

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sistem hukum *Civil Law* merupakan sistem hukum yang banyak dianut oleh negara-negara di dunia karena sistem hukum ini dibuat dalam kitab hukum yang disebut dengan kodifikasi. *Civil law* diterapkan pada sebagian besar negara Eropa Barat, Amerika Latin, negara-negara Timur dekat dan sebagian wilayah Afrika, Indonesia, dan Jepang.¹ Sebagai salah satu negara yang menganut sistem hukum *civil law* maka tidak heran jika di Indonesia banyak ditemukan peraturan perundang-undangan yang mengatur berbagai aspek kehidupan manusia.

Salah satu bidang yang banyak diatur dalam peraturan perundang-undangan Indonesia adalah dalam hal bisnis. Dari sisi pengertian, kata “bisnis” berasal dari bahasa Inggris *bussines law*, dan bahasa Belanda, *bestuur rechts* yang artinya sebuah usaha atau sering disebut dengan dagang. Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan bahwa, bisnis adalah usaha dagang, usaha komersial dalam dunia perdagangan. Tentu saja dalam bisnis diperlukan sebuah hukum dan peraturan yang berguna sebagai alat pengatur kegiatan dan untuk mewujudkan rasa keadilan, ketertiban, serta kepastian hukum bagi pelaku bisnis dalam menjalankan kegiatan bisnisnya.²

¹ Beni Ahmad Saebani, Dewi Mayaningsih, dan Ai Wati, *Perbandingan Hukum Perdata*, (Bandung: Pustaka Setia, 2016), 67.

² *Ibid.*, 391.

Kegiatan bisnis yang banyak dijumpai di Indonesia pada dasarnya berbentuk perorangan dan kelompok. Di antara bentuk bisnis tersebut, contoh kecil lembaga bisnis yang saat ini marak dan mengalami perkembangan sangat signifikan adalah lembaga yang bergerak di bidang keuangan. Menurut Surat Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 792 Tahun 1990 tentang “Lembaga Keuangan”, lembaga keuangan diberi batasan sebagai semua badan yang kegiatannya di bidang keuangan, melakukan penghimpunan dan penyaluran dana kepada masyarakat terutama guna membiayai investasi perusahaan.³ Meskipun diutamakan untuk membiayai investasi perusahaan, dalam kenyataannya kegiatan pembiayaan lembaga keuangan bisa diperuntukkan bagi investasi perusahaan, kegiatan konsumsi, dan kegiatan distribusi barang dan jasa.⁴

Lembaga keuangan terbagi menjadi dua jenis yaitu bank dan non bank. Bank dikatakan sebagai lembaga keuangan yang memberikan jasa keuangan lebih lengkap dibandingkan dengan lembaga keuangan lainnya, sebab tidak hanya menyalurkan dana tetapi juga menghimpun dana dari masyarakat. Sedangkan lembaga keuangan lainnya hanya terfokus pada salah satu bidang saja, apakah menyalurkan dana atau menghimpun dana.⁵ Lebih jauh lagi, jika dilihat berdasarkan operasional yang digunakan, lembaga keuangan di Indonesia dibedakan menjadi konvensional dan syariah. Berbasis syariah artinya setiap kegiatan yang dilakukan oleh lembaga keuangan tersebut

³ M. Nur Rianto Al Arif, *Lembaga Keuangan Syariah Suatu Kajian Teoretis Praktis*, (Bandung: Pustaka Setia, 2012), 79.

⁴ *Ibid.*

⁵ Kasmir, *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*, Edisi Revisi 2014, Cet.14, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), 5.

tunduk kepada hukum Islam dan tidak mengenal sistem bunga seperti yang dipakai oleh lembaga keuangan konvensional, tetapi lebih cenderung menerapkan sistem bagi hasil dalam transaksi muamalahnya.⁶

Baik berbasis konvensional maupun syariah, keduanya memiliki beban persaingan usaha yang sama. Persaingan usaha yang semakin ketat, dengan munculnya kebutuhan masyarakat yang semakin bervariasi membuat beberapa lembaga keuangan harus berinovasi untuk menarik minat masyarakat. Di antara sekian banyak lembaga keuangan, pegadaian menjadi salah satu lembaga keuangan yang dikenal dan populer di Indonesia. Pegadaian yaitu suatu lembaga keuangan bukan bank yang memberikan kredit kepada masyarakat dengan corak khusus hanya memberikan pinjaman untuk jangka waktu pendek, yaitu hanya berkisar antara tiga sampai enam bulan, serta dalam jumlah kredit yang relatif kecil.⁷

Pada awalnya, pegadaian yang banyak dikenal adalah berbasis konvensional, tetapi seiring perkembangan dan tuntutan zaman saat ini telah menyebabkan dorongan untuk membentuk Pegadaian Syariah sebagai bentuk mengapresiasi tingginya permintaan konsumen agar bukan hanya perbankan saja yang berasaskan syariah, namun lembaga pegadaian juga berasaskan syariah.⁸ Selain itu keberadaan lembaga pegadaian semakin penting dan

⁶ M. Nur Rianto Al Arif, *Lembaga Keuangan Syariah.....*, 66.

⁷ Abdul R. Saliman, *Hukum Bisnis untuk Perusahaan Teori dan Contoh Kasus*, Edisi Ke-4, (Jakarta: Kencana, 2005), 31.

⁸ Irham Fahmi, *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya Teori dan Aplikasi*, (Bandung: Alfabeta, 2014), 148.

strategis dalam menunjang pembangunan ekonomi nasional, khususnya bagi masyarakat golongan menengah ke bawah.⁹

Pegadaian Syariah merupakan salah satu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di Indonesia yang berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero). Berkaitan dengan itu menurut ketentuan Pasal 1 butir 2 Undang-undang No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Perusahaan Perseroan yang selanjutnya disebut dengan Persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.¹⁰ Secara umum Pegadaian Syariah mengacu pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 51 Tahun 2011 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero), dan juga Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 31/POJK.5/2016 tentang Usaha Pergadaian.

Sebagaimana tercantum dalam PP No. 51 Tahun 2011, Pegadaian memiliki kegiatan usaha yaitu penyaluran pinjaman kepada masyarakat berdasarkan hukum gadai efek, fidusia, dan melayani jasa titipan serta perdagangan logam mulia.¹¹ Hal tersebut juga diperkuat dalam POJK No.31/POJK.5/2016 tentang Usaha Pergadaian bab IV mengenai Penyelenggaraan Usaha, bahwa kegiatan usaha perusahaan Pergadaian

⁹ Abdul R. Saliman, *Hukum Bisnis*....., 32.

¹⁰ Undang-undang No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Pasal 1 (2).

¹¹ PP No.51 Tahun 2011 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO), Pasal 2.

meliputi: a) penyaluran Uang Pinjaman dengan jaminan berdasarkan hukum Gadai; b) penyaluran Uang Pinjaman dengan jaminan berdasarkan fidusia; c) pelayanan jasa titipan barang berharga; dan/atau d). pelayanan jasa taksiran.¹²

Beberapa tahun yang lalu, PT. Pegadaian pusat telah meluncurkan produk baru dengan nama Tabungan Emas, sehingga produk ini juga tersedia dan tersebar di beberapa Pegadaian Syariah di Indonesia. Tabungan Emas merupakan produk yang menarik untuk dicermati, sebab tidak ada fatwa khusus dari Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI) yang mengatur produk tersebut, sehingga legalitas secara syariah pada Tabungan Emas Pegadaian Syariah masih menjadi pertanyaan. Meskipun di dalam PP No.51 Tahun 2011 disebutkan bahwa maksud dan tujuan pegadaian dapat dilakukan secara konvensional maupun syariah, tetapi tidak terdapat ketentuan-ketentuan khusus yang membahas mengenai bagaimana seharusnya produk yang memenuhi prinsip-prinsip syariah.

Berbeda dengan PP No.51 tahun 2011, di dalam POJK No.31/POJK.5/2016 tentang Usaha Pergadaian disebutkan secara lebih rinci bahwa kegiatan usaha berprinsip syariah yang dapat dilakukan perusahaan pegadaian harus memenuhi beberapa ketentuan khusus di antaranya, memenuhi empat prinsip (keadilan, keseimbangan, kemaslahatan, dan universalisme), serta tidak mengandung unsur-unsur yang dilarang Islam (*gharar*, *maisir*, *ribā*, *zulm*, *rishwah*, dan objek haram).¹³ Berdasarkan fakta bahwa tidak ada fatwa DSN-MUI yang mengatur tentang Tabungan Emas

¹² Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 31 /POJK.05/2016, Pasal 13.

¹³ *Ibid.*, Pasal 13 angka (4).

Pegadaian Syariah serta adanya beberapa aturan khusus mengenai kegiatan usaha pegadaian yang dilakukan secara syariah sebagaimana uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang dituangkan dalam bentuk skripsi yang berjudul **“Legalitas Produk Tabungan Emas Pegadaian Syariah Perspektif PP Nomor 51 Tahun 2011 dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 31/POJK.5/2016”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, sekaligus untuk memberikan batasan yang jelas dalam skripsi ini, peneliti mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana legalitas produk Tabungan Emas Pegadaian Syariah dalam perspektif Peraturan Pemerintah No.51 Tahun 2011 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero)?
2. Bagaimana legalitas produk Tabungan Emas pegadaian syariah perspektif Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No.31/POJK.5/2016 tentang Usaha Pergadaian?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, peneliti melakukan penelitian ini dengan tujuan untuk:

- a. Mengetahui legalitas produk Tabungan Emas Pegadaian Syariah dalam perspektif Peraturan Pemerintah No.51 Tahun 2011 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero)
 - b. Mengetahui legalitas produk Tabungan Emas Pegadaian Syariah perspektif Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No.31/POJK.5/2016 tentang Usaha Pegadaian.
2. Kegunaan Penelitian
 - a. Dapat memberikan kontribusi ilmiah bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang Hukum Bisnis Syariah.
 - b. Dapat menambah referensi bagi peneliti lain sehingga membantu dalam penyelesaian penelitian yang lebih lanjut.

D. Kajian Pustaka

Judul yang diangkat dalam penelitian ini adalah legalitas produk Tabungan Emas pegadaian syariah perspektif PP No.51 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO) dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No.31/POJK.5/2016 tentang Usaha Pegadaian. Adapun beberapa penelitian ilmiah sebelumnya yang dapat dijadikan pembandingan adalah sebagai berikut:

1. Zefri Zulfi, *Tinjauan Yuridis Terhadap Perubahan Status Perum Menjadi PT. Persero (Studi pada PT. Pegadaian Cabang Medan)*. Pada skripsi ini, peneliti mengkaji tentang alasan-alasan perubahan bentuk Perusahaan

Umum Pegadaian (PERUM) menjadi Perusahaan Perseroan Pegadaian (PERSERO) dan juga akibat hukum yang timbul dari pengalihan bentuk Perusahaan pada PT. Pegadaian (Persero).¹⁴

2. Siti Nurul Hidayah, *Penerapan Akad Jual Beli dan Akad Wadī'ah pada Produk Tabungan Emas dalam Perspektif Fiqh Muamalah (Studi Kasus Di Pegadaian Syariah Bangkalan)*. Skripsi ini memfokuskan penelitiannya terhadap penerapan akad jual beli dan titipan (*Wadī'ah*) pada produk Tabungan Emas. Hasil dari penelitian ini menyebutkan bahwa berdasarkan akad jual beli dan akad *wadī'ah* yang ada pada produk Tabungan Emas jika dilihat dengan perspektif Fiqh Muamalah terdapat ketentuan yang telah sesuai dan terdapat pula yang tidak sesuai dengan teori akad jual beli dan akad *Wadī'ah*.¹⁵
3. Ahmad Supriyadi, *Legalitas Lembaga Keuangan Gadaai Syariah Di Indonesia (Studi Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum "Perum" Pegadaian)*. Penelitian ini menguraikan bagaimana legalitas operasional pegadaian syariah perspektif PP No.103 tahun 2000. Hasil dari penelitian ini menyebutkan bahwa aspek legal perusahaan pegadaian syariah mempunyai legalitas yang sangat kuat karena Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 tentang Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian, tidak ada yang bertentangan dengan syariah Islam. Selain legalitas Pegadaian Syariah yang kuat, ia juga mempunyai

¹⁴ Zefri Zulfi, *Tinjauan Yuridis Terhadap Perubahan Status Perum Menjadi PT. Persero (Studi pada PT. Pegadaian Cabang Medan)*, (Skripsi, Universitas Sumatera Utara Medan, 2012)

¹⁵ Siti Nurul Hidayah, *Penerapan Akad Jual Beli dan Akad Wadiah pada Produk Tabungan Emas dalam Perspektif Fiqh Muamalah (Studi Kasus Di Pegadaian Syariah Bangkalan)*, (Skripsi, Universitas Trunojoyo Madura, 2016).

peluang besar di masyarakat karena telah mendapatkan izin dari pemerintah.¹⁶

4. Hilmiyatun Nisa', *Analisis Operasional Murābahah pada Produk Tabungan Emas Terhadap Keuntungan Dana Titipan Di Pegadaian Syariah Cabang Blauran*. Penelitian ini membahas tentang analisis operasional produk tabungan emas di Pegadaian Syariah Cabang Blauran Surabaya dan Analisis akad *murābahah* pada produk tabungan emas terhadap keuntungan dana titipan di Pegadaian Syariah Cabang Blauran Surabaya. Hasil dari penelitian ini yaitu operasional *murābahah* yang terjadi dalam transaksi jual beli pada produk tabungan emas memiliki keuntungan dana titipan yang tidak merugikan kedua belah pihak. Selanjutnya, Operasional pada produk tabungan emas di Pegadaian Syariah Cabang Blauran Surabaya ternyata tidak hanya menggunakan akad *murābahah* saja, namun sebetulnya terdapat akad *wadī'ah* dan akad *istiṣnā'*, yakni dikatakan *murābahah* pada saat nasabah membeli atau menabung emas dan *buyback*, akad *wadī'ah* ketika setoran dana nasabah sudah ada di dalam rekening tabungan emas, serta akad *istiṣnā'* ketika dalam proses pembelian emas tersebut hanya dibuktikan *print out* bukti nota pembelian saja, jadi bukan berupa fisik emas batangan, baru setelah

¹⁶ Ahmad Supriyadi, *Legalitas Lembaga Keuangan Gadai Syariah di Indonesia (Studi Peraturan Pemerintah No.103 Tahun 2000 tentang Perusahaan Umum "PERUM" Pegadaian)*, Diktat Mata Kuliah Hukum Ekonomi Syariah, Mahasiswa Pascasarjana Program Doktor IAIN Walisanga Semarang.

ada nasabah yang ingin mencetak emas maka, pihak Pegadaian Syariah Cabang Blauran akan memesan dan membelikannya ke PT.ANTAM.¹⁷

E. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah jenis penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya.¹⁸ Secara umum metode penelitian yang akan digunakan dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian Studi Kepustakaan (*Library Research*) dengan menggunakan pendekatan yuridis-normatif, yaitu pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori dari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

2. Sumber data

Penentuan sumber data didasarkan atas jenis data yang telah ditentukan. Pada tahapan ini ditentukan sumber primer dan sumber sekunder.

¹⁷ Hilmiyatun Nisa', *Analisis Operasional Murabahah pada Produk Tabungan Emas Terhadap Keuntungan Dana Titipan Di Pegadaian Syariah Cabang Blauran*, (Skripsi, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, 2016).

¹⁸ Boedi Abdullah, Beni Ahmad Saebani, *Metode Penelitian Ekonomi Islam*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2014), 49.

a. Data Primer

Data primer dalam penelitian ini adalah dokumen-dokumen tentang Tabungan Emas Pegadaian Syariah baik dari website resmi PT Pegadaian, maupun jurnal, penelitian terdahulu tentang Tabungan Emas, dan PP No. 51 tahun 2011 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO), serta Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No.31/POJK.5/2016 tentang Usaha Pergadaian.

b. Data Sekunder

Data sekunder dalam penelitian ini adalah data yang penulis dapatkan di luar data primer seperti KUHPPerdata, UU Perbankan Syariah, dan referensi lain yang digunakan sebagai penunjang data primer.

3. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini tergolong dalam Studi Kepustakaan (*Library Research*), oleh karena itu teknik yang digunakan dalam pengumpulan data adalah pengumpulan data yang koheren dengan objek pembahasan utama penelitian ini yaitu produk Tabungan Emas Pegadaian Syariah dan PP No.51 tahun 2011 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO) serta Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No.31/POJK.5/2016 tentang Usaha Pergadaian yang menjelaskan tugas dan kegiatan usaha utama Pegadaian Syariah.

4. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis isi, yaitu penelitian yang bersifat mendalam terhadap isi suatu informasi tertulis. Sebagai pendekatannya, peneliti menggunakan metode analisis deduktif, yaitu sebuah metode yang dipakai penulis dengan cara menarik kenyataan umum kemudian mengambil kesimpulan yang bersifat khusus.

F. Sistematika Pembahasan

Penelitian ini dibagi dan disusun menjadi 5 bab pembahasan, antara lain:

- BAB I Pendahuluan, yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.
- BAB II Tabungan Emas dalam Pegadaian Syariah, di dalamnya berisi teori tentang pegadaian syariah meliputi pengertian, dasar hukum, layanan jasa pegadaian syariah dan produk pegadaian syariah, serta teori Tabungan Emas, yang meliputi tabungan dalam lembaga keuangan syariah dan tabungan emas di pegadaian syariah.
- BAB III PP No.51 tahun 2011 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO), dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No.31/POJK.5/2016 tentang Usaha Pegadaian.

BAB IV Analisis legalitas produk Tabungan Emas Pegadaian Syariah dalam perspektif PP No.51 tahun 2011 dan POJK No.31/POJK.5/2016, berisi tentang analisis penulis terhadap legalitas Tabungan Emas Pegadaian Syariah perspektif PP No.51 tahun 2011 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO) dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No.31/POJK.5/2016 tentang Usaha Pergadaian.

BAB V Penutup, berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan berisi pokok jawaban dari permasalahan yang telah dibahas sebelumnya. Sedangkan saran ditujukan kepada semua pihak agar saran yang dipaparkan dapat memberi pengetahuan dan manfaat.