

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Lembaga pegadaian mempunyai kedudukan yang strategis dalam membangun perekonomian masyarakat karena pegadaian mempunyai peran sosial yang cukup jelas, yaitu membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya masyarakat menengah ke bawah sebagai pelaku usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM). Peran sosial lembaga pegadaian tersebut diwujudkan melalui penyaluran dana berupa kredit atas dasar hukum gadai dan menghindarkan masyarakat dari praktik gadai gelap, praktek riba dan pinjaman tidak wajar lainnya.

Pegadaian merupakan perusahaan yang bergerak dibidang jasa, sehingga kinerja perusahaan harus diukur pada aspek non finansial, seperti perilaku karyawan, kemampuan karyawan dan kepuasan pelanggan. Dalam menghadapi persaingan, pegadaian harus mengetahui keinginan masyarakat dalam menentukan pilihannya menggunakan pelayanan jasa pegadaian. Selanjutnya melakukan tindakan lebih lanjut dengan meningkatkan mutu pelayanan kepada pelanggan, sehingga tercipta kepuasan antara kedua belah pihak. Dengan menggunakan beberapa pengambilan keputusan yang didapatkan dari masing-masing pelanggan atau konsumen dapat diketahui apa yang menjadi prioritas utama masyarakat

dalam memilih pegadaian tersebut, sehingga dapat ditentukan langkah-langkah perbaikan dan peningkatan kualitas pelayanan Pegadaian.¹

Lembaga Pegadaian mempunyai peran yang sangat besar dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai bentuk lembaganya yaitu Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian. Menurut pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perum Pegadaian, Perum Pegadaian adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang diberi tugas dan wewenang untuk menyelenggarakan kegiatan usaha menyalurkan uang pinjaman atas dasar hukum gadai. Sifat usaha dari perusahaan adalah menyediakan pelayanan bagi kemanfaatan umum dan sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengurusan perusahaan.²

Tujuan Perum adalah untuk melayani kepentingan umum sekaligus untuk memupuk keuntungan. Usaha dijalankan dengan memegang teguh syarat-syarat efisiensi, efektivitas dan ekonomis, *cost accounting principles* dan *management effectiveness*, serta bentuk pelayanan yang baik terhadap masyarakat atau nasabahnya. Makna usaha Perum adalah untuk melayani kepentingan umum namun juga harus memperhatikan prinsip-prinsip pembukuan yang jelas dan terang.³ Berbeda dengan Persero yang dalam menjalankan kegiatan usahanya

¹ Zubaidah Nasution, *Peranan Perusahaan Umum Pegadaian Dalam Meningkatkan Pelayanan Kepada Masyarakat (studi pada perum pegadaian cabang utama medan)*, <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/26626/4/Chapter%20I.pdf> diakses pada hari minggu tanggal 28 September 2014

² Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 103 tahun 2000 tentang Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian

³ R.T Sutantya R. Hadhikusuma dan Sumantoro, *Pengertian Pokok Hukum Perusahaan; Bentuk-Bentuk Perusahaan Yang Berlaku Di Indonesia*, Cetakan Keempat, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm.195-196

bertujuan untuk memupuk keuntungan yang sebesar-besarnya, meskipun dalam hal-hal tertentu adalah untuk melakukan pelayanan umum.⁴

Pegadaian merupakan satu-satunya BUMN yang bergerak dibidang gadai, oleh sebab itu pegadaian diberikan hak monopoli oleh pemerintah untuk mengelola jasa perkreditan atas dasar hukum gadai. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Usaha Tidak Sehat membuat bisnis gadai tidak lagi menjadi monopoli dari Perum Pegadaian. Telah terjadi perubahan lingkungan bisnis pegadaian yang begitu cepat, diantaranya menjamurnya layanan kredit gadai dari Lembaga Perbankan, Koperasi dan pelaku bisnis swasta dengan mendasarkan aktivitasnya berdasarkan pada Syariat Islam, seperti produk jasa layanan gadai dari perbankan.⁵ Dengan demikian dalam membantu membangun perekonomian nasional perum pegadaian berdampingan dengan lembaga lainnya dengan semangat menciptakan persaingan usaha sehat.

Manfaat Perum Pegadaian utamanya sangat dirasakan oleh masyarakat khususnya masyarakat yang menjadi nasabah Perum Pegadaian. Nasabah dapat dengan mudah meminjam dana, tanpa prosedur rumit serta lebih cepat dibandingkan kredit Perbankan. Meningat jasa-jasa yang ditawarkan Perum Pegadaian, maka manfaat lain yang dapat diperoleh nasabah antara lain yaitu Penaksiran nilai suatu barang bergerak dari suatu institusi yang telah

⁴ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Cetakan Keempat, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, hlm.171

⁵ Julianty M Papatungan, et.all, *Akibat Hukum Perubahan Status Perusahaan Umum (Perum) Menjadi Perseroan Terbatas PT. Pegadaian (PERSERO)*, <http://pasca.unhas.ac.id/jurnal/files/b4e6b8b77a37a255260ea37d469067b5.pdf> diakses pada hari kamis tanggal 11 September 2014

berpengalaman dan dapat dipercaya serta Penitipan suatu barang bergerak pada tempat yang aman dan dapat dipercaya.

Peranan Perum Pegadaian dalam membantu permodalan, utamanya dirasakan oleh pelaku usaha. Peran Perum Pegadaian sebagai lembaga keuangan saat ini maupun di masa yang akan datang sangat penting untuk mewujudkan pemberdayaan ekonomi rakyat terutama masyarakat yang berpenghasilan menengah kebawah atau UMKM baik di perkotaan maupun di pedesaan. Fungsi dan peranan Perum Pegadaian dalam menunjang pembangunan ekonomi sangat penting karena Pegadaian tidak hanya memberikan pinjaman konsumtif tapi juga produktif.

Perum Pergadaian sangat dibutuhkan keberadaannya terutama bagi golongan ekonomi menengah ke bawah atau pedagang untuk menambah modal usahanya maupun masyarakat pada umumnya yang membutuhkan biaya-biaya untuk kehidupannya seperti biaya untuk anak sekolah, biaya untuk pengobatan keluarga, dan sebagainya. Dengan demikian Perum Pegadaian sangat berperan dalam menggalang ekonomi kerakyatan yakni menciptakan kesempatan berusaha baik untuk dirinya maupun lapangan kerja untuk orang lain.⁶

Perum Pegadaian merupakan sebuah lembaga keuangan yang berada di Indonesia, yang berusaha untuk memberikan pelayanan umum bagi masyarakat dengan cara menyalurkan dana berupa kredit atas dasar hukum gadai. Keberadaan Perum Pegadaian merupakan suatu hal yang perlu disambut positif oleh masyarakat.

⁶ http://bphn.go.id/data/documents/naskah_akademik_ruu_tentang_pergadaian.pdf
diakses pada hari jumat tanggal 29 Agustus 2014 pukul 9.20 Wib

Perubahan ekonomi global serta pertumbuhan usaha yang semakin kompetitif menuntut peningkatan efisiensi, efektifitas serta profesionalisme pada Perum Pegadaian. Akan tetapi, dalam kompetitifnya persaingan tersebut status perum terkendala oleh beberapa peraturan perundang-undangan.⁷ Berdasarkan kondisi tersebut agar dapat bersaing dengan Perbankan, Koperasi serta lembaga pembiayaan lainnya maka dilakukan perubahan bentuk hukum Perum Pegadaian menjadi PT Pegadaian (Persero) melalui Peraturan Pemerintah Nomor 51 tahun 2011 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO).⁸

Perubahan status badan hukum Perum menjadi Persero pada Pegadaian merupakan babak baru dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan penyaluran pinjaman khususnya kepada masyarakat menengah kebawah. Bentuk PT menjadi pilihan utama bagi pelaku usaha dalam menjalankan bisnis, karena bentuk PT dapat dijadikan sarana untuk menuju ke arah bisnis yang lebih liberal dan terbuka.⁹

Sebagai BUMN yang pada dasarnya adalah badan usaha yang berbadan hukum yang harta kekayaannya dipisahkan dari kekayaan negara dan merupakan persekutuan modal dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham, PT. Pegadaian bersama-sama dengan pelaku usaha lainnya yakni swasta dan koperasi dalam menjalankan kegiatan usahanya melaksanakan peran saling

⁷ Zefri Zulfi, *Tinjauan Yuridis Perubahan Status Perum Menjadi PT Persero (Studi Pada PT Pegadaian Cabang Medan)*, Skripsi, Universitas Sumatra Utara, Medan, 2012, hlm.6

⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2011 Tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO) dalam penulisan skripsi ini di singkat menjadi PP No 51 Tahun 2011

⁹ Sentosa Sembiring, *Hukum Perusahaan : Tentang Perseroan Terbatas*, Cetakan Ketiga, Nuansa Aulia, Bandung, 2012, hlm.5

mendukung berdasarkan demokrasi ekonomi. PT. Pegadaian bertujuan untuk melakukan usaha dibidang gadai dan fidusia, baik secara konvensional maupun syariah, dan jasa lainnya di bidang keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terutama untuk masyarakat berpenghasilan menengah kebawah, usaha mikro, usaha kecil dan usaha menengah, serta optimalisasi pemanfaatan sumber daya Perseroan dengan menerapkan prinsip Perseroan Terbatas.¹⁰ Dengan adanya perubahan status badan hukum pada Pegadaian mengakibatkan terjadinya perluasan dibidang usaha pada PT. Pegadaian.

Pegadaian ke depannya akan membantu pengembangan usaha produktif melalui fasilitas kredit yang cepat, mudah dan murah. Sebagai BUMN yang bergerak di bidang pembiayaan keberadaan Persero sangat dibutuhkan masyarakat. Pelayanan yang berkualitas akan dapat memahami kebutuhan dan tuntutan pelanggan, serta memuaskan para pelanggan sehingga dapat berdampak positif terhadap kelayakan nasabah jasa gadai. Faktor kepuasan pelanggan menjadi sebab keunggulan daya saing perusahaan yang mengakibatkan optimalisasi keuntungan atau kesejahteraan pemilik atau pemegang saham.

Tetapi didalam praktiknya tidak serta merta semua lapisan masyarakat dapat memperoleh kemudahan dan manfaat dari adanya PT. Pegadaian (Persero) tersebut. Hal ini dapat dilihat dari masih banyaknya masyarakat yang meminjam uang dari rentenir dengan melakukan praktik gadai gelap, praktik riba dan

¹⁰ pasal 2 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2011 Tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian Menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO)

pinjaman dengan bunga yang tidak wajar yang sangat memberatkan serta merugikan masyarakat dan hanya menguntungkan pihak rentenir itu sendiri.¹¹

Status PT sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas didirikan dengan tujuan untuk mencari keuntungan semata, berbeda halnya dengan Perum yang juga dibebani tugas sosial. Tidaklah adil apabila kedua badan hukum tersebut harus berkompetisi dalam lingkup bisnis yang sama. Status PT secara teoritis akan lebih efisien pengelolaannya karena dapat berkonsentrasi penuh dalam mencari keuntungan, berbeda halnya dengan status Perum yang notabene tujuan utamanya adalah untuk pelayanan umum.

Berdasarkan uraian diatas, berkaitan dengan perubahan bentuk hukum pada Perum Pegadaian Menjadi Persero dianggap penting untuk dilakukan penelitian yang kemudian penulis menuangkannya dalam skripsi yang berjudul **“EFEKTIVITAS PERUBAHAN BENTUK BADAN HUKUM PERUM PEGADAIAN MENJADI PERSERO DIHUBUNGGAN DENGAN KEWAJIBAN PELAYANAN UMUM (PSO) BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 51 TAHUN 2011 TENTANG PERUBAHAN BENTUK BADAN HUKUM PERUSAHAAN UMUM (PERUM) PEGADAIAN MENJADI PERUSAHAAN PERSEROAN (PERSERO)”**

¹¹ Dody Frans Sutarjam, *Peran Dan Fungsi Pegadaian Untuk Memudahkan Pinjaman Kepada Masyarakat Menengah Ke Bawah Melalui Penyediaan Dana*, <http://e-journal.unswagati-crb.ac.id/detail.php?detail=mahasiswa&id=537> diakses pada hari Kamis tanggal 11 September 2014

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan seluruh uraian latar belakang yang telah disampaikan, maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan, yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana efektivitas perubahan bentuk badan hukum Perum Pegadaian menjadi Persero berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 51 tahun 2011 Tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero)?
2. Bagaimana akibat hukum yang timbul dari perubahan bentuk badan hukum Perum Pegadaian Menjadi Persero dihubungkan dengan kewajiban pelayanan umum (*Public Service Obligation / PSO*)?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari pembahasan dalam penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Untuk memahami dan mengkaji efektivitas perubahan bentuk badan hukum Perum menjadi Persero pada Perum Pegadaian menurut Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2011 Tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero).
2. Untuk memahami dan mengkaji akibat hukum yang timbul dari perubahan bentuk badan hukum Perum Pegadaian Menjadi Persero dihubungkan dengan kewajiban pelayanan umum (*Public Service Obligation / PSO*).

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang berguna baik bagi penulis pada khususnya dan bagi pembaca pada umumnya. Manfaat penelitian tersebut dapat berupa manfaat secara teoritis maupun secara praktis.

Adapun manfaat tersebut adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan dapat berguna sebagai bahan rujukan yang dapat digunakan oleh pembaca dalam memperdalam kajian dan pengetahuan dalam bidang ilmu hukum pada umumnya dan hukum bisnis pada khususnya dalam permasalahan mengenai perubahan bentuk badan hukum Perum Pegadaian menjadi Persero.

2. Kegunaan Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan sumbangan pemikiran bagi para pihak yang terkait yakni kementerian BUMN dan Perum Pegadaian dalam Lembaga Pegadaian yang telah berubah status badan hukumnya yang semula Perum Pegadaian menjadi PT Pegadaian (Persero).
- b. Diharapkan dapat mengembangkan penalaran, membentuk pola pikir dinamis dan untuk mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu yang diperoleh. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan jawaban atas masalah yang diteliti yakni perubahan bentuk badan hukum Perum Pegadaian menjadi Perseo.

E. Kerangka Pemikiran

Pasal 33 UUD 1945 merupakan landasan hukum dari sistem perekonomian nasional. Pasal 33 Ayat (2) selengkapnya berbunyi : “cabang-cabang yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”. Kemudian Pasal 33 Ayat (4) UUD 45 selengkapnya berbunyi : ”perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.

Pemerintah mengimplementasikan Pasal 33 UUD 1945 Ayat (2) dan (4) salah satunya dengan melaksanakan pelayanan umum melalui Lembaga Pegadaian sebagai BUMN. Hal ini dilaksanakan sebagaimana amanat dari Pasal 33 Ayat (2) dan (4) UUD 1945. Pasal 33 UUD 1945 merupakan landasan hukum bagi keterlibatan negara dalam pembangunan, khususnya pembangunan ekonomi melalui BUMN.¹²

Pasal 1 angka 1 Undang Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN menyebutkan bahwa : “Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”.

Maksud dan tujuan pendirian BUMN diatur dalam Pasal 2 Undang Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN. *Pertama*, tujuan pendirian

¹² Ibrahim, *Prospek BUMN Dan Kepentingan Umum*, Cetakan Kesatu, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hlm.2

BUMN adalah untuk memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya. BUMN diharapkan dapat meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat sekaligus memberikan kontribusi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan membantu penerimaan keuangan negara.

Kedua, tujuan pendirian BUMN adalah untuk mengejar keuntungan. *Ketiga*, tujuan pendirian BUMN adalah menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak. Dengan maksud dan tujuan seperti ini, setiap hasil usaha dari BUMN, baik barang maupun jasa, dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. *Keempat*, tujuan pendirian BUMN adalah menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi. *Kelima*, tujuan pendirian BUMN adalah turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat. Kegiatan BUMN harus sesuai dengan maksud dan tujuannya serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan.¹³

Pengurusan BUMN dilakukan oleh Direksi. Direksi selaku organ BUMN yang ditugaskan melakukan pengurusan tunduk pada semua peraturan yang berlaku terhadap BUMN dan tetap berpegang pada penerapan tata kelola perusahaan yang sehat (*Good Corporate Governance / GCG*). GCG adalah suatu institusi atau lembaga yang bermaksud mengarahkan pengelola bisnis serta

¹³ Abdulkadir Muhammad, Op Cit, hlm. 172

urusan-urusan perusahaan dalam rangka keberhasilan usaha dan akuntabilitas untuk mewujudkan nilai pemegang saham dalam jangka panjang serta mempertahankan kepentingan stakeholder.¹⁴ Prinsip-prinsip dalam GCG antara lain adalah sebagai berikut : yang pertama yakni transparansi yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi materilil dan relevan mengenai perusahaan; kedua kemandirian yaitu keadaan bahwa perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat; ketiga akuntabilitas yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban organ sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif; keempat pertanggungjawaban yaitu kesesuaian dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat; dan kelima kewajaran yaitu kesesuaian dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat, yang tidak merugikan kepentingan masyarakat dan negara.¹⁵

BUMN mempunyai tugas untuk melaksanakan kepentingan umum melalui penyediaan barang maupun jasa. Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada rakyat merupakan implikasi dari fungsi aparat Negara sebagai pelayan rakyat. Arti pelayanan publik (*publik service obligation/ PSO*) tidak terlepas dari masalah kepentingan umum yang menjadi asal usul timbulnya istilah

¹⁴ Suherman Toha, *Penelitian Masalah Hukum Tentang Penerapan Good Corporate Governance Pada Dunia Usaha*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2007, hlm. 14

¹⁵ Abdulkadir Muhammad, *Op Cit*, hlm. 174

pelayanan publik. Pelayanan publik timbul karena adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggara kegiatan organisasi.¹⁶

Pelayanan publik merupakan perwujudan dari fungsi aparatur Negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi Negara. Tantangan pemerintah dalam pelayanan publik mengalami suatu perkembangan yang sangat dinamis seiring dengan meningkatnya tingkat kehidupan rakyat yang semakin beragam. Secara teoritis sedikitnya ada tiga fungsi utama yang harus dijalankan oleh pemerintah tanpa memandang tingkatannya, yaitu fungsi pelayan masyarakat (*publik service function*), fungsi pembangunan (*development function*), dan fungsi perlindungan (*protection function*).¹⁷

Sejak diberlakukannya Undang Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN terdapat dua bentuk perusahaan negara, yaitu Persero dan Perum¹⁸. Pasal 1 angka 4 Undang Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN, menyebutkan bahwa :

“Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan”.

Maksud dan tujuan Perum tiada lain yaitu sebagai penyedia usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan jasa yang berkualitas. Untuk mendukung kegiatan usaha tersebut atas persetujuan menteri

¹⁶ Kurniawan, 2005, hlm. 4-7

¹⁷ Jaka Ade Putra Panggabean, *Peranan PT. Pegadaian (Persero) Dalam Meningkatkan Pelayanan Pinjaman Dana Kepada Masyarakat*, Skripsi <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/41749/4/Chapter%20I.pdf> diakses pada hari Jumat tanggal 28 Oktober 2014

¹⁸ Sudaryat, *Hukum Bisnis Suatu Pengantar*, Bandung, hlm. 35

BUMN dapat melakukan penyertaan modal dalam badan usaha lain.¹⁹ Dalam penjelasan Pasal 36 UU BUMN Perum dibedakan dengan Persero karena sifat usahanya tersebut. Perum dalam usahanya lebih berat pada pelayanan maupun penyediaan barang dan jasa. Namun demikian, sebagai badan usaha diupayakan untuk tetap mandiri dan untuk itu Perum perlu mendapat laba agar hidup berkelanjutan.²⁰ Berbeda dengan Persero yang mempunyai maksud dan tujuan untuk mengejar keuntungan, meskipun dalam hal-hal tertentu adalah untuk melakukan pelayanan umum.²¹

Menurut Pasal 37 Undang Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN pengelolaan Perum dilakukan organnya yaitu menteri, direksi, dan dewan pengawas. Menteri memiliki kewenangan untuk memberikan persetujuan atas kebijakan pengembangan Perum yang diusulkan oleh direksi, membuat kebijakan usaha.²²

Perum dalam usahanya lebih berat kepada pelayanan untuk kemanfaatan umum, baik pelayanan maupun penyediaan barang dan jasa. Penyediaan jasa yang dilakukan oleh Perum diwujudkan melalui Lembaga Pegadaian yang menyediakan jasa penyaluran dana secara kredit atas dasar hukum gadai. Perum Pegadaian adalah satu-satunya perusahaan di Indonesia yang secara resmi mempunyai izin untuk melaksanakan kegiatan lembaga keuangan berupa pembiayaan dalam bentuk penyaluran dana kepada masyarakat atas dasar hukum

¹⁹ Pasal 36 Undang Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

²⁰ Ridwan Khairandy, *Pengantar Hukum Dagang*, Cetakan Pertama, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2006, hlm. 72

²¹ Abdulkadir Muhammad, Op Cit, hlm. 171

²² Sudaryat, Op Cit, hlm. 37

gadai seperti yang dimaksud dalam Pasal 1150 Kitab Undang Undang Hukum Perdata.

Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2010 Tentang Perum Pegadaian menyebutkan bahwa Perum Pegadaian bertujuan untuk turut melaksanakan dan menunjang pelaksanaan kebijaksanaan dan program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan nasional pada umumnya pada penyaluran pinjaman uang atas dasar hukum gadai, Pencegahan praktek Ijon, pegadaian gelap, riba dan pinjaman tidak wajar lainnya.

PP Nomor 51 Tahun 2011 menyebutkan bahwa dalam rangka lebih meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan penyaluran pinjaman khususnya kepada masyarakat menengah kebawah, UMKM, Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian yang didirikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1990 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Jawatan (Perjan) Pegadaian menjadi Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian, sebagaimana telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian, perlu mengubah bentuk badan hukum Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian menjadi Perusahaan Perseroan (Persero).

Persero sangat berperan dalam perekonomian nasional sebagai penyedia barang dan jasa untuk pemenuhan kebutuhan untuk konsumsi maupun untuk keperluan proses produksi.²³ Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah dalam rangka meningkatkan perekonomian nasional salah satunya dengan merubah bentuk badan hukum Perum Pegadaian menjadi Persero.

²³ Moch Faisal Salam, *Pemberdayaan BUMN Di Indonesia*, cetakan kesatu, Pustaka, Bandung, 2003, hlm.73

Menurut Undang Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, Perseroan Terbatas yang selanjutnya disebut Perseroan, 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 serta peraturan pelaksanaannya.

Pengurusan Persero dilakukan oleh Direksi. Direksi bertanggungjawab penuh atas pengurusan manajemen dari PT yang harus dilakukannya untuk kepentingan dan tujuan dari PT itu. Modal Persero secara keseluruhan atau sebagian adalah milik negara dari kekayaan negara yang dipisahkan dan memungkinkan adanya joint atau mixed-enterprise dengan pihak swasta (nasional atau asing), serta dimungkinkan adanya penjualan saham-saham perusahaan milik negara. Berbeda dengan Perum dimana seluruh modalnya dimiliki negara dari kekayaan negara yang dipisahkan, dapat pula mempunyai dan memperoleh dana dari kredit-kredit dalam dan luar negeri, atau obligasi dari masyarakat.

Di dalam Perseroan terdapat beberapa teori hukum berkenaan dengan personalitas Perseroan sebagai badan hukum, teori teori tersebut antara lain : *Pertama*, Teori Fiksi (*Fictitious Theory*), teori ini disebut juga (*entity theory*) atau teori agregat (*aggregate theory*). Menurut teori ini, kepribadian atau personalitas Perseroan sebagai badan hukum adalah “pengakuan hukum” terhadap kepentingan sekelompok orang tertentu untuk melakukan kegiatan perusahaan atau bisnis. Kepribadian atau personalitas orang-orang itu dan berkumpulnya mereka dalam badan hukum itu, berbeda dengan personalitas dari individu anggotanya. Dengan

demikian yang menonjol adalah kepentingan kelompok (*group interest*) yang berwujud badan hukum yang diberi nama Perseroan, yang terpisah dari kepentingan individu (*separate from the individual interest*).

Kedua, Teori Realistik (*Realistic Theory*), sama halnya dengan “teori simbol” bahwa Perseroan sebagai simbol keseluruhan dari perorangan kelompok yang bergabung dalam kegiatan usaha Perseroan tersebut, merupakan orang-orang atau pribadi-pribadi yang terikat bergabung bersama dalam kegiatan usaha Perseroan yang : a) memiliki kepribadian hukum atau personalitas hukum yang berbeda dan terpisah dari kepribadian hukum individu personnya, b) oleh karenanya, hukum membolehkan penerapan tanggung jawab terbatas hanya sebatas harta kekayaan Perseroan, dan menggugat dan digugat atas nama Perseroan, c) diakui memiliki “pengurusan” yang disebut Direksi yang bertindak mengurus usaha Perseroan, serta mewakili Perseroan.²⁴

Ketiga, Teori Kontrak (*contract theory*), menurut teori ini Perseroan sebagai badan hukum, dianggap merupakan kontrak antara anggota-anggota pada satu segi, dan antara anggota-anggota Perseroan, yakni pemegang saham dengan Pemerintah pada segi lain.²⁵ Selain ketiga teori diatas, ada juga “teori organ” (*organ theory*) yang dikemukakan oleh Van Gierkie yang berpendapat, Perseroan sebagai badan hukum adalah “realita sesungguhnya”, yang sama halnya dengan sifat kepribadian manusia. Sebab seperti halnya personalitas manusia, Perseroan

²⁴ M. Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*, Edisi Kesatu, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm.54-56

²⁵ Harry G. Henna, John R. Alexander, *Law Of Corporation*, Handbook Series, St. Paul Minn, West Publisha Co, 1983, hlm. 115

sebagai badan huku, juga mempunyai maksud, tujuan, dan kehendak seperti halnya manusia.²⁶

F. Metode Penelitian

Perpaduan antara ilmu dan penelitian sudah demikian erat, sehingga tidak mungkin orang memisahkannya. Ilmu dan penelitian dapat diibaratkan dua sisi dari mata uang yang sama, karena ilmu dan penelitian dapat dikatakan identik.²⁷ Metodologi merupakan suatu unsur yang mutlak harus ada didalam suatu penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan.²⁸ Teknik pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu;

1. Metode Pendekatan

Teknik pendekatan yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif. Penelitian dengan metode yuridis normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.²⁹ Pada penelitian hukum normatif, bahan pustaka merupakan data dasar yang dalam penelitian digolongkan sebagai data sekunder. Dengan demikian jenis data yang diperoleh adalah data sekunder. Hal ini terjadi karena sifat dari penelitian yang dilakukan adalah berupa penelitian normatif, sehingga metode kepustakaanlah yang paling sesuai dengan sifat penelitian ini.³⁰ Teknik pendekatan diatas digunakan untuk mengingat bahwa permasalahan yang diteliti berkisar pada peraturan perundang-undangan yaitu

²⁶ M. Yahya Harahap, Op Cit, hlm. 57

²⁷ Sumardi Suryabrata, *Metode Penelitian*, PT. Radja Grafindon Persada, Jakarta, 2005, hlm. 9.

²⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), Jakarta 2006, hlm. 7.

²⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindu Persada, Jakarta, 2001, hlm. 13.

³⁰ Ibid.

berkaitan dengan perubahan bentuk badan hukum Perum Pegadaian menjadi Persero.

2. Spesifikasi Penelitian

Berdasarkan penelitian yang dilaksanakan, peneliti menggunakan penelitian bersifat deskriptif analitis, maksudnya adalah suatu analisis data yang berdasarkan pada teori hukum yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan seperangkat data yang lain³¹ dan atau bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala lain dan masyarakat.³² Penelitian ini termasuk lingkup yang menggambarkan, menelaah, dan menjelaskan secara tepat serta menganalisa Peraturan Perundang-undangan yang berlaku maupun dari berbagai pendapat ahli hukum, sehingga diharapkan dapat diketahui jawaban atas permasalahan perubahan bentuk badan hukum Perusahaan Umum menjadi Persero dihubungan kewajiban pelayanan umum (PSO).

3. Tahap Penelitian

Tahap penelitian dilakukan dengan mendasarkan pada kepustakaan atau data sekunder. Data sekunder itupun terdiri dari :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat³³, seperti Undang Undang Dasar 1945, Kitab Undang Undang Hukum

³¹ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1970, hlm. 38

³² Amirudin dan H.Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm.25

³³ Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm.118

Perdata, Undang Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2000 Tentang Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian, Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2011 Tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero).

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang erat hubungannya dengan bahan primer dan dapat membantu menganalisa serta memahami bahan hukum primer. Data sekunder misalnya hasil penelitian hukum dan hasil karya ilmiah.³⁴

c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), ensiklopedia dan lainnya.³⁵

4. Teknik Pengumpulan data dilakukan melalui tahap :

a. Studi Pustaka :

- 1) Inventarisasi yaitu dengan mengumpulkan buku-buku yang berkaitan dengan perubahan bentuk badan hukum Perum Pegadaian menjadi Persero.
- 2) Klasifikasi yaitu dengan memilih data yang dikumpulkan tadi ke dalam bahan hukum primer, skunder dan tersier; dan
- 3) Sistematis yaitu menyusunnya pada uraian yang secara sistematis.

³⁴ *Ibid*, hlm.119

³⁵ *Ibid*

b. Studi Lapangan :

Selain dengan menggunakan studi kepustakaan, dalam penelitian peneliti juga menggunakan data lapangan untuk memperoleh data primer sebagai pendukung data sekunder dilakukan dengan cara mencari data atau dokumen pada beberapa tempat sebagai berikut :

- 1) Perpustakaan Universitas Islam Bandung, Jalan Tamansari Nomor 1 Bandung.
- 2) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Jalan Dipati Ukur Nomor 35 Bandung.
- 3) PT. Pegadaian (Persero), Jalan Pungkur Nomor 125 Bandung

5. Metode Analisis Data

Untuk menganalisis data digunakan metode yuridis kualitatif, yakni memperkuat analisa dengan melihat kualitas data yang diperoleh. Data yang terkumpul, selanjutnya dianalisa menggunakan metode deduktif, yakni cara berfikir yang berangkat dari teori atau kaidah yang ada. Metode ini digunakan untuk menganalisa apakah perubahan bentuk badan hukum Perum Pegadaian menjadi Persero tepat dilakukan.