

SEJARAH SOSIAL PERKEMBANGAN HUKUM GADAI DAN RAHN (GADAI SYARIAH) DI INDONESIA

SOCIAL HISTORY OF PAWN LAW AND ISLAMIC PAWN IN INDONESIA

Iskandar

Jurusan Syariah dan Ekonomi Islam, STAIN Syaikh Abdurrahman Siddik Bangka Belitung, Jl. Raya Petaling
KM 13 Petaling Kec. Mendo Barat Kabupaten Bangka, Provinsi Kepulauan Bangka Belitung
iskandarmhum@gmail.com

Addiarrahman

Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam, UIN Sultan Thaha Saifuddin Jambi
Jl. Arif Rahman Hakim, No. 1, Telanaipura, Jambi
addiarrahman@gmail.com

Abstract: *This article aims to explain the social history of the development of pawn law and Islamic pawn law in Indonesia. Pawn is part of the long-standing economic activity. There is three form of law in which regulating of pawn, namely: positive law, adat law, and Islamic law. The third type of the rules had always been thriving through social dynamic and influencing the development of pawn activity as an alternative to a financial instrument that usefultosociety.*

Keywords: *Pawn, Islamic Pawn, Social History*

Abstrak: *Artikel ini bertujuan menjelaskan sejarah sosial perkembangan hukum gadai dan gadai syariah di Indonesia. Gadai merupakan bagian dari aktifitas ekonomi yang telah berlangsung lama. Terdapat tiga corak hukum yang mengatur praktik gadai, yaitu: hukum positif, hukum adat dan hukum Islam. Ketiga jenis hukum tersebut terus berkembang mengikuti dinamika sosial masyarakat, sehingga ikut mempengaruhi perkembangan praktik gadai sebagai instrument keuangan alternatif yang banyak dimanfaatkan oleh masyarakat.*

Kata Kunci: *Gadai, Gadai Syariah, Sejarah Sosial*

Pendahuluan

Pembentukan hukum di Indonesia setidaknya dipengaruhi oleh tiga jenis hukum, yaitu: hukum Islam, hukum adat dan hukum Eropa. Pengaruh ketiga hukum ini berlangsung dalam empat fase, yaitu: 1) fase sistem hukum

adat; 2) fase pengaruh agama Islam; 3) fase kolonial; 4) fase Indonesia merdeka.¹ Dari

¹ Sunarjati Hartono, "Pembinaan Hukum Nasional pada Pembangunan Jangka Panjang Tahap II dalam Konteks Hukum Islam," *Mimbar Hukum*, No. 8, Tahun IV, 1993, hal., 4-5

fase-fase tersebut, pada fase keempat terlihat jelas bahwa hukum di Indonesia dipengaruhi oleh hukum Islam, hukum adat, dan hukum eropa. Adapun pada fase sebelumnya, ketiga jenis hukum ini bergerak secara linear dengan arus politik yang dimainkan oleh penguasa.

Berdasarkan tiga jenis hukum tersebut, sesungguhnya gadai di Indonesia diatur oleh hukum adat, hukum Islam, dan hukum Eropa (KUH Perdata).² Dalam tradisi hukum adat di Indonesia, istilah gadai disebut dengan sebutan yang berbeda-beda seperti: *pagang gadai* (Minangkabau), *adol sende* (Jawa), *ngajual akad* atau *gade* (Sunda), dan sebagainya. Gadai menurut hukum adat adalah perjanjian yang menyebabkan tanah seseorang diserahkan untuk menerima sejumlah uang tunai dengan permufakatan bahwa yang menyerahkan tanah itu akan berhak mengambil tanahnya kembali dengan cara membayar sejumlah uang yang sama dengan jumlah utang. Selama utang tersebut belum lunas, maka tanah tetap berada dalam penguasaan yang meminjamkan uang (pemegang gadai) dan selama itu pula hasil tanah seluruhnya menjadi hak pemegang gadai, yang dengan demikian merupakan bunga dari utang itu.³

Dapat dipahami, gadai menurut hukum adat mengandung arti jual gadai. Jual gadai adalah penyerahan tanah untuk dikuasai orang lain dengan menerima pembayaran tunai, namun penjual (pemilik tanah atau penggadai) tetap berhak untuk menebus kembali tanah tersebut dari pemegang gadai.⁴ Adapun penetapan waktu menebus diserahkan kepada penggadai. Namun, jual gadai dalam hukum

adat berbeda dengan gadai tanah (*grond verponding*) sebagaimana dikenal dalam hukum perdata (BW). Jual gadai merupakan transaksi yang berdiri sendiri dan intinya adalah perjanjian tanah, yakni seorang pemilik tanah, karena memerlukan uang menggadaikan tanahnya. Sedangkan gadai tanah bersifat *accessoir* (mengikuti, menyertai) atau termasuk dalam perjanjian utang-piutang yang timbul dari hukum perikatan (*verbintennissen recht*). Perjanjian gadai tanah itu timbul dari hukum kebendaan (*zakelijk recht*). Gadai tanah tunduk pada perjanjian utang-piutang yang pokok. Hal ini berarti bahwa jika utang lunas, maka gadai tanahnya menjadi tidak ada. Sebaliknya, jika gadai tanah tidak ada, belum tentu berarti utang-piutang tidak ada.⁵

Berdasarkan penjelasan di atas, ada dinamika sosial yang membentuk hukum gadai. Artikel ini bertujuan mengelaborasi aspek sejarah sosial perumusan hukum gadai dan gadai syariah di Indonesia. Penulis memilih pendekatan historis untuk mengungkap tahapan pembentukan hukum gadai dan gadai syariah di Indonesia; mulai dari asal-muasal sampai dengan saat ini.

Asal Mula Praktik Gadai

Praktik gadai yang paling tua dalam sejarah peradaban manusia berasal dari Cina. Tepatnya pada masa Dinasti Han (207 SM s.d. 200 SM) dan terus berkembang sampai zaman Dinasti Ming sekitar tahun 1368-1644 M. Pada masa itu, hampir di setiap sudut kota dan desa di Cina terdapat fasilitas gadai untuk memenuhi kebutuhan keuangan masyarakat. Ia merupakan aktifitas yang tidak hanya dilakukan pada siang hari, tapi juga di malam hari.⁶

2 Ifan Noor Adham, *Perbandingan Hukum Gadai di Indonesia*, (Jakarta: Tatanusa, 2009)

3 Abdul Aziz Dahlan, *et.al.*, *Ensiklopedi Hukum Islam*, Jilid 2., (Jakarta: Ichtihar Baru van Hoeve, 1996), hal., 385

4 *Ibid.*

5 *Ibid.*

6 Trakarn Thakranontachai, *Orient's Oldest Financial Institutions: The Pawn Shop*, didownload

Lien-Sheng Yang lebih jauh membahas praktik gadai di Cina. Menurutnya ada empat institusi keuangan yang tumbuh dan berkembang dalam sejarah Cina Kuno yang berasal dari tradisi dan ajaran Budha. *These four are pawnshop, the mutual financing association, the auction sale, and the sale of lottery tickets.*⁷ Berhubungan dengan pegadaian, Yang menegaskan bahwa institusi pegadaian dimiliki dan dibuka oleh para biarawan dari kuil-kuil Budha. Praktik ini berkembang pesat sekitar abad ke-5 M atau pada masa dinasti T'ang (618-907 M).

Oleh sebab itu, sebagaimana awal perkembangan pegadaian di Italia, layanan gadai yang dibuka oleh para biarawan Budha tersebut bertujuan untuk memenuhi kebutuhan kaum miskin dan bukan dengan maksud mengejar keuntungan. Artinya, dalam praktiknya tidaklah menggunakan bunga (*interest*) yang pada dasarnya bertentangan dengan ajaran Budha. Lebih dari itu, sebagaimana ditegaskan oleh Skully, dalam manuskrip-manuskrip Cina, pada sarjana Cina tidak menemukan istilah *interest* dalam berbagai bentuk transaksi bisnis pada masa tersebut. Pinjaman dilunasi pada waktunya atau dibayar dengan menggunakan gandum atau beras.⁸

Keterlibatan para biarawan dan kuil menunjukkan bagaimana sesungguhnya pada

awal sejarah Cina, agama memiliki peran sentral dalam kehidupan masyarakat. Jamaat yang mengunjungi kuil ikut memberikan kontribusi guna memperbaiki kuil dan kebutuhan lainnya. Pendapatan yang dihasilkan dari berbagai produk dan hasil bumi yang dimiliki kuil digunakan untuk membeli makanan dan pakaian bagi para biarawan serta guna melayani para jamaah atau masyarakat di sekitar. Namun, kelebihan hasil yang diperoleh tidak boleh digunakan untuk keuntungan pribadi para biarawan. Untuk mengelola surplus yang diperoleh, Budha mendirikan lembaga yang disebut *inexhaustible treasury*.⁹

Praktik gadai atau kredit tanpa bunga (*free-interest loan*) sebagaimana ditemukan pada dinasti T'ang tersebut, secara perlahan berhenti dilakukan. Sebagai gantinya, mulailah diterapkan pengambilan keuntungan berupa bunga, sehingga memicu pertumbuhan pegadaian yang didirikan oleh individu yang bukan termasuk biarawan. Yang mencatat pada masa dinasti Ming (1368-1644 M), "*one or more pawnshop would be found in every city and town and in many villages and reached up to 25,000 pawnshop by early 1800s*".¹⁰

Praktik pegadaian dengan menerapkan bunga terus berlanjut hingga dinasti Ch'ing (1644-1912). Pada masa ini, pegadaian tumbuh secara pesat namun juga menjadi awal kemunduran. Hal ini disebabkan karena berdirinya "People's Bank of China" pada awal 1950-an yang memberikan pinjaman kepada

dari <http://www.library.au.edu/ABAC-Journal/v2-n2-1.pdf>, diakses 20 April 2015, hal., 1

7 Lien-Sheng Yang, "Budhis Monasteries and Four Money Raising Institution in Chinese History, *Harvard Journal of Asiatic Studies*, 13 (1/2), 1950, hal., 174-175

8 M.T. Skully, *Islamic Pawnbroking: The Malaysian Experience*. Paper presented at the 3rd International Islamic Banking and Finance Conference 2005, organized by the Monash University Malaysia, RHB Bank and ALDWICH WIPRO on 17th November, 2005, Kuala Lumpur, Malaysia.

9 Azila Abdul Razak, *Economic and Religious Significance of the Islamic and Conventional Pawnbroking in Malaysia: Behavioural and Perception Analysis*, Durham Theses: Durham University. Available at Durham E-Theses Online: <http://etheses.dur.ac.uk/1377/>, hal., 31

10 Lien-Sheng Yang, *Money and Credit in China: a Short History*, (Cambridge: Harvard University Press, 1952), hal., 6

para pekerja dan petani dengan tingkat suku bunga yang rendah. Keberadaan pegadaian setelah itu dilarang dan dianggap sebagai simbol eksploitasi ekonomi.¹¹ Pegadaian mulai berdiri kembali setelah Cina masuk era reformasi pada tahun 1970-an, yaitu dengan berdirinya Huamao Pawnshop pada tahun 1987 dan merupakan pegadaian pertama di Cina setelah adanya palarangan pada tahun 1956.¹²

Perkembangan gadai di Cina berpengaruh terhadap keberadaan institusi gadai di negara lain, bahkan ke Indonesia setelah terjadi interaksi antara Indonesia-Cina. Di Thailand, praktik gadai mulai diperkenalkan sejak awal periode Ayuthya, yaitu sejak pedagang Cina masuk ke negara ini. Laiknya di Cina, aktifitas gadai di Thailand menerima berbagai bentuk barang gadai yang dapat dijadikan jaminan, seperti emas, perak, perhiasan, bahkan binatang ternak seperti kerbau, gajah, dan kuda.¹³ Kerajaan Ayuthya dikenal memiliki sistem hukum yang bagus. Hal ini ditunjukkan dengan regulasi yang dibuat untuk mengawasi aktifitas gadai daerah kekuasaannya, khususnya yang dilakukan pada malam hari. Sebagaimana ditulis oleh Trakarn, aturan dalam pelaksanaan gadai tersebut adalah 1) aktifitas gadai hanya bisa dilakukan pada siang hari; 2) antara penggadai dan penerima gadai harus saling kenal satu sama lain.¹⁴ Agaknya, peraturan ini dibuat untuk melindungi masyarakat dari praktik gadai ilegal yang dapat menjebak rakyatnya terlilit hutang. Kondisi ini ber-

beda setelah kerajaan monarki Thailand pada periode Rattanakosin yang dipimpin oleh King Rama V pada tahun 1895. King Rama V membuat beberapa revisi terhadap aturan pegadaian. Satu di antaranya adalah penetapan nilai bunga maksimum sebesar 5% dan oleh pegadaian diberlakukan untuk seluruh produknya.¹⁵

Hubungan diplomatik antara Cina dan Malaka menjadi awal masuknya lembaga pegadaian di Malaysia sekitar abad ke-15. Rajaraja kecil di berbagai daerah setelah meneguhkan kekuasaannya, memperoleh bantuan keuangan dari berbagai pihak, termasuk dari orang-orang Cina. Institusi keuangan yang didirikannya adalah "Farming" yang melayani berbagai aktifitas ekonomi, termasuk perjudian, candu, minuman keras, dan termasuk pegadaian. Kata 'farming' diambil dari kebiasaan petani lokal (*farmer*) yang menyewa sebidang tanah, dan membayar sewa tersebut dari hasil pertaniannya. Kegiatan semacam ini agaknya juga ditemukan di Indonesia dan Filipina.¹⁶ Namun, karena sifatnya yang sarat dengan perjudian, candu, dan minuman keras, membuat masyarakat lokal tidak terlalu tertarik. Terlebih, masyarakat lokal di berbagai daerah memiliki tradisi 'gadai' yang telah menjadi bagian dari adat kebiasaan mereka. Pembahasan selanjutnya, melihat bagaimana gadai terlembaga dalam adat di berbagai daerah di Indonesia.

Gadai dalam Bingkai Adat

Praktik gadai di Nusantara tidak dapat dipastikan kapan pertama kali mulai dilakukan. Beberapa catatan yang terdapat pada prasasti-prasasti memberikan informasi, namun tentu

11 T.S. Whelan, *The Pawnshop in China*. Ann Arbor: Centre for Chinese Studies, University of Michigan, 1979), hal., 1

12 Y. Yong, "Economy and Social Function of Latter-Day Pawnbroking Southern of Changjiang River". *Journal of Jiangxi University of Finance and Economics*, 1(55) 2008, 60-65.

13 Trakarn Thakranothacai, *Orient's Oldest Financial...*, hal., 1

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*, hal., 2

16 Azila Abdul Razak, *Economic and Religious Significance...*, hal., 39

tidak bisa ditarik kesimpulan bahwa pada saat itu telah ada lembaga pegadaian. Selain prasasti-prasasti *jayapatra*, ada beberapa prasasti dari zaman wangsa Sailendra dan Isana yang menyebutkan tentang pelunasan utang, sebagaimana terdapat dalam prasasti Kurungan tahun 807 Saka (29 April 885 M) dan prasasti Wurutunggal tahun 833 Saka (8 Maret 912 M) dan yang menyebutkan penebusan gadai tanah, seperti prasasti Pangguluman B tahun 825 Saka (13 September 903 M), dan prasasti Harahara yang berangka tahun 888 Saka (12 Agustus 966 M). Pengabdian pelunasan utang atau surat gadai tanah ini dalam bentuk prasasti dihubungkan dengan penetapan *sima*, walaupun sesungguhnya bisa dilakukan dengan menrobek surat utang di depan para saksi.¹⁷

Keberadaan prasasti-prasasti yang memberikan informasi tentang adanya praktik gadai tersebut, menunjukkan adanya cikal bakal gadai yang tumbuh dari kebiasaan masyarakat. Praktik-praktik ini di kemudian hari menjadi ajeg sebagai bagian dari aktifitas ekonomi di komunitas masyarakat adat, khususnya dalam rangka memenuhi kebutuhan keuangan sehari-hari maupun untuk kepentingan usaha. Praktik-praktik demikian dipegang teguh dan secara bersama-sama terus dilakukan oleh komunitas tersebut, sehingga ia menjadi hukum yang hidup dan mengikat bagi mereka. Hal ini disebabkan karena masyarakat adat tersebut memiliki sistem sosial, pola kekerabatan, nilai-nilai, tradisi-tradisi, bahkan paradigma, cita-cita dan tujuan hidupnya sehari-hari. Hazairin menyebutkan bahwa:

Masyarakat-masyarakat hukum adat seperti desa di Jawa, marga di Sumatera Selatan, na-

gari di Minangkabau, kuria di Tapanuli, wanua di Sulawesi Selatan, adalah kesatuan-kesatuan kemasyarakatan yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri, yaitu mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa, dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya... Bentuk hukum kekeluargaannya (patrilineal, matrilineal, bilateral) mempengaruhi sistem pemerintahannya terutama berlandaskan atas pertanian, peternakan, perikanan, dan pemungutan hasil hutan dan hasil air, ditambah sedikit dengan perburuan binatang liar, pertambangan dan kerajinan tangan. Semua anggotanya sama dalam hak dan kewajibannya. Penghidupan mereka berciri: komunal, di mana gotong royong, tolong menolong, serasa dan selalu mempunyai peranan yang besar.¹⁸

Persoalannya kemudian adalah apakah Pratik-praktik gadai tersebut murni berasal dari kebiasaan masyarakat Indonesia, atau justru terbentuk karena adanya pengaruh dari luar. Dapat diduga, dengan adanya interaksi dengan dunia luar, seperti Cina, India, Arab, dan kemudian belakangan oleh bangsa Eropa (Portugis, Spanyol, Inggris, Belanda), berbagai pengaruh tersebut merupakan keniscayaan dan faktor alamiah. Baik bersifat akulturasi, asimilasi, maupun dialog dan konflik budaya.¹⁹ Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, pola praktik gadai di Indonesia mirip dengan yang dilakukan pertamakali di Cina, sekalipun pelakunya bukanlah para biarawan atau biksu.

18 Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Tintamas, 1970), hal., 44

19 Pola yang sedikit berbeda manakala Islam masuk ke Indonesia. Tipologi hubungan Islam dan budaya lokal menurut Abdul Munir Mulkhan terbentuk melalui empat pola, yaitu: 1) Islamisasi; 2) Pribumisasi; 3) Negosiasi; 4) Konflik dan koeksistensi. Lebih lanjut baca: Abdul Munir Mulkhan, *Neo-Sufisme dan Pudarnya Fundamentalisme di Pedesaan*, (Yogyakarta: UII Press, 2000), hal., 36-37

17 Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia II: Zaman Kuno*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2008), hal., 270

Sejarah mencatat interaksi pertama Nusantara dengan dunia luar sudah terjadi semenjak zaman pra sejarah, karena keahlian nenek moyang yang terkenal sebagai pelaut handal. Sekalipun para ahli sejarah sulit menuntukan secara pasti, namun hubungan dagang antara Indonesia dan India sudah terjadi lebih awal sebelum dengan bangsa Cina. Posisi Indonesia di kawasan Asia Tenggara sangat sentral karena sejak awal masehi telah berfungsi sebagai jalur lintas perdagangan bagi kawasan sekitarnya, Asia Timur dan Asia Selatan. Bahkan melalui jalur perdagangan ini, kawasan Asia Tenggara telah memasuki era “globalisasi” di abad ke-5. Hal ini tampak pada aktifitas perniagaan di beberapa bandar di Asia Tenggara, seperti Lamuri di Aceh, Perlak di Aceh Timur, Kedah di Malaysia, Martavan dan Pegu di Myanmar, Ayuthia di Thailand, Pandurangga di Vietnam, dan lain sebagainya.²⁰ Keberadaan kerajaan Sriwijaya yang terkenal sebagai pusat perdagangan pada zamannya memperkuat bahwa interaksi dagang telah terbentuk, sehingga besar kemungkinan juga mempengaruhi keberadaan dan perkembangan institusi-institusi ekonomi di Indonesia.²¹ Sebagaimana diketahui, sekalipun Cina menjadi tempat awal tumbuhnya praktik gadai, namun keberadaan *mutual fund* di Cina tidak terlepas dari pengaruh India.²² Hal ini memperkuat pengaruh ekonomi India dan Cina terhadap perkembangan ekonomi dan transaksi

keuangan di Indonesia, termasuk juga mempengaruhi penyebaran agama Hindu-Budha. Pada titik ini, cukup beralasan mengatakan bahwa praktik gadai telah dikenal di Indonesia sejak sebelum abad ke-9 M merujuk kembali keberadaan prasasti Pangguluman B tahun 825 Saka (13 September 903 M), dan prasasti Harahara yang berangka tahun 888 Saka (12 Agustus 966 M).

Selain merujuk pada bukti prasasti, sebagai contoh dapat ditambah di sini adalah dengan melihat sistem gadai yang tumbuh dan menjadi adat kebiasaan di berbagai daerah. Misalnya di Minangkabau. Sebagaimana diketahui, sebelum Islam menyebarkan pengaruhnya di sana, di Minangkabau telah berdiri kerajaan Hindu di bawah kekuasaan Aditiawarman. Praktik *pagang gadai* yang dikenal masyarakat mirip dengan ditemukan di Ayuthia dan Malaysia, sekalipun tidak bersifat institusi ekonomi. Pola gadai semacam ini terus dipraktekkan dalam kehidupan sehari-hari, bahkan hingga saat ini. Kebolehan melaksanakan *pagang gadai* haruslah atas izin mamak dan memenuhi untus situasional, yaitu: ada keluarga yang meninggal dunia (*mayiek tabujua di tengah rumah*, renovasi rumah gadang (*rumah gadang katirisan*), menikahkan anak gadis (*gadih gadang alun balaki*), menegakkan penghulu adat (*mambangkik batang tarandam*).²³

Pada satu bentuk, *pagang gadai* dinilai bertentangan dengan hukum Islam karena si penerima barang gadai (biasanya dalam bentuk sawah) dapat memanfaatkannya hingga terjadi pelunasan. Akan tetapi, juga terdapat praktik bagi hasil antara pemegang barang gadai dengan pihak penggadai, sehingga dinilai lebih menguntungkan kedua-belah pihak. Agaknya,

23 A.A.Navis, *Alam Terkembang Menjadi Guru Adat Dan Kebudayaan Minangkabau*, (Jakarta: Grafitifers, 1984), hlm. 101

20 Hasan Muarif Ambary, *Menemukan Peradaban Jejak Arkeologis dan Historis Islam Indonesia*, (Jakarta: Logos, 2001), hal., 35

21 Mengenai bagaimana kondisi geografis terhadap pola ekonomi dapat dibaca dalam; Gusti Asnan, *Dunia Maritim Pantai Barat Sumatera*, (Yogyakarta: Ombak, 2007), lihat juga: M.C. Ricklefs, *a History of Modern Indonesia Since c. 1200*, third edition, (New York: Palgrave, 2001), hal. 3

22 Lien-Sheng Yang, “Budhis Monasteries...”, hal., 180

hal inilah yang menyebabkan praktik gadai demikian masih dilakukan di Minangkabau hingga hari ini. Terlebih, *pagang gadai* atas tanah dari harta pusako tinggi, melihat syarat yang berlaku tidak sekedar berkaitan dengan “harta” dalam pengertian ekonomi, tetapi juga berhubungan erat dengan identitas kultural masyarakat Minangkabau.²⁴ Itulah sebabnya van Vollenhoven menyatakan bahwa “orang Indonesia dan tanahnya menimbulkan segala macam fantasi yang tidak-tidak,” demikian dikutip oleh J.S. Furnivall.²⁵

Pada dasarnya, yang menjadi objek gadai dalam hukum adat adalah tanah. Hal ini bisa jadi disebabkan karena tanah merupakan benda berharga yang dimiliki rakyat pada waktu itu. Terlebih, praktik gadai seringkali dihubungkan dengan “kemiskinan” sehingga sangat wajar bila hal itu terjadi. Selain di Minangkabau, tradisi gadai tanah juga ditemukan di berbagai daerah lain. Di Jawa disebut dengan *adol sande*, sedangkan di Sunda disebut dengan *ngajual akad* atau *sande*. Namun substansinya adalah bahwa ia merupakan perjanjian yang menyebabkan tanah seseorang diserahkan untuk menerima sejumlah uang tunai, dengan permufakatan bahwa yang menyerahkan tanah itu akan berhak mengambil tanahnya kembali dengan cara membayar sejumlah uang sama dengan jumlah hutang.²⁶

Persoalannya kemudian adalah ba-

gaimanakah pengaruh Islam terhadap perkembangan praktik gadai di Indonesia. Sebagaimana diketahui, sekalipun Islam telah masuk ke Indonesia sejak awal hijriyah, namun pengaruhnya secara nyata baru tampak pada abad ke-12. Menurut Azra, hal ini disebabkan karena 1) Islam dibawa langsung dari Arabia; 2) Islam diperkenalkan oleh para guru dan penyiar profesional, yakni mereka yang memang khusus bermaksud menyebarkan Islam; 3) yang mula-mula masuk Islam adalah para penguasa; 4) kebanyakan penyebar profesional ini datang ke nusantara pada abad ke-12 dan ke-13. Oleh sebab itu, sulit mempercayai bahwa para pedagang muslim berfungsi sebagai penyebar Islam, walaupun harus diakui bahwa mereka telah memperkenalkan Islam.²⁷ Berdasarkan argumen ini, Azra meyakini bahwa ajaran Islam secara massif tersebar di Nusantara melalui para sufi. Dapat disimpulkan, para pedagang muslim memang mengenalkan Islam lebih awal, namun mereka tidak memiliki pengaruh yang lebih jauh terhadap proses Islamisasi.

Berpijak dari teori yang dikemukakan Azra, dapat dipahami juga bahwa proses Islamisasi di Nusantara lebih bercorak transformatif, yaitu memasukkan nilai-nilai Islam ke dalam adat dan kebiasaan yang ada. Berkaitan dengan hal ini, M. Dawam Rahardjo mengemukakan:

”...Kesadaran akan hak milik mulai melemah ketika Islam masuk ke pedalaman pedesaan dan menyebar di kalangan masyarakat petani yang hidup dalam sistem feodal, di mana tanah dan sumber daya alam lainnya adalah milik raja. Kesadaran itu menjadi semakin melemah dengan masuknya sistem Tanam Paksa, di mana pemerintah kolonial menguasai sumber daya alam melalui penguasaan sumber daya

24 Franz von Benda-Beckmann mencatat tanah di Minangkabau tidak sekedar persoalan harta. Ia adalah identitas kultural sekaligus simbol sosiopolitik. Baca bab empat buku: Franz von Benda-Beckmann, *Properti dan Kesenambungan Sosial*, terj. (Jakarta: Grasindo, 2000)

25 J.S. Furnivall, *Hindia Belanda: Studi tentang Ekonomi Majemuk*, terj. (Jakarta: Freedom Institute, 2009), hal. 5

26 Abdul Azis Dahlan, *et.al.*, *Ensiklopedi Hukum Islam*, (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1996), hal., 385

27 Azyumardi Azra, *Jaringan Ulama Timur Tengah dan Kepulauan Nusantara Abad XVII dan XVIII*, (Bandung: Mizan, 1998), hal., 30-33

manusianya, yakni tenaga kerja petani. Dalam sistem ekonomi dan sistem politik ini Islam mengalami penyesuaian. Dengan penyesuaian itu, kemurnian Islam memang berkurang, tetapi Islam berkembang menjadi agama rakyat (*folks-religion*). Inilah yang menimbulkan apa yang oleh Gellner disebut sebagai "Low Islam" atau Islam Rendah yang lebih emosional, mistik dan kolektif²⁸

Gerakan pemurnian, barulah terjadi sekitar akhir abad ke-18 dan awal abad ke-19 karena adanya pengaruh pemikiran Muhammad bin Abdul Wahab (wahabi) dan gerakan modernisasi Muhammad Abduh dan Rasyid Ridha.²⁹ Pada tahap ini, proses islamisasi lebih bercorak konflik dan koeksistensi, meminjam istilah Abdul Munir Mul Khan.³⁰ Sedangkan pada saat yang sama, proses kolonisasi tengah berlansung. Kolonisasi dapat dikatakan sebagai awal "kapitalisme barat" masuk ke Indonesia. Di sisi lain, politik pemerintah kolonial menjadi penghambat proses Islamisasi,³¹ di samping juga semangat Islam juga mempengaruhi semangat perjuangan kemerdekaan. Pada titik ini, perkembangan praktik gadai menjadi semakin kompleks karena telah berkelindan dengan proses kapitalisasi uang. Pembahasan lebih lanjut dipaparkan pada sub bab berikut ini.

Gadai pada Masa Kolonial

Pembangunan ekonomi haruslah ditopang oleh sistem hukum yang tidak sekedar mengandalkan *rule of law*, tetapi juga lebih menaruh perhatian pada *rule of moral* atau *rule*

of justice.³² Kepastian hukum mengantarkan pada aktifitas ekonomi yang teratur dan tertata, sedangkan kepastian moral dan keadilan mewujudkan pembangunan ekonomi yang dapat mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur. Dengan kata lain, belum terwujudnya pemerataan kesejahteraan dan kemakmuran dalam pembangunan merupakan indikasi bahwa sistem hukum yang menopangnya belum tegas dalam penegakan *rule of moral* atau *rule of justice*, sekalipun mengedepankan *rule of law*.

Sebelum pengaruh politik hukum Hindia-Belanda terhadap perkembangan perkembangan gadai, terlebih dahulu dipaparkan bagaimana strategi atau politik Belanda menjinakkan Islam. Pada awalnya, Belanda tidak mengenal banyak Islam sebagai agama dan pengaruhnya terhadap kehidupan masyarakat. Mereka beranggapan bahwa melalui agenda kristenisasi, pengaruh Islam dengan sendirinya bisa dilenyapkan dan dengan itu, masyarakat bisa dengan mudah dikendalikan. Keengganan mencampuri masalah Islam, sesungguhnya tercermin dalam undang-undang Hindia Belanda, khususnya pada ayat 119 RR

32 Abdul Manan, *Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi*, (Jakarta: Kencana, 2014), hal., 30-31. Kata "*rule of law*" dapat dipakai dalam arti formil (*in the formal sense*) dan dalam arti materiil (*ideological sense*). Dalam arti formil ini maka *the rule of law* adalah "*organised public power*" atau kekuasaan umum yang terorganisir, sedangkan dalam arti materiil, *the rule of law* adalah berbicara tentang *just law* (hukum yang mengandung keadilan). Adapun *rule of moral* adalah penegakkan hukum yang tidak hanya memperhatikan kepastian hukum, melainkan berlandaskan pada nilai-nilai moral. Lebih lanjut baca: Sunarjati, Hartono. *Apakah The Rule of Law Itu?* (Bandung: Alumni, 1976); Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 13.

28 M. Dawam Rahardjo, *Islam dan Transformasi Sosial-Ekonomi*, (Jakarta: LSAF, 1999), hal. 55

29 Deliar Noer, *Gerakan Modern Islam di Indonesia 1900-1942*, (Jakarta: LP3ES, 1995)

30 Abdul Munir Mul Khan, *Neo-Sufisme dan Pudarannya...*, hal., 37

31 Lihat: Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, (Jakarta: LP3ES, 1985)

yang menyatakan bahwa “setiap warga negara bebas menganut pendapat agamanya, tidak kehilangan perlindungan masyarakat dan anggotanya atas pelanggaran peraturan umum hukum agama.” Atas dasar ini, pada tahun 1865 pemerintah Belanda tidak sudi memberikan bantuan bagi pembangunan masjid, kecuali jika ada alasan istimewa.³³

Di samping itu, ada anggapan bahwa ajaran Islam mirip dengan tradisi kekristenan yang mengenal institusi kependetaan. Asumsi ini melahirkan kebijakan pengawasan penuh terhadap para ulama. Kebijakan demikian dibantah oleh Christian Snouck Hurgronje sebagai penasehat untuk urusan Hindia-Belanda, khususnya dalam membendung pergerakan Islam. Hurgronje dalam hal ini membuat tiga klasifikasi, yaitu Islam sebagai ajaran ibadah, Islam sebagai kekuatan sosial, dan Islam sebagai inspirasi pergerakan politik. Terhadap dua yang pertama, pemerintah memberikan ruang kebebasan, dan pada kasus tertentu, seperti haji, ikut meregulasi dengan alasan agar tercipta ketertibaban umum. Akan tetapi Islam sebagai inspirasi pergerakan politik harus diwaspadai, sehingga sedapat mungkin dikendalikan.³⁴

Berdasarkan kebijakan politik tersebut, dapat dipahami bagaimana Belanda mempersempit ruang gerak dakwah Islam hanya pada wilayah ibadah dan sedikit pada persoalan sosial kemasyarakatan. Sekulerisasi seperti ini, tentunya menghambat proses Islamisasi, namun belakangan menjadi pemantik munculnya organisasi-organisasi Islam, seperti NU dan Muhammadiyah. Perhatian umat terhadap Islam tidak lagi hanya sebatas ritual ibadah, melainkan mulai timbul kesadaran untuk melakukan pergerakan sosial dan poli-

tik untuk membendung berbagai bentuk kebijakan pemerintah Hindia-Belanda yang tidak memihak kepada rakyat, sebaliknya semakin menjebak rakyat pada jurang kemiskinan dan kebodohan.

Sejarah mencatat bagaimana aturan hukum Hindia Belanda telah berdampak pada krisis keadilan dalam pembangunan di Indonesia. Pada 20 Maret 1602, pemerintah Belanda mendirikan kongsi dagang *Vereeniging Oost Indische Compagnie* (VOC). Tujuan pokoknya adalah menghindari persaingan antar pedagang Belanda, menyayangi pedagang-pedagang lain, memperkuat posisi untuk memonopoli perdagangan rempah-rempah, sehingga bisa membantu Belanda di bidang keuangan. Serikat ini boleh dikatakan sebagai tonggak awal jatuhnya nusantara secara ekonomi dan politik ke tangan imperialisme kolonialisme.³⁵ Efek dari monopoli ini, jelas Wertheim, adalah petani sama sekali tidak bisa bergantung pada konsumsi rumah tangga, melainkan harus mencari tambahan pendapatan. Untuk itu, mereka harus terlibat dalam situasi pasar yang fluktuatif di mana Belanda memonopolinya.³⁶ Dalam kondisi demikian, desakan kebutuhan terhadap biaya hidup mendorong berbagai bentuk aktifitas keuangan pinjam-meminjam, gadai, kredit dengan bunga tinggi, dan lain sebagainya.

Pegadaian berdiri pada 20 Agustus 1746 di Batavia yang pada awalnya bernama *Bank van Leening*, yaitu ketika Gubernur Jenderal Van Imhoff masih berkuasa, terutama melalui lembaga VOC. Kemudian, pada masa Inggris berkuasa (1811-1816), Bank van Leening

35 Hasyim Wahid, *Telikungan Kapitalisme Global dalam Sejarah Kebangsaan Indonesia*, (Yogyakarta: LKiS, 1999), hal., 3

36 W.F. Wertheim, *Masyarakat Indonesia dalam Transisi*, terj. (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1999), hal., 27

33 Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda...*, hal.,10

34 *Ibid.*, hal., 11

dibubarkan dan di bawah kekuasaan Raffles, dibuat aturan bahwa pegadaian boleh didirikan oleh perorangan, terutama keturunan Cina, dengan ketentuan mendapatkan *licentie stelsel*.³⁷ Akan tetapi, lisensi ini disalahgunakan untuk melegalkan praktik rentenir yang tentu memperburuk citra kolonial Inggris pada waktu itu. Oleh sebab itu, Inggris mengganti *licentie stelsel* dengan *pacth stelsel* bahwa pegadaian boleh didirikan oleh masyarakat yang mampu membayar pajak paling tinggi.³⁸ Sedikit ditambahkan, Cina selalu mendapatkan posisi prestisius dalam rangka memonopoli pasar. Hal ini tidak terlepas dari hubungan dagang langsung antara VOC dan Cina sejak tahun 1729. Tidak hanya dalam perdagangan teh, tetapi Cina juga bisa ikut memonopoli pasar beras, tembakau, dan lain sebagainya.³⁹

Ketika Belanda kembali merebut kekuasaan dari tangan Inggris, *pacth stelsel* tetap berjalan dan praktik lintah darat atau rentenir terus berlangsung. Untuk itu, Belanda mengeluarkan Staatblad Nomor 131 pada 12 Maret 1901 yang menyatakan bahwa usaha gadai dimonopoli oleh pemerintah dengan didirikannya Rumah Gadai Pemerintah (Hindia Belanda) di Sukabumi, Jawa Barat. Pelaksanaan gadai berdasarkan staatblad tersebut menegaskan bahwa:

Sejak saat itu di bagian Sukabumi kepada siapa pun tidak akan diperkenankan untuk dengan memberi gadai atau dalam bentuk jual beli dengan hak membeli kembali, meminjamkan uang, tidak melebihi 100 Golden, dengan hukuman, tergantung kepada kebangsaan para pelanggar yang diancam dalam pasal 337 KHUP

bagi orang-orang Eropa dan pasal 339 KUHP bagi orang-orang Bumiputera.⁴⁰

Persoalan yang patut dipertanyakan adalah mengapa VOC menerapkan kebijakan monopoli, padahal sebelumnya membawa misi pasar bebas (*laissez faire*) atau *let people do as they choose*? Hal ini tidak terlepas dari keinginan Belanda menguasai pasar di Asia Tenggara, khususnya Indonesia, yang sebelumnya dikuasai oleh pedagang Arab. Sekalipun bertolak belakang dengan cara pandang masyarakat Eropa yang liberal, namun resep monopoli ini cukup ampuh menancapkan dominasi VOC di Indonesia. Bagaimana praktik monopoli dan dampaknya terhadap perkembangan pegadaian dapat ditelusuri sebagai berikut: Sekitar tahun 1800-an, stelsel monopoli dari kompeni Belanda memicu semakin luasnya perdagangan galap. Kondisi ini mempermudah praktik monopoli, sebagaimana dilakukan masyarakat Tionghoa yang menyewakan pasar untuk penjualan garam, arak dan gula. Bahkan, perdagangan beras di Cirebon dan di pantai Timur Laut berada dalam kuasa orang-orang Tionghoa.⁴¹ Di sisi lain, pekerjaan-pekerjaan rakyat jelata hanya diberikan upah berupa garam, kopi atau barang-barang lain.

Pada umumnya, hal tersebut disebabkan pengaruh sistem feodal mewajibkan penyerahan, baik berupa hasil pertanian maupun menjadi pekerja. Namun, lama-kelamaan, pola ini macet karena pemerintah, dalam hal ini bupati, baru mendapatkan pembayaran defenitif pada akhir tahun, sedangkan rakyat tentu tidak mau bekerja tanpa diberi persekot. Kemudian, muncullah pejabat-pejabat yang dis-

37 Pieter Creutzberg dan J.T.M van Laanen, *Sejarah Statistik Ekonomi Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1987), hal., 353

38 Fiki Puspitasari, *Seluk-Beluk Pegadaian*, (Yogyakarta: KTSP, 2011), hal., 7

39 Yong Liu, *The Dutch East India Company's Tea Trade with China 1757-1781*, (Leiden: Brill, 2007), hal., 2-3

40 Dahlan Siamat, *Manajemen Lembaga Keuangan*, (Jakarta: LFEUI, 2001), hal., 501

41 Burger, *Sedjarah Ekonomis Sosiologis Indonesia*, Djilid Pertama, terj. Prajudi Atmosudirdjo, (Jakarta: Penerbit Negara Pradnjaparamita, 1962), hal., 110

ebut “Kuasa Usaha” (Gecommitteerde) yang memberikan kredit kepada bupati-bupati. Dalam proses selanjutnya, kredit ini tidak hanya diberikan sebagai persekot aktifitas pertanian, tetapi juga untuk kepentingan prabadi, sehingga semakin besar dan lama-kalamaan tidak mampu dibayar. Orang Cina turut mengambil peran dalam pemberian kredit dalam bentuk sewa-gadai. Akan tetapi, jumlah kredit untuk rakyat lebih kecil, dibandingkan untuk para pejabat pemerintah.⁴² Hal ini disebabkan karena tingginya suku bunga kredit dan juga disebabkan oleh: 1) mendesaknya keperluan, 2) kecenderungan terlalu menyepelkan kebutuhan masa depan dan hal-hal terkait dengan masa depan tersebut, dan 3) dalam pengertian umum masyarakat kurang memahami masalah-masalah moneter.⁴³

Dari ketiga aspek tersebut, agaknya tingginya suku bunga menjadi penyebab utama rakyat kecil mendapatkan fasilitas gadai atau pun kredit lainnya. Terkait hal ini, patut ditelusuri mengapa praktik gadai pada saat itu, yang pada umumnya didominasi oleh Cina, menerapkan suku bunga yang tinggi. Meskipun di daerah pedalaman suku bunga terbilang rendah karena nilai resiko yang rendah, biaya operasional yang kecil karena tidak perlu mengawasi atau menyeleksi calon nasabah. Akan tetapi, pada kenyataannya banyak terjadi penyimpangan yang dilakukan penyedia jasa gadai. Hal ini terjadi karena penaksiran yang keliru, kegiatan spekulasi, dan dorongan mengambil keuntungan yang berlebihan. Berdasarkan hasil penelitiannya pada tahun 1850-an terhadap sistem *pandhuizen*, De Waal berkesimpulan bahwa tingginya suku bunga tersebut disebabkan karena merupakan peluang besar bagi *pawnbroker* meraup

keuntungan. Penetapan suku bunga seringkali melebihi batas yang ditetapkan pemerintah Hindia Belanda. Kegagalan melakukan liberalisasi pegadaian yang berujung praktik monopoli oleh kelompok Cina, menjadi alasan lain mengapa pemerintah Hindia Belanda memonopoli lembaga pegadaian.⁴⁴ Praktik monopoli ini, berbeda dengan pola pegadaian di beberapa negara lain, sebagaimana tampak pada tabel berikut ini:⁴⁵

Tabel 1. Tipe Pegadaian di Beberapa Negara

Country	Type Lisensed Owner
China	Private and Cooperative
Hong Kong	Private
Indonesia	Government Monopoly
Japan	Private
Malaysia	Private
Philippines	Private
Singapore	Private
Taiwan	Private and Some Government
Thailand	Government and Private

Sumber: Michal T. Skully, *Lending Collateral Problems and the Pawnbroker Solution: The Development of the Pawnshop Industry in East Asia*. 1992

Alasan logis lain mengapa VOC melakukan monopoli terhadap aktifitas ekonomi dan keuangan, khususnya dalam pemberian kredit dan gadai adalah agar menjaga wibawa Belanda di mata rakyat. Dapat dibayangkan, jika praktik gadai dengan suku bunga tinggi atau krediti melalui rentenir dibiarkan berkembang luas, maka akan timbul kesan bahwa Belanda membiarkan rakyat pribumi menderita dan dieksploitasi. Akan tetapi, setelah VOC bubar, Belanda merumuskan kebijakan baru, yaitu

44 Jan Luiten van Zanden dan Daan Marks, *An Economic History of Indonesia 1800-2012*, (New York: Routledge, 2012), hal., 66-68

45 Michal T. Skully, *Lending Collateral Problems and the Pawnbroker Solution: The Development of the Pawnshop Industry in East Asia*. 1992, unpublished. Available at: <URL: <http://library.wur.nl/way/catalogue/documents/FLR21.pdf>>

42 *Ibid.*, hal., 112

43 Pieter Creutzberg dan J.T.M van Laanen, *Sejarah Statistik ...*, hal., 349

politik hukum pembagian penduduk menjadi Bumiputra, Timur Asing, dan Eropa, yang menjadi alat bagi penjajah Belanda menerapkan *Agrariche Wetgeving* tahun 1870 di mana *cultuurstelsel* berjalan dengan baik. Hasilnya, bangsa Eropa (dalam hal ini Belanda) dengan mudah mendapatkan keuntungan dengan menjadikan Bumiputera sebagai penghasil bahan mentah, sedangkan orang Timur Asing menjadi *broker* atau perantara yang menjual hasil pribumi kepada bangsa Eropa.⁴⁶ Cina dalam hal ini kembali menjadi bagian penting mengingat selalu diposisikan sebagai pemain utama dalam aktifitas ekonomi di pasar maupun pada sektor keuangan.

Perkembangan massif sistem kredit yang dijalankan para Kuasa Usaha dan bangsa Cina, mendorong pemerintah Hindia-Belanda membuat *Volkskredietwezen* (Sistem Kredit Pemerintah) pada tahun 1904 dengan mendirikan *Volkbanken* (bank rakyat). Hal ini berkaitan erat dengan politik etis yang disampaikan oleh Ratu Wilhelmina pada tahun 1901.⁴⁷ Pendirian *volkbanken* ini juga berkaitan dengan melemahnya lembaga pegadaian dalam mengatasi praktik pinjam-meminjam yang merugikan rakyat kecil. Pada tahun yang sama, tepatnya pada tanggal 1 April 1901, Belanda mendirikan Pegadaian Negeri pertama.

Di bawah arahan De Wolff van Westeroode, pengawasan aktifitas gadai dilakukan langsung oleh pemerintah. Pada mulanya, dilakukan upaya khusus untuk menumpas segala macam praktik pinjam-meminjam yang tidak diinginkan. Yaitu, suku bunga tinggi, lelang yang diatur, barang gadaian yang tidak dirawat, dan lain sebagainya. Dengan cara ini, akhirnya mosi percaya dari masyarakat

dapat ditegakkan. Pada tahun 1816 seluruh wilayah Jawa dan Madura telah memiliki pegadaian, kecuali Kasultanan Yogyakarta dan Kasultanan Surakarta, di mana sistem penyewaan yang menjadi hak prerogative kelompok bangsawan tetap berlaku. Monopoli pegadaian tidak dikembangkan ke pulau lain sampai tahun 1921. Yang menarik adalah kredit yang diperoleh dari pegadaian belum tentu merupakan tumpuan terakhir dalam perjuangan melawan kemiskinan, sebagaimana dilakukan di Eropa. Rakyat yang memiliki barang sewaktu-waktu dapat mengkonversi barang menjadi uang, atau sebaliknya uang dapat ditukar menjadi barang (tebusan). Dengan cara demikian, tipe tabungan tradisional dapat dihubungkan dengan sistem pinjaman modern, yang selanjutnya melicinkan masa transisi dari ekonomi barter ke ekonomi uang.⁴⁸ Sebagai tambahan, hal ini juga tidak terlepas dari pengaruh *volksbanken* yang memberikan kredit dengan suku bunga lunak kepada para petani. Dari dua institusi ini, penyebaran uang melalui kredit atau pinjaman cukup tinggi, sebagaimana tampak dalam Tabel 2.

Data dalam Tabel 2 tidak banyak mengandung indikasi jumlah rata-rata, karena sumber data tidak mengungkap lamanya pinjaman. Akan tetapi, pertumbuhan kredit melalui berbagai institusi sangat signifikan sekitar tahun 1920 s.d 1930. Penurunan terjadi mulai tahun 1933 sebagai akibat depresi ekonomi yang membuat panik dunia internasional. Sebagaimana diketahui, depresi ekonomi pada saat itu disebut-sebut sebagai yang terbesar, sehingga mengakibatkan tingginya angka pengangguran di Eropa (termasuk Belanda) dan Amerika. Di samping itu, juga menjadi latar lahirnya pemikiran

46 Abdul Manan, *Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi...*, hal., 24-26

47 Pieter Creutzberg dan J.T.M van Laanen, *Sejarah Statistik ...*, hal., 349-351

48 *Ibid...*, hal., 354

Tabel 2. Pemberian Kredit Melalui Sistem Kredit Pemerintah (Termasuk Pegadaian Pemerintah) di Hindia Belanda, 1910-1940. Jumlah yang dipinjamkan dalam Jutaan Gulden Hindia Belanda

Tahun	<i>Volksbanken</i>	Bank Desa	Lumbung Desa	Pegadaian	Jumlah
1905	0,82	-	-	2,96	-
1910	7,38	-	-	23,49	-
1915	21,68	7,67	-	75,90	-
1920	39,46	8,78	31,41	136,52	216,07
1923	43,24	21,71	17,95	150,52	233,42
1925	52,38	33,77	19,60	166,25	272,00
1928	68,30	45,99	19,49	181,46	315,24
1930	72,44	44,39	20,20	194,14	331,17
1933	17,45	17,45	8,32	78,12	121,38
1935	17,40	14,79	8,25	67,52	107,96
1938	26,66	20,71	9,17	85,31	141,79
1940	28,80	23,43	9,16	88,19	149,58

Sumber :Pieter Creutzberg dan J.T.M van Laanen, *Sejarah Statistik Ekonomi Indonesia*, hal.352

ekonomi John Maynard Keynes.⁴⁹ Kondisi ini membuat lembaga-lembaga keuangan kesulitan memenuhi permintaan kredit, jika hanya mengandalkan simpanan masyarakat yang juga menurun. Sekalipun ada tambahan dana dari luar, namun jumlahnya semakin lama, terus menurun.

Selama depresi ekonomi, Belanda dan Hindia Belanda masih mempertahankan standar emas dan tidak mendevaluasi guldenya.⁵⁰ Akibat politik moneter ini sangat luas dan semakin menyeret perekonomian masyarakat Indonesia ke dalam penderitaan selama beberapa tahun. Konsekuensinya adalah bahwa pada umumnya, harga-harga komoditas menjadi turun, termasuk produksi kolonial, sedangkan biaya produksi termasuk upah, turunnya melambat sekali. Untuk mengatasi hal ini, Belanda melakukan politik deflasi, sehingga berdampak pada penurunan gaji dan upah, mengadakan pajak-pajak baru, menurunkan

berbagai tarif, dan lain sebagainya. Sedikit gambaran pengaruh kebijakan Belanda pada masa *malaise* terhadap upah penduduk adalah sebagaimana tampak pada tabel berikut ini:⁵¹

Tabel 3. Upah Buruh Pada Masa Depresi (dalam Gulden)

Pembayaran	Sebelum Krisis	Tahun 1935
Upah mandor per bulan	18	7,50
Kuli di kebun (per hari)	40-45 sen	10-14 sen
Kuli harian di pabrik (per hari)	25-35 sen	10 sen

Sumber:Sumitro Djojohadikusumo, *Kredit Rakyat di Masa Depresi*, Jakarta: LP3ES, 1989

Tingkat upah yang rendah, meningkatnya harga kebutuhan pokok, sedangkan biaya produksi semakin tinggi, maka wajar terjadi penurunan pada sektor keuangan. Lambatnya perputaran uang tidak terlepas dari situasi moneter yang memperlemah kondisi ekonomi karena politik deflasi yang digunakan Hindia-Belanda. Sekalipun ada sedikit peningkatan pada 1938-1940, khususnya pada lembaga gadai, barangkali disebabkan desakan untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari atau konsumtif. Sebaliknya, kecil kemungki-

⁵¹ Sumitro Djojohadikusumo, *Kredit Rakyat di Masa Depresi*, (Jakarta: LP3ES, 1989), hal., 34

⁴⁹ Dudley Dillard, *The Economics of John Maynard Keynes*, (Tokyo: Kinokuniya Bookstore, 1948)

⁵⁰ Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia V: Zaman Kebangkitan Nasional dan Masa Hindia Belanda*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2008), hal., 252-253

nan hal itu dimanfaatkan untuk kepentingan produktif.

Tahap selanjutnya, melalui *staatblad* 1930 No. 266 Rumah Gadai mendapat status Dinas Pegadaian sebagai Perusahaan Negara, dalam arti UU Perusahaan Hindia Belanda (Lembaga Hindi Belanda 1927 No. 419). Selama kekuasaan Jepang, tidak banyak perubahan yang terjadi, baik dari sisi kebijakan maupun struktur organisasi Jawatan Pegadaian atau dalam bahasa Jepang disebut *Sitji Eigeikyuku*. Kala itu, pimpinan jawatan dipegang oleh Ohno San yang berkebangsaan Jepang dengan wakilnya, M. Saubari, seorang warga pribumi. Kantor Jawatan Pegadaian kemudian sempat berpindah keluar Jakarta, yakni ke Karang Anyar, Kebumen, Jawa Tengah. Perpindahan tersebut dilakukan pada masa awal pemerintahan Republik Indonesia karena situasi perang yang kian memanas. Setelah itu, pada era Agresi Militer Belanda kedua, Kantor Jawatan Pegadaian kembali mengalami perpindahan, yakni ke Magelang, Jawa Tengah.⁵²

Aktifitas gadai selama pergolakan kemerdekaan tidak ada peningkatan, bahkan dapat dikatakan tidak berkembang. Hal ini dapat dipahami mengingat konsentrasi pada perang; Jepang disibukkan dengan konfrontasi sekutu dan kondisi negaranya yang dibom oleh Amerika. Sedangkan, Indonesia berjuang memproklamkan kemerdekaan dan mempertahankannya setelah terjadi Agresi Militer Belanda yang hendak kembali menjajah dan menguasai Indonesia. Kondisi seperti ini, berpengaruh terhadap perkembangan pegadaian pada awal kemerdekaan, yang secara umum mengikuti strategi dan pola kebijakan pembangunan pada awal Indonesia merdeka.

52 Dahlan Siamat, *Manajemen Lembaga Keuangan...* hal., 502-504

Gadai setelah Kemerdekaan

Pada dasarnya, sistem perekonomian pada periode 1945-1952 masih merupakan ekonomi dualistik; antara Indonesia dan warisan kolonial namun didominasi oleh ekonomi penjajah, yaitu ekonomi yang bertumpu pada sektor perkebunan yang berpusat di Jawa dan Sumatera.⁵³ Kabinet pertama setelah pengakuan kemerdekaan dipimpin oleh Perdana Menteri (Moh. Hatta) lebih banyak mengkonsentrasikan programnya untuk mengubah ekonomi Belanda menjadi ekonomi Indonesia. Karakter ekonomi pada periode ini dapat juga disebut sebagai *ekonomi perang* yang menyerupai ekonomi depresi.⁵⁴ Oleh sebab itu, agenda nasionalisasi menjadi langkah utama mengubah corak “liberalisasi” yang merupakan warisan pemerintah Hindia-Belanda. Tujuannya agar Indonesia memiliki kedaulatan secara ekonomi, sehingga bisa menata aspek lain dengan baik ke depannya.

Sebagaimana dijelaskan oleh Dahlan Siamat, setelah Indonesia merdeka, status pegadaian diubah menjadi Perusahaan Negara Pegadaian, berdasarkan UU No. 19 Prp. 1960 jo. PP RI No. 178 1961 tanggal 3 Mei 1961 tentang pendirian PN Pegadaian. Status badan hukum pegadaian ini, kembali diubah menjadi Perusahaan Jawatan (Perjan) melalui PP RI No. 7 tahun 1969 tanggal 11 Maret 1969 jo. UU No. 9 tahun 1969 tanggal 1 Agustus 1969 yang menjelaskan bentuk-bentuk badan usaha negara dalam Perjan, Perusahaan Umum (Perum), dan Perusahaan Perseroan (Perseroan).⁵⁵

Perubahan bentuk badan hukum pegadaian dapat dipahami sebagai upaya untuk

53 Mubyarto, *Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1988), hal., 7-8

54 M. Dawam Rahardjo, *Pembangunan Pascamodernis Esai-esai Ekonomi Politik*, (Yogyakarta: Insist Press, 2012), hal., 22

55 *Ibid.*

Figure 1. Sejarah Pegadaian



Sumber: <http://www.pegadaian.co.id/info-dari-masa-ke-masa.php>

meningkatkan produktifitas dan efisiensinya. Hal ini disebabkan oleh latar historis bahwa keberadaan pegadaian dimaksudkan untuk: 1) mencegah ijon, rentenir, dan pinjaman tidak wajar lainnya; 2) meningkatkan kesejahteraan rakyat kecil; 3) mendukung program pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan nasional.⁵⁶ Oleh sebab itu, badan hukum pegadaian kembali dipekuat dengan diubah menjadi Perusahaan Umum (Perum) berdasarkan PP No. 10 tahun 1990 tanggal 10 April 1990 yang kemudian diubah dengan PP No. 103 tahun 2000 tentang Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian. Pada pasal 6 dan 7 PP No. 103 tahun 2000 tersebut disebutkan bahwa "sifat usaha dari perusahaan adalah menyediakan kemanfaatan umum dan sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengurusan perusahaan. (Pasal 6)" Adapun maksud dan tujuannya adalah (Pasal 7):

- a. Turut meningkatkan kesejahteraan masyarakat terutama golongan menengah ke bawah melalui penyediaan dana atas dasar hukum gadai, dan jasa di bidang keuangan lainnya berdasarkan ketentuan

peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- b. Menghindarkan masyarakat dari gadai gelap, praktik riba, dan pinjaman tidak wajar lainnya.⁵⁷

Semakin kuatnya status hukum lembaga pegadaian dan dengan semakin berkembangnya lembaga keuangan syari'ah, maka Perum Pegadaian membuka unit usaha syari'ah berupa Pegadaian Syari'ah. Pada awalnya, model gadai syari'ah ini dilaksanakan melalui kerjasama antara Bank Muamalat Indonesia dengan Perum Pegadaian, sehingga melahirkan Unit Layanan Gadai Syari'ah pada Mei 2002. Sebelumnya, jasa layanan gadai syari'ah juga dibukan oleh Bank Syari'ah Mandiri dengan produk Gadai Emas BSM pada tanggal 1 November 2001. Adapun landasan hukum operasional gadai syari'ah ini mengacu pada Fatwa DSN No. 25 tahun 2002 tentang *rahn*, dan Fatwa DSN No. 26 tahun 2002 tentang gadai emas.⁵⁸

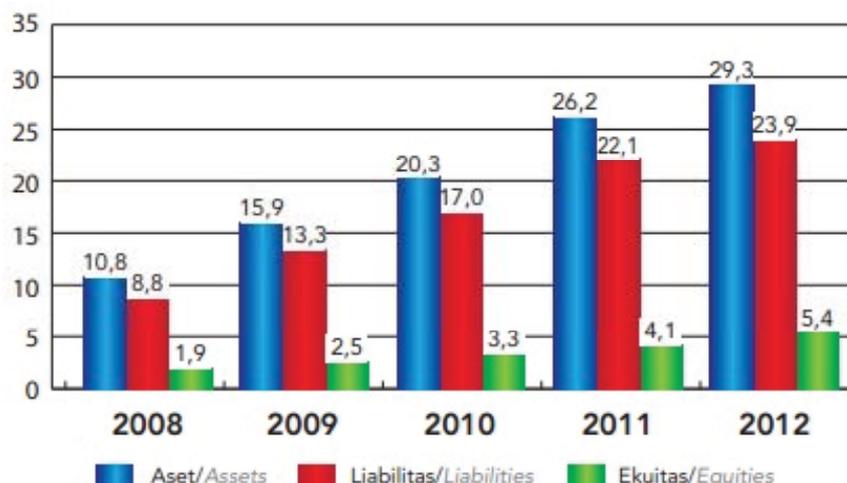
Pada 13 Desember 2011 Pemerintah mengeluarkan PP nomor 51 tahun 2011 yang

56 <http://www.pegadaian.co.id/info-dari-masa-ke-masa.php>, diakses: 5 Juli 2014

57 Pasal 6 dan 7 PP No. 103 tahun 2000 tentang Perusahaan Umum Pegadaian

58 Zainuddin Ali, *Hukum Gadai Syari'ah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hal., 16-17

Diagram 1. Neraca Tahun 2008-2012



menandakan perubahan status badan hukum Pegadaian menjadi Perusahaan Persero (Persero).⁵⁹ Berdasarkan Akta Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pegadaian atau disingkat PT Pegadaian (Persero) nomor 1 tanggal 1 April 2012 yang dibuat di hadapan Notaris Nanda Fauziwan, SH, M.Kn yang berkedudukan di Jakarta, dan kemudian disahkan berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-17525.AH.01.01 tahun 2012 tanggal 4 April 2012 tentang Pengesahan Badan Hukum Perseroan, telah disahkan Badan Hukum Perusahaan Perseroan (Persero) PT Pegadaian (Persero). Terjadi perubahan Anggaran Dasar dengan Akta No. 05 tanggal 15 Agustus 2012, yang dibuat dihadapan Notaris Nanda Fauziwan, SH, M.Kn yang berkedudukan di Jakarta Selatan dan diterima pemberitaannya oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia berdasarkan Surat AHU-AH.01.10-32516 tahun 2012 tanggal 06 September 2012.⁶⁰

Sekalipun telah ditetapkan sebagai Perusahaan Perseroan, layanan gadai syari'ah

masih tetap berada dalam atap PT. Pegadaian. Itu artinya bahwa layanan gadai syari'ah hanya menjadi bagian dari produk yang disediakan PT. Pegadaian dalam rangka menjawab kebutuhan masyarakat terhadap sistem keuangan syari'ah, khususnya di lembaga pegadaian. Posisi ini berpengaruh terhadap statistik perkembangan gadai syari'ah yang disalurkan PT. Pegadaian.

Dari laporan Otoritas Jasa Keuangan, pada tahun 2012, PT. Pegadaian (Persero) mencatat peningkatan aset sebesar 29% pada periode 2008-2012, namun laba yang diperoleh sedikit menurun, yaitu 2,1% bila dibandingkan raihan tahun-tahun sebelumnya, rata-rata pertumbuhan laba bersih adalah 24,5% per tahun. Adapun proporsi jenis usaha Pegadaian didominasi oleh pegadaian konvensional 86,7%.⁶¹ Sedangkan, Berdasarkan Laporan Keuangan Tahun 2013, pertumbuhan aset PT Pegadaian (Persero) sebesar 14,2% pada tahun 2013 lebih tinggi dibandingkan tahun 2012 sebesar 11,8% (Grafik 2). Ekuitas mengalami pertumbuhan yang cukup tinggi sebesar 92,8%. Kenaikan ekuitas yang cukup

59 PT. Pegadaian, "Penggerak Masa Depan Bangsa," *Laporan Tahunan 2013*, (Jakarta: PT. Pegadaian, 2013), hal., 54-57

60 *Ibid.*

61 Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia, *Statistik 2012 dan Direktori 2013 Lembaga Jasa Keuangan Lainnya*, (Jakarta: OJK, 2013), hal.,

14

Diagram 2. Neraca Tahun 2011-2013

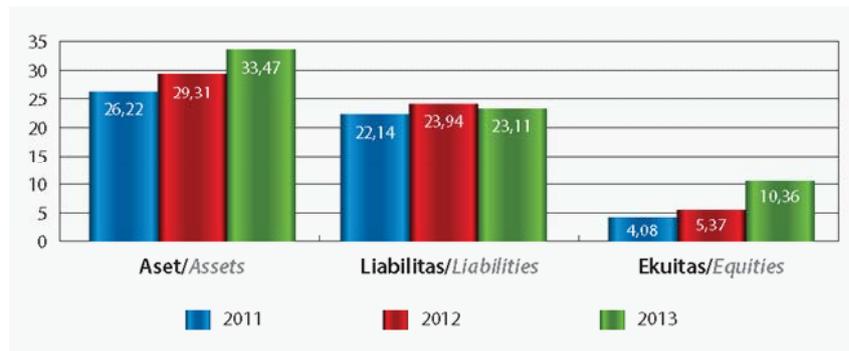
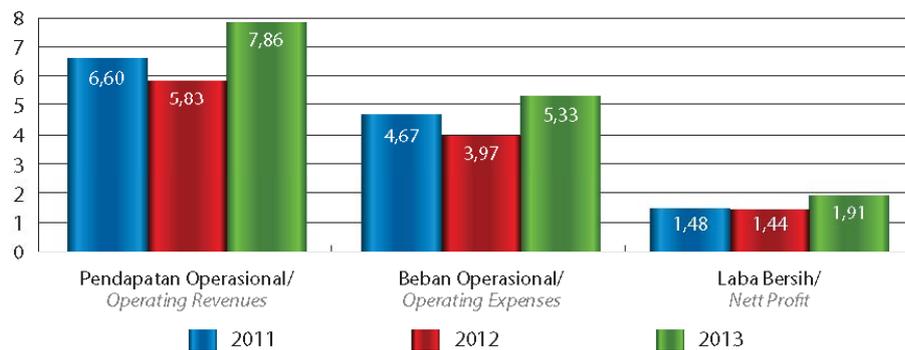


Diagram 3. Laba PT. Pegadaian (Persero)



tinggi tersebut disebabkan adanya revaluasi aset sebesar 72%. Sebaliknya, liabilitas mengalami penurunan sebesar 3,5%.⁶²

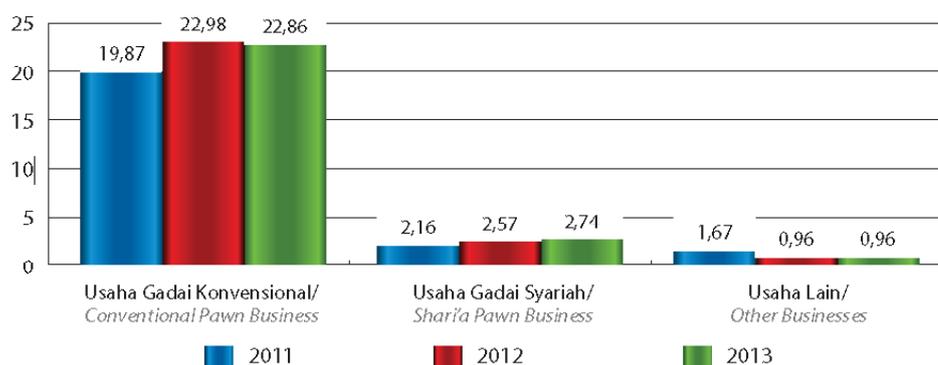
Laba bersih PT Pegadaian (Persero) tahun 2012 mencapai Rp1,4 triliun, turun 2,1% dibandingkan tahun sebelumnya. Ratarata pertumbuhan laba bersih, yaitu 24,5% per tahun. Pertumbuhan laba tersebut mengikuti pertumbuhan pendapatan usaha yang tumbuh rata-rata 20,5% per tahun. PT Pegadaian (Persero) mencatat pendapatan usaha sebesar Rp5,8 triliun selama tahun 2012. Tren pendapatan tersebut juga diikuti oleh tren beban usaha yang tumbuh sebesar 20,2% per tahun. Sedangkan, laba bersih PT Pegadaian (Persero) tahun 2013 mencapai Rp1,9 triliun, naik 32% dibandingkan tahun sebelumnya (Grafik 3). Pertumbuhan laba tersebut mengikuti pertumbuhan pendapatan usaha yang tumbuh 34,8%

pada tahun yang sama. Tren pendapatan tersebut juga diikuti oleh trend beban usaha yang tumbuh sebesar 34,3%.⁶³

Total pembiayaan yang disalurkan, baik melalui usaha gadai maupun usaha lain, cenderung mengalami peningkatan dalam lima tahun terakhir. Penyaluran pembiayaan tertinggi terjadi pada tahun 2012 dimana Pegadaian telah menyalurkan total pembiayaan sebesar Rp26,51 triliun. Pertumbuhan pembiayaan tertinggi terjadi pada tahun 2009, naik lebih dari 49% secara total. Di tahun 2012, total pembiayaan meningkat tipis sekitar 11% dibanding tahun 2011, sedangkan usaha lain turun lebih dari 40%. Adapun, pembiayaan yang disalurkan PT Pegadaian, baik melalui usaha gadai konvensional maupun usaha lain, mengalami penurunan dalam tahun 2013 (Grafik 4). Sebaliknya, untuk usaha gadai syariah mengalami kenaikan. Secara keseluruhan, penyaluran pembiayaan selama tahun

62 Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia, *Statistik 2013 dan Direktori 2014 Lembaga Jasa Keuangan Lainnya*, (Jakarta: OJK, 2013), hal. 10-11

63 *Ibid.*

Diagram 4. Tren Pembiayaan Tahun 2011-2013

2013 sebesar Rp26,5 triliun, atau turun 0,16% dibanding tahun 2012. Usaha gadai konvensional memiliki porsi terbesar dibandingkan dua jenis usaha lainnya, yaitu sebesar 86,1% dari total pembiayaan.⁶⁴

Berdasarkan data statistik perkembangan, sebagaimana telah dipaparkan, terlihat jelas bahwa terjadi peningkatan usaha gadai syari'ah yang disediakan PT. Pegadaian. Tanpa mengenyampingkan faktor lainnya, hal ini menunjukkan bahwa perangkat hukum terhadap lembaga tersebut, berpengaruh terhadap laju pertumbuhannya. Pada titik ini, pemahaman terhadap aspek hukum gadai tersebut menjadi penting, sehingga masyarakat dapat menikmati jasa layanan gadai secara maksimal, dan tentunya memenuhi ketentuan hukum yang berlaku. Pembahasan berikutnya, terfokus pada aspek hukum gadai konvensional.

Kesimpulan

Pada mulanya, aktifitas gadai berkaitan erat dengan aktifitas keagamaan yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan ekonomi. Ia terus berkembang dan kondisi dan struktur sosial masyarakat mempengaruhi hukum yang mengatur pelaksanaan gadai. Di Indonesia, hukum gadai syariah dipengaruhi oleh tiga corak hu-

kum, yaitu: hukum Eropa, hukum adat dan hukum Islam. Dinamika antar ketiganya berkorelasi positif terhadap praktik gadai dan gadai syariah di Indonesia yang sering dimanfaatkan sebagai instrument keuangan alternatif.

Daftar Pustaka

Books:

- A.A.Navis, *Alam Berkembang Menjadi Guru Adat Dan Kebudayaan Minangkabau*, Jakarta: Grafitifers, 1984
- Abdul Azis Dahlan, *et.al., Ensiklopedi Hukum Islam*, Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1996
- Abdul Manan, *Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi*, Jakarta: Kencana, 2014
- Abdul Munir Mul Khan, *Neo-Sufisme dan Pudarinya Fundamentalisme di Pedesaan*, (Yogyakarta: UII Press, 2000
- Azyumardi Azra, *Jaringan Ulama Timur Tengah dan Kepulauan Nusantara Abad XVII dan XVIII*, Bandung: Mizan, 1998
- Burger, *Sedjarah Ekonomis Sosiologis Indonesia*, Djilid Pertama, terj. Prajudi Atmosudirdjo, Djakarta: Penerbit Negara Pradnjaparamita, 1962
- Dahlan Siamat, *Manajemen Lembaga Keuangan*, Jakarta: LFEUI, 2001

⁶⁴ *Ibid.*

- Deliar Noer, *Gerakan Modern Islam di Indonesia 1900-1942*, Jakarta: LP3ES, 1995
- Dudley Dillard, *The Economics of John Maynard Keynes*, (Tokyo: Kinokuniya Bookstore, 1948
- Fiki Puspitasari, *Seluk-Beluk Pegadaian*, Yogyakarta: KTSP, 2011
- Franz von Benda-Beckmann, *Properti dan Kesenambungan Sosial*, terj. Jakarta: Grasindo, 2000
- Gusti Asnan, *Dunia Maritim Pantai Barat Sumatera*, Yogyakarta: Ombak, 2007
- Hasan Muarif Ambary, *Menemukan Peradaban Jejak Arkeologis dan Historis Islam Indonesia*, Jakarta: Logos, 2001
- Hasyim Wahid, *Telikungan Kapitalisme Global dalam Sejarah Kebangsaan Indonesia*, Yogyakarta: LKiS, 1999
- Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Tin-tamas, 1970
- Ifan Noor Adham, *Perbandingan Hukum Gadai di Indonesia*, Jakarta: Tatanusa, 2009
- J.S. Furnivall, *Hindia Belanda: Studi tentang Ekonomi Majemuk*, terj. Jakarta: Freedom Institute, 2009
- Jan Luiten van Zanden dan Daan Marks, *an Economic History of Indonesia 1800-2012*, New York: Routledge, 2012
- Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006
- Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, Jakarta: LP3ES, 1985
- M. Dawam Rahardjo, *Islam dan Transformasi Sosial-Ekonomi*, Jakarta: LSAF, 1999
- M. Dawam Rahardjo, *Pembangunan Pascamodernis Esai-esai Ekonomi Politik*, Yogyakarta: Insist Press, 2012
- M.C. Ricklefs, *a History of Modern Indonesia Since c. 1200*, third edition, New York: Palgrave, 2001
- Lien-Sheng Yang, *Money and Credit in China: a Short History*, Cambridge: Harvard University Press, 1952
- Sunarjati Hartono, "Pembinaan Hukum Nasional pada Pembangunan Jangka Panjang Tahap II dalam Konteks Hukum Islam," *Mimbar Hukum*, No. 8, Tahun IV, 1993
- Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia II: Zaman Kuno*, Jakarta: Balai Pustaka, 2008
- Marwati Djoened Poesponegoro dan Nugroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia V: Zaman Kebangkitan Nasional dan Masa Hindia Belanda*, Jakarta: Balai Pustaka, 2008
- Mubyarto, *Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 1988
- Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia, *Statistik 2012 dan Direktori 2013 Lembaga Jasa Keuangan Lainnya*, Jakarta: OJK, 2013
- Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia, *Statistik 2013 dan Direktori 2014 Lembaga Jasa Keuangan Lainnya*, Jakarta: OJK, 2013
- Pieter Creutzberg dan J.T.M van Laanen, *Sejarah Statistik Ekonomi Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1987
- PT. Pegadaian, "Penggerak Masa Depan Bangsa," *Laporan Tahunan 2013*, Jakarta: PT. Pegadaian, 2013
- Sumitro Djojohadikusumo, *Kredit Rakyat di Masa Depresi*, Jakarta: LP3ES, 1989
- Sunarjati, Hartono. *Apakah The Rule of Law Itu?* Bandung: Alumni, 1976
- T.S. Whelan, *The Pawnshop in China*. Ann Arbor: Centre for Chinese Studies, University of Michigan, 1979
- W.F. Wertheim, *Masyarakat Indonesia dalam Transisi*, terj. Yogyakarta: Tiara Wacana,

1999

Yong Liu, *The Dutch East India Company's Tea Trade with China 1757-1781*, (Leiden: Brill, 2007)

Zainuddin Ali, *Hukum Gadai Syari'ah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hal., 16-17

Journals:

Lien-Sheng Yang, "Budhis Monasteries and Four Money Raising Institution in Chinese History, *Harvard Journal of Asiatic Studies*, 13 (1/2), 1950

Y. Yong, "Economy and Social Function of Latter-Day Pawnbroking Southern of Changjiang River". *Journal of Jiangxi University of Finance and Economics*, 1(55) 2008

M.T. Skully, *Islamic Pawnbroking: The Malaysian Experience*. Paper presented at the 3rd International Islamic Banking and Finance Conference 2005, organized by the Monash University Malaysia, RHB Bank and ALDWICH WIPRO on 17th November, 2005, Kuala Lumpur,

Malaysia.

Thesis

Azila Abdul Razak, *Economic and Relegious Significance of the Islamic and Conventional Pawnbroking in Malaysia: Behavioural and Perception Analysis*, Durham Theses: Durham University. Available at Durham E-Theses Online: <http://etheses.dur.ac.uk/1377/http://www.pegadaian.co.id/info-dari-masa-ke-masa.php>, diakses: 5 Juli 2014

Michal T. Skully, Lending Collateral Problems and the Pawnbroker Solution: The Development of the Pawnshop Industry in East Asia. 1992, unpublished. Available at: <URL: \http://library.wur.nl/way/catalogue/documents/FLR21.pdf>

Trakarn Thakranontachai, Orient's Oldest Financial Institutions: The Pawn Shop, download dari <http://www.library.au.edu/ABAC-Journal/v2-n2-1.pdf>, diakses 20 April 2015