanjutnya disingkat Sri Soedewi Masjchoen Sofwan II) h. 96.

¹⁸ Sentosa Sembiring, *Pranata Hukum Gadai dan Penerapannya Dalam Praktek Pegadaian*, Projustitia Tahun IX Nomor 02, April 1991, h. 70

“Gadai adalah hak yang diperoleh seorang berpiutang atas suatu barang bergerak, yang diserahkan kepadanya dan oleh seorang berutang seorang lain atas namanya dan memberikan kekuasaan kepada yang berpiutang itu untuk mengambil pelunasan dari barang tersebut secara didahulukan dari para orang-orang yang 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”.

Dengan dasar pasal di atas, pihak yang berutang (debitur) mempunyai tanggung jawab untuk melunasi sejumlah uang yang dipinjam beserta bunganya, guna dapat kembali mengambil barang jaminannya. Bila pihak debitur tidak melunasi pinjamannya pada jangka waktu yang sudah ditentukan dalam perjanjian, maka pihak penerima gadai dapat menjual barang jaminan gadai. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan pasal 1156 BW, yang berbunyi sebagai berikut :

“Bagaimanapun, apabila si berutang atau si pemberi gadai bercidera janji, si berpiutang dapat menuntut di muka hakim supaya barangnya dapat dijual menurut cara yang ditentukan oleh hakim untuk melunasi hutang beserta bunga dan biaya, ataupun hakim, atas tuntutan si berpiutang, dapat mengabdikan bahwa barangnya gadai akan tetap pada si berpiutang untuk suatu jumlah yang akan ditetapkan dalam putusan hingga sebesar hutangnya beserta bunga dan biaya.

Menurut undang-undang hak gadai itu dianggap barulah terlahir dengan penyerahan kekuasaan atau barang yang dijadikan tanggungan/jaminan itu kepada penerima gadai, penyerahan ini oleh undang-undang dianggap sebagai syarat mutlak untuk terbitnya hak gadai. Hal ini sesuai dengan pasal 1152 ayat 1 BW menyatakan bahwa :

Barang yang menjadi jaminan gadai harus berada dibawah kekuasaan pemegang gadai. Sedangkan dalam ayat 2 menentukan bahwa “Hak gadai tidak mungkin ada kalau barangnya dibiarkan dalam kekuasaan si berhutang atau si pemberi gadai atau dikembalikan kepadanya dengan kemauan si berpiutang”.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas Wirjono Prodjodikoro,

mengemukakan :

Bahwa kewajiban terpenting dari si penerima gadai adalah menyimpan barangnya secara yang sebaik-baiknya, yang berarti bahwa si penyimpan harus memelihara barangnya sebaik-baiknya dan pada akhirnya menyerahkan kembali barangnya kepada yang menitipkan barang.¹⁹

Dengan diserahkannya barang jaminan gadai di bawah kekuasaan pihak pemegang gadai/pegadaian, maka pihak pegadaian mempunyai tanggung jawab terhadap rusak dan hilangnya barang-barang jaminan yang diserahkan di pegadaian oleh pihak pemberi gadai sampai pada saat jatuh tempo telah diadakan pelunasan sesuai dengan perjanjian.

Sebagaimana ditegaskan dalam pasal 1157 (1) BW yang berbunyi sebagai berikut :

“si berpiutang adalah bertanggung jawab atas hilangnya atau kemerosotan barangnya sekedar itu telah terjadi karena kelalaiannya”

Hak gadai adalah suatu “*zakelijk recht*”, jadi mempunyai apa yang lazim disebut “*droit de suite*”, yang berarti bahwa si pemegang

¹⁹ Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Perdatang Tentang Persetujuan-Persetujuan Tertentu*, Sumur, Bandung, 1985, h. 124.

gadai (*pandhouder*) tetap memiliki hak gadainya apabila barang yang bersangkutan diluar kemauannya jatuh ditangan orang lain.²⁰ Hal ini dapat disimpulkan dari pasal 1152 ayat 4 BW , yang berbunyi sebagai berikut :

“Hal tidak berkuasanya si pemberi gadai untuk bertindak bebas dengan barang gadainya tidak dapat dipertanggung jawabkan kepada si kreditur yang telah menerima barang tersebut dalam gadai, tanpa mengurangi hak orang yang kehilangan atau kecurian barang itu, untuk menuntutnya kembali”.

Dalam hubungannya dengan hal ini J. Satrio juga berpendapat bahwa gadai merupakan suatu hak kebendaan milik orang lain. Ini merupakan ciri yang disimpulkan dari Pasal 1152 ayat (3) BW. Menurut pasal 1152 ayat (3) BW bahwa kalau barang gadai hilang atau dicari dari pemegang gadai, maka ia berhak menuntutnya kembali dari pihak ketiga. Yang demikian itu berarti bahwa pemegang gadai mempunyai *droit de suite*, hak gadai dari mengikuti bendanya ditangan siapapun benda gadai tersebut berada. Hak menuntut kembali si pemegang gadai adalah serupa/mirip dengan hak *revindicatie* dari seorang pemilik.²¹

Berdasarkan ayat (4) dari Pasal 1152 BW seperti disampaikan di atas, si pemegang gadai (kreditur = *pandhouder*) mempunyai hak

²⁰ Kartono, *Op.Cit.* h. 15

²¹ J. Satrio, *Op.Cit.* h. 99

untuk menuntut kembali barang sebagai dimaksud dalam pasal 1977 ayat (2) BW, yang berbunyi sebagai berikut :

“Namun demikian, barangsiapa yang kehilangan atau kecurian sesuatu barang, didalam jangka waktu tiga tahun, terhitung sejak dari hilangnya atau dicurinya barang itu, dapat menuntut kembali barangnya yang hilang atau dicuri itu sebagai miliknya dari orang ditangan siapa barang itu ditemukan, tanpa ganti rugi kepada orang dari siapa ia memperoleh barang tersebut, juga tanpa mengurangi ketentuan dalam pasal 582”.

Dengan perkataan lain, apabila barang yang digadaikan itu dicuri dari si pemegang gadai (*creditor-pandhouder*) atau dari pihak ketiga yang menyimpan barang tersebut. Untuk si pemegang gadai, atau apabila barang tersebut hilang (terlepas dari penguasaan si pemegang gadai, atau pihak ketiga termaksud) diluar kemauan si pemegang gadai atau pihak ketiga itu, maka si pemegang gadai (*creditor-pandhouder*) dapat menuntut kembali (*revindiceren*) barang tersebut.

Dalam hal ini berlaku pula ketentuan dalam pasal 582 BW yang berbunyi sebagai berikut :

“Barang siapa yang menuntut kembali sesuatu barang miliknya yang telah dicuri atau hilang, tidak diwajibkan membayar ganti-rugi kepada orang yang menguasainya (yang memegangnya) untuk jumlah uang yang telah dikeluarkan oleh orang yang tersebut terakhir ini guna membeli barang tersebut, kecuali jika barang tersebut dibelinya di pasar tahunan atau pasar lainnya, dipelelangan umum, atau dari orang yang memegang terkenal sebagai seorang pedagang yang biasanya memperdagangkan barang-barang sejenis itu”.

Jadi, apabila barang tersebut dibeli di pasar tahunan, pasar lainnya dan sebagainya seperti seperti dimaksud dalam pasal yang dikutip di atas itu, maka si pemegang gadai (*creditor-pandhouder*) harus mengganti harga pembelian yang telah dibayar oleh yang menguasainya (yang memegangnya = *de houder*). Untuk lengkapnya, kami kemukakan disini bahwa yang menguasai (yang memegang) barang tersebut harus beritikad baik (*te goeder trouw*). Ratio, alasan yang menjadi dasar dari kedua ketentuan tersebut ialah sama, yaitu bahwa lalu-lintas hukum dalam masyarakat menuntut perlindungan bagi setiap orang (atau badan hukum) yang dengan itikad baik telah memperoleh sesuatu hak atas sesuatu benda (barang) tidak atas nama.

6. Metode Penelitian.

6.1. Pendekatan Masalah

Penelitian yang diselenggarakan berkaitan dengan penulisan tesis ini adalah merupakan penelitian hukum normatif, dengan pendekatan perundang-undangan. Pendekatan demikian dilakukan mengingat pemecahan masalah dalam penelitian ini mempergunakan konsep-konsep hukum yang berhubungan dengan jaminan gadai sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-

undangan, baik BW, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri, maupun Yurisprudensi.

6.2. Sumber Bahan Hukum.

Penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan (*Burgerlijke Wettboek* dan Peraturan-peraturan lainnya) yang berkaitan materi penelitian. Sedangkan bahan hukum sekunder berupa bahan-bahan kepustakaan yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti hasil-hasil penelitian, karya tulis dari kalangan hukum dan sebagainya,²² yang ada relevansinya dengan pokok-pokok masalah yang dibahas dalam penelitian ini.

6.3. Pengolahan dan Analisa Bahan Hukum.

Dari bahan hukum yang didapat baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder kemudian diolah dan dianalisa dengan mempergunakan metode kualitatif. Analisis hukum dilakukan dengan menggunakan interpretasi hukum yang sesuai dengan penelitian hukum normatif, yaitu interpretasi autentik,

²² Bambang Suggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 1997, h. 195

disamping interpretasi gramatika dan interpretasi sistematis.²³ Setelah melalui proses pengolahan dan analisa, maka selanjutnya disajikan secara deskriptif analisis, dengan menguraikan hasil penelitian secara sistematis dan lengkap sesuai dengan permasalahan penelitian.

7. Sistematika Penulisan.

Sistematika penulisan tesis ini terdiri dari bab-bab sebagai berikut :

Bab I, Pendahuluan, yang terdiri latar belakang masalah yang kemudian ditajamkan lagi dalam bentuk rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, tinjauan pustaka, yang menguraikan konsep-konsep teori-teori dan azas-azas hukum sebagai bahan kajian dan analisis hukum dan metode penelitian, yang terdiri dari ; pendekatan masalah, sumber bahan hukum, pengolahan dan analisis bahan hukum.

Bab II, berisi tentang uraian yang menyangkut lembaga gadai dan penerapannya di lingkungan pegadaian yang meliputi uraian tentang Eksistensi Perum Pegadaian dan produk jasa yang ditawarkannya, yang meliputi uraian tentang sejarah singkat pegadaian,

²³ Philipus M. Hadjon, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Majalah Yuridika, Majalah Hukum UNAIR Nomor 6 Tahun IX/November-Desember, Surabaya, 1994, h. 15.

produk jasa pegadaian, misi dan tujuan pegadaian, dan prosedur pemberian kredit oleh pegadaian. Selanjutnya pada bab ini menguraikan pula tentang Konsepsi dan karakteristik gadai, seperti ; pengertian dan sifat gadai, soyek dan obyek gadai, hak dan kewajiban pemberi dan penerima gadai, terjadinya dan hapusnya gadai.

Bab III, berisi uraian tentang upaya hukum debitor pemberi gadai akibat hilangnya obyek gadai, yang meliputi uraian tentang kewajiban pegadaian atas obyek gadai, hilangnya obyek gadai dari kekuasaan Perum Pegadaian, serta tuntutan keperdataan oleh debitor pemberi gadai terhadap Perum Pegadaian.

Bab IV, merupakan bab penutup yang berisi uraian kesimpulan yang diperoleh dari permasalahan yang dikaji dan dikemukakan juga beberapa saran sebagai jalan keluar dari permasalahan yang dihadapi.



BAB II

LEMBAGA GADAI DAN PENERAPANYA DI LINGKUNGAN PENGADAIAN

BAB II

LEMBAGA GADAI DAN PENERAPANNYA DI LINGKUNGAN PEGADAIAN

1. Eksistensi Perum Pegadaian dan Produk Jasa Yang Ditawarkan.

1.1. Sejarah Singkat Pegadaian

Keberadaan Perum Pegadaian telah dikenal secara luas sebagai lembaga yang dapat membantu masyarakat yang sedang membutuhkan dana dengan menyalurkan atau mengeluarkan pinjaman dana (memberikan kredit) kepada masyarakat dengan prinsip hukum gadai. Lembaga Pegadaian tidak mengambil dana dari masyarakat, tetapi sebaliknya menyalurkan dana ke masyarakat melalui pinjaman kredit dengan jaminan gadai. Apabila ditelusuri peraturan yang mengatur tentang pegadaian, maka dapat ditemui pengaturan tentang pegadaian dalam undang-undang tersendiri yakni dalam stb 1928 Nomor 81 yang dikenal dengan "Panddhuizen Reglemen"²⁴, dan sekarang tentang Perum Pegadaian diatur dalam PP No. 103 Tahun 2000.

Perum Pegadaian termasuk Perusahaan Negara atau yang sekarang dikenal dengan istilah Badan Usaha Milik Negara.

²⁴ Sentosa Sembiring, *Op.Cit*, h. 74

Mengenai Perusahaan Negara ini telah dikenal sejak lama, yaitu sejak masuknya Belanda di Indonesia. Adanya VOC dapat dijadikan bukti keterlibatan negara dalam kegiatan ekonomi. VOC adalah merupakan Trust yang dibentuk Pemerintah Belanda untuk melaksanakan usaha dagang di Indonesia²⁵.

Latar belakang terbentuknya Perusahaan Negara di negara bekas jajahan merupakan bagian dari perkembangan ekonomi Eropa Barat dan negara penjajah pada umumnya. Perjalanan sejarahnya dari mazhab Merkantilisme, ideologi sosialisme, dan Evolusi Kapitalisme yang melahirkan paham Negara Kesejahteraan. Di negara dunia ketiga, lahirnya Perusahaan Negara (BUMN) selain dikembalikan dengan alasan ideology dan paham ekonomi, juga merupakan kelanjutan dari sistem ekonomi kolonial yang dinasionalisasikan.²⁶

Berdasarkan peraturan tersebut di atas bahwa penyelenggaraan masalah gadai dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini Perum Pegadaian (dulu Jawatan Pegadaian). Perum Pegadaian adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang

²⁵ Sumantoro, *Aspek-Aspek Hukum Badan Usaha Milik Negara*, BPHN Departemen Kehakiman, Jakarta, 1987, h. 17. Bandingkan T. Mulya Lubis, *Hukum dan Ekonomi*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1992, h. 58.

²⁶ Nasyith Majidi, *Sistem Evaluasi Kinerja BUMN, Perbandingan Indonesia dan Malaysia*, Prisma No. 2 Tahun XXI, 1992, h. 35.

mengemban misi untuk menyediakan pelayanan bagi kemanfaatan umum dan sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan, penyaluran uang pinjaman kepada masyarakat dengan dasar hukum gadai. Peraturan tentang pegadaian (Pandduizen Reglement) yang dijadikan dasar hukum gadai hingga kini masih tetap dipakai, meskipun usianya sudah lebih dari setengah abad.

Bila dikaitkan dengan kondisi perkembangan perekonomian sekarang ini, terutama dalam mengantisipasi keperluan masyarakat akan modal (dana) yang semakin meningkat intensitasnya, maka perlu adanya pengaturan tentang pegadaian yang lebih modern yang mampu menjawab kepentingan masyarakat akan dana dimaksud. Satu hal yang sangat diharapkan oleh masyarakat agar Perum Pegadaian dapat meningkatkan jumlah maksimal pinjaman (kredit) dan jangka waktu kredit yang lebih lama serta jangkauan operasional pegadaian hingga ke pelosok-pelosok pedesaan, sehingga manfaat dari keberadaan lembaga pegadaian betul-betul dapat dinikmati secara merata oleh seluruh lapisan masyarakat.

Pegadaian sebagai lembaga (Perusahaan BUMN) yang memberikan pinjaman uang dengan jaminan barang-barang bergerak telah lama dikenal di Indonesia, yaitu sejak jaman VOC (kurang lebih tahun 1746). Hingga kini lembaga pegadaian masih tetap

eksis, karena memang masyarakat masih membutuhkan kehadirannya. Dari dulu hingga kini bila dilihat dari segi sejarah perkembangannya, pegadaian telah mengalami 5 (lima) periode pemerintahan,²⁷ yaitu :

1. Periode VOC (Tahun 1746 – 1811).

Pada masa VOC Lembaga Pegadaian dikenal dengan nama “Bank Van Leening”. Lembaga pegadaian (Bank Van Leening) ini selain memberikan pinjaman gadai, juga bertindak sebagai Wesel Bank. Pada mulanya lembaga ini merupakan perusahaan campuran antara pemerintah (VOC) dan swasta dengan perbandingan modal 2/3 modal VOC dan 1/3 modal swasta. Kemudian sejak tahun 1794, Bank Van Leening menjadi monopoli sepenuhnya oleh pemerintah.

2. Periode Penjajahan Inggris (1811 – 1816)

Pada masa penjajahan Inggris pegadaian dikenal dengan istilah Pacht Stelsel. Raffles selaku pimpinan tertinggi pemerintahan kerajaan Inggris di Indonesia pada masa itu tidak menyetujui Bank Van Leening dikelola oleh pemerintah. Pada masa itu tujuan Licentie Stelsel adalah memperkecil peranan weaker (lintah darat). Akan tetapi tujuan tersebut tidak

²⁷ Mariam Drus Badruzaman, *Aneka Hukum Bisnis*, Cetakan I, Alumni Bandung 1984, (selanjutnya disingkat Mariam Darus Badruzaman I) h. 153.

mencapai sasaran seperti yang diharapkan dan karenanya kemudian *Licentie Stelsel* diganti dengan *Pacht Stelsel*.

3. Periode Penjajahan Belanda (1816-1942)

Pada tahun 1956, pemerintah Belanda mengadakan penelitian terhadap pelaksanaan *pacht stelsel*. Dari hasil penelitian, diketahui adanya penyimpangan yang sangat merugikan rakyat. Oleh karena itu, sejak tahun 1870 *pacht stelsel* diganti kembali dengan *Licentite stelsel*.

Kenyataan *Licentie stelsel* secara moral dan materiil tidak menguntungkan, baik bagi pemerintah maupun masyarakat, sehingga pada tahun 1880 kembali diberlakukan *pacht stelsel*. Untuk pelaksanaannya, pemerintah melakukan pengawasan dengan ketat, hal ini menyebabkan orang/swasta penyelenggaraan usaha gadai (*pacht pandhuis*) secara legal. Dilain pihak, penyimpangan dari gadai ilegal tetap berlangsung dan sangat merugikan masyarakat. Melihat situasi demikian, untuk menghindari semakin dirugikannya masyarakat oleh gadai ilegal tersebut, akhirnya pemerintah sendiri secara monopoli menyelenggarakan gadai.

Sampai menjelang akhir periode penjajah, usaha gadai merupakan monopoli pemerintah dengan status jawatan dalam lingkungan Kantor Besar Keuangan. Pada tahun 1930, status

hukum pegadaian adalah Perusahaan Negara, tetap dengan landasan hukum IBW (*Indonesische bedrijvenwet*). Hal ini diamanatkan dalam pasal 2 IBW, yang bunyinya :

“Penunjukan dari cabang-cabang dinas Negara Indonesia sebagai perusahaan-perusahaan negara dalam makna undang-undang ini, dilakukan dengan ordonansi”. Untuk Jawatan Pegadaian, dengan stbl. 1930 Nomor : 226.

4. Periode Penjajahan Jepang (1942 – 1965)

Pada periode penjajahan Jepang, pegadaian masih merupakan instansi pemerintah dengan status jawatan pimpinan dan pengawasan Kantor Besar Keuangan. Akan tetapi, pada periode ini lelang dihapuskan barang berharga, seperti : emas, intan, dan berlian di pegadaian diambil oleh pemerintah Jepang.

5. Periode Kemerdekaan.

Sampai dengan tahun 1961, pegadaian status hukumnya masih berbentuk jawatan. Berdasarkan peraturan pemerintah Nomor : 178 tahun 1961 menjadi Perusahaan Negara dalam lingkungan kementerian keuangan. Pada tahun 1965, perusahaan negara pegadaian diintegrasikan ke dalam urusan bank sentral. Berdasarkan peraturan Pemerintah No. 7 tahun 1969, perusahaan negara pegadaian diubah status hukumnya menjadi jawatan Pegadaian. Landasan hukum terakhir adalah Peraturan

Pemerintah No. 10 tahun 1990, dimana bentuk usaha jawatan pegadaian dirubah menjadi Perusahaan Umum (Perum), dan menetapkan bahwa Pegadaian adalah merupakan salah satu BUMN dalam lingkungan Departemen Keuangan RI (sekarang Kementrian BUMN).

1.2. Produk Jasa Pegadaian.

Perum Pegdaian saat ini telah memiliki 558 Cabang, yang sebagian besar ada di Pulau Jawa (384 cabang), Sumatra (71 cabang), Kalimantan (17 Cabang), Sulawesi (36 cabang), Maluku (3 cabang), Bali, NTB dan NTT (47 Cabang). Untuk dimasa mendatang diharapkan bisa dibuka lagi cabang-cabang baru di seluruh wilayah Indonesia. Pembukaan cabang tidak semata-mata pertimbangan ekonomis, melainkan juga berdasarkan permintaan dari masyarakat maupun pemerintah daerah setempat guna mengendalikan kegiatan operasional, kantor pusat dibantu oleh 14 kantor daerah. Setiap kantor daerah membawahi 35 – 445 cabang pegadaian.²⁸

²⁸ Mariam Darus Badruzaman. *Op.Cit.* h. 157.

Seperti diketahui Perum Pegadaian adalah perusahaan yang bergerak dibidang jasa. Jasa pegadaian meliputi usaha sebagai berikut :

a. Memberikan pinjaman dana (kredit)

Jasa utama yang ditawarkan pegadaian adalah memberikan pinjaman kepada masyarakat dengan prinsip hukum gadai. Menurut Mariam Darus Badruzaman, gadai merupakan kredit jangka pendek guna memenuhi kebutuhan dana yang harus dipenuhi pada saat itu juga. Barang jaminan gadai terdiri dari barang bergerak berwujud seperti perhiasan (emas, perak, berlian), kendaraan roda empat maupun roda dua, barang elektronik, dan barang rumah tangga.

Pinjaman (kredit) yang disalurkan oleh pegadaian merupakan kredit skala kecil dengan jangka waktu pendek. Jasa kredit gadai terutama diperuntukkan untuk golongan ekonomi lemah yang berpenghasilan tidak tetap, dan jangka waktu penyelesaian kredit yang lebih fleksibel dengan prosedur sangat sederhana. Setiap saat masyarakat (nasabah) dapat memperpanjang atau memperpendek jangka waktu pelunasan. Penyelesaian atau pelunasan kredit dapat dilakukan dengan cara cicilan atau sekaligus.

b. Melakukan kegiatan jasa taksiran

Jasa ini diberikan kepada mereka yang ingin mengetahui kualitas benda atau barang yang dimilikinya, seperti : emas, perak, berlian, dan sebagainya. Guna mengetahui kualitas emas, perak tidaklah gampang, apalagi bagi orang atau masyarakat yang awam dibidang itu. Perum Pegadaian juga bergerak dibidang usaha (jasa) untuk meneliti dan memeriksa tentang kualitas atau keaslian suatu barang seperti emas, perak maupun berlian. Dengan telah mengetahui secara pasti kualitas dari barang-barang dimaksud, maka selanjutnya bisa ditaksir harganya.

c. Melakukan jasa titipan

Jasa titipan yang dimaksud dalam hal ini adalah jasa titipan atau penyimpanan barang-barang berharga. Usaha jasa titipan atau penyimpanan barang-barang berharga biasanya disediakan oleh lembaga perbankan. Pihak bank biasanya menyediakan tempat untuk menitipkan atau menyimpan barang dan surat berharga (*safe deposit box*).

Bank menyewakan box dengan ukuran dan jangka waktu tertentu kepada nasabah untuk digunakan sebagai sarana menyimpan barang-barang berharga miliknya, tanpa diketahui mutas dan isinya oleh bank. Barang-barang yang diijinkan untuk disimpan dalam kotak terbatas pada :

1. Mata uang, barang-barang berharga, logam mulia.

2. Kertas-kertas berharga, sertifikat atau dokumen-dokumen penting lainnya
3. Barang-barang lain yang disetujui oleh bank secara tertulis.²⁹

Sama seperti lembaga perbankan, Perum Pegadaian juga melakukan kegiatan usaha (jasa) titipan barang-barang berharga milik masyarakat, jasa titipan adalah pemecahan masalah yang paling tepat bagi masyarakat yang menghendaki keamanan yang baik atas barang berharga miliknya. Barang-barang berharga yang dapat dititipkan di pegadaian adalah, perhiasan, surat-surat berharga (saham, sertifikat deposito), sepeda motor, dan sebagainya. Jasa ini bermanfaat dalam hal meninggalkan rumah dalam jangka waktu lama atau karena sesuatu hal, menyimpan barang berharga dirumah dirasakan kurang aman.

Seiring perkembangan lembaga Pegadaian itu sendiri yang semakin dipercaya oleh masyarakat, maka untuk di masa-masa yang akan datang tidak tertutup kemungkinan bidang jasa yang ditawarkan oleh pegadaian dapat dikembangkan secara lebih luas lagi. Tampaknya sebagai lembaga keuangan, Perum Pegadaian ada peluang untuk mengembangkan sayapnya asal mendapat ijin dari Menteri Keuangan lebih dahulu melalui Peraturan Hukum apakah

²⁹ Mohammad Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia*. Cetakan II, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, h. 192.

Lembaga Pegadaian itu merupakan lembaga yang bidang usahanya dapat dikembangkan atau hanya tetap sebagai lembaga perkreditan semata.

1.3. Misi dan Tujuan Pegadaian.

Seperti telah disampaikan dimuka bahwa penyelenggaraan gadai dilaksanakan oleh pemerintah, dalam hal ini adalah Jawatan Pegadaian. Disebut Jawatan karena Lembaga Pegadaian itu sendiri berbentuk Perusahaan Jawatan yang misi utamanya adalah "*Public service*". Sebagai perusahaan jawatan prinsip usahanya adalah *non commercial corporation*. Perubahan status pegadaian menjadi Perusahaan Jawatan ini dilakukan berdasarkan Peraturan Pemerintah No.7 tahun 1969. Menurut peraturan ini perusahaan negara pegadaian diubah status hukumnya menjadi jawatan pegadaian dalam lingkungan Departemen Keuangan dibawah pimpinan teknis operasional Direktorat Jenderal Keuangan.

Tata cara kerja dari jawatan pegadaian lebih lanjut dijabarkan dalam SK. Menkeu No. Kep. 39/MK/6/1/1971 tentang Pokok-pokok Organisasi dan Tata Kerja Jawatan Pegadaian. Dalam pasal 2 disebutkan bahwa jawatan pegadaian mempunyai tugas membantu Menteri Keuangan c.q. Direktorat Jenderal Keuangan dalam :

1. Membina perekonomian rakyat kecil dengan menyalurkan kredit atas dasar hukum gadai, kepada : para petani, nelayan, pedagang kecil, industri kecil yang bersifat produktif.
2. Mencegah adanya pemberian pinjaman tidak wajar, ijon, pegadaian gelap, dan praktik riba lainnya.
3. Mengusahakan hal-hal lain yang bermanfaat, terutama bagi pemerintah dan masyarakat.
4. Membina pola perkreditan supaya benar-benar terarah dan bermanfaat, terutama mengenai kredit yang bersifat produktif dan bila perlu memperluas daerah operasinya.

Dalam perkembangan selanjutnya masalah tugas-tugas jawatan pegadaian tersebut dipertegas lagi dalam SK. MenKeu No : 66/KM/01/1987, tentang organisasi dan Tata Kerja Perusahaan Jawatan Pegadaian. Dalam pasal 3 disebutkan bahwa PERJAN Pegadaian mempunyai fungsi :

- a. Membina penyaluran kredit atas dasar hukum gadai dan fideucea.
- b. Mencegah adanya pemberian pinjaman yang tidak wajar.
- c. Membina pola perkreditan atas dasar hukum gadai dan fideucea yang bersifat produktif.
- d. Membina dan mengawasi pelaksanaan operasional Perjan Pegadaian.

Dari peraturan diatas jelas bahwa keberadaan lembaga pegadaian di tengah-tengah masyarakat diperuntukkan untuk golongan ekonomi lemah. Pendapat ini semakin jelas dari pengamatan penulis bahwa orang-orang datang ke pegadaian pada umumnya mereka yang kemampuan ekonominya tidak begitu baik, dalam arti mereka membutuhkan uang karena kepentingan rumah tangga yang sifatnya mendesak. Hal ini berarti orang atau

masyarakat yang datang ke pegadaian untuk meminjam yang bukan untuk menambah modal usahanya.

Melihat misi lembaga pegadaian adalah untuk membantu golongan ekonomi lemah (kecil), maka kadang-kadang eksistensinya sebagai lembaga yang memberikan kredit kepada masyarakat diidentikkan dengan kemiskinan. Tentunya hal ini merupakan suatu hambatan tersendiri bagi lembaga tersebut dalam mengembangkan usahanya. Masalah ini diakui pula oleh Sutalaksana yang menyatakan bahwa dalam menyalurkan pinjaman berdasarkan hukum gadai ternyata memenuhi beberapa hambatan sebagai berikut :

- a. Budaya malu, adanya persepsi dari masyarakat bahwa yang datang ke pegadaian adalah orang miskin. Akibatnya informasi mengenai apa hak dan kewajiban pemberi gadai tidak sepenuhnya terserap, karena melakukan gadai biasanya mereka lakukan melalui perantara.
- b. Sikap kurang teliti, Biasanya para nasabah (penggadai) kurang meneliti apa hak dan kewajiban para pihak dalam perikatan gadai tersebut.
- c. Persepsi keliru dari sementara aparat penegak hukum. Dalam beberapa kasus yang melibatkan Perum Pegadaian tampak bahwa kepentingan pihak pegadaian kurang diperhatikan.³⁰

Adanya deregulasi diberbagai bidang, seperti bidang perbankan dan paar modal, maka bidang pegadaianpun tidak

³⁰ Sentosa Sembiring, *Op.Cu.*, h. 76-77

ketinggalan, mengingat keberadaan lembaga ini sangat dibutuhkan masyarakat, sehingga karenanya perlu dilakukan pengembangan usaha pegadaian sesuai dengan tuntutan ekonomi masyarakat yang terus berkembang. Guna meningkatkan aktivitasnya, kedudukan lembaga pegadaian yang tadinya berstatus sebagai Perusahaan Jawatan (Perjan) diubah menjadi Perusahaan Umum (Perum Pegadaian) berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1990 yang mulai berlaku sejak tanggal 10 April 1990.

Dengan berubahnya bentuk usaha pegadaian dari Perjan menjadi Perum, maka berubah pula prinsip dan tujuannya. Seperti diketahui bahwa Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ada tiga bentuk, yaitu : Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Persero). Hal ini dapat dilihat dalam Undang-Undang No. 9 Tahun 1969.³¹ Penggolongan perusahaan negara (BUMN) ke dalam 3 (tiga) bentuk tersebut dengan maksud bahwa masing-masing dari bentuk usaha negara tersebut mempunyai prinsip dan tujuan yang tidak sama satu sama lain, dan kenyataannya pula tidak semua usaha negara dapat diusahakan secara ekonomis dalam bentuk perusahaan negara sebagaimana dimaksud UU No. 19 Prp. Tahun 1960.

³¹ I G. Rai Widjaya, *Hukum Perusahaan*, Cetakan 1, Megapoin, Jakarta, 2000, h. 71.

Makna dan tujuan usaha dari ketiga bentuk BUMN sebagaimana dimaksud dapat kiranya diberikan gambaran sebagai berikut :

1. *Perusahaan Jawatan (Perjan)*; makna usahanya adalah “*public service*” artinya pengabdian serta pelayanan kepada masyarakat. Usahanya dijalankan dengan memegang syarat-syarat efisien, efektivitas dan ekonomis dalam manajemen perusahaan dan pelayanan kepada umum/masyarakat yang baik dan memuaskan.
2. *Perusahaan Umum (Perum)*, makna usahanya adalah melayani kepentingan umum (produksi, distribusi dan konsumsi). Usaha yang dijalankan prinsip efisiensi, efektivitas dan ekonomi “*Cost Accounting Principles and Management Effectiveness*” serta bentuk pelayanan (service).
3. *Perusahaan Perseroan (Persero)*; maka usahanya untuk memupuk keuntungan, pelayanan, dan pembinaan organisasi yang baik, efektif, efisien, dan ekonomis secara business, *Zakelijk, Cost Accounting Principles, management effectiveness*, dan pelayanan umum yang baik, memuaskan dan memperoleh laba.³²

Berdasarkan Undang-Undang No.9 Tahun 1969, BUMN dikelompokkan menjadi 3 (tiga) bentuk, yaitu :

1. Perjan, yaitu BUMN yang berusaha dibidang penyediaan jasa-jasa bagi masyarakat termasuk pelayanan kepada masyarakat dan permodalannya termasuk bagian dari APBN yang dikelola

³² Ibrahim R., *Prospek BUMN dan Kepentingan Umum*, Cetakan I, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, h. 120-123, Lihat dan Periksa juga Inpres No. 17 Tahun 1967. Lihat juga Kansil CST, *Pengantar Perusahaan Negara Indonesia*, Cetakan I, Pradnya Paramitha, Jakarta, 1976, h. 56-59.

oleh Departemen yang membawahnya serta statusnya mempunyai kaitan dengan Hukum Publik (IBW dan ICW).

2. Perum, yaitu BUMN yang berusaha dibidang penyediaan pelayanan bagi kemanfaatan umum disamping mendapatkan keuntungan. Modal seluruhnya milik negara dari kekayaan negara yang dipisahkan serta berstatus Badan Hukum dan diatur berdasarkan undang-undang.
3. Persero, yaitu BUMN yang bertujuan memupuk keuntungan dan berusaha dibidang-bidang yang dapat mendorong perkembangan sektor swasta dan atau Koperasi, diluar bidang usaha Perjan dan Perum. Modal seluruhnya atau sebagian milik negara dari kekayaan negara yang dipisahkan dan terbai atas saham-saham serta berstatus Badan Hukum Perdata yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT)³³

Selanjutnya tiga kelompok BUMN tersebut di atas, masih dikenal bentuk lain yang mempunyai ciri-ciri khusus dan tunduk pada undang-undang tersendiri yaitu : Bank-Bank Milik Pemerintah yang tunduk pada Undang-Undang Perbankan, dan Pertamina. Sesuai dengan perkembangannya sekarang, berdasarkan

³³ Fuad Bawazer, *Pembinaan dan Pengembangan Produktivitas Sumber Daya Manusia pada Badan Usaha Milik Negara*, Majalah Manajemen dan Usahawan Indonesia, No. 7 Tahun XXI Juli, 1992. h. 15.

Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN (Badan Usaha Milik Negara), tidak dikenal lagi bentuk BUMN PERJAN, yang dikenal hanya PERSERO dan PERUM saja. Berdasarkan pasal 1 angka (2) dan angka (4) diberikan pengertian PERSERO dan PERUM sebagai berikut :

- (2) Perusahaan Perseroan yang selanjutnya disebut PERSERO, adalah BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (Lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.
- (4) Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut PERUM, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Banyak PERJAN yang sudah berubah status menjadi PERUM atau PERSERO. PERJAN terakhir yang berubah status menjadi PERUM adalah PERJAN Pegadaian dan PERJAN Kereta Api.³⁴ PERUM Kereta Api sendiri isekarang sudah berubah menjadi PT. PERSERO.

Sebagai salah satu Badan Usaha Milik Negara yang memiliki status PERUM, maka modal Pegadaian adalah :

³⁴ Marwah M. Diah. *Rerstrukturisasi BUMN di Indonesia, Privatisasi atau Korporatisasi*. Literatur Jendela Dunia Ilmu, Jakarta Pusat, 2003. h. 185

1. Kekayaan negara yang dipisahkan dari APBN dan tidak terbagi atas saham-saham. Modal PERUM Pegadaian saat ini terutama adalah pelimpahan dari PERJAN Pegadaian yang telah dinyatakan bubar sejak berlakunya PP NO. 10 Tahun 1990. Kekayaan tersebut terutama tanah, bangunan, dan nilai jumlah pinjaman yang terikat pada nasabah. Untuk setiap penambahan modal dari pemerintah dilakukan melalui Peraturan Pemerintah.
2. Usaha pemupukan modal intern dilakukan antara lain dengan menerbitkan obligasi atau alat-alat sah lainnya, serta menyisihkan sejumlah tertentu laba bersih yang diatur dalam pasal 52 PP No. 10 Tahun 1990.
3. Sumber dana lain adalah pinjaman dari Bank Indonesia atau Bank lainnya dengan jaminan Menteri Keuangan.³⁵

Berdasarkan pemaparan tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa perusahaan jawatan (perjan) tujuan usahanya adalah melayani kepentingan umum (*Public Utilities*). Karena sifat usahanya ini, Perjan sering pula disebut sebagai "*Departemen Agency*", dalam arti badan usaha tersebut berada di bawah suatu departemen. Perusahaan umum (Perum) tujuannya adalah melayani kepentingan umum (*public service*) dan mencari untung.

³⁵ Subagyo, et.al, *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*, Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi, Yayasan Keluarga Pahlawan Negara, Yogyakarta, 2002, h. 155.

Sedangkan perusahaan perseroan (Persero), tujuan utamanya adalah mencari untung (*maximum profit*), karena itu badan usaha ini sering juga disebut sebagai “*State Company*”.³⁶

Dengan adanya perubahan bentuk usaha pegadaian dari Perjan ke Perum, maka sifat usaha pegadaian sekarang ini adalah menyediakan pelayanan umum dan sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Dengan bentuk Perum ini diharapkan pegadaian lebih mampu mengembangkan usahanya selaku BUMN untuk mencari keuntungan tanpa harus meninggalkan misi utamanya yaitu :

- a. Turut melaksanakan dan menunjang pelaksanaan kebijaksanaan dan program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan nasional pada umumnya melalui penyaluran uang pinjaman atas dasar hukum gadai.
- b. Turut mencegah adanya praktik ijon, pegadaian gelap, riba, dan pinjaman tidak wajar lainnya.

Dengan demikian dapat disimak bahwa misi pegadaian adalah memberi pelayanan kepada masyarakat (*public service*) melalui bidang kegiatan usahanya berupa pemberian pinjaman (kredit) dengan dasar hukum gadai secara mudah, cepat, dan aman.

³⁶*Ibid*

Pemberian pelayanan kepada masyarakat (*public service*) masih menjadi tugas pokok pegadaian tanpa meninggalkan prinsip pengelolaan perusahaan guna mencari untung.

1.4. Prosedur Pemberian Kredit Oleh pegadaian

Masih ada silang pendapat, yang satu menyatakan bahwa lembaga pegadaian adalah lembaga keuangan, sedangkan yang lain menyatakan bahwa lembaga pegadaian bukan lembaga keuangan, tetapi hanya sebagai lembaga perkreditan saja. Sentosa Sembiring dalam hal ini menyatakan bahwa “Lembaga pegadaian belum dapat dikatakan sebagai lembaga keuangan, karena lembaga ini tidak menarik dana dari masyarakat”, dan yang mananya lembaga keuangan disamping menarik dana dari masyarakat, juga menyalurkan kembali ke masyarakat dalam bentuk kredit. Dalam pasal 1 sub (a) Undang-Undang No. 14 tahun 1967 bahwa yang dimaksud dengan lembaga keuangan adalah, “Semua badan yang melalui kegiatannya di bidang keuangan menarik uang dari dan menyalurkannya ke dalam masyarakat”.³⁷ Penjabaran lebih lanjut tugas-tugas lembaga keuangan ditetapkan dalam SK MENTERI RI

³⁷Sentoso Sembiring, *Op Cit*, h. 73

No. Kep. 38/MK/IV/I/72. Dalam pasal 3 disebutkan bahwa lembaga keuangan dapat melakukan usaha-usaha sebagai berikut :

1. Menghimpun dana-dana dengan jalan mengeluarkan kertas-kertas berharga.
2. Memberikan kredit terutama kredit jangka menengah dan panjang kepada perusahaan-perusahaan/proyek-proyek baik yang dimiliki oleh pemerintah maupun swasta.
3. Mengadakan penyertaan modal di dalam perusahaan-perusahaan/proyek-proyek. Penyertaan modal tersebut bersifat sementara sampai saham-sahamnya dapat diperjualbelikan, di pasar modal.
4. Bertindak sebagai perantara dari perusahaan-perusahaan di Indonesia dan badan-badan penyertaan dari dalam maupun luar negeri.
5. Bertindak sebagai perantara dalam mendapatkan peserta baik dalam maupun luar negeri untuk mengadakan *joint venture*.
6. Bertindak sebagai perantara dalam mendapatkan tenaga ahli dan memberi nasehat-nasehat keahlian.
7. Melakukan usaha-usaha lain di bidang keuangan. Setelah mendapat persetujuan Menteri Keuangan.

Lembaga keuangan itu ada dua, yaitu lembaga keuangan bank dan non bank. Lembaga keuangan non bank adalah suatu badan yang melakukan kegiatan di bidang keuangan berupa usaha menghimpun dana dan memberikan kredit, sebagai perantara dalam usaha mendapatkan sumber pembiayaan. Lembaga keuangan sebagaimana di maksud termasuk diantaranya adalah lembaga pegadaian.⁵⁸

⁵⁸Muhamad Djumhana, *Op.Cit*, h. 63

Dari sudut pandang Mohamad Djumhana; Lembaga pegadaian ini dimaksudkan untuk memberikan pinjaman (kredit) kepada perorangan. Pinjaman atau kredit yang diberikan didasarkan pada nilai barang jaminan yang diserahkan perusahaan bentuk pegadaian ini mempunyai asset yang berjatuh tempo pendek, dan pasivanya berbentuk modal sendiri yang berjatuh tempi jangka panjang.³⁹

Perusahaan PERUM Pegadaian merupakan lembaga keuangan yang kegiatan utamanya menyalurkan kredit (uang pinjaman) atas dasar hukum gadai dalam rangka membantu masyarakat yang berpenghasilan rendah. Disamping itu, keberadaan PERUM Pegadaian juga turut mencegah praktek ijon, pegadaian gelap, riba, dan perjanjian yang tidak wajar lainnya. Pemberian atau penyaluran uang pinjaman atau kredit tersebut dilakukan dengan cara mudah, cepat, aman, dan hemat. Dengan demikian, sifat usaha dari PERUM Pegadaian adalah menyediakan pelayanan bagi kemanfaatan umum (*public service*) dan sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.⁴⁰

Guna mendapatkan kredit atau pinjaman dari PERUM Pegadaian harus mengikuti prosedur yang telah ditetapkan oleh perusahaan. Dalam praktek pemberian kredit oleh PERUM

³⁹*Ibid*

⁴⁰Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan Indonesia*, Cetakan I, PT. Gramedia, Pustaka Utama, Jakarta. 2001, h. 56

Pegadaian berdasarkan Pedoman Operasional Kantor Cabang (POKC) yang menetapkan prosedur sebagai berikut :

1. Pemohon kredit/nasabah yang datang langsung ke kantor pegadaian untuk meminta kredit dengan membawa barang jaminan, lalu mengisi formulir permintaan kredit dan menyerahkan formulir tersebut ke Loker Penaksir dengan dilampiri KTP atau tanda identitas lainnya serta barang jaminannya. Barang-barang yang dapat dijadikan jaminan, antara lain : perhiasan (emas, perak, berlian), perabotan rumah tangga, barang elektronik (radio, tape, TV, VCD, LD, serta perabotan elektronik lainnya), kendaraan bermotor (mobil, sepeda motor).
2. Oleh Penaksir, barang jaminan tersebut ditaksir nilainya dengan berpedoman pada Buku Pedoman Menaksir (BPM), setelah itu penaksir memberitahu kepada pemohon kredit kalau barang jaminannya dapat memberi nilai kredit sejumlah yang ditentukan oleh BPM, apabila pemohon kredit menyetujuinya, maka ia memperoleh Surat Bukti Kredit (SBK).
3. Setelah memperoleh SBK, kemudian pemohon kredit pergi ke loket kasir untuk menerima uang pinjaman sebagai tertera pada Surat Bukti Kredit.

Prosedur pemberian kredit oleh PERUM Pegadaian tersebut sangat mudah, cepat dan dalam waktu singkat kredit yang dimohon sudah dapat direalisasikan. Hal ini disebabkan karena PERUM Pegadaian pada umumnya melayani masyarakat golongan ekonomi lemah yang memerlukan uang untuk keperluan-keperluan mendesak, sehingga dalam pelayannya PERUM Pegadaian dituntut harus cepat dan mudah.

Sifat dan lembaga pegadaian ini adalah menunggu nasabah, yang berarti bahwa nasabah itu sendiri yang mendatangi kantor PERUM Pegadaian untuk memohon kredit. Berbeda dengan perbankan di dalam menyalurkan kredit kepada nasabah, kadang-kadang ada juga yang aktif mendatangi nasabah guna menawarkan kredit, yang meskipun pada akhirnya juga harus datang ke Kantor Bank tersebut untuk merealisasikannya.

Kredit atau pinjaman yang disalurkan oleh lembaga pegadaian ada penggolongan-penggolongannya sesuai dengan besar dan harga dari nilai benda-benda bergerak yang diserahkan sebagai barang jaminan. Berdasarkan pada Pedoman Operasional Kantor Cabang (POKC), ada 5 (lima) penggolongan pemberian kredit, yaitu :

1. Golongan A, di mana dalam Golongan A ini besarnya pinjaman yang dapat diperoleh para nasabah yaitu sebesar Rp. 10.000 sampai dengan Rp. 40.000.
2. Golongan B, di mana dalam Golongan B ini besarnya pinjaman yang dapat diperoleh para nasabah yaitu sebesar Rp. 41.000 sampai dengan Rp. 150.000.
3. Golongan C, di mana dalam Golongan C ini besarnya pinjaman yang dapat diperoleh para nasabah yaitu sebesar Rp. 151.000 sampai dengan Rp. 500.000.
4. Golongan D, di mana dalam Golongan D ini besarnya pinjaman yang dapat diperoleh para nasabah yaitu sebesar Rp. 510.000 ke atas.
5. Golongan E, di mana pemberian kredit Golongan E ini hanya dipruntukkan bagi pegawai PERUM Pegadaian.

Dari lima penggolongan kredit yang diberikan oleh PERUM Pegadaian, golongan yang paling banyan nasabahnya adalah Golongan D, yang besar pinjamannya sebesar Rp. 510.000,- keatas. Sedangkan barang jaminan gadai yang paling banyak adalah perhiasan emas, kemudian barang-barang elektronik. Adapun pekerjaan/profesi dari pada nasabah yang terbanyak adalah karyawan. Untuk waktu peminjaman kredit yang paling ramai adalah saat menjelang hari Raya Idul Fitri, sedangkan untuk hari-

hari raya keagamaan seperti Galungan, Kuningan banyak nasabah yang menebus barangnya.

Sejak mengalami perubahan status menjadi perusahaan umum (PERUM) berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1990 tentang Pengalihan Bentuk PERJAN Pegadaian menjadi PERUM Pegadaian, lembaga pegadaian telah banyak melakukan berbagai inovasi produk serta memperluas pelayanan. Selain memberikan jasa pinjaman (kredit) atas dasar hukum gadai sebagai jasa utama, lembaga pegadaian juga memberikan jasa, taksiran untuk perhiasan dan jasa titipan barang serta surat-surat berharga, serta menyediakan jasa penjualan emas (*gold counter*), baik berupa emas perhiasan maupun emas batangan. Di Denpasar Bali, PERUM Pegadaian memberikan pelayanan kepada pengrajin perak untuk mendapatkan bahan baku perak setengah jadi kualitas standar.

2. Konsepsi dan Karakteristik Lembaga Gadai

2.1. Pengertian dan Sifat Gadai

Pemberian jaminan barang bergerak menurut hukum di Indonesia dapat dilakukan dalam bentuk “Pand” atau “gadai”. Apa yang disebut dengan gadai, ditujukan kepada pemberi jaminan yang barangnya diserahkan dalam kekuasaan si penerima gadai (si

pemberi pinjaman/kredit).⁴¹ Dalam gadai barang jaminan harus ditarik dari kekuasaan pemiliknya untuk mencegah bahwa barang itu dihilangkan oleh pemiliknya.

Pemberian jaminan atas benda bergerak ini disamping dapat dilakukan dalam bentuk gadai, juga dalam bentuk hipotik. Menurut Mariam Darus Badruzaman ;

Lembaga gadai menurut KUH Perdata ini masih banyak dipergunakan didalam praktek. Kedudukan pemegang gadai ini disini lebih kuat dari pemegang fideucea, karena benda jaminan berada dalam penguasaan kreditur (penerima gadai). Dalam hal ini kreditur terhindar dari itikad jahat (*tekwader trouw*) pemberi gadai. Dalam gadai, benda jaminan sama sekali tidak boleh dalam penguasaan (*inhezitstelling*) pemberi gadai.⁴²

Gadai diatur dalam Buku II B.W., mulai Pasal 1150 sampai dengan Pasal 1160. Pengaturan tentang gadai hanya dalam 10 pasal sudah barang tentu termasuk singkat bila dikaitkan dengan kompleksitas tentang gadai itu sendiri sebagai lembaga jaminan. Ketentuan-ketentuan tentang gadai di dalam B.W. dengan sedikit perubahan antara lain melalui S. 1875-258, S. 1917-497, S. 1938-276, merupakan ketentuan yang sudah berumur lebih dari 100 (seratus) tahun. Kemajuan-kemajuan dalam masyarakat telah

⁴¹Subekti R, *Jaminan-jaminan Untuk Pemberian Kredit (Termasuk Hak Tanggungan) Menurut Hukum Indonesia*, Cetakan VI, PT. Citra Aditya Bakati. Bandung, 1996. (selanjutnya disingkat Subekti R. I) h. 61.

⁴²Mariam Darus Badruzaman I, *Op.Cit.* h. 92.

menimbulkan kebutuhan-kebutuhan baru, yang semula belum terpikirkan oleh pembentuk undang-undang. Malahan, ada ketentuan-ketentuan umum yang semula memang dimaksudkan untuk berlaku terhadap semua macam penjamin gadai, tetapi dalam pelaksanaannya menghadapi kesulitan, karena pada waktu pembuat undang-undang menciptakan ketentuan tentang gadai ada kalanya ia hanya teringat kepada gadai benda berwujud saja.⁴³ Sebagai upaya agar ketentuan yang ada bisa dilaksanakan sesuai dengan keadaan nyata yang ada untuk memenuhi tuntutan kebutuhan yang baru tersebut. Kita sering kali harus memberikan penafsiran baru kepada ketentuan yang ada.

Prihal gadai dirumuskan dalam pasal 1150 B.W. yang berbunyi sebagai berikut :

Suatu hak yang diperoleh seseorang berpiutang atas suatu barang bergerak yang diserahkan kepadanya oleh seseorang lain atas namanya dan yang memberikan kekuasaan pada si berpiutang itu untuk mengambil pelunasan dari barang-barang tersebut secara didahulukan dari orang-orang berpiutang lainnya dengan kekecualian biaya untuk melelang barang tersebut dan biaya yang telah dikeluarkan untuk menyelamatkan setelah barang itu digadaikan, biaya-biaya mana harus didahulukan.

⁴³J. Satrio, *Op. Cit*, h. 87

Menurut Soerojo Widjodiporo gadai adalah :

Hak kebendaan atas suatu benda bergerak kepunyaan orang lain hak mana semata-mata diperjanjikan dengan menyerahkan kekuasaan atas benda itu, bertujuan untuk mengambil kelunasan dari pendapat penjualan benda itu terlebih dahulu dari penagih-penagih lainnya.⁴⁴

Dalam gadai, pihak yang membutuhkan kredit dinamakan pemberi gadai (debitur) dan pihak pemberi kredit dinamakan penerima gadai (kreditur). Didalam gadai terlihat dua pihak yaitu pihak “pemberi gadai”, yaitu pihak yang menyerahkan benda untuk digadaikan, dan pihak “penerima gadai” yaitu pihak yang menguasai benda gadai sebagai jaminan piutangnya.

Untuk sahnya perjanjian gadai, dengan mengacu pada sahnya perjanjian seperti diatur dalam pasal 1320 B.W., yaitu :

1. Ada persetujuan kehendak antara pihak-pihak yang membuat perjanjian (konsensus).
2. Ada kecakapan pihak-pihak untuk membuat perjanjian (capacity).
3. Ada suatu hal tertentu (objek)
4. Ada suatu sebab yang halal (causa).

⁴⁴Soerojo Wignyodipuro, *Pengantar Ilmu Hukum dan Asas-asas Hukum Adat*, Cetakan VIII, Gramedia, Jakarta, 1985, h. 219

5. Penyerahan obyek gadai dari pemberi gadai kepada penerima gadai.

Dengan dibuatnya perjanjian gadai memenuhi unsur-unsur pasal 1320 B.W., maka selanjutnya berdasarkan pasal 1338 B.W., perjanjian gadai tersebut mempunyai kekuatan mengikat seperti halnya undang-undang. Orang atau pihak-pihak bebas untuk membuat perjanjian apa saja (termasuk perjanjian gadai). Hukum perjanjian menurut B.W.⁴⁵ menganut sistem terbuka yang mengandung asas kebebasan yang semua itu dapat berbunyi sebagai berikut :

“Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”.

Gadai sebagai lembaga jaminan seperti diatur dalam B.W. mempunyai sifat-sifat sebagai berikut : ⁴⁶

1. Barang yang menjadi obyek gadai adalah benda bergerak

Benda bergerak menurut sifatnya ialah benda yang dapat dipindahkan (pasal 509 KUHPerdara), misalnya kursi, meja, buku, ternak. Benda bergerak karena ketentuan undang-undang

⁴⁵ Subekti, R. *Hukum Perjanjian*, Cetakan VI, PT. Internusa, Jakarta, 1979, (selanjutnya disingkat Subekti R. II) h. 13.

⁴⁶ Mariam Darus Badruzaman, *Beberapa Hal Tentang Credit Verband, Gadai dan Fiducea*, Alumni, Bandung, 1977. (Selanjutnya disingkat Mariam Darus Badruzaman II), h. 3.

ialah hak yang melekat atas benda bergerak (pasal 511 KUHperdata), misalnya hak memungut hasil atas benda bergerak, hak memakai atas benda bergerak, saham-saham perusahaan, piutang-piutang.

Benda yang menjadi obyek gadai adalah semua benda bergerak. Lahirnya gadai dalam sistem hukum jaminan menurut B.W. adalah konsekuensi pembedaan benda atas benda bergerak dan benda tidak bergerak, dan benda tidak bergerak menjadi obyek dari hipotek atau hak tanggungan.

2. Barang yang menjadi obyek gadai dibawah kekuasaan penerima gadai.

Dalam gadai, barang yang menjadi obyek gadai harus diserahkan dalam kekuasaan penerima gadai. Dalam gadai, benda yang menjadi obyek gadai (benda jaminan) sama sekali tidak boleh dalam penguasaan atau ada di tangan pemilik barang/benda (pemberi gadai), guna menghindari pemberi gadai beritikad tidak baik, yaitu mencoba menghilangkan, menggelapkan, atau mengalihkan barang jaminan kepada pihak lain. sehingga merugikan penerima gadai.⁴⁷

⁴⁷Munir Fuady, *Jaminan Fiducea*, Cetakan II, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, (selanjutnya disingkat Munir Fuady II) h 19.

3. Penerima gadai mempunyai hak didahulukan (referensi) terhadap piutangnya.

Penerima gadai mempunyai hak didahulukan (preferensi) terhadap piutang-piutangnya apabila debitur tidak mampu untuk melunasi hutangnya. Masalah hak didahulukan dalam gadai dengan tegas dikemukakan dalam pasal 1133 KUH.

Perdata, sebagai berikut :

“Hak yang didahulukan diantara orang-orang berpiutang terbit dari hak istimewa, dari hak gadai dan hak hipotik”.

4. Perjanjian gadai bersifat *accessoir*

Menurut hukum, semua perjanjian jaminan hutang merupakan perjanjian yang *accessoir*, termasuk perjanjian gadai, perjanjian hipotik, dan perjanjian hak tanggungan. Dikatakan *accessoir* artinya bila perjanjian pokok telah dipenuhi, maka dengan sendirinya perjanjian gadai juga berakhir. (Pasal 1156 KUH.

Perdata) Menurut Sri Soedewi Masjchoen Sofwan :

Perjanjian gadai adalah bersifat *accessoir*, yaitu merupakan pelengkap/tambahan saja dari perjanjian pokok yaitu berupa perjanjian pinjam uang (utang piutang). Sebagai perjanjian yang bersifat *accessoir*, maka memperoleh akibat-akibat hukum seperti halnya mengikuti perjanjian *accessoir* yang lainnya, yaitu; adanya tergantung perjanjian pokok, hapusnya tergantung perjanjian pokok, jika perjanjian pokok

batal, maka ikut batal, dan ikut beralih dengan beralihnya perjanjian pokok.⁴⁸

5. Jaminan gadai mempunyai hak eksekutorial

a. Pemegang gadai (kreditur) atas kekuasaan sendiri (*eigen machtige verkoop*) mempunyai hak untuk menjual benda yang digadaikan apabila debitur cidera janji dan hasil penjualan tersebut digunakan untuk melunasi hutang debitur. Penjualan harus dilakukan dimuka umum dengan cara pelelangan. Bila hasil lelang mencukupi untuk membayar hutang dan terdapat kelebihan maka kelebihan dikembalikan kepada debitur.⁴⁹

b. Hak gadai tidak dapat dibagi-bagi

Hak gadai tidak dapat dibagi-bagi artinya dengan dilunasinya sebagian hutang maka tidak menghapus sebagian hak gadai. Hak gadai tetap melekat untuk seluruh benda.

2.2. Subyek dan Obyek Gadai

Subyek gadai adalah pihak-pihak yang terlibat dalam pengikatan gadai yaitu Pemberi Gadai dan Penerima Gadai.

⁴⁸Sutarno, *Aspek-Aspek Hukum Perkreditan Pada Bank*, CV. Alfabeta, Bandung, 2003, h. 229.

⁴⁹Sri Soedewi Masjhoen Sofwan I, *Op.Cit*, h. 37

Pemberi Gadai adalah orang atau badan hukum yang mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap obyek gadai. Jadi Pemberi Gadai adalah pemilik benda yang digadaikan. Dalam pelaksanaannya bisa debitur/peminjam atau orang lain bukan debitur yang menyediakan bendanya untuk menjamin hutang debitur. Untuk membuktikan bahwa orang atau badan hukum tersebut sebagai pemilik benda yang digadaikan dapat diketahui dari surat-surat sebagai bukti kepemilikan atas benda itu. Dari surat-surat dapat membuktikan siapa sebenarnya pemilik benda itu.

Penerima gadai adalah orang-perorangan atau badan hukum sebagai pihak yang berpiutang atau disebut debitur. Kreditur yang memberikan pinjaman hutang kepada debitur, dalam pelaksanaannya bisa Bank atau Pegadaian atau Perorangan. Penerima gadai inilah yang akan menguasai benda yang digadaikan. Benda yang digadaikan harus ditarik dari kekuasaan pemberi gadai.

Seperti halnya perbuatan-perbuatan hukum yang lain, pemberi dan penerima hak gadai hanya dapat dilakukan oleh orang-orang yang pada umumnya cakap untuk melakukan perbuatan hukum. Akan tetapi bagi pemberi gadai ada syarat lagi yaitu ia harus berhak mengasingkan (menjual, menukar, menghibahkan dan lain-lain) benda yang digadaikan. Sebab perbuatan menggadaikan

suatu benda termasuk perbuatan mengasingkan benda itu, meskipun secara tidak langsung yaitu membuka kemungkinan dijualnya benda tersebut untuk membayar hutang.⁵⁰ Tetapi karena gadai justru hanya mengenai benda-benda bergerak saja, maka bagi penerima gadai sangat sukar untuk menyelidiki apakah pemberi gadai benar-benar berhak untuk mengasingkan benda itu, maka pasal 1152 ayat (4) BW menentukan bahwa kalau kemudian ternyata di pemberi gadai tidak berhak untuk mengasingkan benda itu, gadai tidak dapat dibatalkan, asal saja penerima gadai betul-betul mengira bahwa pemberi gadai adalah berhak untuk memberi gadai itu. Kalau penerima gadai tidak berhak memberi gadai maka penerima gadai tidak mendapat perlindungan dan hak gadai harus dibatalkan.

Selanjutnya yang dimaksud obyek gadai adalah benda-benda apa saja yang dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Gadai. Benda yang dapat digadaikan adalah semua benda bergerak yang berwujud maupun benda bergerak tidak berwujud.

1. Benda bergerak berwujud contohnya seperti :
 - a) Kendaraan bermotor seperti mobil, sepeda motor
 - b) Mesin-mesin seperti mesin jahit, mesin pembajak sawah, mesin diesel/pembangkit listrik, pompa air, dan segala jenis mesin lainnya.

⁵⁰Riduan Syahrani, *Seluk Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata*, Alumni Bandung, 1985, h. 158.

- c) Perhiasan seperti mas, berlian, mutiara, intan, peran dan lain-lain.
 - d) Lukisan yang berharga.
 - e) Kapal laut yang berukuran dibawah 20 m^3
 - f) Persediaan barang (stock)
 - g) Inventaris kantor/restoran
 - h) Barang bergerak lainnya yang memiliki nilai.
2. Benda bergerak tidak berwujud contohnya surat-surat berharga seperti :
- a) Tabungan
 - b) Deposito berjangka
 - c) Sertifikat deposito
 - d) Wesel
 - e) Promes
 - f) Konosemen
 - g) Obligasi
 - h) Saham-saham
 - i) Resipis yaitu tanda bukti penyetoran uang sebagai saham
 - j) Ceel yaitu tanda penerimaan penyimpanan barang di gudang
 - k) Piutang.

Untuk surat-surat berharga yang digadaikan selain barang tersebut harus ditarik dari kekuasaan pemberi gadai yang kemudian dikuasai penerima gadai, juga disertai surat kuasa untuk memperpanjang atau mencairkan bila terjadi debitur cidera janji. Khusus gadai atas piutang, kreditur sebagai penerima gadai harus memberitahukan kepada cessus (si debitur dari piutang yang dialihkan). Pemberitahuan ini mutlak karena perbuatan hukum dalam menerima gadai piutang baru selesai dengan adanya pemberitahuan kepada cessus. Kalau pemberitahuan belum dilakukan maka hak gadai belum beralih kepada kreditur baru yaitu bank sebagai pemberi kredit (pasal 1153 KUHPerdara).

Contoh : A meminjam uang kepada B sebesar Rp. 100.000.000,- B wajib membayar bulan Desember 2003. A membutuhkan uang maka meminjam kepada Bank BTN sebesar Rp. 75.000.000,- dengan jaminan piutang/tagihan A kepada B secara Gadai Piutang. Setelah dibuat akta gadai atas piutang tersebut maka Bank BTN sebagai penerima piutang wajib memberitahu B kalau B tidak diberi tahu maka B tidak terikat.⁵¹

2.3. Hak dan Kewajiban Pemberi dan Penerima Gadai

Dengan adanya perjanjian yang melibatkan pihak-pihak, maka timbullah hak dan kewajiban diantara pihak-pihak tersebut. Dengan adanya perikatan (perjanjian), maka timbullah perhubungan hukum antara dua pihak, berdasarkan mana pihak yang satu berhak atas sesuatu atau pihak lainnya berkewajiban memenuhi sesuatu.⁵²

Setelah perjanjian/persetujuan gadai disetujui oleh para pihak yang mengadakannya, maka dengan sendirinya akan menimbulkan hak dan kewajiban yang harus dilakukan ataupun dipenuhi oleh masing-masing pihak sesuai dengan fungsi mereka di dalam perjanjian tersebut. Pihak pemberi gadai mempunyai hak

⁵¹ Sutarno, *Op.Cit*, h. 230

⁵²Subekti R. H. *Op.Cit*, h. 1.

dan kewajiban yang harus dipenuhi, begitu pula penerima gadai sebaliknya.

Bila diinventarisir ada beberapa hal mengenai hak-hak penerima gadai (pemegang gadai). Adapun hak-hak dari penerima gadai sebagaimana di maksud adalah sebagai berikut :

1. Menahan barang yang digadaikan sampai dilunasinya utang pokok beserta bunga, ongkos-ongkos dan biaya yang dikenakan (pasal 1159 ayat 1 KUH Perdata).
2. Menjual barang yang digadaikan, apabila pemilik tidak menepati waktu pembayaran, dan penjualan dilakukan di depan umum dan lazim dengan “jual lelang”, sedangkan sebelumnya telah diberitahukan (*somatic*) kepada pemilik bahwa barang gadai akan dijual. (Pasal 1155 ayat 1 pasal 1156 ayat 1 KUH Perdata).
3. Meminta penggantian biaya dan ongkos yang diperlukan untuk pemeliharaan barang yang digadaikan itu kepada pemberi gadai.
4. Menggadaikan lagi barang gadai tersebut (gadai ulang), kecuali apabila dalam perjanjian dijanjikan sebaliknya, umpama : gadai ulang surat-surat obligasi oleh Bank Umum kepada Bank

Central, apabila Bank Umum minta kredit likuiditas pada Bank Central. (Pasal 1153 KUH. Perdata).⁵³

Disamping itu juga penerima gadai mempunyai kewajiban-kewajiban terhadap barang gadai yaitu antara lain :

1. Bertanggung jawab apabila barang gadai hilang atau merosot harga/nilainya karena akibat kelalaiannya/pasal 1157 ayat 1 KUH. Perdata).
2. Memberitahu kepada pemilik barang (pemberi gadai) apabila ia (penerima gadai) akan menjual barang itu. (pasal 1156 ayat 2 KUH. Perdata).
3. Memperhitungkan hasil penjualan barang gadai dan mengambil pelunasan utang beserta bunga, ongkos dan biaya-biaya, kemudian menyerahkan sisanya kepada pemberi gadai (pasal 1155 ayat 2 KUH. Perdata).⁵⁴

Sedangkan mengenai hak-hak pemberi gadai, antara lain :

1. Berhak untuk mengadukan kepada pengadilan jika pihak penerima gadai tidak mau/tidak bersedia untuk menyerahkan barang yang dijadikan jaminan gadai tersebut walaupun pihak pemberi gadai sudah melunasi utangnya baik utang pokok, bunga

⁵³Marhainis Abdulhay, *Hukum Perdata Material Jilid II*, Pradnya Paramamitha, Jakarta, 1983, h. 175.

⁵⁴*Ibid*

maupun biaya-biaya yang sudah dikeluarkan oleh pihak penerima dan untuk memenuhinya serta memelihara barang yang dijadikan jaminan tersebut.

2. Berhak untuk meminta atau mendapatkan ganti rugi jika barang yang dijadikan jaminan dalam perjanjian gadai tersebut terbakar, hilang, dan juga tidak dipeliharanya dengan baik dan cermat oleh pihak penerima gadai.
3. Di samping hak-hak tersebut diatas, maka pihak pemberi gadai juga mempunyai hak untuk meminta kelebihan hasil dari penjualan barang yang dijadikan jaminan, apabila hasil dari penjualan barang tersebut lebih besar dari nilai pinjamannya.

Adapun kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi oleh pihak pemberi gadai, antara lain :

1. Pihak pemberi gadai mempunyai kewajiban untuk menyerahkan barang yang dijadikan jaminan di dalam perjanjian tersebut kepada pihak penerima gadai, karena penyerahan barang yang dijadikan jaminan adalah merupakan syarat mutlak untuk sahnya perjanjian gadai tersebut.
2. Kewajiban yang lain yang harus dipenuhi oleh pihak pemberi gadai adalah untuk tidak menagih piutangnya dari debitur selama hak gadai berlangsung, dan apabila debiturnya membayar hutang kepada pemberi gadai, maka pembayaran tersebut adalah :

“Tidak sah dan kewajiban untuk membayar kepada pemegang gadai tetap mengikat”.⁵⁵

2.4. Cara Mengadakan dan Hapusnya Gadai

Gadai yang melibatkan pihak pemberi dan penerima gadai diadakan dengan memenuhi syarat-syarat tertentu. Kalau yang digadaikan itu adalah benda bergerak yang berwujud dan surat piutang yang ada toonder (kepada si pembawa) maka syarat-syaratnya :

1. Harus ada perjanjian (pandoverunkomst) antara penerima gadai (kreditur) dengan pemberi gadai (biasanya adalah debitur) dengan pemberi gadai (biasanya adalah debitur sendiri). Untuk membuat perjanjian gadai, BW tidak menentukan syarat apa-apa, artinya perjanjian itu dapat dibuat secara tertulis maupun secara tidak tertulis (lisan).⁵⁶ Apabila mau dibuat secara tertulis, maka bisa dibuat dengan akta authentic atau akta dibawah tangan.⁵⁶

Dalam hal ini Vollmar mengemukakan pendapatnya sebagai berikut .

⁵⁵Subekti, R., *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Cetakan XVIII, Pradnya Paramitha, Jakarta, 1993. (Selanjutnya disingkat dengan Subekti R. III), h. 41

⁵⁶Riduan Syahroni, *Op.Cit.*, h. 158

Untuk berlakunya perjanjian gadai seperti perjanjian-perjanjian lainnya diperlukan bahwa pemberi gadai (pandgever) cakap untuk mengikatkan diri (pasal 1320 sub (2) B.W.). apabila tidak cakap (karena dibawah umur dan sebagainya) atau tidak terdapat kuasa yang disyaratkan oleh Undang-undang (umpamanya seorang wanita yang telah kawin), maka perjanjian gadai tersebut akan batal atau dapat dibatalkan, satu sama lain tergantung pada akibatnya menurut undang-undang dari tidak kecakapan bertindak.⁵⁷

2. Barang yang digadaikan itu harus dilepaskan/berada diluar kekuasaan dari si pemberi gadai (inbezitstelling). Dengan perkataan lain barangnya itu harus berada dalam kekuasaan si pemegang gadai. Bahkan ada ketentuan dalam B.W. bahwa gadai itu tidak sah jika bendanya dibiarkan tetap berada dalam kekuasaan si pemberi gadai.

Dengan adanya perjanjian gadai tidak berarti hak gadai telah terbentuk dengan sendirinya, melainkan harus disertai dengan “penyerahan benda/barang yang digadaikan” oleh pemberi gadai kepada penerima gadai. Hal ini ditegaskan dalam pasal 1152 B.W. yang menentukan bahwa benda yang digadaikan harus berada dalam kekuasaan kreditur selaku penerima gadai.

Dalam praktek hal ini seringkali menimbulkan kesulitan, jika saja debitur tidak mempunyai benda lain yang digadaikan

⁵⁷Vollmar, *Hukum Benda (menurut KUH Perdata)*, Cetakan II, Tarsito Bandung, 1990. h. 154.

selain benda yang sehari-hari dipergunakannya untuk berusaha, di mana hasilnya kemudian diperuntukkan untuk melunasi utangnya. Jika barang-barang yang dipergunakannya untuk berusaha tersebut ditarik dari kekuasaannya, maka sudah tentu ia tidak dapat berusaha lagi. Hal mana jelas mengakibatkan kesukaran baginya untuk melunasi hutang-hutangnya itu.

Sebagai jalan keluar, untuk mengatasi kesulitan sebagaimana di maksud diatas, maka dipergunakanlah bentuk jaminan yang namanya “fiduciare eigendims overdact” yang sering disingkat FEO, yaitu penyerahan hak milik atas dasar kepercayaan, dimana penyerahan hak milik tersebut hanyalah sebagai jaminan untuk pembayaran utang, dengan tetap menahan benda yang menjadi obyek FEO berada dalam kekuasaan yang menyerahkan hak milik (debitur).

Gadai terbentuk karena ada perjanjian antara pemberi dan penerima gadai. Suatu perjanjian gadai dapat pula berakhir atau hapus layaknya suatu perjanjian-perjanjian lainnya. Hapusnya perjanjian (tenietgaan van verbentenis) menurut pasal 1381 B.W. dapat disebabkan oleh beberapa cara :

1. Karena pembayaran utang (betaling)
2. Karena penawaran pembayaran tunai yang diikuti dengan penitipan (konsugnasi).
3. Karena pembaharuan utang (novasi, schuldverniewing).

4. Karena konfusi atau pencampuran antara utang dan pinjaman.
5. Karena penghapusan utang.
6. Karena pernyataan tidak sah atau terhapus.
7. Karena daluwarsa atau verjaring.⁵⁸

Cara- cara seperti diatur dalam pasal 1381 B.W. tersebut belum lengkap, sebab masih ada cara-cara penghapusan perikatan (perjanjian) lainnya. Cara hapusnya perjanjian yang lain yang tidak disebutkan dalam pasal 1381 B.W. antara lain yang disebabkan kematian, lewatnya tenggang waktu, kepailitan dan pengakhiran sepihak, seperti misalnya dalam perjanjian sewa menyewa, perjanjian pemberian kuasa, perjanjian perburuhan (dengan mengindahkan tenggang waktu tertentu).⁵⁹

Perjanjian juga bisa hapus seperti halnya perjanjian jenis lainnya. Hapusnya Hak Gadai disebabkan peristiwa sebagai berikut :

- a. Hapusnya perikatan pokok yang dijamin gadai. Hal ini sesuai dengan sifat *accessoir* dari gadai, yang nasibnya bergantung pada perjanjian pokok (perjanjian kredit)". Jika perjanjian kredit berakhir karena utang telah dilunasi, maka gadai juga menjadi hapus. Perikatan pokok (perjanjian kredit) hapus antara

⁵⁸M. Yahya Harahap, *Segi-segi Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1982, h. 107.

⁵⁹R.M. Suryodiningrat, *Azas-Azas Hukum Perikatan*, Tarsito Bandung, 1982, h. 129.

lain bisa karena; pelunasan, kompensasi, novasi, maupun penghapusan utang.⁶⁰

- b. Benda yang menjadi jaminan gadai keluar dari kekuasaan kreditur sebagai pemegang/penerima gadai.

Seperti telah diuraikan diatas bahwa syarat sahnya gadai adalah barang yang menjadi obyek gadai harus ditarik dari kekuasaan debitur/pemberi gadai dan kemudian dalam kekuasaan, penerima gadai. Kalau barang yang digadaikan itu telah berada dalam kekuasaan kreditur, kemudian lepas dari kekuasaan kreditur, maka gadai menjadi hapus. Ketentuan ini dapat dilihat dalam pasal 1152 ayat (3) B.W. yang menegaskan bahwa hak gadai hapus apabila barang gadai keluar dari kekuasaan kreditur sebagai pemegang/penerima gadai.⁶¹

- c. Dengan musnah/hapusnya benda jaminan
- d. Dengan dilepasnya benda gadai secara sukarela
- e. Dengan pencampuran, yaitu dalam hal pemegang gadai menjadi pemilik barang gadai tersebut.
- f. Kalau ada penyalahgunaan barang gadai oleh pemegang gadai (Pasal 1159 B.W.)

⁶⁰J. Satrio, *Op. Cit.*, h. 132

⁶¹Sutarno, *Op. Cit.*, h. 236

Sebenarnya undang-undang tidak mengatakan secara tegas mengenai hal ini. Hanya dalam pasal 1159 B.W. dikatakan bahwa pemegang gadai mempunyai hak retentic, kecuali kalau ia menyalahgunakan benda gadai, dalam hal mana secara a contrario dapat disimpulkan bahwa pemberi gadai berhak untuk menuntut kembali benda jaminan. Kalau benda jaminan keluar dari kekuasaan pemegang gadai, maka gadainya menjadi hapus.

Dalam praktek Perum Pegadaian terkait dengan hapusnya gadai ini tentu mempunyai aturan tersendiri. Sepanjang tidak diatur secara menyimpang, maka berlakulah peraturan gadai menurut BW. Begitu juga halnya mengenai ketentuan gadai tidak berlaku bagi barang-barang dagangan, sepanjang WVK mengaturnya sendiri. Juga tidak berlaku bagi bank-bank pemerintah pemberi kredit, sepanjang mereka mempunyai peraturan yang menyimpang yang disepakati antara Bank dan Penerima Kredit.



BAB III

UPAYA HUKUM DEBITOR PEMBERI GADAI AKIBAT HILANGNYA OBYEK GADAI

BAB III

UPAYA HUKUM DEBITOR PEMBERI GADAI

AKIBAT HILANGNYA OBYEK GADAI

1. Kewajiban Perum Pegadaian Atas Obyek Gadai.

Seperti diketahui, salah satu sifat gadai adalah barang yang menjadi obyek gadai harus diserahkan dalam kekuasaan penerima gadai. Dalam gadai, benda yang menjadi obyek gadai sama sekali tidak boleh ada ditangan pemilik barang (pemberi gadai), guna menghindari adanya kemungkinan itikad tidak baik dari pemberi gadai, misalnya melakukan tindakan-tindakan menggelapkan, mengalihkan barang jaminan gadai, sehingga merugikan pemegang gadai. Dalam hubungan ini Mariam Darus Badruzaman mengemukakan pendapatnya sebagai berikut :

Benda gadai adalah benda bergerak, dan oleh karena itu harus ada hubungan nyata antara benda dan pemegang gadai. Benda atau obyek gadai harus diserahkan oleh pemberi gadai kepada pemegang gadai. Benda gadai tidak boleh berada dalam kekuasaan wakil atau petugas pemberi gadai. Rasio dari penguasaan ini ialah sebagai publikasi untuk umum, bahwa hak kebendaan (jaminan) atas benda bergerak itu ada pada pemegang gadai.⁶²

Terkait dengan penyerahan benda yang menjadi obyek gadai, sebagaimana diketahui bahwa yang menjadi obyek gadai adalah benda

⁶² Mariam Darus Badruzaman I. *Op.Cit.*, h. 93

bergerak. Benda bergerak yang dimaksud meliputi benda bergerak yang berwujud (*lichamelijke zaken*) dan benda bergerak yang tidak berwujud (*onlichamelijke zaken*) berupa hak untuk mendapatkan pembayaran uang yang berwujud surat-surat berharga. Surat-surat berharga ini dapat berupa “atas bawa” (*aan toonder*), “atas tunjuk” (*aan order*), dan “atas nama” (*op naam*).

Apabila surat-surat berharga yang digadaikan berupa surat berharga “atas bawa” (*aan toonder*) yang memungkinkan pembayaran uang kepada siapa saja yang memegang surat-surat itu seperti saham dan obligasi, maka cara mengadakan gadai itu ialah dengan cara menyerahkan begitu saja surat-surat berharga tersebut kepada pemegang gadai.

Selanjutnya apabila surat-surat berharga yang digadaikan berupa surat-surat berharga “atas tunjuk” (*aan order*) yang memungkinkan pembayaran uang kepada orang yang disebut dalam surat atau kepada orang yang ditunjuk oleh orang itu seperti wesel, cek, aksep, kpromes, maka cara mengadakan gadai masih diperlukan penyebutan dalam surat berharga tersebut bahwa haknya dialihkan kepada pemegang gadai (*endorsement* menurut pasal 1152 bis BW).

disamping endossement, surat-surat berharga itu harus diserahkan kepada pemegang gadai.⁶³

Kemudian apabila surat-surat berharga yang digadaikan berupa surat-surat berharga “atas nama” (op naam) yang memungkinkan pembayaran uang kepada orang yang namanya disebut dalam surat itu, maka cara mengadakan gadai menurut pasal 1153 BW yang menentukan adanya syarat mutlak, bahwa hal gadai menggadaikan ini harus diberitahukan kepada orang yang berwajib membayar uang. Dan orang yang wajib membayar ini dapat menuntut supaya ada bukti tertulis dari pemberitahuan dan izin pemberi gadai.

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa salah satu prinsip yang terpenting dari hak gadai menurut BW ialah bahwa penguasaan pemegang gadai atas benda yang dijaminakan bukan untuk menikmati, memakai dan memungut hasil, melainkan hanya untuk menjadi jaminan pembayaran hutang pemberi gadai kepada pemegang gadai. Jika dikemudian hari debitor pemberi gadai lalai memenuhi kewajibannya, maka barang obyek gadai akan dilelang untuk pembayaran utangnya.

Dengan diserahkannya barang yang menjadi obyek kepada Perum Pegadaian sebagai pemegang gadai, maka kewajiban Perum Pegadaian adalah menyimpan barang itu dengan sebaik-baiknya agar

⁶³ Riduan Syahrani, *Op.Cit.* h. 156.

tidak rusak, hilang, atau berkurang nilainya. Apabila obyek gadai hilang atau merosot nilainya, akibat kelalaian Perum Pegadaian, maka pihak Perum Pegadaian akan bertanggung jawab. Hal ini diatur dalam Pasal 1157 ayat (1) dan (2) yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

Ayat (1) :

Si berpiutang adalah bertanggung jawab untuk hilangnya atau kemerosotan barangnya sekadar itu telah terjadi karena kelalaiannya.

Ayat (2) :

Sebaliknya si berutang diwajibkan mengganti kepada si berpiutang segala biaya yang berguna dan perlu, yang telah dikeluarkan oleh pihak yang tersebut belakangan ini guna keselamatan barang gadainya.

Terkait dengan status barang yang menjadi obyek gadai, menurut pemahaman penulis adalah termasuk kategori barang titipan yang ditiptkan oleh pemberi gadai kepada Perum Pegadaian sebagai pemegang/penerima gadai yang tunduk pada pasal-pasal perjanjian penitipan barang yang diatur dalam BW. Penitipan barang adalah suatu perjanjian. Pihak yang satu menerima barang untuk dipelihara/disimpan dari pihak yang menitipkan, dan yang menerima titipan berjanji akan mengembalikan barang tersebut kemudian dalam keadaan wujud semula. Hal ini diatur dalam Pasal 1694 BW yang berbunyi sebagai berikut :

Penitipan adalah terjadi, apabila seorang menerima sesuatu barang dari seorang lain, dengan syarat bahwa ia akan menyimpannya dan mengembalikannya dalam wujud asalnya.

Ditinjau dari sifatnya, penitipan merupakan “kontrak riil”.

Dengan consensus saja persetujuan penitipan belum mengikat. Persetujuan baru mulai mengikat para pihak, setelah adanya penyerahan dan penerimaan barang yang dititipkan. Jadi lahirnya penitipan harus dengan tindakan hukum. Yakni adanya tindakan penyerahan dan penerimaan dari pihak yang menitipkan kepada penerima titipan. Kalau begitu adanya kehendak dan persetujuan; belum dipandang sebagai persetujuan penitipan, selama barang yang menjadi obyek titipan belum diserahkan dan diterima oleh pihak yang menerima titipan. Penyerahan dan penerimaan titipan itulah tindakan hukum yang melahirkan persetujuan penitipan. Tindakan penyerahan dan penerimaan inilah yang menimbulkan konsekuensi adanya kewajiban pada kedua belah pihak, seperti diatur Pasal 1697 yang lengkapnya berbunyi sebagai berikut :

Perjanjian itu tidaklah telah terlaksana selainnya dengan penyerahan barangnya secara sungguh-sungguh atau secara dipersangkakan.

Perum Pegadaian sebagai pemegang gadai mempunyai kewajiban penting, yaitu menyimpan dengan sebaik-baiknya barang jaminan yang dititipkan kepadanya. Barang/benda obyek gadai itu harus dipelihara sebaik-baiknya dan kemudian wajib diserahkan

kembali kepada pemiliknya (pihak yang menitipkan). Pasal 1706 BW menyatakan bahwa si penerima titipan wajib memelihara barang titipan sebagaimana layaknya dia memelihara barangnya sendiri.⁶⁴ Kewajiban pemeliharaan barang titipan, terhitung sejak adanya penetapan kontrak dan penyerahan barang. Dalam melakukan pemeliharaan dia “tak boleh berlaku passip”. Pemeliharaan bukan pekerjaan sambil lalu saja, tetapi harus dilakukan dengan pemeliharaan yang “memberi kepastian” atas keselamatan barang, sesuai dengan isi dan sifat persetujuan yang dibarengi dengan sikap itikad baik.

2. Hilangnya Obyek Gadai Dari Kekuasaan Perum Pegadaian.

Seperti telah diuraikan di atas, bahwa perjanjian kredit dengan jaminan gadai terjadi pada saat pihak pemberi gadai atau pihak debitur menyerahkan barang-barang bergerak yang dijadikan jaminan kepada pihak penerima gadai (kreditur) yaitu Perum Pegadaian, yang kemudian dilanjutkan dengan penandatanganan surat bukti peminjaman kredit. Setelah adanya penandatanganan, penerimaan uang pinjaman, dan penyerahan barang jaminan, maka perjanjian gadai tersebut dapat dikatakan sah menurut hukum.

⁶⁴ Wirjono Prodjodikoro, *Op.Cit*, h. 124.

Dengan diserahkan barang jaminan gadai dari pemakai gadai kepada penerima gadai, maka selanjutnya barang-barang tersebut menjadi tanggung jawab atau berada dibawah penguasaan dan pengawasan pihak penerima gadai (kreditur) sampai dengan waktu yang telah ditentukan didalam perjanjian gadai. Berkaitan dengan hal ini, pihak penerima gadai mempunyai kewajiban pokok dan kewajiban preparatoir sehubungan dengan barang jaminan gadai.⁶⁵

Kewajiban menyerahkan secara utuh barang jaminan gadai kepada pemberi gadai adalah merupakan kewajiban pokok dari penerima gadai. Sedangkan kewajiban preparation adalah kewajiban merawat barang jaminan gadai sebaik-baiknya menjelang adanya penyerahan kembali kepada pemiliknya (pemberi gadai). Dengan perawatan yang baik, diharapkan barang jaminan gadai tersebut tetap utuh dan tidak rusak maupun hilang. Di dalam hal kewajiban merawat barang jaminan gadai ini, pihak penerima gadai hendaknya menjadi sebagai seorang bapak rumah tangga yang baik (*als goed huis vader*).

Namun meskipun demikian, terhadap barang jaminan gadai sebagai obyek gadai tidak tertutup dari kemungkinan rusak, hilang, atau menyusut nilainya selama dalam kekuasaan pemegang gadai.

⁶⁵ Mariam Darus Badruzaman. *KUH Perdata Buku III Hukum Perikatan Dengan Penjelasan*, Cetakan I Edisi Kedua. Alumni Bandung, 1996, (selanjutnya disingkat Mariam Darus Badruzaman II) h. 14.

Kemungkinan hilangnya obyek gadai hilang/rusak selama dalam penguasaan pihak pemegang gadai, maka pemegang gadai akan bertanggung jawab apabila ada unsur kelalaian dari pemegang gadai. Hal ini diatur dalam Pasal 1157 ayat (1) BW yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

Pihak pemegang gadai berkewajiban untuk mempertanggung jawabkan atas hilangnya atau mundurnya/kemerosotannya nilai/harga barang yang menjadi tanggungannya, jika disebabkan kelalaiannya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1157 ayat (1) BW di atas, bahwa pemegang gadai akan bertanggung jawab atas hilang atau merosotnya nilai barang gadai, jika hal itu karena kelalaian pemegang gadai. obyek gadai yang hilang karena diambil pencuri misalnya, hal itu tentu akan menjadi tanggung jawab penuh pemegang gadai karena yang bersangkutan dianggap telah lalai yaitu tidak menyimpan obyek gadai (barang jaminan gadai) secara baik. secara baik yang dimaksud dalam hal ini adalah mestinya pemegang gadai dapat menyimpan barang gadai secara aman, sehingga terhindar dari jangkauan pencuri atau pihak-pihak yang beritikad tidak baik.

Hilangnya barang jaminan gadai, hal itu merupakan kelalaian pihak pegadaian, maka yang bertanggung jawab adalah pihak Perum Pegadaian sebagai badan hukum. Begitu pula terhadap barang jaminan gadai yang rusak, maka yang bertanggung jawab adalah pihak Perum

Pegadaian sebagai penerima gadai. Pihak Perum Pegadaian berkewajiban untuk memberikan ganti rugi kepada pemberi gadai atau hilang/rusaknya barang jaminan gadai.

Apabila barang jaminan gadai selama penyimpanannya mengalami kerusakan ataupun hilang, maka pihak pemberi gadai berhak untuk menuntut ganti rugi atas rusaknya atau hilangnya barang jaminan gadai tersebut kepada pihak penerima gadai yaitu Perum Pegadaian. Sebelum menuntut ganti kerugian, maka pihak pemberi gadai terlebih dahulu melaporkan kepada Kepala Cabang Perum Pegadaian setempat dan menyatakan bahwa barang jaminan gadainya hilang. Kemudian pihak Perum Pegadaian akan melakukan pengecekan terhadap keberadaan barang jaminan tersebut. Setelah diperiksa ternyata memang benar barang jaminan itu hilang, maka Kepala Perum Pegadaian akan memberikan ganti kerugian terhadap barang jaminan gadai yang rusak ataupun hilang sesuai dengan besar kecilnya kerusakan atau kehilangan yang ada.

Dalam praktek Perum Pegadaian, jumlah ganti rugi yang diberikan oleh Perum Pegadaian terkait dengan rusak atau hilangnya obyek gadai di dalam perjanjian diatur sebagai berikut :

- a. Ganti rugi terhadap barang jaminan gadai yang rusak total akan dibayar penuh, yaitu mengganti sepenuhnya barang yang rusak total

dengan perhitungan yang ditetapkan oleh pihak pegadaian sebesar 125% dari harga taksiran barang jaminan gadai.

- b. Ganti rugi terhadap barang jaminan gadai yang terdiri dari beberapa potong barang, yang rusak sebagian atau sepotong, dengan perhitungan ganti rugi yang harus dibayar pihak Perum Pegadaian adalah mengganti sebagian dari barang yang rusak tersebut, misalnya saja seorang nasabah menggadaikan/menjaminkan dua potong kain sutera sebagai jaminan hutangnya. Penyimpanan barang tersebut dilakukan dengan jalan menggulung, dan ternyata selama dalam penyimpanan kain sutera tersebut satu potong dimakan rayap, maka pihak Perum Pegadaian akan menanggung kerusakan hanya pada barang yang rusak, yang tidak dapat dihargakan lagi, dengan perhitungan 125% dari harga taksiran barang jaminan.
- c. Ganti rugi terhadap barang jaminan gadai yang hilang, maka ganti rugi dilakukan dengan jalan mengganti atau membayar dengan uang. Ganti rugi berdasarkan harga taksiran barang. Jumlah uang yang harus dibayar oleh Perum Pegadaian, baik untuk golongan A, B, C, maupun D adalah sama, yaitu sebesar 125% dari harga taksiran, misalnya seseorang nasabah meminjam uang dengan barang jaminan yang mempunyai nilai taksiran sebesar Rp. 250.000, sedangkan pinjaman yang ia terima adalah Rp. 222.500, maka apabila nasabah menuntut ganti rugi atas hilangnya barang jaminannya Perum

Pegadaian aka memberikan ganti rugi sebesar 125%, yaitu Rp. 312.500, ganti rugi tersebut diberikan setelah nasabah melunasi hutang pinjaman dan sewa modal.

Dari paparan di atas, dapat kiranya diberikan suatu kesimpulan bahwa Perum Pegadaian sebagai pemegang gadai diwajibkan untuk menyimpan barang jaminan gadai pada tempat yang aman. Jikalau barang-barang itu, baik seluruh atau sebagiannya, atas dasar apapun, hilang, maka Perum Pegadaian diwajibkan untuk membayar ganti rugi kepada pemberi gadai seharga yang sama dengan harga taksiran seperti disebutkan di atas.

Sebagai dasar hukum kewajiban Perum Pegadaian untuk bertanggung jawab adalah ketentuan Pasal 1157 ayat (1) BW, dimana dikatakan, bahwa pada prinsipnya Perum Pegadaian bertanggung jawab atas keutuhan benda/barang gadai atas kehilangan dan kemerosotan nilainya. Disebutkannya dengan tegas taksasi harga barang gadai oleh para pihak adalah untuk mencegah sengketa yang berlarut-larut mengenai nilai dari benda jaminan, apabila dikemudian hari ada tuntutan ganti rugi dari pihak debitur (pemberi gadai).⁶⁶

⁶⁶ J. Satrio, *Op.Cit*, h. 138.

3. Tuntutan Keperdataan Oleh Debitur Pemberi Gadai Terhadap Perum Pegadaian.

Ketika obyek gadai hilang, sudah barang tentu menimbulkan masalah, apalagi pinjaman debitur (pemberi gadai) kepada Perum Pegadaian sudah dilunasi. Dengan telah dilunasinya hutang pemberi gadai kepada Perum Pegadaian, maka pemberi gadai berhak menerima kembali barang jaminan gadai miliknya. Tuntutan pengembalian barang jaminan gadai dapat dilakukan terhadap Perum Pegadaian, dan pihak Perum Pegadaian wajib untuk mengembalikan atau menyerahkan barang jaminan gadai sesuai pada keadaan semula.

Tuntutan keperdataan (pengembalian barang jaminan gadai) oleh debitur (pemberi gadai) terhadap Perum Pegadaian adalah merupakan tuntutan pemenuhan prestasi sebagaimana yang telah ditetapkan dalam perjanjian pemberian gadai. apabila dalam perjanjian pemberian gadai telah ditetapkan bahwa Perum Pegadaian wajib mengembalikan/menyerahkan barang jaminan apabila utangnya sudah dibayar lunas, maka kewajiban tersebut hendaknya dilaksanakan atau ditaati.⁶⁷

Apabila pihak Perum Pegadaian tidak melaksanakan atau tidak memenuhi prestasi itu, maka hal itu berarti yang bersangkutan telah

⁶⁷ Marhainis Abdulhay, *Op.Cit*, h. 24.

melakukan Wanprestasi.⁶⁸ Dismaping itu, tuntutan keperdataan (pengembalian/penyerahan barang jaminan gadai yang hilang) adalah merupakan tuntutan suatu hak kebendaan (*Zakelijk recht*) ialah suatu hak yang memberikan kekuasaan langsung atas suatu benda, yang dapat dipertahankan terhadap setiap orang. Mengenai hal ini r. Subekti memberikan pendapatnya sebagai berikut :

Ilmu hukum dan perundang-undangan, telah lama membagi segala hak-hak manusia atas “hak-hak kebendaan” dan “hak-hak perseorangan”. Suatu hak kebendaan, memberikan kekuasaan atas suatu benda, sedangkan suatu hak perseorangan (*persoonlijk recht*) memberikan suatu tuntutan atau penagihan terhadap seseorang. Suatu hak kebendaan dapat dipertahankan terhadap tiap orang yang melanggar hak itu, sedangkan suatu hak perseorangan hanyalah dapat dipertahankan terhadap sementara orang tertentu saja atau terhadap sesuatu pihak.⁶⁹

Pembagian hak-hak tersebut berasal dari Hukum Romawi. Orang Romawi telah lama membagi hak penuntutan dalam dua macam, yaitu “*actions in rem*” atau penututan perseorangan. Kemudian mereka melihat dibelakang pembagian hak penuntutan itu, suatu pembagian dari segala hak manusia. Pembagian ini hingga sekarang masih lazim dipakai.

Terhadap obyek gadai (barang jaminan gadai) yang hilang, kemudian diketahui ada pada pihak seseorang tertentu, maka dalam hal ini pihak pemberi gadai berdasarkan Pasal 1977 ayat (2) BW dapat

⁶⁸ Marhamis Abulhay, *Op.Cit*, h. 25

⁶⁹ Subekti R. I. *Op.Cit*, h. 63.

melakukan upaya hukum dengan menuntut pengembalian barang jaminan dimaksud dari pihak ketiga. Barang siapa yang kehilangan atau kecurian suatu barang, dalam jangka waktu 3 tahun terhitung sejak hilangnya atau dicurinya barang itu berhak meminta kembali barangnya dari setiap orang yang memegangnya dengan tanpa harus mengeluarkan biaya-biaya atau ganti rugi karenanya, kecuali jika si pemegang barang itu memperolehnya di pasar tahunan atau di tempat-tempat pelelangan umum.⁷⁰ Ketentuan Pasal 1977 ayat (2) dan Pasal 852 BW yang dimaksud selengkapnya masing-masing berbunyi sebagai berikut :

Pasal 1977 ayat (2) BW

Namun demikian, siapa yang kehilangan atau kecurian sesuatu bbarang, di dalam jangka waktu tiga tahun terhitung sejak tanggal hilangnya atau dicurinya barang itu, dapatlah ia menuntut kembali barangnya yang hilang atau dicuri itu sebagai miliknya dan siapa yang dalam tangannya ia ketemukan barnagnya, dengan tidak mengurangi hak si yang tersebut belakang ini untuk minta ganti rugi kepada orang dari siapa ia memperoleh barangnya.

Pasal 852 BW;

Barang siapa menuntut kembalinya sesuatu kebendaan yang telah dicuri atau dihilangkan, tak diwajibkan memberi penggantian kepada si yang memegangnya, untuk yang telah dibayarkannya guna membelinya, kecuali kebendaan itu dibelinya di pasar tahunan atau pasar lainnya, di lelang umum, atau dari memperdagangkan barang-barang sejenis itu.

⁷⁰ Djaja S. Meliala, *Masalah Etikad Baik Dalam KUH Perdata*, Cetakan I, Bina Cipta. Bandung, 1987. h. 9.

Hak untuk menuntut pengembalian barang jaminan gadai dari pihak ketiga tidak saja dapat dilakukan oleh pemberi gadai (pemilik barang), tetapi dapat juga dilakukan oleh Perum Pegadaian sebagai pemegang gadai. seperti diketahui bahwa gadai merupakan suatu hak kebendaan atas barang bergerak milik orang lain. ini merupakan ciri yang disimpulkan dari Pasal 1152 ayat (3) BW.

Undang-undang sendiri tidak secara tegas menyatakan demikian, tetapi dalam Pasal 1152 ayat (3) BW ditegaskan, bahwa kalau barang gadai hilang atau dicuri dari pemegang gadai, maka ia berhak menuntutnya kembali dari pihak ketiga. Yang demikian itu berarti, bahwa pemegang gadai mempunyai "droit de suite", hak gadai mengikuti bendanya ditangan siapapun benda gadai berada. Hak menuntut kembali si pemegang gadai adalah serupa atau mirip dengan hak revindicatie dari seorang pemilik.⁷¹

⁷¹ J. Satrio. *Loc. Cit.*

BAB IV

P E N U T U P

1. Kesimpulan

Dari uraian dan pembahasan sebagaimana disampaikan di atas, maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

- 1.1. Pada dasarnya prinsip-prinsip hukum lembaga gadai diterapkan pada Perum Pegadaian. Penerapan prinsip lembaga gadai pada Perum Pegadaian bisa dilihat secara saksama dalam “surat bukti kredit” yang merupakan perjanjian antara Perum Pegadaian sebagai kreditur dengan pemberi gadai sebagai debitor. Surat bukti kredit dengan persyaratan yang ada, seperti ketentuan tentang pengembalian kredit, penentuan suku bunga, eksekusi barang jaminan, dan lain-lainnya ditentukan secara sepihak oleh Perum Pegadaian.
- 1.2. Upaya hukum yang dapat dilakukan oleh debitor pemberi gadai atas hilangnya obyek gadai (barang jaminan gadai) adalah dengan jalan menuntut pengembalian barang jaminan gadai atau meminta ganti rugi yang setara nilainya kepada Perum Pegadaian sebagai pihak yang harus bertanggung gugat atas hilangnya barang jaminan gadai dimaksud. Dismaping itu, pemberi gadai juga dapat menuntut pengembalian barang jaminan gadai yang berada pada

seseorang dengan tanpa harus mengeluarkan biaya-biaya atau ganti rugi karenanya.

2. Saran-Saran

2.1. Surat Bukti kredit dengan syarat-syaratnya yang ada yang merupakan akta perjanjian antara Perum Pegadaian dengan pemberi gadai yang dirumuskan secara spihak oleh Perum Pegadaian, sedapat mungkin persyaratan-persyaratannya tidak merupakan harga mati, dalam arti masih terbuka peluang untuk dinegosiasikan, sehingga penerapan prinsip hukum gadai dalam praktek pegadaian dapat memberikan kontribusi yang saling menguntungkan antara Perum Pegadaian dengan pemberi gadai.

2.2. Guna menghindari kemungkinan adanya kerugian dan tindakan saling menuntut antara Perum Pegadaian sebagai pemegang gadai dengan pemberi gadai terkait dengan hilangnya obyek gadai (barang jaminan gadai), maka sebaiknya barang jaminan gadai dapat ditempatkan atau disimpan pada tempat yang dijamin keamanannya, dan bila perlu diasuransikan pada suatu perusahaan asuransi sehingga resiko kerugian dapat dialihkan kepada perusahaan asuransi dalam kedudukannya sebagai penanggung.

DAFTAR BACAAN

I. Buku

- Sunggono Bambang, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.
- Siamat Dahlan, *Manajemen Lembaga Keuangan*, Intermedia, Jakarta, 1995.
- Djaja S. Meliala, *Masalah Itikad Baik Dalam KUH Perdata*, Cetakan I, Bina Cipta, Bandung, 1987.
- Ibrahim R., *Prospek BUMN dan Kepentingan Umum*, Cetakan I, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997.
- Rai Widjaja IGA., *Hukum Perusahaan*, Cetakan I, Megapoin. Jakarta, 2000.
- Satrio. J, *Hukum Jaminan Hak Jaminan Kebendaan*, Cetakan IV, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.
- Kansil, CST, *Pengantar Perusahaan Negara Indonesia*, Cetakan I, Pradnya Paramitha Jakarta, 1976.
- Kartono, *Hak-Hak Jaminan Kredit*, Pradnya Paramitha Jakarta, 1977.
- Badrulzaman Mariam Darus, *Aneka Hukum Bisnis*, Cetakan I, Alumni Bandung, 1984
- , *KUH Perdata Buku III Hukum Perikatan Dengan Penjelasan*, Cetakan I Edisi Kedua, Alumni Bandung, 1996
- , *Beberapa Hal Tentang Creditverband, Gadai dan Fiducea*, Alumni Bandung, 1977.
- Marwah M. Diah, *Restrukturisasi BUMN di Indonesia, Privatisasi atau Korporatisasi*, Literata Jendela Dunai Ilmu, Jakarta, 2003
- Djumhana Muhammad, *Hukum Perbankan Indonesia*, Cetakan II, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.

- Munir Fuady, *Hukum Perkreditan Konteporer*, Cetakan I, Citra Aditya Bakti Bandung, 1996.
- , *Jaminan Fiducea*, Cetakan II, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.
- Rachmat Firdaus dan Maya Ariyanti, *Manajemen Perkreditan Bank Umum; Teori, Masalah, Kebijakan dan Aplikasinya Lengkap dengan Analisis Kredit*, Alfabeta, Bandung, 2003.
- Marhainis Abdul Hay, *Hukum Perdata Materiil Jilid II*, Pradnya Paramitha, Jakarta, 1983.
- Retnowulan Sutantio, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, Cetakan I, IKAHI, Jakarta, 1995.
- Rachmadi Usman, *Aspek-aspek Hukum Perbankan Indonesia*, Cetakan I, PT. Media Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Riduan Syahrani, *Seluk Beluk dan Azas-azas Hukum Perdata*, Alumni Bandung, 1985.
- Suryodiningrat R.M., *Azas-azas Hukum Perikatan*, Tarsito, Bandung, 1982.
- Subekti R, *Jaminan-jaminan Untuk Pemberian Kredit (Termasuk Hak Tanggungan) Menurut Hukum Indonesia*, Cetakan VI, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- , *Hukum Perjanjian*, Cetakan VI, PT. Internusa, Jakarta, 1979.
- Soeroyo Wignyodipuro, *Pengantar Ilmu Hukum dan Asas-Asas Hukum Adat*, Cetakan VIII, Gramedia, Jakarta, 1985.
- Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Jaminan di Indonesia, Pokok-Pokok Hukum Jaminan dan Jaminan Perorangan*, Cetakan II, Liberty Offset, Yogyakarta, 2001
- Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Benda*, Cetakan IV, Liberty, Yogyakarta, 1981.
- Sentosa Sembiring, *Pranata Hukum Gadai dan Penerapannya Dalam Praktek Pegadaian*, Prujustitia, Tahun IX Nomor 02, April 1991.

- Sumantoro, *Aspek-Aspek Hukum Badan Usaha Milik Negara*, BPHN Deartemen Kehakiman, Jakarta, 1987.
- Subagyo, et.al, *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*, Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi, Yayasan Pahlawan Negara, Yogyakarta, 2002.
- Sutarno, *Aspek-aspek Hukum Perkreditan Pada Bank*, CV. Alfabeta, Bandung, 2003.
- Subekti, R. *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Cetakan XVIII, Pradnya Paramitha, Jakarta, 1993.
- Mulya Lubis T., *Hukum dan Ekonomi*, Pustaka Sinart Harapan, Jakarta, 1992.
- Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Perdata Tentang Persetujuan-Persetujuan Tertentu*, Sumur Bandung, 1985.
- , *Hukum Perdata Tentang Persetujuan-Persetujuan Tertentu*, Cetakan VI, Sumur Bandung, 1972.
- Yollmar, *Hukum Benda (Menurut KUH Perdata)*, Cetakan II, Tarsito, Bandung, 1990.
- Yahya Harahap, *Segi-segi Hukum Perjanjian*, Alumbi Bandung, 1982.

II. Jurnal/Majalah

- Agnes M. Toar, *Tanggungjawab Produk Sejarah dan Perkembangannya, Kerjasama Hukum Indonesia Belanda, Proyek Hukum Perdata*, Denpasar, Bali, 1990.
- Fuad Bawazer, *Pembinaan dan Pengembangan Produktivitas Sumber Daya Manusia Pada Badan Usaha Milik Negara*, *Majalah Manajemen dan Usahawan Indonesia*, No. 7. Tahun XXXi Juli 1992.
- Gaspar Ganggas, *Tanggungjawab Dalam Era Industrialisasi dan Pengaturannya di Indonesia*, *Majalah Hukum SCIENCE* No. 19 Juni 1993.

Sarfullah HE., *Tanggungjawab Produsen (product Liabilit) Dalam Era Perdagangan Bebas*, Makalah Disampaikan pada Seminar Tentang Perspektif Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Sistem Hukum Nasional Dalam Menghadapi Era Perdagangan Bebas, F.H. UNISBA, Bandung, 8 Mei 1998.

Nasyith Majidi, *Sistem Evaluasi Kinerja BUMN Perbandingan Indonesia dan Malaysia*, Prisma No. 2 Tahun XXI, 1992.

Philipus M. Hadjon, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatik)*, Yuridika Majalah Hukum UNAIR No. 6 Tahun IX Nopember-Desember.

Sentosa Sembiring, *Pranata Hukum Gadai dan Penerapannya Dalam Praktek Pegadaian*, Projustitia Tahun IX No. 02, April 1991.

III. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN (Badan Usaha Milik Negara).

Peraturan Pemerintah Nomer 103 Tahun 2000 Tentang PERUM (Perusahaan Umum) Pegadaian.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 Tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijke Wetbook).