

BAB II

TINJAUAN HUKUM MENGENAI KOMPETENSI ABSOLUT PENGADILAN DALAM MEMERIKSA DAN MENGADILI GUGATAN TENTANG RISALAH LELANG

2.1 Tinjauan Umum Lelang

2.1.1 Sejarah Lelang

Lelang yang paling kuno dan pertama kali diketahui adalah Lelang Belanda (*Dutch Auction*) merupakan sistem harga menurun di mana Pejabat Lelang menentukan harga permulaan dan membatasi harga pada saat menurun sampai dia menemukan penawar dengan harga khusus.³⁰ Sistem ini menghasilkan harga yang lebih baik bagi penjual berdasar keputusan yang bergantung pada keadaan pasar. Dalam lelang Belanda, Pejabat Lelang memulai dengan menyebutkan harga yang cukup tinggi sehingga tidak ada penawar yang mau membeli unit itu dengan harga itu pula. Harga itu kemudian secara berangsur-angsur menjadi rendah sampai seorang penawar menerima dengan harga tersebut.

Jenis lelang lainnya yaitu Lelang Inggris (*English Auction*). Dalam Lelang Inggris (terbuka dengan harga tertinggi), Pejabat Lelang memulai dengan menyebutkan harga rendah dan kemudian berangsur-angsur menaikkan harganya. Masing-masing penawar mengindikasikan bahwa dengan menggunakan isyarat tangan, dengan mengangkat kartu yang sudah dinomori, berapa banyak unit yang akan dibelinya pada harga itu.³¹

³⁰ Dalam sejarah, lelang Belanda dilakukan memakai pembakaran lilin dengan panjang tertentu, menggunakan gelas pasir atau jam dinding. Penjualan dari sebuah tanah milik real estate di Inggris tahun 1932 diterangkan demikian: 'setelah satu inch lilin menyala, dan penawaran berlanjut sampai lilin itu padam, akhirnya (dan jadi tertinggi) penawar sebelum kedipan terakhir. Seorang Pejabat Lelang yang cakap bisa mengontrol waktu secara efektif, sehingga dapat menjaga timbulnya penawar-penawar tertinggi yang membuat penawaran mereka setelah lilin habis. Lihat Brian W. Harvey and Franklin Meisel, *Auction Law and Praise*, (London: Butterworth & Co, 1985), hal. 4.

³¹ Purnama Tioria Sianturi, *op.cit.*, hal. 44.

Herodotus menulis bahwa lelang mulai ada kira-kira tahun 500 SM di Babylon, ketika diadakan penjualan wanita yang usianya siap kawin yang diadakan sekali setahun. Lelang ini bisa jadi bekerja dengan cara terbalik, wanita-wanita yang tidak menarik ditandai, si pembeli menandainya dengan uang (derma) kepada si penjual.³²

Selanjutnya di Roma ditemukan lelang yang menyerupai cara lelang yang terkenal pada saat ini. Lelang yang dimaksud diumumkan kepada publik oleh Herald (catatan). Penjualan di atrium pelelangan (gedung lelang) menawarkan bidang-bidang tanah untuk dijual dan mengisyaratkan harga yang dipesan. Akhirnya sebidang tanah itu akan dijual pada penawar yang berhasil. Lelang diadakan di bawah sistem penawaran dengan harga naik, sebagaimana diadakan di bawah sistem penawaran dengan akar kata Latin “*augere*” dan “*auctum*”, yang berarti “naik atau tinggi”.³³

Penjualan Lelang di Roma meliputi 4 (empat) bagian, yaitu:

- a. *The dominus*, atau orang-orang yang berkepentingan atas properti yang dijual;
- b. *The argentarius*, yaitu orang-orang yang mengatur penjualan dan dalam beberapa kasus orang tersebut membiayainya;
- c. *The praeco*, yaitu orang yang bertugas mengiklankan penjualan dan melelang bidang-bidang tanah, ia muncul sebagai perantara *the dominu*; dan
- d. *The emptor*, yaitu pembeli yang penawarannya berhasil. Sejauh ini hubungan antara bagian-bagian ini dapat disamakan dengan hukum Inggris sekarang ini, khususnya hukum perantara/agen.³⁴

³² Brian W. Harvey dan Franklin Meisel, *Auctions Law and Practise* (London: Butterworth & Co (Publisher) Ltd., 1985), hal. 3.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*, hal. 4.

Di Inggris ditemukan catatan sejarah lelang, Chattel seorang Pejabat Lelang menemukan penjualan gambar (lukisan) dan alat-alat perabot yang dilakukan oleh para pengusaha di restoran (*coffee house*), rumah umum sebagaimana terungkap dari sebuah katalog bulan Februari 1689/90 yang berkenaan dengan penjualan lukisan melalui lelang di 'Barbados Coffee House'. Terungkap dalam katalog tersebut adanya syarat-syarat penjualan (*condition of sale*), yaitu bahwa "tidak ada orang-orang yang akan diakui penawarannya atas lukisan mereka sendiri ...". Selain itu, ditemukan catalog lain yang bertanggal sama berkenaan dengan barang yang terbuka untuk dijual, oleh 'Mineing' berhubungan dengan metode penjualan lelang Belanda.³⁵

Lelang tanah yang pertama dilakukan di Inggris kira-kira tahun 1739, ketika sebuah iklan penjualan *estate* bangkrut di *London Evening Post*, dilelang sebuah rumah di Paddington. Jika hal ini merupakan lelang tanah yang pertama, maka Pejabat Lelang yang pertama adalah Christopher Cock dari Great Pizza, Covent Garden. Mendekati tahun 1740 dia mengiklankan rangkaian *estate* yang akan dijual di *Whitsun Monday at Three* di sore hari.³⁶

Pertengahan abad ke-18, dua rumah lelang terbaik di London dimulai. Sotheby berdiri sekitar tahun 1730-an, lelang yang pertama diadakan tahun 1744. Pendirinya adalah Samuel Baker, seorang penjual buku dan penerbit. Pada tahun 1880, pada kematian Baker, keponakan laki-lakinya, John Sotheby, dimasukkan ke perkongsian. Antara tahun 1861 dan 1924, perusahaannya diperluas di bawah naungan Sotheby, Wilkmison, dan Hodge, kemudian menjadi *Sotheby and Co.*; kemudian dari tahun 1975, *Sotheby Parke Bernet and Co.* Pada abad ke-19, berbagai

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Purnama Tiora Sianturi, *op.cit.*, hal. 45.

jenis barang dijual seperti buku-buku, gambar-gambar (lukisan), barang-barang perhiasan, koin-koin, minuman anggur, dan alat-alat perabot.³⁷

Rumah lelang lainnya yaitu Christie, Manson dan Woods Ltd., pendirinya James Christie (1730-1803), seorang yang berkebangsaan Skotlandia yang mendirikan rumah lelang di Pall Mall tahun 1766. *Christie's Great Rooms* telah menjadi rumah lelang yang modern di London, yang mengkhususkan diri pada pelelangan barang seni, tempat pertemuan itu juga diperuntukkan bagi pelukis-pelukis seperti Gainsborough dan Reynolds.

Syarat-syarat penjualan (*the conditions of sale*) merupakan ciri penting dari lelang yang khas pada abad ke-18, yaitu:

- a. Pembeli adalah penawar tertinggi, yang mana saling mempertahankan penawaran.
- b. Jumlah angka (harga) dari penawar lainnya mungkin diberikan dan ditentukan referensi pada hitungan minimum.
- c. Ada jaminan sebagai kondisi atau syarat dari barang-barang.
- d. Para pembeli diharapkan memberikan nama mereka dan membuat deposit yang diminta.
- e. Barang-barang harus jelas dengan periode yang ditentukan.³⁸

Di Indonesia, lelang secara resmi masuk dalam perundang-undangan sejak tahun 1908, yaitu dengan berlakunya *Vendu Reglement*, Stbl. 1908 No. 189 dan *Vendu Instructie*, Stbl. 1908 No. 190. Peraturan-peraturan dasar lelang ini masih berlaku hingga saat ini dan menjadi dasar hukum penyelenggaraan lelang di Indonesia.

Secara organisasi,³⁹ sejarah lelang dapat dilihat dari sejarah lembaga yang melaksanakan lelang, sebagai berikut:

³⁷ Brian W. Harvey, *op.cit.*, hal. 4

³⁸ Brian W. Harvey, *op.cit.*, hal. 4.

³⁹S. Mantayborbir dan Iman Jauhari, *Hukum Lelang Negara di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Bangsa Press, 2003), hal. 11.

a. Tahun 1955, tugas pelayanan lelang dilakukan unit lelang di bawah Departemen Keuangan, dengan struktur organisasi di tingkat pusat bernama Inspeksi Urusan Lelang dan tingkat daerah:

- 1) Kantor Lelang Negeri dan Pegawai organik Departemen Keuangan, dan
- 2) Pejabat Lelang (*vendumeester*) Kelas II yang pada mulanya dijabat rangkap oleh Notaris/ PPAT, Pejabat Pemda Tingkat II (Bupati, Walikota, dan para Pejabat Struktural Pemda lainnya).

Selain Kantor Lelang Negeri dan Pejabat Lelang Kelas II, jasa lelang diberikan juga oleh Balai Lelang yang dikelola oleh swasta dan berkedudukan di kota-kota besar tertentu di Indonesia seperti Jakarta, Bandung, Ujung Pandang, Surabaya, Medan dan sebagainya. Lembaga komisioner lelang ini secara alamiah berangsur-angsur tidak aktif lagi, karena adanya Keputusan Menteri Keuangan No. D.15.4/III DI/16-2 tanggal 2 Mei 1972.

b. Tahun 1960, unit lelang berada di bawah Direktorat Jenderal Pajak, di tingkat pusat bernama Dinas Inspeksi Lelang setingkat eselon III dan ditingkat daerah adalah Kantor Lelang Negeri Kelas I setingkat eselon IV) sehingga diseluruh Indonesia terdapat 12 (dua belas) Kantor Lelang Negara Kelas I dan Pejabat Lelang Kelas II yang berkedudukan di Daerah Tingkat II. Tahun 1970, penyebutan Kantor Lelang Negeri diubah menjadi Kantor Lelang Negara. Tahun 1975, dibentuk unit lelang di tingkat Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak setingkat eselon IV/a dengan nama Seksi Pembinaan Lelang pada Bidang Pajak Tidak Langsung. Di tingkat pusat unit Lelang disebut Sub Direktorat Lelang dengan kedudukan eselon III.

- c. Tahun 1990, berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan No. 428/KMK.01/1990 tanggal 4 April 1990, unit lelang dipindahkan tanggung jawabnya dari Direktorat Jendral Pajak kepada Badan Urusan Piutang Negara (BUPN). Tujuan pemindahan unit lelang tersebut adalah untuk lebih mengoptimalkan pelayanan jasa lelang dan memberikan kesempatan kepada Direktorat Jendral Pajak untuk lebih mengkonsentrasikan diri pada tugas pokoknya.
- d. Tahun 1991, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 21 tanggal 1 Juni 1991, BUPN diubah menjadi Badan Urusan Piutang Lelang Negara (BUPLN) dengan status unit lelang tingkat pusat menjadi eselon II dari tingkat Sub Direktorat Lelang menjadi Biro Lelang Negara. Pada tingkat Kantor Wilayah, dari eselon IV menjadi eselon III, sedangkan untuk kantor operasional dibentuk Kantor Lelang Negara di 27 kota propinsi di seluruh Indonesia (termasuk propinsi Timor Timur) dengan status tipe A (eselon III) dan tipe B (eselon IV).
- e. Tahun 1996, berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan No. 47/KMK.01/1996 tanggal 25 Januari 1996 tentang Balai Lelang, telah diberikan kesempatan kepada masyarakat pengusaha untuk menyelenggarakan kegiatan usaha di bidang penjualan barang secara lelang melalui pendirian Balai Lelang.
- f. Tahun 2001, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 84 Tahun 2001 BUPLN telah diubah menjadi Direktorat Jendral Piutang dan Lelang Negara (DJPLN), yang kemudian diatur lebih lanjut di dalam Keputusan Menteri Keuangan No. 445/KMK.01/2001 tanggal 23 Juli 2001, dan unit Kantor Pelayanan Pengurusan Piutang Negara (KP3N) dan unit Kantor Lelang Negara (KLN) digabungkan oleh satu unit organisasi yaitu Kantor Pelayanan Piutang dan Lelang Negara (KP2LN).

2.1.2 Pengertian Lelang

Dalam Pasal 1 *Vendu Reglement* (Stbl. Tahun 1908 Nomor 189 diubah dengan Stbl. Tahun 1940 Nomor 56), pengertian lelang adalah sebagai berikut.

“Openbare verkooping” verstaan veilingen en verkooping van zaken, walke in het openbaar bij opbod, afslag of inschrijving worden met de veiling of verkooping in kennis gesteloe, dan wel tot die veilingen of verkooping toegelaten personen gelegenheid wordt gegeven om te bieden, te mijnen of in te scrijven.”⁴⁰

Terjemahan pengertian tersebut di atas dalam Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia adalah:

“Penjualan umum adalah pelelangan atau penjualan barang-barang yang dilakukan kepada umum dengan harga penawaran yang meningkat atau menurun atau dengan pemasukan harga dalam sampul tertutup, atau kepada orang-orang yang diundang atau sebelumnya diberitahu mengenai pelelangan atau penjualan itu, atau diijinkan untuk ikut serta dan diberi kesempatan untuk menawar harga, menyetujui harga yang ditawarkan atau memasukkan harga dalam sampul tertutup.”⁴¹

Sedangkan terjemahan dalam buku Himpunan Surat Edaran dan Surat Keputusan mengenai lelang terbitan Dirjen Pajak Departemen Keuangan dan Buku Peraturan dan Instruksi Lelang karangan Prof. DR. Rochmat Soemitro, S.H. disebutkan sebagai berikut:

“Penjualan di muka umum adalah pelelangan dan penjualan barang yang diadakan di muka umum dengan penawaran harga yang makin meningkat, dengan persetujuan harga yang makin menurun atau dengan pendaftaran harga, atau di mana orang-orang yang diundang atau sebelumnya sudah diberitahu tentang pelelangan

⁴⁰ Engelbrecht, *op.cit.*, hal. 922.

⁴¹ Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, *op.cit.*, 1992, hal. 931.

atau penjualan, kesempatan yang diberikan kepada orang-orang yang berlelang atau yang membeli untuk menawar harga, menyetujui harga atau mendaftarkan.”

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat ditafsirkan bahwa pengertian *openbare verkooping* adalah pelelang dan (en) penjualan barang yang diadakan di muka umum. Kata “dan” (en) di sini menunjukkan bahwa yang pertama-tama dimaksud *Vendu Reglement* sebagai lelang adalah pelelangan, kemudian baru diklasifikasikan lagi dengan penjualan barang (menunjuk secara khusus barang).⁴²

Mengingat pengertian lelang dalam *Vendu Reglement* diuraikan dalam bahasa hukum yang panjang dan rumit, maka untuk memudahkan dan memberikan pedoman praktis bagi pelaksana lelang, dikemukakan definisi lelang dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 93/PMK.06/2010 tanggal 23 April 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang adalah:

“Lelang adalah penjualan barang yang terbuka untuk umum dengan penawaran harga secara tertulis dan/atau lisan yang semakin meningkat atau menurun untuk mencapai harga tertinggi, yang didahului dengan Pengumuman Lelang.”⁴³

Dalam suatu disertasinya pada sekitar tahun 1931 yang berjudul “Het Openbare Aanbod”, Poderman berpendapat bahwa:

“Penjualan umum adalah alat untuk mengadakan perjanjian atau persetujuan yang paling menguntungkan bagi si penjual dengan cara menghimpun para peminat: jadi yang terpenting dalam penjualan secara lelang adalah adanya para peminat yang dapat dihimpun yang maksudnya untuk mengadakan persetujuan yang

⁴² Rochmant Soemitro, *Peraturan dan Instruksi Lelang*, edisi ke-2 (Bandung: PT Eresco, 1987), hal. 105.

⁴³ Indonesia, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/PMK.06/2010 tanggal 23 April 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang, Pasal 1 angka 1.

paling menguntungkan bagi si penjual. Dengan demikian syaratnya ada 3 (tiga), yaitu: 1) penjualan umum harus selengkap mungkin (*volledigheid*); 2) ada kehendak untuk mengikat diri; 3) bahwa pihak lainnya akan mengadakan perjanjian tidak dapat ditunjuk sebelumnya.”⁴⁴

Wennek dari Balai Lelang Rippon Boswell and Company Swiss mengatakan:

*“An auction is a system of selling to the public, a number of individual items, one at a time, commencing at a set time on a set day. The auctioneer conducting the auction invites offer of prices for the item from the attenders”*⁴⁵

Pendapat lain dari Roell yang pada tahun 1932 menjabat sebagai Kepala Inspeksi Lelang mengatakan bahwa:

“Penjualan umum adalah suatu rangkaian kejadian yang terjadi antara saat di mana seseorang hendak menjual sesuatu barang atau lebih, baik secara pribadi maupun dengan perantara kuasanya dengan memberi kesempatan kepada orang-orang yang hadir melakukan penawaran untuk membeli barang-barang yang ditawarkan, sampai kepada saat dimana kesempatan itu lenyap”⁴⁶

Sejalan dengan pengertian dalam *Vendu Reglement*, Christopher L. Allen, *auctioneer* dari Australia mendefinisikan lelang sebagai berikut.

⁴⁴ Rochmant Soemitro, *op.cit.*, hal. 106.

⁴⁵ F.X. Sutardjo. “Mekanisme dan Berbagai Aspek Penjualan Tanah Secara Lelang”, makalah disampaikan pada Kursus Kuasa Hukum Bagi Pejabat BPN yang diselenggarakan oleh FHUI, Depok, Pebruari 1995, hal. 2.

⁴⁶ *Ibid.*, hal. 3.

“The sale by auctions involves an invitation to the public for the purchase of real or personal property offered for sale by making successive increasing offers until, subject to the sellers reverse price the property is knocked down to the highest bidder.”⁴⁷

Sementara itu, M.T.G. Maulenberg, seorang ahli lelang di Belanda dari *Department of Marketing and Agricultural Market Research, University of Wageningen* mengemukakan bahwa *“Auction is an intermediary between buyers and sellers. The main objective is price discovery.”* Dengan demikian beliau lebih menggarisbawahi bahwa lelang adalah institusi pasar yang tujuan utamanya adalah menemukan harga yang diharapkan atas barang yang dilelang tersebut.⁴⁸

Pengertian lelang pun dapat ditemukan dalam kamus seperti dalam *Black’s Law Dictionary*:

“An auction is a public sale of property to the highest bidder by one licensed and authorized for that purpose. The auctioneer is employed by the seller and is primarily his agent. However, when the property is struck off he is also the agent of the buyer to the extent of binding the parties by his memorandum of sale, thus satisfying the statute of frauds. A sale by auction is complete when the auctioneer so announces by the fall of the hammer or in other customary manner. Such a sale is with reverse unless the goods are in explicit terms put up without reverse.”⁴⁹

Sedangkan Halsbury memberikan definisi lelang sebagai berikut: *an auction is a manner or selling or letting property by bids, usually to the highest bidder by public competition.*⁵⁰ Selanjutnya dalam *Sale of Goods*

⁴⁷ *Ibid.*, hal.1.

⁴⁸ *Ibid.*, hal. 2.

⁴⁹ Henry Cambell Black, MA, *Black’s Law Dictionary: Definition of Terms & Phrases of American & English Jurisprudence, Ancient & Modern*, Ed. ke-6 (St. Paul, Minn: West Publishing Co., 1990), hal. 130

Act 1979, Section 57 (2), auction sale, such as the general rule that the offer is made by the bidder and accepted by the auctioneer when he signifies his acceptance by the fall of the hammer.⁵¹

Zdzislaw Brodecki menyatakan lelang sebagai bentuk kontrak, yang hanya sah jika diumumkan dengan memberikan secara detail mengenai waktu, tempat, para pihak dan persyaratan dari lelang dan suatu penawaran yang dibuat mengikat ketika seorang penawar memberikan penawaran tertinggi, tujuan lelang barang terjual kepada penawar tertinggi:

“Contract concluded following auction or tender was announced giving details of inter alia the time, place, subject matter and conditions of the auction of tender. Both auction and tender adopt the rules of offer and acceptance describes above, with some slight modification. ... An offer made at an auction ceases to be binding when another bidders makes a better offer or the auction has been closed without choosing any offers. Usually the purpose of the auction is that the property is sold to the highest bidder, which constitute the moment of the conclusion of contract.⁵²

J. Beatson, menyatakan lelang sebagai perjanjian keagenan dengan menyebutkan Pejabat Lelang sebagai salah satu jenis dari agen:

“An auctioneer is an agent to sell the property at a public auction. Although primarily an agent for the seller, upon the property being knocked down, it has been held that the auctioneer becomes the agent of the buyer, but only for the purpose of signing a memorandum sufficient to satisfy the statutory formalities. Auctioneers have authority to sell, but no to give warranties as to property sold, unless expressly authorized by the seller. Any deposit paid by the buyer is normally held by the auctioneer, not as agent of the seller, but as stakeholder. The seller will be bound if

⁵⁰ Brian W. Harvey, *op.cit.*, hal. 1.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Zdzislaw Brodecki, *Polish Business Law* (Nederlands: Kluwer Law International. The Hague, 1992), hal. 208.

*the auctioneer acts within his ostensible authority, even though disobeying instruction privately given. So if an auctioneer through inadvertence and contrary to instructions puts up an article for sale without reserve, the seller will be bound by the sale. But where there is a sale by auction with notice that it is subject to reserve, the auctioneer cannot reasonably be supposed to have authority to accept a bid at less than the reserve fixed, and so cannot bind the seller by doing so.*⁵³

GHL Fridman, juga menyatakan lelang sebagai perjanjian keagenan, dengan memasukkan Pejabat Lelang sebagai agen, yang menjual dalam lelang umum, dengan penjualan yang terbuka atas barang atau property, baik Pejabat Lelang diberi hak menguasai barang atau tidak. Pejabat Lelang sebagai agen dari para pihak dapat menuntut pelunasan harga barang dan menyerahkan barang tersebut.

*“Auctioneer are agents whose ordinary course of business is to sell by public auction, that is by open sale, goods or other property. They may or may not given possession of the goods, but it is clear that, when given possession, auctioneers are “mercantile agents” within the factors act 1889A peculiarity of auctioneers is that they are agent for both parties to the sale which the negotiate. Another is that auctioneer, although an agent, may personally sue for the price of goods sold and delivered by himself as auctioneer.”*⁵⁴

Dua hal terpenting dari pengertian lelang dapat dikemukakan, yaitu:

- a. Terbatas pada penjualan barang di muka umum. Sehingga yang tidak termasuk di dalamnya adalah pemebelian barang dan pemborongan pekerjaan secara lelang seperti mekanisme APBN yang disebut dengan “Lelang Tender”.
- b. Harus terpenuhi 5 unsur, yaitu:
 - 1) Lelang adalah bentuk penjualan;

⁵³ J. Beatson , *Law of Contract*, (New York: Oxford University Press, 2002), hal. 672.

⁵⁴ GHL Fridman, *The Law of Agency*, (London: Butterworth & Co. Ltd., 1990), hal. 40.

- 2) Cara penawaran harganya khusus, yaitu dengan cara penawaran harganya khusus, yaitu dengan cara penawaran harga naik-naik, turun-turun, dan atau secara tertulis tanpa member prioritas pada pihak manapun untuk membeli;
- 3) Pembeli tidak dapat ditunjuk sebelumnya;
- 4) Terpenuhi unsur publisitas, yakni ada usaha mengumpulkan pada peminat atau peserta lelang. Sehingga lelang adalah penjualan yang transparan;
- 5) Dilaksanakannya pada suatu saat dan tempat tertentu.

Dari pengertian lelang maka terdapat hal yang penting pada umumnya diketahui, yakni semacam “monopoli lelang”. Di dalam Pasal 1a Peraturan Lelang ditegaskan bahwa penjualan di muka umum tidak diperkenankan dilakukan kecuali hanya dihadapan Pejabat Lelang dari kantor lelang. Pengecualian dari ketentuan ini hanya dapat diberikan terhadap ketentuan ini dikategorikan sebagai tindak pidana pelanggaran yang dapat dijatuhi pidana denda.⁵⁵

Hingga saat ini pengecualian pelaksanaan lelang yang tidak dipimpin oleh Pejabat Lelang dari Kantor Lelang, antara lain adalah lelang barang pegadaian dan Lelang Ikan di Tempat Pelelangan Ikan, di mana mengenai hal ini diatur dalam Pasal 49 Peraturan Lelang.

Unsur-unsur yang harus terpenuhi dalam lelang adalah:

- a. Lelang adalah merupakan penjualan yang dilakukan pada suatu saat dan tempat yang telah ditentukan.
- b. Adanya pengumuman terlebih dahulu sebagai upaya mengumpulkan peserta/peminat.
- c. Dilaksanakan dengan penawaran secara lisan atau secara tertulis dengan sifatnya kompetitif, sehingga terjadi pembentukan harga yang khusus (spesifik atau wajar).

⁵⁵ F.X. Sutardjo, *loc.cit.*, hal. 3.

- d. Yang dinyatakan sebagai pemenang/ pembeli lelang adalah peserta dengan penawaran tertinggi.

Berdasarkan pengertian-pengertian lelang tersebut jelaslah bahwa lelang merupakan suatu sarana untuk mempertemukan penjual dan pembeli dengan tujuan untuk menentukan harga yang wajar bagi suatu barang.

2.1.3 Asas-asas Lelang

Asas-asas lelang yang dikemukakan antara lain adalah:⁵⁶

- a. *Transparansi* karena lelang dilaksanakan secara terbuka, artinya informasi akan adanya barang yang akan dilelang itu terbuka buat siapapun, termasuk informasi tentang kondisi barang maupun surat-suratnya, tidak ada prioritas di antara peserta lelang, ada kesamaan hak dan kewajiban antara peserta dan karenanya akan menyebabkan menarik peminat, tanpa mengabaikan kontrol sosial sehingga dapat diharapkan akan menghasilkan pelaksanaan lelang yang obyektif, cepat dan mencapai harga yang diharapkan. Lelang diumumkan lebih dahulu dan dilaksanakan di depan umum. Ini berarti bahwa pelaksanaan lelang dilakukan di bawah pengawasan umum. Bahkan sejak diumumkan pihak yang berkeberatan dapat mengajukan verzet atau gugatan. Dengan cara ini diharapkan dapat terhindar dari adanya penyimpangan-penyimpangan atau masalah hukum yang merugikan para pihak terkait.
- b. *Kompetitif*, karena lelang dilakukan dengan menggunakan mekanisme penawaran yang memungkinkan terjadinya persaingan bebas diantaranya para peserta lelang sehingga akan tercapai harga yang wajar sesuai dengan yang dikehendaki penjual yaitu paling rendah sama dengan Harga Limit.

⁵⁶ F.X. Sutardjo, *Pelelangan Barang-Barang dalam Rangka Pemberesan Harta Pailit*, makalah disampaikan dalam pendidikan Penjual Lelang dan pengurus yang diselenggarakan oleh Asosiasi Penjual Lelang dan Pengurus Indonesia bekerjasama dengan Departemen Hukum dan HAM, Agustus 2008, hal 3-4.

- c. *Independen dan impartial*, karena lelang dipimpin oleh Pejabat Umum yaitu Pejabat Lelang yang berdiri sendiri dan tidak boleh dipengaruhi/ditekan. Pejabat bekerja di bawah sumpah untuk melaksanakan ketentuan perundang-undangan lelang. Asas ini juga disebut dengan asas independen dan impartial yang diharapkan dapat menyebabkan *certainty* atau adanya kepastian, karena seorang Pejabat Lelang adalah bebas dan tidak boleh diintervensi serta tidak boleh memihak/partisan.
- d. *Akuntabel*, karena dari setiap pelaksanaan lelang diterbitkan Risalah Lelang yang merupakan Akta Otentik. Dengan Risalah Lelang, Pembeli dapat mempertahankan haknya, dapat menggunakannya untuk bukti balik nama dan bagi penjual dapat digunakan sebagai bukti bahwa telah dilaksanakannya penjualan sesuai prosedur lelang.
- e. *Efisien*, karena lelang dilaksanakan pada saat dan tempat yang telah ditentukan. Transaksi dilakukan pada saat itu dan pembayaran dilakukan tunai. Itu sebabnya ada efisiensi waktu dan biaya. Barang dapat segera dikonversi menjadi uang.

Vincent Wee, ahli lelang dari Singapura dalam suatu kesempatan di Indonesia tahun 1992 menggambarkan kebaikan lelang dengan mengatakan bahwa lelang dapat digolongkan sebagai *Democracy in Commerce* (Demokrasi di bidang Perdagangan) karena adanya kesempatan yang sama dan adanya persaingan untuk membeli barang yang akan dilelang yang dapat mewujudkan *the quickness way to convert goods into cash*.⁵⁷

Disamping itu, lelang juga menggunakan asas kesepakatan antara penjual/ pemohon lelang dengan peserta lelang, selanjutnya peserta lelang yang menawar dengan harga tertinggi akan menjadi pemenang lelang (pembeli). Dengan ini terjadi kesepakatan mengenai harga dan barang antara penjual dan pembeli. Asas kesepakatan ini diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yaitu Pasal 1320 dan Pasal 1458.

⁵⁷ *Ibid.*, hal. 4

2.1.4 Fungsi Lelang

Sejak awalnya lelang dimaksudkan sebagai pelayanan umum artinya siapapun juga dapat menggunakan jasa Unit Lelang Negara dalam menjual barang secara lelang. Lelang sebenarnya mempunyai dua fungsi, yakni fungsi privat dan fungsi publik. Fungsi privat lelang tampak pada peranana lelang sebagai institusi pasar yang memertemukan penjual dna pembeli sehingga lelang berperan dalam memperlancar arus lalu lintas perdagangan barang.

Fungsi publik⁵⁸ terlihat dari 3 (tiga) hal, yaitu:

- a. *Fungsi pertama:* mengamankan aset yang dimiliki atau dikuasai negara dalam rangka meningkatkan efisiensi dan tertib administrasi dari pengelolaan aset tersebut.
- b. *Fungsi kedua:* mewujudkan penegakan hukum yang tercermin adanya keadilan, kesamaan dan kepastian hukum seperti penjualan barang bukt bekas siataan pengadilan, kejaksaan, pajak dan merupakan bagian dari sistem hukum yang berkaitan dengan acara perdata, acara pidana, kepailitan dan sebagainya yang berasal dari pekara perdata pada umumnya dan perkara tunggakan pajak negara, kredit macet perbankan nasional pada khususnya, serta perkara pidana.

Fungsi kedua berkaitan dengan kedudukan lelang dalam kerangka sistem hukum Indonesia. Lelang sebagai sarana penjualan barang diperlukan guna melengkapi sistem hukum yang telah dibuat terlebih dahulu seperti BW, HIR dan RBG. Penjualan barang secara lelang dirasakan sebagai alternatif yang tetap karena yang diperlukan adalah suatu sistem penjualan yang selain harus menguntungkan pihak penjual, juga memenuhi persyaratan-persyaratan sebagai berikut:

- 1) **Adil**, karena penjualannya secara terbuka, obyektif, kompetitif dan dapat dikontrol langsung oleh masyarakat. Sebelum lelang

⁵⁸ *Ibid.*

diadakan, maka pihak-pihak yang merasa dirugikan diberi cukup waktu untuk bantahan dan sebagainya.

- 2) **Aman**, karena lelang disaksikan, dipimpin, dan dilaksanakan oleh Pejabat Lelang yang adalah Pejabat Umum yang bersifat independen. Karena itu pembeli lelang pada dasarnya cukup terlindungi. Sistem lelang mengharuskan Pejabat Lelang meneliti lebih dulu secara formal tentang keabsahan penjual dan barang yang akan dijual (subyek dan obyek lelang). Bahkan pelaksanaan lelang harus lebih dahulu diumumkan sehingga memberikan kesempatan apabila ada pihak-pihak yang ingin mengajukan keberatan atas penjualan tersebut. Oleh karena itu, penjualan secara lelang adalah penjualan yang aman.
 - 3) **Cepat dan efisien**, karena lelang didahului dengan pengumuman lelang, sehingga peserta lelang dapat terkumpul pada saat hari lelang dan pada saat itu pula ditentukan pembelinya, serta pembayarannya secara tunai.
 - 4) **Mewujudkan harga yang wajar**, karena pembedaan harga lelang pada dasarnya menggunakan sistem yang bersifat kompetitif dan transparan.
 - 5) **Memberikan kepastian hukum**, karena dari setiap pelaksanaan lelang diterbitkan Risalah Lelang yang merupakan Akta Otentik, yang mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna.
- c. *Fungsi ketiga*: pengumpul penerimaan negara dalam bentuk Bea Lelang, biaya administrasi serta fungsi budgeter lainnya seperti tugas mengamankan pajak penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) atas lelang tanah dan/atau bangunan.

Karena lelang pada dasarnya mengemban fungsi publik, maka sangatlah tepat apabila ditegaskan dalam Pasal 1a Peraturan Lelang bahwa suatu lelang tidak boleh dilakukan kecuali dihadapan Pejabat Lelang.

2.1.5 Jenis Lelang

Jenis lelang dibedakan berdasarkan sebab barang dijual dan penjual dalam hubungannya dengan barang yang akan dilelang. Sifat lelang ditinjau dari sudut sebab barang dilelang dibedakan antara lelang eksekusi dan lelang non-eksekusi. Lelang eksekusi adalah lelang untuk melaksanakan putusan/ penetapan pengadilan atau dokumen yang dipersamakan dengan itu sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Lelang non-eksekusi adalah lelang selain lelang eksekusi yang meliputi lelang non-eksekusi wajib dan lelang non-eksekusi sukarela. Lelang non eksekusi wajib adalah lelang untuk melaksanakan penjualan barang milik negara/ daerah dan kekayaan negara yang dipisahkan sesuai peraturan yang berlaku. Sedangkan lelang non-eksekusi surakrela adalah lelang untuk melaksanakan kehendak perorangan atau badan untuk menjual miliknya.⁵⁹

a. Lelang yang Bersifat Eksekusi dan Wajib

1) Lelang eksekusi Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN)

Lelang eksekusi PUPN adalah pelayanan lelang yang diberikan kepada PUPN/ BUPLN dalam rangka proses penyelesaian pengurusan piutang negara atas barang jaminan/ sitaan milik penanggung hutang yang tidak membayar hutangnya kepada negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Pengurusan Piutang Negara. Undang-undang dimaksud memberikan kewenangan Justisial pada PUPN untuk mengeluarkan produk-produk hukum berupa Pernyataan Bersama (PB), dan Surat Paksa (SP), yang masing-masing bertitel eksekutorial, juga kewenangan menyita dan memerintahkan barang untuk dilelang. Penyelenggara dari produk hukum tersebut adalah Badan Urusan Piutang Negara (BUPLN) yang ditingkat

⁵⁹ Purnama Tioria Sianturi, *op.cit.*, hal. 56-57.

operasional dilaksanakan oleh Kantor Pelayanan Pengurusan Piutang Negara (KP3N).

2) Lelang eksekusi Pengadilan Negeri/ Pengadilan Agama

Lelang eksekusi Pengadilan Negeri (PN)/ Pengadilan Agama (PA) adalah lelang yang diminta oleh panitera PN/PA untuk melaksanakan keputusan hakim pengadilan yang telah berkekuatan pasti, khususnya dalam rangka perdata, termasuk lelang hak tanggungan, yang oleh pemegang hak tanggungan telah diminta fiat eksekusi kepada ketua pengadilan.

3) Lelang barang temuan dan sitaan, rampasan kejaksaan/penyidik

Lelang barang temuan dan sitaan, rampasan kejaksaan/ penyidik adalah lelang yang dilaksanakan terhadap barang temuan dan lelang dalam kerangka acara pidana sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang antara lain meliputi lelang eksekusi barang yang telah diputus diramas untuk negara, termasuk dalam kaitan itu adalah lelang eksekusi Pasal 45 KUHAP yaitu lelang barang bukti yang mudah rusak, busuk dan memerlukan biaya penyimpanan tinggi.

4) Lelang sita pajak

Lelang sita pajak adalah lelang atas sitaan pajak sebagai tindak lanjut penagihan piutang pajak kepada negara baik pajak pusat maupun pajak daerah. Dasar hukum dari pelaksanaan lelang ini adalah Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1997.

5) Lelang eksekusi barang Direktorat Jendral Bea dan Cukai (Barang tak Bertuan)

Lelang barang Direktorat Jenderal Bea dan Cukai dapat diadakan terhadap barang yang dinyatakan tidak dikuasai, barang yang dikuasai Negara dan barang yang menjadi milik Negara. Direktorat Bea dan Cukai telah mengelompokkan barang menjadi tiga, yaitu barang yang dinyatakan tidak dikuasai, barang yang dikuasai Negara dan barang yang menjadi milik Negara. Lelang

barang tak bertuan dimaksudkan untuk menyebut lelang yang dilakukan terhadap barang yang dalam jangka waktu yang tidak ditentukan tidak dibayar bea masuknya

6) Lelang Eksekusi Pasal 6 Undang-Undang Hak Tanggungan (UUHT)

Lelang eksekusi yang dilakukan berdasarkan Pasal 6 UUHT, yang memberikan hak kepada Pemegang Hak tanggungan Pertama untuk menjual sendiri secara lelang terhadap objek hak tanggungan apabila cidera janji. Pelaksanaan Lelang Eksekusi Hak Tanggungan didasarkan Pasal 6 UUHT.

7) Lelang Eksekusi Fidusia

Lelang eksekusi Fidusia adalah lelang terhadap objek fidusia karena debitor cidera janji, sebagaimana diatur Undang-Undang fidusia. Parate eksekusi fidusia, kreditor tidak perlu meminta fiat eksekusi dari Ketua Pengadilan Negeri apabila akan menjual secara lelang barang agunan kredit yang diikat fidusia, jika debitor cidera janji.⁶⁰

b. Lelang Non Eksekusi Wajib

Lelang barang inventaris instansi pemerintah pusat/ pemerintah daerah adalah lelang yang dilakukan dalam rangka penghapusan barang milik atau dikuasai negara, termasuk dalam pengertian barang

⁶⁰ Pasal 29 Undang-Undang Nomor 42 tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia mengatur: Apabila debitor cidera janji, eksekusi terhadap barang yang menjadi obyek jaminan fidusia dapat dilakukan dengan cara:

- a. Pelaksanaan titel eksekutorial.
- b. Penjualan barang yang menjadi obyek jaminan fidusia atas kekuasaan Penerima Fidusia sendiri melalui pelelangan umum serta mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan.
- c. Penjualan di bawah tangan yang dilakukan berdasarkan kesepakatan Pemberi dan Penerima Fidusia, jika dengan cara demikian dapat diperoleh harga tertinggi yang menguntungkan para pihak.

Berdasarkan Pasal 29 ayat (1), dalam hal debitor/Pemberi fidusia cidera janji dimungkinkan parate eksekusi berdasarkan tittle eksekutorial yang dicantumkan dalam Sertifikat Jaminan Fidusia, langsung melalui lelang tanpa fiat eksekusi pengadilan. Lihat Sutan Remy Sjahdeini, "Komentar Pasal demi Pasal Undang-Undang Nomor 42 tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia", Jurnal Hukum Bisnis, (Volume 10: 2000), hal. 39.

milik/dikuasai negara adalah aset pemerintah pusat/daerah, ABRI maupun sipil. Barang yang dimiliki negara adalah barang yang pengadaannya bersumber dari dana yang berasal dari APBN, APBD serta sumber-sumber lainnya atau barang yang nyata-nyata dimiliki negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak termasuk kekayaan negara yang dipisahkan. Hal ini secara jelas dipertegas dalam Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1970 tentang penjualan/ pemindahtanganan barang-barang yang dimiliki, dikuasai oleh negara harus dilakukan secara lelang dan Keputusan Presiden No. 16 Tahun 1994 tentang pelaksanaan APBN, di mana dalam Pasal 5 ayat (6) disebutkan bahwa penjualan barang bergerak atau barang tidak bergerak milik negara harus dilakukan melalui Kantor Lelang Negara (KLN), kecuali apabila Menteri Keuangan telah memberikan persetujuan tertulis untuk melaksanakan dengan cara lain.

c. Lelang Sukarela

1) Lelang sukarela/ swasta

Lelang sukarela/ swasta adalah jenis pelayanan lelang atas permohonan masyarakat secara sukarela. Jenis pelayanan lelang ini sedang dikembangkan untuk dapat bersaing dengan berbagai bentuk jual beli individual/ jual beli biasa yang dikenal di masyarakat. Lelang sukarela ini saat ini sudah berjalan antara lain lelang barang-barang milik kedutaan/ korps diplomatik, lelang barang seni seperti karpet dan lukisan, lelang sukarela yang diadakan oleh Balai Lelang.

2) Lelang sukarela BUMN (persero)

Pasal 37 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero) mengatur, bagi persero tidak berlaku Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1970 tentang Penjualan dan atau Pemindahtanganan Barang-Barang yang dimiliki/ dikuasai negara, yang harus melalui Kantor Lelang. Dalam penjelasan Pasal 37 dinyatakan guna memberikan keleluasaan pada Persero dan Perseroan Terbuka dalam melaksanakan usahanya, maka penjualan dan

pengalihan barang yang dimiliki atau dikuasai Negara, dinyatakan tidak berlaku. Persero wajib menjual barangnya melalui lelang atau dapat menjual barang asetnya tanpa melalui lelang. Jika Persero memilih cara penjualan lelang, maka lelang tersebut termasuk jenis lelang sukarela.

2.1.6 Cara-Cara Melelang⁶¹

a. Cara Melelang ditinjau dari cara penawaran

- 1) Lelang Tertulis/ Tertutup
 - a) Dalam hal ini penawaran harga harus dilakukan secara tertulis dalam amplop tertutup.
 - b) Dapat dilanjutkan dengan lelang terbuka/lisan bila terdapat dua atau lebih penawaran tertinggi atau penawaran tertinggi belum mencapai limit yang dikehendaki penjual.

- 2) Lelang Terbuka/Lisan

Penawaran harga dilakukan secara lisan dengan penawaran naik-naik atau turun-turun.

b. Cara Melelang lainnya

- 1) Lelang Eksklusif

Dalam harga penawaran yang diajukan peserta/ pemenanglelang belum terhitung pungutan-pungutan lelang (Bea Lelang Pembeli, Uang Miskin). Pada umumnya, lelang yang dilakukan adalah Lelang Eksklusif.

- 2) Lelang Inklusif

Dalam harga penawaran yang diajukan peserta/ pemenang lelang sudah terhitung pungutan-pungutan lelang (Bea Lelang, Uang Miskin). Lelang inklusif dilakukan apabila ada permintaan tertulis dari penjual. Dasar hukumnya adalah Surat Edaran Kepada BUPLN No.

⁶¹ F.X. Ngadijarno, Nunung Eko Laksito, dan Isti Indri Listiani, *Lelang: Teori dan Praktek* (Bab III: Ruang Lingkup Lelang), <<http://www.bppk.depkeu.go.id/index.php/lelang-teori-dan-praktek/view-category.html>>.

SE-59/PN/1994 tanggal 12 Oktober 1994 tentang Tata Cara Penawaran Lelang.

3) Lelang dengan Harga Limit/ *Reserve Price*

Pejabat Lelang meneapkan penawar tertinggi sebagai pemenang lelang apabila penawarannya sudah mencapai/ melampaui *Reserve Price* yang dikehendaki penjual.

4) Lelang Tanpa Harga Limit/ *Reserve Price*

Pejabat Lelang menetapkan penawar tertingi berapapun besarnya penawaran yang diajukan, sebagai pemenang lelang. Lelang jenis ini belum lazim dilakukan di Indoensia.

2.1.7 Dasar Hukum Lelang

Secara garis besar, dasar hukum lelang dapat dibagi dalam dua bagian, yaitu:

a. Ketentuan Umum

Dikatakan ketentuan umum karena peraturan perundang undangannya tidak secara khusus mengatur tentang tata cara/prosedur lelang.

- 1) *Burgelijk Wetboek* (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata) Stbl. 1847/23, antara lain Pasal 389, 395, 1139 (1), 1149 (1);
- 2) *Reglement op de Burgelijk Rechtsvordering*/RBG (Reglement Hukum Acara Perdata untuk daerah di Luar Jawa dan Madura) Stbl. 1927 No, 227, Pasal 206-228;
- 3) *Herziene Inlandsch Reglement*/HIR atau Reglement Indonesia yang diperbaharui/RIB Stbl. 1941 No. 44, antara lain Pasal 195-208;
- 4) UU No. 49 Prp 1960 tentang PUPN, Pasal 10 dan 13;
- 5) UU No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, Pasal 35 dan 273;
- 6) UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Pasal 6, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan;
- 7) UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan;

- 8) UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, Pasal 6;
 - 9) UU No. 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia;
 - 10) UU No. 19 Tahun 2000 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa;
 - 11) UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
 - 12) UU No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Membayar Utang;
 - 13) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
 - 14) PP No. 44 Tahun 2003 tentang Pemungutan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).
 - 15) PP No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.
- b. Ketentuan Khusus, yaitu peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur tentang keberadaan lelang, tata cara, dan prosedur lelang.
- 1) *Vendu Reglement* (Undang-Undang Lelang) Stbl. 1908 No. 189 yang terdiri dari 49 Pasal;
 - 2) *Vendu Instructie* (Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Lelang) Stbl. 1908 No. 190 yang terdiri dari 62 Pasal;
 - 3) Instruksi Presiden No. 9 Tahun 1970 tentang Penjualan dan atau pemindahtangan barang-barang yang dimiliki atau dikuasai negara;
 - 4) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 118/PMK.07/2005 tanggal 30 November 2005 tentang Balai Lelang;
 - 5) Peraturan Menteri Keuangan nomor 119/PMK.07/2005 tanggal 30 November 2005 tentang Pejabat Lelang Kelas II;
 - 6) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 41/PMK.07/2006 tanggal 30 Mei 2006 tentang Pejabat Lelang Kelas I;
 - 7) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/PMK.06/2010 tanggal 23 April 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang.

2.1.8 Prosedur Lelang

Adapun prosedur lelangnya adalah sebagai berikut:

- a. Surat permohonan lelang dari Penjual Lelang kepada Kepala KPKNL (Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang) dilampiri dengan dokumen-dokumen persyaratan lelang yang menunjukkan dasar hukum permohonan lelang, legalitas penjual lelang maupun barang yang akan dilelang.
- b. KPKNL kemudian menentukan tanggal, waktu, dan tempat pelaksanaan lelang dengan memperhatikan keinginan pemohon lelang.
- c. Penjual lelang melaksanakan pengumuman lelang secara luas dan terarah. Tata cara pengumuman lelangnya mengikuti tata cara pengumuman lelang eksekusi sebagaimana diatur dalam Pasal 41 sampai 52, Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 93/PMK.06/2010;
- d. KPKNL meminta Surat Keterangan Tanah (SKT) dari benda/obyek yang akan dilelang ke Kantor Pertahanan setempat apabila yang akan dilelang adalah tanah;
- e. Penjual lelang menentukan harga limit benda/obyek yang akan dilelang. Harga limit ditetapkan secara wajar apabila perlu sedapat mungkin ditentukan dengan bantuan Penilai yang independen;
- f. Penjual lelang dapat meminta syarat lain atas persetujuan KPKNL, seperti uang jaminan dll;
- g. Masyarakat yang berminat mengikuti lelang harus memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam pengumuman lelang dan dapat meminta informasi lebih lanjut mengenai obyek lelang maupun dokumen kepemilikannya kepada KPKNL atau kepada Penjual Lelang serta dapat meninjau obyek lelang;
- h. Peserta lelang dengan penawaran tertinggi yang telah mencapai/melampaui Harga Limit akan dinyatakan sebagai pemenang lelang (pembeli) dan membayar harga lelang ditambah Bea Lelang;

- i. Penjual lelang akan menerima hasil penjualan setelah dipotong Bea Lelang Penjual dan PPh (Pajak Penghasilan) Pasal 25 apabila yang dilelang adalah tanah atau tanah dan bangunan. PPh atas peralihan Hak atas tanah dan/bangunan yang tarifnya 5% tersebut dapat dipotong dari hasil lelang dan disetorkan oleh KPKNL atas nama debitor pailit atau pemilik barang;
- j. Penjual lelang dapat meminta Salinan Risalah Lelang. Pemenang lelang juga berhak mendapat Petikan Risalah Lelang untuk mengurus balik nama.

Hak dan Kewajiban Peserta/Pembeli Lelang

Pembeli Lelang adalah orang atau badan atau peserta lelang yang mengajukan penawaran tertinggi yang telah mencapai atau melampaui Harga Limit dan ditunjuk sebagai pemenang lelang oleh Pejabat Lelang.

- a. Hak peserta/pembeli lelang :
 - 1) Melihat dan meminta keterangan tentang barang dan dokumen-dokumen barang yang dilelang,
 - 2) Melihat dan memeriksa barang yang dilelang,
 - 3) Meminta kembali uang jaminan bila tidak ditunjuk sebagai pembeli lelang (tidak menjadi pemenang lelang),
 - 4) Meminta petikan/grosse Risalah Lelang dan kwitansi lelang bila ditunjuk sebagai pembeli lelang.
- b. Kewajiban peserta/pembeli lelang ;
 - 1) Menyetor uang jaminan ke Pejabat Lelang,
 - 2) Hadir dalam pelaksanaan lelang, kecuali diwakili oleh kuasanya,
 - 3) Mentaati tata tertib pelaksanaan lelang,
 - 4) Membayar pokok lelang, Bea Lelang dan pajak/pungutan lainnya (BPHTB) bila ditunjuk jadi pembeli lelang.

Peserta lelang dengan penawaran tertinggi yang telah mencapai/melampaui harga limit menjadi pemenang lelang dan ditetapkan sebagai pembeli oleh Pejabat Lelang yang memimpin lelang tersebut. Pembeli wajib membayar harga lelang, Bea Lelang dan pungutan negara

lainnya. Apabila pembeli tidak/tidak sepenuhnya memenuhi kewajibannya tersebut, Pejabat Lelang membatalkan statusnya sebagai Pembeli. Selanjutnya pembeli yang tidak memenuhi kewajibannya tersebut tidak boleh ikut lagi lelang diseluruh wilayah Indonesia selama 6 bulan.

2.1.9 Lelang sebagai Jual Beli

Lelang termasuk perjanjian bernama (*nominaat*) perjanjian khusus (*benoemd*), karena mempunyai nama sendiri “lelang” yang diatur dan diberi nama oleh pembentuk Undang-Undang, yaitu dalam *Vendu Reglement*. Lelang tidak secara khusus diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tetapi termasuk perjanjian bernama diluar Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Pasal 1319 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata membedakan perjanjian atas perjanjian bernama (*nominaat*) dan perjanjian tidak bernama (*innoominaat*) atau perjanjian khusus (*benoemd*) dan perjanjian umum (*onbenoemb*). Perjanjian khusus adalah perjanjian yang mempunyai nama sendiri, diatur dan diberi nama oleh pembentuk undang-undang, berdasarkan tipe yang paling banyak terjadi sehari-hari. Perjanjian khusus terdapat dalam Buku III Bab V s/d XVIII Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Diluar perjanjian khusus tumbuh perjanjian umum yaitu perjanjian-perjanjian yang tidak diatur didalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, tetapi terdapat didalam masyarakat, yang lahir dalam praktek berdasarkan asas kebebasan mengadakan perjanjian yang berlaku didalam Hukum Perjanjian, contohnya perjanjian sewa beli.⁶² Penjualan lelang dikuasai oleh ketentuan-ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengenai jual beli yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III tentang Perikatan. Pasal 1319 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata berbunyi “semua perjanjian baik yang mempunyai nama khusus maupun

⁶² Mariam Darus Badruzaman, *KUH Perdata Buku III Hukum Perikatan Dengan Penjelasan*, Edisi Kedua, (Bandung: Alumni, 1996), hal. 91.

yang tidak dikenal dengan suatu nama tertentu, tunduk pada peraturan umum yang termuat dalam bab ini dan bab yang lalu”.

Lelang adalah sebagai suatu perjanjian jual beli, maka ketentuan jual beli sebagaimana diatur oleh Kitab Undang-Undang Hukum Perdata juga berlaku dalam lelang. Lelang mengandung unsur-unsur yang tercantum dalam definisi jual beli adanya subjek hukum, yaitu penjual dan pembeli, adanya kesepakatan antara penjual dan pembeli tentang barang dan harga, adanya hak dan kewajiban yang timbul antara pihak penjual dan pembeli. Esensi dari lelang dan jual beli adalah penyerahan barang dan pembayaran harga. Lelang adalah perjanjian jual beli, hubungan hukum yang terdapat di lelang adalah hubungan hukum jual beli antara penjual lelang dengan pembeli lelang dengan perantaraan Pejabat Lelang.⁶³

Penjualan lelang memiliki identitas dan karakteristik sendiri, dengan adanya pengaturan khusus dalam *Vendu Reglement*, yaitu lelang harus memenuhi unsur-unsur berikut:

- a. penjualan barang dimuka umum;
- b. didahului dengan upaya pengumpulan peminat melalui pengumuman lelang;
- c. dilakukan oleh dan atau dihadapan Pejabat Lelang;
- d. harga terbentuk dengan cara penawaran lisan naik-naik atau turun-turun dan atau tertulis.

Dengan demikian yang membedakan lelang dari jual beli individual adalah cara melakukan penjualan harus dilakukan dengan cara di muka umum, dihadapan Pejabat Lelang, dengan pengumpulan peminat sebelumnya dan adanya pembentukan harga naik-naik atau turun-turun untuk mencapai harga.

⁶³ Lelang pada hakekatnya adalah penjualan barang kepada orang banyak atau di muka umum. Karena itu pelelangan sering juga disebut sebagai penjualan umum. Perbedaan lelang dengan jual beli yang bukan lelang adalah terletak pada prosesnya. Jika dalam jual beli (non lelang) proses penawaran jual beli dilakukan antar *person*, maka dalam pelelangan penawaran dilakukan oleh perorangan kepada publik (umum). Lihat Bachtiar Sibarani, “Masalah Hukum Privatisasi Lelang”, *Jurnal Keadilan*, Volume 4, Nomor 1 Tahun 2005/2006, hal. 18.

Lelang sebagai perjanjian jual beli merupakan suatu perjanjian konsensual artinya lelang sudah dilahirkan sebagai suatu perjanjian yang sah,⁶⁴ mengikat atau mempunyai kekuatan hukum pada detik tercapainya sepakat antara penjual dan pembeli lelang mengenai unsur-unsur yang pokok (*essensialia*) yaitu barang dan harga lelang, yang terjadi pada saat Pejabat Lelang untuk kepentingan penjual menunjuk penawar yang tertinggi dan mencapai harga limit sebagai pembeli lelang. Sifat konsensualisme jual beli ditegaskan dalam Pasal 1458 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang berbunyi “jual beli dianggap telah terjadi antara kedua belah pihak sewaktu mereka telah mencapai sepakat tentang barang dan harga, meskipun barang itu belum diserahkan maupun harganya belum dibayar”. Perjanjian lelang itu hanya *obligatoir* saja, artinya lelang belum memindahkan hak milik, lelang baru meletakkan hak dan meletakkan kewajiban pada kedua belah pihak, yaitu memberikan kepada pembeli hak untuk menuntut diteruskannya hak milik atas barang yang dijual.

Penjualan lelang yang berasal dari eksekusi barang jaminan, lelang dilaksanakan atas perintah undang-undang oleh pihak yang berwenang menguasai, yang bukan pemilik barang, tetapi pengadilan/ PUPN/ pemegang hak tanggungan pertama. Untuk PN/ PUPN, berwenang menguasai menjadi barang dalam lingkup Hukum Publik. Jika eksekusi atas barang jaminan dilakukan oleh Pejabat Lelang kelas I yang merupakan pejabat publik, berdasarkan prosedur pra lelang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, timbul pertanyaan, bagaimanakah

⁶⁴ Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, mengatur 4 (empat) syarat yang harus dipenuhi untuk sahnya perjanjian. Syarat-syarat tersebut adalah:

- a. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
- b. Kecakapan untuk membuat suatu perjanjian;
- c. Suatu hal tertentu;
- d. Suatu sebab yang halal.

Syarat pertama dan kedua merupakan syarat-syarat subjektif, jika salah satu dari syarat tersebut tidak dapat dipenuhi, maka perjanjian dapat dibatalkan. Syarat ketiga dan keempat merupakan syarat objektif, yakni jika salah satu dari kedua syarat tidak dipenuhi, maka perjanjian menjadi batal demi hukum.

pertautan hukum antara Hukum Publik dengan Hukum Perdata pada pelelangan tersebut? Hukum mengenal pembagian Hukum Publik dengan Perdata. Dalam perbuatan-perbuatan hukum yang menyangkut lelang barang jaminan, terdapat pergeseran wenang hukum dari Hukum Perdata ke Hukum Publik, kemudian ke Hukum Perdata, kemudian ke Hukum Publik, dengan alasan sebagai berikut:

- a. ketika barang jaminan diserahkan kepada bank sebagai perjanjian aksesoir dari perjanjian kredit, maka perbuatan merupakan wenang Hukum Perdata.
- b. ketika barang jaminan dibebani Hak Tanggungan dan didaftarkan di Kantor Pertahanan, maka perbuatan merupakan wenang publik.
- c. ketika barang diserahkan kepada lembaga eksekusi PN dengan ketentuan Hukum Acara Perdata, PUPN dengan Undang-Undang Nomor 49 Tahun 1960, maka perbuatan merupakan wenang Hukum Publik.
- d. ketika Pejabat Lelang menunjuk pembeli lelang untuk kepentingan penjual, Pejabat Lelang sebagai pejabat publik, melakukan perbuatan hukum yang bersifat perdata dalam kuasa Hukum Perdata, karena Pejabat Lelang tidak dapat bertindak menggunakan kekuasaan dan kewenangan publiknya untuk mengatur pemenang lelang, maupun besarnya harga penawaran yang menjadi pemenang dalam lelang. Pemenang lelang harus dikembalikan kepada kuasa Hukum Perdata yaitu penawar tertinggi dengan harga yang disepakati oleh pembeli dan penjual barang lelang (yang diwakili oleh Pejabat Lelang), diantara para penawar yang ada. Alasan lainnya lelang merupakan perbuatan yang berhubungan dengan kepemilikan.

Jika kita membedakan prosedur lelang dengan perbuatan lelang (penunjukan pembeli lelang sebagai tahap konsensual), maka terjadi pergeseran Hukum Publik yang berwenang ketika prosedur lelang kearah Hukum Perdata ketika terjadi perbuatan lelang (penunjukan pembeli sebagai tahap konsensual).

Dengan demikian tidaklah relevan mempertentangkan lelang apakah dalam kewenangan Hukum Publik atau Kewenangan Hukum Perdata, karena esensi dari lelang adalah adanya pencairan sejumlah barang menjadi uang, yang dalam lembaga hukum disebut jual beli. Hal itu terbukti dengan telah dimungkinkan lelang oleh Pejabat Lelang Kelas II sebagai Pejabat Lelang swasta, dan sebaliknya dimungkinkannya Pejabat Lelang pemerintah melaksanakan lelang barang sukarela yang merupakan kepemilikan perdata. Kaitan lelang dengan Hukum Publik semata karena asal dalam tertentu asal barang yang dilelang merupakan barang yang dimiliki maupun dikuasai, seperti dalam lelang eksekusi Pengadilan dan PUPN dan dalam lelang inventaris dan penjual adalah pemerintah. Kaitan lelang dan Hukum Publik semata karena dalam lelang tertentu barang dijual adalah barang yang dimiliki dan dikuasai oleh negara. Pemerintah daerah/pusat, BUMN/BUMD, asal barang adalah kekayaan negara dan pelaksana lelang yang masih dilakukan oleh Pejabat Lelang Kelas I yang merupakan Pejabat Tata Usaha Negara.

Pengakuan lelang sebagai suatu kontrak yang terjadi ketika Pejabat Lelang mengumumkan dengan memukulkan palu atau cara lainnya yang biasa dilakukan, M.G. Bridge, menyatakan:

Although Part II of The Sale of Goods Acts is entitled "Formation of the Contracts", the one provision dealing with the formation of contracts, section 57 on auction sales, Section 57 (2), in providing that the contract is concluded when the auctioneer announces this by the fall of the hammer or in some other customary way codifies one of the earliest common law rules on contract formation.⁶⁵

Selanjutnya *The Sale of Goods Act 1979*, yang telah diamandemen dengan *The Sale and Supply of Goods Act 1994*, *The Sale of Goods (Amendment) 1994*, dan *The Sale (Amendment) of Goods Act 1995*. Lelang diatur khusus dalam *Subsections of S. 57*, mengatur sebagai berikut:

⁶⁵ Michael Bridge, *The Sale of Goods*, (New York: Oxford University Press, 1997), hal. 13.

- a. *Where the goods are put up for sale by auction in lots, each lot is prima facie deemed to be the subjects of a separate contract of sale.*
- b. *A sale by auction is complete when the auctioneer announces its completion by the fall of the hammer, or in the other customary manner, and until the announcement is made any bidder may retract his bid.*

Barang yang ditentukan dijual melalui lelang sebagian, masing-masing bagian dijual melalui lelang dalam jumlah banyak, dianggap subjek dari kontrak yang terpisah dari penjualan. Penjualan melalui lelang menjadi lengkap ketika Pejabat Lelang mengumumkan kelengkapannya dengan ketukan palu, atau dengan cara yang biasa lainnya. Sampai dengan pengumuman itu dibuat, penawar boleh mencabut tawarannya. Dalam Undang-Undang ini sangat jelas, bahwa penawar adalah yang mengajukan penawaran, Pejabat Lelang sebagai orang yang menerima penawaran, dan kontrak terbentuk dengan ketukan palu. Dalam praktek, penjualan lelang tunduk pada syarat-syarat penjualan khusus yang disebut "*Condition of Sale*".⁶⁶

Pemohon/penjual lelang dapat berstatus pemilik barang atau yang dikuasakan atau yang karena kuasa Undang-Undang diberi wewenang oleh pemilik barang untuk menjual barang yang bersangkutan. Dalam hal lelang eksekusi khususnya lelang barang jaminan, penjual yang sebenarnya adalah pemilik barang atau debitor sendiri, namun berdasarkan kuasa kedudukan sebagai kuasa menurut hukum (*legal mandatory, wettelijke vertegenwoordig*)⁶⁷ seorang pejabat negara dapat dapat

⁶⁶ P.S Atiyah, John N. Adams, Hector Macqueen, *The Sale of Goods*, 10th Edition, (London: Henry Ling Ltd., at Dorsel Press, 2001), hal. 36.

⁶⁷ Kuasa menurut hukum disebut juga *legal mandatory* atau *wettelijke vertegenwoordig*, maksudnya undang-undang sendiri telah menetapkan seseorang atau suatu badan untuk dengan sendirinya menurut hukum bertindak mewakili orang atau badan tersebut tanpa memerlukan surat kuasa, misalnya Balai Harta Peninggalan sebagai Penjual Lelang kepailitan, kedudukan kejaksaan sebagai kuasa menurut hukum dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991, lihat M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, (Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2004) hal. 8.

bertindak selaku kuasa dari penjual atau pemilik barang. Penjual dalam lelang barang jaminan perbankan berdasarkan kuasa menurut hukum (*legal mandatory, wettelijke vertergenwoordig*), antara lain:

- a. Pengadilan, dalam lelang berasal dari penjualan jaminan perbankan dilakukan oleh Pengadilan Negeri.
- b. PUPN, dalam hal lelang berasal dari penjualan jaminan perbankan dilakukan oleh PUPN/KP2LN.
- c. Bank Pemegang Hak Tanggungan dalam pelaksanaan lelang berdasarkan titel eksekutorial Sertifikat Hak Tanggungan sesuai Pasal 6 UUHT.

Pembeli dalam lelang adalah orang atau badan yang mengajukan penawaran tertinggi yang tercapai atau melampaui Nilai Limit yang disahkan sebagai pemenang lelang oleh Pejabat Lelang. Sebelum seseorang ditunjuk selaku pembeli lelang, maka ia adalah peserta lelang.⁶⁸ Setiap orang dapat menjadi pembeli lelang,⁶⁹ kecuali orang-orang tertentu yang berdasarkan ketentuan dilarang menjadi pembeli lelang.⁷⁰ Larangan

⁶⁸Hak peserta lelang: melihat dokumen-dokumen tentang kepemilikan dan meminta keterangan penjelasan/tambahan; melihat/meneliti barang yang akan dilelang; meminta salinan Risalah Lelang dalam hal yang bersangkutan menjadi pemenang lelang; meminta kembali uang jaminan lelang kelebihan uang jaminan; mendapatkan barang dan bukti pelunasan serta dokumen-dokumennya apabila ditunjuk sebagai pemenang lelang. Kewajiban-kewajiban peserta lelang adalah: menyeteror uang jaminan lelang ke Kantor Lelang; hadir dalam pelaksanaan lelang baik sendiri maupun kuasanya; mengisi surat penawaran diatas materai secukupnya (dalam hal penawaran tertulis); membayar pokok lelang, Bea Lelang dan uang miskin; mentaati tata tertib lelang yang telah memiliki kewajiban. Lihat *Pengetahuan Tentang Penjualan Barang Secara Lelang, op.cit.*, hal. 7.

⁶⁹ Pasal 6 huruf (k) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, memungkinkan kreditor bank pemerintah membeli agunannya melalui lelang, untuk pembeli yang akan ditunjuk kemudian, dengan menyatakan bahwa pembelian tersebut dilakukan untuk pihak lain yang ditunjuk kemudian dalam jangka waktu 1 (satu) tahun. Dalam hal jangka waktu telah terlambat, bank dianggap sebagai pembeli. Pembelian agunan yang demikian harus disertai dengan akta notaris. Hal tersebut juga diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Kantor Pertahanan Nasional Nomor 3 tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, Pasal 110.

⁷⁰ Pasal 69 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/PMK.6/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang, (1) Pejabat Lelang dan keluarga sedarah dalam garis lurus ke atas dan ke bawah derajat pertama, suami/istri serta saudara sekandung Pejabat Lelang, Pejabat Penjual, Pemandu Lelang, Hakim, Jaksa, Panitera, Juru Sita, Pengacara/Advokat, Notaris, PPAT, Penilai,

menjadi pembeli lelang terhadap tereksekusi/ debitor/ tergugat/ terpidana yang terkait dengan lelang dilarang menjadi pembeli, bertentangan dengan keadilan, karena adalah menjadi hak setiap orang baik tereksekusi/ debitor/ tergugat/ terpidana untuk mempertahankan haknya, termasuk membeli melalui lelang, jika pembayaran hutang tidak memungkinkan. Hukum sendiri telah mengatur pembelian atas objek eksekusi, berdasarkan Pasal 1131 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, akan kembali menjadi jaminan umum dari hutang-hutangnya.

Penjual adalah perseorangan, badan atau instansi yang berdasarkan peraturan perundang-undangan atau perjanjian berwenang melakukan penjualan secara lelang. Penjual disebut juga pemohon lelang yaitu orang/badan yang mengajukan permohonan kepada Kantor Lelang untuk menjual barang secara lelang. Pemohon dapat berstatus pemilik barang atau yang dikuasakan atau yang karena kuasa undang-undang diberi wewenang untuk menjual barang yang bersangkutan. Pemohon lelang/penjual lelang berhak:

- a. Memilih cara penawaran lelang;
- b. Menetapkan besarnya uang jaminan;
- c. Menetapkan harga limit barang;
- d. Menetapkan syarat-syarat lelang;
- e. Menerima uang hasil lelang;
- f. Meminta kutipan/salinan Risalah Lelang berikut bukti-bukti terkait.

Disamping mempunyai hak penjual lelang juga mempunyai berkewajiban. Kewajiban penjual lelang:

- a. Mengajukan permohonan lelang;
- b. Melengkapi syarat-syarat/dokumen-dokumen lelang;
- c. Mengadakan pengumuman lelang;

Pegawai DJKN, Pegawai Balai Lelang dan Pegawai Kantor Pejabat Lelang Kelas II yang terkait langsung dengan proses lelang dilarang menjadi peserta lelang. (2) Selain pihak-pihak yang dimaksud pada ayat (1), pada pelaksanaan Lelang Eksekusi, pihak tereksekusi/ debitor/ tergugat/ terpidana yang terkait dengan lelang dilarang menjadi peserta lelang.

- d. Membayar Bea Lelang penjual;
- e. Menyerahkan barang dan dokumen terkait kepada pemenang lelang;
- f. Membayar PPh Pasal 25 bila yang dilelang berupa tanah dan atau tanah/bangunan;
- g. Mentaati tata tertib lelang.

Vendu Reglement tidak mengatur mengenai kewajiban dan tanggung-jawab penjual. *Vendu Reglement* hanya mengatur hak penjual yaitu: menentukan syarat-syarat penjualan (Pasal 21). Pasal 22 *Verdu Reglement* secara implisit mengatur kewajiban pembeli untuk membayar harga pembelian dan biaya yang menjadi beban. Mengenai kewajiban pembeli dapat kita lihat pada Pasal 67 Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 93/PMK.06/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang yaitu pembeli dilarang mengambil/menguasai barang yang dibelinya sebelum memenuhi kewajiban pembayaran lelang dan pajak/pungutan sah lainnya sesuai peraturan perundang-undangan. Lelang sebagai suatu perjanjian jual beli, maka mengenai hak, kewajiban, dan tanggung jawab penjual dan pembeli dalam lelang tunduk pada ketentuan umum jual beli sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

2.1.10 Aspek Aspek hukum Lelang yang timbul dalam praktek

Dalam prakteknya, aspek-aspek hukum lelang yang seringkali timbul antara lain:⁷¹

a. Harga yang terbentuk dalam lelang

Di dalam praktek soal harga yang terbentuk dalam pelaksanaan lelang sering kali dijadikan alasan untuk menggugat. Dalam kaitan ini perlu dipahami bahwa lelang adalah cara penjualan yang diatur oleh undang-undang. Lelang adalah institusi pasar, tempat bertemu antara penjual dan pembeli yang dipimpin oleh Pejabat Lelang yang berdiri

⁷¹ F.X. Sutardjo, *Penjualan Secara Lelang: Perjalanannya Saat ini, Tantangan dan Prospeknya ke Depan, op. cit.*, hal. 19-23.

independen, tidak memihak kepentingan kreditur dan debitur. Karena itu harga yang terbentuk seharusnya adalah harga yang wajar sesuai dengan kondisi dan keadaan barang yang bersangkutan. Apabila prosedur lelang sudah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan, seyogyanya harga yang terbentuk dalam lelang tidak dapat diganggu gugat lagi.

b. Pembatalan lelang

Terhadap lelang yang telah dilaksanakan, tidak dapat dibatalkan oleh Kantor Lelang, hal ini ditegaskan dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/PMK.06/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang yang berbunyi “pelelangan yang telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku tidak dapat dibatalkan”. Buku II Mahkamah Agung pada dasarnya memberikan pedoman bahwa lelang adalah penjualan yang diatur oleh undang-undang. Karena itu apabila pelaksanaannya sudah memenuhi prosedur sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada dasarnya lelang tidak dapat dibatalkan. Namun demikian bilamana terbukti bahwa pelaksanaan lelang dilakukan bertentangan dengan ketentuan yang berlaku, maka lelang menjadi cacat hukum dan dapat dibatalkan melalui gugatan yang diajukan ke Pengadilan.

Pembatalan lelang tersebut terjadi sebelum lelang dilaksanakan atau setelah lelang dilaksanakan. Pembatalan atau penundaan lelang sebelum lelang dilaksanakan dapat terjadi karena beberapa hal, yaitu:

- 1) Pembatalan atau penundaan lelang atas permintaan pemohon lelang apabila si pemohon lelang berubah pikiran dan hendak membatalkan lelang, maka si pemohon lelang dengan surat dapat meminta pembatalan lelang.

- 2) Dibatalkan oleh Pejabat Lelang

Apabila persyaratan suatu pelelangan belum juga dipenuhi oleh pemohon lelang, maka Pejabat Lelang berhak untuk membatalkan lelang tersebut.

c. Penundaan atas perintah pengadilan

Pengadilan sebagai lembaga yudikatif, melalui putusannya dapat menunda suatu pelelangan walaupun persyaratan untuk menyelenggarakan suatu pelelangan sudah terpenuhi.

Kantor Lelang sebagai pelaksana lelang tidak dapat membatalkan produknya sendiri meskipun pelaksanaannya tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, yang paling tepat dan paling berwenang menilai dan membatalkan pelaksanaan lelang adalah pengadilan sesuai dengan fungsi institusional sebagai kekuasaan yudikatif yang dilimpahkan kepadanya, dengan diajukan gugatan oleh pihak yang berkepentingan yang berpendapat bahwa pelaksanaan lelang yang dilakukan tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Kemudian pengadilan manakah yang berwenang memeriksa perkara mengenai Risalah Lelang ini?

2.2 Tinjauan Umum Risalah Lelang

2.2.1 Pengertian Risalah Lelang

Peraturan perundang-undangan kita khususnya yang mengatur pelelangan sampai kini yang diberlakukan merupakan produk dari penjajah Hindia Belanda, dan berdasarkan Pasal II Peraturan Peralihan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 harus tetap kita gunakan sebelum adanya Undang-Undang baru yang menggantikannya.

Istilah Risalah Lelang merupakan sinonim dari istilah Berita Acara, dan merupakan terjemahan langsung dari istilah *Process Verbal* dalam bahasa Belanda. Dalam menterjemahkan istilah *Process Verbal* sendiri hingga kini belum disepakati istilah Bahasa Indonesia yang tepat menggambarkan isi *Process Verbal* tersebut.

Eksistensi penggunaan istilah-istilah ini dalam praktek sampai saat ini tidak terdapat keseragaman di antara para pemakai, baik oleh instansi-instansi Pemerintah maupun swasta. Ada yang masih tetap menggunakan istilah *Process Verbal* dengan mengubah cara penulisannya disesuaikan

dengan ejaan Bahasa Indonesia yakni Proses Perbal, ada yang menggunakan terjemahannya dengan Surat Sengketa, Surat Pemeriksaan Perkara, Berita Acara dan Risalah Lelang. Dalam praktek ternyata bahwa istilah Berita Acara dan Process Perbal adalah hal yang paling lazim digunakan.

Dalam tulisan ini akan dipergunakan istilah Risalah Lelang yang merupakan sinonim dari Berita Acara. Risalah Lelang di sini sesuai dengan istilah yang digunakan Kantor Lelang dalam melaksanakan Pasal 35 Peraturan Lelang. Untuk setiap pelelangan Pejabat Lelang membuat Risalah Lelang-nya.

Dalam pengertian dinas Kantor Lelang Negara, Risalah Lelang disebutkan sebagai berikut:

- a. Berita Acara adalah risalah mengenai suatu peristiwa resmi dalam kedinasan yang disusun secara teratur, dimaksudkan untuk mempunyai kekuatan bukti tertulis bilamana diperlukan sewaktu-waktu. Berita Acara ditandatangani oleh para pihak yang bersangkutan.
- b. Risalah adalah laporan mengenai jalannya suatu pertemuan yang disusun secara teratur dan di pertanggungjawabkan oleh si pembuat dan atau oleh pertemuan itu sendiri sehingga mengikat sebagai dokumen resmi dari kejadian atau peristiwa yang disebutkan didalamnya.
- c. Definisi Risalah Lelang meliputi kedua pengertian pada butir a dan b di atas.

Definisi yang panjang ini perumusannya tidak sistematis dan bersifat terlalu umum sehingga tidak sesuai dengan tema yang dirumuskan, artinya isi perumusan tidak menunjukkan pada tema penjualan di muka umum (lelang).

Penafsiran secara gramatikal, interpretasi Risalah adalah memori penjelasan tertulis tentang sesuatu hal tertentu, sedangkan istilah Lelang adalah penjualan di muka umum⁷², dengan sistem penawaran harga yang

makin meningkat dan persetujuan harga yang makin menurun atau dengan penawaran harga oleh orang yang diundang diberitahu sebelumnya, dengan demikian maka definisi “Risalah Lelang” adalah suatu memori penjelasan mengenai penjualan dimuka umum (lelang) yang dibuat oleh Pejabat yang berwenang guna dimaksudkan sebagai alat bukti otentik oleh karena ditentukan dengan undang-undang.

2.2.2 Bagian dan Bentuk Risalah Lelang

Pasal 35 *Vendu Reglement* mengatur Risalah Lelang sama artinya dengan “berita acara” lelang. Berita acara lelang merupakan landasan otensifikasi penjualan lelang, berita acara lelang mencatat segala peristiwa yang terjadi pada penjualan lelang.⁷³ Pasal 37 *Vendu Reglement* yang selanjutnya diatur dalam Pasal 77 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/PMK.06/2010, mengatur lebih teknis hal-hal yang harus tercantum dalam Risalah Lelang.⁷⁴

⁷² Subekti; Tjitrosudiiio, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1973), hal. 68-69.

⁷³ M. Yahya Harahap, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*, (Jakarta: Gramedia, 1994), hal. 187.

⁷⁴ Pasal 77 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/PMK.06/2010 mengatur setiap pelaksanaan lelang dibuat Risalah Lelang oleh Pejabat Lelang, yang diberi nomor urut tersendiri. Adapun Risalah Lelang terdiri dari:

- a. bagian kepala;
- b. bagian badan dan;
- c. bagian kaki.

Selanjutnya Pasal 78, 79, dan 80 mengatur bagian kepala Risalah Lelang memuat sekurang-kurangnya:

- a. hari, tanggal, dan jam lelang ditulis dengan huruf dan angka;
- b. nama lengkap, pekerjaan dan tempat tinggal/domisili dan Pejabat Lelang;
- c. nama lengkap, pekerjaan dan tempat tinggal/domisili penjual;
- d. nomor/tanggal surat permohonan lelang;
- e. tempat pelaksanaan lelang;
- f. sifat barang yang dilelang dan alasan barang tersebut dilelang;
- g. dalam hal yang dilelang barang-barang tidak bergerak berupa rumah atau tanah dan bangunan harus disebutkan:
 1. status hak tanah atau surat-surat lain yang menjelaskan bukti kepemilikan;
 2. surat keterangan tanah dari kantor pertahanan; dan
 3. keterangan lain yang membebani tanah tersebut;
- h. cara bagaimana lelang tersebut telah diumumkan oleh penjual; dan
- i. syarat-syarat umum lelang.

Risalah Lelang sebagai perjanjian yang mengikat para pihak dalam lelang. Klausul Risalah Lelang yang merupakan hukum khusus yang berlaku bagi para pihak dalam lelang, memuat hal-hal sebagai berikut:

- 1) Penjualan di muka umum (lelang) telah diumumkan oleh penjual melalui pengumuman surat kabar harian.
- 2) Hasil bersih penjualan dimuka umum (lelang) disetorkan ke penjual.
- 3) Lelang (penjualan umum) ini dilakukan menurut peraturan lelang yang dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 1908 Nomor 189 yang bersambung dengan Lembaran Negara Tahun 1940 Nomor 56 sebagaimana kemudian telah diubah dan ditambah dengan pembayaran kepada Pemerintah dan disamping itu segala ketentuan dan syarat yang ditetapkan dalam surat penawaran lelang masih berlaku dan mengikat

Bagian badan Risalah Lelang memuat sekurang-kurangnya:

- a. banyaknya penawaran lelang yang masuk dan sah;
- b. nama/merek/jenis/tipe dan jumlah barang yang dilelang;
- c. nama, pekerjaan dan alamat Pembeli atas nama sendiri atau sebagai kuasa atas nama orang lain;
- d. bank kreditor sebagai Pembeli untuk orang atau badan hukum/usaha yang akan ditunjuk namanya, dalam hal bank kreditor sebagai Pembeli Lelang;
- e. harga lelang dengan angka dan huruf; dan
- f. daftar barang yang laku terjual maupun yang ditahan disertai dengan nilai, nama, dan alamat peserta lelang yang menawar tertinggi.

Bagian kaki Risalah Lelang memuat skurang-kurangnya:

- a. banyaknya barang yang ditawarkan/dilelang dengan angka dan huruf;
- b. banyaknya barang yang laku/terjual dengan angka dan huruf;
- c. jumlah harga barang yang telah terjual dengan angka dan huruf;
- d. jumlah harga barang yang ditahan dengan angka dan huruf;
- e. banyaknya dokumen/surat-surat yang dilampirkan pada Risalah Lelang dengan angka dan huruf;
- f. jumlah perubahan yang dilakukan (catatan, tambahan, coretan dengan penggantinya) maupun tidak adanya perubahan ditulis dengan angka dan huruf; dan
- g. tanda tangan Pejabat Lelang dan Penjual/kuasa Penjual, dalam hal lelang barang bergerak atau tanda tangan Pejabat Lelang, Penjual/kuasa Penjual dan Pembeli/kuasa Pembeli, dalam hal lelang barang tidak bergerak.

Sebagai suatu akta, maka penandatanganan Risalah Lelang dilakukan oleh Pejabat Lelang, penjual/kuasa pembeli/kuasa pembeli dalam hal lelang barang tidak bergerak. Apabila penjual tidak menghendaki menandatangani Risalah Lelang atau tidak hadir setelah risalahlelang ditutup, hal ini dinyatakan oleh Pejabat Lelang sebagai tanda tangan. Pihak yang berkepentingan dapat memperoleh salinan/petikan/grosse yang otentik dari minut Risalah Lelang yaitu: pembeli, penjual, instansi pemerintah untuk kepentingan dinas, salinan/petikan/grosse yang otentik dari minut Risalah Lelang ditandatangani oleh Kepala Kantor Lelang. Grosse Risalah Lelang yang berkepala "Demi Ketuhanan Yang Maha Esa", dapat diberikan atas permintaan pembeli atau kuasanya.

bagi penawar/pembeli yang menjadi peminat dan peserta pada lelang ini.

- 4) Pribadi mereka yang menandatangani surat penawaran tersebut bertanggung jawab sepenuhnya atas pembayaran uang pembeliannya pada lelang ini walaupun dalam penawarannya itu ia bertindak selaku kuasa dari seseorang, perusahaan atau badan hukum.
- 5) Barang-barang tersebut akan ditawarkan (dilelang) dijual atau ditahan oleh Saudara . . . (kuasa penjual) tersebut diatas.
- 6) Calon-calon pembeli atau kuasanya yang sah pada waktu pembukaan surat-surat penawaran harus hadir dan yang tidak hadir, penawarannya dibatalkan.
- 7) Penawar/pembeli dianggap sungguh-sungguh telah mengetahui apa yang telah ditawarkan/dibeli oleh mereka bilamana terdapat kekurangan dan kerusakan baik yang terlihat maupun yang tidak terlihat atau terdapat cacat lainnya terhadap bidang tanah/bangunan rumah/barang yang dibelinya itu, maka mereka tidak berhak menolak atau menarik dirinya kembali setelah pembeliannya disahkan dan melepaskan semua hak untuk minta ganti kerugian berupa apapun juga.
- 8) Klausul bila barang berupa tanah dan bangunan: bidang tanah/bangunan rumah/barang yang terjual pada saat itu menjadi hak dan tanggungan pembeli dan ia harus segera mengurus membalik nama hak atas tanah/bangunan rumah tersebut.
- 9) Pembeli tidak diperkenankan menguasai tanah/bangunan rumah yang telah dibelinya sebelum uang pembeliannya dipenuhi/dilunasi seluruhnya.
- 10) Klausul bila barang berupa barang bergerak: barang yang terjual pada saat itu menjadi hak dan tanggungan pembeli dan ia harus segera mengurus/mengambil barang yang telah dibelinya itu. Pembeli tidak diperkenankan menguasai barang yang telah dibelinya sebelum uang pembeliannya dipenuhi/dilunasi.

- 11) Dengan mengajukan penawaran pada lelang ini penawar/pembeli menyatakan diri tunduk dan mengikatkan diri kepada ketentuan lelang tersebut.
- 12) Tidak memenuhi ketentuan maka pembeliannya dibatalkan dan perbuatan penawar/pembeli yang mengakibatkan pembatalan ini dianggap suatu pelanggaran yang dapat diserahkan kepada yang berwajib untuk dituntutdi Pengadilan Negeri.
- 13) Penawar/pembeli yang tidak memenuhi kewajibannya itu harus memikul segala resiko yang timbul terhadap bidang tanah/bangunan rumah yang ditawarnya itu dan atas tagihan dari penjual harus memenuhi semua ongkos jika bidang tanah/bangunan rumah yang telah dibatalkannya penawarannya itu dilelang untuk kedua kalinya pada hari ini atau pada hari lainnya.
- 14) Demikian pula jika pada pelelangan yang kedua kalinya tidak mencapai harga sebanyak semula, maka penawar/pembeli dimaksud tidak berhak menuntut atas kelebihan harga itu sedangkan iatidak berhak menuntut atas kelebihan harga yang mungkin ada pada pelelangan yang kedua kalinya.⁷⁵
- 15) Klausul khusus barang tetap. Kantor Lelang/Pemerintah tidak menanggung kebenaran atas keterangan lisan yang diberikan pada waktu penjualan/lelang tentang keadaan-keadaan sesungguhnya dan keadaan hukum atas tanah/bangunan rumah tersebut seperti luasnya,

⁷⁵ Klausul yang mengatur Kantor Lelang dapat menuntut di Pengadilan Negeri pembeli lelang wanprestasi dan klausul yang mengatur pembeli lelang wanprestasi membayar ongkos pelaksanaan lelang untuk kedua kalinya; klausul yang mengatur pembeli lelang pertama yang wanprestasi bertanggung jawab atas selisih harga yang terbentuk antara lelang pertama dengan lelang kedua kalinya, termasuk klausul Risalah Lelang bertentangan dengan kepatutan yang ada dalam kesadaran hukum masyarakat, karena dalam jual beli pembeli yang wanprestasi, tidak melakukan pembayaran harga mengakibatkan pembatalan perjanjian dan panjar yang ada dalam kebiasaan jual beli menjadi pemilik penjual. Pembatalan perjanjian karena tidak adanya pembayaran harga tidak mengakibatkan peneanan tanggung jawab kepada pembeli batal untuk mengganti rugi selisih harga dari penjualan yang ditawarnya dengan penjualan yang akan dilakukan kemudian. Dengan demikian pengaturan klausul Risalah Lelang dimaksud bertentangan dengan kepatutan yang ada dalam kesadran hukum masyarakat dalam lembaga jual beli. Klausul tersebut juga tidak efektif karena tidak diberlakukan, sekalipun setiap Risalah Lelang mengaturnya.

batas-batasnya, perjanjian sewa-menyewa dan lain-lain. Dalam hal ini seluruhnya merupakan beban dan resiko pembeli.

- 16) Untuk dapat membalik nama hak atas tanah/bangunan rumah yang dibelinya itu, pembeli harus menunjukkan tanda terima lunas pembelian dari Kantor Lelang disertai turunan atau petikan Risalah Lelang ini kepada yang berwajib dalam urusan balik nama.
- 17) Segala biaya dan Bea Balik Nama atas namanya si pembeli dan uang-uang bunga serta denda-denda yang mungkin ada, pajak-pajak yang masih menunggak atau belum dibayar denda-dendanya dan mengutamakan pembasuh batin (*Gewetensgeld*) apabila ada ongkos-ongkos lain yang bersangkutan dengan balik nama tersebut dipikul dan dibayarkan oleh pembeli.
- 18) Jika pembeli tidak mendapat izin dari instansi pemberi izin yang berwenang untuk memberi hak atas tanah/bangunan rumah tersebut sehingga jual beli batal, maka ia dengan ini kembali dengan hak memindahkan kekuasaan itu untuk mengalihkan hak atas tanah/bangunan rumah tersebut kepada pihak lain atas nama penjual dengan dibebaskan dari pertanggung-jawaban sebagai kuasa dan jika ia menerima uang ganti kerugiannya yang menjadi hak sepenuhnya dari pembeli. Adapun uang pembelian yang sudah diserahkan kepada penjual tidak dapat dituntut kembali oleh pembeli.
- 19) Apabila penguasaan hak atas tanah/bangunan rumah dan segala sesuatu yang berdiri dan melekat di atasnya terjadi sebelum harga pembelian dibayar lunas seluruhnya, maka perbuatan itu dianggap suatu perbuatan kejahatan yang dapat diserahkan kepada yang berwajib.
- 20) Segala perselisihan yang mungkin timbul pada lelang ini diselesaikan dan diputus oleh saya, Pejabat Lelang pada waktu itu juga.
- 21) Semata-mata oleh karena pembelian pada lelang ini, sepanjang tidak ditentukan dalam Risalah Lelang. Maka penawar/pembeli tunduk kepada Hukum Perdata dan Hukum Perniagaan yang berlaku.

Risalah Lelang sebagai perjanjian yang mengikat para pihak dalam lelang. Klausul Risalah Lelang yang merupakan hukum khusus yang berlaku bagi para pihak dalam lelang.

2.2.3 Risalah Lelang sebagai Akta Otentik⁷⁶

Suatu peristiwa penting yang mempunyai akibat hukum, misalnya suatu transaksi atau suatu perikatan, perlu adanya pembuktian sebagai bukti bisa digunakan kesaksian dari yang melihat peristiwa itu, akan tetapi saksi hidup ini mempunyai kelemahan-kelemahan yaitu bila suatu peristiwa akan dibuktikan kebenarannya, saksi-saksi itu sudah tidak ada lagi.

Oleh karena adanya kelemahan untuk pembuktian dengan saksi hidup tersebut, pihak-pihak yang berkepentingan mulai mencari dan menyadari pentingnya bukti-bukti tertulis. Mereka mulai mencatat dalam suatu surat (dokumen) dan ditandatangani oleh pihak yang berkepentingan berikut saksi-saksinya. Disinilah awal kesadaran perlunya pembuktian tertulis walaupun masih di bawah tangan. Sedangkan pengertian tentang akta otentik seperti yang dikenal dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata belum ada.

Menurut hukum, Risalah Lelang termasuk kategori akta otentik. Sebelum membahas apa itu akta otentik, terlebih dahulu akan dijelaskan mengenai pengertian akta. Istilah akta dalam bahasa Belanda disebut *acted* dan dalam bahasa Inggris *act* atau *deed* sedangkan menurut R. Subekti dan Tjitrosudibyo dalam bukunya “Kamus Hukum” bahwa *acte* merupakan bentuk jamak dari *actum* dari bahasa Latin yang artinya perbuatan-perbuatan.

⁷⁶ Lihat F.X. Ngadijarno, Nunung Eko Laksito, dan Insti Indri Listiani, *Lelang: Teori dan Praktek* (Bab XII: Risalah Lelang), <<http://www.bppk.depkeu.go.id/index.php/lelang-teori-dan-praktek/view-category.html>>.

Selanjutnya beberapa ahli memberikan pengertian akta sebagai berikut:

- a. Menurut R. Subekti dalam bukunya Pokok-pokok Hukum Perdata, kata akta dalam Pasal 108 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata bukanlah berarti surat melainkan harus diartikan perbuatan hukum.
- b. A. Pitlo mengartikan akta sebagai bukti surat-surat yang ditandatangani dan dibuat untuk dipakai sebagai bukti dan untuk dipergunakan oleh orang untuk siapa surat itu dibuat.
- c. Veegen, Openhein dan Polak berpendapat bahwa akta adalah suatu tulisan yang ditandatangani, dibuat dan dipergunakan sebagai bukti.
- d. Selanjutnya Sudikno Mertokusumo dalam bukunya Hukum Acara Perdata di Indonesia mengatakan bahwa akta adalah surat yang diberi tanda tangan yang memuat peristiwa-peristiwa yang menjadi dasar dari suatu ak atas perikatan yang dibuat sejak semula dengan sengaja untuk pembuktian.
- e. Mr. Tresna dalam bukunya “Komentar atas Reglement Hukum Acara di dalam Pemeriksaan dimuka Pengadilan Negeri/ HIR” mengatakan bahwa akta adalah suatu surat yang ditandatangani yang memuat keterangan tentang kejadian-kejadian atau yang merupakan dasar dari suatu hak atau suatu perjanjian.

Dari beberapa definisi tersebut di atas, berarti tidak setiap surat disebut akta, melainkan yang memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Surat harus ditandatangani

Hal ini dapat dilihat pada Pasal 1869 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata bahwa ”Suatu akta yang karena tidak berkuasa atau tidak cakupnya Pejabat Umum atau karena sesuatu cacat dalam bentuknya, tidak dapat diberlakukan sebagai akta otentik, namun demikian mempunyai kekuatan pembuktian sebagai tulisan di bawah tangan jika ditanda tangani oleh pihak”.

Maksud keharusan ditandatangani suatu akta adalah untuk memberi ciri tersendiri dari suatu akta sebab suatu tanda tangan seseorang mempunyai sifat individual.

Menurut Hukum, penandatanganan adalah suatu fakta hukum. Mr. C.I.I. De Johncheere dalam disertasinya dikatakan “Suatu pernyataan kemauan dari pembuat tanda tangan bahwa ia membubuhi tanda tangannya di bawah suatu tulisan menghendaki agar tulisan itu dalam hukum dianggap sebagai tulisan sendiri.”

Dihubungkan dengan Risalah Lelang, maka Risalah Lelang harus ditandatangani oleh para pihak baik Pejabat Lelang, penjual maupun pembeli (vide Pasal 38 *Vendu Reglement*).

- 1) Tiap lembar pada sudut kanan atas harus ditandatangani oleh Pejabat Lelang, kecuali pada lembar terakhir, karena pada lembar terakhir ini berarti terdapat bagian kaki/penutup dari Risalah Lelang yang harus ditandatangani Pejabat Lelang.
 - 2) Risalah Lelang ditandatangani oleh penjual, Pejabat Lelang dan pembeli.
 - 3) Dalam hal penjual tidak menandatangani supaya dicatat pada bagian kaki/ penutup Risalah Lelang yang berlaku sebagai tanda tangan
- b. Surat itu harus memuat peristiwa yang menjadi dasar sesuatu hak atas suatu perikatan.

Dihubungkan dengan Risalah Lelang, isi adalah Berita Acara dari peristiwa atau apa yang terjadi dan dialami para pihak yaitu jual beli dimuka umum/ lelang.

- c. Surat itu diperuntukkan sebagai alat bukti

Dihubungkan dengan Risalah Lelang, maka untuk pembuktian Risalah Lelang dibuat dari semula memang dimaksudkan sebagai bukti yang sah sesuai pengeritan dari Risalah Lelang itu sendiri.

Menurut Pasal 164 HIR yang disebut bukti adalah: surat, keterangan, saksi, persangkaan, pengakuan, dan sumpah. Diantara alat

bukti yang terutama adalah bukti tertulis (surat) dan akta sebagai bukti tertulis diatur dalam pasal 1867 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang bunyinya sebagai berikut: “Pembuktian dengan tulisan dilakukandengan tulisan otentik maupun dengan tulisan di bawah tangan.” Dari Pasal 1867 dapat disimpulkan bahwa terdapat dua macam akta, yaitu:

a. Akta di bawah tangan

Yaitu akta yang sengaja dibuat oleh para pihak untuk pembuktian tanpa bantuan pejabat pembuat akta (Pasal 1874 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata) seperti surat-surat register, surat-surat urusan rumah tangga, dan lain-lain.

Siapa yang membuat akta di bawah tangan ini ternyata dari tanda tangannya, jika dapat ditetapkan bahwa tanda tangan itu benar-benar tanda tangan para pihak, maka tidak dapat disangkal bahwa yang menandatangani itu telah melakukan perbantuan hukum yang tersebut dalam akta itu sungguh-sungguh pernyataan pihak yang bersangkutan kemudian masih disangkal bahwa pernyataan itu diberikan pada tanggal yang tertulis dalam akta itu.

b. Akta Otentik

Pasal 165 HIR dan Pasal 285 RBG menyatakan sebagai berikut:

“Akta otentik yaitu surat yang diperbuat oleh atau dihadapan pegawai umum yang berkuasa akan membuatnya mewujudkan bukti yang cukup bagi kedua belah pihak dan ahli warisnya serta sekalian orang yang mendapat hak dari padanya”

Dan Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menyatakan sebagai berikut:

“Suatu akta otentik adalah suatu akta yang dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum yang berkuasa untuk itu ditempat dimana akta dibuatnya.”

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan sebagai berikut:

- 1) Bahwa akta otentik harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang dimaksudkan pembuatannya harus memenuhi ketentuan undang-undang;
- 2) Bahwa akta otentik pembuatannya harus dilakukan dihadapan/ oleh pejabat umum.

Arti dari kata “dihadapan” adalah bahwa akta tersebut dibuat atas permintaan para pihak yang menyatakan niat/isi serta syarat-syarat perjanjian yang dikehendaki.

Arti dari kata “oleh” adalah suatu kejadian, apa yang terjadi, dilihat, didengar oleh pejabat umum itu dibuat suatu berita acara (seperti rapat, rapat umum pemegang saham, dan lain-lain)

Sedangkan yang dimaksud dengan pegawai umum menurut Mr. R. Tresna adalah pegawai-pegawai yang dinyatakan dengan undang-undang mempunyai wewenang untuk membuat akta otentik. Dan menurut R. Soegondo Notodisoerjo (notaris) dalam bukunya “Hukum Notaris di Indonesia”, menyatakan “Pejabat umum (*openbaar ambtenaar*) adalah seseorang yang diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah dan diberi wewenang dan kewajiban untuk melayani publik dalam hal-hal tertentu”. Sedangkan pengertian Pejabat Lelang menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/PMK.06/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang (Pasal 1 angka 14): “Pejabat Lelang adalah orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan diberi wewenang khusus untuk melaksanakan penjualan barang secara lelang.”

- 3) Syarat ketiga bahwa pejabat umum tersebut harus berwenang
 - a) Membuat akta otentik yang dibuatnya

Sebagai contoh seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) hanya berwenang membuat akta otentik tentang peralihan hak atas tanah, dia tidak berwenang membuat Risalah Lelang, demikian juga sebaliknya Pejabat Lelang hanya berwenang

membuat Risalah Lelang, dia tidak berwenang memuat akta jual beli hak atas tanah diluar lelang.

b) Saat akta itu dibuat

Sebagai contoh, seorang PPAT hanya berwenang membuat akta jual beli hak atas tanah selama masih aktif sebagai PPAT, bila terbukti bahwa akta yang dibuat saat PPAT tersebut sudah tidak menjabat sebagai PPAT lagi, maka akta menjadi tidak sah.

c) Di mana akta dibuatnya

Maksudnya bahwa pejabat umum itu hanya berwenang membuat akta otentik dalam wilayah kerjanya saja. Apabila terbukti bahwa akta otentik itu dibuat di luar wilayah kerjanya, maka akta otentik itu menjadi tidak sah.

Jika unsur Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tersebut dihubungkan dengan Risalah Lelang, maka terbukti bahwa Risalah Lelang merupakan akta otentik:

1) Bentuk akta otentik diatur undang-undang.

Risalah Lelang diatur dalam *Vendu Reglement* Pasal 37, 38 dan 39.

2) Akta otentik dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum

Risalah Lelang dibuat oleh Pejabat Lelang (di atas sudah dijelaskan bahwa Pejabat Lelang adalah pejabat umum) kemudian dalam Pasal 35 *Vendu Reglement* dinyatakan bahwa setiap penjualan dimuka umum/lelang harus dibuat berita acara/Risalah Lelang.

3) Kewenangan apa, kapan dan di mana akta dibuat.

Untuk Risalah Lelang dapat kita lihat ketentuan Pasal 3 dan 7 *Vendu Reglement* bahwa kapan dan wilayah kerja Pejabat Lelang ditentukan oleh Menteri Keuangan. Bila terbukti bahwa Risalah Lelang itu dibuat oleh Pejabat Lelang di luar wilayah kerjanya atau pada saat Risalah Lelang dibuat ia sedang cuti atau sudah pensiun, maka Risalah Lelang itu menjadi tidak sah.

2.2.4 Kekuatan Pembuktian Risalah Lelang sebagai Akta Otentik

Kekuatan akta otentik sebagai alat pembuktian pada hukum pembuktian yang diatur dalam Buku IV Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan HIR/RIB. Lain dengan akta di bawah tangan akan mempunyai kekuatan jika tanda tangannya diakui atau dianggap diakui kebenarannya, kemudian dalam Pasal 165 HIR dinyatakan bahwa “Akta otentik merupakan bukti yang cukup, yang berarti perjanjian yang dinyatakan didalamnya dianggap terbukti nyata”, maka hakim harus mengakui akta otentik.

Sedangkan yang dimaksud bukti sebaliknya sebagai contoh antara lain memang benar telah mengadakan perjanjian yang dibuat dalam akta itu, tetapi tidak dengan sukarela melainkan karena disesatkan, karena dipaksa atau ditipu, bahwa kewajibannya sudah dipenuhi yang berarti perjanjian itu sudah mati, atau telah diadakan perjanjian lain yang meniadakan perjanjian itu. Hal-hal seperti yang dimaksud Pasal 138, 163 HIR atau Pasal 1865 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, ia harus membuktikan.

Kemudian Pasal 1869 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, menyatakan “Suatu akta yang karena tidak berkuasa atau tidak cakupnya pegawai dimaksud di atas atau karena suatu cacat dalam bentuknya tidak dapat diperlakukan sebagai akta otentik akan tetap mempunyai kekuatan sebagai akta di bawah tangan jika akta itu ditandatangani para pihak”

Dengan demikian maka jika suatu akta otentik yang dibuat oleh pejabat umum yang tidak berwenang untuk itu, akta itu tidak lagi mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta otentik yaitu kekuatan pembuktian sempurna, akan tetapi hanya mempunyai kekuatan pembuktian di bawah tangan.

Demikian pula jika terdapat cacat bentuk dari akta otentik itu, misalnya bentuknya menyimpang dengan yang telah ditentukan oleh undang-undang yang bersangkutan maka kekuatan pembuktian yang

sempurna dari akta otentik itu menjadi turun derajatnya menjadi akta di bawah tangan.

Ketentuan tersebut bila dihubungkan dengan Peraturan Lelang (*Vendu Reglement*) bisa dilihat dalam pasal-pasal yang mengatur Risalah Lelang yaitu Pasal 37, 38 dan 39. Dalam Pasal 40 *Vendu Reglement*, Pejabat Lelang bertanggung jawab atas kerugian-kerugian yang timbul karena tidak menaati Pasal-Pasal 37, 38 dan 39.

Dengan demikian, resiko suatu Risalah Lelang yang dibuat tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan bentuk dari Risalah Lelang maka Risalah Lelang itu tidak menjadi otentik lagi, sehingga hanya sebagai akta di bawah tangan. Bila menimbulkan sengketa hukum dan menimbulkan kerugian menjadi tanggung jawab Pejabat Lelang yang membuatnya (*vide* Pasal 40 *Vendu Reglement*).

Pasal 1870 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menyebutkan bahwa akta otentik tersebut mempunyai kekuatan pembuktian sempurna. Sebagai contoh, bila akta tersebut merupakan perjanjian yang mengikat para pihak yang sepakat membuat perjanjian itu, bila terjadi sengketa hukum di kemudian hari, maka yang tersebut dalam akta otentik itu merupakan bukti yang sempurna, tidak perlu dibuktikan dengan alat-alat bukti lain. Disinilah arti penting suatu akta otentik dalam sengketa hukum memudahkan pembuktian dan memberikan kepastian hukum seperti yang dimaksud Pasal 165 HIR dan Pasal 1870 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Karena Risalah Lelang juga merupakan akta otentik maka sudah tentu kekuatan pembuktian tersebut berlaku juga untuk Risalah Lelang, dan Risalah Lelang sebagai akta otentik yang mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna juga dalam arti material.

Risalah Lelang dapat digunakan:

- a. Akta jual beli yang sah bagi pembeli suatu pelelangan.
- b. Karena Risalah Lelang sebagai akta jual beli yang sah, maka Risalah Lelang dapat dipakai untuk balik nama (*vide* PP No. 24/1977

Pasal 41, 57 jo, Pasal 108 Peraturan Menteri Agraria No. 3 Tahun 1997 Pasal 108).

- c. Dalam hal lelang dilaksanakan dalam rangka pelunasan hutang yang dijamin dengan Hak Tanggungan, maka dengan Risalah Lelang catatan mengenai adanya Hak Tanggungan menjadi hapus/roya (vide Pasal 54 No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jo. Peraturan Menteri Agraria No. 3 Tahun 1997 Pasal 109).

Perlu diperhatikan akta otentik hanya mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna tetapi tidak berarti mempunyai kekuatan eksekutorial. Ini perlu diluruskan bahwa akta otentik termasuk Risalah Lelang tidak mempunyai kekuatan eksekutorial.

Yang memberikan kekuatan eksekutorial adalah Pasal 440 *Recht Verordening* yang mengatakan bahwa salinan yang diberikan irah-irah “Demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” diberikan kekuatan yang sama seperti vonis pengadilan yang sudah memiliki kekuatan hukum tetap yang lazim disebut *grosse*. Sesuai Pasal 440 ayat (2) *Recht Verordening*, Gubernur Jenderal diberi wewenang untuk memberikan kekuatan eksekusi kepada suatu akta otentik, dihubungkan dengan Risalah Lelang maka Gubernur Jenderal tersebut memberikan kekuatan eksekusi melalui Pasal 42 ayat (2) yaitu untuk Risalah Lelang dapat diberikan *Grosse* Risalah Lelang. Dengan demikian secara singkat dapat dikatakan bahwa yang memberikan kekuatan eksekutorial adalah *grosse* Risalah Lelang bukan Risalah Lelang yang merupakan akta otentik.

Setelah dibahas di atas, maka terdapat perbedaan antara akta otentik dan akta di bawah tangan sebagai berikut:

Akta Otentik	Akta di bawah tangan
1. Dibuat oleh/dihadapan pejabat umum yang berwenang;	1. Dibuat sendiri oleh para pihak
2. Mempunyai formalitas bentuk;	2. Tidak ada
3. Adanya kepastian tanggal	3. Tergantung pengakuan pihak

4. Adanya kepastian tanda tangan	4. Tergantung para pihak
5. Lebih terjamin penyimpanannya	5. Kurang terjamin
6. Mempunyai kekuatan bukti sempurna	6. Baru merupakan bukti awal

Adapun persamaan antara akta otentik dan akta di bawah tangan adalah sama-sama alat bukti tertulis.

Kekuatan pembuktian Risalah Lelang yaitu:

- a. Kekuatan pembuktian lahir, artinya bahwa apa yang tampak pada lahirnya yaitu Risalah Lelang yang tampak seperti kata dianggap seperti akta sepanjang tidak terbukti sebaliknya.
- b. Kekuatan pembuktian formal ialah kepastian bahwa suatu kejadian yang ada dalam Risalah Lelang betul-betul dilakukan oleh Pejabat Lelang.
- c. Kekuatan pembuktian materiil ialah kepastian bahwa yang tersebut dalam Risalah Lelang itu adalah benar dan merupakan pembuktian yang sempurna dan sah terhadap pihak yaitu: penjual, pembeli lelang dan berlaku untuk umum, kecuali ada pembuktian sebaliknya.

Dengan demikian Risalah Lelang mempunyai fungsi sebagai bukti adanya peristiwa hukum seperti tercantum dalam Risalah Lelang itu. Dengan kekuatan pembuktian Risalah Lelang yang demikian ini, maka Risalah Lelang dapat digunakan sebagai:

- a. Untuk kepentingan dinas:
 - 1) Bagi Kantor Pertanahan, sebagai dasar peralihan hak atas tanah (balik nama);
 - 2) Bagi Bendaharawan Barang sebagai dasar penghapusan atas barang yang dilelang dari daftar inventaris;
 - 3) Bagi Kejaksaan/Pengadilan Negeri sebagai bukti bahwa telah melaksanakan penjualan sesuai dengan prosedur lelang;
 - 4) Bagi bank, seagai dasar untuk meroya/ mencoret Hak Tanggungan.

- b. Bagi pembeli sebagai akta jual beli yang merupakan bukti yang sah bahwa ia telah melakukan pembelian;
- c. Bagi penjual sebagai bukti bahwa penjual telah melakukan penjualan sesuai dengan prosedur lelang;
- d. Bagi administrasi lelang adalah sebagai dasar perhitungan Bea Lelang.

2.3 Kompetensi Absolut Pengadilan

2.3.1 Pengertian dan Jenis Kompetensi Pengadilan

HIR Staatsblad 1941 Nomor 44, RBG Staatsblad 1927 Nomor 27 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009, membagi kompetensi menjadi 2 (dua) jenis kompetensi, yaitu kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Undang-Undang tidak memberikan batasan mengenai kedua kompetensi tersebut. Berikut dikemukakan pendapat sejumlah ahli hukum tentang kompetensi dalam beragam istilah.

Sudikno Mertokusumo⁷⁷ merumuskan kompetensi relatif sebagai pembagian kekuasaan kehakiman (distribusi kekuasaan kehakiman) atau wewenang nisbi hakim yang berkaitan dengan wilayah hukum suatu pengadilan. Kompetensi absolut adalah wewenang badan pengadilan dalam memeriksa jenis perkara tertentu yang secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh badan pengadilan lain, baik dalam lingkungan peradilan yang sama (pengadilan negeri, pengadilan tinggi) maupun dalam lingkungan peradilan lain (pengadilan negeri, pengadilan agama).

Menurut Retnowulan⁷⁸, wewenang relatif mengatur pembagian kekuasaan mengadili antar pengadilan yang serupa. Sedangkan wewenang absolut menyangkut pembagian kekuasaan antar badan-badan peradilan

⁷⁷ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1988), hal. 57 dan 59.

⁷⁸ Retnowulan Sutantio, et. Al., *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*, cet. VI (Bandung: Mandar Maju, 1989), hal. 8.

dilihat dari macamnya pengadilan, menyangkut pemberian kekuasaan mengadili, dalam bahasa Belanda disebut *attributive van rechtsmacht*.

M. Yahya Harahap⁷⁹ merumuskan kriteria pembatasan yang lebih jelas antara kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Dalam kompetensi relatif pembatasan kewenangan mengadili berdasarkan daerah hukum. Masing-masing badan peradilan dalam suatu lingkungan telah ditetapkan batas-batas wilayah hukumnya. Dalam kompetensi absolut, pembatasan kewenangan mengadili berdasarkan yurisdiksi mengadili badan-badan peradilan. Setiap badan peradilan telah ditentukan sendiri oleh undang-undang batas yurisdiksi mengadili. Pembatasan yurisdiksi masing-masing badan peradilan dapat mengacu kepada berbagai ketentuan perundang-undangan.

Kompetensi yang dimaksud dalam tesis ini adalah kompetensi absolut, yaitu pengadilan dalam lingkungan peradilan mana yang berwenang mengadili perkara mengenai Risalah Lelang.

2.3.2 Lingkungan Peradilan di Indonesia

Dalam Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 (setelah amandemen) disebutkan, bahwa:

“(1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan.

(2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”

Berbeda dengan UUD 1945 sebelum amandemen, yang mengatur kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan

⁷⁹ M. Yahya Harahap, *Berbagai Permasalahan Formil dalam Gugatan Perdata*, Varia Peradilan, Majalah hukum Ikahi, Tahun IX Nomor 99 (Desember 1993): 134.

kehakiman di lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara. Kekuasaan kehakiman kita sekarang selain diselenggarakan oleh Mahkamah Agung (MA) dan badan-badan peradilan di bawahnya dalam empat lingkungan peradilan juga oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Namun dalam penelitian ini hanya akan dibahas lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung.

Di Indonesia, terdapat 4 (empat) lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung⁸⁰, yaitu:

1. Peradilan Umum;

Peradilan Umum berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana dan perdata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Peradilan Agama;

Peradilan Agama berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara antara orang-orang yang beragama Islam sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Peradilan Militer; dan

Peradilan Militer berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana militer sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Peradilan Tata Usaha Negara.

Peradilan Tata Usaha Negara berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam penelitian ini akan lebih dititik beratkan pada Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Umum (perdata) karena dalam beberapa putusan Mahkamah Agung yang akan ditinjau di bawah, terlihat bahwa

⁸⁰ Indonesia. *Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman*. UU No. 48 Tahun 2009, LN 157, Pasal 25.

gugatan tentang Risalah Lelang diadili di Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Negeri.

2.4 Putusan Mahkamah Agung tentang Risalah Lelang

2.4.1 Putusan dalam Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara

Berikut ini adalah resume mengenai beberapa Putusan Mahkamah Agung terkait dengan kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah memeriksa dan mengadili gugatan tentang Risalah Lelang:

No.	Nomor Perkara	Putusan	Pertimbangan Hakim
1.	Putusan MA Nomor 03 K/TUN/2001	Membatalkan putusan PTTUN, mengadili sendiri, menyatakan gugatan penggugat tidak bisa diterima	Bahwa yang menjadi pokok permasalahan/ gugatan adalah mengenai Risalah Lelang. Bahwa menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Risalah Lelang bukan merupakan keputusan badan atau Pejabat Tata Usaha Negara karena tidak ada unsur <i>beslissing</i> maupun pernyataan kehendak dari Pejabat Lelang tapi lahir karena adanya perintah (penetapan) Pengadilan Negeri dan merupakan perbuatan <i>factual</i> dalam rangka pelaksanaan eksekusi <i>grosse</i> akta hak jaminan karena Risalah Lelang bukan merupakan objek sengketa tata usaha negara sehingga bukan wewenang Peradilan Tata Usaha Negara untuk menilai keabsahannya melainkan merupakan wewenang dari

No.	Nomor Perkara	Putusan	Pertimbangan Hakim
			peradilan perdata (Pengadilan Negeri).
2.	Putusan MA Nomor 351 K/TUN/2000 tanggal 13 April 2005	Putusan kasasi menolak permohonan kasasi dari pemohon kasasi	Penggugat mengajukan keberatan bahwa <i>judex factie</i> di tingkat banding telah salah menerapkan hukum, atas pertimbangan hakim di tingkat pengadilan banding yang mempertimbangkan bahwa Risalah Lelang sesuai ketentuan Pasal 35 jo. 37 <i>Vendu Reglement Stbl.</i> 1908 No. 189 adalah suatu akta jual beli yang memiliki fungsi dan nilai yang sama dengan akta jual beli yang dibuat PPAT yang melahirkan hubungan Hukum Perdata dan karenanya Risalah Lelang hanya mengandung unsur <i>beslissing</i> sebagai syarat untuk dapat disebut Keputusan Tata Usaha Negara sehingga Risalah Lelang tidak dapat dijadikan objek sengketa Tata Usaha Negara. Atas keberatan tersebut, Mahkamah Agung berpendapat bahwa keberatan ini tidak dapat dibenarkan, karena putusan PT TUN tidak salah menerapkan hukum yang berlaku.

No.	Nomor Perkara	Putusan	Pertimbangan Hakim
3.	Putusan MA Nomor 504 K/TUN/2002 tanggal 24 Februari 2005	Menyatakan batal atau tidak sah Surat Perintah Penyitaan, Surat Perintah Penjualan Barang Sitaan Risalah Lelang. PT: menguatkan putusan PTUN. MA: menyatakan permohonan kasasi dari pemohon kasasi tidak dapat diterima.	PTUN: Menimbang bahwa oleh karena Risalah Lelang didasarkan pada Surat Penyitaan dan Surat Perintah Penyitaan yang oleh Majelis Hakim telah dipertimbangkan untuk dibatalkan yang diperkuat lagi dengan fakta bahwa Tergugat III mengetahui adanya keberatan dari Penggugat dan kepemilikan tanah yang belum jelas, maka Majelis Hakim berkesimpulan bahwa Risalah Lelang mengandung cacat hukum dan cukup alasan bagi Majelis Hakim untuk membatalkan objek sengketa (Risalah Lelang)
4.	Putusan MA No. 3/PK/TUN/2008	PTUN: menyatakan batal Risalah Lelang PTTUN: Membatalkan putusan PTUN & menolak gugatan penggugat MA (kasasi): menyatakan permohonan kasasi tidak dapat diterima	Bahwa mengenai substansi perkara yang berupa risalah lelang adalah tidak termasuk (bukan) obyek sengketa Tata Usaha Negara

No.	Nomor Perkara	Putusan	Pertimbangan Hakim
		MA (PK): Menolak permohonan PK	
5.	Putusan MA No. 97 K/TUN/2002	PN: menolak gugatan penggugat PT: menyatakan batal Risalah Lelang MA: membatalkan putusan PT, menolak gugatan seluruhnya	Risalah Lelang adalah merupakan suatu berita acara perbuatan Faktual yang bukan merupakan suatu <i>beschikking</i> .
6.	Putusan MA No. 107 K/TUN/2001	PTUN: menyatakan batal Risalah Lelang PTTUN: Membatalkan putusan PTUN, menyatakan gugatan tidak dapat diterima MA: menyatakan permohonan kasasi tidak dapat diterima	Risalah Lelang sesuai dengan ketentuan Pasal 35 jo Pasal 37 Vendu Reglement, adalah merupakan suatu “Berita Acara Jual Beli”. Dan sebagai “Berita Acara Jual beli”, Risalah Lelang juga memiliki fungsi dan nilai yang sama dengan suatu akte Pejabat Pembuat Akta Tanah. Dengan demikian, sebagai suatu “berita acara jual beli” yang melahirkan hubungan Hukum Perdata, Risalah Lelang meskipun dikeluarkan oleh Kepala Kantor Lelang selaku Badan/Pejabat Tata Usaha Negara, namun sesuai

No.	Nomor Perkara	Putusan	Pertimbangan Hakim
			<p>dengan “teori melebur” yang dikenal dalam Hukum Tata Usaha Negara maka “berita acara jual beli” tersebut tidak termasuk dalam pengertian sebagai Keputusan Tata Usaha Negara dimaksud dalam Pasal 2 huruf a Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986. Selain hal tersebut di atas dalam Risalah Lelang tidak mengandung “beslissing” yang ada ialah pernyataan kehendak (<i>Wilsvorning</i>) dari para pihak yang mengikatkan diri di dalam pembuatan akta tersebut. Risalah Lelang bukanlah merupakan objek Tata Usaha Negara sehingga sangat tidak tepat Penggugat mengajukan gugatannya ke Pengadilan Tata Usaha Negara.</p>
7.	Putusan MA No. 119 K/TUN/2002	<p>PTUN: menyatakan gugatan penggugat tidak dapat diterima PTTUN: menguatkan putusan PTUN MA: menolak</p>	<p>Bahwa terhadap gugatan para Penggugat tersebut diatas harus dinyatakan tidak dapat diterima, hal ini sesuai dengan Yurisprudensi Mahkamah Agung RI No.47 K/TUN/1997. Jadi PTUN tidak berkompentensi mengadi masalah ini.</p>

No.	Nomor Perkara	Putusan	Pertimbangan Hakim
		permohonan kasasi	
8.	Putusan MA No. 204 K/ TUN/ 2008	PTUN: menyatakan gugatan penggugat tidak dapat diterima. PTTUN: menguatkan putusan PTUN MA: menolak permohonan kasasi	Risalah Lelang bukan KTUN sehingga PTUN tidak berwenang memeriksa gugatan ini.
9.	Putusan MA No. 280 K/ TUN/ 2000	PTUN: membatalkan Risalah Lelang PTTUN: membatalkan putusan PTUN dan menolak gugatan penggugat untuk seluruhnya MA: menolak permohonan kasasi	Gugatan mengenai Risalah Lelang seharusnya diajukan ke pengadilan negeri (perdata) karena merupakan kewenangan pengadilan negeri.
10.	Putusan MA No. 342 K/ TUN/ 2003	PTUN: menyatakan batal Risalah Lelang PTTUN: Menguatkan	Bahwa Risalah lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang pada Kantor Lelang Negara merupakan suatu berita acara lelang “yang berisi segala sesuatu tentang pelaksanaan

No.	Nomor Perkara	Putusan	Pertimbangan Hakim
		<p>putusan PTUN MA: membatalkan putusan PTTUN dan menyatakan gugatan tidak dapat diterima</p>	<p>lelang berdasarkan atas permintaan Pemohon lelang. Dengan demikian Risalah lelang bukan merupakan Keputusan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara karena didalamnya tidak ada unsur "Pernyataan Kehendak" atau <i>beslissing</i> dari Pejabat lelang dan apa yang telah dilakukan oleh Pejabat lelang termasuk dalam pengertian Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986.</p> <p>Bahwa dengan demikian Risalah lelang bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat dijadikan obyek sengketa Tata Usaha Negara. Dalam hal Penggugat merasa dirugikan karena pelaksanaan lelang tersebut, maka dirinya dapat mengajukan gugatan perdata pada peradilan umum dengan gugatan <i>onrechmatige overheidaads</i> (perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Penguasa) kepada Kantor lelang yang bersangkutan.</p>
11.	Putusan MA No. 358 K/TUN/2007	menyatakan gugatan tidak dapat diterima	Bahwa obyek sengketa yaitu pengumuman lelang yang merupakan satu rangkaian kegiatan

No.	Nomor Perkara	Putusan	Pertimbangan Hakim
			<p>dengan Risalah Lelang bukanlah Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat dijadikan obyek sengketa Tata Usaha Negara. Dalam hal Penggugat merasa dirugikan karena adanya pelelangan maka dapat mengajukan gugatan perdata pada peradilan umum (PN). Bahwa dengan demikian surat keputusan tersebut bukan Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat dijadikan obyek sengketa Tata Usaha Negara, maka gugatan atasnya haruslah dinyatakan tidak dapat diterima.</p>
12.	Putusan MA No. 364 K/TUN/ 2002	<p>PTUN: menyatakan batal Risalah Lelang</p> <p>PTTUN: Membatalkan putusan PTUN dan menyatakan gugatan penggugat tidak dapat diterima</p> <p>MA: menolak permohonan kasasi</p>	<p>Majelis hakim sependapat dengan Tergugat/Pembanding dalam eksepsinya karena penerbitan Risalah Lelang adalah merupakan suatu perbuatan materiel karena hanya merupakan pencatatan tentang apa yang terjadi seperti halnya suatu berita acara, dengan demikian tidak memenuhi kualifikasi sebagai suatu Keputusan Tata Usaha Negara dimaksud dalam Pasal 1 butir 3 Undang-Undang No. 5 Tahun</p>

No.	Nomor Perkara	Putusan	Pertimbangan Hakim
			1986, sehingga eksepsi Tergugat/ Pembanding harus diterima.
13.	Putusan MA No. 393 K/TUN/2004	PTUN: menyatakan batal Risalah Lelang PTTUN: Membatalkan putusan PTUN dan menyatakan gugatan penggugat tidak dapat diterima MA: menolak permohonan kasasi	Bahwa Risalah Lelang bukan merupakan Keputusan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara, karena di dalamnya tidak ada unsur <i>Beschikking</i> atau pernyataan kehendak dari Pejabat Lelang dan apa yang telah dilakukannya dapat dipersamakan dengan Keputusan Badan Peradilan. Oleh karena itu Risalah Lelang No. 144/2003 termasuk dalam pengertian Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 (vide Yurisprudensi Mahkamah Agung RI. No. 47.K/TUN/1997 tanggal 31 Oktober 1997). Bahwa dengan demikian obyek sengketa dalam gugatan a quo bukan merupakan putusan administrasi yang bersifat umum melainkan putusan administrasi yang bersifat justisial, maka dengan demikian Penggugat telah salah mengajukan gugatannya ke Pengadilan Tata Usaha Negara, karena kompetensi absolut gugatannya ada di Pengadilan

No.	Nomor Perkara	Putusan	Pertimbangan Hakim
			Negeri dan sudah sepatutnya gugatan Penggugat tidak diterima (<i>niet ontvankelijk verklaard</i>)
14.	Putusan MA No. 495 K/TUN/2003	PTUN: menyatakan gugatan penggugat tidak dapat diterima PTTUN: Membatalkan putusan PTUN dan membatalkan Risalah Lelang MA: membatalkan putusan PTTUN	Bahwa obyek sengketa (Risalah Lelang) bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 butir 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2004, oleh karena itu Pengadilan Tata Usaha Negara tidak berwenang untuk memeriksa dan memutus perkara tersebut, dan gugatan Penggugat harus dinyatakan tidak dapat diterima.
15.	Putusan MA No. 531 K/TUN/2002	PTUN: menyatakan gugatan penggugat tidak dapat diterima PTTUN: menguatkan putusan PTUN MA: menolak permohonan kasasi	Penjualan dimuka umum secara lelang merupakan "Lelang Eksekusi" atas permintaan kepala kantor pelayanan pengurusan piutang Negara (KP3N) Medan. Lelang Eksekusi merupakan suatu rangkaian proses pengurusan piutang negara sebagai tindak lanjut dari surat paksa yang berirah-irah "Demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang

No.	Nomor Perkara	Putusan	Pertimbangan Hakim
			Maha Esa” yang oleh Undang–Undang dimaksud mempunyai kekuatan yang sama seperti keputusan Pengadilan (Hakim) dalam perkara Risalah Lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang merupakan sesuatu “Berita Acara Lelang” yang berisikan segala sesuatu tentang pelaksanaan lelang eksekusi berdasarkan permintaan PUPN/KP3N Medan yang mempunyai kewenangan <i>parate exsecutie</i> sehingga Risalah Lelang tersebut bukanlah merupakan keputusan Pejabat Tata Usaha Negara.

Berdasarkan beberapa putusan di atas terjadi dualisme Mahkamah Agung dalam memutus apakah Risalah Lelang merupakan Keputusan Tata Usaha Negara atau tidak. Oleh karena itu, masih perlu dikaji lebih lanjut mengenai kompetensi absolut dari pengadilan dalam memeriksa gugatan mengenai Risalah Lelang.

2.4.2 Putusan dalam Lingkungan Peradilan Umum (Perdata)

No.	Nomor Perkara	Putusan	Pertimbangan Hakim
1.	Putusan MA Nomor 147 PK/Pdt/2006	PN: membatalkan risalah lelang PT: menguatkan	Dalam gugatan penggugat, Kantor Lelang Negara dan pembeli lelang tidak diikutkan sebagai tergugat.

No.	Nomor Perkara	Putusan	Pertimbangan Hakim
		<p>putusan PN MA (kasasi): menolak permohonan kasasi MA (PK): membatalkan putusan PN, PT dan MA (kasasi) Menyatakan gugatan penggugat tidak dapat diterima</p>	<p>Dengan demikian gugatan yang diajukan oleh Termohon Peninjauan Kembali/Penggugat kurang pihak, maka gugatan Termohon Peninjauan Kembali/Penggugat harus dinyatakan tidak dapat diterima.</p> <p>Bahwa gugatan pembatalan lelang tentu menyangkut Risalah Lelang, maka Kantor Lelang Negara harus diikutkan sebagai pihak lembaga yang mengeluarkan Risalah Lelang yang berisi pelaksanaan lelang dan pemenang lelang.</p> <p>Bahwa lelang yang telah dilaksanakan, maka tentu ada pembeli lelang, yang ternyata Termohon Peninjauan Kembali/Penggugat tidak digugat dalam perkara ini.</p>
2.	Putusan MA No. 180 K/Pdt/ 2006	<p>PN: menyatakan gugatan pengugat tidak dapat diterima PT: menguatkan putusan PN MA: menolak permohonan kasasi</p>	<p>Obyek sengketa adalah penetapan sita eksekusi oleh PN Solok, Risalah Lelang merupakan hasil akhir mengenai penjualan barang yang disita tersebut. Maka PN Padang tidak berkompentensi memeriksa perkara ini, seharusnya di PN Solok.</p>

No.	Nomor Perkara	Putusan	Pertimbangan Hakim
3.	Putusan MA No. 264 PK/ Pdt/ 2006	PN: membatalkan Risalah Lelang PT: membatalkan putusan PN MA (kasasi): menolak permohonan kasasi MA (PK): Menolak permohonan PK	Penggugat meminta pada majelis hakim agar Risalah Lelang dibatalkan karena harga lelang eksekusi yang diadakan dibawah harga pasar. Hal ini ditolak oleh PT karena lelang sudah sesuai prosedur, pembentukan harga sudah sesuai dengan prosedur lelang juga.
4.	Putusan MA No. 359 PK/Pdt/2007	PN: menyatakan Risalah Lelang tidak sah dan batal demi hukum PT: menguatkan putusan PN MA (Kasasi): Membatalkan putusan PT MA (PK): menguatkan kembali putusan PN dan PT	Prosedur pemanggilan dan pemberitahuan sebelum lelang tidak dilakukan sesuai prosedur sehingga lelang menjadi cacat hukum. Oleh karena itu, Risalah Lelang harus dinyatakan tidak sah dan batal demi hukum.
5.	Putusan MA No. 404 K/Pdt/2006	PN: menyatakan Risalah Lelang sah dan berharga PT: menguatkan putusan PN	Oleh karena prosedur lelang (pengumuman dan pemberitahuan) sudah dilakukan sesuai peraturan yang berlaku, maka lelang adalah sah dan berharga. Selain itu,

No.	Nomor Perkara	Putusan	Pertimbangan Hakim
		MA: memperbaiki putusan MA, menyatakan gugatan tidak dapat diterima.	pembeli lelang yang beritikad baik dilindungi. Dalam lelang eksekusi ini, Penggugat (pemilik barang eksekusi) harus menyerahkan barang tersebut kepada Tergugat (Pembeli beritikad baik).
6.	Putusan MA No.1175 K/Pdt/2007	PN: menyatakan penjualan secara lelang tidak sah dan Risalah Lelang cacat hukum dan batal demi hukum PT: membatalkan putusan PN MA: menolak permohonan kasasi	Pembantah & PN: penjualan di bawah harga pasar merugikan penjual lelang (pembantah) sehingga Risalah Lelang dibatalkan karena penjualan tidak sah. Menurut PT, Pembantah beritikad tidak baik dan hanya menunda proses lelang. Proses lelang sudah sesuai prosedur sehingga pembeli lelang harus dilindungi. Sehingga Risalah Lelang tetap sah.
7.	Putusan MA No. 1354 K/Pdt/ 2004	PN: menyatakan gugatan penggugat tidak dapat diterima PT: menguatkan putusan PN MA: menolak permohonan kasasi	Penggugat/Pemohon Kasasi belum jadi pemilik obyek sengketa karena belum terjadi jual beli atas tanah obyek sengketa tersebut, sedangkan pengikatan jual beli yang terjadi dalam perkara tersebut tidak mengalihkan hak kepemilikan atas tanah obyek sengketa kepada Penggugat. Oleh karenanya lelang yang diadakan bukanlah merupakan

No.	Nomor Perkara	Putusan	Pertimbangan Hakim
			lelang atas barang milik penggugat.
8.	Putusan MA No. 1409 K/Pdt/2005	PN: menyatakan lelang cacat hukum dan harus dibatalkan PT: menguatkan putusan PN MA: membatalkan putusan PT dan menolak gugatan penggugat untuk seluruhnya	Pelelangan yang telah dilakukan sesuai prosedur hukum tidak dapat dibatalkan walaupun dalam limit harga lelang rendah. Sehingga lelang tetap sah dan Risalah Lelang tidak dapat dibatalkan.
9.	Putusan MA Nomor : 1497 K/Pdt/2001	PN: menolak gugatan penggugat PT: menguatkan putusan PN MA: membatalkan putusan PN dan PT; menyatakan Risalah Lelang tidak mempunyai kekuatan hukum	Oleh karena tidak adanya keadilan (<i>Rechtvaardig</i>) dan tidak adanya kepatutan (<i>Redelijk</i>) serta tidak sesuai dengan hukum (<i>Rechtmatig</i>) terhadap terjadinya pelelangan yang dilakukan oleh Termohon Kasasi III semula Tergugat III (Kepala Kantor Lelang Negara Jakarta) atas barang yang menjadi jaminan hutang Pemohon Kasasi/ Penggugat, karena Termohon kasasi II semula Tergugat II adalah karyawan dari Termohon Kasasi I semula Tergugat I, sehingga uang yang digunakan untuk membayar harga lelang tersebut berasal dari

No.	Nomor Perkara	Putusan	Pertimbangan Hakim
			<p>Termohon Kasasi I semula Tergugat I, sedangkan menurut hukum adanya larangan kreditur untuk membeli sendiri barang yang digunakan jaminan oleh debiturnya, lagipula Termohon Kasasi II semula Tergugat II adalah pembeli lelang satu-satunya yang hadir ditempat dan pada waktu lelang dilakukan. Bahwa karena terjadinya lelang telah dilakukan tidak secara <i>rechtvaardig</i> dan <i>redelijk</i> serta <i>rechtmatig</i>, maka perbuatan Termohon Kasasi I, II, III semula Tergugat I, II, III dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum, karenanya lelang <i>in casu</i> haruslah dibatalkan.</p>
10.	Putusan MA No. 2839 K/Pdt/2003	<p>PN: menyatakan Risalah Lelang tidak sah dan batal demi hukum PT: menguatkan putusan PN MA: menolak permohonan kasasi</p>	<p>Pembeli Lelang adalah pembeli yang beritikad tidak baik karenanya telah merugikan penggugat sehingga agar dinyatakan Risalah Lelang tidak sah dan batal demi hukum.</p>

Dalam beberapa putusan tersebut di atas sama sekali tidak ada perdebatan mengenai kompetensi absolut dari Pengadilan Negeri dalam memeriksa gugatan tentang Risalah Lelang. Oleh karena itu, dapat dianggap bahwa Pengadilan Negeri memang berwenang memeriksa dan mengadili gugatan tentang Risalah Lelang.

2.5 Risalah Lelang Bukan Merupakan Keputusan Tata Usaha Negara

Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009, Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara, yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau Badan Hukum Perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara.

Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum TUN yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan Hukum Perdata.⁸¹ Jika diuraikan, unsur-unsur KTUN adalah:

1. Surat penetapan tertulis;
2. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN;
3. Bersifat konkret;
4. Bersifat individual;
5. Bersifat final;
6. Mempunyai akibat hukum.

⁸¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 3.

1. Surat penetapan tertulis,

Istilah penetapan tertulis terutama menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN. Keputusan itu memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formalnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan segi pembuktian. Oleh karena itu sebuah memo atau nota dapat memenuhi syarat tertulis tersebut dan akan merupakan suatu Keputusan Badan atau Pejabat TUN menurut undang-undang apabila sudah jelas: badan atau Pejabat TUN mana yang mengeluarkannya; maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu; kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya.⁸²

Dalam hal ini, Risalah Lelang termasuk dalam surat penetapan tertulis yang dibuat oleh Pejabat Lelang, namun jika dikaji lebih lanjut, maka Risalah Lelang lebih tepat masuk dalam lingkup Hukum Perdata bukan Hukum Tata Usaha Negara. Hal ini akan lebih lanjut dibahas di bawah bahwa Risalah Lelang adalah berita acara yang menyatakan kejadian jual beli.

2. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN,

Pada dasarnya yang dimaksud dengan Badan atau Pejabat TUN adalah Badan atau pejabat TUN di pusat dan di daerah yang melakukan kegiatan bersifat eksekutif.⁸³ Namun dalam perkembangan praktek peradilan, KTUN sebagai objek gugatan di Pengadilan TUN bisa berupa produk-produk hukum berupa Surat Keputusan, dimana Pejabat yang menerbitkannya secara formal berada di luar lingkup Tata Usaha Negara, tetapi substansinya merupakan urusan pemerintahan, misalnya: Surat-surat Keputusan Ketua DPRD mengenai penentuan bakal calon

⁸² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Penjelasan Pasal 1 ayat (3).

⁸³ *Ibid.*

Bupati, Walikota, dan sebagainya, ataupun juga Surat-surat Keputusan Ketua Partai Politik, dan sebagainya. Demikian juga, ada gugatan-gugatan yang objek gugatannya berupa surat-surat Keputusan Pejabat TUN yang diterbitkan atas dasar kewenangannya yang berada di luar urusan pemerintahan (eksekutif), misalnya: dibidang ketatanegaraan, atau berkaitan dengan bidang politik.⁸⁴

Pasal 1 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986 merumuskan Badan atau Pejabat (jabatan) TUN secara sangat umum, yaitu *Badan atau Pejabat TUN adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku*. Rumusan di atas sedemikian luasnya, sehingga Indroharto mengatakan bahwa: “Apa saja dan siapa saja yang berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, pada suatu saat melaksanakan suatu urusan pemerintahan, maka menurut undang-undang ini ia dapat dianggap berkedudukan sebagai Badan atau Pejabat TUN”. Berdasarkan pendapat Indroharto tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa yang menjadi pegangan dan ukuran bukannya kedudukan struktural/organisatoris dari organ atau pejabat yang bersangkutan dalam struktur atau susunan pemerintahan, tetapi ditekankan pada fungsinya yang dilaksanakannya pada waktu itu, yaitu fungsi pemerintahan. Apabila pada saat itu yang dilaksanakannya adalah urusan pemerintahan berdasarkan perundang-undangan yang memberikan wewenang kepadanya, maka pada saat itu ia termasuk Pejabat TUN (sekalipun secara struktural/organisatoris ia bukan termasuk dalam jajaran pemerintahan/eksekutif) sehingga dapat digugat di Pengadilan TUN.⁸⁵

⁸⁴ Prof. Dr. Paulus Effendi Lotulung, SH, *Perkembangan Praktek Pengadilan Mengenai Keputusan Tata Usaha Negara Sebagai Objek Gugatan*

⁸⁵ *Ibid.*

Pejabat Lelang memang termasuk Pejabat Tata Usaha Negara, ia diangkat oleh Menteri Keuangan dan melaksanakan fungsi publik, yaitu melayani masyarakat dalam proses pelelangan.

3. Bersifat Konkrit,

Bersifat konkrit artinya objek yang diputuskan dalam KTUN itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan, umpamanya keputusan mengenai rumah si A, izin usaha bagi si B, pemberhentian si A sebagai pegawai negeri.⁸⁶

Dalam hal ini, Risalah Lelang bersifat konkrit karena jelas mengenai berita acara tentang lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang.

4. Bersifat individual,

Bersifat individual artinya KTUN itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu disebutkan. Misalkan, keputusan pembuatan atau pelebaran jalan dengan lampiran yang menyebutkan nama-nama orang yang terkena keputusan tersebut.⁸⁷

Dalam hal ini, Risalah Lelang hanya ditujukan secara khusus untuk penjual lelang dan pembeli lelang, maka Risalah Lelang bersifat Individual.

5. Bersifat Final,

Bersifat final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada

⁸⁶ Penjelasan Pasal 1 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

⁸⁷ *Ibid.*

pihak yang bersangkutan.⁸⁸ Dalam hal ini, Risalah Lelang sudah bersifat final karena bisa langsung digunakan misalnya untuk sebagai bukti kepemilikan barang oleh pembeli barang.

6. Mempunyai akibat hukum,

Artinya KTUN tersebut mengakibatkan timbulnya hak atau kewajiban pada orang lain. Risalah Lelang pun mempunyai akibat hukum, dengan adanya Risalah Lelang, kepemilikan atas suatu barang yang dilelang menjadi beralih kepada pembeli lelang.

Dari keenam hal tersebut di atas, terlihat bahwa Risalah Lelang memenuhi syarat sebagai KTUN, namun sebelumnya perlu juga dipahami bahwa ada beberapa pengecualian yang dipandang bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara, yaitu:⁸⁹

- a. Keputusan Pemerintahan yang merupakan perbuatan Hukum Perdata;
- b. Keputusan Pemerintahan yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan Pemerintahan yang masih memerlukan persetujuan;
- d. Keputusan Pemerintahan yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan KUHP atau KUHAP atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan Pemerintahan yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Keputusan Pemerintahan mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
- g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pasal 2.

- h. Keputusan pemerintah yang diterbitkan dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku:
- i. dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan pengecualian huruf a di atas, Risalah lelang merupakan “Keputusan Pemerintahan yang merupakan perbuatan Hukum Perdata”, maka Risalah Lelang bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara. Hal ini akan dibahas bahwa Risalah Lelang hanya perbuatan Hukum Perdata semata.

Dalam beberapa putusan Mahkamah Agung yang menyatakan Risalah Lelang merupakan Keputusan Tata Usaha Negara, terlihat bahwa hakim menyatakan Pejabat Lelang sebagai Pejabat Tata Usaha Negara yang melaksanakan sebagian urusan pemerintahan di bidang keuangan negara, karena itu pelaksanaan pelelangan yang dilakukan adalah merupakan keputusan pejabat tata usaha negara yang konkrit, karenanya dalam peralihan hak tersebut, Pejabat Lelang sebagai pejabat tata usaha negara. Menurut Purnama Sianturi, pertimbangan hakim tersebut kurang tepat, karena walaupun Pejabat Lelang sebagai pejabat tata usaha negara, namun melakukan perbuatan hukum yang bersifat perdata dalam kuasa Hukum Perdata dan melakukan perbuatan yang berhubungan dengan kepemilikan.⁹⁰

Dalam Risalah Lelang tersebut secara konkrit terjadinya peralihan hak atas barang agunan penggugat kepada pihak lain berdasarkan Hukum Publik. Risalah Lelang tidak mencatatkan peralihan yang bersifat publik, tetapi jual beli yang bersifat perdata. Adapun alasannya, dalam hal pelaksanaan lelang, Pejabat Lelang tidak dapat bertindak menggunakan kekuasaan dan kewenangan publiknya untuk mengatur pemenang lelang, maupun besarnya harga penawaran yang menjadi pemenang dalam lelang. Pemenang lelang harus dikembalikan kepada kuasa Hukum Perdata bahwa dalam penawaran jual beli, pembeli lelang adalah penawar

⁹⁰ Purnama Tiori Sinturi, *op. cit.*, hal. 437-438.

tertinggi diantara para penawar yang ada. Demikian juga besarnya penawaran tertinggi diserahkan kepada keinginan pembeli dalam pengajuan penawaran di atas atau sama dengan nilai limit. Hal demikian menunjukkan keterlibatan negara dengan Pejabat Lelang negara dalam lelang dalam kuasa Hukum Perdata.

Dari Putusan Mahkamah Agung yang membatalkan Risalah Lelang, terlihat bahwa hakim mengelompokkan gugatan tersebut sebagai gugatan pembatalan suatu akta administratif (*beschikking*).⁹¹ Tentang perbuatan hukum pemerintah. Dalam beberapa perkara di atas, hakim menyatakan Risalah Lelang sebagai akta administratif (*beschikking*), produk Pejabat Tata Usaha Negara, karena dilaksanakan sebagai tindak lanjut dari perbuatan hukum pejabat tata usaha negara, mengingat bahwa pengurusan barang jaminan bank kreditor dapat melalui pengadilan negeri atau melalui PUPN berdasarkan Undang-Undang Nomor 49 Tahun 1960 tentang PUPN. PUPN dalam operasionalnya dilakukan oleh KP2LN, yang merupakan salah satu instansi pemerintah yang menerbitkan keputusan-keputusan. Oleh karena keputusan tersebut diambil oleh Pejabat Tata Usaha Negara, maka hakim mengkategorikan keputusan tersebut sebagai Keputusan Tata Usaha Negara. Hakim membatalkan Risalah Lelang dengan menyatakan pengambilan keputusan tidak cermat, tidak teliti, dan tidak memperhatikan syarat-syarat dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

⁹¹ Alasan yang dapat digunakan untuk gugatan pembatalan suatu akta administratif (*beschikking*) adalah *beschikking* yang bersangkutan bersifat illegal atau tidak berdasar hukum. Masalah ilegalitas dibedakan atas ilegalitas ekstern dan ilegalitas intern. Kriteria ilegalitas ekstern meliputi penilaian barang syarat formal sahnya suatu *beschikking*, alasan pembatalan meliputi suatu *beschikking* yang dikeluarkan pejabat tanpa kewenangan (kompetensi), baik dari segi materil atau segi wilayah, atau segi waktu berlakunya dan kekeliruan bentuk/ kekeliruan prosedur, artinya *beschikking* dikeluarkan secara bertentangan dengan formalitas yang ditentukan sebelumnya dalam peraturan yang menjadi dasarnya kriteria ilegalitas intern, alasan pembatalan didasarkan pada kriteria, *pertama*, bertentangan dengan undang-undang atau peraturan hukum lainnya, *kedua*, adanya penyalahgunaan kekuasaan (*detournement de pouvoir*). Bertentangan dengan undang-undang atau peraturan hukum lainnya berkaitan dengan masalah motif hukum, seperti melampaui wewenang yang diberikan oleh undang-undang atau peraturan hukum lainnya berkaitan dengan masalah motif hukum, seperti melampaui wewenang yang diberikan oleh undang-undang atau peraturan hukum (*exces de pouvoir*), kesalahan dalam menentukan peraturan menjadi dasar hukumnya (*defaut de base legale*), kekeliruan hukum (*erreur de droit*) dan motif factual tentang apakah fakta yang dikemukakan dalam *beschikking* adalah benar-benar terjadi dan apakah kualifikasi yang diberikan terhadap suatu fakta oleh pejabat yang mengeluarkan *beschikking* sudah benar sebagaimana dimaksud oleh peraturan yang menjadi dasar *beschikking* tersebut. Lihat Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 1986), hal. 5-13.

Dalam praktek dijumpai keadaan-keadaan yang meragukan apakah suatu perbuatan penguasa itu bersifat hukum Publik atau termasuk golongan Hukum Perdata, tetapi merupakan suatu *beschikking*, sebagai berikut:

- a. Keputusan dikeluarkan atas dasar suatu title yang bersifat Hukum Publik;
- b. Dalam banyak hal disyaratkan dasarnya terdapat dalam hukum tertulis;
- c. Tidak memuat syarat-syarat yang sudah distandardisasi, (misal, untuk memperoleh aliran air ledeng atau listrik untuk sejumlah tertentu, harus dibayar uang sejumlah tertentu yang sudah ditentukan sebelumnya), karena syarat-syarat demikian bersifat perdata;
- d. Kadang-kadang suatu perbuatan hukum keperdataan mengandung suatu *beschikking* atau suatu penolakan untuk mengeluarkan suatu *beschikking*;
- e. Keputusan-keputusan dengan maksud mengadakan suatu persetujuan hamper seluruhnya dianggap sebagai bersifat keperdataan;
- f. Tetapi manakala persetujuan/ perjanjian itu dibuat di dalam kerangka pelaksanaan tugas umum (publik) dan mengenai kekayaan negara (*public domain*), maka keputusan untuk membuat perjanjian atau tidak membuat perjanjian selalu dianggap sebagai *beschikking*.⁹²

Risalah Lelang bukanlah suatu keputusan TUN, dengan alasan:

- a. Risalah Lelang bukan suatu keputusan TUN yang mengandung suatu penetapan (*beslissing*) maupun pernyataan kehendak (*wilsorming*).
- b. Perjanjian dalam lelang ada halnya dibuat memang dalam kerangka pelaksanaan tugas umum (*public domein*) namun Pejabat Lelang sebagai Pejabat Tata Usaha Negara melakukan perbuatan hukum yang bersifat perdata dalam kuasa Hukum Perdata dan melakukan perbuatan yang berhubungan dengan kepemilikan. Adapaun alasannya, dalam hal pelaksanaan lelang, pemerintah tidak dapat bertindak menggunakan

⁹² Indroharto, Ketua Muda MARI, Beberapa Pasal dari Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, dalam buku, Padmo Wahyono, dkk. *Pejabat sebagai Calon Tergugat dalam Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku Kesatu, (Jakarta: CV Sri Rahayu, 1989), hal. 140-141.

kekuasaan dan kewenangan publiknya untuk mengatur pemenang lelang, maupun besarnya harga penawaran yang menjadi pemenang dalam lelang. Pemenang lelang harus dikembalikan kepada kuasa Hukum Perdata bahwa pembeli lelang adalah penawar tertinggi diantara penawar yang ada.

- c. Risalah Lelang adalah akta yang tidak mencatatkan peralihan yang bersifat publik, tetapi peralihan hak yang bersifat perdata. Fungsi Risalah Lelang adalah untuk pendaftaran atau peralihan hak atau untuk mempertahankan hak atau sebagai alat bukti telah terjadinya peralihan hak tidak memenuhi elemen-elemen kumulatif yang ditentukan Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986, tidak mengandung suatu *beslissing*/ penetapan maupun *wilsorming*/ pernyataan kehendak dari pejabat yang berwenang mengeluarkan surat keputusan tersebut dan harus mempunyai sifat norma hukum yang individual konkrit, sehingga ia bukan Keputusan Tata Usaha Negara.
- d. Pejabat Lelang negara adalah pejabat umum yang disertai tugas untuk membuat akta otentik berupa Risalah Lelang.

2.6 Pengadilan yang Berwenang memeriksa dan mengadili gugatan tentang Risalah Lelang

Untuk membahas dan menganalisa pengadilan yang berwenang memeriksa dan mengadili gugatan tentang Risalah Lelang, pertama-tama perlu diketahui bahwa di Indonesia, terdapat 4 (empat) lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung⁹³, yaitu:

1. Peradilan Umum;
2. Peradilan Agama;
3. Peradilan Militer; dan
4. Peradilan Tata Usaha Negara.

⁹³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman*, Pasal 25.

Dari beberapa putusan Mahkamah Agung di atas, diketahui bahwa gugatan tentang Risalah Lelang ada yang diperiksa di Pengadilan Negeri (lingkungan peradilan umum) dan ada pula yang diperiksa di Pengadilan Tata Usaha Negara (lingkungan peradilan tata usaha negara). Oleh karena itu, akan dibahas pengadilan yang berwenang mengadili gugatan tentang Risalah Lelang.

2.6.1 Pengadilan Tata Usaha Negara

Kompetensi absolut berkaitan dengan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa. Adapun yang menjadi obyek sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

PTUN berwenang memeriksa dan mengadili sengketa Tata Usaha Negara yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau Badan Hukum Perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara. Obyek sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara sesuai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.⁹⁴

Berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk

⁹⁴ Berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

memeriksa dan mengadilinya. Jadi boleh saja orang mengajukan gugatan mengenai Risalah Lelang di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Oleh karena Risalah Lelang bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara, sebagaimana telah dipaparkan di atas, maka Pengadilan Tata Usaha Negara tidak berwenang memeriksa dan mengadili gugatan tentang Risalah Lelang. Walaupun begitu, tidak sedikit gugatan mengenai Risalah Lelang yang diperiksa dan diadili di Pengadilan Tata Usaha Negara. Seharusnya gugatan tentang Risalah Lelang tidak lolos prosedur dismissal⁹⁵ sehingga tidak diperiksa lebih lanjut di Pengadilan Tata Usaha Negara. Dalam prakteknya, masih ditemukan gugatan tentang Risalah Lelang masuk dalam Pengadilan Tata Usaha Negara dan tetap diperiksa dan diadili. Setidaknya jika ternyata gugatan tersebut lolos prosedur dismissal, maka pada tahap pemeriksaan gugatan seharusnya hakim memutuskan bahwa gugatan tidak dapat diterima atau *Niet Ontvankelijkverklaard* (NO) karena Pengadilan Tata Usaha Negara tidak mempunyai kompetensi absolut dalam memeriksa dan mengadili gugatan tentang Risalah Lelang ini.

2.6.2 Pengadilan Negeri

Penjualan lelang dikuasai oleh ketentuan-ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengenai jual beli yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III tentang Perikatan. Pasal 1319 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata berbunyi: “semua perjanjian baik yang mempunyai nama khusus maupun yang tidak dikenal dengan suatu nama tertentu, tunduk pada peraturan umum yang termuat dalam bab ini dan bab yang lalu”.

⁹⁵ Dalam hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara dikenal suatu istilah yaitu prosedur dismissal. Menurut Soemaryono dan Anna Erliyana, “Prosedur dismissal atau prosedur penolakan adalah suatu proses penelitian terhadap gugatan yang masuk ke Pengadilan Tata Usaha Negara pada tahap Ke II (setelah prosedur administrasi) yang dilakukan oleh Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara.” Lihat Soemaryono dan Anna Erliyana, *op.cit.*, hal. 43.

Lelang adalah sebagai suatu perjanjian jual beli, maka ketentuan jual beli sebagaimana diatur oleh Kitab Undang-Undang Hukum Perdata juga berlaku dalam lelang. Lelang mengandung unsur-unsur yang tercantum dalam definisi jual beli adanya subjek hukum, yaitu penjual dan pembeli, adanya kesepakatan antara penjual dan pembeli tentang barang dan harga, adanya hak dan kewajiban yang timbul antara pihak penjual dan pembeli. Esensi dari lelang dan jual beli adalah penyerahan barang dan pembayaran harga. Lelang adalah perjanjian jual beli, hubungan hukum yang terdapat di lelang adalah hubungan hukum jual beli antara penjual lelang dengan pembeli lelang dengan perantaraan Pejabat Lelang.

Lelang sebagai perbuatan Hukum Perdata yaitu jual beli sehingga berlaku juga ketentuan Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, mengatur 4 (empat) syarat yang harus dipenuhi untuk sahnya perjanjian. Syarat-syarat tersebut adalah:

- a. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
- b. Kecakapan untuk membuat suatu perjanjian;
- c. Suatu hal tertentu;
- d. Suatu sebab yang halal.

Lelang sudah dilahirkan sebagai suatu perjanjian yang sah, mengikat atau mempunyai kekuatan hukum pada detik tercapainya sepakat antara penjual dan pembeli lelang mengenai unsur-unsur yang pokok (*essensialia*) yaitu barang dan harga lelang, yang terjadi pada saat Pejabat Lelang untuk kepentingan penjual menunjuk penawar yang tertinggi dan mencapai harga limit sebagai pembeli lelang. Sifat konsensualisme jual beli ditegaskan dalam Pasal 1458 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang berbunyi “jual beli dianggap telah terjadi antara kedua belah pihak sewaktu mereka telah mencapai sepakat tentang barang dan harga, meskipun barang itu belum diserahkan maupun harganya belum dibayar”.

Seperti diuraikan di atas bahwa Risalah Lelang merupakan berita acara yang dibuat oleh Pejabat Lelang yang menggambarkan peristiwa jual beli secara lelang sehingga isinya adalah perbuatan perdata semata. Oleh

karena itu, yang Pengadilan Negeri yang berwenang memeriksa dan mengadili gugatan mengenai Risalah Lelang ini.

Hal ini pun sudah diputus oleh Mahkamah Agung dalam putusannya yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap seperti dalam Putusan No. 47K/TUN/1997, Putusan No. 107K/TUN/2001, Putusan No. 364K/TUN/2002 dan Putusan No. 393K/TUN/2004. Pada intinya dalam putusan-putusan tersebut dinyatakan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara tidak berwenang memeriksa gugatan tentang Risalah Lelang. Oleh karena itu, seharusnya putusan-putusan tersebut dapat dijadikan acuan oleh hakim Pengadilan Tata Usaha Negara bahwa mereka tidak berwenang memeriksa gugatan mengenai Risalah Lelang.

