

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Saat ini perekonomian masyarakat di Indonesia berkembang secara dinamis, masyarakat membutuhkan dana untuk memenuhi segala aspek dalam kehidupan sehari-hari. Terkadang sebagian masyarakat kesulitan untuk memperoleh dana tunai. Pada masa sekarang ini masyarakat dapat mengatasi kesulitan akan kebutuhan dana tanpa harus kehilangan barang-barang berharganya, dimana masyarakat dapat menjaminkan barangnya ke lembaga pembiayaan atau perbankan. Barang yang dijaminkan tersebut dapat diambil kembali atau ditebus pada waktu tertentu setelah masyarakat melunasi pinjamannya. Kegiatan menjaminkan barang berharga untuk mendapatkan sejumlah uang dan dapat ditebus kembali pada jangka waktu tertentu disebut gadai.

Lembaga keuangan dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu Lembaga Keuangan Bank (LKB) dan Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB).¹Salah satu lembaga keuangan bukan Bank yang sedang berkembang saat ini adalah Pegadaian. Pegadaian adalah tempat dimana seseorang dapat meminjam uang dengan barang-barang pribadi sebagai jaminannya. Menurut Martono, pegadaian merupakan suatu lembaga keuangan bukan bank yang memberikan pinjaman kepada masyarakat dengan ciri yang khusus, yaitu secara hukum gadai.²

Dalam praktiknya peminjaman dengan cara gadai merupakan peminjaman yang tidak rumit sebagaimana peminjaman uang melalui bank,

¹ Subagyo, *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*, Yogyakarta: Bagian Penerbitan Sekolah Tinggi Ilmu ekonomi YKPN Yogyakarta, 2005, h.31.

² Martono, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, Yogyakarta: Ekonisia, 2010, h.171.

karena masyarakat tidak perlu kehilangan barang berharganya namun sudah mendapatkan uang pinjaman yang diinginkan akan tetapi tetap melakukan pembayaran yang sudah ditentukan agar barang berharga tersebut dapat diambil kembali. Sifat dan operasional lembaga perbankan juga berbeda dengan pegadaian. Bank lebih berorientasi pada tujuan pemberian kredit oleh debitur dalam arti kemitraan baik dari segi usaha produktif maupun konsumtif, sehingga setelah pengikatan jaminan, maka yang beralih adalah haknya saja sedangkan penguasaan benda jaminan tetap berada di tangan debitur.³ Sedangkan pegadaian dalam usahanya hanya berorientasi untuk memberikan uang tanpa melihat tujuan penggunaannya, pegadaian pada umumnya hanya memperhatikan barang gadainya saja, penguasaan benda jaminannya ada di pegadaian.⁴

Pola penyaluran dana pinjaman dengan sistem gadai sangat membantu masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dana tunai secara, cepat, mudah, dan dengan administrasi sederhana juga dapat dilakukan oleh masyarakat umum. Sehingga hal tersebut membuat pegadaian menjadi satu-satunya perusahaan yang menyediakan pembiayaan yang cepat, mudah, dan menjadi pilihan yang efektif dibandingkan dengan penyedia pembiayaan lainnya.

Perusahaan pegadaian yang pertama kali menyelenggarakan usaha pegadaian dan telah mempunyai izin dalam menjalankan usahanya berdasarkan jasa gadai ialah PT. Pegadaian (persero) yang merupakan salah satu usaha gadai milik Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pemerintah republik Indonesia. Berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 103 Tahun 2000, PT. Pegadaian adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagaimana diatur di dalam Undang – undang Nomor 9 tahun 1969 yang diberi tugas serta wewenang untuk menyelenggarakan kegiatan usaha

³ Frieda Husni Hasbullah, *Hukum Kebendaan Perdata : Hak-hak Yang Memberi Jaminan Jilid II*, Jakarta: Ind-Hill-Co, 2005, h.39.

⁴ *Ibid.*

menyalurkan uang pinjaman atas dasar hukum gadai. Jasa gadai dijadikan solusi yang cepat dan tepat dalam mengatasi masalah keuangan, sesuai dengan moto PT. Pegadaian (persero) yaitu “ Mengatasi Masalah Tanpa Masalah “. Saat ini, usaha pergadaian telah dilakukan pula oleh pihak-pihak lain selain perusahaan pergadaian pemerintah.

Perusahaan pergadaian swasta saat ini semakin hari semakin banyak dan semakin berkembang. Menjamurnya jasa pegadaian swasta ini dapat dilihat melalui iklan iklan spanduk yang terpampang di pinggir jalan seperti di toko toko pinggir jalan, tiang listrik bahkan di pohon pohon. Bahkan untuk menarik perhatian masyarakat tidak sedikit pegadaian swasta yang menggunakan promosi melalui spanduk dengan tulisan yang sederhana namun bersifat persuasif, sehingga hal ini tentu saja membuat masyarakat yang membacanya apalagi yang sedang membutuhkan dana sangat tertarik untuk menggadaikan barangnya dengan ditukarkan dengan uang, ditambah lagi administarsinya ringkas dan tidak perlu persyaratan macam-macam juga cepat bahkan mudah.

Kemudahan-kemudahan dalam praktik pegadaian swasta tersebut patutlah di waspadai. Berbagai hal yang perlu diwaspadai yakni terkait dengan legalitas usahanya, kontrak perjanjian yang berisi hak dan kewajiban para pihak, bagaimana melakukan nilai taksiran barang jaminan nasabah, adakah batasan kredit terkait dengan perbandingan dengan nilai barang jaminan, bagaimana perhitungan bunga yang diberlakukan, bagaimana tempat penyimpanan dan sistem keamanan untuk barang yang dijaminkan .⁵

Terkait dengan hal tersebut maka dikhawatirkan dapat menimbulkan kerugian bagi konsumen apabila tidak ada regulasi yang mengatur penyelenggaraannya dan mengingat kebutuhan masyarakat menengah kebawah terhadap akses jasa keuangan menjadi salah satu faktor

⁵ Audina Nabila, Skripsi: *“Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Praktik Pegadaian Swasta Ditinjau Dari Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor. 31/POJK.05/2016 Dan Masalah Mursalah*, Malang: UIN Maulana Malik Ibrahim, 2017, h.4.

menjamurnya keberadaan pelaku penyedia jasa keuangan khusus di tengah-tengah masyarakat. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK) tepatnya pada Pasal 1 butir 10 Ketentuan umum yang menyatakan bahwa pergadaian merupakan lembaga jasa keuangan yang berada dalam pengaturan dan pengawasan OJK. Salah satu tujuan dibentuknya OJK bertujuan agar keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel serta mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat.⁶

Otoritas Jasa Keuangan telah menerbitkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 31/POJK.05/2016 tentang usaha pergadaian, POJK ini lebih mengacu pada pengaturan pendaftaran usaha pegadaian swasta. Pendaftaran usaha pergadaian ialah sebagai suatu landasan hukum untuk pengawasan usaha pergadaian agar dapat menciptakan usaha pergadaian yang sehat, memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha pergadaian, dan perlindungan kepada konsumen.⁷ Juga sebagai landasan hukum bagi OJK dalam rangka pengawasan dan pengaturan dibidang sektor jasa keuangan di Indonesia. Peraturan OJK tentang pendaftaran pergadaian telah berlaku sejak ditetapkannya pada tanggal 29 Juli 2016, sedangkan masa berlaku permohonan pendaftaran diajukan kepada OJK paling lama 2 tahun sejak peraturan OJK dibuat yakni 29 Juli 2018 lalu.

Akan tetapi sejak diterbitkannya peraturan OJK tersebut, tercatat masih banyak usaha gadai swasta yang belum mendaftarkan diri, bahkan telah dilakukan perpanjangan terhadap pengajuan permohonannya. Tercatat per 29 Oktober 2018 telah terdapat 62 pelaku usaha gadai yang telah terdaftar maupun berizin di OJK.⁸

⁶ "Tugas dan Fungsi OJK", <https://www.ojk.go.id/id/tentang-ojk>, diakses tanggal 28 September 2018.

⁷ Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 31/ POJK.05/2016 Tentang Usaha Pergadaian

⁸ Mohamad Ridwan, Departemen Pengawasan Lembaga Keuangan Khusus Otoritas Jasa Keuangan, *Wawancara*, Jakarta, 02 November 2018

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 31/POJK.05/2016 tentang usaha pergadaian selain mengatur ketentuan pendaftaran dan izin usaha gadai swasta, juga mengatur penyelenggaraan usaha gadai swasta itu sendiri. Perusahaan pergadaian memiliki banyak sekali layanan pembiayaan yang ditawarkan kepada masyarakat dan setiap produk yang ditawarkan memiliki sistem pembayaran yang belum tentu sama, berikut juga bunga yang dibebankan pun berbeda. Penentuan suku bunga dalam pergadaian swasta dengan PT.Pegadaian milik BUMN tentunya berbeda, hal ini terkait dengan jumlah modal yang dimiliki oleh perusahaan pergadaian berbeda jumlahnya. Pemberian bunga oleh PT.Pegadaian biasanya tidak terlalu tinggi karena mengikuti aturan regulator seperti Bank Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan ini selain memuat pengaturan pendaftaran dan izin usaha perusahaan pergadaian dari Otoritas Jasa Keuangan, juga memuat mengenai standar minimum yang harus dipenuhi oleh perusahaan pergadaian dalam menjalankan kegiatan usaha.⁹Salah satunya perusahaan pergadaian dilarang untuk menggunakan barang jaminan nasabah untuk kepentingan pribadi maupun perusahaan. Kemudian, perusahaan pergadaian juga wajib memiliki paling sedikit juru taksir untuk melakukan penaksiran atas barang jaminan, dan mewajibkan setiap usaha pergadaian untuk memiliki tempat penyimpanan barang jaminan yang memenuhi keamanan dan keselamatan. Serta masih ada tata cara dan ketentuan lain yang ditetapkan didalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan sebagai bentuk dari pengawasan terhadap praktik pergadaian yang telah terdaftar.

Tata cara pengaturan dan pengawasan formal itulah yang menjadi alasan bagi sebagian perusahaan gadai swasta untuk tidak mendaftarkan diri,

⁹ Penjelasan Atas Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 31 /Pojk.05/2016 Tentang Usaha Pergadaian.

dikarenakan para pelaku usaha tersebut merasa tidak terbiasa dengan laporan-laporan formal yang harus dibuatnya.¹⁰

Hal ini tentunya akan berdampak kepada kemungkinan-kemungkinan akan kerugian oleh para nasabah pergadaian dalam menjaminkan barang berharganya apabila usaha pergadaian tersebut belum terdaftar dan belum mengikuti aturan yang telah ditetapkan. Apalagi Izin usaha yang diberikan oleh OJK, sesungguhnya akan memudahkan mitigasi dalam sistem pengawasan, termasuk potensi jika saja jasa gadai dimanfaatkan untuk pencucian uang atau semacamnya. Permasalahan hukum ini dapat saja terjadi akibat pembiayaan bermasalah yang akhirnya membutuhkan penyelesaian melalui jalur litigasi ketika proses musyawarah dan parate eksekusi tidak dapat dilaksanakan. Maka aspek legalitas lembaga pembiayaan tersebutlah yang merupakan suatu pondasi dasar yang diperlukan oleh para pelaku usaha pergadaian. Sehingga dengan hal tersebut penulis ingin meneliti mengenai resiko hukum apa saja yang dapat diakibatkan dari adanya kelemahan aspek yuridis Peraturan Otoritas Jasa Keuangan itu sendiri maupun yang timbul dalam praktik pegadaian swasta yang tidak terdaftar. Selain itu perlu pula dikaji mengenai sistem pengawasan dari Otoritas Jasa Keuangan itu sendiri sebagai lembaga pengawas di sektor jasa keuangan khususnya dalam usaha pergadaian saat ini, upaya-upaya apa saja yang dilakukan untuk mengatasi pergadaian swasta yang tidak terdaftar tersebut agar tidak semakin banyak dan segera mendapatkan izin usahanya, serta upaya meningkatkan kesadaran bagi para pelaku usaha untuk menyelenggarakan usaha pergadaian yang sesuai dengan regulasi yang telah ada.

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang sudah dijelaskan secara umum diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian ini menjadi

¹⁰ Nanda Narendra Putra, *Ada Risiko Hukum Saat Menggunakan Jasa Gadai Swasta 'Pinggir Jalan'*, <https://www.hukumonline.com>, 2017, diakses tanggal 01 September 2018.

karya skripsi dengan judul : **RISIKO HUKUM DALAM PRAKTIK PERGADAIAN SWASTA YANG TIDAK TERDAFTAR DI OTORITAS JASA KEUANGAN.**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas, maka penulis merumuskan beberapa pokok permasalahan. Adapun beberapa pokok permasalahan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Apakah risiko hukum terhadap praktik pergadaian swasta yang tidak terdaftar di Otoritas Jasa Keuangan ?
2. Bagaimana sistem pengawasan yang dilakukan oleh Otoritas Jasa Keuangan terhadap pergadaian swasta yang tidak terdaftar di Otoritas Jasa Keuangan?

1.3. Ruang Lingkup

Penelitian proposal akan menguraikan gambaran yang jelas dan menyeluruh mengenai pembahasan skripsi ini, berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka didalam ruang lingkup penelitian, penulis memberi batasan ruang lingkungnya agar penulis dalam menguraikan permasalahan yang akan dibahas menjadi terarah, penelitian ini akan difokuskan pada “Risiko Hukum Dalam Praktik Pergadaian Swasta Yang Tidak Terdaftar Di Otoritas Jasa Keuangan”.

1.4. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Adapun tujuan dan manfaat penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut :

a. Tujuan Penelitian

- 1) Untuk mengetahui risiko hukum dalam praktik pergadaian swasta yang tidak terdaftar di Otoritas Jasa Keuangan.

- 2) Untuk memberikan pemahaman mengenai sistem pengawasan yang dilakukan oleh Otoritas Jasa Keuangan terhadap pegadaian swasta yang tidak terdaftar.

b. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik secara teoritis maupun praktis dalam pengelolaan ilmu hukum pada umumnya.

1) Manfaat Teoritis;

Dari aspek teoritis diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dibidang ilmu hukum, khususnya tentang risiko hukum dalam praktik pegadaian yang tidak terdaftar di Otoritas Jasa Keuangan. Serta nantinya dapat dijadikan bahan rujukan perbandingan dengan penelitian selanjutnya.

2) Manfaat Praktis

Adapun secara praktis manfaat penelitian ini yaitu untuk :

1. Menambah wawasan pengetahuan dan sebagai pertimbangan serta acuan bagi masyarakat dalam melakukan praktik pergadaian.
2. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya dibidang hukum perdata mengenai pergadaian.
3. Sebagai bahan masukan dan acuan bagi para pelaku usaha gadai agar lebih mengetahui dan memperhatikan pengaturan yang sudah ada terkait pendaftaran usaha pergadaian.

1.5. Kerangka Konseptual

Menurut Seoerjono Soekanto, Kerangka konsep merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang

ingin atau akan diteliti.¹¹ Untuk menghindari kesalahan persepsi, maka akan diberikan beberapa gambaran terkait Konsep Kunci yang digunakan dalam Penelitian ini antara lain:

- a. Usaha Pergadaian, adalah segala usaha menyangkut pemberian pinjaman dengan jaminan barang bergerak, jasa titipan, jasa taksiran, dan/atau jasa lainnya, termasuk yang diselenggarakan berdasarkan prinsip syariah.¹²
- b. Otoritas Jasa Keuangan, yang selanjutnya disingkat OJK, adalah lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan sebagaimana diatur didalam Undang-Undang Nomor No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.¹³
- c. Perusahaan Pergadaian, adalah perusahaan pergadaian swasta dan perusahaan pergadaian pemerintah yang diatur dan diawasi oleh Otoritas Jasa Keuangan.¹⁴
- d. Perusahaan Pergadaian Swasta, adalah badan hukum yang melakukan Usaha Pergadaian.¹⁵
- e. Gadai, yang dimaksud dengan gadai adalah suatu hak yang diperoleh perusahaan pergadaian atas suatu barang bergerak, yang diserahkan kepadanya oleh nasabah atau oleh kuasanya, sebagai jaminan atas pinjamannya, dan yang memberi wewenang kepada perusahaan pergadaian untuk mengambil pelunasan pinjaman dari barang itu dengan mendahului kreditur-kreditu lain, dengan pengecualian biaya untuk melelang atau menjual barang tersebut dan biaya untuk

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986, h. 132.

¹² Indonesia I, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 31/POJK.05/2016 Tentang Usaha Pergadaian Pasal 1 ayat 1.

¹³ Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor. 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan Pasal 1 ayat 1.

¹⁴ Indonesia I. *Op.Cit.*

¹⁵ Indonesia I. *Op.Cit.*

menyelamatkan barang tersebut yang dikeluarkan setelah barang itu diserahkan sebagai gadai, biaya-biaya mana harus didahulukan.¹⁶

- f. Risiko Hukum, adalah risiko yang disebabkan oleh adanya kelemahan aspek yuridis. Kelemahan aspek yuridis antara lain disebabkan adanya tuntutan hukum, ketiadaan peraturan perundang-undangan yang mendukung atau kelemahan perikatan seperti tidak terpenuhinya syarat sahnya kontrak dan pengikatan agunan yang tidak sempurna.¹⁷
- g. Nasabah, adalah orang perseorangan atau badan usaha yang menerima uang pinjaman dengan jaminan berupa barang jaminan dan atau memanfaatkan layanan lainnya yang tersedia di perusahaan pergadaian.¹⁸

1.6. Kerangka Teoritis

Dalam setiap penelitian harus disertai dengan pemikiran-pemikiran teoritis, oleh karena adanya hubungan timbal balik yang erat antara teori dengan kegiatan pengumpulan, pengolahan, analisa dan kontruksi data. Fungsi teori dalam penelitian skripsi ini adalah untuk memberikan arahan atau petunjuk dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang diamati. Oleh karena penelitian ini merupakan penelitian deskriptif yang bersifat yuridis normatif, maka kerangka teori ini diarahkan secara khas ilmu hukum untuk menjelaskan mengenai 2 (dua) pokok permasalahan yang telah diangkat penulis pada subbab sebelumnya. Penulis mendasarkan kerangka teori dari penulisan skripsi ini kepada :

1. Teori Kepastian Hukum

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Kepastian hukum dapat

¹⁶ Indonesia I, *Op.Cit.* Pasal 1 ayat 10.

¹⁷ Bank Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia Penerapan Manajemen Risiko Bagi Bank Umum*, PBI No.5/8/PBI/2003, TLN NO.4292, penjelasan.

¹⁸ Indonesia I. *Loc.Cit.*

mengandung beberapa arti yakni adanya kejelasan skenario perilaku yang bersifat umum dan mengikat semua warga masyarakat termasuk konsekuensi-konsekuensi hukumnya. Kepastian hukum dapat juga berarti hal yang dapat ditentukan oleh hukum dalam hal-hal yang konkret.¹⁹

Keteraturan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum, karena keteraturan merupakan inti dari kepastian itu sendiri. Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan.²⁰

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum 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.²¹

Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

Dari uraian mengenai kepastian hukum di atas, maka dapat ditarik pengertian mengenai kepastian hukum yaitu perangkat hukum suatu negara yang mengandung kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, serta dapat dilaksanakan, yang mampu

¹⁹ Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Kedua puluh empat, Jakarta: Pradnya Paramita, 1990, h.24-25.

²⁰ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya, 2007, h.106.

²¹ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti, 1999, h.23.

menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara sesuai dengan budaya masyarakat yang ada.

2. 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.²²

Menurut Sujamto dalam bahasa Indonesia fungsi *controlling* mempunyai pandangan yakni pengawasan dan pengendalian. Pengawasan ini dalam arti sempit, yang oleh Sujamto²³ 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 pengawasan, yaitu segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pelaksanaan tugas berjalan sesuai dengan semestinya.

Henry Fayol menyebutkan : “*control consist in verifying wether everything occur in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principle established. It has for object to point out weakness in error in order to rectify then and prevent recurrence*”.²⁴ Dari pengertian ini dapat dilihat bahwa pengawasan hakekatnya merupakan suatu menilai apakah sesuatu sudah berjalan sesuai dengan yang telah ditentukan. Dengan pengawasan ini akan dapat ditemukan kealahan-kesalahan yang akan dapat diperbaiki dan yang paling terpenting jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali.

²² W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1984, h.521.

²³ Sujamto, *Beberapa pengertian di bidang pengawasan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983, h. 17.

²⁴ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 2000, h.36.

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.²⁵

Setiap pengawasan berkeinginan untuk efektif dan efisien mencapai tujuan mereka. Sehingga melalui penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa untuk melakukan tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur²⁶:

- a. Kewenangan aparat yang jelas
- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang hendak diawasi
- c. Tindakan pengawas dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut;
- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolak ukur; dan
- e. Selanjutnya tindakan pengawas diteruskan dengan tindak lanjut baik maupun secara yuridis.

1.7. Metode Penelitian

Untuk mendapatkan hasil penelitian yang diharapkan, metode yang digunakan adalah sebagai berikut :

a. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang dilakukan dengan menggunakan pendekatan Yuridis Normatif,²⁷ yaitu penelitian dengan sebuah pendekatan yang mengacu kepada norma-norma hukum baik

²⁵ Sirajun dkk, *Hukum Pelayanan Publik*. Malang;Setara press, 2012, h.126.

²⁶ Muchsan, *Op.Cit.* h.37

²⁷ Soerdjono Seoekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994, h.13.

dalam artian *law it is written in the books* (dalam peraturan perundang-undangan), maupun dalam arti *law as it is decided by judge through judicial process*. Penggunaan metode penelitian untuk menjawab permasalahan-permasalahan dalam penelitian ini berdasarkan atas asas-asas hukum yang ada, dan hukum positif yang mengatur permasalahan dalam penelitian ini serta beberapa teori-teori pendukung lainnya, serta tataran normatif yang ada. Penelitian ini dikenal pula dengan metode penelitian kepustakaan, dimana alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian adalah studi dokumen, yakni buku-buku, peraturan perundangan-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

b. Sumber Data

Adapun bahan-bahan hukum yang akan dipergunakan untuk memperoleh data sekunder dalam penelitian ini, dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) bagian, yaitu :²⁸

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersumber dari hukum positif berupa peraturan perundang-undangan dan atau produk hukum lainnya yang mengatur tentang hal-hal yang berkaitan dengan judul penelitian dan isinya mempunyai kekuatan mengikat terhadap masyarakat. Bahan hukum Primer dalam penelitian ini berupa :
 - a. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
 - b. Undang-Undang Nomor 21 tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan,
 - c. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 31/POJK.05/2016 tentang Usaha Pergadaian.
 - d. Peraturan Perundang-Undangannya lainnya yang terkait dengan Pergadaian.

²⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet 3. Jakarta: UI Press, 1986, h.52.

2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer dan isinya tidak mengikat, misalnya buku, majalah, makalah, dan artikel yang berkaitan dengan judul penelitian serta pendapat para pakar hukum. Dengan adanya data sekunder maka peneliti akan terbantu untuk memahami atau menganalisis data primer. Termasuk pula dalam data sekunder adalah wawancara dengan narasumber. Pada penelitian hukum normatif, wawancara dengan narasumber dapat dilakukan dan digunakan sebagai salah satu data sekunder yang termasuk sebagai data sekunder. Hal tersebut karena wawancara dengan narasumber digunakan sebagai pendukung untuk memperjelas data primer.
3. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang sifatnya sebagai pelengkap yakni memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus bahasa Indonesia, kamus hukum, ensiklopedia dan lain-lain.

c. Teknik Pengumpulan Data

1) Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan dengan alat pengumpulan data dari studi dokumen atau bahan pustaka, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berbentuk laporan, peraturan perundang-undangan dan seterusnya yang berkaitan dengan penelitian.

2) Wawancara

Sebagai tambahan untuk melengkapi data yang diperlukan pada penelitian ini, penulis juga menggunakan data hasil wawancara dengan narasumber sebagai bahan hukum. Teknik pengumpulan data dengan wawancara ini dengan melakukan tanya jawab langsung berdasarkan daftar pertanyaan yang telah disiapkan dengan pihak-pihak yang terkait untuk mendapatkan data serta informasi yang

diperlukan terkait dengan penelitian. Wawancara ini menggunakan pedoman wawancara yang memuat hal-hal yang ingin diketahui dan dapat dikembangkan untuk memperoleh gambaran yang menyeluruh.²⁹

Dalam penelitian ini, peneliti menyusun berbagai pertanyaan terbuka yang diajukan kepada informan. Dengan pertanyaan terbuka ini, informan dapat memberikan penjelasan yang lebih banyak dan lebih rinci mengenai topik permasalahan yang diangkat. Data yang diperoleh dari wawancara tersebut merupakan data primer yang akan diolah sesuai kebutuhan penelitian. Data tersebut akan dinyatakan dalam bentuk tulisan deskriptif yang menggambarkan bagaimana risiko serta sistem pengawasan dalam praktik pergadaian.

d. Teknik Analisis

Analisa data adalah proses mengorganisaikan dan mengurutkan data kedalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.³⁰

Data yang telah diperoleh melalui teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan dan wawancara kemudian dianalisa. Metode analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik kualitatif dimana dari penelitian yang dilakukan akan menghasilkan data deskriptif-analitis. Data yang diperoleh dari pengumpulan data nantinya dianalisi, sehingga hasil dari analisis tersebut dapat ditarik kesimpulan yang dikaitkan dengan teori-teori dan konsep yang mempunyai relevansi untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan dalam rumusan masalah ini.

²⁹ Bambang Prasetyo dan Lina M Jannah, *Metode Penelitian*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005, h.49.

³⁰ Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung: Alfabeta, 2012, h.89.

1.8. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran terhadap pokok permasalahan dan pembahasan yang diuraikan dalam penelitian ini, maka penulis membuat sistematika penulisan yang terdiri dari :

BAB I PENDAHULUAN

adalah bagian pendahuluan, yang terdiri atas latar belakang, pokok permasalahan, ruang lingkup, manfaat & tujuan penulisan, kerangka konseptual, kerangka teori, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PELAKSANAAN GADAI

Dalam bab ini, akan diuraikan tentang tinjauan umum terkait jaminan, jaminan umum dan jaminan khusus, tinjauan umum gadai yang terdiri dari pengertian, sifat-sifat, subjek dan objek gadai , serta hak dan kewajiban para pihak dalam gadai, akan diuraikan juga tentang Otoritas Jasa Keuangan yang meliputi tugas, wewenang dan fungsinya.

BAB III PENGATURAN DAN PENGAWASAN JASA USAHA GADAI DI INDONESIA

Dalam bab ini, memuat penjelasan-penjelasan mengenai jasa usaha gadai sebelum dan setelah berlakunya Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No.31/POJK.05/2016 tentang Usaha Pergadaian, serta kewenangan Otoritas Jasa Keuangan sebagai lembaga pengawas pergadaian di Indonesia.

BAB IV RISIKO HUKUM DALAM PERGADAIAN SWASTA YANG TIDAK TERDAFTAR TERKAIT PERATURAN OTORITAS JASA KEUANGAN NO.31/POJK.05/2016 TENTANG USAHA PERGADAIAN

Bab ini memuat pembahasan terhadap rumusan masalah dalam penelitian ini yakni apakah risiko hukum terhadap praktik pegadaian swasta yang tidak terdaftar di Otoritas Jasa Keuangan dan menguraikan pembahasan terkait sistem pengawasan Otoritas Jasa Keuangan dalam kaitannya dengan pegadaian swasta yang tidak terdaftar di Otoritas Jasa Keuangan.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab penutup ini memuat kesimpulan dan saran, kesimpulan merupakan jawaban singkat atas rumusan masalah yang telah ditetapkan dan saran memuat berbagai hal yang diharapkan untuk nantinya dapat lebih baik lagi dan dapat terealisasi terhadap permasalahan dalam penelitian ini.

