

**PENGAWASAN OTORITAS JASA KEUANGAN TERHADAP
PELAKU USAHA PEGADAIAN ILLEGAL**
(Studi Pada Otoritas Jasa Keuangan Kantor Regional 5 Sumatera Bagian Utara)

TESIS

OLEH

BUDIARTO SEMBIRING
NPM. 191803047



**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2021**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 16/12/21

Access From (repository.uma.ac.id)16/12/21

**PENGAWASAN OTORITAS JASA KEUANGAN TERHADAP
PELAKU USAHA PEGADAIAN ILLEGAL**
(Studi Pada Otoritas Jasa Keuangan Kantor Regional 5 Sumatera Bagian Utara)

TESIS

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada
Pascasarjana Universitas Medan Area



OLEH

BUDIARTO SEMBIRING
NPM. 191803047

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2021**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 16/12/21

Access From (repository.uma.ac.id)16/12/21

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
MAGISTER ILMU HUKUM**

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul : Pengawasan Otoritas Jasa Keuangan Terhadap Pelaku Usaha
Pegadaian Illegal (Studi Pada Otoritas Jasa Keuangan Kantor
Regional 5 Sumatera Bagian Utara)

Nama : Budiarto Sembiring

N P M : 191803047

Menyetujui

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. Isnaini., SH., M.Hum

Dr. Jelly Leviza., SH., M.Hum

**Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum**

Direktur

Dr. M. Citra Ramadhan., SH., MH

Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 16/12/21

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)16/12/21

Telah diuji pada Tanggal 18 Agustus 2021

N a m a : Budiarto Sembiring

N P M : 191803047



Panitia Penguji Tesis :

Ketua : Prof. Dr. Suhaidi., SH., MH
Sekretaris : Dr. M. Citra Ramadhan., SH., MH
Pembimbing I : Dr. Isnaini., SH., M.Hum
Pembimbing II : Dr. Jelly Leviza., SH., M.Hum
Penguji Tamu : Dr. Iman Jauhari., SH., M.Hum

LEMBAR PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini :

N a m a : Budiarto Sembiring

N P M : 191803047

Judul : Pengawasan Otoritas Jasa Keuangan Terhadap Pelaku Usaha Pegadaian Illegal (Studi Pada Otoritas Jasa Keuangan Kantor Regional 5 Sumatera Bagian Utara)

Dengan ini menyatakan hal-hal berikut :

1. Bahwa tesis yang saya tulis ini bukan merupakan jiplakan dari tesis karya ilmiah orang lain.
2. Apabila terbukti dikemudian hari ternyata tesis ini adalah jiplakan, maka segala akibat hukum yang timbul akan menjadi tanggungjawab saya sepenuhnya.

Dengan pernyataan ini saya perbuat dengan sebenarnya secara sehat tanpa ada paksaan dari pihak manapun.

Medan, 18 Agustus 2021

Yang menyatakan,



Budiarto Sembiring
NPM. 191803047

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR/SKRIPSI/TESIS UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Medan Area, saya yang bertanda tangan di

bawah ini:

Nama : Budiarto Sembiring
NPM : 191803047
Program Studi : MAGISTER ILMU HUKUM
Fakultas : PASCASARJANA
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Medan Area Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right) atas karya ilmiah saya yang berjudul Pengawasan Otoritas Jasa Keuangan Terhadap Pelaku Usaha Pegadaian Illegal (Studi Pada Otoritas Jasa Keuangan Kantor Regional 5 Sumatera Bagian Utara) , beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Medan Area berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir/skripsi/tesis saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Medan
Pada tanggal : Nopember 2021
Yang menyatakan



(Budiarto Sembiring)

ABSTRAK

Pengawasan Otoritas Jasa Keuangan Terhadap Pelaku Usaha Pegadaian Illegal (Studi Pada Otoritas Jasa Keuangan Kantor Regional 5 Sumatera Bagian Utara)

Nama : Budiarto Sembiring
NPM 191803047
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Pembimbing I : Dr. Isnaini, S.H., M.Hum
Pembimbing II : Dr. Jelly Leviza, SH, M.Hum

OJK bertugas menetapkan peraturan mengenai tata cara pengenaan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan, tetapi OJK justru cenderung melakukan pembiaran tanpa adanya upaya yang tegas untuk melakukan penertiban terhadap usaha gadai illegal. Berdasarkan hal tersebut rumusan masalah dalam penelitian ini: 1) Bagaimana aturan hukum tentang pegadaian? 2) Bagaimana pengawasan OJK terhadap pelaku usaha pegadaian illegal pada OJK Kantor Regional 5 Sumatera Bagian Utara? 3) Bagaimana kendala yang dihadapi dalam pengawasan terhadap pelaku usaha pegadaian illegal pada OJK Kantor Regional 5 Sumatera Bagian Utara?. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif, sedangkan teknik analisis data menggunakan deskriptif kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian ini menunjukkan bahwa aturan hukum tentang pegadaian diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Koperasi, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 31/POJK.05/2016 Tentang Usaha Pegadaian OJK. Sebagai pihak yang berwenang melakukan pengawasan terhadap transaksi jasa keuangan di Indonesia telah mengeluarkan peraturan No. 31/POJK.05/2016 tentang Usaha Pegadaian. Peraturan tersebut mengharuskan perusahaan pegadaian swasta memiliki izin usaha, serta mengatur penyelenggaraan usaha gadai swasta, dengan tujuan untuk menjamin perlindungan hukum bagi nasabah yang memanfaatkan jasa gadai swasta. Pengawasan OJK terhadap pelaku usaha illegal pada OJK Region 5 Sumatera Bagian Utara belum dilakukan secara ketat, bahkan terkesan OJK melakukan pembiaran. Pengawasan yang dilakukan masih sebatas pada sosialisasi untuk menghimbau pelaku usaha agar melakukan pengurusan izin usaha, serta menghimbau kepada masyarakat umum agar tidak menggunakan jasa usaha pegadaian illegal. OJK tidak dapat memberikan sanksi kepada pelaku usaha gadai illegal, karena belum ada aturan hukum yang mengatur sanksi yang dapat diberikan kepada para pelaku usaha illegal. Adapun kendala yang dihadapi dalam pengawasan OJK terhadap pelaku usaha illegal adalah: belum ada aturan hukum mengenai sanksi yang dapat diberikan kepada para pelaku usaha pegadaian illegal, banyak pelaku usaha gadai tidak dapat memenuhi syarat pemodal yang ditetapkan oleh OJK, kerjasama OJK dengan SWI masih lemah karena adanya anggapan bahwa masalah pelaku usaha gadai illegal belum terlalu mendesak untuk diurus sehingga terkesan diabaikan, rendahnya keperdulian masyarakat sehingga tetap menggunakan jasa usaha pegadaian illegal, serta sosialisasi yang kurang concern tentang perizinan usaha pegadaian. Disarankan pemerintah perlu membuat sanksi bagi pelaku usaha illegal, khususnya sanksi pidana agar dapat digunakan oleh OJK untuk menjerat para pelaku usaha illegal. OJK perlu merevisi peraturan tentang Usaha Pegadaian dengan menghilangkan aturan batas pemodal dalam pengurusan izin usaha pegadaian. OJK perlu lebih serius melakukan penertiban terhadap pelaku usaha gadai illegal, dengan menghilangkan anggapan bahwa usaha gadai illegal belum mendesak untuk diurus, karena bagaimana pun usaha gadai yang tidak memenuhi syarat sangat berpotensi merugikan masyarakat umum. OJK perlu melakukan sosialisasi yang lebih gencar mengenai peraturan hukum perizinan usaha pegadaian, sehingga dapat diketahui oleh semua masyarakat dan pelaku usaha gadai.

Kata Kunci: Pengawasan OJK, Pelaku Usaha, Pegadaian Illegal

ABSTRACT

Supervision of Financial Services Authority Against Illegal Pawnshop Business Actors (Study on Financial Services Authority Office 5 North Sumatera)

Name : **Budiarto Sembiring**
NPM : **191803047**
Study Program : **Master of Law Science**
Advisor I : **Dr. Isnaini, S.H., M.Hum**
Advisor II : **Dr. Jelly Leviza, SH, M.Hum**

OJK is tasked with establishing regulations regarding the procedures for imposing sanctions in accordance with the provisions of the laws and regulations in the financial services sector, but OJK tends to ignore it without any firm efforts to control illegal pawnshop businesses. Based on this, the formulation of the problem in this study: 1) What are the legal rules regarding pawnshops? 2) How is OJK's supervision of illegal pawnshop business actors at OJK Regional Office 5 North Sumatra? 3) What are the obstacles faced in supervising illegal pawnshop business actors at the OJK Regional Office 5 North Sumatra?. The research method used is descriptive method, while the data analysis technique uses descriptive qualitative. Based on the results of this study, it shows that the legal rules regarding pawnshops are regulated in Law Number 40 of 2007 concerning Limited Liability Companies, Law Number 17 of 2012 concerning Cooperatives, Financial Services Authority Regulation Number 31/POJK.05/2016 concerning OJK's Pawnshop Business. As the party authorized to supervise financial service transactions in Indonesia, it has issued regulation no. 31/POJK.05/2016 concerning Pawnshops. The regulation requires private pawnshop companies to have business licenses, and regulates the operation of private pawnshops, with the aim of ensuring legal protection for customers who use private pawn services. OJK's supervision of illegal business actors in OJK Region 5 North Sumatra has not been carried out strictly, it even seems that the OJK has neglected it. Supervision what is being done is still limited to socialization to urge business actors to manage business permits, as well as urge the general public not to use illegal pawnshop business services. The OJK cannot impose sanctions on illegal pawn business actors, because there are no legal rules that regulate sanctions that can be given to illegal business actors. The obstacles faced in OJK's supervision of illegal business actors are: there is no legal regulation regarding sanctions that can be given to illegal pawnshop business actors, many pawn business actors cannot meet the capital requirements set by OJK, OJK's cooperation with SWI is still weak because there is an assumption that the problem of illegal pawn business actors is not too urgent to be taken care of so that it seems to be ignored, the public's lack of concern so that they continue to use illegal pawnshop business services, as well as less intensive socialization about pawn business licensing. It is recommended that the government needs to make sanctions for illegal business actors, especially criminal sanctions so that the OJK can use them to ensnare illegal business actors. OJK needs to revise the regulations on Pawnshops by eliminating the capital limit rule in the management of pawnshop business permits. OJK needs to be more serious in controlling illegal pawnshop business actors, by eliminating the notion that illegal pawnshop businesses are not urgent to be taken care of, because after all pawnshop businesses that do not meet the requirements have the potential to harm the general public. OJK needs to carry out more intensive socialization regarding the legal regulations for licensing the pawnshop business, so that it can be known by all people and pawnshop business actors.

Keywords: *OJK Supervision, Business Actors, Illegal Pawnshops*

KATA PENGANTAR

Penulis mengucapkan puji dan syukur penulis mengucapkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas rahmat dan berkat kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul “**Pengawasan Otoritas Jasa Keuangan terhadap Pelaku Usaha Pegadaian Illegal** (Studi pada Otoritas Jasa Keuangan Kantor Regional 5 Sumatera Bagian Utara)”.

Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Universitas Medan Area.

Dalam proses pengerjaan Tesis ini, peneliti telah mendapat bimbingan dari berbagai pihak, baik berupa materil, motivasi, spiritual, informasi maupun dari segi administrasi. Oleh karena itu sudah selayaknya penulis mengucapkan terimakasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng., M.Sc, selaku Rektor Universitas Medan Area.
2. Ibu Prof. Dr. Ir. Retna Astuti K. MS, selaku Direktur Pasca Sarjana Universitas Medan Area.
3. Bapak Dr. Muhammad Citra Ramadhan, SH, MH selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Medan Area.
4. Bapak Dr. Isnaini, SH, M.Hum, selaku Pembimbing I yang telah banyak memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

5. Bapak Dr. Jelly Leviza, SH, M.Hum selaku Pembimbing II yang telah banyak memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
6. Kedua orangtuaku Almarhum (Ayahanda dan Ibunda), yang selalu memberikan doa dan motivasi semasa hidupnya sehingga penulis dapat menyelesaikan studi di Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Medan Area.
7. Keluargaku tersayang Istriku Marta Manurung dan Anak-anakku Chelsy Sembiring, Yosefin Sembiring dan Dimas Raka Sembiring atas doa dan dukungannya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan tesis ini.
8. Seluruh teman-teman di Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Medan Area.

Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini masih banyak kekurangannya, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis mengharapkan saran dan kritik yang bersifat konstruktif dari para pembaca demi penyempurnaannya. Semoga Tesis ini dapat bermanfaat, baik bagi perkembangan ilmu pengetahuan maupun bagi pemerintah.

Medan, Agustus 2021
Penulis



Budiarto Sembiring

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN PERSETUJUAN

ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v

BAB I PENDAHULUAN..... 1

1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Perumusan Masalah	8
1.3. Tujuan Penelitian	9
1.4. Manfaat Penelitian	9
1.5. Keaslian Penelitian.....	10
1.6. Kerangka Teori dan Konsep	12
a. Kerangka Teori.....	12
b. Kerangka Konsepsional	24
1.7. Metode Penelitian	26
a. Tipe dan Jenis Penelitian.....	26
b. Data dan Sumber Data	27
c. Metode Pendekatan	28
d. Teknik Pengumpulan Data.....	28
e. Analisis Data	29

BAB II ATURAN HUKUM TENTANG PEGADAIAN31

2.1. Pengertian dan Dasar Hukum Gadai	31
2.2. Prosedur Penerima Barang Jaminan Gadai Di Pegadaian	41
2.3. Penyebab Hapusnya Gadai	52
2.4. Aturan Hukum Pendirian Usaha Pegadaian	56

BAB III PENGAWASAN OJK TERHADAP PELAKU USAHA PEGADAIAN ILLEGAL PADA OTORITAS JASA KEUANGAN KANTOR REGIONAL 5 SUMATERA BAGIAN UTARA	65
3.1. Gambaran Umum OJK Kantor Regional 5 Sumatera Bagian Utara.....	65
3.2. Pengawasan OJK terhadap Pelaku Usaha Pegadaian Illegal Pada Otoritas Jasa Keuangan Regional 5 Sumatera Bagian Utara.....	74
BAB IV KENDALA YANG DIHADAPI DALAM PENGAWASAN OJK TERHADAP PELAKU USAHA PEGADAIAN ILLEGAL PADA OTORITAS JASA KEUANGAN KANTOR REGIONAL 5 SUMATERA BAGIAN UTARA	89
4.1. Belum Ada Sanksi Bagi Pelaku Usaha Pegadaian Illegal.....	89
4.2. Kendala Permodalan	92
4.3. Kerjasama OJK dengan SWI Masih Lemah	93
4.4. Rendahnya Keperdulian Masyarakat	95
4.5. Sosialisasi Kurang Gencar	96
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	99
5.1. Kesimpulan	99
5.2. Saran	100
DAFTAR PUSTAKA.....	102

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Seiring dengan perkembangan zaman, kebutuhan masyarakat terhadap barang dan jasa semakin meningkat. Peningkatan kebutuhan barang dan jasa terjadi baik pada sektor usaha maupun pada sektor rumah tangga. Sektor rumah tangga membutuhkan barang dan jasa untuk keperluan keluarga sehari-hari, sedangkan sektor usaha membutuhkan barang dan jasa untuk digunakan dalam proses operasional usaha. Kebutuhan barang dan jasa tersebut pada masa yang akan datang diperkirakan akan terus meningkat sejalan dengan pertumbuhan ekonomi dan pertumbuhan penduduk. Sebab semakin tinggi pertumbuhan ekonomi maka aktivitas operasional usaha juga akan semakin tinggi sehingga barang dan jasa yang dibutuhkan meningkat. Demikian juga semakin tinggi jumlah penduduk maka kebutuhan barang dan jasa pada rumah tangga juga akan semakin tinggi.

Peningkatan kebutuhan atas barang dan jasa tidak selalu sejalan dengan pertumbuhan pendapatan masyarakat, sehingga selalu terjadi ketimpangan antara kemampuan finansial dengan kebutuhan finansial untuk memenuhi berbagai kebutuhan. Akibatnya, baik pelaku usaha maupun rumah tangga tidak selalu mampu memenuhi kebutuhannya dengan membeli secara tunai, padahal sering terjadi bahwa barang dan jasa tersebut sangat mendesak untuk digunakan karena membawa manfaat ekonomi berupa efisiensi dan efektifitas, serta dapat meningkatkan aktivitas ataupun mobilitas sehari-hari. Oleh karena itu masyarakat berupaya memenuhinya dengan menggunakan lembaga pembiayaan. Pemenuhan

kebutuhan barang dan jasa lembaga pembiayaan pun semakin populer, karena terdapat anggapan bahwa lembaga pembiayaan dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan atau memperluas usaha, bahkan terdapat banyak usaha masyarakat yang muncul hanya dengan memanfaatkan fasilitas pembiayaan dengan modal sendiri yang relatif kecil.

Kondisi tersebut tentunya menjadi peluang yang sangat menjanjikan bagi para pelaku usaha jasa keuangan untuk dapat menarik keuntungan dengan membuka peluang bisnis di bidang pembiayaan dan fasilitas jasa keuangan. Dengan adanya usaha pembiayaan konsumen maka masyarakat tidak perlu menyediakan dana yang terlalu besar untuk mewujudkan keinginannya dalam membeli barang atau jasa yang dibutuhkan, bahkan dapat sepenuhnya menggunakan dana pembiayaan dari jasa keuangan.

Tetapi tidak mungkin lembaga pembiayaan bersedia memberikan pinjaman dalam bentuk dana tanpa adanya jaminan yang memadai dari debitur, sehingga pada dasarnya tidak ada pinjaman tanpa adanya jaminan. Debitur dipersyaratkan untuk memberikan jaminan kebendaan yang memadai sesuai dengan jumlah pinjaman yang diberikan oleh lembaga pembiayaan. Hal ini disebabkan setiap pemberian pinjaman akan selalu mengandung risiko karena terdapat kemungkinan suatu saat debitur tidak mampu memenuhi kewajibannya untuk membayar atau mengembalikan pinjaman sebagaimana diperjanjikan. Jika suatu saat debitur benar-benar tidak mampu membayar pinjamannya secara lunas, maka objek jaminan harus bisa dijadikan alternatif sarana pelunasan utang dengan cara menjualnya secara lelang untuk menutupi pinjaman debitur.

Pada saat ini telah tersedia berbagai jenis perusahaan pembiayaan yang berupaya memanfaatkan peluang bisnis dengan menyediakan jasa keuangan bagi masyarakat yang membutuhkan. Salah satu lembaga pembiayaan yang sangat dikenal masyarakat adalah pegadaian. Pegadaian adalah suatu badan yang melaksanakan kegiatan keuangan dalam hal gadai. Pegadaian merupakan kegiatan menjaminkan barang-barang berharga kepada pihak tertentu, guna mendapatkan sejumlah uang senilai barang yang dijaminkan yang akan ditebus sesuai dengan kesepakatan antara nasabah dengan lembaga gadai. Manfaat utama yang diperoleh nasabah yang meminjam dari pegadaian adalah ketersediaan dana dengan prosedur yang relatif lebih sederhana dan dalam waktu yang lebih cepat terutama apabila dibandingkan dengan kredit perbankan. Hal ini menyebabkan pegadaian sangat diminati oleh masyarakat khususnya dalam pembiayaan jangka pendek, yaitu pembiayaan beberapa minggu hingga jangka waktu satu sampai tiga bulan.

Tingginya minat masyarakat terhadap pegadaian menyebabkan usaha pegadaian atau rumah gadai semakin banyak bermunculan di berbagai kota dan daerah, termasuk juga di Kota Medan dan di wilayah lain di Provinsi Sumatera Utara. Bisnis pegadaian tidak lagi didominasi oleh Perum Pegadaian, tetapi juga telah diramaikan oleh banyak perusahaan pegadaian swasta. Berbagai jenis barang dapat digadaikan, seperti HP, laptop, emas, kamera, sepeda motor, mobil serta semua barang-barang yang dianggap memiliki nilai ekonomis jangka panjang, sehingga dapat dilelang jika terjadi wanprestasi pembayaran utang oleh debitur.

Sebenarnya dengan adanya pegadaian swasta saat ini masyarakat lebih terbantu dalam usaha memenuhi kebutuhannya terhadap dana dengan cara yang relative singkat dan sederhana. Tetapi menjamurnya usaha gadai swasta juga dapat membawa dampak negatif terhadap nasabah. Terdapat risiko yang cukup potensial bagi nasabah terutama jika usaha gadai tidak mendapat izin dari Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sehingga dianggap illegal.

Usaha gadai illegal tanpa izin usaha dari OJK berpotensi menyebabkan usaha gadai melakukan pelanggaran terhadap hak-hak nasabah, karena dalam hal ini kepentingan nasabah tidak mendapat perlindungan yang memadai, jika ternyata suatu saat terjadi masalah hukum atas barang yang digadaikan. OJK telah mengidentifikasi sekitar 460 perusahaan gadai yang beroperasi secara illegal di Indonesia. Omzet mereka mencapai Rp 600 miliar dengan jumlah nasabah sekitar 700 ribu orang. Pengelola bisnis ini kebanyakan berbentuk koperasi dan cukup banyak pula perseroan terbatas. Meski omzetnya hanya sekitar lima persen dari pangsa pasar pegadaian di Indonesia, kalau praktik ini dibiarkan berlarut-larut dan terjadi penyelewengan, jelas sejumlah besar masyarakat akan dirugikan.¹

Beberapa perlakuan perusahaan gadai swasta yang mungkin dapat merugikan nasabah adalah: Menggunakan atau memanfaatkan barang gadai selama barang gadai dalam penguasaan perusahaan gadai, atau tidak melakukan pemeliharaan dan penyimpanan yang memadai sehingga menyebabkan kerusakan terhadap barang gadai. Permasalahan lain yang juga sering terjadi adalah perusahaan gadai dapat berlaku sewenang-wenang dengan melakukan lelang

¹ <https://kolom.tempo.co/read/1091980/tindak-tegas-pegadaian-ilegal/full&view=ok#>, diakses pada tanggal 2 November 2020.

terhadap barang gadai tanpa sepengetahuan dari nasabah, padahal sesuai aturan hukum bahwa proses lelang terhadap barang gadai hanya dapat dilakukan oleh perusahaan gadai setelah terlebih dahulu memberitahukannya kepada nasabah yang dianggap wanprestasi. Jika nasabah menggadaikan barang pada pegadaian swasta illegal, maka nasabah tersebut tidak dapat memperoleh perlindungan hukum yang memadai jika hak-haknya dilanggar oleh perusahaan gadai. Disamping itu, perusahaan gadai illegal yang tidak memiliki izin dari OJK juga cenderung tidak sehat, baik secara finansial maupun secara prosedur sehingga sangat berpotensi menyebabkan kerugian bagi nasabah.

OJK (Otoritas Jasa Keuangan) merupakan lembaga pengawas industri jasa keuangan. Tugas-tugasnya terdapat dalam Pasal 8 huruf i Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan yaitu menetapkan peraturan mengenai tata cara pengenaan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan. Berdasarkan Pasal 9 huruf g dan huruf h Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan dapat memberikan dan mencabut izin usaha; izin orang perseorangan; efektifnya pernyataan pendaftaran; surat tanda terdaftar; persetujuan melakukan kegiatan usaha; pengesahan; penetapan atau persetujuan pembubaran; dan penetapan lain sebagaimana dimaksud dalam peraturan Perundang-Undang di sektor jasa keuangan.

Perlindungan hukum dapat diartikan sebagai pemberian jaminan dan kepastian bahwa seseorang akan mendapatkan apa yang menjadi hak dan kewajibannya atau perlindungan terhadap kepentingannya, sehingga yang bersangkutan merasa aman. Perlindungan hukum diberikan dengan tujuan untuk

mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum juga diberikan kepada setiap orang sebagai wadah penanggulangan untuk menimbulkan rasa aman dan meminimalisir sengketa yang menimbulkan kerugian baik dari pihak pelaku usaha maupun nasabah.² Nasabah mempunyai hak untuk mendapatkan informasi yang benar, jelas dan jujur atas legalitas tentang usaha pegadaian tersebut, dengan informasi yang utuh dari pelaku usaha pegadaian itulah nasabah dapat menentukan pilihannya dengan benar terhadap produk yang aman sebagai inti kegiatan usaha pegadaian yaitu penyaluran dana pinjaman, jasa penitipan barang berharga dan memberikan jasa taksir terhadap kualitas barang jaminan.

Oleh karena itu OJK telah membuat aturan hukum agar perusahaan gadai swasta yang semakin banyak menjamur di tengah masyarakat dilengkapi dengan legalitas izin usaha. OJK sebagai pihak yang berwenang melakukan pengawasan terhadap transaksi jasa keuangan di Indonesia telah mengeluarkan peraturan No. 31/POJK.05/2016 tentang Usaha Pegadaian. Peraturan tersebut mengharuskan perusahaan pegadaian swasta memiliki izin usaha, serta mengatur penyelenggaraan usaha gadai swasta, dengan tujuan untuk menjamin perlindungan hukum bagi nasabah yang memanfaatkan jasa gadai swasta.

Peraturan tersebut meninsyaratkan pelaku usaha swasta diwajibkan mendapatkan izin. Selain itu, bisnis ini juga dibatasi hanya untuk pelaku nonkorporasi. Hingga Mei 2018, OJK mencatat ada 24 perusahaan gadai yang telah terdaftar dan berizin. Perusahaan yang terdaftar terdiri dari KSP Mandiri Sejahtera Abadi di Semarang, KSU Dana Usaha di Semarang, PT.Mitra Kita di

² Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 2011, halaman 5.

Semarang, UD Ijab di Semarang, PT.Mas Agung Sejahtera di Jakarta, PT.Surya Pilar Kencana di Jakarta, PT.Svaraputra Penjuru Vijaya di Tangerang, PT.Pusat Gadai Indonesia di Jakarta, PT.Persada Arihta Mandiri di Medan, Solusi Gadai di Jakarta, CV.Soverino Eka Sakti di Semarang, CV.Prima Perkasa di Semarang, Gadai Murah Jogja di Yogyakarta, dan PT.Awi Gadai Jogja di Yogyakarta.

Sementara perusahaan yang berizin yakni PT.Pegadaian (Persero) di Jakarta, PT.HBD Gadai Nusantara di Jakarta, PT.Gadai Pinjam Indonesia di Jakarta, PT.Sarana Gadai Prioritas di Jakarta, PT.Mitra Gadai Sejahtera Kepri di Kepulauan Riau, PT.Sili Gadai Nusantara di Semarang, PT.Jawa Barat Gadai Sejati di Bekasi, PT.Pergadaian Dana Sentosa di Yogyakarta, PT.Sahabat Gadai Sejati di Bandung, dan PT.Jasa Gadai Syariah di Bekasi.³

Tetapi sejak dikeluarkannya peraturan OJK tersebut hingga saat ini masih terdapat banyak perusahaan gadai ilegal karena tidak memiliki izin usaha. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya usaha gadai yang tidak dilengkapi dengan logo OJK. Berdasarkan data dari Satgas Waspada Investasi (SWI) menunjukkan, ada sekitar 50 usaha pegadaian swasta ilegal yang dilakukan tanpa izin dari OJK. Hal ini disampaikan oleh Ketua SWI, Tongam L Tobing yang mengatakan, izin yang dimaksud adalah izin yang sesuai dengan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Nomor: 31/POJK.05/2016 tentang Usaha Pergadaian (POJK). Jumlah pelaku usaha gadai ilegal sampai bulan September 2020 di Sumatera Utara, Medan ada sebanyak 18 pelaku usaha.⁴

³ Anonim, "Perjalanan Bisnis Gadai Dari Masa Ke Masa", melalui <https://ekonomi.kompas.com> diakses pada tanggal 2 November 2020.

⁴ <https://portalsurabaya.pikiran-rakyat.com/ekbis>, diakses pada tanggal 2 November 2020.

Berdasarkan uraian di atas penelitian ini penting karena hal-hal sebagai berikut:

1. Diterbitkannya peraturan OJK tidak menjamin semua usaha jasa gadai mematuhi ketentuan legalitas perizinan usaha, terutama bagi usaha gadai yang berada di toko pinggir jalan.
2. Banyak usaha gadai illegal tetap dapat beroperasi, baik yang telah lama berdiri maupun yang masih baru berdiri, sehingga sangat berpotensi merugikan nasabah, karena banyak diantara usaha tersebut tidak memiliki kelayakan sebagai usaha gadai.
3. OJK sebagai instansi yang berwenang melakukan pengawasan terhadap perusahaan jasa keuangan masih kurang ketat tentang aturan perizinan yang diterbitkan OJK, karena OJK kurang berupaya untuk melakukan penertiban terhadap usaha gadai illegal, sehingga terkenan membiarkan maraknya pegadaian illegal dan aturan undang-undang sanksi pidana untuk pegadaian illegal juga belum ada dibentuk.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka penulis merumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana aturan hukum tentang pegadaian ?
2. Bagaimana pengawasan OJK terhadap pelaku usaha pegadaian illegal pada OJK Kantor Regional 5 Sumatera Bagian Utara ?
3. Bagaimana kendala yang dihadapi dalam pengawasan OJK terhadap pelaku usaha pegadaian illegal pada OJK Kantor Regional 5 Sumatera Bagian Utara ?

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah, maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis aturan hukum tentang pegadaian.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengawasan OJK terhadap pelaku usaha pegadaian illegal pada OJK Kantor Regional 5 Sumatera Bagian Utara.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala yang dihadapi dalam pengawasan OJK terhadap pelaku usaha pegadaian illegal pada OJK Kantor Regional 5 Sumatera Bagian Utara.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat antara lain:

1. Manfaat yang bersifat teoritis adalah mengharapakan hasil penelitian ini dapat menyumbangkan pemikiran dibidang hukum yang akan mengembangkan disiplin ilmu hukum.
2. Manfaat yang bersifat praktis adalah:
 - a. Bagi OJK, hasil penelitian nantinya diharapkan menjadi masukan bagi lembaga-lembaga negara khususnya OJK.
 - b. Bagi pelaku usaha, hasil penelitian ini memberikan masukan agar mentaati peraturan OJK yang berlaku untuk menghindari terjadinya pelanggaran hukum.
 - c. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini menjadi salah satu sumber informasi tentang pengawasan OJK terhadap pelaku usaha pegadaian illegal di wilayah Sumatera Utara.

- d. Bagi pemerintah, hasil penelitian ini bermanfaat bagi para praktisi hukum sebagai acuan dalam melakukan kajian-kajian terhadap pengawasan OJK terhadap pelaku usaha pegadaian illegal di wilayah Sumatera Utara.

1.5. Keaslian Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa berdasarkan informasi dan penelusuran kepustakaan di lingkungan Universitas di Indonesia, belum ada penelitian yang dilakukan dengan judul Pengawasan OJK terhadap Pelaku Usaha Pegadaian Illegal (Studi pada Otoritas Jasa Keuangan Kantor Regional 5 Sumatera Bagian Utara), belum pernah dilakukan. Judul penelitian tersebut tidak ada kesamaan dengan penelitian yang sudah pernah dilakukan. Dengan demikian judul ini belum ada yang membahasnya sehingga penelitian ini dijamin keasliannya dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini adalah:

Melati Fitri (2019)⁵ dengan judul “Perlindungan Hukum Bagi Nasabah Dalam Transaksi Gadai Oleh Usaha Pegadaian yang Tidak Memiliki Izin (Studi Kasus di Kecamatan Medan Baru)”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perlindungan hukum bagi nasabah dalam praktik pergadaian swasta di Kecamatan Medan Baru berdasarkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 31/POJK.05/2016 adalah tidak mendapatkannya perlindungan hukum dari pihak pelaku usaha pergadaian karena pihak pelaku usaha pergadaian tidak melakukan perizinan dan tidak sesuai dengan aturan sebagaimana yang telah dipaparkan

⁵ Melati Fitri, *Perlindungan Hukum Bagi Nasabah Dalam Transaksi Gadai Oleh Usaha Pegadaian yang Tidak Memiliki Izin (Studi Kasus di Kecamatan Medan Baru)*, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2019.

dalam POJK Nomor 31/POJK.05/2016, sehingga nasabah merasa dirugikan serta tidak mendapatkan perlindungan dan ketidak nyamanan pada saat menggadaikan barangnya.

Audiana Nabila (2017)⁶ dengan judul “Perlindungan Hukum Bagi Konsumen terhadap Praktik Pegadaian Swasta Liar Ditinjau dari Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 31/POJK.05/2016 dan Dasar Hukum Islam (Studi di Sarwah Mandiri Candi – Sidoarjo)”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Perlindungan hukum merupakan suatu pemberian jaminan atau kepastian bahwa seseorang akan mendapatkan apa yang telah menjadi hak dan kewajibannya, sehingga yang bersangkutan merasa aman. POJK Nomor 31/POJK.05/2016 Tentang Usaha Pegadaian serta Undang-undang Perlindungan Konsumen merupakan payung hukum yang memperkuat penegakan hukum di bidang usaha pegadaian khususnya pegadaian swasta. Pegadaian swasta merupakan instansi yang juga harus patuh dalam peraturan otoritas jasa keuangan dan undang-undang perlindungan konsumen. Karena di dalam praktik pegadaian swasta juga menyangkut perlindungan terhadap konsumennya. Apabila konsumen mendapat perlindungan dan merasakan kenyamanan maka dapat tercipta suatu kemaslahatan.

Elvira Fitriyani Pakpahan dkk (2020)⁷ dengan judul “Peran Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam Mengawasi Maraknya Pelayanan Financial Technology

⁶ Audiana Nabila, *Perlindungan Hukum Bagi Konsumen terhadap Praktik Pegadaian Swasta Liar Ditinjau dari Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 31/POJK.05/2016 dan Dasar Hukum Islam (Studi di Sarwah Mandiri Candi – Sidoarjo)*, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, Malang, 2017.

⁷ Elvira Fitriyani Pakpahan, Jessica, Corris Winar, Andriaman, *Peran Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam Mengawasi Maraknya Pelayanan Financial Technology (Fintech) di*

(Fintech) di Indonesia”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa di Indonesia, saat ini, terdapat dua lembaga yang memiliki kuasa dalam mengawasi, mengatur dan mengembangkan fintech, antara lain Bank Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Penerapan fintech di Indonesia diatur dalam beberapa regulasi resmi dari pemerintah dari Bank Indonesia sendiri, melalui PBI No.19/12/PBI/2017 tentang Penyelenggaraan Teknologi Finansial, Bank Indonesia mengatur mengenai kewajiban pendaftaran di Bank Indonesia bagi Penyelenggara Teknologi Finansial yang melakukan kegiatan sistem pembayaran. Kewajiban pendaftaran tersebut dikecualikan bagi Penyelenggara Jasa Sistem Pembayaran yang telah memperoleh izin dari Bank Indonesia dan bagi Penyelenggara Teknologi Finansial yang berada dibawah kewenangan otoritas lain.

Berdasarkan penelitian sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa belum ada yang meneliti mengenai pengawasan OJK terhadap pelaku usaha pegadaian illegal (Studi pada Otoritas Jasa Keuangan Kantor Regional 5 Sumatera Bagian Utara), oleh sebab itu sangat penting untuk diteliti. Penelitian ini diharapkan mampu untuk mengisi ruang karya dan perkembangan ilmu pengetahuan dengan melihat secara menyeluruh yang berhubungan dengan pengawasan OJK terhadap pelaku usaha pegadaian illegal.

1.6. Kerangka Teori dan Konsep

a. Kerangka Teori

Kerangka teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat teori, tesis mengenai suatu kasus atau permasalahan yang menjadi dasar perbandingan,

Indonesia, Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal), Vol. 9 No. 3
September 2020.

pegangan teoritis.⁸ Fungsi teori dalam penelitian ini adalah untuk memberikan pedoman / petunjuk dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang diamati.⁹

Grand theory yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori kepastian hukum. Sedangkan *midle theory* yang digunakan adalah dengan teori pertanggungjawaban untuk memperkuat teori utama dan *applied theory* yang digunakan adalah teori pengawasan.

1) Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum oleh Roscoe Pound mengatakan bahwa dengan adanya kepastian hukum memungkinkan adanya “*Predictability*”.¹⁰ Sedangkan Van Kant mengatakan bahwa hukum bertujuan menjaga kepentingan tiap-tiap manusia agar kepentingan-kepentingan itu tidak diganggu. Bahwa hukum mempunyai tugas untuk menjamin adanya kepastian hukum dalam masyarakat.¹¹ Dengan demikian kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian, yang pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan bagi individu dari kesewenangan Pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.

Satjipto Raharjo menyebutkan bahwa hukum berfungsi sebagai salah satu alat perlindungan bagi kepentingan manusia. Hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk

⁸ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 2014, halaman 80.

⁹ Lexy Moloeng, *Metodologi Penelitian Kuantitatif*, Remaja Rosakarya, Bandung, 2013, halaman 35.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2014, halaman 158.

¹¹ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2012, halaman 44.

bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Pengalokasian kekuasaan ini dilakukan secara terukur, dalam arti, ditentukan keluasan dan kedalamannya. Kekuasaan yang demikian itulah yang disebut hak. Tetapi tidak disetiap kekuasaan dalam masyarakat bisa disebut sebagai hak, melainkan hanya kekuasaan tertentu yang menjadi alasan melekatnya hak itu pada seseorang.¹²

Allots memandang bahwa hukum sebagai sistem merupakan proses komunikasi, oleh karena itu hukum menjadi subjek bagi persoalan yang sama dalam memindahkan dan menerima pesan, seperti sistem komunikasi yang lain. Ciri yang membedakan hukum adalah keberadaannya sebagai fungsi yang otonom dan membedakan kelompok sosial atau masyarakat politis. Ini dihasilkan oleh mereka yang mempunyai kompetensi dan kekuasaan yang sah. Suatu sistem hukum tidak terdiri dari norma-norma tetapi juga lembaga-lembaga termasuk fasilitas dan proses.¹³

Menurut Radbruch, hubungan antara keadilan dan kepastian hukum perlu diperhatikan. Oleh karena kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dalam Negara, maka hukum positif selalu harus ditaati, walaupun isinya kurang adil atau juga kurang sesuai dengan tujuan hukum. Tetapi terdapat kekecualian yakni bilamana pertentangan antara isi tata hukum dengan keadilan begitu besar, sehingga tata hukum itu tampak tidak adil pada saat itu tata hukum boleh dilepaskan.¹⁴

¹² Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, halaman 53.

¹³ Otje Salman dan Anthon F. Susanto, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, Bandung, 2012, halaman 96.

¹⁴ Theo Huijbers, *Filsafat Dalam Lintas Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 2010, halaman 163.

Tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbulnya keresahan. Tetapi terlalu menitikberatkan kepada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati peraturan hukum, akibatnya kaku dan akan menimbulkan rasa tidak adil. Apapun yang terjadi, peraturannya adalah demikian dan harus ditaati atau dilaksanakan. Undang-undang itu sering terasa kejam apabila dilaksanakan secara ketat "*Lex dura, set tamen scripta*" (undang-undang itu kejam, tetapi demikianlah bunyinya).¹⁵

2) Teori Pertanggungjawaban

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) tanggung jawab adalah kewajiban menanggung segala sesuatunya bila terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, dan diperkarakan. Dalam kamus hukum, tanggung jawab adalah suatu keseharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya.¹⁶ Menurut hukum tanggung jawab adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral dalam melakukan suatu perbuatan.¹⁷ Selanjutnya menurut Titik Triwulan pertanggungjawaban harus mempunyai dasar, yaitu hal yang menyebabkan timbulnya hak hukum bagi seorang untuk menuntut orang lain sekaligus berupa hal yang melahirkan kewajiban hukum orang lain untuk memberi pertanggungjawabannya.¹⁸

¹⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 2013, halaman 58.

¹⁶ Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 2015, halaman 58.

¹⁷ Soekidjo Notoatmojo, *Etika dan Hukum Kesehatan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2010, halaman 33.

¹⁸ Titik Triwulan dan Shinta Febrian, *Perlindungan Hukum bagi Pasien*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2010, halaman 48.

Hans Kelsen menguraikan teori tentang pertanggungjawaban dalam hukum yaitu suatu konsep terkait dengan konsep kewajiban hukum (*responsibility*) adalah konsep tanggung jawab hukum (*liability*). Seseorang dikatakan secara hukum bertanggung jawab untuk suatu perbuatan tertentu adalah bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatan yang berlawanan. Normalnya, dalam suatu kasus sanksi dikenakan terhadap pelaku (*deliquent*) adalah karena perbuatannya sendiri yang membuat orang tersebut harus bertanggung jawab.¹⁹

Menurut Hans Kelsen kewajiban hukum tidak lain merupakan norma hukum positif yang memerintahkan perilaku seorang individu dengan menetapkan sanksi atas perilaku yang sebaliknya. Seorang individu secara hukum diwajibkan untuk berperilaku dengan cara tertentu, Individu yang dikenakan sanksi dikatakan bertanggungjawab atau secara hukum bertanggungjawab atas pelanggaran.²⁰

Hans Kelsen selanjutnya membagi mengenai tanggung jawab terdiri dari:

- a. Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
- b. Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggungjawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
- c. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;

¹⁹ Hans Kelsen, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, terjemahan Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, halaman 56.

²⁰ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif*, Nusamedia, Bandung, 2014, halaman 132.

- d. Pertanggung jawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.²¹

Menurut Munir Fuady, Indonesia sebagai penganut sistem hukum Eropa Kontinental mengenal macam-macam tanggung jawab hukum adalah sebagai berikut:

- a. Tanggung jawab dengan unsur kesalahan (kesengajaan dan kelalaian) sebagaimana terdapat dalam Pasal 1365 KUH Perdata.
- b. Tanggung jawab dengan unsur kesalahan, khususnya unsur kelalaian, sebagaimana terdapat dalam Pasal 1366 KUH Perdata;
- c. Tanggung jawab mutlak (tanpa kesalahan) dalam arti yang sangat terbatas ditemukan dalam Pasal 1376 KUH Perdata.

Sanksi keperdataan adalah sanksi yang dijatuhkan terhadap kesalahan yang terjadi karena wanprestasi atau perbuatan melawan hukum. Pengertian perbuatan melawan hukum adalah Akibat dari suatu perbuatan yang bertentangan dengan hukum diatur juga oleh hukum, walaupun akibat itu memang tidak dikehendaki oleh yang melakukan perbuatan tersebut. Siapa yang melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum harus mengganti kerugian yang diderita oleh yang dirugikan karena perbuatan tersebut. Jadi, dapat dikatakan karena perbuatan melawan hukum maka timbullah suatu ikatan (*verbintenis*) untuk mengganti kerugian yang diderita oleh yang dirugikan. Asas ini terdapat dalam pasal 1365 KUH Perdata, yang berbunyi: Tiap perbuatan melawan hukum,

²¹ *Ibid*, halaman 133.

yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.

Tanggung jawab dalam hukum perdata berupa tanggung jawab seseorang terhadap perbuatan yang melawan hukum. Perbuatan melawan hukum memiliki ruang lingkup yang lebih luas dibandingkan dengan perbuatan pidana. Perbuatan melawan hukum tidak hanya mencakup perbuatan yang bertentangan dengan undang-undang lainnya dan bahkan dengan ketentuan-ketentuan hukum yang tidak tertulis. Ketentuan perundang-undangan dari perbuatan melawan hukum bertujuan untuk melindungi dan memberikan ganti rugi kepada pihak yang dirugikan.

Pertanggungjawaban pidana dalam istilah asing tersebut juga dengan *teorekenbaardheid* atau *criminal responsibility* yang menjurus kepada pemidanaan petindak dengan maksud untuk menentukan apakah seseorang terdakwa atau tersangka dipertanggung jawabkan atas suatu tindakan pidana yang terjadi atau tidak.²²

Kebijakan menetapkan suatu sistem pertanggungjawaban pidana sebagai salah satu kebijakan kriminal merupakan persoalan pemilihan dari berbagai alternatif. Pemilihan dan penetapan sistem pertanggungjawaban pidana tidak dapat dilepaskan dari berbagai pertimbangan yang rasional dan bijaksana sesuai dengan keadaan dan perkembangan masyarakat. Sehubungan dengan masalah tersebut di atas maka Romli Atmasasmita menyatakan sebagai berikut :

²² Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 2012, halaman 72.

“Berbicara tentang konsep liability atau “pertanggungjawaban” dilihat dari segi falsafat hukum, seorang filosof besar dalam bidang hukum pada abad ke-20, Roscou Pound, dalam *An Introduction to the Philosophy of Law*, telah mengemukakan pendapatnya “I Use the simple word “liability” for the situation whereby one exact legally and other is legally subjected to the exaction.”²³

Bertitik tolak pada rumusan tentang “pertanggungjawaban” atau *liability* tersebut diatas, Pound membahasnya dari sudut pandang filosofis dan sistem hukum secara timbal balik. Secara sistematis, Pound lebih jauh menguraikan perkembangan konsepsi *liability*. Teori pertama, menurut Pound, bahwa *liability* diartikan sebagai suatu kewajiban untuk membayar pembalasan yang akan diterima pelaku dari seseorang yang telah “dirugikan”. Sejalan dengan semakin efektifnya perlindungan undang-undang terhadap kepentingan masyarakat akan suatu kedamaian dan ketertiban, dan adanya keyakinan bahwa “pembalasan” sebagai suatu alat penangkal, maka pembayaran “ganti rugi” bergeser kedudukannya, semula sebagai suatu “hak istimewa” kemudian menjadi suatu “kewajiban”. Ukuran “ganti rugi” tersebut tidak lagi dari nilai suatu pembalasan yang harus “dibeli”, melainkan dari sudut kerugian atau penderitaan yang ditimbulkan oleh perbuatan pelaku yang bersangkutan.

²³ Romli Atmasasmita, *Asas-Asas Perbandingan Hukum Pidana*, Yayasan LBH, Jakarta, 2011, halaman 11.

3) Teori Pengawasan

Istilah pengawasan dalam banyak hal sama artinya dengan kontrol. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, arti kata kontrol adalah pengawasan, pemeriksaan. Jadi kalau kata mengontrol berarti mengawasi, memeriksa.²⁴

Pengawasan merupakan salah satu fungsi dasar manajemen. Pengawasan merupakan aspek penting untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yakni untuk memastikan dapat berjalan atau tidaknya fungsi pemerintahan sebagaimana seharusnya. Dikaitkan dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan cara menjaga legitimasi rakyat terhadap kinerja pemerintahan. Caranya dengan membentuk sistem pengawasan yang efektif, yakni berupa pengawasan intern (*internal control*) dan pengawasan ekstern (*external control*). Selain itu, pengawasan masyarakat perlu didorong agar *good governance* tersebut dapat terwujud.²⁵

Menurut Sujamto dalam bahasa Indonesia fungsi *controlling* mempunyai pandangan yakni pengawasan dan pengendalian. Pengawasan ini dalam arti sempit, yang oleh Sujamto²⁶ diberi definisi sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.

Adapun pengendalian itu pengertiannya lebih *forcefull* dibandingkan

²⁴ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2011, halaman 521.

²⁵ Ahmad Fikri Hadin, *Eksistensi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan di Era Otonomi Daerah*, Genta Press, Yogyakarta, 2013, halaman 21.

²⁶ Sujamto, *Beberapa pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2010, halaman 17.

pengawasan, yaitu segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pelaksanaan tugas atau pekerja berjalan sesuai dengan semestinya.

Sementara itu pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen karena pengawasan merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Henry Fayol menyebutkan: “*control consist in verifying wether everything occur in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principle established*”.

Dari pengertian ini dapat dilihat bahwa pengawasan hakekatnya merupakan suatu penilaian apakah sesuatu sudah berjalan sesuai dengan yang telah ditentukan. Dengan pengawasan ini akan dapat ditemukan kesalahan – kesalahan yang akan dapat diperbaiki dan yang paling terpenting jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali. Selanjutnya, Muchsan mengemukakan bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya.²⁷

Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam merencanakan dan melaksanakan pengawasan, yakni:

1. Agar pelaksanaan tugas umum pemerintahan dilakukan secara tertib berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta

²⁷ Sirajun dkk, *Hukum Pelayanan Publik*, Setara Press, 2012, Malang, halaman 126.

berdasarkan sendi-sendi kewajaran penyelenggaraan pemerintahan agar tercapai daya guna, hasil guna, dan tepat guna yang sebaik-baiknya.

2. Agar pelaksanaan pembangunan dilakukan sesuai dengan rencana dan program Pemerintah serta peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tercapai sasaran yang ditetapkan.
3. Agar hasil-hasil pembangunan dapat dinilai seberapa jauh tercapai untuk memberi umpan balik berupa pendapat, kesimpulan, dan saran terhadap kebijaksanaan, perencanaan, pembinaan, dan pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan.
4. Agar sejauh mungkin mencegah terjadinya pemborosan, kebocoran, dan penyimpangan dalam penggunaan wewenang, tenaga, uang, dan perlengkapan milik negara, sehingga dapat terbina aparatur yang tertib, bersih, berwibawa, berhasil guna, dan berdaya guna.²⁸

Menurut Phillipus Mandiri Hadjon, hubungan di antara tingkat-tingkat dalam pemerintahan harus dibedakan antara hubungan vertikal (pengawasan, kontrol, dsb.) dengan hubungan horisontal (perjanjian kerjasama di antara para pejabat yang berada pada tingkat yang sama). Alasan hubungan vertikal yang berupa pengawasan yang dilakukan oleh badan-badan pemerintah tingkat lebih tinggi terhadap badan yang lebih rendah adalah:

1. Koordinasi: mencegah atau mencari penyelesaian konflik/perselisihan kepentingan misalnya di antara kotapraja-kotapraja (sekarang kabupaten/kota);

²⁸ Pasal 1 ayat (2) Lampiran Instruksi Presiden RI Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan.

2. Pengawasan kebijaksanaan: disesuaikannya kebijaksanaan dari aparat pemerintah yang lebih rendah terhadap yang lebih tinggi;
3. Pengawasan kualitas: kontrol atas kebolehan dan kualitas teknis pengambilan keputusan dan tindakan-tindakan aparat pemerintah yang lebih rendah;
4. Alasan-alasan keuangan: peningkatan kebijaksanaan yang tepat dan seimbang dari aparat pemerintah yang lebih rendah;
5. Perlindungan hak dan kepentingan warga: dalam situasi tertentu mungkin diperlukan suatu perlindungan khusus untuk kepentingan dari seorang warga.²⁹

Bentuk-bentuk pengawasan dan kontrol yang dipaparkan

Phillipus Mandiri Hadjon adalah sebagai berikut:

1. Pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan kemudian;
2. Pengawasan preventif, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelumnya;
3. Pengawasan yang positif;
4. Kewajiban untuk memberitahu;
5. Konsultasi dan perundingan;
6. Hak banding administratif;
7. Dinas-dinas pemerintah yang didekonsentrasi;
8. Keuangan;
9. Perencanaan;
10. Pengangkatan untuk kepentingan pemerintah pusat.³⁰

²⁹ Phillipus Mandiri Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2010, halaman 74.

Pemerintahan mengenakan sanksi-sanksi hanya mungkin apabila mengetahui adanya pelanggaran-pelanggaran nyata atas suatu peraturan perundang-undangan. Pengawasan merupakan syarat penerapan sanksi. Pelaksanaan pengawasan telah mendukung penegakan hukum (*handhaving*). Pegawai pengawasan melalui penerangan (penyuluhan), anjuran (bujukan), peringatan, dan nasihat biasanya dapat mencegah suatu pelanggaran yang harus diberikan sanksi.³¹

Sujamto menjelaskan bahwa kekhususan pengawasan bidang pembangunan adalah pada objeknya. Objek menentukan standar atau tolok ukur pengawasan. Penentuan standar atau tolok ukur pengawasan merupakan satu dari empat kegiatan pokok-pokok mekanisme pengawasan. Mekanisme yang lain adalah pengamatan fakta di lapangan, perbandingan fakta hasil pengamatan dengan standar pengawasan, dan perumusan saran perbaikan dan pengembalian tindakan korektif.³²

b. Kerangka Konseptual

Kerangka konsep merupakan gambaran bagaimana hubungan antara konsep-konsep yang diteliti. Konsep hukum dapat dirumuskan sebagai suatu gagasan yang dapat direalisasikan dalam kerangka berjalan aktifitas hidup bermasyarakat secara tertib.³³ Konsep bukan merupakan gejala yang akan diteliti, akan tetapi merupakan abstraksi dari gejala tersebut. Kerangka konsep digunakan

³⁰ *Ibid*, halaman 75-77.

³¹ *Ibid*, halaman 248.

³² Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, halaman 77-82

³³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, halaman 72.

untuk menghindari terjadinya perbedaan penafsiran terhadap istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian ini. Adapun kerangka konsep sehubungan penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

Konseptual ini menguraikan pengertian-pengertian yang berhubungan erat dengan penulisan tesis ini, dimana uraian ini ditujukan untuk memberikan kesatuan pemahaman yaitu:

- 1) Pengawasan adalah pelaksanaan suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap.
- 2) Pengawasan OJK adalah tindakan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan baik di sektor perbankan, pasar modal, dan sektor jasa keuangan.
- 3) Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha.
- 4) Pegadaian illegal adalah usaha pegadaian yang tidak memiliki izin usaha berdasarkan peraturan No. 31/POJK.05/2016 tentang Usaha Pegadaian.

1.7. Metode Penelitian

Menurut Soerjono Soekanto, yang dimaksud dengan metode adalah suatu tipe pemikiran yang dipergunakan dalam penelitian dan penilaian, suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan, cara tertentu untuk melaksanakan suatu prosedur, sedang penelitian merupakan sarana yang dipergunakan oleh manusia untuk memperkuat, membina serta mengembangkan ilmu pengetahuan.³⁴

a. Tipe atau Jenis Penelitian

Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Untuk itu, diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala bersangkutan.³⁵

Jenis penelitian ini adalah yuridis sosiologis dan dapat disebut pula dengan penelitian lapangan, yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataan di masyarakat, atau dengan kata lain yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi dimasyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data yang dibutuhkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.

³⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pres, Jakarta, 2010, halaman 10.

³⁵ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, halaman 10.

Sifat penelitian ini adalah deskriptif analitis, maksudnya adalah dari penelitian ini diharapkan diperoleh gambaran secara rinci dan sistematis tentang permasalahan yang akan diteliti. Analisis dilakukan berdasarkan gambaran, fakta yang diperoleh dan akan dilakukan secara cermat bagaimana menjawab permasalahan dalam menyimpulkan suatu solusi sebagai jawaban dari permasalahan tersebut.³⁶

b. Data dan Sumber Data

Penelitian ini menggunakan bahan yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan, dari penelitian kepustakaan (*library research*) dikumpulkan data sekunder yang meliputi:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat seperti peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, traktat, dan lainnya yang berkaitan dengan Pengawasan OJK terhadap Pelaku Usaha Pegadaian Illegal (Studi pada Otoritas Jasa Keuangan Kantor Regional 5 Sumatera Bagian Utara). Dalam penelitian ini adalah:
 - 1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata),
 - 2) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK)
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti Undang-undang kekuasaan kehakiman dan bahan bacaan yang relevan.
- c. Bahan tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus dan literatur-literatur ilmu pengetahuan hukum yang

³⁶ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2012, halaman 27.

berkaitan dengan perdata serta keterangan-keterangan yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Penelitian normatif, data yang diperlukan adalah data sekunder. Data sekunder tersebut mempunyai ruang lingkup yang sangat luas, sehingga meliputi surat-surat pribadi, buku-buku harian, sampai pada dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah.³⁷

c. Metode Pendekatan

Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini.³⁸

Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini. Menggunakan pendekatan yuridis normatif oleh karena sasaran penelitian ini adalah hukum atau kaedah (*norm*). Pengertian kaedah meliputi asas hukum, kaedah dalam arti sempit (*value*), peraturan hukum konkret. Penelitian yang berobjekkan hukum normatif berupa asas-asas hukum, sistem hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal.

d. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan teknik sebagai berikut:

³⁷Abdur Kadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, halaman 122.

³⁸Soejono Soekanto dan Sri mamudji, *Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, halaman 7.

1. Wawancara, yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan tanya jawab secara langsung kepada pihak-pihak terkait. Menurut Bugin bahwa wawancara mendalam dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan informan atau orang yang diwawancarai dengan atau tanpa menggunakan *guide* wawancara, dimana pewawancara dan informan terlibat dalam kehidupan yang relatif lama.³⁹ Peneliti melakukan wawancara secara mendalam dengan narasumber dengan berpedoman pada *interview-guidances* yang telah disusun sebelumnya. Informan yang diwawancarai adalah Yusup Ansori selaku Kepala OJK Regional 5 Sumatera Bagian Utara, Alfian M. Nashir selaku Pengawas Junior Industri Keuangan Non Bank Kantor OJK Regional 5 Sumatera Bagian Utara dan Sondang Martha selaku Anggota yang Membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen Regional 5 Sumatera Bagian Utara.
2. Dokumentasi, yaitu teknik pengumpulan data dengan menggunakan catatan-catatan atau dokumen yang ada di lokasi penelitian serta sumber-sumber lain yang relevan dengan objek penelitian.

e. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini adalah secara kualitatif. Data sekunder yang diperoleh dari hasil penelitian yang disusun sedemikian rupa demikian analisis secara deskriptif, logis dan sistematis, yang dinyatakan oleh pihak terkait secara lisan dan dituangkan secara tertulis, serta dikaitkan bahan hukum sekunder dengan menggunakan metode deduktif dan induktif yang berpedoman pada

³⁹ Burhan Bugin, *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial*, Kencana, Jakarta, 2011, halaman 108.

hukum pidana dan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti untuk menjawab permasalahannya.

Deskriptif artinya, data yang diperoleh dari lapangan yang digambarkan sesuai dengan kenyataan sebenarnya. Logis artinya dalam melakukan analisis, yang dianalisis adalah (*rasionalitas*) dan ilmu pengetahuan. Sistematis artinya, setiap hal-hal yang dianalisis harus tersusun dengan urutan dan berkaitan sehingga mendapatkan hasil yang diinginkan.



BAB II

ATURAN HUKUM TENTANG PEGADAIAN

2.1. Pengertian dan Dasar Hukum Gadai

2.1.1. Pengertian Gadai

Gadai merupakan salah satu bentuk jaminan kredit yang ada, dimana lembaga jaminan gadai itu sendiri masih dibedakan antara gadai menurut hukum Barat yang dikenal dengan nama Pand dan gadai menurut hukum adat yang dikenal dengan istilah boreg atau cekelan. Suatu hak gadai baru akan tercipta bila telah ada suatu perjanjian hutang piutang. Bentuk perjanjian ini tidak ditentukan dalam ketentuan hukum gadai, baik tertulis maupun tidak tertulis. Walaupun demikian pihak-pihak yang berjanji lebih menyukai perjanjian yang tertulis, karena dapat dijadikan sebagai bukti bila kelak terjadi sengketa.

Gadai diperjanjikan dengan maksud untuk memberikan jaminan atas suatu kewajiban prestasi tertentu, yang pada umumnya tidak selalu merupakan perjanjian utang piutang dan karenanya dapat diketahui bahwa perjanjian gadai mengabdikan kepada perjanjian pokoknya atau perjanjian gadai tersebut merupakan perjanjian yang bersifat aksesoir. Pada prinsipnya (barang) gadai dapat dipakai untuk menjamin setiap kewajiban prestasi tertentu.⁴⁰

Lembaga jaminan gadai saat ini masih banyak dipergunakan di dalam praktek. Kedudukan pemegang jaminan gadai di sini lebih kuat dari pemegang fidusia, karena benda jaminan berada dalam penguasaan kreditur. Dalam hal ini

⁴⁰ J. Satrio, *Hukum Jaminan, Hak-Hak Jaminan Kebendaan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, halaman 100.

kreditur terhindar dari iktikad jahat pemberi gadai, sebab dalam gadai benda jaminan sama sekali tidak boleh berada dalam penguasaan pemberi gadai.⁴¹

Gadai diatur dalam Bab XX Buku II Kitab Undang-undang Hukum Perdata Pasal 1150 Kitab Undang-undang Hukum Perdata sampai dengan Pasal 1160 Kitab Undang-undang Hukum Perdata. Karena benda-benda yang digadaikan menyangkut benda-benda bergerak, maka ketentuan pasal-pasal tersebut dinyatakan masih berlaku. Apa yang dimaksud dengan gadai dalam Pasal 1150 Kitab Undang-undang Hukum Perdata merumuskan sebagai berikut:

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

Berdasarkan rumusan tersebut maka gadai pada dasarnya adalah suatu hak jaminan kebendaan atas benda bergerak tertentu milik debitur atau seseorang lain atas nama debitur untuk dijadikan jaminan pelunasan utang tertentu, yang memberikan hak didahulukan (*voorrang preferensi*) kepada pemegang hak gadai atas kreditur lainnya, setelah terlebih dahulu didahulukan dari biaya untuk lelang

⁴¹ Mariam Darus Badruzaman, *Bab-Bab Tentang Credietverband, Gadai dan Fidusia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2011, halaman 55-56.

dan biaya menyelamatkan barang-barang gadai yang diambil dari hasil penjualan melalui pelelangan umum atas barang-barang yang digadaikan.⁴²

Tujuan tidak untuk memberi kenikmatan atas benda tersebut melainkan untuk memberi jaminan bagi pelunasan hutang orang yang memberikan jaminan tersebut. Dari definisi gadai sebagaimana diuraikan dalam ketentuan Pasal 1150 KUHPerdara, terdapat beberapa unsur pokok yaitu:

1. Gadai lahir karena perjanjian penyerahan kekuasaan atas barang gadai kepada kreditur pemegang gadai.
2. Penyerahan itu dapat dilakukan oleh debitur atau orang lain atas nama debitur.
3. Barang yang menjadi obyek gadai hanya barang bergerak baik bertubuh maupun tidak bertubuh.
4. Kreditur berhak untuk mengambil pelunasan dari barang gadai lebih dulu dari pada kreditur-kreditur lainnya.⁴³

Menurut Sofwan, “*Pledge or pawn: pand*” ialah lembaga jaminan seperti yang kita kenal dengan gadai di Indonesia. Semuanya tertuju pada benda bergerak.” Pledge adalah “merupakan suatu jaminan benda dengan cara penguasaan dan penyimpanan benda tersebut untuk kepentingan pembayaran suatu hutang atau tercapainya beberapa prestasi tertentu”.⁴⁴

Subekti mengemukakan pendapatnya sesuai dengan pengertian gadai yang termuat dalam Pasal 1150 KUH Perdata, *pandrecht* adalah : “suatu hak kebendaan

⁴² Rachmadi Usman, *Hukum Jaminan Keperdataan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, halaman 105.

⁴³ Purwahid Patrik dan Kashadi, *Hukum Jaminan Edisi Revisi UUHT*, FH UNDIP, Semarang, 2011, halaman 169.

⁴⁴ Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Jaminan Indonesia Pokok-Pokok Hukum Jaminan Perorangan*, Liberty, Yogyakarta, 2012, halaman 25.

atas suatu benda yang bergerak kepunyaan orang lain, yang semata-mata diperjanjikan dengan menyerahkan bezit atas benda tersebut, dengan tujuan untuk mengambil pelunasan suatu utang dari pendapatan penjualan benda itu, lebih dahulu dari penagih-penagih lainnya.⁴⁵

Pendapat lain mengenai pengertian gadai juga dikemukakan oleh Wiryono Prodjodikoro yang menyatakan bahwa gadai adalah sebagai suatu hak yang didapatkan si berpiutang atau orang lain atas namanya untuk menjamin pembayaran utang dan memberi hak kepada si berpiutang untuk dibayar lebih dahulu dari si berpiutang lain dari uang pendapatan penjualan barang itu.⁴⁶

Dengan demikian benda-benda itu khusus disediakan bagi pelunasan hutang si debitur atau pemilik benda. Bahkan gadai memberi hak untuk didahulukan dalam pelunasan hutang bagi kreditur tertentu setelah terlebih dahulu didahulukan dari biaya untuk lelang dan biaya menyelamatkan barang-barang gadai yang diambil dari hasil penjualan melalui pelelangan umum atas barang-barang yang digadaikan, serta memberi wewenang bagi si kreditur untuk menjual sendiri benda-benda yang dijamin.

Dalam rangka mengamankan piutang kreditur, maka secara khusus oleh debitur kepada kreditur diserahkan suatu kebendaan bergerak yang dipergunakan sebagai jaminan pelunasan utang debitur, yang menimbulkan hak bagi kreditur untuk melakukan penahanan atas benda bergerak yang digadaikan tersebut sampai dengan pelunasan utang debitur. Penguasaan kebendaan gadai oleh pemegang

⁴⁵ Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermassa, Jakarta, 2010, halaman 79.

⁴⁶ Wiryono Prodjodikoro, *Hukum Perdata Tentang Hak-Hak Atas Benda*, Intermassa, Jakarta, 2014, halaman 153.

gadai tersebut merupakan syarat esensial bagi lahirnya gadai. Ketentuan ini diatur dalam ketentuan Pasal 1152 ayat (1) dan ayat (2) KUHPerdara, sebagai berikut:

- (1) Hak gadai atas benda-benda bergerak dan atas piutang-piutang bawa diletakkan dengan membawa barang gadainya di bawah kekuasaan si berpiutang atau seorang pihak ketiga, tentang siapa telah disetujui oleh kedua belah pihak.
- (2) Tak sah adalah hak gadai atas segala benda yang dibiarkan tetap dalam kekuasaan si berutang atau si pemberi gadai, ataupun yang kembali atas kemauan si berpiutang.

Berdasarkan ketentuan diatas maka dapat diketahui bahwa untuk terjadinya hak gadai atau sah nya suatu perjanjian gadai itu didasarkan kepada penyerahan kebendaan yang digadaikan ke dalam penguasaan kreditor atau pihak ketiga yang ditunjuk bersama, apabila kebendaan yang digadaikan tersebut tetap berada pada tangan debitur (pemberi gadai) ataupun dikembalikan oleh kreditor atas kemauannya, maka hak gadainya tidak sah demi hukum.⁴⁷

Menurut ketentuan yang diatur dalam Pasal 1152 ayat (3) KUHPerdara menyatakan bahwa: Apabila, barang tersebut hilang dari tangan penerima gadai ini atau dicuri daripadanya, maka berhaklah ia menuntutnya kembali sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1977 ayat (2) Kitab Undang-undang Hukum Perdata, sedangkan apabila barang gadai didapatnya kembali, hak gadai dianggap tidak pernah hilang.

⁴⁷ *Ibid*, halaman 106.

Berdasarkan ketentuan pasal diatas maka dapat diketahui bahwa, sebagai hak kebendaan, hak gadai selalu mengikuti objek atau barang-barang yang digadaikan dalam tangan siapapun berada. Penerima gadai mempunyai hak untuk menuntut kembali barang-barang yang digadaikan yang telah hilang atau dicuri orang dari tangannya dari tangan siapapun barang-barang yang digadaikan itu ditemukan dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun. Pasal 1152 ayat (3) Kitab Undang-undang Hukum Perdata ini mencerminkan adanya sifat *droit de suite*, karena hak gadai terus mengikuti bendanya di tangan siapapun. Demikian juga didalamnya terkandung hak menggugat karena penerima gadai berhak menuntut kembali barang yang hilang tersebut.⁴⁸

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1150 Kitab Undang-undang Hukum Perdata dan pasal-pasal lainnya dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata, dapat disimpulkan sifat dan ciri-ciri yang melekat pada hak gadai sebagai berikut:

- a. Objek atau barang-barang gadai kebendaan yang bergerak, baik kebendaan bergerak yang berwujud maupun kebendaan bergerak yang tidak berwujud.
- b. Hak gadai memberikan kedudukan diutamakan (*droit de preference*) kepada kreditor penerima gadai.
- c. Gadai merupakan hak kebendaan atas kebendaan atau barang-barang yang bergerak milik seseorang, karenanya walaupun barang-barang yang digadaikan tersebut beralih atau dialihkan kepada orang lain, barang-barang yang digadaikan tersebut tetap atau terus mengikuti kepada siapapun objek barang-barang yang digadaikan itu berada (*droit de suite*). Apabila barang-

⁴⁸ Frieda Husni Hasbullah, *Hukum Kebendaan Perdata : Hak-Hak Yang Memberi Jaminan*, Ind-Hill Co, Jakarta, 2012, halaman 26.

barang yang digadaikan hilang atau dicuri orang lain, maka kreditur penerima gadai berhak untuk menuntut kembali.

- d. Kebendaan atau barang-barang yang digadaikan harus berada di bawah penguasaan kreditur penerima gadai atau pihak ketiga untuk dan atas nama penerima gadai sebagai akibat adanya syarat *inbezitstelling*. Syarat *inbezitstelling* yang dimaksud diatas dapat disimpulkan dari ketentuan Pasal 1150 dan Pasal 1152 Kitab Undang-undang Hukum Perdata dan merupakan syarat utama untuk sahnya suatu perjanjian gadai. Namun sebelum benda-benda diserahkan oleh debitur kepada kreditur, perjanjian gadai akan selalu didahului dengan suatu perjanjian pokok atau perjanjian hutang-piutang karena tanpa perjanjian pokok, maka perjanjian gadai sebagai perjanjian *accessoir* tidak akan terjadi. Kemudian benda yang diserahkan haruslah berupa benda bergerak baik itu berwujud maupun tidak berwujud. Sedangkan orang yang menggadaikan atau debitur adalah orang yang cakap atau berhak melakukan tindakan hukum. Dengan demikian, orang yang masih dibawah umur, atau yang berada di bawah perwalian dan dibawah pengampuan tidak dibenarkan menggadaikan sendiri barang-barangnya. Jika hal tersebut tetap dilakukan, maka berakibat dapat dimintakan pembatalan.
- e. Gadai bersifat *accessoir* pada perjanjian pokok atau pendahuluan tertentu, seperti perjanjian pinjam-meminjam uang, utang-piutang, atau perjanjian kredit. Yang dimaksud dengan *accessoir*, yaitu berlakunya hak gadai tergantung pada ada atau tidaknya perjanjian pokok atau hutang-piutang, yang artinya jika perjanjian hutangpiutang sah, maka perjanjian gadai sebagai perjanjian tambahan juga sah, dan sebaliknya jika perjanjian

hutang-piutang tidak sah, maka perjanjian gadai juga tidak sah. Dengan demikian jika perjanjian hutang-piutang beralih, maka hak gadai otomatis juga beralih; tetapi sebaliknya, hak gadai tak dapat dipindahkan tanpa berpindahnya perjanjian hutang-piutang. Dan jika karena satu alasan tertentu perjanjian gadai batal, maka perjanjian hutang piutang masih tetap berlaku asalkan dibuat secara sah.

- f. Barang yang digadaikan merupakan jaminan bagi pembayaran kembali hutang debitur kepada kreditur. Jadi barang jaminan tidak boleh dipakai, dinikmati apalagi dimiliki; kreditur hanya berkedudukan sebagai *houder* bukan sebagai *bürgerlijke bezitter*.
- g. Gadai mempunyai sifat tidak dapat dibagi-bagi (*ondelbaar*), yaitu membebani secara utuh objek kebendaan atau barang-barang yang digadaikan dan setiap bagian daripadanya, dengan ketentuan bahwa apabila telah dilunasinya sebagian dari utang yang dijamin, maka tidak berarti terbebasnya pula sebagian kebendaan atau barang-barang digadaikan dari beban hak gadai, melainkan hak gadai itu tetap membebani seluruh objek kebendaan atau barang-barang yang digadaikan untuk sisa utang yang belum dilunasi.

2.1.2. Pengertian Gadai

Dasar hukum gadai dapat dilihat pada peraturan perundangan-undangan berikut ini:

1. Pasal 1150 KUH Perdata sampai dengan Pasal 1160 Buku II KUH Perdata;
2. Artikel 1196vv, titel 19 Buku III NBW;

3. Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1969 tentang Perusahaan Jawatan Pegadaian;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1970 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1969 tentang Perusahaan Jawatan Pegadaian;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 tentang Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian;
6. Peraturan Pemerintah No 51 tahun 2011 tentang Perusahaan Perseroan (Persero).

Di Indonesia lembaga yang ditunjuk untuk menerima dan menyalurkan kredit berdasarkan hukum gadai adalah Lembaga Pegadaian. Dasar hukum bisnis gadai di Indonesia dapat dilihat dari ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2011 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perum Pegadaian menjadi Perusahaan Perseroan (Persero), (selanjutnya disebut PP No. 51 Tahun 2011). Menurut ketentuan yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) PP No. 51 Tahun 2011 mengatur mengenai : maksud dan tujuan dari perusahaan perseroan (persero) adalah untuk melakukan usaha dibidang gadai dan fidusia baik secara konvensional maupun syariah dan jasa lainnya dibidang keuangan sesuai peraturan perundang - undangan terutama untuk masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah, usaha mikro, usaha kecil dan menengah, serta optimalisasi pemanfaatan sumber daya perseroan dengan menerapkan prinsip perseroan terbatas.

Sesuai dengan ketentuan diatas dapat diketahui bahwa pegadaian melaksanakan kegiatan utama, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 2 ayat (2) PP No. 51 Tahun 2011, berupa :

- a. penyaluran pinjaman berdasarkan hukum gadai termasuk gadai efek;
- b. penyaluran pinjaman berdasarkan jaminan fidusia;
- c. pelayanan jasa titipan, pelayanan jasa taksiran, sertifikasi dan perdagangan logam mulia serta batu adi.

Usaha yang paling menonjol yang dilakukan oleh PT. Pegadaian (Persero) adalah menyalurkan kredit berdasarkan hukum gadai artinya bahwa barang yang digadaikan itu harus diserahkan oleh pemberi gadai kepada penerima gadai sehingga barang-barang itu berada di bawah kekuasaan pemberi gadai asas ini disebut *IN BEZIT STELING*.

Bezit atau *bezitter* adalah istilah yang dapat ditemui dalam hukum kebendaan. Menurut Subekti, bezit adalah suatu keadaan lahir, di mana seorang menguasai suatu benda seolah-olah kepunyaannya sendiri, yang oleh hukum dilindungi, dengan tidak mempersoalkan hak milik atas benda sebenarnya ada pada siapa.⁴⁹

Berdasarkan uraian diatas dapat diketahui bahwa bezit adalah suatu keadaan yang menyatunya, seseorang menguasai suatu benda, baik benda bergerak maupun tidak bergerak, namun secara yuridis formal benda itu belum tentu miliknya. Hal ini berarti bahwa bezitter hanya menguasai benda secara materiil saja, sedangkan secara yuridis formal, benda itu milik orang lain. Begitu juga halnya dalam gadai. Pemberi gadai memberikan barangnya kepada pihak pegadaian untuk kemudian menerima sejumlah uang sesuai taksiran harga barang jaminan gadai tersebut yang diberikan oleh penerima gadai. Dalam hal ini

⁴⁹ Subekti, *Op.cit*, halaman 63.

penguasaan atas objek jaminan gadai akan berpindah dari pemberi gadai kepada penerima gadai.

2.2. Prosedur Penerima Barang Jaminan Gadai Di Pegadaian

Hak Gadai terjadi dengan memperjanjikannya terlebih dahulu, hal ini berarti terjadinya hak gadai tersebut baru ada setelah proses perjanjian gadai dilaksanakan. Di dalam perjanjian gadai, ada asas-asas hukum perjanjian yang dipakai dan berlaku yaitu:

a. Asas kebebasan membuat perjanjian

Asas ini mengandung arti bahwa para pihak dalam perjanjian bebas menentukan hak dan kewajibannya. Asas ini disebut juga dengan asas kebebasan berkontrak, yaitu semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya (Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata). Asas kebebasan berkontrak ini tidak boleh bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan dan undang-undang.

b. Asas Konsensualitas

Asas ini mempunyai arti bahwa suatu perjanjian lahir sejak detik tercapainya kesepakatan antara kedua belah pihak . Hal ini sesuai dengan salah satu syarat sahnya suatu perjanjian (Pasal 1320 ayat (1) KUH Perdata).

c. Asas Kepatutan/Itikad baik

Asas ini lebih mengutamakan kepatutan atau kesesuaian antara debitur dan kreditur untuk melakukan dan melaksanakan perjanjian dengan itikad baik. Hal ini terdapat dalam Pasal 1338 ayat (3) KUH Perdata. Selanjutnya untuk

sahnya persetujuan pemberian gadai, maka haruslah memenuhi syarat-syarat sah suatu perjanjian yang di atur dalam Pasal 1320 KUH Perdata yaitu:

1. Sepakat mereka yang membuat perjanjian.
2. Cakap untuk membuat perjanjian.
3. Mengenai suatu hal tertentu.
4. Suatu sebab yang halal.

Dua syarat yaitu yang pertama serta kedua dikatakan syarat subjektif, karena mengenai orang atau subjek yang mengadakan perjanjian sedangkan dua syarat yang ketiga serta keempat dikatakan syarat objektif karena mengenai isi perjanjiannya sendiri oleh objek dari perbuatan hukum yang di lakukan itu.

ad.1. Sepakat mereka yang membuat perjanjian.

Hal ini dimaksudkan bahwa para pihak yang hendak mengadakan suatu perjanjian, harus terlebih dahulu sepakat atau setuju mengenai hal-hal yang pokok dalam perjanjian yang akan diadakan itu. Menurut Pasal 1321 KUH Perdata kata sepakat yang telah diberikan ini adalah menjadi tidak sah apabila kata sepakat itu diberikan karena kekhilafan atau di perolehnya dengan paksaan atau penipuan.

ad.2. Cakap untuk membuat perjanjian.

Pada dasarnya setiap orang adalah cakap untuk membuat perjanjian, kecuali jika oleh undang-undang dinyatakan tidak cakap. Menurut Pasal 1330 KUH Perdata mereka yang dianggap tidak cakap membuat perjanjian adalah :

- a. Orang-orang yang belum dewasa.
- b. Mereka yang ditaruh dibawah pengampuan.

- c. Orang perempuan dalam hal yang ditetapkan oleh undang-undang, dan semua orang kepada siapa undang-undang telah melarang membuat perjanjian tertentu.

ad.3. Mengenai suatu hal tertentu.

Suatu hal tertentu maksudnya, objek yang diatur dalam perjanjian tersebut harus jelas, setidaknya-tidaknya dapat ditentukan. Jadi tidak boleh samar-samar.

ad.4. Suatu sebab yang halal.

Maksudnya, isi perjanjian tersebut tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan yang bersifat memaksa, ketertiban umum dan atau kesusilaan.

Gadai diperjanjikan dengan maksud untuk memberikan jaminan atas suatu kewajiban prestasi tertentu, karenanya dikatakan bahwa perjanjian gadai mengabdikan kepada perjanjian pokoknya atau dikatakan bahwa ia merupakan perjanjian yang bersifat aksesoir. Perjanjian aksesoir mempunyai ciri-ciri antara lain:

- a. tidak dapat berdiri sendiri,
- b. adanya/timbulnya maupun hapusnya bergantung pada perikatan pokoknya,
- c. apabila perikatan pokok dialihkan, aksesoir turut beralih.

Konsekwensi perjanjian gadai sebagai perjanjian aksesoir adalah:

- a. bahwa sekalipun perjanjian gadainya sendiri mungkin batal karena melanggar ketentuan gadai yang bersifat memaksa, tetapi perjanjian pokoknya sendiri (perjanjian utang piutang /kredit) tetap berlaku, kalau ia dibuat secara sah. Hanya saja tagihan tersebut sekarang berkedudukan sebagai tagihan konkuren belaka, kalau tidak ada dasar preferensi yang lain,

- b. hak gadainya sendiri tidak dapat dipindahkan tanpa turut sertanya (turut berpindahannya) perikatan pokoknya, tetapi peralihan perikatan pokok dapat meliputi aksesoirnya, termasuk hak gadainya apabila ada diperjanjikan.

Terjadinya hak gadai tergantung pada benda yang digadaikan apakah tergolong benda bergerak yang berwujud ataukah benda bergerak tidak berwujud. Menurut Pasal 1151 Kitab Undang-undang Hukum Perdata, persetujuan gadai dibuktikan dengan segala alat yang diperbolehkan bagi pembuktian persetujuan pokoknya, yang dapat diuraikan sebagai berikut:⁵⁰

a. Benda Bergerak Berwujud

Dalam hal benda yang akan digadaikan merupakan benda bergerak berwujud, maka hak gadai dapat terjadi melalui 2 (dua) tahap, yaitu:

1. Pada tahap pertama dilakukan perjanjian antara para pihak yang berisi kesanggupan kreditur untuk meminjamkan sejumlah uang kepada debitur dan kesanggupan debitur untuk menyerahkan sebuah/sejumlah benda bergerak sebagai jaminan pelunasan hutang. Disini perjanjian masih bersifat obligatoir konsensual oleh karena baru meletakkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban pada para pihak. Karena undang-undang tidak mensyaratkan bentuk tertentu maka perjanjian dapat dilakukan secara tertulis artinya dalam bentuk akta otentik atau di bawah tangan dan dapat juga secara lisan.
2. Tahap kedua diadakan perjanjian kebendaan, yaitu kreditur menyerahkan sejumlah uang kepada debitur, sedangkan debitur sebagai pemberi gadai menyerahkan benda bergerak yang digadaikan kepada kreditur penerima

⁵⁰ Frieda Husni Hasbullah, *Op.cit*, halaman 28-34.

gadai. Penyerahan secara nyata ini mengisyaratkan bahwa secara yuridis gadai telah terjadi.

Jika debitur tidak menyerahkan bendanya kepada kreditur, maka berdasarkan ketentuan Pasal 1152 ayat (2) Kitab Undang-undang Hukum Perdata, gadai tersebut tidak sah.

b. Benda bergerak tidak berwujud jika benda yang akan digadaikan adalah benda bergerak tidak berwujud maka tergantung pada bentuk surat piutang yang bersangkutan apakah tergolong pada surat piutang *aan toonder*, *aan order* atukah *op naam*. Namun terjadinya hak gadai atas surat piutang yang digadaikan itu pada dasarnya juga dilakukan melalui 2 (dua) tahap, yaitu:

1. Gadai piutang kepada pembawa (*vordering aan toonder*).

Terjadinya gadai piutang kepada pembawa adalah sama dengan terjadinya gadai pada benda bergerak yang berwujud yaitu melalui tahap-tahap sebagai berikut:

a) para pihak melakukan perjanjian gadai yang dapat dilakukan baik secara tertulis (otentik) maupun di bawah tangan ataupun secara lisan (Pasal 1151 Kitab Undang-undang Hukum Perdata).

b) mengacu pada ketentuan Pasal 1152 ayat (1) Kitab Undangundang Hukum Perdata, hak gadai dilakukan dengan menyerahkan surat piutang atas bawa kepada penerima gadai atau pihak ketiga yang disetujui kedua belah pihak. Surat piutang ini dibuat oleh debitur yang didalamnya menerangkan bahwa debitur mempunyai hutang sejumlah uang kepada pemegang surat tersebut. Pemegangnya ini berhak menagih kepada debitur sejumlah uang tersebut, sambil

mengembalikan surat yang bersangkutan kepada debitur. Contoh:

Sertifikat Deposito.

2. Gadai piutang atas tunjuk (*vordering aan order*)

a) diadakan perjanjian gadai yaitu berupa persetujuan persetujuan kehendak untuk mengadakan hak gadai yang dinyatakan oleh para pihak.

b) berdasarkan Pasal 1152 bis Kitab Undang-undang Hukum Perdata, hak gadai terhadap surat piutang atas tunjuk dilakukan dengan endorsemen atas nama penerima gadai sekaligus penyerahan suratnya. Dengan endorsemen, kreditur dimungkinkan untuk melakukan hak-hak yang timbul dari surat piutang tersebut, sedangkan penerima gadai berhak menagih menurut hukum sesuai dengan isi surat piutang itu. Endorsemen adalah suatu catatan punggung atau tulisan dibalik surat wesel atau cek yang mengandung pernyataan penyerahan atau pemindahan suatu tagihan wesel atau cek kepada orang lain yang dibubuhi tanda tangan oleh orang yang memindahkannya (endossan). Ini berarti endorsemen merupakan suatu catatan yang mengesahkan perbuatan penerima gadai. Contoh: wesel

3. Gadai piutang atas nama (*vordering op naam*)

a) pada tahap ini pihak debitur dan kreditur mengadakan perjanjian gadai yang bentuknya harus tertulis. Seperti halnya dalam perjanjian surat piutang lainnya, pada tahap ini perjanjian masih bersifat obligatoir dan konsensual.

b) menurut Pasal 1153 Kitab Undang-undang Hukum Perdata, hak gadai atas benda-benda bergerak yang tidak bertubuh, kecuali surat-surat tunjuk (*aan order*) dan surat-surat bawa (*aan toonder*), dilakukan dengan pemberitahuan tentang telah terjadinya gadai, kepada orang terhadap siapa hak yang digadaikan itu harus dilaksanakan. Tentang pemberitahuan serta izin oleh si pemberi gadai, dapat dimintakan suatu bukti tertulis.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa gadai piutang atas nama dilakukan dengan cara pemberitahuan oleh pemberi gadai kepada seseorang yang berhutang kepadanya atau debitur bahwa tagihannya terhadap debitur tersebut telah digadaikan kepada pihak ketiga.

Pada umumnya bentuk perjanjian dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu perjanjian tertulis dan perjanjian tidak tertulis. Menurut Subekti sebagaimana, perjanjian ada 3 (tiga), yaitu:

a. Perjanjian tidak tertulis

merupakan perjanjian yang tidak harus memenuhi syarat-syarat formil tertentu. Perjanjian ini terjadi jika telah ada suatu kata sepakat antara dua pihak yang membuat perjanjian atau dikenal dengan “*asas consensus*”

b. Perjanjian dengan akta dibawah tangan

yaitu suatu bentuk perjanjian, dimana maksud para pihak dituangkan dalam bentuk tulisan dan di tanda tangani oleh para pihak dituangkan dalam bentuk tulisan dan di tandatangani oleh para pihak.

c. Perjanjian dengan akta otentik

Adalah perjanjian dengan akta yang dibuat oleh pejabat atau dihadapan pejabat yang berwenang untuk itu. Perjanjian seperti ini harus memenuhi syarat-syarat formil tertentu sebagaimana yang ditetapkan oleh undang-undang.⁵¹

Dikaitkan dengan perjanjian gadai, maka bentuk perjanjian pada perjanjian jaminan gadai adalah perjanjian tertulis, baik itu dengan akta dibawah tangan maupun dengan akta otentik. Pembuatan akta ini dimaksudkan agar akta tersebut dapat digunakan sebagai alat bukti dikemudian hari oleh para pihak yang memerlukannya.

Perjanjian gadai adalah perjanjian tambahan dari perjanjian pokok yaitu perjanjian hutang-piutang. Perjanjian gadai sering juga disebut perjanjian yang bersifat *accessoir*, yaitu perjanjian antara debitur atau pemberi gadai dengan kreditur atau penerima gadai. Dalam hal ini yang bertindak sebagai kreditur atau penerima gadai adalah perusahaan umum.

Proses pengikatan gadai tergantung pada jenis benda apa yang digadaikan, terdapat beberapa persyaratan umum yang harus dipenuhi oleh setiap pengajuan gadai atas suatu benda bergerak, yaitu:

- a. Harus ada perjanjian gadai.
- b. Benda yang digadaikan harus diserahkan oleh debitur kepada kreditur (Pasal 1152 KUHPerdara). Untuk peralihan benda bergerak yang tidak berwujud harus memenuhi syarat-syarat peralihan sebagaimana diatur dalam pasal 613 KUHPerdara, yaitu dengan akta otentik atau akta dibawah tangan,

⁵¹ Subekti, *Hukum Perjanjian*, Intermassa, Jakarta, 2010, halaman 1.

sedangkan untuk benda bergerak yang berwujud, maka untuk memenuhi syarat penyerahan benda dari debitur kepada kreditur diatur dalam pasal 612 KUHPerdara, yaitu dengan penyerahan nyata atas benda tersebut.⁵²

Adapun syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh calon nasabah yang hendak mengajukan permohonan kredit pegadaian yaitu sebagai berikut:

- a. Mengisi Formulir Permintaan Kredit (FPK) dan menandatangani.
- b. Menyerahkan foto copy Kartu Identitas (KTP, SIM, paspor atau sejenisnya) yang masih berlaku dengan menunjukkan aslinya.
- c. Menyerahkan barang jaminan
- d. Menandatangani perjanjian Hutang Piutang dengan Jaminan Gadai pada Surat Bukti Kredit (SBK).
- e. Membayar Biaya Administrasi (BA)
- f. Khusus untuk Barang Jaminan kendaraan bermotor dilengkapi dengan persyaratan lainnya yang diatur dalam Peraturan Direksi.
- g. Untuk nasabah Badan Usaha sebagai berikut:
 - 1) Berbadan Hukum:
 - (a) Akta Pendirian/Anggaran Dasar Dan Perubahannya Yang Telah Disahkan Oleh Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia;
 - (b) Identitas Pengurus (CV)
 - (c) Surat Izin Usaha Perdagangan
 - (d) Nomor Pokok Wajib Pajak
 - (e) Tanda Daftar Perusahaan.

⁵² Hartono Hadisoeparto, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan dan Hukum Jaminan*, Liberty, Yogyakarta, 2014, halaman 57.

2) Tidak Berbadan Hukum:

- (a) Akta Pendirian / Anggaran Dasar dan Perubahannya;
- (b) Surat Izin Usaha Perdagangan
- (c) Tanda Daftar Perusahaan
- (d) Nomor Pokok Wajib Pajak.

Prosedur peminjaman gadai pada Pegadaian tidak serumit prosedur peminjaman melalui lembaga perbankan, karena prosedur peminjaman gadai pada Pegadaian jauh lebih sederhana, mudah, cepat, dan tidak dikenakan biaya. Bagi Pegadaian yang dipentingkan, bahwa setiap peminjaman (uang) haruslah disertai dengan jaminan kebendaan bergerak milik debitur atau seseorang lain.

Bagi calon nasabah yang bermaksud menggadaikan barang bergerak pada Pegadaian, maka calon nasabah menghubungi bagian penaksir dengan membawa dan menyerahkan barang-barang gadainya agar diketahui taksiran nilai jaminan barang-barang yang akan digadaikan tersebut. Selanjutnya bagian penaksir akan meneliti kualitas barang-barang yang akan digadaikan tersebut dan menaksir serta menetapkan nilai barang-barang yang akan digadaikan tersebut sesuai dengan Buku Peraturan Menaksir (BPM) dan Surat Edaran yang berlaku.

Bagian penaksir akan menetapkan nilai taksir dari barang-barang yang akan digadaikan tersebut sebagai dasar menentukan nilai uang pinjaman ditambah dengan sewa modal (bunga). Apabila calon nasabah menyetujuinya, maka segera menghubungi kasir untuk menerima uang pinjaman, yang kemudian diikat dengan Surat Bukti Kredit. Biasanya untuk meminimalisir kerugian finansial akibat dari suatu peristiwa yang tidak pasti dalam rangka menjamin keutuhan dan keamanan barang nasabah yang dijadikan jaminan kredit, maka nasabah dibebani biaya

pemeliharaan dan asuransi barang-barang gadai, yang biaya dan preminya dibayar oleh peminjam gadai, yang besarnya menurut golongan uang pinjaman atau jenis barang gadai. Uang pinjaman beserta dengan sewa modal (bunga) akan dibayar pada saat jatuh tempo atau sebelumnya, selanjutnya barang gadainya yang disimpan di Pegadaian dikembalikan lagi kepadanya.

Di dalam mengadakan perjanjian gadai, harus ada perjanjian utang-piutang sebagai perjanjian pokok dan harus ada benda bergerak sebagai jaminan utang. Setelah kedua hal tersebut dipenuhi, lalu dibuat perjanjian gadai. Dalam pelaksanaan gadai ada proses yang terdiri dari 2 (dua) fase, yaitu :

1. Fase Pertama

Fase Pertama adalah perjanjian pinjam uang (kredit) dengan janji sanggup memberikan benda bergerak sebagai jaminan. Perjanjian ini bersifat konsensual, obligatoir. Perjanjian ini merupakan awal dari perjanjian pemberian gadai.

2. Fase Kedua

Fase Kedua adalah penyerahan benda gadai dalam kekuasaan penerima gadai sesuai dengan benda gadai adalah benda bergerak, maka benda itu harus dilepaskan dari kekuasaan debitur atau pemberi gadai. Penyerahan itu harus nyata, tidak boleh hanya berdasarkan pernyataan dari debitur, sedangkan benda itu berada dalam kekuasaan debitur itu. Hal ini sesuai dengan Pasal 1152 ayat (2) KUH Perdata.⁵³

⁵³ Mariam Darus Badruzaman, *Standard Operating Procedure, Pegadaian KCA (Kredit Cepat dan Aman) Non Online*, PT. Pegadaian, 2014, halaman 58.

Dengan demikian hak gadai dianggap barulah terjadi dengan penyerahan kekuasaan (bezit) atas benda yang dijadikan jaminan itu pada kreditur. Penyerahan kekuasaan ini dianggap sebagai syarat mutlak untuk terjadinya hak gadai.

Barang yang akan digadaikan terlebih dahulu dinilai dengan cara untuk barang digudang, yaitu barang gadai selain emas dan permata, dinilai dengan melihat Harga Pasar Setempat (HPS) barang gadai tersebut, menentukan persentase penaksiran, dan dilanjutkan perhitungan pemberian pinjaman berdasarkan golongannya. Untuk barang kantong berupa emas, dinilai dengan melihat Harga Pasar Pusat (HPP) dan Standar Taksiran Logam (STL), melakukan pengujian karatase dan mengukur beratnya, menentukan persentase penaksiran, dan dilanjutkan perhitungan pemberian pinjaman berdasarkan golongan. Adapun untuk barang kantong berupa permata, dengan melihat Standar Taksiran Permata dan penentuan kualitas berlian menentukan persentase penaksiran, dan dilanjutkan perhitungan pemberian pinjaman berdasarkan golongannya.⁵⁴ Penaksiran hanya boleh dilakukan oleh Pejabat Penaksir yang ditunjuk dan didik khusus untuk melakukan tugas itu. Harga Pasar Pusat (HPP) adalah harga yang ditetapkan oleh Pegadaian Pusat, sedangkan Standar Taksiran Logam (STL) dan Standar Taksiran Permata (STP) adalah patokan harga yang ditetapkan oleh Pegadaian Pusat.

2.3. Penyebab Hapusnya Gadai

Menurut ketentuan yang terdapat dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata tidak mengatur secara khusus mengenai sebab-sebab hapus atau

⁵⁴ Subagyo, 2012, *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*, Bagian Penerbitan Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi YKPN, Yogyakarta, halaman 156-157.

berakhirnya hak gadai. Namun demikian, dari bunyi ketentuan dalam pasal-pasal Kitab Undang-undang Hukum Perdata yang mengatur mengenai lembaga hak jaminan gadai sebagaimana diatur dalam Pasal 1150 sampai dengan Pasal 1160 Kitab Undang-undang Hukum Perdata, dapat diketahui sebab-sebab yang menjadi dasar bagi hapusnya gadai, yaitu:

- a. Hapusnya perjanjian pokok atau perjanjian pendahuluan yang dijamin dengan gadai, hal ini sesuai dengan sifat perjanjian pemberian jaminan yang merupakan perjanjian *accessoir*. Artinya, ada atau tidaknya hak gadai itu ditentukan oleh eksistensi perjanjian pokok atau pendahuluannya yang menjadi dasar adanya perjanjian pemberian jaminan. Ketentuan dalam Pasal 1381 Kitab Undang-undang Hukum Perdata menyebutkan bahwa suatu perjanjian (perikatan) hapus karena alasan-alasan di bawah ini, yaitu:

1. pelunasan;
2. perjumpaan hutang;
3. pembaharuan hutang;
4. pembebasan hutang.

- b. Lepasnya benda yang digadaikan dari penguasaan kreditur pemegang hak gadai, dikarenakan:

1. Terlepasnya benda yang digadaikan dari penguasaan kreditur (penerima gadai). Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 1152 ayat (3) Kitab Undang-undang Hukum Perdata, hal ini tidak berlaku bila barang gadainya hilang atau dicuri orang, penerima gadai masih mempunyai hak untuk menuntutnya kembali dan bila barang gadai dimaksud didapatnya kembali, hak gadainya dianggap tidak pernah hilang;

2. dilepaskannya benda yang digadaikan oleh penerima gadai secara sukarela;
 3. hapusnya benda yang digadaikan.
- c. Terjadinya percampuran, dimana penerima gadai sekaligus juga menjadi pemilik barang yang digadaikan tersebut.
 - d. Terjadinya penyalahgunaan barang gadai oleh kreditur (penerima gadai) (Pasal 1159 Kitab Undang-undang Hukum Perdata).⁵⁵

Untuk melunasi kredit gadai yang diterima dari Perusahaan Pegadaian dapat dilakukan melalui salah satu cara di bawah ini:

- a. melunasi dengan membayar pokok pinjaman ditambah dengan sewa modal pada saat jatuh tempo atau pelunasan.
- b. Hasil penjualan lelang barang jaminannya. Sisa hasil penjualan lelang barang jaminan (harga lelang dikurangi pokok pinjaman dan sewa modal) dikembalikan kepada nasabah. Apabila hasil penjualan lelang tidak mencukupi pokok pinjaman dan sewa modalnya, maka kekurangannya tetap menjadi kewajiban nasabah.⁵⁶

Sejak terjadinya perjanjian gadai antara pemberi gadai dan penerima gadai, maka sejak saat itulah timbul hak dan kewajiban para pihak. Kewajiban pemberi gadai adalah membayar pokok pinjaman dan bunga sesuai dengan yang ditentukan oleh penerima gadai. Didalam surat bukti kredit (SBK) telah ditentukan tanggal mulainya kredit dan tanggal jatuh temponya atau tanggal pengembalian kredit. Disamping itu, di dalam surat bukti kredit telah ditentukan

⁵⁵ Rachmadi Usman, *Op.cit*, halaman 143-144.

⁵⁶ *Ibid*, halaman 144.

syarat, yaitu: Jika sampai dengan tanggal jatuh tempo pinjaman tidak dilunasi/diperpanjang, maka barang jaminan akan dilelang pada tanggal yang sudah ditentukan.⁵⁷

Tanggal jatuh tempo dengan tanggal pelelangan barang jaminan adalah berbeda. Tenggang waktu antara tanggal jatuh tempo dengan tanggal pelelangan barang jaminan adalah 20 (dua puluh) hari. Misalnya, tanggal jatuh temponya 15 Maret 2020, maka tanggal pelelangan barang jaminan dilakukan pada 5 April 2020. Ini dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada pemberi gadai untuk melunasi pinjaman pokok dan bunga kredit. Apabila pada tanggal pelelangan itu, pemberi gadai tidak melaksanakan kewajibannya, maka barang jaminan tersebut akan dilelang oleh penerima gadai. Ketentuan tentang lelang ini diatur dalam Pasal 1155 KUH Perdata.

Cara melakukan penjualan barang gadai adalah dilakukan dihadapan umum menurut kebiasaan setempat dan persyaratan yang lazim. Untuk barang-barang dagangan atau efek, maka penjualan dapat dilakukan di tempat itu juga, asalkan dengan perantara 2 orang makelar yang ahli dalam bidang itu. Tujuan penjualan di muka umum agar jumlah utang, bunga, dan biaya yang dikeluarkan dapat dilunasi dengan penjualan hasil tersebut. Apabila ada kelebihan dari penjualan barang di muka umum tersebut, uang sisanya dikembalikan kepada pemberi gadai. Ketentuan tentang pelelangan barang jaminan juga diatur dalam Pasal 3.9.2.9 NBW Belanda. Pasal itu berbunyi: apabila yang berutang lalai melunasi utangnya, maka pemegang berhak untuk menjual bendanya dan mengambil pelunasannya.

⁵⁷ Salim H.S., *Op.Cit*, halaman 50.

Di dalam praktiknya penerima gadai memberikan teguran kepada debitur yang lalai melaksanakan kewajibannya. Ketentuan ini juga berlaku terhadap benda gadainya yang nilainya melebihi hutangnya sehingga terdapat uang kembalian kepada nasabah, begitu pula sebaliknya apabila jaminan tidak mencukupi maka pihak Pegadaian berhak untuk meminta kekurangannya kepada nasabah. Hal ini diatur dalam Surat Bukti Kredit (SBK) angka 8.

Pada saat dilakukannya pelunasan kredit gadai, nasabah atau debitur yang bersangkutan pada tanggal menebus atau tanggal jatuh tempo menyerahkan Surat Bukti Kredit asli kepada Kasir Perusahaan Pegadaian, yang kemudian akan melakukan perhitungan jumlah yang harus dibayar oleh nasabah, yaitu pokok kredit ditambah dengan modal. Sebagai tanda bukti pelunasan kredit gadai dimaksud, kasir akan menerbitkan dan menyerahkan Slip Pelunasan kepada nasabah dan selanjutnya menerima barang jaminan yang telah ditebus tersebut.

2.4. Aturan Hukum Pendirian Usaha Pegadaian

2.4.1. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut sebagai UU PT)

Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut sebagai PT) adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham, dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini peraturan pelaksanaannya.

1. Harus didirikan oleh dua orang atau lebih,

Perseroan Terbatas (PT) merupakan perusahaan yang oleh Undang-Undang dinyatakan sebagai perusahaan yang memiliki badan hukum. Dengan status

sebagai badan hukum, PT menjadi subjek hukum pendukung hak dan kewajiban sebagai badan hukum. Hal itu berarti PT dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum seperti manusia dan dapat pula memiliki kekayaan maupun hutang.

Mengenai pendirian Perseroan Terbatas diatur dalam Bab II Bagian Kesatu UU PT, yang terdiri atas Pasal 7 sampai Pasal 14. Terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi dalam pendirian PT yang sah sebagai badan hukum.

2. Pendirian berbentuk Akta Notaris,
3. Dibuat dalam Bahasa Indonesia,
4. Setiap pendiri wajib mengambil saham,
5. Mendapatkan pengesahan dari Menteri Hukum dan HAM.⁵⁸

Menurut Pasal 29 UU PT, Daftar PT memuat data-data tentang PT yang meliputi:

1. Nama dan tempat kedudukan, maksud dan tujuan, serta kegiatan usaha, jangka waktu pendirian, dan permodalan PT,
2. Alamat lengkap PT,
3. Nomor dan tanggal akta pendirian dan Keputusan Menteri Hukum dan HAM mengenai pengesahan badan hukum PT tersebut,
4. Nomor dan tanggal perubahan akta Anggaran Dasar dan Persetujuan menteri,
5. Nama dan tempat kedudukan notaris yang membuat akta pendirian dan akta perubahan Anggaran Dasar,

⁵⁸ M. Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, halaman 161.

6. Nama lengkap dan alamat pemegang saham, anggota direksi, dan anggota Dewan Komisaris PT,
7. Nomor dan tanggal akta pembubaran PT yang telah diberitahukan kepada menteri,
8. Berakhirnya status badan hukum PT,
9. Neraca dan laporan laba rugi dari tahun buku yang bersangkutan bagi PT yang wajib diaudit.⁵⁹

Sementara itu dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor: M.HH-03.AH.01.01 Tahun 2009 tentang Daftar PT dijelaskan bahwa Direktur Jenderal Administrasi Hukum Umum di Kementerian Hukum dan HAM RI sebagai pejabat wajib membuat Daftar Perseroan yang memuat data sebagai berikut:

1. Nama dan tempat kedudukan PT,
2. Maksud dan tujuan serta kegiatan usaha PT,
3. Jangka waktu pendirian PT,
4. Permodalan yang meliputi: modal dasar, modal ditempatkan dan disetor, jumlah dan nominal saham, bentuk setoran saham dan nilainya,
5. Alamat lengkap PT
6. Nomor dan tanggal akta pendirian dan Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum PT,
7. Nomor dan tanggal perubahan akta perubahan anggaran dasar dan persetujuan menteri mengenai persetujuan perubahan anggaran dasar,

⁵⁹ Lihat Pasal 29 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

8. Nomor dan tanggal akta perubahan anggaran dasar dan tanggal penerimaan pemberitahuan oleh menteri,
9. Nama dan tempat kedudukan notaris yang membuat akta pendirian dan membuat akta perubahan anggaran dasar,
10. Nama lengkap dan alamat pemegang saham, anggota direksi, dan anggota dewan komisaris perseroan
11. Nomor dan tanggal akta pembubaran atau nomor dan tanggal penetapan pengadilan tentang pembubaran PT yang telah diberitahukan kepada menteri,
12. Berakhirnya status badan hukum PT,
13. Neraca dan laporan laba rugi dari tahun buku yang bersangkutan bagi PT yang wajib diaudit.⁶⁰

Data PT di atas dicatat dalam daftar PT pada tanggal yang bersamaan dengan tanggal ditetapkannya Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum PT. Daftar PT bersifat terbuka untuk umum, sehingga setiap orang bisa mengakses data dan informasi di dalamnya. Pencatatan data tentang perseroan dalam Daftar Perseroan dilakukan secara elektronik dengan teknologi informasi SABH. Daftar perseroan ini disimpan oleh pejabat yang ditunjuk yakni Direktur Jenderal Administrasi Hukum Umum.⁶¹

⁶⁰ Lihat Pasal 3 Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor: M.HH-03.AH.01.01 Tahun 2009 tentang Daftar PT.

⁶¹ Adib Bahari, *Panduan Mendirikan Perseroan Terbatas*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2013, halaman 50.

2.4.2. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Koperasi (selanjutnya disebut UU Koperasi)

Koperasi adalah badan usaha yang beranggotakan orang atau badan hukum yang didirikan oleh orang perseorangan atau badan hukum koperasi, dengan pemisahan kekayaan para anggotanya sebagai modal untuk menjalankan usaha, yang memenuhi aspirasi dan kebutuhan bersama di bidang ekonomi, sosial, dan budaya sesuai dengan nilai dan prinsip koperasi.

Koperasi merupakan bagian dari tata susunan ekonomi, hal ini berarti bahwa dalam kegiatannya Koperasi turut mengambil bagian bagi tercapainya kehidupan ekonomi yang sejahtera, baik bagi orang-orang yang menjadi anggota perkumpulan itu sendiri maupun untuk masyarakat di sekitarnya.⁶²

Koperasi sebagai perkumpulan untuk kesejahteraan bersama, melakukan usaha dan kegiatan di bidang pemenuhan kebutuhan bersama dari para anggotanya. Koperasi mempunyai peranan yang cukup besar dalam menyusun usaha bersama dari orang-orang yang mempunyai kemampuan ekonomi terbatas.

Dalam rangka usaha untuk memajukan kedudukan rakyat yang memiliki kemampuan ekonomi terbatas tersebut, maka Pemerintah Indonesia memperhatikan pertumbuhan dan perkembangan perkumpulan-perkumpulan koperasi:

1. Pemrakarsa dua orang atau lebih yang mewakili kelompok masyarakat, menghubungi kantor koperasi di tingkat II (kabupaten/kotamadya) untuk mendapatkan penjelasan awal mengenai persyaratan dan tata cara pendirian

⁶² I.G.Gede. Raka, *Pengantar Pengetahuan Koperasi*, Departemen Koperasi, Jakarta, 2012, halaman. 15.

koperasi, Syarat utama untuk mendirikan sebuah koperasi yang diatur dalam UU Koperasi adalah sebagai berikut:

2. Mengajukan proposal (gambaran umum) yang berisi tentang potensi ekonomi anggota, jenis usaha yang akan dikembangkan, dasar pembentukan koperasi, dan sekaligus mengajukan permohonan ke pejabat Kantor Koperasi, dalam rangka mempersiapkan rancangan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) koperasi yang akan didirikan,
3. Atas dasar permohonan pada butir 2, pejabat Kantor Koperasi memberikan penyuluhan, yang intinya antara lain berisi tentang pengertian koperasi, tujuan dan manfaat berkoperasi, hak dan kewajiban anggota, dan peraturan-peraturan lainnya,
4. Penyuluhan dan rapat pembentukan koperasi diharapkan dihadiri minimal 20 orang calon-calon anggota koperasi. Rapat pembentukan koperasi ini dipimpin oleh pemrakarsa yang didampingi oleh pejabat Kantor Koperasi, dengan materi rapat sebagai berikut:
 - a. Kesepakatan pembentukan koperasi
 - b. Pembahasan dan pensahan AD/ART koperasi
 - c. Penetapan pendiri koperasi
 - d. Pemilihan pengurus dan dan pengawas koperasi
 - e. Pengucapan sumpah/janji pengurus dan pengawas koperasi
 - f. Sambutan-sambutan bila dianggap perlu
 - g. Penutup,
5. Setelah rapat tersebut selesai maka, koperasi telah dapat menjalankan aktivitas usahanya, antara lain :

- a. anggota membayar simpanan wajib, simpanan pokok dan simpanan lainnya.
 - b. pengurus menyelenggarakan administrasi organisasi, usaha, ' dan keuangan koperasi.
 - c. Pengurus mulai melaksanakan kegiatan usaha atau pelayanan kepada anggota, sesuai dengan bidang usaha yang telah disepakati untuk dikembangkan koperasi seperti simpan pinjam, pertokoan, dan lain-lain.
6. Pengurus mengajukan permohonan pengesahan koperasi sebagai ' badan hukum ke Kantor Koperasi setempat. Permohonan tersebut dibuat rangkap tiga dan aslinya bermeterai. Disertai lampiran sebagai berikut :
- a. Akta pendirian dan AD/ART koperasi, dibuat rangkap 3 dan aslinya bermeterai.
 - b. Berita acara rapat pembentukan koperasi.
 - c. Daftar hadir rapat pembentukan koperasi.
 - d. Neraca awal koperasi atau surat pernyataan pengurus, bahwa anggota telah membayar simpanan-simpanan yang telah ditetapkan.
 - e. Daftar susunan pengurus dan pengawas koperasi.
 - f. Daftar riwayat hidup masing-masing pengurus dan Pengawas koperasi,
7. Pejabat Kantor Koperasi setempat melakukan verifikasi dan penelitian atas kebenaran data-data yang diajukan oleh pengurus koperasi tersebut. Apabila seluruh data yang disampaikan telah sesuai dengan ketentuan-ketentuan perundangan yang berlaku dan menurut pengamatan koperasi tersebut menunjukkan prospek pengembangannya, maka pejabat Kantor Koperasi setempat segera melakukan pencatatan. Kemudian dalam waktu paling

lambat 3 bulan, pejabat Kantor Koperasi menyerahkan akta Badan Hukum koperasi tersebut kepada pengurus,

8. Untuk koperasi primer atau sekunder yang wilayah Operasinya lebih dari dua daerah tingkat II, maka Kantor Keperasi tingkat II menyerahkannya kepada pejabat Kantor Wilayah Departemen Koperasi di tingkat I (Provinsi) untuk diverifikasi ataupun diteliti kebenaran data-data koperasi yang diajukan,
9. Apabila seluruh data yang disampaikan telah sesuai dengan ketentuan-ketentuan perundangan yang berlaku, maka akta Badan Hukum tersebut disampaikan kepada pejabat Kantor Koperasi Tingkat II untuk diteruskan kepada koperasi yang bersangkutan.

2.4.3. Pengaturan Pendaftaran Perusahaan Gadai Menurut Peraturan OJK Nomor 31/POJK.05/2016 tentang Usaha Pegadaian

Dalam proses pembangunan undang-undang merupakan alat utama bagi pemerintah untuk melakukan perubahan pada lembaga-lembaga. Hal ini mempertegas bahwa pembuat undang-undang harus menyadari tugasnya untuk membuat undang-undang yang efektif dan mampu membawa perubahan karena pada keadaan khusus suatu undang-undang yang efektif di suatu negara dapat mendorong perilaku yang dituju atau yang diaturnya.⁷⁵ Berdasarkan konteks tersebut, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut “UU OJK”) dimaksudkan untuk mewujudkan OJK yang memiliki fungsi, tugas, wewenang pengaturan dan pengawasan terhadap kegiatan di dalam sektor jasa keuangan secara terpadu, independen dan akuntabel.

Berdasarkan pasal 1 ayat 1 UU OJK disebutkan bahwa Otoritas Jasa Keuangan adalah lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan dan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.

Independensi yang dimaksud di atas bukan berarti OJK bebas dalam menjalankan pengaturan dan pengawasan sesuai yang mereka inginkan. Dalam hal ini, independensi yang dimaksud artinya OJK dapat mempergunakan instrumen yang dimilikinya untuk mencapai tujuan sebagaimana telah ditetapkan oleh sistem politik tanpa adanya campur tangan dari pihak luar OJK. Oleh sebab itu, konsekuensi independen bagi OJK adalah harus lebih akuntabel untuk tindakan yang dilakukan dalam pengaturan dan pengawasan secara transparan. Para ahli sepakat bahwa independensi suatu lembaga yang bebas dari campur tangan pemerintah dapat mencapai tujuan untuk menjaga lembaga itu dengan lebih baik.

Demi mencapai tujuan sebagaimana dimaksud di atas maka untuk mendirikan sebuah usaha jasa gadai harus memenuhi persyaratan yang telah ditentukan. Segala persyaratan dan ketentuan mengenai usaha pergadaian sendiri telah diatur di dalam POJK Nomor 31/POJK.05/2016 tentang Usaha Pergadaian. Hal ini bertujuan agar usaha gadai tersebut berlandaskan regulasi yang jelas sehingga OJK berwenang untuk melakukan pengawasan, pemeriksaan, penyidikan, perlindungan konsumen dan tindakan lainnya.

BAB III

PENGAWASAN OJK TERHADAP PELAKU USAHA PEGADAIAN ILLEGAL PADA OTORITAS JASA KEUANGAN KANTOR REGIONAL 5 SUMATERA BAGIAN UTARA

3.1. Gambaran Umum OJK Kantor Regional 5 Sumatera Bagian Utara

3.1.1. Sejarah Singkat

Otoritas Jasa Keuangan adalah sebuah lembaga pengawas jasa keuangan seperti industri perbankan, pasar modal, reksadana, perusahaan pembiayaan, dana pensiun dan asuransi yang sudah harus terbentuk pada tahun 2010. Keberadaan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) ini sebagai suatu lembaga pengawas sektor keuangan di Indonesia perlu untuk diperhatikan, karena harus dipersiapkan dengan baik segala hal untuk mendukung keberadaan OJK tersebut.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 menyebutkan “Otoritas Jasa Keuangan, yang selanjutnya disingkat dengan OJK, adalah lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.”

Dengan kata lain, dapat diartikan bahwa Otoritas Jasa Keuangan adalah sebuah lembaga pengawasan jasa keuangan seperti industri perbankan, pasar modal, reksadana, perusahaan pembiayaan, dana pensiun dan asuransi. Didalam pengaturan dan pengawasan terhadap sektor jasa keuangan. Oleh karena itu, dengan dibentuknya OJK diharapkan dapat mencapai mekanisme koordinasi yang lebih efektif didalam penanganan masalah-masalah yang timbul didalam sistem

keuangan. Dengan demikian dapat lebih menjamin tercapainya stabilitas sistem keuangan dan adanya pengaturan dan pengawasan yang lebih terintegrasi.

Berdasarkan Pasal 34 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (BI), pemerintah diamanatkan membentuk lembaga pengawas sektor jasa keuangan yang independen, selambat-lambatnya akhir tahun 2010. Lembaga ini bertugas mengawasi industri perbankan, asuransi, dana pensiun, pasar modal, modal ventura, dan perusahaan pembiayaan, serta badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat.

Alasan pembentukan OJK ini antara lain makin kompleks dan bervariasinya produk jasa keuangan, munculnya gejala konglomerasi perusahaan jasa keuangan, dan globalisasi industri jasa keuangan. Disamping itu, salah satu alasan rencana pembentukan OJK adalah karena pemerintah beranggapan bahwa BI, sebagai Bank Sentral telah gagal dalam mengawasi sektor perbankan.

Jika dilihat sedikit kebelakang, sejarah pembentukan lembaga yang independen ini terbilang sulit dan penuh dengan tantangan. Bahkan untuk melahirkan pengawasan sistem keuangan ini pun membutuhkan waktu hingga 12 tahun sampai lembaga ini lahir. Adapun kronologis lahirnya OJK dapat dijabarkan sebagai berikut:

Pasca krisis ekonomi yang melumpuhkan industri perbankan pada tahun 1997- 1998, pemerintah langsung berbenah. Gagasan pembentukan otoritas dimasukkan dan menjadi perintah UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Didalam Pasal 34 disebutkan bahwa: Tujuan OJK dibentuk antara lain agar keseluruhan kegiatan didalam sektor jasa keuangan terselenggara secara

teratur, adil, transparan, dan akuntabel; mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil; dan mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat. Disamping itu tujuan pembentukan OJK ini agar BI fokus kepada pengelolaan moneter dan tidak perlu mengurus pengawasan bank karena bank itu merupakan sektor perekonomian industri tertentu yang dipilih berdasarkan potensi, kemampuan serta pengalaman terutama di bidang minyak dan gas, kimia dan bangunan pabrik. Setelah keluarnya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan yang diundangkan tanggal 22 November 2011, pengaturan dan pengawasan sektor perbankan yang semula berada pada Bank Indonesia telah dialihkan pada Otoritas Jasa Keuangan.

Dalam penjelasan Undang-undang OJK disebutkan bahwa dibutuhkan lembaga pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan yang lebih terintegrasi dan komprehensif agar dapat dicapai mekanisme koordinasi yang lebih efektif dalam menangani permasalahan yang timbul dalam sistem keuangan sehingga dapat menjamin tercapainya stabilitas sistem keuangan. Dalam penjelasan tersebut diidentifikasi beberapa permasalahan yang melatarbelakangi dibutuhkan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi dalam suatu lembaga. Terjadinya proses globalisasi dalam sistem keuangan, pesatnya kemajuan di bidang teknologi juga inovasi finansial telah menciptakan sistem keuangan yang begitu kompleks, dinamis dan saling terkait antar subsektor keuangan baik dalam hal produk maupun kelembagaan. Disamping itu adanya lembaga jasa keuangan yang memiliki hubungan kepemilikan di berbagai subsektoral keuangan telah menambah kompleksitas transaksi dan interaksi antar lembaga jasa keuangan didalam sistem keuangan.

Selain alasan tersebut Undang-undang OJK dibuat dengan semangat untuk mengurangi moral hazard dalam sektor jasa keuangan, kemudian mengoptimalkan perlindungan konsumen di sektor jasa keuangan. OJK merupakan lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan dan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini. Pasal 4 UU OJK disebutkan bahwa "OJK dibentuk dengan tujuan agar keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan". Perbandingan Dengan Berbagai Negarasentral independen, bebas dari campur tangan pihak manapun. OJK mengadopsi beberapa sistem yang sudah digunakan oleh negara lain. Beberapa diantaranya adalah dari yang berhasil hingga yang gagal menjalankan fungsinya dan kembali ke wewenang semula. Ketua Dewan Komisioner OJK, Mulaiman D Hadad mengatakan bahwa sistem pengawasan dan perlindungan konsumen diadopsi dari sejumlah negara, beberapa diantaranya antara Inggris, Australia dan Korea Selatan.

Latar belakang dibentuknya sistem pengawasan tunggal di Inggris adalah kasus kegagalan beberapa bank di Inggris seperti Neural Banker dan Baring Bank. Kegagalan kedua bank ini juga disertai dengan penutupan 12 bank lainnya. Tepatnya pada 1 Juni 1998 dibentuklah OJK di Inggris yang dinamakan Financial Supervisory Agency (FSA). FSA ini memiliki tugas yaitu melaksanakan kegiatan pengawasan terhadap lembaga keuangan, (termasuk perbankan), perlindungan konsumen dan juga pelaksanaan hukum. Hampir sama seperti yang terjadi di Indonesia, OJK didirikan karena dilatarbelakangi oleh ditutupnya berbagai bank yang ada di Indonesia dan Inggris tugas OJK juga sama-sama melakukan pengawasan terhadap sistem keuangan yang ada. Pembentukan Otoritas Jasa

Keuangan (OJK) di Indonesia didasari dari keinginan pemerintah dalam melakukan regulasi baru dalam hal pengawasan perbankan yang dianggap mulai mengalami kelemahan. Kedudukan OJK yang menjadi lembaga yang independen dan memiliki kewenangan yang cukup luas dan tegas dalam pengawasan perbankan diharapkan dapat memperbaiki permasalahan yang saat ini timbul di bidang pengawasan perbankan.

3.1.2. Visi dan Misi

Visi Otoritas Jasa Keuangan (OJK) adalah menjadi lembaga pengawas industri jasa keuangan yang terpercaya, melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat, dan mampu mewujudkan industri jasa keuangan menjadi pilar perekonomian nasional yang berdaya saing global serta dapat memajukan kesejahteraan umum. Visi Otoritas Jasa Keuangan (OJK) adalah menjadi lembaga pengawas industri jasa keuangan yang terpercaya, melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat, dan mampu mewujudkan industri jasa keuangan menjadi pilar perekonomian nasional yang berdaya saing global serta dapat memajukan kesejahteraan umum

Misi OJK adalah:

1. Mewujudkan terselenggaranya seluruh kegiatan di dalam sektor jasa keuangan secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel.
2. Mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil.
3. Melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat.

3.1.3. Struktur Organisasi

Struktur organisasi adalah komponen susunan organisasi yang saling berhubungan yang menunjukkan kerangka perwujudan hubungan antara fungsi,

bagian, posisi, kedudukan, tugas, maupun wewenang dan tanggung jawab yang saling berhubungan satu sama lain dari orang yang diberi tanggung jawab atas fungsi yang bersangkutan. Organisasi yang baik harus mempunyai struktur organisasi yang jelas agar tanggung jawab yang diberikan dapat berjalan efektif dan efisien. Struktur yang jelas dapat menghindarkan terjadinya tumpang tindih (overlap) fungsi masing-masing bagian yang ada. Pemisahan fungsi juga perlu dilakukan untuk mencegah timbulnya kecurangan didalam organisasi.

Struktur organisasi OJK terdiri atas:

1. Dewan Komisioner OJK; dan
Ketua merangkap anggota;
 1. Wakil Ketua sebagai Ketua Komite Etik merangkap anggota;
 2. Kepala Eksekutif Pengawas Perbankan merangkap anggota;
 3. Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal merangkap anggota;
 4. Kepala Eksekutif Pengawas Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya merangkap anggota;
 5. Ketua Dewan Audit merangkap anggota;
 6. Anggota yang membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen;
 7. Anggota ex-officio dari Bank Indonesia yang merupakan anggota Dewan Gubernur Bank Indonesia; dan
 8. Anggota ex-officio dari Kementerian Keuangan yang merupakan pejabat setingkat eselon I Kementerian Keuangan.
2. Pelaksana kegiatan operasional terdiri atas:
 1. Ketua Dewan Komisioner memimpin bidang Manajemen Strategis I;

2. Wakil Ketua Dewan Komisioner memimpin bidang Manajemen Strategis II;
3. Kepala Eksekutif Pengawas Perbankan memimpin bidang Pengawasan Sektor Perbankan;
4. Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal memimpin bidang Pengawasan Sektor Pasar Modal;
5. Kepala Eksekutif Pengawas Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya memimpin bidang Pengawasan Sektor IKNB; Ketua Dewan Audit memimpin bidang Audit Internal dan Manajemen Risiko; dan
6. Anggota Dewan Komisioner Bidang Edukasi dan Perlindungan Konsumen memimpin bidang Edukasi dan Perlindungan Konsumen.

3.1.4. Job Description

Berdasarkan pasal 6 dari UU No 21 Tahun 2011, tugas utama dari OJK adalah melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap:

1. Kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan;
2. Kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal;
3. Kegiatan jasa keuangan di sektor Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya.

Adapun wewenang yang dimiliki OJK adalah sebagai berikut:

1. Terkait Khusus Pengawasan dan Pengaturan Lembaga Jasa Keuangan Bank yang meliputi:

- a. Perizinan untuk pendirian bank, pembukaan kantor bank, anggaran dasar, rencana kerja, kepemilikan, kepengurusan dan sumber daya manusia, merger, konsolidasi dan akuisisi bank, serta pencabutan izin usaha bank;
 - b. Kegiatan usaha bank, antara lain sumber dana, penyediaan dana, produk hibridasi, dan aktivitas di bidang jasa;
 - c. Pengaturan dan pengawasan mengenai kesehatan bank yang meliputi: likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, kualitas aset, rasio kecukupan modal minimum, batas maksimum pemberian kredit, rasio pinjaman terhadap simpanan dan pencadangan bank; laporan bank yang terkait dengan kesehatan dan kinerja bank; sistem informasi debitur; pengujian kredit (credit testing); dan standar akuntansi bank;
 - d. Pengaturan dan pengawasan mengenai aspek kehati-hatian bank, meliputi: manajemen risiko; tata kelola bank; prinsip mengenal nasabah dan anti-pencucian uang; dan pencegahan pembiayaan terorisme dan kejahatan perbankan; serta pemeriksaan bank.
2. Terkait Pengaturan Lembaga Jasa Keuangan (Bank dan Non-Bank) meliputi:
- a. Menetapkan peraturan dan keputusan OJK;
 - b. Menetapkan peraturan mengenai pengawasan di sektor jasa keuangan;
 - c. Menetapkan kebijakan mengenai pelaksanaan tugas OJK;
 - d. Menetapkan peraturan mengenai tata cara penetapan perintah tertulis terhadap Lembaga Jasa Keuangan dan pihak tertentu;
 - e. Menetapkan peraturan mengenai tata cara penetapan pengelola statuter pada lembaga jasa keuangan;

- f. Menetapkan struktur organisasi dan infrastruktur, serta mengelola, memelihara, dan menatausahakan kekayaan dan kewajiban;
 - g. Menetapkan peraturan mengenai tata cara pengenaan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.
3. Terkait pengawasan lembaga jasa keuangan (bank dan non-bank) meliputi:
- a. Menetapkan kebijakan operasional pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan;
 - b. Mengawasi pelaksanaan tugas pengawasan yang dilaksanakan oleh Kepala Eksekutif;
 - c. Melakukan pengawasan, pemeriksaan, penyidikan, perlindungan konsumen dan tindakan lain terhadap lembaga jasa keuangan, pelaku, dan atau penunjang kegiatan jasa keuangan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan;
 - d. Memberikan perintah tertulis kepada lembaga jasa keuangan dan atau pihak tertentu;
 - e. Melakukan penunjukan pengelola statuter;
 - f. Menetapkan penggunaan pengelola statuter;
 - g. Menetapkan sanksi administratif terhadap pihak yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan;
 - h. Memberikan dan atau mencabut: izin usaha, izin orang perseorangan, efektifnya pernyataan pendaftaran, surat tanda terdaftar, persetujuan

melakukan kegiatan usaha, pengesahan, persetujuan atau penetapan pembubaran dan penetapan lain.

3.2. Pengawasan OJK terhadap Pelaku Usaha Pegadaian Illegal Pada Otoritas Jasa Keuangan Regional 5 Sumatera Bagian Utara

Pengawasan OJK adalah upaya yang dilakukan dalam mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Keinginan yang diharapkan dalam hal ini tidak lain adalah pikiran-pikiran badan pembuat Undang-Undang yang dirumuskan dalam peraturan hukum. Peraturan hukum itu. Perumusan pemikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana pengawasan itu dijalankan.

Pengawasan OJK bertujuan untuk menjamin bahwa pelaku usaha bisnis keuangan menjalankan usahanya sesuai dengan peraturan yang berlaku. Supaya kepentingan ini terlindungi, maka hukum harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuannya.

3.2.1. Pegadaian Illegal

OJK telah membuat pengaturan terhadap pelaku usaha pegadaian agar setiap usaha gadai di Indonesia memiliki izin usaha dari OJK. Hal tersebut tertuang dalam Peraturan Nomor 31/POJK.05/2016 tentang Usaha Pegadaian, sebagai tindakan terhadap menjamurnya usaha gadai sejak berakhirnya monopoli jasa pegadaian oleh Perum Pegadaian atau PT Pegadaian (Persero). Tetapi hingga saat ini masih sedikit usaha pegadaian yang benar-benar memiliki izin usaha sebagaimana dinyatakan dalam wawancara berikut:

Menurut Yusup Ansori selaku Kepala OJK Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Sejak berakhirnya monopoli pegadaian oleh Perum Pegadaian, telah banyak usaha gadai swasta bermunculan, baik yang dikelola oleh badan usaha maupun yang dikelola oleh perorangan, tetapi sebagian besar belum memiliki izin usaha.⁶³

Menurut Nurhaida selaku Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Izin usaha tentu menjadi syarat penting dalam pendirian usaha gadai. Hal tersebut diatur dalam Peraturan Nomor 31/POJK.05/2016 tentang Usaha Pegadaian. Tetapi sebagian besar dari usaha gadai yang dikelola oleh perorangan dalam masyarakat belum memiliki izin.⁶⁴

Menurut Sondang Martha selaku Anggota yang Membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Pelaku usaha illegal tidak memiliki izin usaha, dan terkesan sembarangan dalam memberikan pelayanan kepada nasabah. Tidak ada persyaratan yang dipenuhi sesuai dengan aturan OJK.⁶⁵

Dari hasil wawancara di atas dapat dijelaskan bahwa banyak usaha gadai swasta yang berdiri sejak berakhirnya monopoli pegadaian oleh Perum Pegadaian, dan sebagian besar diantara mereka adalah usaha gadai kecil yang dikelola oleh perorangan dalam masyarakat belum memiliki izin. Hampir semua persyaratan usaha gadai yang diatur oleh OJK tidak dipenuhi oleh usaha gadai illegal perorangan, terutama persyaratan permodalan usaha.

Ada banyak dampak negative yang ditimbulkan oleh berdirinya usaha illegal, yang salah satu diantaranya adalah kecenderungan melelang barang gadai tanpa pemberitahuan kepada nasabah atau debitur, sebagaimana dinyatakan dalam wawancara berikut:

⁶³ Hasil Wawancara dengan Yusup Ansori selaku Kepala OJK Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 14 Januari 2021.

⁶⁴ Hasil Wawancara dengan Nurhaida selaku Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 14 Januari 2021.

⁶⁵ Hasil Wawancara dengan Sondang Martha selaku Anggota yang Membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 15 Januari 2021.

Menurut Yusup Ansori selaku Kepala OJK Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Nasabah pegadaian illegal tidak pernah diberitahu akan melakukan pelelangan terhadap barang gadaian, padahal pemberitahuan yang demikian adalah hak nasabah.⁶⁶

Menurut Nurhaida selaku Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Pelaku usaha pegadaian illegal biasanya secara langsung melelang barang gadaian tanpa melalui prosedur yang tepat, sehingga nasabah atau pemilik barang sangat berpotensi untuk dirugikan.⁶⁷

Menurut Sondang Martha selaku Anggota yang Membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Nilai jual barang gadaian biasanya jauh lebih tinggi dari nilai pinjaman nasabah, sehingga pelaku usaha biasanya akan melakukan pelelangan dengan cepat tanpa sepengetahuan nasabah.⁶⁸

Dari uraian di atas dapat dijelaskan bahwa usaha gadai illegal sangat berpotensi merugikan nasabah. Hal ini karena pelaku usaha biasanya tidak memberitahukan kepada nasabahnya akan melelang barang gadai setelah melewati jatuh tempo. Padahal secara prosedur bahwa pelelangan harus didahului dengan pemberitahuan kepada nasabah. Kecenderungan demikian kemungkinan disebabkan penaksiran barang gadai yang terlalu rendah pada usaha gadai illegal, sehingga pelaku usaha lebih suka melelang dibanding nasabah mengembalikan pinjamannya.

⁶⁶Hasil Wawancara dengan Yusup Ansori selaku Kepala OJK Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 14 Januari 2021.

⁶⁷Hasil Wawancara dengan Nurhaida selaku Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 14 Januari 2021.

⁶⁸Hasil Wawancara dengan Sondang Martha selaku Anggota yang Membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 15 Januari 2021.

Usaha gadai ilegal umumnya memiliki tempat seadanya tanpa adanya tempat penyimpanan barang gadai yang layak, sebagaimana dinyatakan dalam wawancara berikut:

Menurut Yusup Ansori selaku Kepala OJK Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Usaha gadai ilegal biasanya beroperasi pada tempat yang kurang layak sebagai tempat gadai, sehingga tempat penyimpanan barang gadaian sangat tidak diperhatikan dengan baik.⁶⁹

Menurut Nurhaida selaku Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Nasabah dapat dirugikan dengan kemungkinan menurunnya kualitas barang gadaian sebagai akibat dari tempat penyimpanan yang tidak layak, tetapi hal tersebut tidak menjadi bahan perhatian bagi pelaku usaha.⁷⁰

Menurut Sondang Martha selaku Anggota yang Membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Tempat penyimpanan barang gadai yang tidak layak sangat riskan terjadinya kerusakan. Ada juga kemungkinan pelaku usaha justru menggunakan barang untuk kepentingannya selama dalam penguasaannya.⁷¹

Dari hasil wawancara di atas dapat dijelaskan bahwa usaha gadai ilegal biasanya hanya menggunakan tempat sederhana dan tidak memiliki tempat penyimpanan barang gadai yang layak. Pelaku usaha tidak terlalu memperhatikan keamanan barang gadai dari kemungkinan kerusakan sehingga sangat berpotensi merugikan nasabah. Bahkan terdapat juga kemungkinan pelaku usaha gadai ilegal justru menggunakan barang yang di gadai untuk kepentingan pribadinya sebelum di tebus kembali oleh nasabahnya.

⁶⁹Hasil Wawancara dengan Yusup Ansori selaku Kepala OJK Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 14 Januari 2021.

⁷⁰Hasil Wawancara dengan Nurhaida selaku Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 14 Januari 2021.

⁷¹Hasil Wawancara dengan Sondang Martha selaku Anggota yang Membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 15 Januari 2021.

Usaha gadai illegal juga tidak memiliki asuransi, karena setiap perusahaan asuransi akan mempersyaratkan adanya izin usaha, sebagaimana dinyatakan dalam wawancara berikut:

Menurut Yusup Ansori selaku Kepala OJK Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Asuransi merupakan suatu persyaratan bagi usaha gadai, karena hal tersebut menjadi jaminan bagi nasabah untuk keamanan barang gadaian. Tetapi dalam usaha illegal, asuransi tidak ada, dimana perusahaan asuransi pun mempersyaratkan adanya izin usaha.⁷²

Menurut Nurhaida selaku Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Ada kalanya tempat usaha gadai mengalami bencana seperti, kebakaran atau pencurian, padahal usaha illegal jarang memiliki asuransi. Tanpa adanya jaminan asuransi maka terdapat kemungkinan potensi kerugian bagi nasabah akibat pencurian atau hal lainnya yang merusak barang nasabah.⁷³

Menurut Sondang Martha selaku Anggota yang Membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Usaha illegal jarang diasuransikan sehingga segala bentuk bencana yang terjadi tidak ada yang menjamini akan pengembaliannya. Nasabah sering tidak memperhatikan hal tersebut karena menganggap kejadian tersebut kemungkinan kecil untuk terjadi dan menjadi tanggungjawab pelaku usaha.⁷⁴

Dari hasil wawancara di atas dapat dijelaskan bahwa usaha gadai illegal tidak mendapat jaminan asuransi. Hal ini menyebabkan tidak adanya jaminan keamanan bagi barang gadai, sehingga sangat berpotensi merugikan nasabah. Potensi kerugian tersebut bisa terjadi jika tempat usaha gadai mengalami bencana seperti kebakaran atau mengalami tindak pencurian. Usaha gadai yang

⁷²Hasil Wawancara dengan Yusup Ansori selaku Kepala OJK Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 14 Januari 2021.

⁷³Hasil Wawancara dengan Nurhaida selaku Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 14 Januari 2021.

⁷⁴Hasil Wawancara dengan Sondang Martha selaku Anggota yang Membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 15 Januari 2021.

sekaligus tempat penyimpanan barang gadai sangat rawan terjadinya pencurian, karena barang-barang didalamnya adalah barang-barang yang bisa dijual cepat.

Nasabah sering dirugikan oleh usaha gadai illegal karena penaksiran barang gadaian tidak sesuai dengan aturan, dimana nilai barang gadai ditaksir terlalu rendah, sebagaimana dinyatakan dalam wawancara berikut:

Menurut Yusup Ansori selaku Kepala OJK Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Penaksiran barang gadai pada usaha illegal sering tidak sesuai dengan aturan dan cenderung merugikan nasabah. Hal ini tentu disebabkan tidak adanya keterlibatan dari otoritas jasa keuangan.⁷⁵

Menurut Nurhaida selaku Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Dengan memiliki izin maka seharusnya semua persyaratan sebagai usaha gadai akan dipenuhi. Tetapi pada usaha illegal, persyaratan penaksiran tentu tidak akan terpenuhi, dan cenderung merugikan nasabah.⁷⁶

Menurut Sondang Martha selaku Anggota yang Membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Taksiran yang terlalu rendah atas barang gadai tentu menjadi hal yang umum terjadi pada usaha gadai illegal. Dalam kondisi hasil taksiran sebenarnya tidak dapat dipertanggungjawabkan.⁷⁷

Dari hasil wawancara di atas dapat dijelaskan bahwa usaha gadai illegal tidak memiliki ahli taksir yang professional, sehingga besar kemungkinan bahwa nilai taksir jauh lebih rendah dibanding nilai pasar yang sebenarnya. Nilai taksir merupakan dasar pemberian kredit, sehingga semakin rendah taksiran nilai maka kredit yang diperoleh nasabah juga akan semakin rendah. Hal ini tentu sangat

⁷⁵Hasil Wawancara dengan Yusup Ansori selaku Kepala OJK Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 14 Januari 2021.

⁷⁶Hasil Wawancara dengan Nurhaida selaku Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 14 Januari 2021.

⁷⁷Hasil Wawancara dengan Sondang Martha selaku Anggota yang Membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 15 Januari 2021.

merugikan bagi nasabah karena nilai pinjamannya jauh lebih rendah dibanding nilai pasar barang gadai.

Suku bunga yang dibebankan usaha gadai juga biasanya terlalu tinggi dan tidak memenuhi syarat yang ditetapkan oleh OJK, sebagaimana dinyatakan dalam wawancara berikut:

Menurut Yusup Ansori selaku Kepala OJK Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Jasa gadai illegal tidak memenuhi syarat dari segi penetapan bunga kredit. Mereka menetapkan bunga kredit secara sembarangan tanpa berpedoman pada kelayakan jasa kredit.⁷⁸

Menurut Nurhaida selaku Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Suku bunga gadai illegal biasanya cukup tinggi atau di atas rata-rata. Hal ini tentu cenderung merugikan nasabah, walaupun jumlah dana pinjamannya juga sebenarnya dalah kecil.⁷⁹

Menurut Sondang Martha selaku Anggota yang Membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Banyak nasabah yang terpaksa menggunakan usaha gadai illegal walaupun suku bunga yang ditawarkan cukup tinggi. Hal ini karena didorong oleh keterpaksaan kebutuhan dana cepat.⁸⁰

Dari hasil wawancara di atas dapat dijelaskan bahwa usaha gadai illegal juga mempesyaratkan suku bunga yang tinggi bagi nasabah. Suku bunga yang ditawarkan berada di atas rata-rata sehingga memberatkan bagi nasabah, walaupun jumlah pinjamannya juga relatif kecil. Usaha gadai seharusnya menyediakan syarat yang tidak memberatkan terhadap nasabah, karena pada

⁷⁸Hasil Wawancara dengan Yusup Ansori selaku Kepala OJK Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 14 Januari 2021.

⁷⁹Hasil Wawancara dengan Nurhaida selaku Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 14 Januari 2021.

⁸⁰Hasil Wawancara dengan Sondang Martha selaku Anggota yang Membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 15 Januari 2021.

dasarnya jasa keuangan memiliki prinsip dasar membantu kesulitan dana bagi yang membutuhkan.

Disamping itu, perlindungan hukum terhadap nasabah juga tidak ada karena tidak terikat dengan peraturan OJK, sehingga nasabah yang menemukan masalah dengan pelaku usaha illegal harus menanganinya sendiri tanpa perlindungan dari OJK sebagaimana dinyatakan dalam wawancara berikut:

Menurut Yusup Ansori selaku Kepala OJK Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Pegadaian illegal tidak memiliki izin usaha, sehingga tidak ada kaitannya dengan otoritas jasa keuangan. Nasabah yang menggunakan jasa pegawaian tersebut tidak mendapat perlindungan hukum dari pemerintah.⁸¹

Menurut Nurhaida selaku Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Otoritas jasa keuangan tidak dapat membantu nasabah yang menggunakan jasa gadai illegal. Hal ini karena usaha gadai illegal tidak terikat dengan aturan hukum yang diterbitkan oleh OJK.⁸²

Menurut Sondang Martha selaku Anggota yang Membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Jika nasabah pegadaian illegal merasa dirugikan atas pelayanan kredit maka nasabah harus menanggung sendiri tanpa adanya sanksi yang dapat dijauhkan oleh OJK, karena sanksi OJK hanya berlaku bagi usaha gadai yang terdaftar atau memiliki izin usaha.⁸³

Dari hasil wawancara di atas dapat dijelaskan bahwa nasabah yang mengalami masalah dengan dengan usaha gadai tidak mendapat perlindungan dari OJK karena usaha tersebut tidak atas dasar izin OJK. Hal ini karena usaha gadai illegal tidak terikat dengan aturan hukum yang diterbitkan oleh OJK,

⁸¹Hasil Wawancara dengan Yusup Ansori selaku Kepala OJK Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 14 Januari 2021.

⁸²Hasil Wawancara dengan Nurhaida selaku Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 14 Januari 2021.

⁸³Hasil Wawancara dengan Sondang Martha selaku Anggota yang Membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 15 Januari 2021.

sehingga nasabah merasa dirugikan oleh tindakan atau pelayanan dari gadai illegal, khususnya atas barang gadaian, maka nasabah harus menyelesaikan sendiri tanpa adanya campur tangan OJK. Padahal OJK merupakan satu-satunya wadah penyelesaian masalah mengenai jasa keuangan di Indonesia.

3.2.2. Pengawasan OJK terhadap Pelaku Usaha Pegadaian Illegal

Pengawasan OJK dalam arti luas mencakup segala upaya yang dilakukan untuk menjadikan hukum, sebagai pedoman perilaku dalam setiap perbuatan hukum untuk menjamin berfungsinya norma-norma hukum yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Oleh karena itu, sebagai upaya pengawasan, maka OJK Region 5 Sumatera Bagian Utara telah menempuh langkah-langkah yang dibutuhkan terhadap para pelaku usaha illegal, yang meliputi: sosialisasi aturan hukum kepada pelaku usaha, menghimbau kepada masyarakat agar tidak menggunakan jasa usaha pegawaiian illegal, serta kerjasama dengan Satgas Waspada Investasi (SWI).

OJK melakukan sosialisasi kepada pelaku usaha illegal agar segera mendaftarkan usahanya serta melakukan pengurusan izin kepada OJK. Hasil wawancara mengenai hal tersebut adalah sebagai berikut:

Menurut Yusup Ansori selaku Kepala OJK Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Sosialisasi kepada pelaku usaha gadai swasta selalu dilakukan agar mendaftarkan usahanya pada OJK sehingga keberadaannya dianggap sah oleh masyarakat.⁸⁴

Menurut Nurhaida selaku Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

⁸⁴Hasil Wawancara dengan Yusup Ansori selaku Kepala OJK Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 14 Januari 2021.

Kami sering menghimbau agar pelaku usaha gadai mematuhi aturan yang telah dikeluarkan oleh OJK, yaitu dengan mendaftarkan usahanya serta mengurus izin usaha, agar masyarakat menjadi lebih nyaman menggunakan jasa gadai.⁸⁵

Menurut Sondang Martha selaku Anggota yang Membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Sosialisasi peraturan tentu menjadi prioritas sebagai tindakan preventif untuk mencegah kerugian bagi nasabah. Dengan sosialisasi diharapkan pelaku usaha menyadari bahwa usaha gadai harus memiliki izin dari OJK.⁸⁶

Dari hasil wawancara di atas dapat dijelaskan bahwa upaya pengawasan yang dapat dilakukan oleh OJK terhadap pelaku usaha illegal adalah dengan melakukan sosialisasi terhadap para pelaku usaha. Sosialisasi tersebut dimaksudkan agar pelaku usaha secara sadar memahami pentingnya perizinan dari OJK, agar keberadaan usaha gadai yang bersangkutan menjadi sah di tengah-tengah masyarakat, serta menyadari syarat-syarat apa yang seharusnya dipenuhi sebagai pelaku usaha gadai.

Sosialisasi juga dilakukan kepada masyarakat umum untuk menyadarkan masyarakat mengenai dampak negative yang mungkin timbul jika menggunakan jasa usaha gadai illegal, sebagaimana dinyatakan dalam wawancara berikut:

Menurut Yusup Ansori selaku Kepala OJK Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Sosialisasi juga dilakukan kepada masyarakat agar mengetahui bahwa pelaku usaha yang tidak memiliki izin usaha sangat beresiko bagi mereka, sehingga perlu dihindari.⁸⁷

⁸⁵ Hasil Wawancara dengan Nurhaida selaku Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 14 Januari 2021.

⁸⁶ Hasil Wawancara dengan Sondang Martha selaku Anggota yang Membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 15 Januari 2021.

⁸⁷ Hasil Wawancara dengan Yusup Ansori selaku Kepala OJK Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 14 Januari 2021.

Menurut Nurhaida selaku Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Masyarakat tentu sangat membutuhkan keberadaan usaha gadai, khususnya untuk memenuhi kebutuhan dalam jumlah kecil. Tetapi hendaknya mereka berhati-hati untuk menggunakan jasa gadai agar tidak terjebak dengan masalah di kemudian hari.⁸⁸

Menurut Sondang Martha selaku Anggota yang Membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Kami melakukan sosialisasi kepada masyarakat pada setiap kesempatan yang ada, baik melalui media cetak maupun media elektronik. Bahkan sosialisasi juga sering dilakukan melalui media social.⁸⁹

Dari hasil wawancara di atas dapat dijelaskan bahwa sosialisasi oleh OJK juga dilakukan kepada masyarakat umum, agar masyarakat mengetahui bahwa setiap pelaku usaha gadai harus memiliki izin OJK. Adapun tujuan dari sosialisasi adalah agar masyarakat menyadari risiko yang mungkin timbul dari penggunaan jasa gadai illegal, sehingga sedapat mungkin dapat menghindari peminjaman dana dari usaha illegal tersebut. Tetapi dalam hal ini dapat dikatakan bahwa masyarakat masih tergolong sulit untuk diingatkan karena masih banyak masyarakat yang tidak terlalu memperhatikan apakah usaha gadai yang digunakannya memiliki izin OJK atau tidak sebagaimana dinyatakan dalam wawancara berikut:

Menurut Yusup Ansori selaku Kepala OJK Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Sebagian besar masyarakat masih tidak peduli dengan himbauan OJK agar tidak menggunakan jasa gadai yang tidak memiliki izin. Padahal untuk

⁸⁸Hasil Wawancara dengan Nurhaida selaku Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 14 Januari 2021.

⁸⁹Hasil Wawancara dengan Sondang Martha selaku Anggota yang Membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 15 Januari 2021.

mengetahuinya tidak sulit, hanya perlu melihat ada tidaknya lambing OJK di depan gadai usaha yang bersangkutan.⁹⁰

Menurut Nurhaida selaku Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Masyarakat terlalu mudah mengabaikan peringatan OJK agar menghindari gadai illegal. Mereka tidak memahami bahwa hal tersebut sangat berisiko bagi mereka.⁹¹

Menurut Sondang Martha selaku Anggota yang Membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Gadai illegal menangani kredit nasabah tidak sesuai aturan, tetapi mungkin karena jumlah kreditnya relatif kecil, masyarakat tidak terlalu takut. Padahal kondisi ini tentu semakin mendorong munculnya usaha gadai illegal.⁹²

Dari hasil wawancara di atas dapat dijelaskan bahwa sampai saat ini upaya sosialisasi yang dilakukan oleh OJK menghimbau masyarakat untuk tidak menggunakan jasa gadai tak berizin belum berhasil. Masyarakat cenderung mengabaikan peringatan yang diberikan oleh OJK sehingga usaha gadai illegal tetap eksis dengan operasional usahanya. Hal ini mungkin disebabkan masyarakat tidak terlalu takut karena nilai gadaian dan nilai kredit relatif kecil, padahal kondisi ini tentu semakin mendorong munculnya usaha gadai illegal.

Dalam hal pemberian sanksi, OJK memiliki kelemahan karena OJK tidak memiliki aturan tentang sanksi yang dapat diberikan kepada para pelaku usaha illegal sebagaimana dinyatakan dalam wawancara berikut:

⁹⁰Hasil Wawancara dengan Yusup Ansori selaku Kepala OJK Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 14 Januari 2021.

⁹¹Hasil Wawancara dengan Nurhaida selaku Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 14 Januari 2021.

⁹²Hasil Wawancara dengan Sondang Martha selaku Anggota yang Membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 15 Januari 2021.

Menurut Yusup Ansori selaku Kepala OJK Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

OJK tidak dapat menindak pelaku usaha illegal karena tidak memiliki wewenang untuk membubarkan atau menangkap para pelaku usaha. Hal ini menyebabkan pengawasan menjadi sulit dilakukan.⁹³

Menurut Nurhaida selaku Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Wewenang OJK dalam pengawasan terbatas pada pelaku usaha yang telah memiliki izin atau yang sudah terdaftar, yaitu berupa sanksi administrasi hingga menutup usaha mereka.⁹⁴

Menurut Sondang Martha selaku Anggota yang Membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Tidak ada sanksi yang dapat diberikan oleh OJK kepada pelaku usaha illegal, karena dasar hukumnya memang tidak ada dalam kewenangan OJK. Kewenangan yang lebih kuat justru berada di tangan Satgas Waspada Investasi, yang salah satu unsurnya adalah kepolisian.⁹⁵

Dari hasil wawancara di atas dapat dijelaskan bahwa wewenang OJK dalam menindak pelaku usaha gadai illegal adalah sangat terbatas, karena OJK tidak dapat memberi sanksi administrasi ataupun bentuk sanksi lainnya. OJK hanya berwenang memberi sanksi kepada pelaku usaha legal yang melakukan pelanggaran hukum. Hal ini karena tidak aturan hukum yang mengatur sanksi bagi para pelaku usaha illegal, dimana pihak yang paling berwenang memberikan sanksi adalah Satgas Waspada Investasi (SWI). Kerjasama dengan SWI masih tergolong lemah sebagaimana dinyatakan dalam wawancara berikut:

Menurut Yusup Ansori selaku Kepala OJK Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

⁹³Hasil Wawancara dengan Yusup Ansori selaku Kepala OJK Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 14 Januari 2021.

⁹⁴Hasil Wawancara dengan Nurhaida selaku Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 14 Januari 2021.

⁹⁵Hasil Wawancara dengan Sondang Martha selaku Anggota yang Membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 15 Januari 2021.

SWI mempunyai wewenang yang lebih besar dalam menegakkan peraturan perizinan usaha, sedangkan wewenang OJK sangat terbatas sehingga tidak dapat melakukan tindakan memaksa. SWI bukan merupakan bagian dari OJK.⁹⁶

Menurut Nurhaida selaku Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Usaha gadai illegal sangat mudah muncul karena kebutuhan modal tidak terlalu besar. Jika terdapat satu usaha yang ditutup maka akan muncul lagi usaha gadai lainnya.⁹⁷

Menurut Sondang Martha selaku Anggota yang Membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen Regional 5 Sumatera Bagian Utara:

Kerjasama antara OJK dengan SWI perlu diperkuat, tetapi hingga saat ini kerjasama tersebut masih tergolong lemah dan sangat terbatas pada kerjasama pengawasan pelaku usaha investasi illegal.⁹⁸

Dari hasil wawancara di atas dapat dijelaskan bahwa penindakan terhadap pelaku usaha illegal hanya dapat dilakukan dengan kerjasama dengan SWI yang terdiri dari beberapa instansi, termasuk juga instansi kepolisian. Instansi kepolisian memiliki upaya paksa terhadap pelaku pelanggaran, tetapi OJK tidak memiliki upaya paksa. Kerjasama dengan SWI sebenarnya telah ada tetapi yang namanya kerjasama tersebut masih tergolong terlalu lemah, sehingga masih perlu ditindaklanjuti agar lebih kuat.

Dengan segala kewenangan, fasilitas, dan perangkat yang dimiliki OJK, OJK semestinya dapat menindak para pelaku gadai ilegal tanpa banyak kesulitan. Apalagi hampir semua perusahaan tersebut beroperasi secara terang-terangan: mereka berbadan hukum, mendirikan outlet di daerah-daerah ramai, bahkan ada

⁹⁶Hasil Wawancara dengan Yusup Ansori selaku Kepala OJK Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 14 Januari 2021.

⁹⁷Hasil Wawancara dengan Nurhaida selaku Kepala Eksekutif Pengawas Pasar Modal Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 14 Januari 2021.

⁹⁸Hasil Wawancara dengan Sondang Martha selaku Anggota yang Membidangi Edukasi dan Perlindungan Konsumen Regional 5 Sumatera Bagian Utara pada tanggal 15 Januari 2021.

yang beriklan. Karena itu, perusahaan gadai yang belum mendaftar dan tidak taat aturan mesti langsung ditindak ketika masa tenggang yang diberikan berakhir, yakni pada akhir Juli mendatang. Jangan menunggu sampai ada korban untuk mulai bergerak. Selain itu, ada baiknya OJK menyediakan call center dan menerbitkan daftar pegadaian bermasalah.

OJK yang lalai dan terlambat mengantisipasi bisnis keuangan yang dapat merugikan masyarakat. Padahal salah satu tujuan pembentukan OJK adalah melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat. Bertindak tegas dalam koridor kewenangan yang tersedia menjadi kewajiban OJK. Sebagai lembaga independen yang para pejabat dan petugasnya termasuk bergaji paling besar di republik yang belum kaya ini, OJK mesti membuktikan kepada masyarakat bahwa imbalan besar itu sepadan dengan profesionalisme dalam menjalankan tugas utamanya melindungi masyarakat dalam bertransaksi keuangan.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya dapat dibuat beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Aturan hukum tentang pegadaian diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Koperasi, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 31/POJK.05/2016 Tentang Usaha Pegadaian OJK. sebagai pihak yang berwenang melakukan pengawasan terhadap transaksi jasa keuangan di Indonesia telah mengeluarkan peraturan No. 31/POJK.05/2016 tentang Usaha Pegadaian. Peraturan tersebut mengharuskan perusahaan pegadaian swasta memiliki izin usaha, serta mengatur penyelenggaraan usaha gadai swasta, dengan tujuan untuk menjamin perlindungan hukum bagi nasabah yang memanfaatkan jasa gadai swasta.
2. Pengawasan OJK terhadap pelaku usaha illegal pada OJK Region 5 Sumatera Bagian Utara belum dilakukan secara tegas, bahkan terkesan OJK melakukan pembiaran. Pengawasan yang dilakukan masih sebatas pada sosialisasi untuk menghimbau pelaku usaha agar melakukan pengurusan izin usaha, serta menghimbau kepada masyarakat umum agar tidak menggunakan jasa usaha pegadaian illegal. OJK tidak dapat memberikan sanksi kepada pelaku usaha gadai illegal, karena belum ada aturan hukum

yang mengatur sanksi yang dapat diberikan kepada para pelaku usaha illegal.

3. Adapun kendala yang dihadapi dalam pengawasan OJK terhadap pelaku usaha illegal adalah: belum ada aturan hukum mengenai sanksi yang dapat diberikan kepada para pelaku usaha pegadaian illegal, banyak pelaku usaha gadai tidak dapat memenuhi syarat permodalan yang ditetapkan oleh OJK, kerjasama OJK dengan SWI masih lemah karena adanya anggapan bahwa masalah pelaku usaha gadai illegal belum terlalu mendesak untuk diurus sehingga terkesan diabaikan, rendahnya keperdulian masyarakat sehingga tetap menggunakan jasa usaha pegadaian illegal, serta sosialisasi yang kurang gencar tentang perizinan usaha pegadaian.

5.2. Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas dapat dibuat beberapa saran sebagai berikut:

1. Pemerintah perlu membuat sanksi bagi pelaku usaha illegal, khususnya sanksi pidana agar dapat digunakan oleh OJK untuk menjerat para pelaku usaha illegal.
2. OJK perlu merevisi peraturan tentang Usaha Pegadaian dengan menghilangkan aturan batas permodalan dalam pengurusan izin usaha pegadaian.
3. OJK perlu lebih serius melakukan penertiban terhadap pelaku usaha gadai illegal, dengan menghilangkan anggapan bahwa usaha gadai illegal belum

mendesak untuk diurusi, karena bagaimana pun usaha gadai yang tidak memenuhi syarat sangat berpotensi merugikan masyarakat umum.

4. OJK perlu melakukan sosialisasi yang lebih gencar mengenai peraturan hukum perizinan usaha pegadaian, sehingga dapat diketahui oleh semua masyarakat dan pelaku usaha gadai.



DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Ashshofa, Burhan (2012), *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Atmasasmita, Romli (2011), *Asas-Asas Perbandingan Hukum Pidana*, Yayasan LBH, Jakarta.
- Badruzaman, Mariam Darus (2011), *Bab-Bab Tentang Credietverband, Gadai dan Fidusia*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Badruzaman, Mariam Darus (2014), *Standard Operating Procedure, Pegadaian KCA (Kredit Cepat dan Aman) Non Online*, PT. Pegadaian.
- Bahari, Adib (2013), *Panduan Mendirikan Perseroan Terbatas*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta.
- Bugin, Burhan (2011), *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial*, Kencana, Jakarta.
- Hadin, Ahmad Fikri, (2013), *Eksistensi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan di Era Otonomi Daerah*, Genta Press, Yogyakarta.
- Hadjon, Philipus M. (2011), *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya.
- Hadjon, Phillipus Mandiri, dkk, (2010). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Hadisoeparto, Hartono (2014), *Pokok-Pokok Hukum Perikatan dan Hukum Jaminan*, Liberty, Yogyakarta.
- Hamzah, Andi (2015), *Kamus Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia.
- Harahap, M. Yahya (2016), *Hukum Perseroan Terbatas*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Hasbullah, Frieda Husni (2012), *Hukum Kebendaan Perdata : Hak-Hak Yang Memberi Jaminan*, Ind-Hill Co, Jakarta.
- Huijbers, Theo (2010), *Filsafat Dalam Lintas Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta.
- Kansil, C.S.T. (2012), *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.

- Kelsen, Hans (2012), *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, terjemahan Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, Konstitusi Press, Jakarta.
- Kelsen, Hans (2014), *Teori Hukum Murni Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif*, Nusamedia, Bandung.
- Lubis, M. Solly (2014), *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung.
- Marzuki, Peter Mahmud (2014), *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno (2013), *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta.
- Moeljatno (2012), *Asas-asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Moloeng, Lexy (2013), *Metodologi Penelitian Kuantitatif*, Remaja Rosakarya, Bandung.
- Muhammad, Abdur Kadir (2014), *Hukum Dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Notoatmojo, Soekidjo (2010), *Etika dan Hukum Kesehatan*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Patrik, Purwahid dan Kashadi (2011), *Hukum Jaminan Edisi Revisi UUHT*, FH UNDIP, Semarang.
- Poerwadarminta, W.J.S. (2011), *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Prodjodikoro, Wiryono (2014), *Hukum Perdata Tentang Hak-Hak Atas Benda*, Intermassa, Jakarta.
- Raharjo, Satjipto (2010), *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Raka, I.G. Gede. (2012), *Pengantar Pengetahuan Koperasi*, Departemen Koperasi, Jakarta.
- Salman, Otje dan Anthon F. Susanto (2012), *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, Bandung.
- Satrio, J. (2012), *Hukum Jaminan, Hak-Hak Jaminan Kebendaan*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Sirajun dkk, (2012), *Hukum Pelayanan Publik*, Setara Press, Malang.
- Soekanto, Soerjono (2010), *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pres, Jakarta.

Soekanto, Soejono dan Sri mamudji (2015), *Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Sofwan, Sri Soedewi Masjchoen (2012), *Hukum Jaminan Indonesia Pokok-Pokok Hukum Jaminan Perorangan*, Liberty, Yogyakarta.

Subagyo (2012), *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*, Bagian Penerbitan Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi YKPN, Yogyakarta.

Subekti (2010), *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermassa, Jakarta.

Subekti (2010), *Hukum Perjanjian*, Intermassa, Jakarta.

Sujamto, (2014), *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.

Sujamto, (2010), *Beberapa pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Sunggono, Bambang (2011), *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Triwulan, Titik dan Shinta Febrian (2010), *Perlindungan Hukum bagi Pasien*, Prestasi Pustaka, Jakarta.

Usman, Rachmadi (2013), *Hukum Jaminan Keperdataan*, Sinar Grafika, Jakarta.

Perundang-undangan:

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata)

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Instruksi Presiden RI Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan.

Peraturan OJK No. 31/POJK.05/2016 tentang Usaha Pegadaian.

Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor: M.HH-03.AH.01.01 Tahun 2009 tentang Daftar PT.

Jurnal/Website/Internet:

Fitri, Melati (2019), *Perlindungan Hukum Bagi Nasabah Dalam Transaksi Gadai Oleh Usaha Pegadaian yang Tidak Memiliki Izin (Studi Kasus di Kecamatan Medan Baru)*, Universitas Sumatera Utara, Medan.

Nabila, Audiana (2017), *Perlindungan Hukum Bagi Konsumen terhadap Praktik Pegadaian Swasta Liar Ditinjau dari Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 31/POJK.05/2016 dan Dasar Hukum Islam (Studi di Sarwah Mandiri Candi – Sidoarjo)*, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, Malang.

Pakpahan, Elvira Fitriyani., Jessica, Corris Winar, Andriaman (2020), *Peran Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam Mengawasi Maraknya Pelayanan Financial Technology (Fintech) di Indonesia*, Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal), Vol. 9 No. 3 September 2020.

Anonim, “Perjalanan Bisnis Gadai Dari Masa Ke Masa”, melalui <https://ekonomi.kompas.com> diakses pada tanggal 2 November 2020.

<https://kolom.tempo.co/read/1091980/tindak-tegas-pegadaian-ilegal/full&view=ok#>, diakses pada tanggal 2 November 2020.

<https://portalsurabaya.pikiran-rakyat.com/ekbis>, diakses pada tanggal 2 November 2020.

SudutHukum.com, Pengertian Sanksi Administrasi, Dalam <https://www.suduthukum.com/pengertian-sanksi-administrasi.html>, Diakses tanggal 10 Januari 2021.