

SUATU TINJAUAN TERHADAP PENTINGNYA PEMBAHARUAN HUKUM JUAL BELI MELALUI LELANG DALAM MENJAMIN KEPASTIAN HUKUM HAK PEMBELI LELANG¹

Theoputra Yan Bawuna²

Refly Singal³

Hendrik Pondaag⁴

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji jual-beli bagaimana kedudukan/kekuatan hukum terhadap perjanjian jual beli melalui lelang dan untuk mengetahui bagaimana perlindungan hukum terhadap pembeli yang beritikad baik dalam perjanjian jual beli melalui lelang. Dengan menggunakan metode penelitian normatif, dapat ditarik kesimpulan yaitu : 1. Secara normatif (standar norma) belum ada pembaharuan hukum jual beli melalui lelang karena Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPPerdata masih belum dirubah. Dengan demikian standar yang di tetapkan dalam Pasal 584 masih diberlakukan. Itulah sebabnya masalah kepastian hak bagi pembeli lelang khususnya berkaitan dengan tuntutan kerugian belum bisa dijamin secara penuh terutama jika terjadi pembatasan lelang. Dalam rangka upaya pembaharuan maka implikasi ganti kerugian harus diatur khususnya dalam hal pembatalan lelang sesuai dengan pasal 584. 2. Pembaharuan proses lelang masih berada pada tataran aturan yang bersifat teknis operasional. Hal ini dilakukan dalam bentuk Peraturan Pemerintah dan Keputusan PUPN. Belum dilakukan pembaharuan norma yang menyangkut tentang kaidah lelang, legalitas barang, harga limit dan tanggung jawab para pihak penyelenggara lelang. Untuk memenuhi rasa keadilan sebaiknya harus dibuat standar norma tentang jual beli lelang dalam upaya menjamin hak pembeli bila ada tuntutan dari pihak ketiga.

Kata Kunci : *pembaharuan hukum jual beli melalui lelang*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Lelang dikenal sebagai suatu perjanjian yang termasuk jual-beli baik dalam *Civil Law* maupun dalam *Common Law*. Herodotus menulis bahwa lelang mulai ada kira-kira tahun 500 SM di

Babylon, sekarang berbagai komoditi seperti tembakau, ikan, bunga, surat berharga, dan yang paling penting, lelang digunakan untuk mentransfer aset dari kepemilikan publik ke tangan pemilikan swasta/perorangan, sebagai fenomena yang mendunia lebih dari dua dekade ini.⁵

Lembaga lelang yang diatur melalui sistem hukum dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Setidaknya terdapat tiga tujuan diaturnya lelang dalam hukum. Pertama, untuk memenuhi kebutuhan penjualan lelang yang diatur dalam banyak peraturan perundang-undangan. Kedua, untuk memenuhi atau melaksanakan putusan peradilan atau lembaga penyelesaian sengketa berdasarkan undang-undang dalam rangka penegakan keadilan (*law enforcement*). Ketiga, untuk memenuhi kebutuhan dunia usaha pada umumnya, produsen atau pemilik barang pribadi dimungkinkan melakukan penjualan lelang.⁶

Dilihat dari tinjauan hukum perdata, lembaga lelang merupakan alat untuk mengadakan perjanjian jual beli dengan cara khusus yang diatur undang-undang. Lembaga lelang pada dasarnya merupakan institusi pasar yang mempunyai nilai lebih daripada penjualan barang pada umumnya, karena dilakukan terbuka untuk umum, banyaknya peminat/peserta lelang karena dalam setiap pelaksanaan lelang harus didahului pengumuman lelang, yang salah satu fungsinya adalah upaya mengumpulkan peminat/peserta lelang, dilaksanakan pada suatu tempat serta dijamin adanya kompetensi dalam mengajukan penawaran di antara peserta lelang sehingga diharapkan akan tercapai harga yang optimal. *Vendu Reglement* yang terdiri dari 49 pasal, ternyata 27 pasal yang masih berlaku efektif, 13 pasal tidak efektif dan 9 pasal dicabut. Peraturan ini juga dibuat pada masa pemerintahan kolonial, tidak sesuai lagi dengan keadaan masyarakat sekarang ini, setelah hampir satu abad sejak diterbitkan.⁷

Ditinjau dari sudut lembaga, pelaksanaan lelang di Indonesia berdasarkan *Vendu Reglement* masih di dominasi oleh Pejabat Lelang Kelas I dari Kantor Lelang yang merupakan instansi pemerintah, namun Pemerintah telah memberikan sebagian kewenangan melaksanakan lelang

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 18071101445

³ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁵ Krishna Vijay, 2002. *Auction Theory*, Florida USA: Academic Press, hlm. 1

⁶ Anonimous, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Lelang*, Departemen Keuangan Republik Indonesia Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara, Jakarta: Biro Hukum-Sekretariat Jenderal, 18 Pebruari 2005, hlm. 4

⁷ *Ibid*, hlm. 19.

kepada Pejabat Lelang Kelas II yang berasal dari swasta untuk jenis lelang tertentu, khususnya sukarela. Kewenangan swasta kembali dalam pelaksanaan lelang melalui pejabat lelang Kelas II yang berasal dari orang-orang tertentu dan pendirian balai lelang. Hal tersebut mempengaruhi lelang belum berkembang menjadi pilihan masyarakat dalam penjualan barang.

Berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 177 Tahun 2000 tanggal 15 Desember 2000, Keputusan Presiden RI Nomor 84 tahun 2001, mengatur DJPLN merupakan unit eselon 1 Departemen Keuangan yang menyelenggarakan lelang dan pengurusan piutang negara. Selanjutnya menurut Keputusan Menteri Keuangan Nomor: 02/KMK.01/2001 tanggal 3 Januari 2001 tentang Perubahan Organisasi dan Tata Kerja BUPLN menjadi DJPLN mempunyai tugas melayani dan menyelenggarakan lelang. Sesuai dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor: 304/KMK.01/2002 tanggal 13 Juni 2002 mengatur bahwa, Kantor Lelang adalah Kantor Pelayanan Piutang dan Lelang Negara (KP2LN) dalam lingkungan Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara (DJPLN) atau Kantor Pejabat Lelang Kelas II. Kantor Lelang menjadi tempat kedudukan Pejabat Lelang.

Keputusan Menteri Keuangan Nomor: 304/KMK.01/2002 tanggal 13 Juni 2002 tentang Pejabat Lelang membedakan pejabat lelang dalam dua tingkat yaitu pejabat lelang kelas I dan pejabat Lelang kelas II. Pejabat lelang kelas I adalah pegawai DJPLN yang diangkat untuk jabatan itu. Pejabat lelang kelas I hanya dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya selama berkedudukan di KP2LN. Pejabat lelang kelas II adalah orang-orang tertentu yang diangkat untuk jabatan itu yang berasal dari: notaris, penilai, pensiunan pegawai negeri sipil di lingkungan DJPLN diutamakan yang pernah menjadi pejabat lelang kelas I yang berkedudukan di wilayah kerja tertentu yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Piutang dan Lelang Negara. Kewenangan notaris sebagai Pejabat Lelang kelas II mengalihkan fungsi Pejabat Lelang kelas I yang merupakan Pejabat lelang Negara kepada Pejabat Lelang swasta. Lihat Pasal 15 Undang-Undang Nomor: 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, mengatur Notaris berwenang pula membuat akta salah lelang. Kewenangan notaris membuat risalah lelang sehubungan dengan notaris sebagai Pejabat Lelang kelas II.

Pasal 1319 membedakan perjanjian atas perjanjian bernama (*nominaat*) dan perjanjian tidak bernama (*innominaat*) atau perjanjian khusus (*benoema*) dan perjanjian umum (*onbenoemd*). Perjanjian khusus merupakan

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 KUHPerdara. Di luar perjanjian khusus tumbuh perjanjian umum yaitu perjanjian-perjanjian yang tidak diatur di dalam KUHPerdara, tetapi terdapat di dalam masyarakat, yang lahir dalam praktek berdasarkan asas kebebasan mengadakan perjanjian atau *partij* otonomi yang berlaku di dalam Hukum Perjanjian, contohnya perjanjian sewa beli.⁸

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan/kekuatan hukum terhadap perjanjian jual beli melalui lelang?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap pembeli yang beritikad baik dalam perjanjian jual beli melalui lelang?

C. Metode Penelitian

Metode yang digunakan Metode Penelitian Kepustakaan (*library research method*).

PEMBAHASAN

A. Kedudukan/Kekuatan Hukum Terhadap Perjanjian Jual Beli Melalui Lelang

Peraturan perundang-undangan pokok tentang lelang dalam (*Vendu Reglement*) sama sekali tidak mengatur ketentuan yang mencerminkan asas kepastian hukum bagi pembeli lelang, demikian juga *Vendu Instructie*. KUHPerdara sebagai ketentuan umum yang mengatur jual beli tidak mencerminkan asas kepastian bagi pembeli lelang, demikian juga klausul risalah lelang sebagai hukum yang mengikat para pihak dalam pelaksanaan lelang tidak mencerminkan asas kepastian bagi pembeli lelang. Hukum yang memberikan perlindungan hukum bagi pembeli lelang, dengan memberikan kepastian hukum diperoleh dari beberapa yurisprudensi, yang menyatakan pembeli melalui lelang adalah pembeli yang beritikad baik dan wajib diberi perlindungan hukum. Dalam perlindungan berupa kepastian hukum pembeli lelang diberikan peraturan pelaksana yang teknis, yaitu Pasal 7 dan 8 Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 40/PMK.07/2006 tanggal 30 Mei 2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang memuat penjual bertanggung jawab atas kebenaran barang dan dokumen persyaratan lelang serta bertanggung jawab atas ganti rugi sehubungan dengan kebenaran barang dan dokumen persyaratan lelang. Mengingat peraturan ini

⁸ Mariam Darus Badruzaman, 1996. *KUHPerdara Buku III Hukum Perikatan Dengan Penjelasan*, Edisi Kedua, Bandung; Alumni, hlm. 91.

bersifat teknis, tidak mengikat setiap orang dibuktikan dengan banyaknya putusan pembatalan lelang.

Tujuan tertinggi lelang adalah mencairkan sejumlah barang menjadi sejumlah uang. Hakekat lelang diadakan untuk mendapatkan sejumlah uang dari barang agunan, objek sengketa. Pihak yang lebih berperan dalam tujuan ini, adalah pembeli. Dengan demikian kedudukan pembeli lelang sangat penting karena pembelilah yang akan melakukan perbuatan tercapainya tujuan lelang. Penggugat/pemilik barang telah memperoleh manfaat dari barang jaminannya, berupa sejumlah uang yang diperoleh dari pencairan kredit, tidakkah adil dan seimbang, jika pembeli lelang tidak diberi perlindungan hukum berupa kepastian hak memperoleh barang yang telah dibelinya.

Perlindungan hukum terhadap pembeli lelang berupa kepastian hak pembeli lelang merupakan kebutuhan masyarakat. Justifikasi dari pentingnya perlindungan bagi pembeli telah terlihat dengan dilindunginya konsumen. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, menerobos prinsip perlindungan yang lebih utama terhadap penjual, dengan mengatur tanggung jawab produk cacat diletakkan kepada pelaku usaha pembuat produk (produsen) atau mereka yang dipersamakan dengannya. Pertimbangan menunjukkan fakta hukum bahwa semakin terbukanya pasar nasional sebagai akibat dari proses globalisasi ekonomi harus tetap menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat serta kepastian mutu, jumlah dan keamanan barang dan/atau jasa yang diperolehnya di pasar dan fakta hukum, ketentuan yang melindungi konsumen di Indonesia belum memadai. Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 merupakan kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan putusan pembatalan lelang, maka dapat dikatakan bahwa penyerahan objek lelang dari pihak penggugat baik sebagai pemilik barang atau penyerahan objek lelang dari debitor kepada kreditor maupun penyerahan objek lelang dari kuasa undang-undang dari penjual melalui pejabat lelang kepada pembeli lelang, salah satunya tidak memenuhi syarat penyerahan yang sah menurut hukum dan peristiwa hukumnya. Berdasarkan Pasal 584 KUHPerduta, ada empat syarat yang harus dipenuhi supaya penyerahan itu sah menurut hukum, yaitu peristiwa hukum sebagai alas hak, beralihnya hak milik sebagai tujuan, perbuatan nyata sebagai pelaksana kewajiban; dan dilakukan oleh orang yang

berhak.⁹ Hakim terhadap putusan pembatalan lelang, memilih Teori Kausal, sebagaimana dikemukakan oleh Paul Scholten yang menyatakan, apabila peristiwa hukum yang menjadi dasar penyerahan sah, maka penyerahan juga sah. Sebaliknya pula, apabila peristiwa hukumnya tidak sah, maka penyerahannya juga tidak sah.¹⁰

Penyerahan objek lelang dari pihak penggugat baik sebagai pemilik barang atau penyerahan objek lelang dari debitor kepada kreditor maupun penyerahan objek lelang dari kuasa undang-undang dari penjual melalui pejabat lelang kepada pembeli lelang lebih relevan dengan ajaran abstrak tidak perlu titel yang nyata, cukup asal ada titel anggapan saja. Hal ini sejalan dengan ajaran abstrak, penyerahan dan alas hak itu merupakan hal-hal yang terpisah satu sama lain. Untuk sahnya penyerahan tidak tergantung pada alas hak nyata, sehingga menurut ajaran abstrak yang murni, konsekuensinya bisa terjadi, bahwa penyerahan itu akan sah juga sekalipun titelnya tidak sah, bahkan sekalipun tanpa titel. Akan tetapi menurut pasal 584 KUHPerduta untuk sahnya penyerahan itu mengharuskan adanya titel. Oleh karena itu menurut ajaran abstrak pasal tersebut harus ditafsirkan bahwa untuk sahnya penyerahan itu tidak perlu adanya titel yang nyata cukup asal ada titel anggapan saja, cukup adanya *putatieve title*.

Dalam lelang, debitor yang terdaftar namanya sebagai pemilik hak, berarti terdapat titel anggapan sebagai pemilik barang. Kreditor pemegang hak tanggungan berarti terdapat titel anggapan sebagai orang yang memiliki kuasa undang-undang, dari debitor pemilik barang. Pengadilan atau PUPN sebagai kuasa undang-undang dari debitor pemilik barang mempunyai titel anggapan sebagai kuasa undang-undang dari debitor pemilik barang. Ajaran ini dapat digunakan untuk membenarkan penggeseran asas kepastian hukum bagi pemilik barang ke arah asas kepastian hukum bagi pembeli lelang atas barang jaminan yang dibelinya melalui lelang, sehingga terjadi asas keseimbangan antara perlindungan

⁹ Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, 1981. *Hukum Perdata: Hukum Benda*, Cet. Keempat, Yogyakarta: Liberty, hlm. 67-75

¹⁰ Dalam praktek ternyata teori kausal ini diikuti oleh pengadilan. Klijn W.M. Prof (1982) menyatakan bahwa Hoge Raad namun dalam putusannya tanggal 5 Mei 1950 (NJ 1950-1) menerima teori kausal. Dalam sistem kausal yang diterima oleh Hoge Raad pengalihan hak milik tidak sah apabila ternyata tidak berdasar pada peristiwa hukum (alas hak) yang sah. Lihat Abdulkadir Muhammad, 1994. *Hukum Harta Kekayaan*, Bandung: Penerbit PT, Citra Aditya Bakti, hlm. 51

hukum pembeli lelang dengan kepentingan pemilik barang.

Pemerintah tidak mungkin mengharapkan pengembangan lelang sebagai suatu bentuk jual beli tanpa pembangunan terhadap pembeli lelang mendapat perlindungan hukum dengan cara menderivasi asas kepastian hak-hak pembeli lelang dalam berbagai peraturan perundang-undangan lelang. Pemerintah perlu melakukan perubahan hukum yang signifikan dengan harapan pemerintah mengembangkan lelang yaitu pembangunan hukum yang mencerminkan asas kepastian hak bagi pembeli lelang daripada pembangunan hukum yang mencerminkan asas kepastian hak-hak bagi pemilik barang. Dengan demikian aturan lelang menjadi hukum yang sebenarnya yang memenuhi cita hukum keadilan dan kepastian hukum.

B. Hakikat Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Yang Beritikad Baik Dalam Perjanjian Jual Beli Melalui Lelang

1. Mengenai legalitas barang

Mengenai tanggung jawab barang, dikenal tiga teori tanggung jawab, yaitu tanggung jawab berdasarkan kelalaian/kesalahan (*negligence*), tuntutan berdasarkan ingkar janji atau wanprestasi (*breach of warranty*) dan tanggung jawab mutlak (*strict product liability*). Teori murni dalam prinsip tanggung jawab berdasarkan kelalaian (*negligence*) adalah suatu tanggung jawab yang didasarkan pada adanya unsur kesalahan dan hubungan kontrak (*privity of contract*). Menurut teori ini, gugatan dapat diajukan kalau memenuhi dua syarat, yaitu: adanya unsur kesalahan atau kelalaian dan adanya hubungan kontrak antara kedua belah pihak. Pembentukan teori berdasar kesalahan dipengaruhi beberapa pemikiran, yaitu paham individualisme dalam prinsip *laissez faire*, kuatnya kepentingan pelaku usaha yang dianggap sebagai pelaku pembangunan industri/ ekonomi, teori kontrak sosial dan prinsip "*legal formalism*" yang mewarnai dunia pengadilan.

Prinsip tanggung jawab mutlak sebenarnya telah dianut Pasal 7 Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 40/PMK.07/2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang mengatur (1) Penjual/Pemilik Barang bertanggung jawab terhadap keabsahan barang, dokumen persyaratan lelang dan penggunaan jasa lelang oleh Balai lelang. (2) Penjual bertanggungjawab atas tuntutan ganti rugi terhadap kerugian yang timbul karena ketidakabsahan barang, dokumen persyaratan lelang dan penggunaan jasa lelang oleh balai lelang. Pasal 7 ini telah menganut tanggung jawab mutlak (*strict product liability*), karena penjual bertanggung jawab atas keabsahan barang,

keabsahan dokumen persyaratan lelang dan tuntutan ganti rugi yang timbul karena ketidakabsahan barang dan dokumen persyaratan lelang, tanpa mempersyaratkan adanya kesalahan pembeli lelang. Tanggung jawab ini berkaitan dengan legalitas barang adalah tanggung jawab mutlak Penjual. Tanggung jawab penjual atas legalitas barang sebagai suatu tanggung jawab mutlak bukan berdasarkan kesalahan perlu dimuat sebagai substansi dari undang-undang, sehingga mengikat setiap orang.

2. Mengenai Harga Limit

Harga limit dikenal juga dengan istilah "nilai limit", nilai limit adalah nilai minimal yang ditetapkan oleh penjual untuk dicapai dalam suatu pelelangan sebagai dasar untuk menetapkan pemenang lelang. Harga adalah sejumlah uang yang diminta, ditawarkan dan atau dibayarkan untuk suatu barang atau jasa. Hubungannya dengan penilaian, harga merupakan fakta historis, baik yang diumumkan secara terbuka atau dirahasiakan, karena kemampuan finansial, motivasi atau kepentingan khusus dari seorang penjual atau pembeli, harga yang dibayarkan atas suatu barang atau jasa dapat dihubungkan atau tidak berhubungan dengan nilai barang atau jasa lain. Meskipun demikian harga biasanya merupakan indikasi atas nilai relatif dari barang atau jasa oleh pembeli tertentu dan atau penjual tertentu dalam kondisi tertentu pula. Pasal 30 Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 40/PMK.07/2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang mengatur bahwa setiap pelaksanaan lelang, penjual wajib menetapkan harga limit berdasarkan pendekatan penilaian yang dapat dipertanggungjawabkan, kecuali pada pelaksanaan lelang non eksekusi sukarela barang bergerak, penjual/pemilik barang dapat tidak "mensyaratkan adanya harga limit terhadap lelang non eksekusi sukarela barang milik perorangan, kelompok masyarakat atau badan swasta, penetapan harga limit harus independen yang telah mempunyai Surat Izin Usaha Perusahaan Jasa Penilai (SIUPP) dan telah terdaftar pada Departemen Keuangan sesuai peraturan perundang-undangan, yaitu terhadap barang yang mempunyai nilai.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 40/PMK.07/2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang, yang mewajibkan penjual menetapkan harga limit berdasarkan pendekatan penilaian yang dapat dipertanggungjawabkan, sudah lebih melindungi hak-hak dari pemilik barang terutama dalam lelang eksekusi untuk memperoleh harga atas barangnya dibuat dengan pendekatan penilaian yang dapat dipertanggungjawabkan.

Setiap pelaksanaan lelang harus ada nilai limit. Nilai limit ditentukan oleh penjual dan diserahkan kepada Pejabat Lelang selambat-lambatnya pada saat akan dimulainya pelaksanaan lelang. Dengan demikian kewajiban membuat nilai limit ada pada penjual.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 40/PMK.07/2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang telah mewajibkan Penjual menetapkan Harga Limit berdasarkan pendekatan penilaian yang dapat dipertanggungjawabkan, namun apakah harga limit yang dibuat penilai tersebut wajar atau tidak diserahkan pada tanggungjawab profesi penilai. Peraturan ini sudah lebih memungkinkan pembentukan harga yang wajar, karena mengatur kewajiban penjual untuk mengumumkan harga limit dalam pengumuman lelang dalam lelang eksekusi. Pemuatan harga limit dalam pengumuman, akan membatasi ketidakwajaran harga yang mungkin terjadi, karena pemilik barang, pihak tereksekusi maupun masyarakat sudah mengetahui harga limit dari awal dan dengan sendirinya terkandung pertanggung-jawaban atas besarnya harga limit pada penjual, sudah lebih melindungi hak-hak dari pemilik barang terutama dalam lelang eksekusi untuk memperoleh harga atas barangnya dibuat dengan pendekatan penilaian yang dapat dipertanggungjawabkan.

Walaupun nilai limit bukan tanggung jawab Kantor Lelang, namun kesetaraan atau kelayakan pertukaran, dalam suatu perjanjian timbal balik termasuk lelang, harus menjamin adanya pertukaran yang adil satu sama lain. Kewajiban salah satu pihak dihadapkan pada kewajiban pihak lain. Kesetaraan objektif dari kebendaan dan jasa adalah niscaya dalam lalu lintas ekonomi. Ajaran *iustum pretium* mengandaikan adanya harga-harga yang layak (*rechtvaardigeprijen*). Harga dapat berfungsi sebagai norma kritik untuk menilai keabsahan dari prestasi yang diperjanjikan. Perjanjian hanya absah jika mengandung asas keseimbangan dilandaskan pada upaya mencapai suatu keadaan seimbang yang sebagai akibat darinya harus memunculkan pengalihan kekayaan secara absah. Dalam perjanjian, gagasan bahwa pergeseran kekayaan dianggap dapat dibenarkan (layak/pantas) sepanjang tidak hanya pernyataan para pihak berkesesuaian, tetapi unsure keseimbangan telah terpenuhi.¹¹

Untuk itu maka perlu norma hukum yang pasti, ukuran dalam menentukan nilai limit oleh penjual, sehingga pejabat lelang dapat mempertimbangkan ukuran dalam menentukan

nilai limit, sehingga Pejabat Lelang/Kantor Lelang dianggap melakukan kelalaian jika menjual barang sebesar nilai limit yang dibuat penjual dengan kriteria/ukuran yang tidak sesuai dengan norma hukum yang ada. Untuk penjual atau pihak yang kepentingannya diwakili penjual seperti bank kreditor mempunyai kepentingan untuk memperoleh pencairan barang jaminan dengan nilai maksimum, dan menjadi keadilan bagi debitor pemilik barang jaminan untuk memperoleh hasil pencairan barang yang maksimum sebagai pelunasan utang yang sebesar-besarnya. Jika keseimbangan itu sudah ada, maka jikapun barang jaminan terjual lelang, hak-hak si pemilik jaminan dan pihak yang berwenang atas hasil penjualan barang jaminan telah terjamin. Hal tersebut mengurangi resiko timbulnya gugatan-gugatan perdata mengenai harga lelang yang tidak wajar, yang pada akhirnya mengurangi kemungkinan hak-hak pembeli lelang terganggu oleh pembatalan suatu lelang yang telah dilaksanakan oleh putusan pengadilan berdasarkan gugatan harga lelang tidak wajar.

Perlu norma hukum yang tegas berupa undang-undang penilaian dan lembaga yang diberi kewenangan penilaian, dengan lebih menekankan peraturan pada penjualan lelang, yang pemilik barang tidak langsung menjadi penjual, tetapi diwakili orang tertentu yang menurut undang-undang memiliki kewenangan sebagai penjual, seperti dalam lelang eksekusi, pemilik barang berbeda dengan penjual, pemilik barang berada dalam posisi lemah, sebagai pihak yang tergugat, yang termohon eksekusi, terdakwa. Diperlukan perlindungan atas hak memperoleh harga yang wajar atas barang-barang dari Termohon Eksekusi. Perlu perlakuan yang berbeda antara penilaian barang objek lelang sukarela dengan barang objek lelang eksekusi, sepanjang lelang sukarela harga yang telah disetujui penjual dapat dijadikan nilai limit, adanya suatu kualitas normatif yang umum tentang harga limit, maka semua problem praktis hukum tentang harga limit dapat dipecahkan oleh hukum, tetapi nilai limit barang eksekusi harus mengacu pada cara penilaian yang diatur dalam norma hukum yang ada.

3. Mengenai Risalah Lelang

Risalah lelang adalah berita acara pelaksanaan lelang yang dibuat oleh pejabat lelang yang mempunyai kekuatan pembuktian sempurna bagi para pihak. Hal ini dikuatkan oleh yurisprudensi Mahkamah Agung I Nomor: 47K/TUN/1997 tanggal 26 Januari 1998, bahwa risalah lelang bukan merupakan keputusan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara, tetapi

¹¹ Budiono Herlien, *Op. Cit*, hlm. 312

merupakan Berita Acara hasil penjualan barang tereksekusi, sebab tidak ada unsur “*beslissing*” maupun pernyataan kehendak dari pejabat Kantor Lelang.¹²

Risalah Lelang dapat disamakan dengan akta notaris bukan produk PUPN. Risalah Lelang berisi jual beli yang didasari kesepakatan dua pihak. Pejabat Lelang sebagai pejabat umum hanya menyatakan menyaksikan dan mengesahkan. Risalah lelang sebagai suatu akta otentik, dibuat oleh pejabat lelang sebagai pejabat umum. Risalah lelang merupakan suatu bukti yang mengikat dalam arti apa yang ditulis didalamnya harus dipercaya hakim dan harus dianggap benar dan tidak memerlukan penambahan pembuktian.

Risalah Lelang memiliki fungsi berkenaan dengan keabsahan Tindakan hukum yang merupakan kesepakatan penjual dan pembeli lelang dalam bentuk tertulis. Risalah lelang merupakan perjanjian formil, karena *Vendu Reglement* telah mengatur perjumpaan kehendak antara penjual dan pembeli lelang. Harus dituangkan ke dalam bentuk tertentu atau dikaitkan dengan formalitas tertentu, sebagaimana diatur oleh Pasal 37-39 *Vendu Reglement* dimaksud. Jika lalai memenuhi syarat menuangkan perjanjian formil ke dalam bentuk yang ditetapkan undang-undang, maka akibat hukumnya adalah kebatalan. Dalam hal perjanjian formil, hukum tidak akan memberikan akibat hukum apapun bila perjanjian tersebut tidak dibentuk atau dibuat dengan cara tertentu.

Risalah Lelang memiliki tiga unsur akta otentik. Pertama, bentuk Risalah Lelang telah ditentukan oleh Pasal 37, 38, 39 *Vendu Reglement*. Kedua, Risalah Lelang dibuat dihadapan Pejabat Lelang selaku Pejabat Umum sesuai Pasal 1a *Vendu Reglement*. Ketiga Risalah lelang harus dibuat Pejabat Lelang yang berwenang di wilayahnya sesuai Pasal 7 *Vendu Reglement*.

Klausul risalah lelang harus tidak mengandung suatu klausul yang menghilangkan tanggung jawab Penjual. Perubahan klausul risalah lelang harus dilakukan, mengenai tanggung jawab penjual atas cacat barang, baik yang terlihat maupun yang tidak terlihat seperti cacat yuridis materil, sehubungan dengan pengaturan yang tegas pada Pasal 7 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 40/PMK.07/2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang mengatur (1) Penjual/pemilik barang bertanggung jawab

terhadap keabsahan barang, dokumen persyaratan lelang dan penggunaan jasa lelang oleh Balai lelang. (2) Penjual bertanggungjawab atas tuntutan ganti rugi terhadap kerugian yang timbul karena ketidakabsahan barang, dokumen persyaratan lelang dan penggunaan jasa lelang oleh balai lelang. Muatan dari Pasal 7 tersebut di atas tidak sesuai lagi dengan bunyi klausul risalah lelang, yang berbunyi: “Penawar/ pembeli dianggap sungguh-sungguh telah mengetahui apa yang telah ditawarkan/dibeli oleh mereka bilamana terdapat kekurangan dan kerusakan baik yang terlihat maupun tidak terlihat atau terdapat cacat lainnya terhadap bidang tanah/bangunan rumah/barang yang dibelinya itu, maka mereka tidak berhak menolak atau menarik diri kembali setelah pembeliannya disahkan dan melepaskan semua hak untuk minta gantikerugian berupa apapun juga”. Dengan mengingat hal tersebut di atas, maka perludiaturn-kembali isi, bentuk dan serta macam perjanjian: Isi, atau substansi yang diatur dalam risalah lelang.

Sejalan dengan memperbaiki peran negara, maka pembaruan Lembaga (*institutions*) lelang dapat dilakukan dengan mengembangkan lelang dengan meminimalkan peran negara dalam pelaksanaan Lelang sebagai regulator dan fasilitator atau mengarahkan lelang tidak dilaksanakan langsung oleh negara, tetapi sebagai sektor yang dapat dikembangkan oleh Badan Usaha Milik Negara maupun swasta. Dengan melihat perkembangan Lelang dari Lelang yang dilaksanakan monopoli oleh pemerintah, kemudian berkembang ke arah Lelang yang dilaksanakan oleh pihak swasta, terlihat adanya pengurangan campur tangan pemerintah dalam lelang. Untuk menganalisis hal tersebut digunakan pandangan Adam Smith mengenai campur tangan pemerintah dikurangi sampai tingkat minimal efektif dalam bidang ekonomi.

Pemerintah sebagai bumper dari tatanan kosmis dengan fungsi menjamin hak setiap orang. Demi fungsi ini, dalam situasi yang satu pemerintah tidak perlu campur tangan, tetapi dalam situasi lain pemerintah dituntut campur tangan secara minimal dan efektif, dalam situasi lain lagi dituntut campur tangan secara luas. Artinya pemerintah mempunyai tiga fungsi:

- a. Dalam situasi tertentu, pemerintah tidak perlu campur tangan.
- b. Dalam situasi lain, pemerintah dituntut campur tangan secara minimal efektif.
- c. Dalam situasi lain lagi, pemerintah dituntut campur tangan secara luas.

Mengingat jual beli melalui lelang adalah suatu perbuatan kontraktual, maka peran pemerintah harus seminimal mungkin. Lebih

¹² Himpunan Kaedah Hukum Putusan Perkara Dalam Hukum Yurisprudensi Mahkamah Agung RI Tahun 1969-2001, Seri Publikasi Perundang-Undangan Mahkamah Agung RI, Jakarta, 2002, hlm. 238-239

lanjut Pendapat dari Morris Cohen: “Hubungan kontraktual dalam hukum adalah suatu pandangan didalam suatu sistem yang diinginkan oleh hukum sehingga kewajiban-kewajiban akan bangkit berdasarkan kehendak dari individu secara bebas tanpa adanya pengekangan. Hal yang terbaik bahwa peran pemerintah adalah seminimal mungkin.”¹³

Peran pemerintah seminimal mungkin dihubungkan dengan konsep negara hukum dalam pengertian negara kesejahteraan yang menjamin kesejahteraan setiap anggota masyarakat, tidaklah bertentangan, melainkan dapat disinkronkan. Paham dari para pemikir abad ke-19 terutama sekali di negara-negara Kontinental, menganggap bahwa negara hukum adalah negara yang segala sesuatunya didasari semata-mata kepada hukum yang tertulis, yaitu hukum formal yang konkret yang diwujudkan dalam bentuk perundang-undangan saja. Negara kerjanya hanya menjaga agar jangan sampai ada pelanggaran terhadap ketenteraman dan ketertiban umum seperti yang telah ditentukan oleh hukum tertulis (undang-undang). Paham negara hukum formal ini sudah ditinggalkan oleh banyak negara didunia.

Negara yang tidak hanya akan melaksanakan undang-undang saja, tetapi akan menyelenggarakan kesejahteraan umum disebut “*welfare state*”. Negara hukum yang demikian, disebut negara hukum dalam arti yang luas atau juga disebut negara hukum dalam arti material.

Memasuki abad ke-20, pada umumnya negara-negara yang telah menjadi *welfare state* telah meninggalkan paham negara hukum yang formal dan mempergunakan negara hukum dalam arti material. Indonesia sebagai negara hukum, berdasarkan UUD 1945 sebagai konstitusi politik dan konstitusi ekonomi. Salah satu ciri konstitusi ekonomi ialah UUD 1945 mengandung ide negara kesejahteraan (*welfare state*) yang tumbuh berkembang karena pengaruh sosialisme sejak abad 19. Ciri negara kesejahteraan tercermin antara lain dalam rumusan Pasa123 ayat (3), Pasal 33 dan Pasal 34. Kedua pasal terakhir yang dirumuskan dalam satu bab, yaitu bab tentang “kesejahteraan sosial”. Dalam alam pikiran sosialisme berkembang doktrin ‘Negara Kesejahteraan’ yang mengidealkan intervensi negara dalam dinamika kesejahteraan masyarakat. Intervensi dilakukan melalui berbagai regulasi dan fasilitator.

Dalam peran negara minimal efektif, campur tangan negara/pemerintah sesungguhnya tidak pernah ditolak secara mutlak, melainkan

dikurangi sampai tingkat minimal. Negara tetap berperan dalam kegiatan lelang dengan bertindak sebagai regulator dan fasilitator, bukan sebagai pelaksana langsung dari pelayanan publik tersebut, apalagi pelayanan publik yang bersifat perdata. Dengan demikian UUD 1945 yang mengandung ide negara kesejahteraan, yang mengidealkan intervensi negara dalam dinamika kesejahteraan masyarakat melalui berbagai regulasi tidaklah bertentangan dengan peran minimal negara dengan campur tangan negara/pemerintah dikurangi sampai, tingkat minimal efektif, yaitu negara tetap melakukan pelayanan masyarakat dengan bertindak sebagai regulator dan fasilitator.

Negara berdasarkan hukum menurut M. Scheltema mempunyai empat asas utama, yaitu :

1. asas kepastian hukum;
2. asas persamaan;
3. asas demokrasi;
4. asas pemerintahan dibentuk untuk melakukan pelayanan terhadap masyarakat.

Dalam peran negara minimal efektif Negara/pemerintah memerankan fungsi dalam pengertian sempit, menjaga keadilan anggota-anggota masyarakat dari anggota masyarakat yang lain di dalam masyarakat yang sama, yaitu untuk menjamin bagi setiap orang hak-haknya yang sempurna (menegakkan keadilan). Jika dikaitkan dengan lelang, maka negara dengan fungsi pengertian sempit, menjamin keadilan anggota masyarakat dalam lelang, yaitu menjamin hak-hak setiap pihak yang terlibat dalam lelang, keadilan terhadap penjual, pembeli lelang, pemilik barang, pejabat lelang, debitor dan kreditor, serta sebagai fasilitator bagi tercapainya keadilan, kepastian hukum dalam praktek lelang.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Sampai saat ini pembaharuan hukum jual beli khususnya lelang belum dilakukan karena pengaturan tentang lelang khususnya di PUPN (Panitia Urusan Piutang Negara) masih bersifat pengaturan teknis yang sewaktu-waktu berubah disesuaikan dengan kebijakan pemerintah. Secara normatif (standar norma) belum ada pembaharuan hukum jual beli melalui lelang karena Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata masih belum dirubah. Dengan demikian standar yang di tetapkan dalam Pasal 584 masih diberlakukan. Itulah sebabnya masalah kepastian hak bagi pembeli lelang khususnya berkaitan dengan tuntutan kerugian belum bisa dijamin secara penuh terutama jika terjadi pembatasan lelang. Dalam rangka upaya pembaharuan

¹³ Setiawan, 1979. *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Bandung: Binacipta, hlm. 49

maka implikasi ganti kerugian harus diatur khususnya dalam hal pembatalan lelang sesuai dengan pasal 584.

2. Pembaharuan proses lelang masih berada pada tataran aturan yang bersifat teknis operasional. Hal ini dilakukan dalam bentuk Peraturan Pemerintah dan Keputusan PUPN. Belum dilakukan pembaharuan norma yang menyangkut tentang kaidah lelang, legalitas barang, harga limit dan tanggung jawab para pihak penyelenggara lelang. Untuk memenuhi rasa keadilan sebaiknya harus dibuat standar norma tentang jual beli lelang dalam upaya menjamin hak pembeli bila ada tuntutan dari pihak ketiga.

B. Saran

1. Mengingat jual beli lelang dan jual beli individual mengandung karakter terhukum yang sama, maka perlu dalam KUHPPerdata mendatang, tentang lelang diatur tersendiri, sehingga tidak ada keraguan lagi bahwa lelang adalah jual beli barang. Dalam hal perubahan KUHPPerdata belum dapat dilakukan, maka perlu dibuatkan undang-undang partial tentang lelang sebagai jual beli untuk menggantikan *Vendu Reglement*. Gugatan tentang lelang memintakan majelis hakim untuk menyatakan lelang sebagai perbuatan melawan hukum, dimasukkan sebagai kewenangan pengadilan niaga dengan prosedur yang cepat, dengan pemberian jangka waktu yang pasti, dan upaya hukum langsung kasasi, sehingga para pihak dalam gugatan dapat lebih cepat memperoleh putusan. Perlu persamaan persepsi hakim-hakim di Indonesia tentang lelang, karenanya pemerintah perlu mengadakan sosialisasi dan koordinasi dengan hakim tentang lelang, sehingga teratasi keberpihakan hakim dan ketidaktahuan hakim; Kegagalan hakim untuk menegakkan peraturan yang tepat ataupun menginterpretasikan peraturan secara tepat.
2. Perlu persiapan pemerintah yang matang, jika pelaksanaan lelang murni oleh swasta, baik lelang yang bersifat wajib diantaranya lelang eksekusi dengan lebih menekankan pada pengaturan sanksi yang tegas dan harus dapat ditegakkan, jika penjual, pejabat lelang, pembeli melakukan perbuatan melawan hukum. Jika solusinya, pemerintah membentuk badan usaha milik negara tersendiri yang melaksanakan lelang secara prinsip perusahaan, pelaksanaan operasionalnya terlepas dari aparat pemerintah, maka BUMN tersebut sebaiknya

berada di bawah Departemen Keuangan sebagai departemen teknis yang berkaitan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir Muhammad, *Hukum Harta Kekayaan*, Bandung: Penerbit PT, Citra Aditya Bakti, 19943.
- Badruzaman Darus Mariam, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*; Bandung: Penerbit Alumni, 1997.
- _____, *Beberapa Masalah Hukum Dalam Perjanjian Kredit Bank Dengan Jaminan Hypotheek Serta Hambatannya Dalam Praktek di Medan*, Bandung: Alumni, 1978.
- Black Campbell Henry, *Black's Law Dictionary with Pronunciations*, Six Edition, St Paul, Minn: West Publishing Co., 1990.
- Bruggin J.J.H., alih bahasa Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*, Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti, 1999.
- Brodecki Zdzislaw, *Polish Business Law*, Nederlands: Kluwer Law International. The Hague, 1992.
- Darion H., *Het rechtszekerheidsargument, in: Hanteerbaarheid van het recht, Bundel opstellen opgedragen aan Mr. L.D., Pels Rijkcken, Boacenreeks NJB 7*, Zwolle, 1981.
- Dirdjosisworo Soedjono, *Kontrak Bisnis*, Bandung Penerbit Mandar Maju, 2003.
- Friedman Lawrence M, *American Law*, W.W. Norton and co., New York 1984
- Gunawan Mahmud, Kartini Mulyadi, *Seri Hukum Perikatan, Jual Beli*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003.
- Harsono Boedi, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I Hukum Tanah Nasional, Jakarta: Djambatan, 1999.
- Huijbers Theo, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1982.
- Herlien Budiono, *Asas Keseimbangan Bagi Hukum Perjanjian Indonesia*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006.
- 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 Rayahu, 1989.

- Kusumaatmadja Mochtar, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung: Penerbit PT. Alumni, 2002.
- Keraf Sonny A., *Pasar Bebas, Keadilan dan Peran Pemerintah, Telaah Atas Etika Politik Ekonomi Adam Smith*, Jakarta: Kanisius, 2005.
- Khairandy Ridwan, *Itikad Baik Dalam Kebebasan Berkontrak*, Jakarta: Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Lubis Solly M., *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung: Mandar Maju, 1994.
- Muhammad Abdulkadir, *Hukum Harta Kekayaan*, Bandung: Penerbit PT, Citra Aditya Bakti, 1994.
- Mertokusumo Sudikno, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1999.
- Novianti Ida, *Penjualan Secara Umum I*, Modul Pada Program Diploma III Keuangan Spesialisasi Pengurusan Piutang dan Lelang Negara, Departemen Keuangan Republik Indonesia, Jakarta: Badan Pendidikan dan Latihan Keuangan Pusdiklat Keuangan Umum, 1996.
- Osborne, David and Ted Gaedler, *Reinventing Government How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York: Penguins Books, 1993
- Pistor Katharina and Wellons Philip A, *The Role Of Law And Legal Institution in Asian Economic Development 1960-1995*, Hongkong: Oxford University Press (China) Ltd., 1998.
- Prodjodikoro Wirjono, *Asas-asas Hukum Perjanjian*, Bandung: Penerbit CV. Mandar Maju, 2000.
- Rahardjo Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung: Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, 2000.
- Rogerson, *Implied Warranty Against Latent Defects in Roman and English Law*
_____, *Sisi-sisi Lain Dari Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2003.
- Rasjidi Lili, dan Wyasa Putra LB., *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2003.
- Salim HS, *Hukum Kontrak Teori & Teknik Penyusunan Kontrak*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2003.
- Setiawan, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Bandung: Binacipta, 1979.
- Subekti R., *Hukum Perjanjian*, Cetakan XI, Jakarta: Penerbit PT Intermedia, 1997.
- Soedewi Sri dan Sofyan Masjchoen, *Hukum Perdata: Hukum Benda*, Cetakan Keempat, Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1981.
- Sjandeini Remy, *Hak Tanggungan, Asas-Asas, Ketentuan-Ketentuan Pokok Dan Masalah Yang Dihadapi Oleh Perbankan (Suatu Kajian Mengenai Undang-Undang Hak Tanggungan*, Bandung: Alumni, 1999.
- Sutardjo, *“Pelelangan Dalam Rangka Eksekusi Oleh Pengadilan Negeri dan PUPN, Serta Aspek-Aspek Hukum Yang Timbul Dalam Praktek*, Makalah yang disampaikan pada Diskusi Kredit Macet dan Permasalahannya Dalam Praktek Hukum, Bandung, 27 Oktober 1995
- Trubek David M, *“Max Weber on Law and The Rise of Capitalism”*, Wisconsin Law Review, (Vol. 1972:3).
- Tim Penyusun Rancangan Undang-Undang Lelang Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara Biro Hukum Sekretariat Jenderal Departemen Keuangan, *“Reformasi Undang-Undang Lelang di Indonesia”*, disampaikan pada Sosialisasi RUU Lelang, Medan, 9 Desember 2004.
- Weber Max, *In The Grip Of Freedom, Law and Modernity in Max Weber*.

Sumber Lain:

- Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, 1999
- Rancangan Undang-Undang Lelang Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara Biro Hukum Sekretariat Jenderal Departemen Keuangan, *“Reformasi Undang-Undang Lelang di Indonesia”*; disampaikan pada Sosialisasi RUU Lelang, Medan, 9 Desember 2004