



ISSN Print: 2085-2339
ISSN Online: 2654-7252

Jurnal Surya Kencana Satu: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan

Editorial Office: Fakultas Hukum, Universitas Pamulang,
Jalan Surya Kencana No. 1, Pamulang Barat, Tangerang Selatan 15417, Indonesia.
Phone/ Fax: +6221-7412566
E-mail: dinamikahukum_fh@unpam.ac.id
Website: <http://openjournal.unpam.ac.id/index.php/sks>

Relevansi Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara (Ptun) Dalam Sengketa Pembatalan Lelang Eksekusi Hak Tanggungan

Kevin Bhaskara Sibarani^a Luthfi Waskitojati^b

- a. *Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, Indonesia. E-mail: kevinbsibaranish@mail.ugm.ac.id*
b. *Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Email: luthfi.waskitojati@kemenkeu.go.id*

Article	Abstract
<p><i>Received: Sep 08, 2023;</i> <i>Reviewed: Sep 30, 2023;</i> <i>Accepted: Oct 09, 2023;</i> <i>Published: Oct 31, 2023</i></p>	<p>Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam memeriksa dan memutus upaya hukum pembatalan lelang eksekusi hak tanggungan. Adanya gugatan pembatalan lelang eksekusi hak tanggungan di PTUN didasarkan pada pertimbangan penyelenggaraan lelang dilaksanakan oleh KPKNL sebagai institusi pemerintah. Metode penelitian yang dilakukan adalah dengan menggunakan metode yuridis normatif. Dari hasil penelitian yang dilakukan menunjukkan pembatalan lelang eksekusi hak tanggungan tidak dapat diajukan melalui PTUN karena 1) risalah lelang tidak memenuhi kualifikasi sebagai Keputusan Tata Usaha Negara dan 2) pelaksanaan lelang eksekusi yang diselenggarakan oleh KPKNL masuk ke dalam ranah hukum keperdataan. Adapun seharusnya sejak awal dalam proses dismissal dapat dinyatakan PTUN tidak berwenang mengadili gugatan terkait dengan pembatalan lelang eksekusi hak tanggungan.</p> <p>Kata kunci: kompetensi; ptun; risalah lelang; hak tanggungan.</p> <p><i>This research aims to analyze the competence of the Administrative Court in examining and deciding legal remedies for cancellation of mortgage execution through auction. The lawsuit for canceling the mortgage execution auctions at Administrative Court was based on the consideration that the auction was carried out by the State Asset Management and Auction Service Office (KPKNL) as a government institution. The research method used in this research is normative juridical method. From the results of the research reveal that the cancellation of the auction cannot be through the Administrative Court because: 1) the auction minutes do not meet the qualifications as an Administrative Decree and 2) the mortgage rights execution through auction held by the KPKNL are based on civil legal actions. As for the dismissal process, it should have been stated that Administrative Court had no authority to adjudicate a lawsuit related to the cancellation of the mortgage execution auctions.</i></p> <p>Keywords: competence; ptun; auction minutes; mortgage right.</p>

PENDAHULUAN

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan (UUHT) merupakan tonggak lahirnya Lembaga hukum hak tanggungan di Indonesia. Undang-undang tersebut, mengejawantahkan amanah Pasal 51 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Undang-undang Hak Tanggungan hadir sebagai *Credietverband* (*Staatsblad* 1908-542 jo. *Staatsblad* 1937-190) serta pengganti lembaga hukum *Hypotheek* (Buku II dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia / KUH Perdata) sebagaimana yang disebutkan dalam ketentuan peralihan / Pasal 57 UUPA. (Sjahdeini, 2006). Hak tanggungan dalam hukum jaminan saat ini adalah satu-satunya lembaga jaminan kebendaan dengan objek jaminan berupa tanah.

Keberadaan hak tanggungan memiliki arti penting dalam kegiatan hutang piutang di masyarakat. Hak tanggungan memberikan jaminan kepastian hukum khususnya bagi kreditur dalam pengembalian atau pelunasan hutang ketika pada perjalanannya debitur cidera janji atau wanprestasi. Bagi lembaga perbankan dalam kegiatan perkreditan kepada masyarakat, hak tanggungan merupakan lembaga jaminan paling efektif karena kepastian mengenai prosedur pelaksanaan eksekusinya dan adanya kemudahan untuk mengidentifikasi objek jaminan. (Hirsanuddin & Sudiarto, 2021).

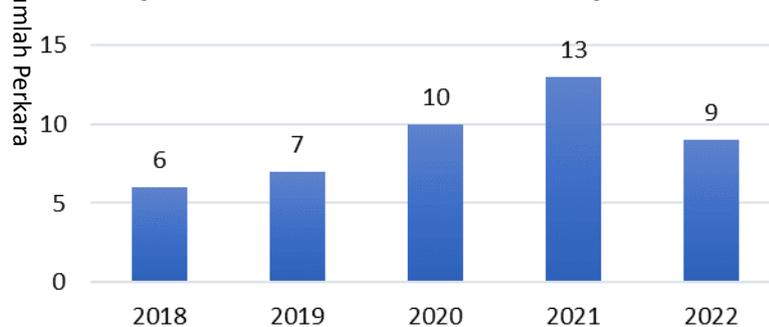
Terdapat 3 (tiga) bentuk atau cara Pelaksanaan eksekusi obyek jaminan hak tanggungan yang diatur oleh UUHT bagi kreditur selaku pemegang hak tanggungan, yaitu melalui: *Pertama* dengan kekuasaan sendiri secara parate eksekusi berdasarkan Pasal 6 UUHT, *Kedua* Titel Eksekutorial, dan *Ketiga* atas kesepakatan pemberi dan pemegang hak tanggungan melalui penjualan di bawah tangan yang didasarkan. Pelaksanaan eksekusi hak tanggungan, baik yang didasarkan kekuasaan sendiri maupun title eksekutorial secara teknisnya dilakukan dengan cara penjualan melalui prosedur lelang. Prosedur lelang adalah serangkaian tindakan yang dilakukan sebelum, pada saat dan setelah lelang tersebut dilaksanakan. Dalam kegiatan atau prosedur lelang dimaksud, hal-hal yang penting untuk dilakukan mitigasi risiko hukum antara lain permohonan pelaksanaan lelang, isi dari pengumuman lelang, waktu dan tempat dilaksanakannya lelang, kesesuaian uang jaminan, penawaran serta pembayaran harga lelang dan bea lelang. (Sianturi, 2013). Pada eksekusi hak tanggungan, pelaksanaan lelang tersebut dilakukan melalui perantaraan Kantor Lelang atau Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL).

Penyelenggaraan lelang hak tanggungan di KPKNL tidak lepas dari risiko hukum berupa adanya upaya pembatalan dari pihak debitur/tereksekusi atau pemberi hak tanggungan maupun pihak-pihak lain yang merasa kepentingannya dirugikan akibat pelaksanaan lelang. Pembatalan tersebut seringkali dilakukan melalui gugatan yang ditujukan kepada KPKNL baik secara perdata maupun Tata Usaha Negara (TUN). Adanya gugatan secara TUN di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) didasarkan pada pertimbangan bahwa KPKNL sebagai institusi pemerintah yang berwenang melaksanakan lelang adalah badan atau pejabat tata usaha negara sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN). Begitu pula dengan risalah lelang yang merupakan produk hukum yang dihasilkan dari pelaksanaan lelang dianggap merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Secara kompetensi, berdasarkan UU PTUN beserta perubahannya mengatur bahwa PTUN adalah lembaga peradilan di bawah Mahkamah Agung yang bertugas dan

berwenang untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Disamping itu, adanya perluasan atas kewenangan PTUN dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) (Pamungkas, 2020), menciptakan diskursus baru bahwa penyelenggaraan lelang eksekusi hak tanggungan yang dilaksanakan oleh KPKNL termasuk dalam tindakan faktual pemerintah.

Tabel 1.

Perkembangan Jumlah Gugatan di PTUN Terkait Pelaksanaan Lelang Eksekusi HT tahun 2018 s.d. 2022



Sumber: Sistem Informasi Bantuan Hukum (Sibankum) DJKN, diolah oleh Penulis

Berdasarkan data pada Tabel 1 tersebut di atas, dalam 5 (lima) tahun terakhir terlihat adanya tren gugatan atas pelaksanaan lelang eksekusi hak tanggungan kepada KPKNL di PTUN.

PERMASALAHAN

Rumusan masalah yang hendak diangkat pada penelitian ini adalah apakah pembatalan lelang eksekusi hak tanggungan dapat diajukan melalui PTUN ? Penelitian ini ditujukan untuk menguraikan konstruksi hukum dan kompetensi absolut PTUN dalam memeriksa dan memutus gugatan pembatalan lelang eksekusi hak tanggungan.

METODOLOGI

Metode yang digunakan di dalam Penelitian ini adalah metode yuridis normatif yang pengkajiannya diperoleh dari studi kepustakaan untuk kemudian dianalisa secara kualitatif untuk melihat apakah pembatalan lelang eksekusi hak tanggungan dapat diajukan melalui PTUN. Pendekatan dalam penelitian ini yang dilakukan adalah menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*). (Marzuki, 2013). Beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan pembatalan lelang eksekusi hak tanggungan dilakukan antara lain oleh Ria Desmawati Rianto, Prija Djatmika dan Siti Hamidah (2017) tentang Kajian Yuridis Pembatalan Lelang Eksekusi Karena Nilai Limit Rendah dan penelitian oleh Dwi Nugrohandhini dan Etty Mulyati (2019) tentang Akibat Hukum Gugatan dan Perlawanan Terhadap Lelang Eksekusi Hak Tanggungan. Penelitian ini melengkapi penelitian-penelitian sebelumnya dan berfokus pada pembahasan atas upaya hukum pembatalan lelang eksekusi hak tanggungan kepada KPKNL yang diajukan melalui PTUN.

PEMBAHASAN

Tinjauan Yuridis Eksekusi Hak Tanggungan Melalui Lelang dan Pembatalan Lelang

Lembaga jaminan Hak Tanggungan dalam UUHT merupakan aturan yang di-design salah satunya untuk memberikan kedudukan yang diutamakan (preferen) kepada pemegangnya dan memudahkan sekaligus memberikan kepastian hukum pelaksanaan eksekusinya apabila si berhutang/debitor cidera janji. (Halim, 2018). Mudahnya pelaksanaan eksekusi hak tanggungan tergambar dengan jelas pada tanda bukti adanya Hak Tanggungan yang tertera dalam sertipikat hak tanggungan. Pada sertipikat Hak Tanggungan tertulis tegas adanya Irah-irah "DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA" yang menunjukkan adanya kekuatan eksekutorial setara dengan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap atau dengan istilah lain dikenal sebagai *parate executie*. Parate Eksekusi sejatinya telah diatur dalam Pasal 224 HIR dan Pasal 258 RBG, diakomodir di dalam ketentuan UUHT guna mewujudkan cita-cita untuk mewujudkan lembaga hukum yang mudah pelaksanaan eksekusi.

Proses Pembebanan Hak tanggungan diawali dengan adanya penerbitan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) yang dibuat oleh pejabat umum yang berwenang yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) setelah penandatanganan perjanjian utang piutang yang dijamin, sebelum kemudian dilanjutkan dengan proses pendaftarannya oleh Kantor Pertanahan. Akta Pemberian Hak Tanggungan tersendiri mengikat bagi kedua belah pihak dan dapat dianggap sebagai undang-undang bagi kedua belah pihak (Pasal 1338 KUH Perdata) sesuai asas hukum *pacta sunt servanda*. Pada Akta Pemberian Hak Tanggungan umumnya terdapat klausula yang menyatakan bahwa jika Debitor tidak memenuhi kewajiban untuk melunasi utangnya, berdasarkan perjanjian utang piutang, oleh debitor, kreditur/Pemegang Hak Tanggungan peringkat pertama tanpa persetujuan terlebih dahulu dari debitor diberikan dan menyatakan menerima kewenangan, untuk:

1. menjual atau memberikan kuasa menjual baik seluruhnya maupun sebagian objek hak tanggungan secara lelang di hadapan umum;
2. menetapkan dan mengatur mengenai syarat-syarat, cara, waktu dan tempat penjualan;
3. menandatangani dan menyerahkan kwitansi serta menerima uang hasil penjualan;
4. mengambil dari uang hasil penjualan lelang objek hak tanggungan baik sebagian atau seluruhnya guna pelunasan atas utang Debitor tersebut di atas;
5. menyerahkan Objek Hak Tanggungan yang dijual secara lelang tersebut kepada pembeli yang bersangkutan; dan
6. melakukan hal-hal lain yang menurut Undang-undang dan peraturan hukum yang berlaku diharuskan atau dalam rangka melaksanakan kuasa menjual objek hak tanggungan tersebut perlu dilakukan.

Jika melihat dari klausula-klausula tersebut di atas, pemberian kewenangan kepada pemegang Hak Tanggungan sebagai dasar pelaksanaan eksekusi hak tanggungan terlihat pada klausula yang menyatakan atas kekuasaan sendiri dapat menjual objek tanggungan secara lelang. Hal tersebut sejalan dengan ketentuan Pasal 6 UUHT yang pada intinya menyatakan

pemegang hak tanggungan pertama (Kreditur Peringkat Pertama) mempunyai hak untuk menjual objek hak tanggungan melalui pelelangan umum lalu mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan tersebut apabila debitur cidera janji.

Pelaksanaan Eksekusi Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 UUHT yang dilakukan melalui lelang hanya dapat dilaksanakan dihadapan Pejabat Lelang Kelas I pada Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) yang merupakan unit kerja vertikal pada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, Kementerian Keuangan. Keharusan pelaksanaan lelang di hadapan Pejabat Lelang Kelas I pada KPKNL diatur dalam berbagai peraturan lelang, di antaranya dalam *Vendu Reglement Staatsblad* 1908:89 dimana pelaksanaan lelang di muka umum termasuk lelang eksekusi hak tanggungan dilaksanakan oleh Pejabat Lelang Kelas I pada KPKNL. (Dianawati & Purnawan, 2017). Pejabat Lelang atau dikenal sebagai Pelelang merupakan pejabat Negara yang secara khusus diberikan kewenangan untuk melaksanakan penjualan objek jaminan melalui lelang. Di Indonesia mengenal adanya Pejabat Lelang Kelas I dan Pejabat Lelang Kelas II, untuk lelang eksekusi hanya dapat dilaksanakan oleh Pejabat Lelang Kelas I. Perlu diperhatikan bahwa pejabat lelang dalam melaksanakan kewenangannya tersebut harus memperhatikan wilayah jabatannya.

Secara teknis, tata cara serta ketentuan pelaksanaan lelang eksekusi Hak Tanggungan diatur oleh Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 213/PMK.06/2020 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Lelang ('PMK Lelang'). Ketika debitur mengalami kredit macet atau wanprestasi terhadap perjanjian kredit dan APHT, setelah menyampaikan surat peringatan untuk memenuhi kewajiban kepada debitur, Kreditur atau Pejabat yang berwenang (apabila Kreditur merupakan Badan Hukum/Perseroan Terbatas) selaku Pemegang Hak Tanggungan Peringkat Pertama, berwenang untuk mengajukan permohonan lelang kepada KPKNL. Permohonan lelang tersebut harus dilengkapi dengan dokumen-dokumen yang dipersyaratkan berdasarkan PMK Lelang, diantaranya:

1. salinan/fotokopi dokumen perjanjian utang piutang / Perjanjian Kredit atau dokumen pengalihan piutang dari kreditur lama ke kreditur baru dalam hal Hak Tanggungan tersebut berasal dari pengalihan piutang karena cessie sebagaimana dimaksud dalam Pasal 613 KUH Perdata;
2. salinan/fotokopi Perincian Hutang atau jumlah kewajiban debitur yang harus dipenuhi;
3. fotokopi sertifikat hak atas tanah yang dibebani Hak Tanggungan;
4. salinan/fotokopi Sertifikat Hak Tanggungan dan APHT atas objek yang dilelang;
5. dokumen yang membuktikan bahwa adanya wanprestasi oleh debitur antara lain berupa surat peringatan (somasi) atau asli/fotokopi dokumen yang menunjukkan dimulainya keadaan insolvensi apabila terkait dengan kreditur separatis dalam Undang-undang No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

Setelah dokumen permohonan lelang eksekusi tersebut dinilai lengkap/memenuhi persyaratan formal, Kepala KPKNL menetapkan tanggal pelaksanaan lelang melalui Surat Kepala KPKNL tentang penetapan jadwal lelang. Surat Kepala KPKNL mengenai Penetapan Jadwal lelang memiliki implikasi bahwa paling singkat 14 hari sebelum tanggal lelang yang ditetapkan, Kreditur selaku pemohon lelang wajib mengumumkan rencana pelaksanaan lelang melalui surat kabar yang sedikitnya mempunyai oplah 2.000 (dua ribu) eksemplar yang beredar di kota atau kabupaten tempat Barang objek jaminan yang akan dilelang berada, sebagai

pengumuman lelang kedua. Paling singkat 15 hari sebelum pengumuman kedua tersebut Kreditur/pemohon lelang wajib mengumumkan penjualan lelang dimaksud yaitu melalui Selebaran maupun Surat Kabar sebagai pengumuman lelang pertama. Menurut Dhaniarto, pengumuman lelang merupakan upaya pemasaran (marketing) objek lelang. Selain sebagai upaya pemasaran, pengumuman lelang juga dimaksudkan untuk memberikan kesempatan bagi pihak-pihak yang dirugikan dengan adanya pelaksanaan lelang tersebut untuk melakukan bantahan (*verzet*). (Dhaniarto, 2021). Selain pengumuman lelang, sebelum pelaksanaan lelang, Kreditur pemegang hak tanggungan peringkat I selaku pemohon lelang wajib menyampaikan surat pemberitahuan lelang kepada Debitur mengenai rencana pelaksanaan lelang. Kreditur Pemegang Hak Tanggungan peringkat pertama/Pemohon Lelang wajib menunjukan kepada Pejabat Lelang Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) dan Asli dokumen kepemilikan objek yang dibebani hak tanggungan yang akan dilelang serta bukti pengumuman lelang pada saat pelaksanaan lelang.

Untuk memberikan jaminan adanya kepastian hukum dari pelaksanaan lelang tersebut, Pejabat Lelang/Pelelang akan mengeluarkan akta otentik berupa Risalah Lelang yang menurut Pasal 1870 KUH Perdata dapat dijadikan sebagai alat bukti yang sempurna. Kutipan Risalah Lelang nantinya digunakan oleh orang yang ditunjuk sebagai pemenang lelang untuk melakukan roya dan balik nama bukti kepemilikan layaknya Akta Jual Beli.

Pelaksanaan eksekusi melalui penyelenggaraan lelang oleh KPKNL merupakan solusi yang efektif bagi para pihak ketika timbul kondisi debitur wanprestasi karena peraturan lelang yang ada dianggap telah melindungi kepentingan pihak debitur maupun kreditur dengan baik. (Ningsih, 2021). Penjualan melalui lelang merupakan penjualan yang dilindungi secara hukum. Pembeli lelang sebagai pembeli yang beritikad baik sehingga dilindungi oleh undang-undang dinyatakan juga dalam Yurisprudensi Putusan Mahkamah Agung RI No. 251 K/Sip/1958 tanggal 26 Desember 1958 atau Yurisprudensi Putusan Mahkamah Agung RI No. 1068/K/Pdt/2008 tanggal 21 Januari 2009 yang pada intinya menyatakan pembeli lelang yang beritikad baik harus dilindungi dan jual beli secara lelang haruslah dianggap sah dan benar.

Selain dari Yurisprudensi Mahkamah Agung tersebut, Mahkamah Agung melalui Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor: 4 tahun 2016 juga menjelaskan bahwa yang dapat dimaknai dengan pembeli beritikad baik yang perlu dilindungi adalah Pembeli atas objek tanah yang melakukan jual beli tersebut dengan dokumen yang sah dan tata cara atau prosedur sebagaimana telah ditentukan peraturan perundang-undangan, diantara jual beli tersebut adalah pembelian tanah melalui pelelangan umum. Meskipun dasar hukum eksekusi hak tanggungan telah secara komprehensif memberikan jaminan pelaksanaan lelang dan pembeli obyek jaminan melalui lelang dilindungi hukum, dalam praktik di lapangan masih terdapat upaya untuk membatalkan pelaksanaan lelang eksekusi hak tanggungan. Upaya pembatalan tersebut dilakukan oleh debitur sendiri maupun pihak ketiga yang berkepentingan dengan mengacu peraturan perundang-undangan atau pun melalui gugatan di pengadilan.

Secara prinsip, merujuk ketentuan pada Pasal 25 PMK Lelang menyebutkan bahwa apabila telah dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, maka lelang tidak dapat dibatalkan. Ketentuan tersebut juga dikuatkan dalam praktik di peradilan sebagaimana disebutkan dalam Buku II Mahkamah Agung yang mengatur mengenai Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan. Namun demikian, kemungkinan adanya pembatalan

pelaksanaan lelang diakomodir dalam PMK lelang. Dalam PMK Lelang, pembatalan atas pelaksanaan lelang eksekusi hak tanggungan dapat dibagi menjadi 2 (dua) yaitu pembatalan sebelum lelang dilaksanakan dan pembatalan setelah lelang dilaksanakan.

Pembatalan Sebelum Lelang Dilaksanakan

Pembatalan lelang atas eksekusi hak tanggungan sebelum lelang tersebut hanya dapat dilakukan oleh Pejabat Lelang yang didasari adanya permintaan oleh penjual, penetapan atau putusan pengadilan, atau hal-hal lainnya yang ditentukan dalam PMK Lelang. Adapun hal-hal lain yang dimaksud berkenaan pembatalan sebelum pelaksanaan lelang eksekusi hak tanggungan yaitu:

1. Tidak dipenuhinya syarat legalitas formal atas subjek dan objek lelang;
2. Tidak terdapatnya Surat Keterangan Tanah (SKT) atau Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) atas objek jaminan yang dilelang;
3. Objek lelang dalam status sita atau blokir pidana dari aparat penegak hukum;
4. Adanya gugatan atas rencana pelaksanaan lelang berkaitan dengan kepemilikan objek lelang dari pihak kecuali gugatan tersebut diajukan oleh debitur/terseksekusi atau suami/istri dari debitur/tereksekusi;
5. dokumen hak kepemilikan tidak dapat diperlihatkan atau disampaikan oleh penjual/pejabat penjual kepada Pejabat Lelang;
6. Pengumuman rencana pelaksanaan lelang tidak sesuai dengan aturan atau ketentuan yang ditetapkan;
7. Adanya keadaan memaksa atau kahar (*force majeure*);
8. Terjadinya gangguan teknis yang tidak dapat ditanggilangi dalam pelaksanaan lelang tanpa kehadiran peserta;
9. Nilai limit yang dicantumkan dalam surat penetapan nilai limit tidak sama dengan yang tertera dalam pengumuman lelang; dan/atau
10. Uang jaminan yang tertera pada pengumuman lelang tidak sesuai dengan dokumen permohonan atau ketentuan besaran mengenai uang jaminan.

Pembatalan setelah lelang tersebut dilaksanakan juga hanya dapat dibatalkan oleh Pejabat Lelang. Ketentuan dalam Pasal 40 PMK Lelang mengenai pembatalan setelah pelaksanaan lelang didasarkan alasan-alasan berikut:

1. Adanya keadaan memaksa atau kahar (*force majeure*);
2. Ketika pelaksanaan lelang tanpa kehadiran peserta terjadi permasalahan teknis tidak dapat diselesaikan hingga pada waktu jam kerja berakhir; dan/atau
3. Terdebet kembalinya uang jaminan milik pemenang lelang pada penawaran lelang dan pada hari lelang pemindahbukuan kembali tidak dilakukan ke rekening Penyelenggara Lelang oleh Pemenang Lelang.

Upaya hukum yang lazimnya dilakukan berkenaan pembatalan lelang adalah gugatan untuk memperoleh penetapan atau putusan pengadilan dengan cara mengajukan gugatan. Dalam PMK Lelang tidak diatur kompetensi absolut peradilan mana yang berhak membatalkan pelaksanaan lelang, sehingga upaya hukum tersebut terbuka untuk dilakukan di pengadilan negeri maupun di pengadilan tata usaha negara (PTUN). Pengajuan gugatan tersebut meskipun bukan menjadi alasan dapat dibatalkannya pelaksanaan lelang, masih banyak dilakukan oleh debitur/tereksekusi yang bersangkutan atau suami/istrinya guna mempertahankan kepemilikan

atas objek lelang atau sekedar menunda pelaksanaan lelang. Sedangkan bagi pihak ketiga yang kepentingannya merasa dirugikan akibat dilaksanakannya lelang, dalam HIR dapat mengajukan perlawanan (*derden verzet*) apabila belum ditetapkan pemenang lelang atau gugatan pembatalan lelang ke pengadilan negeri apabila telah ditetapkan pemenang lelang atau dengan kata lain lelang tersebut telah dilaksanakan dan telah laku terjual. (Amnan, 2022).

Pembatalan lelang akibat adanya penetapan atau putusan pengadilan berakibat pada kepastian hukum atas objek lelang itu sendiri maupun hubungan hukum antara pihak kreditur dan debitur. Penelitian yang dilakukan oleh Dwi Nugrohandhini dan Ety Mulyati menguraikan bahwasanya akibat hukum yang timbul atas adanya pembatalan lelang eksekusi hak tanggungan (Nugrohandhini & Mulyati, 2019) :

1. Status kepemilikan dari obyek jaminan hak tanggungan yang sebelumnya telah dilakukan lelang kembali menjadi milik Penggugat selaku Pemberi Hak Tanggungan;
2. Hak Kreditur selaku pemegang hak tanggungan dan jak yang ada pembeli atas obyek lelang menjadi hapus dan uang pelunasan pembelian lelang harus dikembalikan kepada Pembeli Lelang;
3. Utang antara debitur dan kreditur kembali kepada posisi semula sebelum pelaksanaan lelang sehingga masih terdapat adanya utang yang belum terselesaikan.

Relevansi Upaya Hukum Gugatan Pembatalan Lelang Eksekusi Hak Tanggungan Melalui PTUN

Adanya gugatan pembatalan atas pelaksanaan lelang hak tanggungan merupakan sesuatu yang tidak dapat dihindarkan karena pada prinsipnya siapa pun berhak mengajukan gugatan di pengadilan. Dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menegaskan bahwasanya pengadilan dilarang untuk menolak suatu perkara dan wajib memeriksa serta mengadilinya. Pelaksanaan lelang yang dilakukan oleh KPKNL sebagai institusi pemerintah juga dimungkinkan untuk dapat diajukannya gugatan melalui PTUN.

Eksistensi PTUN dalam sistem hukum di Indonesia adalah sebagai lembaga peradilan yang berwenang memeriksa dan memutus sengketa antara pejabat pemerintah dengan warga masyarakat akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara. Dengan kewenangan tersebut, PTUN memiliki peran sebagai alat kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan untuk tujuan terbentuknya tata kelola pemerintahan yang baik. Pelaksanaan lelang eksekusi yang diselenggarakan oleh KPKNL dinilai merupakan bagian penyelenggaraan pemerintahan sehingga dapat saja diajukan gugatan melalui PTUN.

Pengajuan gugatan terkait dilaksanakannya eksekusi hak tanggungan dengan cara lelang secara garis besar didasarkan atas 2 (dua) aspek yaitu: 1) untuk pembatalan atas risalah lelang atau dari aspek produk hukum dan 2) berkaitan dengan perbuatan melawan hukum pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*) dalam hal ini KPKNL terkait pelaksanaan lelang atau dengan kata lain dari aspek tindakan/perbuatan hukum. Dalam Pasal 53 UU PTUN, alasan atau dasar diajukannya gugatan di PTUN adalah adanya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang bertentangan atau tidak sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Dalam rumusan pasal ini, dapat diketahui

objek gugatan dalam sengketa di PTUN adalah KTUN. Keberadaan KTUN merupakan aspek terpenting untuk melihat kompetensi PTUN dalam mengadili, karena adanya sengketa Tata Usaha Negara sendiri disebabkan oleh terdapatnya suatu KTUN. (Hadjon et al., 2015). Apabila dikaitkan dengan pelaksanaan lelang dimana produk hukum yang timbul adalah risalah lelang maka perlu dikaji apakah risalah lelang tersebut memenuhi kualifikasi sebagai suatu KTUN yang dapat menjadi objek untuk digugat di PTUN.

Dalam Pasal 1 angka 3 UU PTUN disebutkan bahwa adapun yang dimaksud dengan KTUN adalah tindakan hukum dalam suatu penetapan tertulis oleh Badan atau Pejabat TUN yang bersifat Individual, Konkret dan Final. Dalam bagian penjelasan undang-undang tersebut dijelaskan bahwa bersifat individual bermakna tidak ditujukan untuk umum dan bersifat konkret artinya dapat ditentukannya atau memiliki wujud tertentu atas objek yang diputuskan dalam KTUN. Sedangkan KTUN yang bersifat final artinya sudah definitif dan karena adanya KTUN tersebut dapat timbul akibat hukum.

Risalah lelang secara pengertian menurut Pasal 1 angka 32 dalam PMK Lelang adalah akta otentik yang dibuat oleh Pejabat Lelang berupa berita acara pelaksanaan lelang yang dapat dijadikan sebagai alat bukti yang sempurna. Pengertian tersebut juga dapat ditemukan dalam Pasal 35 Vendu Reglement Staatsblad 1908:89 atau Undang-Undang Lelang peninggalan pemerintah kolonial Belanda yang sampai dengan saat ini masih berlaku di Indonesia sebagai dasar hukum dari pelaksanaan lelang, dimana menyebutkan bahwa risalah lelang adalah sama artinya dengan berita acara lelang. Sebagaimana sebelumnya telah diuraikan bahwa risalah lelang adalah sebagai akta otentik, maka risalah lelang dapat juga dipersamakan dengan akta Notaris atau dapat merujuk pengertian akta otentik yang terdapat dalam Pasal 165 HIR.

Sebagai sebuah berita acara, risalah lelang memang memiliki sifat konkret atau berwujud tertentu dan bersifat final dimana akibat hukum yang timbul dari adanya risalah lelang adalah peralihan hak atas tanah atau barang yang merupakan objek lelang. Namun demikian, risalah lelang tidak cukup untuk memenuhi kualifikasi sebagai KTUN karena tidak adanya unsur *beslissing* atau *beschikking* (keputusan) dalam bentuk *wilsvorming* (pernyataan kehendak) dari Pejabat Lelang maupun KPKNL atau dengan kata lain hanya merupakan pengesahan terhadap terjadinya peristiwa antara Pihak Penjual dan Pembeli melalui perantara lelang.

Kaidah hukum mengenai risalah lelang bukan merupakan atau tidak memenuhi kualifikasi sebagai KTUN ini dapat ditemukan dalam Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor 47 K/TUN/1997 tanggal 2 Januari 1998 yang inti putusannya memuat “Risalah Lelang bukan merupakan Keputusan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara, tetapi merupakan Berita Acara hasil penjualan barang, sebab tidak ada unsur *beslissing* (penetapan tertulis) / *beschikking* (keputusan) maupun pernyataan kehendak dari pejabat kantor lelang” (putusan atas perkara gugatan Budi Laksono Direktur PT Marina Aneka Plywood yang diajukan terhadap Kepala Kantor Lelang Klas I Surabaya mengenai pembatalan risalah lelang). Selain itu kaidah hukum yang serupa juga terdapat dalam Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor 312 K/KTUN/1996 dalam perkara antara Sdr. Gunawantoro melawan Pejabat Lelang Klas I Kantor Lelang Negara Surabaya dengan kaidah hukum yang menyatakan “*Risalah lelang bukan Surat Keputusan Tata Usaha Negara karena hanya sekedar Berita Acara Pelaksanaan Lelang, jadi tidak memenuhi*

persyaratan Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Ayat 3 UU No. 5/1986". (Haryati, 2023).

Tidak terpenuhinya risalah lelang dalam kualifikasi obyek KTUN seharusnya juga dapat diperlakukan sama dengan asumsi bahwa pelaksanaan lelang sebagai perbuatan pemerintah berupa tindakan faktual yang dapat digugat di PTUN dengan alasan adanya perbuatan melawan hukum pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*). Paska terbentuknya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah (UU AP), keputusan yang dimaksud juga dapat dimaknai terhadap tindakan faktual Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 87 UU AP. Tindakan faktual tersebut kemudian menjadi masuk dalam kompetensi mengadili PTUN.

Tabel 2.

Perbandingan Pengertian Terhadap KTUN

UU PTUN	UU Administrasi Pemerintahan
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 perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata	Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam UU PTUN harus dimaknai sebagai: <ol style="list-style-type: none"> a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual; b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Pemerintah di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif dan pelenggara negara lainnya; c. Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB; d. Bersifat final dalam arti lebih luas; e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; f. Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat.

Sumber: UU PTUN dan UU AP, diolah Penulis

Perluasan kewenangan PTUN dengan hadirnya Pasal 87 UU AP ini memberi perbedaan pandangan mengenai batasan tindakan faktual yang dilakukan pemerintah sebagai keputusan tata usaha negara. (Putrijanti et al., 2017). Tindakan faktual pemerintah atau feitelijk handeling perlu dibagi kembali menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu perbuatan hukum dalam hukum privat yang dapat diartikan sebagai perbuatan yang didasarkan pada ketentuan-ketentuan dalam hukum keperdataan (*privaatrechtshandelingen*) dan perbuatan hukum publik yang dilakukan berdasarkan hukum publik (*publiekrechtshandelingen*). (H.R., 2019). Sebelumnya perlu dipahami pula bahwa dalam Pasal 2 UU PTUN mengecualikan KTUN obyek gugatan di PTUN salah satunya adalah KTUN yang merupakan perbuatan hukum perdata. Berkaitan dengan pelaksanaan eksekusi hak tanggungan melalui lelang yang diselenggarakan oleh KPKNL

dimana terdapat perbuatan hukum yang dilakukan dapat dimasukkan ke dalam kelompok perbuatan hukum dalam hukum perdata atau hukum privat (*privaatrechtshandelingen*).

Logika hukum yang dapat dipergunakan dalam melihat penyelenggaraan lelang oleh KPKNL atas eksekusi hak tanggungan sebagai bagian dari perbuatan hukum privat adalah Pertama pelaksanaan lelang eksekusi yang diselenggarakan oleh KPKNL merupakan pemenuhan Pasal 6 UU HT yang didasarkan adanya perjanjian antara pemegang hak tanggungan (kreditur) dan pemberi hak tanggungan (debitur/tereksekusi). Perjanjian tersebut tentunya didasarkan pada Pasal 1313 jo. Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata yang masuk ke dalam ranah hukum keperdataan/privat. Kedua, hasil akhir dari dilaksanakannya lelang eksekusi hak tanggungan sebagai transaksi jual beli yang menghasilkan hubungan hukum Pembeli Lelang dan Kreditur/Pemegang Hak Tanggungan selaku Pihak Penjual, maka penyelenggaraan lelang masuk dalam domain hukum perdata. Menurut Indroharto dengan adanya teori melebur (*oplossing theorie*) setiap perbuatan pemerintah yang dibuat dalam rangka menghasilkan hubungan kontraktual atau pun perjanjian menjadi melebur ke dalam perbuatan hukum perdata, sehingga yang memiliki kewenangan mengadili dalam hal terjadi sengketa adalah peradilan umum, bukan PTUN. (Indroharto, 2004).

Ihwal tindakan faktual Pemerintah dalam pelaksanaan lelang yang dikaitkan dengan perbuatan melawan hukum pemerintah dalam gugatan di PTUN, oleh Mahkamah Agung melalui Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor: 2 tahun 2019 yang ada pada dalam halaman 3, bagian Rumusan Hukum Kamar Perdata menyatakan:

“Dengan berlakunya UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung RI No. 2 tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintah dan Kewenangan Mengadili Permuatan Melanggar Hukum oleh Badan atau pejabat Pemerintah (Onrechtmatige Overheidsdaad), sengketa yang bersifat keperdataan dan/atau bersumber dari perbuatan cidera janji (wanprestasi) oleh penguasa tetap menjadi kewenangan absolut pengadilan perdata di lingkungan peradilan umum.”

Sampai dengan saat ini memang belum ditemukan adanya yurisprudensi Mahkamah Agung yang secara khusus memberikan kaidah hukum untuk mendiskualifikasikan tindakan faktual pemerintah dalam pelaksanaan lelang sebagai obyek gugatan TUN, namun apabila mencermati dari ketentuan dalam SEMA Nomor 2 tahun 2019 tersebut, pelaksanaan lelang eksekusi hak tanggungan bukan merupakan kompetensi absolut PTUN. Oleh karena itu, gugatan terkait pelaksanaan lelang eksekusi hak tanggungan di PTUN tidak dapat untuk dapat membatalkan atau menunda pelaksanaan lelang, melainkan seharusnya diajukan di peradilan umum atau dalam hal ini adalah pengadilan negeri setempat.

PENUTUP

Kewenangan PTUN atas upaya pembatalan lelang eksekusi hak tanggungan dapat dilihat dari 2 (dua) aspek yaitu dari aspek produk hukum dan tindakan/perbuatan hukum yang menjadi objek sengketa tata usaha negara. Pertama, risalah lelang produk hukum dalam pelaksanaan lelang eksekusi hak tanggungan tidak cukup memenuhi kualifikasi sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) karena dalam risalah lelang tidak terdapat *wilsvorming*

(pernyataan kehendak) dari Pejabat Lelang maupun KPKNL dengan unsur-unsur *beslissing* atau *beschikking* (keputusan). Adapun Risalah Lelang hanya merupakan pengesahan terhadap terjadinya peristiwa antara Pihak Penjual dan Pembeli melalui perantara Pejabat Lelang/Pelelang.

Kedua, aspek tindakan/perbuatan hukum dari pelaksanaan lelang eksekusi yang diselenggarakan oleh KPKNL adalah merupakan pemenuhan dari UUHT atas hubungan hukum yang timbul antara kreditur selaku pemegang hak tanggungan dan debitur/tereksekusi sebagai pemberi hak tanggungan sehingga masuk pada ranah privat. Selain itu, hasil akhir dari dilaksanakannya lelang eksekusi hak tanggungan menghasilkan hubungan hukum Pembeli Lelang dengan Penjual, dalam hal ini Kreditur/Pemegang Hak Tanggungan. Dengan demikian perbuatan hukum yang dilakukan didasari ketentuan hukum keperdataan (*privaatrechtshandelingen*). Berdasarkan kedua aspek tersebut, maka penulis berkesimpulan bahwa pembatalan lelang eksekusi hak tanggungan tidak dapat diajukan melalui PTUN.

Berangkat dari kesimpulan di atas, sebaiknya sejak awal dalam proses berperkara di PTUN yaitu pada proses *dismissal* dapat dinyatakan PTUN tidak berwenang untuk mengadili gugatan terkait dengan Pembatalan Risalah Lelang atau Pembatalan Tindakan faktual berupa pelaksanaan lelang melalui penetapan Ketua PTUN. Hal tersebut dapat efektivitas dan efisiensi proses persidangan yang akan memakan waktu lama serta mengantisipasi putusan yang menyatakan gugatan tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*).

DAFTAR PUSTAKA

- Amnan, Subhan. (2022). Tanggung Jawab Bank Atas Hasil Lelang Eksekusi Yang Dibatalkan Pengadilan, *Nommensen Journal of Legal Opinion* Vol 03 No. 01 Januari 2022: 125-138. DOI: <https://doi.org/10.51622/njlo.v3i1.442>.
- Dhaniarto, A.Y. (2021). *Lelang:Teori dan Aplikasi*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Dianawati, Catur Budi dan Purnawan, Amin. (2017). Kajian Hukum Jaminan Hak Tanggungan Yang Dilelang Tanpa Proses Permohonan lelang Eksekusi ke Ketua Pengadilan Negeri, *Jurnal Akta* Vol. 4 No. 2 Juni 2017: 125-132. DOI: <http://dx.doi.org/10.30659/akta.v4i2.1755>.
- H.R., Ridwan. (2019). *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi*. Depok: Rajawali Pers.
- Hadjon, Philipus M., et al. (2015). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Halim, Maria Stephannie. (2018). Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Jaminan Dalam Lelang Eksekusi Hak Tanggungan, *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune* Vol. 1 No. 1 Agustus 2018: 96-109. DOI: <https://doi.org/10.30996/jhbbs.v0i0.1760>.
- Haryati, Dwi, Karakterisasi Yurisprudensi No:312K/KTUN/1996, Komisi Yudisial dalam <https://karakterisasi.komisiyudisial.go.id/?view=t5nsyMraxMLmx9%2Fn2uDj18bg0g%3D%3D&id=pGup> (diakses 8 September 2023).

- Hirsanuddin dan Sudiarto. (2021). Perlindungan Hukum Bagi Para Pihak (Kreditur dan Debitur) Melalui Parate Executie Obyek Hak Tanggungan, *Jurnal Ius Kajian Hukum dan Keadilan* Vol. 9 No. 1 April 2021:254-267. DOI: <http://dx.doi.org/10.29303/ius.v9i1.890>.
- Indroharto. (2004). *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara - Buku I*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2013). *Penelitian Hukum (edisi Revisi)*, Jakarta:Kencana.
- Ningsih, Ayup Suran. (2021). Kajian Yuridis Efektifitas Penyelesaian Kredit Macet Melalui Lelang Hak Tanggungan, *Arena Hukum* Vol 14 No. 3 Desember 2021: 546–566. DOI: <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2021.01403.7>.
- Nugrohandhini, Dwi dan Mulyati, Ety. (2019). Akibat Hukum Gugatan dan Perlawanan Terhadap Lelang Eksekusi Hak Tanggungan, *Jurnal Bina Mulia Hukum* Vol. 4 No. 1 September 2019: 35-52.
- Pamungkas, Yogo. (2020). Pergeseran Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, *Acta Diurnal* Vol. 3 No. 2 Juni 2020: 339-359.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 213/PMK.06/2020 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Lelang.
- Putrijanti, Aju, Leonard, Lapon T. dan Utama, Kartika Widya. (2017). Model Fungsi Pengawasan Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Sebagai Upaya Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik, *Mimbar Hukum* Vol. 29 No. 2 Juni 2017: 263-275. DOI: <https://doi.org/10.22146/jmh.22627>.
- Sianturi, Purnama T. (2013). *Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Barang Jaminan Tidak Bergerak Melalui Lelang*, Bandung: Mandar Maju.
- Sjahdeini, Sutan Remi. (2006). *Hak Tanggungan: Asas-Asas, Ketentuan-Ketentuan Pokok dan Masalah-Masalah Yang Dihadapi Oleh Perbankan*. Surabaya: Airlangga University Press.