

**TANGGUNG JAWAB PERUM PEGADAIAN
TERHADAP PENJUALAN (LELANG) BARANG GADAI
(Study Kasus Perum Pegadaian Cabang Cokronegaran Surakarta)**



Skripsi

Disusun Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Mencapai
Derajat Sarjana Strata Satu (S-1) Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Surakarta

Oleh :

QURROTU AINI
C 100 050 155

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA
2009**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Keadaan perekonomian yang tidak menentu yang melanda masyarakat Indonesia saat ini, menimbulkan berbagai persoalan menyangkut kebutuhan masyarakat. Untuk itu dalam rangka pembangunan nasional, pemerintah berusaha meningkatkan kebutuhan ekonomi dan menciptakan situasi dan kondisi yang baik dan sehat dalam perkembangan dunia usaha, dengan maksud agar masyarakat dapat menciptakan suatu lapangan usaha sendiri sehingga dapat meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan.

Untuk membuka lapangan usaha tidak hanya dibutuhkan bakat dan kemauan keras untuk berusaha saja, namun juga diperlukan adanya modal usaha yang cukup. Hal ini menjadikan kendala dalam masyarakat khususnya bagi kalangan ekonomi lemah. Untuk itu, mereka memerlukan adanya lembaga pengkreditan yang menyediakan dana pinjaman. Untuk mengatasi masalah tersebut, pemerintah mendirikan lembaga-lembaga pengkreditan perbankan dan non perbankan.

Lembaga perbankan adalah lembaga yang bertujuan memberikan kredit dan jasa-jasa keuangan lainnya. Adapun pemberian kredit itu dilakukan baik dengan modal sendiri atau dengan dana-dana yang dipercayakan oleh

pihak ketiga maupun dengan jalan memperedarkan alat-alat pembayaran baru berupa uang giral.³²

Yang termasuk dalam lembaga perbankan adalah bank. Menurut pasal 1 angka 2 Undang-undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Bank adalah :

”Badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan/atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.”

Sedangkan pengertian lembaga non perbankan dapat ditemukan dalam pasal 1 angka 4 Keputusan Presiden Nomor 61 tahun 1988 tentang lembaga pembiayaan, yaitu :

”Lembaga Keuangan Bukan Bank adalah badan usaha yang melakukan kegiatan dibidang keuangan yang secara langsung menghimpun dana dengan jalan mengeluarkan surat berharga dan menyalurkannya kedalam masyarakat guna membiayai investasi perusahaan-perusahaan.”

Salah satu lembaga pengkreditan yang didirikan pemerintah yang termasuk dalam non perbankan adalah lembaga jaminan pegadaian yang berupa Persahaan Umum (perum) Pegadaian . Dibandingkan dengan lembaga Perbankan (Bank), perum pegadaian memiliki kemudahan antara lain sebagai berikut :

1. prosedur dan syarat-syarat administrasi yang mudah dan sederhana;
2. nasabah cukup memberikan keterangan-keterangan singkat tentang identitas dan tujuan penggunaan kredit;

³² Muhammad Djumhana, 2000, *Hukum Perbankan di Indonesia*, Bandung : PT Citra Aditya Bakti, hal. 82.

3. waktu yang relatif singkat;
4. pinjaman yang langsung cair;
5. bunga yang lebih rendah.

Hal tersebut merupakan kebijaksanaan pegadaian dalam usaha memasyarakatkan gadai, sebagaimana maksud dan tujuan Perum Pegadaian.

Adapun maksud dan tujuan tersebut adalah sebagai berikut :

1. Turut meningkatkan kesejahteraan masyarakat, terutama golongan ekonomi lemah ke bawah melalui penyediaan dana atas dasar hukum gadai dan jasa di bidang keuangan lainnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya;
2. Menghindarkan masyarakat dari gadai gelap, praktik riba dan pinjaman tidak wajar lainnya.³³

Apabila dilihat dari fungsi dan kegiatan usahanya, maka pegadaian tersebut merupakan salah satu lembaga non bank yang fokus kegiatannya adalah pembiayaan. Ada 2 (dua) hal yang membuat pegadaian menjadi lembaga keuangan non bank. Pertama, transaksi pembiayaan yang diberikan mirip dengan pinjaman melalui kredit bank, namun diatur terpisah atas dasar hukum gadai dan bukan dengan peraturan mengenai pinjam-meminjam biasa. Kedua, pegadaian Indonesia secara legal dimonopoli oleh hanya satu badan usaha saja, yaitu Perum Pegadaian.³⁴

Tujuan dan kemudahan Perum Pegadaian ini menyebabkan pegadaian dekat dengan masyarakat khususnya bagi kalangan ekonomi lemah, sebagai pilihan utama masyarakat untuk mengatasi masalah keuangan tanpa harus menimbulkan masalah lain. Hal ini sesuai dengan motto Perum Pegadaian, yaitu : "Mengatasi Masalah Tanpa Masalah".

Berbeda dengan lembaga Perbankan, dalam perbankan pinjaman yang akan dilakukan oleh para pemberi gadai harus melewati prosedur yang

³³ H. Salim HS, *Perkembangan Hukum Jaminan Di Indonesia*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2004, hal. 37.

³⁴ Y. Sri Susilo, Sigit Triandaru dan A. Totok Budi Santoso, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, Jakarta : Salemba Empat, 2000, hal. 179.

rumit, memakan waktu yang relatif lama dan harus adanya kelengkapan dokumen, yang membuat masyarakat kesulitan untuk memenuhinya. Debitur juga harus memberikan keterangan serinci mungkin tentang penggunaan uang. Begitu pula dengan jaminannya, tidak semua barang bisa dijadikan jaminan di bank.

Dengan didirikannya pegadaian, masyarakat tidak perlu takut kehilangan barang-barang berharganya, hanya dengan menjaminkan barangnya masyarakat dapat memperoleh pinjaman. Pinjaman itu tidak terbatas, hanya saja besar jumlah pinjaman tergantung pada nilai jaminan barang-barang berharga yang diberikan. Semakin besar nilainya semakin besar pula nilai pinjamannya, demikian sebaliknya.

Dalam menentukan besar pinjaman, maka barang-barang perlu ditaksir lebih dahulu. Untuk menaksir nilai jaminan, pihak Perum Pegadaian mempunyai ahli-ahli taksir. Nilai taksiran pasti lebih rendah dari nilai pasar, maka dengan mudah pihak Perum Pegadaian melelang barang jaminan yang diberikan nasabah dibawah harga pasar. Disamping itu Perum Pegadaian juga mempunyai timbangan dan alat ukur tertentu, misalnya untuk mengukur karat emas atau gram emas. Tujuan akhir dari penilaian ini adalah untuk menentukan besarnya jumlah pinjaman yang diberikan.³⁵

Perum Pegadaian menyediakan pinjaman uang atas dasar hukum gadai. Gadai merupakan suatu perjanjian utang menggunakan jaminan dengan menguasai bendanya. Gadai adalah perjanjian riil, oleh karena, sebagaimana

³⁵ Mariam Darul Badruzaman, *Bab-bab tentang Credietverband, Gadai & Fidusia*, Bandung : Alumni, hal 70.

ditentukan dalam pengertian gadai itu sendiri, gadai hanya ada mana kala benda yang akan digadaikan secara fisik telah dikeluarkan dari kekuasaan pemberi gadai. Pengeluaran benda yang digadaikan dari kekuasaan pemberi gadai ini bersifat mutlak dan tidak dapat ditawar-tawar³⁶.

Mengenai hak gadai ini diatur dalam buku II titel 20 KUH Perdata.

Berdasarkan pasal 1150 KUH Perdata memberikan definisi tentang Gadai.

”Gadai adalah suatu hak yang diperoleh kreditur atas suatu barang bergerak, yang diberikan kepadanya oleh debitur atau orang lain atas namanya untuk menjamin suatu hutang, dan yang memberikan kewenangan kepada kreditur untuk mendapat pelunasan dari barang tersebut terlebih dahulu dari kreditur-kreditur lainnya, terkecuali biaya-biaya untuk melelang barang tersebut dan biaya yang telah dikeluarkan untuk memelihara benda itu, biaya-biaya mana harus didahulukan”.

Selain gadai adapula usaha-usaha lain yang ditawarkan dalam Perum Pegadaian. Adapun usaha-usaha yang ditawarkan Perum Pegadaian adalah sebagai berikut :

1. penyaluran uang pinjaman berdasarkan jaminan fidusia;
2. pelayanan jasa titipan;
3. pelayanan jasa sertifikasi logam mulia dan batu adi;
4. unit toko emas;
5. industri perhiasan emas;
6. usaha-usaha lain yang menunjang tujuan adanya Perum Pegadaian.³⁷

Mengenai hal jaminan, biasanya perum pegadaian telah menetapkan ada beberapa barang berharga yang dapat diterima untuk digadaikan. Jenis-jenis barang berharga yang dapat diterima dan dijadikan barang jaminan oleh perum pegadaian adalah semua barang bergerak:

³⁶ Kartini Muljadi-Gunawan Widjaya, *Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak Istimewa, Gadai, dan Hipotek*, Jakarta : Kencana, 2005, hal. 77.

³⁷ H. Salim HS, *Loc. Cit*,

1. Benda bergerak berwujud, yaitu benda yang dapat dipindah-pindahkan.
Misalnya : emas, arloji, sepeda motor dan lain-lain.
2. Benda bergerak yang tidak berwujud. Misalnya : piutang atas bawa, piutang atas tunjuk hak memungut hasil atas benda dan atas piutang.

Untuk memperoleh pinjaman dalam perum pegadaian harus ada jaminan benda yang akan digadaikan, dalam hal ini adalah benda bergerak, sesuai dengan jaminan barang gadai adalah barang bergerak maka harus ada hubungan nyata antara barang gadai dengan pemegang gadai. Barang gadai harus diserahkan oleh pemberi gadai kepada pemegang gadai, jadi disini pemegang gadai menguasai barang gadai sampai pelunasan hutangnya. Penyerahan dapat dilakukan dengan penyerahan nyata dan dengan adanya penyerahan tersebut terpenuhilah syarat *Inbezitstelling* (keharusan penguasaan benda ditangan kreditur), maka tercipta hak gadai.

Pemegang gadai mempunyai hak retensi, yang mana dengan adanya hak tersebut pemegang gadai berhak untuk menahan benda jaminan tersebut sampai pada hutang pemberi gadai tersebut lunas. Karena benda gadai merupakan benda bergerak maka harus ada hubungan yang nyata antara benda dan pemegang gadai.

Fungsi dari barang jaminan tersebut adalah merupakan suatu jaminan atas berlangsungnya hubungan utang-piutang. Apabila pihak pemberi gadai wanprestasi, yaitu tidak melunasi, tidak mencicil kreditnya sampai tenggang waktu yang telah ditentukan maka pegadaian mempunyai hak untuk

mengambil pelunasan piutangnya sendiri dengan jalan menjual barang tersebut dengan kekuasaan sendiri atau melelang barang tersebut.

Dalam Buku II titel 20 pasal 1155 ayat (1) KUH Perdata, telah dijelaskan bahwa:

”Apabila oleh para pihak tidak telah diperjanjikan lain, maka si berpiutang adalah berhak jika si berhutang atau si pemberi gadai cidera janji, setelah tenggang waktu yang ditentukan lampau, atau jika tidak telah ditentukan suatu tenggang waktu, setelah dilakukannya suatu peringatan untuk membayar, menyuruh menjual barang gadainya dimuka umum menurut kebiasaan-kebiasaan setempat serta atas syarat-syarat yang lazim berlaku, dengan maksud untuk mengambil pelunasan jumlah piutangnya beserta bunga dan biaya dari pendapatan penjualan tersebut.”

Berdasarkan pasal tersebut dapat dijelaskan bahwa sebelum lelang dilakukan, pegadaian harus memberikan somasi atau peringatan terlebih dahulu kepada pemberi gadai. Pelelangan yang akan dilakukan pegadaian juga harus memenuhi syarat-syarat yang ditentukan. Barang gadai tersebut dilelang pada waktu yang telah ditentukan oleh Kepala Perum Pegadaian. Benda gadai tersebut dilelang sendiri oleh Perum Pegadaian. Apabila terjadi kelebihan atau ada sisa uang penjualan barang gadai setelah dikurangi bunga, biaya perawatan dan biaya lelang, maka sisanya tersebut harus dikembalikan kepada Debitur (pemberi gadai).

Meskipun pegadaian mempunyai hak untuk mengambil pelunasan piutangnya dengan cara menjual barang gadai yang dikuasainya melalui pelelangan umum, tetapi dalam prakteknya mengalami hambatan baik secara yuridis, administratif maupun dalam masalah teknis.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik mengkaji lebih lanjut mengenai tanggung jawab perum pegadaian cabang Cokronegaran

Surakarta terhadap penjualan (lelang) barang gadai, dalam sebuah penelitian berbentuk skripsi dengan judul :

”TANGGUNG JAWAB PERUM PEGADAIAN TERHADAP PENJUALAN (LELANG) BARANG GADAI (Study Kasus Perum Pegadaian Cabang Cokronegaran Surakarta)”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dari pemikiran diatas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan untuk menjadi pedoman dalam penelitian maupun pembahasannya. Adapun perumusan permasalahan tersebut adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan pelelangan atas barang jaminan gadai di perum pegadaian cabang Cokronegaran Surakarta?
2. Apa saja hambatan yang timbul pada pelaksanaan pelelangan atas barang jaminan gadai di perum pegadaian cabang Cokronegaran Surakarta? Dan bagaimana solusinya?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah tersebut diatas, penelitian ini mempunyai tujuan. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pelelangan atas barang jaminan gadai di Perum Pegadaian Cabang Cokronegaran Surakarta.

2. Untuk mengetahui hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan pelelangan atas barang jaminan gadai di Perum Pegadaian Cabang Cokronegaran Surakarta dan cara menyelesaikan hambatan tersebut.

D. Manfaat Penelitian

Dari penelitian ini diharapkan ada manfaatnya, yaitu :

1. Secara Teoritis
 - a. memberikan sumbangan pemikiran atau masukan bagi dunia akademi mengenai tanggung jawab Perum Pegadaian terhadap pelaksanaan lelang barang jaminan gadai;
 - b. memberi gambaran nyata tentang pelaksanaan lelang di Perum Pegadaian cabang Cokronegaran Surakarta;
2. Secara Praktis
 - a. menambah pengetahuan dan kemampuan penulis dalam menganalisis dan memecahkan masalah hukum perdata, khususnya mengenai pelelangan terhadap barang jaminan gadai di Perum Pegadaian;
 - b. memberi jawaban atas permasalahan yang diteliti;
 - c. hasil penelitian diharapkan dapat menambah masukan kepada semua pihak yang membutuhkan tentang pelelangan di Perum Pegadaian.

E. Metode Penelitian

Menurut Soerjono Soekanto, definisi penelitian adalah suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruktif yang dilakukan

secara metodologi, sistematis dan konsisten. Metodologi berarti sesuai dengan metode atau cara-cara tertentu. Sistematis artinya berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dengan suatu kerangka tertentu. Penelitian adalah suatu usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji suatu pengetahuan. Sebelum seseorang melakukan penelitian ia dituntut untuk dapat menguasai dan menerapkan metodologi dengan baik.³⁸

Metode penelitian yang digunakan dalam penyusunan dan penulisan skripsi ini adalah:

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis. Metode pendekatan yuridis sosiologis adalah metode pendekatan yang bertujuan memaparkan suatu pernyataan yang ada dilapangan berdasarkan asas-asas hukum, kaidah-kaidah hukum atau perundang-undangan yang berlaku dan ada kaitannya dengan permasalahan yang dikaji.³⁹

Dikatakan yuridis karena dalam pengadaan pendekatan objek yang diteliti. Maka pengadaan prinsip-prinsip dan asas-asas hukum yang digunakan khususnya hukum perdata. Dikatakan sosiologis karena gadai, barang jaminan gadai dan pelelangan barang gadai pada dasarnya merupakan masalah sosial.

2. Jenis Penelitian

³⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta. UI Press. 1992. hal. 6.

³⁹ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta : Gholia, 1998. hal 97.

Jenis penelitian adalah diskriptif kualitatif, karena dalam penelitian berusaha memberikan gambaran secara umum dan menyeluruh tentang objek yang diteliti. Suatu penelitian diskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang diteliti mungkin tentang manusia, keadaan dan gejala-gejala lain.⁴⁰

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan keterangan lebih lanjut tentang pelaksanaan lelang di Perum Pegadaian dan hambatan-hambatan serta solusinya.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Perum (Perusahaan Umum) Pegadaian Cabang Cokronegaran Surakarta. Memilih lokasi ini karena penulis tertarik untuk mengetahui lebih lanjut tentang pelaksanaan lelang di Perum Pegadaian tersebut.

4. Sumber Data

Untuk melengkapi penelitian, penulis memerlukan sumber data sebagai pendukung kelengkapan penulisan penelitian ini. Sumber data yang digunakan penulis adalah :

a. Sumber Data Primer

Sumber data yang diperoleh secara langsung dari lapangan atau lokasi penelitian yang meliputi keterangan atau data yang diperoleh dari Perum Pegadaian Cabang Cokronegaran Surakarta.

⁴⁰ Soejono Soekanto, *Op.Cit*, hal. 10

b. Sumber Data Sekunder

Sumber data secara langsung mendukung sumber data primer yang diperoleh melalui studi kepustakaan, yaitu berupa buku, literatur, perundang-undangan dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan masalah gadai dan lelang.

5. Metode Pengumpulan Data

Untuk dapat melakukan penelitian, diperlukan adanya suatu data yang jelas dan lengkap. Data tersebut dapat diperoleh dengan metode pengumpulan data, metode ini diperlukan agar data yang dikumpulkan benar-benar valid dan memiliki nilai kebenaran yang tinggi. Dalam penelitian ini, metode pengumpulan data yang digunakan adalah sebagai berikut :

a. Study Kepustakaan

Digunakan untuk mengumpulkan data sekunder, yang dilakukan dengan cara mempelajari buku-buku, literatur dan karya ilmiah yang berhubungan dengan masalah ini.

b. Wawancara

Yaitu metode pengumpulan data dengan jalan mengadakan tanya jawab kepada pejabat atau karyawan Perum Pegadaian cabang

Cokronegaran Surakarta, untuk memperoleh data secara langsung mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pokok permasalahan.

c. Observasi

Observasi adalah cara bagaimana melakukan pengamatan artinya mengamati, melihat, meninjau atau mengawasi dalam pengumpulan data-data yang dilakukan dalam penelitian hukum sebagaimana juga dalam ilmu-ilmu sosial.⁴¹

6. Metode Analisis Data

Dalam suatu penulisan analisis data merupakan tahap yang paling penting karena dapat menentukan kualitas hasil penelitian. Dalam menganalisis data, data dikerjakan sedemikian rupa dan disusun secara sistematis sebagai bahan dalam analisis data, sampai berhasil penyimpulan kebenaran yang dapat dipakai untuk menjawab persoalan-persoalan dalam penelitian yang dilaksanakan.

Mengingat pentingnya analisis data, maka penelitian ini penulis memilih analisa data yang bersifat kualitatif. Adapun yang dimaksud kualitatif adalah :

”Suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data diskriptif analisis, yaitu apa yang dinyatakan responden secara tertulis atau lisan dan juga perilaku nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh”.⁴²

F. Sistematika Penelitian

⁴¹ Hilman Hadi Kusumo, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, Bandung : Mandar Maju, 1995, hal. 76.

⁴² Soejono Soekanto, *Op Cit.* hal. 250

Penelitian ini disusun dengan menggunakan uraian sistematis, sehingga mendapatkan gambaran yang lebih terarah dan jelas pemahamannya terhadap permasalahan yang diteliti. Adapun sistematika penulisan hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang
- B. Perumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Metode Penelitian
- F. Sistematika Penelitian

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

- A. Tinjauan Umum tentang Jaminan
 - 1. Pengertian Jaminan
 - 2. Syarat dan Manfaat Jaminan
 - 3. Penggolongan Jaminan
- B. Tinjauan Umum tentang Gadai
 - 1. Pengertian Gadai
 - 2. Objek dan Subjek Gadai
 - 3. Hak dan Kewajiban Penerima Gadai
 - 4. Hak dan Kewajiban Pemberi Gadai
 - 5. Hapusnya Gadai

6. Pelelangan Barang Gadai

BAB III : Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Pelaksanaan Pelelangan Barang Jaminan Gadai di Perum Pegadaian Cabang Cokronegaran Surakarta

B. Kendala yang timbul dalam Pelaksanaan Lelang dan Penyelesaiannya di Perum Pegadaian Cabang Cokronegaran Surakarta

BAB IV : PENUTUP

A. Kesimpulan

B. Saran