

B A B I

P E N D A H U L U A N

A. LATAR BELAKANG PERMASALAHAN

Dalam perkembangan sejarah, lelang sebagai salah satu cara metode penjualan telah dikenal dan dipergunakan sejak dahulu. Suatu literatur dari Yunani yang berumur 450 tahun Sebelum Masehi menyatakan pada saat itu metode penjualan melalui lelang telah digunakan oleh bangsa Yunani untuk menjual hasil-hasil karya seni, tembakau dan kuda. Namun dalam perkembangan pelaksanaan lelang tidak lagi terbatas pada jenis barang yang disebut di atas. Karena penjualan harta jarahan perang, termasuk para budak di jaman Romawi, juga dilakukan secara lelang¹.

Sementara itu lelang di Indonesia mulai dikenal sejak tahun 1908 dengan dikeluarkannya *Vendu Reglement* (Peraturan Lelang *Staatsblad* 1908 Nomor 189 sebagaimana telah diubah dengan *Staatsblaad* Tahun 1940 Nomor 56) dan *Vendu Instructie* (Instruksi Lelang *Staatsblad* 1908 Nomor 190 sebagaimana telah diubah dengan *Staatsblaad* 1930 Nomor 85). Sesuai dengan perkembangan, demi untuk mengefektifkan serta mengaktualkan pelaksanaan lelang yang telah diatur dalam Peraturan Lelang, maka diterbitkan berbagai Keputusan Menteri Keuangan maupun keputusan Dirjen Piutang dan Lelang Negara.

Bertitik tolak dari Pasal 1 Peraturan Lelang, pengertian lelang adalah penjualan barang di muka umum atau penjualan barang yang terbuka untuk umum². Pengertian tersebut diperjelas kemudian oleh Pasal 1 angka 1 keputusan Menteri Keuangan No. 304/KMK 01/2002, sebagaimana diubah dengan Keputusan Menteri Keuangan No. 450/KMK 01/2002, yang berbunyi:

¹ F.X. Sutardjo, "Prospek dan Tantangan Lelang di Era Globalisasi", (Makalah disampaikan pada perkuliahan Peraturan Lelang, Universitas Indonesia, Depok, 4 September 2006 sampai dengan 30 Desember 2006), hal. 1.

² M. Yahya Harahap, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*, cet. 3., ed. 2, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hal.115.

Lelang adalah penjualan barang yang terbuka untuk umum baik secara langsung maupun melalui media elektronik dengan cara penawaran harga secara lisan dan/atau tertulis yang didahului dengan usaha mengumpulkan peminat³.

Demikian pengertian umum lelang, yakni penjualan barang yang terbuka untuk umum dan biasa disebut Penjualan Umum⁴.

Pasal 1 angka 2 dan 3 Keputusan Menteri Keuangan No. 450/KMK 01/2002 mengklasifikasi lelang menjadi 2 (dua), yaitu Lelang Eksekusi dan Lelang Non Eksekusi. Lelang eksekusi adalah penjualan umum untuk melaksanakan atau mengeksekusi putusan atau penetapan pengadilan atau dokumen yang dipersamakan dengan putusan pengadilan, seperti Hipotek, Hak Tanggungan atau Jaminan Fiducia⁵. Sedangkan Lelang Non Eksekusi adalah penjualan umum di luar pelaksanaan putusan atau penetapan pengadilan yang terdiri dari lelang barang milik/dikuasi negara dan lelang sukarela atas barang milik swasta⁶.

Sehubungan dengan klasifikasi di atas, yang akan dibahas lebih lanjut dalam penulisan tesis ini adalah mengenai bentuk Lelang Eksekusi. Dimana berdasarkan Pasal 200 ayat (1) HIR atau Pasal 215 RBG, dalam pelaksanaan lelang, Ketua Pengadilan Negeri wajib meminta bantuan kantor lelang untuk melaksanakan lelang eksekusi. Selanjutnya, Pasal 1 (a) Peraturan Lelang menegaskan bahwa penjualan umum atau lelang hanya boleh dilakukan oleh Pejabat Lelang atau Juru Lelang. Adapun dalam setiap pelaksanaan lelang Pejabat Lelang harus membuat Risalah Lelang memuat semua peristiwa yang terjadi dalam prosesi penjualan lelang sebagai bukti otentikasi pelaksanaan lelang sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 35 Peraturan Lelang yang kemudian ditegaskan dalam Keputusan Menteri Keuangan No. 304/KMK

³ Departemen Keuangan, Keputusan Menteri Keuangan Nomor 450/KMK 01/2002 Tentang Perubahan Atas Kep. Menkeu No. 304/KMK 01/2002 Tentang *Petunjuk Pelaksanaan Lelang*, Tanggal 13 Juni 2002, Ps. 1 Angka 1.

⁴ Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan*, April 1994, hal. 145.

⁵ M. Yahya Harahap, *op. cit.*, hal. 116.

⁶ *Ibid*, hal. 117.

01/2002 jo. No. 450/KMK 01/2002 yang berbunyi “Setiap pelaksanaan lelang dibuat Risalah Lelang oleh Pejabat Lelang⁷”.

Risalah Lelang menurut ketentuan Pasal 1 angka 16 Keputusan Menteri Keuangan No. 304/KMK 01/2002 jo. No. 450/KMK 01/2002 adalah berita acara pelaksanaan lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang yang mempunyai kekuatan pembuktian (*bewijskracht*) yang sempurna (*volledig, complete*) bagi para pihak. Berita acara lelang atau Risalah Lelang menjadi landasan otentik penjualan lelang, artinya tanpa Risalah Lelang, maka penjualan lelang dianggap tidak sah. Penjualan lelang yang tidak tercatat dalam Risalah Lelang tidak memberikan kepastian hukum dan bertentangan dengan fungsi pelayanan penegakan hukum.

Risalah Lelang dapat dikategorikan sebagai Akta Otentik karena Risalah Lelang mengandung unsur Akta Otentik berdasarkan Pasal 1868 dan 1870 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yaitu bentuknya ditentukan oleh Undang-Undang (Pasal 37, 38, 39 *Vendu Reglement*), dibuat oleh atau dihadapan Pejabat Umum yang berwenang (Pasal 1 a jo. Pasal 35 *Vendu Reglement*), dibuat di wilayah kerja Pejabat Umum yang bersangkutan yaitu yang ditentukan oleh Menteri Keuangan berdasarkan Pasal 3 *Vendu Reglement*, dan memiliki kekuatan pembuktian yang material dan merupakan pembuktian yang sah serta sempurna bagi para pihak (Penjual dan Pembeli) kecuali dapat dibuktikan sebaliknya.

Atas lelang yang telah dilaksanakan, tidak dapat dibatalkan oleh Kantor Lelang, hal ini ditegaskan dalam Keputusan Menteri Keuangan No. 304/KMK 01/2002 jo. No. 450/KMK 01/2002 yang berbunyi “Pelelangan yang telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku tidak dapat dibatalkan⁸”. Namun demikian, bagaimana jika pelaksanaan lelang dilakukan bertentangan dengan ketentuan yang berlaku? Siapakah yang berwenang membatalkannya?

Kantor lelang sebagai pelaksana lelang tidak dapat membatalkan produknya sendiri meskipun pelaksanaannya tidak sesuai dengan ketentuan

⁷ Departemen Keuangan, *op. cit.*, Ps. 43 ayat (1).

⁸ *Ibid*, Pasal 10.

yang berlaku, yang paling tepat dan paling berwenang menilai dan membatalkan pelaksanaan lelang yang bertentangan dengan ketentuan yang berlaku adalah pengadilan sesuai dengan fungsi institusional sebagai kekuasaan yudikatif yang dilimpahkan konstitusi kepadanya⁹, dengan diajukan gugatan oleh pihak yang berkepentingan yang berpendapat bahwa pelaksanaan lelang yang dilakukan tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Pertanyaan kemudian muncul mengenai badan peradilan manakah yang berwenang untuk menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan gugatan pembatalan Risalah Lelang?

Karena itu, untuk mengkaji lebih lanjut mengenai kekuasaan kehakiman di Indonesia, pertama-tama harus didekati dari landasan konstitusional. Pendekatan konstitusional tersebut antara lain bertumpu pada ketentuan Pasal 24 dan Pasal 25 Undang-Undang Dasar 1945.

Dimana dari muatan kedua pasal Undang-Undang Dasar 1945 dimaksud, dapat disimak 2 (dua) hal penting. *Pertama*, mengenai pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan yang 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. *Kedua*, mengenai susunan dan kekuasaan badan-badan peradilan, syarat menjadi dan diberhentikan sebagai hakim, semuanya diatur dan ditetapkan dengan undang-undang. Pengaturan melalui perangkat hukum demikian menunjukkan peranan undang-undang sebagai instrumen negara hukum.

Badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara memiliki kekuasaan yurisdiksi menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan suatu perkara yang diajukan kepadanya. Kekuasaan demikian lazim dikenal dengan sebutan kewenangan

⁹ M. Yahya Harahap, *op. cit.*, hal. 138 dan 139.

mengadili atau kompetensi. Badan Peradilan dalam 4 (empat) lingkungan peradilan memiliki kompetensi tersendiri yang telah dibagi dan diatur dalam undang-undang.

Pembagian kompetensi (*distributie van rechtsmacht*) antara 4 (empat) lingkungan peradilan berpegang teguh pada prinsip yang sudah digariskan oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 14 ayat (1) yang antara lain menyebutkan bahwa susunan, kekuasaan dan hukum acara Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya diatur dengan undang-undang tersendiri.

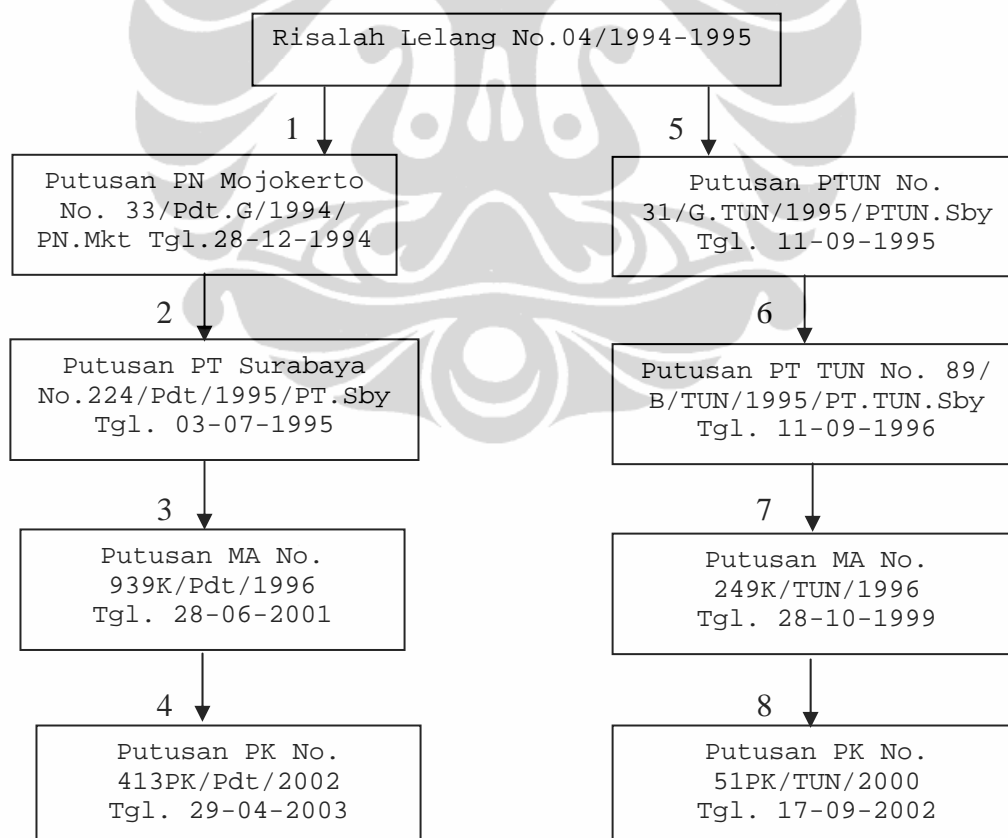
Prinsip pembagian kompetensi tersebut dijabarkan secara jelas dalam undang-undang yang mengatur 4 (empat) lingkungan peradilan dengan menggunakan kriteria pembatasan berdasarkan jenis perkara dan golongan rakyat. Dimana peradilan umum memeriksa dan memutuskan perkara pidana dan perdata bagi rakyat pada umumnya, peradilan agama memutuskan perkara perdata tertentu bagi rakyat yang beragama Islam, peradilan militer memutuskan perkara yang terdakwanya adalah Prajurit dan peradilan tata usaha negara memutuskan perkara terhadap sengketa Tata Usaha Negara.

Pembagian kompetensi antara Badan Peradilan dalam lingkungan Peradilan Umum dan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan jenis perkara atau jenis sengketa, dalam penerapannya mengalami kendala. Tidak semua perkara atau sengketa dapat diidentifikasi sebagai murni sengketa Tata Usaha Negara atau sengketa perdata.

Misalnya, perkara gugatan pembatalan Risalah Lelang dimaksud. Sejumlah sengketa salah satu diantaranya sengketa dengan objek Hasil Lelang No. 04/1994-1995 yang dilakukan oleh Kepala Kantor pejabat lelang Kelas II Kediri, tanggal 21 Juli 1994, atas tanah Hak Milik No. 178/Desa Gedongan yang merupakan agunan hutang/kredit Willem Irianto alias Tjan Swie Tjhiang pada Bank Internasional Indonesia yang diajukan gugatan perdatanya oleh Willem Irianto melalui Badan Peradilan Umum (Putusan Pengadilan Negeri Mojokerto No. 33/Pdt.G/1994/PN.Mkt tanggal 28 Desember 1994 jo. Putusan Pengadilan Tinggi Surabaya No. 224/Pdt/1995/PT.Sby tanggal 3 Juli 1995 jo.

Putusan Mahkamah Agung No. 939K/Pdt/1996 tanggal 28 Juni 2001 jo. Putusan Peninjauan Kembali No. 413 PK/Pdt/2002 tanggal 29 April 2003).

Sedangkan Willem Irianto juga mengajukan gugatan terhadap Kepala Kantor Lelang Kelas II Kediri di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya dengan objek Risalah Lelang No. 04/1994-1995, tanggal 21 Juli 1994 (Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya No. 31/G.TUN/1995/PTUN.Sby tanggal 11 September 1995 jo. Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya No. 89/B/TUN/1995/PT.TUN.Sby tanggal 11 September 1996 jo. Putusan Mahkamah Agung No. 249K/TUN/1996 tanggal 28 Oktober 1999 jo. Putusan Peninjauan Kembali No. 51PK/TUN/2000 tanggal 17 September 2002), dimana kedua putusan yang telah mempunyai keputusan tetap (*in kraacht*) tersebut saling bertentangan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam skema berikut ini :



Skema gugatan perkara perdata

Skema gugatan sengketa TUN

Keterangan :

1. Willem Irianto mengajukan gugatan perkara perdata melawan Bank Internasional Indonesia terhadap Risalah Lelang No. 04/1994-1995 ke Pengadilan Negeri Mojokerto untuk kemudian diputus dengan Putusan No. 33/ Pdt.G/1994/PN.Mkt tanggal 28 Desember 1994 antara lain memenangkan Bank Internasional Indonesia dan menolak seluruhnya gugatan penggugat Willem Irianto;
2. Willem Irianto mengajukan banding; Pengadilan Tinggi Surabaya dengan Putusan No. 224/Pdt/1995/PT.Sby tanggal 3 Juli 1995 menguatkan putusan Pengadilan Negeri Mojokerto;
3. Willem Irianto mengajukan kasasi; Mahkamah Agung dengan Putusan Kasasi No. 939K/Pdt/1996 tertanggal 28 Juni 2001 membatalkan putusan Pengadilan Tinggi Surabaya, mengabulkan gugatan penggugat seluruhnya dengan membatalkan hasil lelang yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pejabat Lelang Kelas II Kediri;
4. Bank Internasional Indonesia mengajukan permohonan Peninjauan Kembali; Mahkamah Agung dengan Putusan Peninjauan Kembali No. 413PK/Pdt/ 2002 tanggal 29 April 2003 menolak permohonan Peninjauan Kembali Bank Internasional Indonesia;
5. Willem Irianto mengajukan gugatan sengketa Tata Usaha Negara melawan Kepala Kantor Pejabat Lelang Kelas II Kediri terhadap Risalah Lelang No.04/1994-1995 ke Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya untuk kemudian diputus dengan putusan No. 31/G.TUN/1995/ PTUN.Sby tanggal 11 September 1995 antara lain mengabulkan gugatan penggugat dan menyatakan batal Risalah Lelang No. 04/1994-1995;
6. Kepala Kantor Pejabat Lelang Kelas II Kediri mengajukan banding; Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya dengan putusan No. 89/B/ TUN/1995/PT.TUN.Sby tanggal 11 September 1996 membatalkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan menyatakan gugatan penggugat tidak dapat diterima;
7. Willem Irianto mengajukan kasasi; Mahkamah Agung dengan Putusan Kasasi No. 249K/TUN/1996 tanggal 28 Oktober 1999 menguatkan putusan banding;
8. Willem Irianto mengajukan permohonan Peninjauan Kembali; Mahkamah Agung dengan Putusan Peninjauan Kembali No. 51PK/TUN/2000 tanggal 17 September 2002 menguatkan putusan kasasi.

Dengan dinyatakan tidak dapat diterimanya gugatan Tata Usaha Negara Willem Irianto atas risalah lelang No. 04/1994-1995 tanggal 21 Juli 1994, maka Risalah Lelang tersebut dapat dikatakan tetap sah. Namun demikian gugatan perdata Willem Irianto atas risalah lelang No. 04/1994-1995 tanggal 21 Juli 1994 tersebut dimenangkan dengan amar putusan antara lain membatalkan hasil lelang yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pejabat Lelang Kelas II Kediri.

Dualisme pengajuan perkara gugatan pembatalan Risalah Lelang tersebut menarik untuk dikaji lebih lanjut. Objek sengketa dalam kedua perkara tersebut sama, yaitu Risalah Lelang. Fundamentum petendi (posita) gugatan dalam kedua perkara tersebut mengungkapkan adanya aspek perdata dan aspek tata usaha negara dengan petitum gugatan sama-sama menuntut pembatalan Risalah Lelang.

Dua kasus di atas memunculkan titik singgung kewenangan mengadili antara Badan Peradilan Umum dan Badan Peradilan Tata Usaha Negara. Hal tersebut tidak terlepas dari sisi ganda Risalah Lelang. Di satu sisi sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), sedangkan di sisi lain sebagai Tanda Bukti Hak Keperdataan pemenang lelang. Titik singgung kewenangan tersebut menarik untuk dikaji lebih lanjut.

B. POKOK PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, maka dirumuskan permasalahannya sebagai berikut :

1. Bagaimana kompetensi Badan Peradilan Umum dan Badan Peradilan Tata Usaha Negara dalam pembatalan Risalah Lelang?
2. Bagaimana kepastian hukum Risalah Lelang bilamana terdapat putusan badan Peradilan Umum dan Badan Peradilan Tata Usaha Negara yang saling bertentangan?

C. METODE PENELITIAN

Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian hukum normatif yuridis. Dikatakan “penelitian hukum normatif” atau juga disebut penelitian hukum kepustakaan, karena penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka, yang mencakup penelitian terhadap azas-azas hukum, penelitian terhadap sistematik hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum serta sejarah hukum¹⁰. Tipe penelitian yang dipergunakan adalah rancangan penelitian yang dipilih yaitu *Case Study Design*¹¹ dengan maksud untuk memperoleh informasi secara menyeluruh dan terintegrasi yang terkait dengan kasus dalam putusan pengadilan yang diteliti.

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah melalui studi dokumen dan wawancara. Studi dokumen dilakukan terhadap sumber data sekunder berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier, yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dalam penelitian ini berupa peraturan perundang-undangan, putusan badan peradilan, surat edaran, petunjuk pelaksanaan yang mengatur atau terkait dengan lelang, peraturan pelaksanaan lelang.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini berupa data yang bersumber dari bahan tertulis yang digunakan sebagai penunjang data

¹⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, cet. 8, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2004), hal. 13 dan 14.

¹¹ *Ibid.*, hal. 22.

hukum primer, yang terdiri dari buku-buku ilmiah, journal, makalah, kertas kerja dan artikel ilmiah yang berhubungan dengan penulisan tesis ini.

c. Bahan Hukum Tertier

Bahan hukum tertier yaitu bahan yang menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder seperti halnya buku kamus hukum dan ensiklopedi.

Sedangkan wawancara dilakukan terhadap Kantor Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara (DJPLN), praktisi hukum serta akademisi hukum. Tipe pertanyaan yang digunakan dalam wawancara adalah pertanyaan klarifikasi (*clarifying question*) dengan tujuan untuk mengklarifikasi penerapan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan lelang, peraturan pelaksanaan lelang dan pejabat lelang.

3. Teknik Analisa Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode kualitatif yang menghasilkan data deskriptif analitis. Dikatakan “kualitatif”, karena penelitian ini lebih mementingkan pemahaman data yang ada dari pada “kuantitas” yang memerlukan banyak data¹². Sedangkan dikatakan “deskriptif”, karena dari penelitian ini diharapkan dapat diperoleh gambaran secara menyeluruh dan sistematis mengenai masalah yang diteliti¹³.

¹² Lexy Moleong, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, (Bandung : Remaja Rosda Karya, 2000), hal. 3.

¹³ Rianto Adi, *Metodelogi Penelitian Sosial dan Hukum*, ed.1, (Jakarta : Granit, 2004), hal. 129.

D. SISTEMATIKA PENULISAN

Dalam penulisan ini penulis mempergunakan sistem penulisan sebagai berikut:

Bab I : PENDAHULUAN

Bab ini merupakan bab awal dari tesis ini, terdiri atas empat sub bab, masing-masing meliputi latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II : KOMPETENSI BADAN PERADILAN UMUM DAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM GUGATAN PEMBATALAN RISALAH LELANG STUDY KASUS WILLEM IRIANTO vs BANK INTERNASIONAL INDONESIA DAN WILLEM IRIANTO vs KEPALA KANTOR LELANG KELAS II KEDIRI

Pembahasan dalam bab ini dibagi 3 (tiga) bagian, yaitu :

A. Kompetensi Badan Peradilan Umum Dalam Gugatan Pembatalan Risalah Lelang

Menguraikan kompetensi Badan Peradilan Umum, tertib acara dan dasar pemeriksaan gugatan perdata dan Risalah Lelang sebagai objek gugatan perdata.

B. Kompetensi Badan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Gugatan Pembatalan Risalah Lelang

Menguraikan kompetensi Badan Peradilan Tata Usaha Negara, tertib acara dan dasar pemeriksaan gugatan Tata Usaha Negara dan Risalah Lelang sebagai objek gugatan Tata Usaha Negara.

C. Analisis

Menganalisis pertimbangan hukum dan Putusan Peninjauan Kembali No. 413 PK/Pdt/2002 tanggal 29 April 2003 dan Putusan Peninjauan Kembali No. 51PK/TUN/2000 tanggal 17 September 2002.

Bab III : PENUTUP

Bab ini merupakan bab penutup yang memuat tentang kesimpulan dari pembahasan pada bab sebelumnya berikut saran-saran yang dapat diberikan penulis sehubungan dengan penulisan tesis ini.

