

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Pada tahun 1971, Indonesia mulai melakukan upaya tegas terhadap tindakan korupsi yaitu dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Seiring berkembangnya praktik korupsi, undang-undang tersebut dirasa tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Menyikapi keadaan tersebut, pemerintah bersama DPR mengeluarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menggantikan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tersebut.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 di dalamnya mengatur 30 (tiga puluh) jenis tindak pidana korupsi. Dari berbagai jenis korupsi tersebut, gratifikasi merupakan suatu hal yang relatif baru dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia.⁵ Pengertian gratifikasi berdasarkan Penjelasan Pasal 12B Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, yaitu pemberian dalam arti luas, yakni meliputi pemberian uang, barang, rabat (*discount*), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas

⁵Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia, 2014, *Buku Saku Memahami Gratifikasi*, Cetakan Kedua, diterbitkan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. v.

penginapan, perjalanan wisata, pengobatan cuma-cuma, dan fasilitas lainnya. Gratifikasi tersebut baik yang diterima di dalam negeri maupun di luar negeri dan yang dilakukan dengan menggunakan sarana elektronik atau tanpa sarana elektronik.

Sebagaimana diketahui salah satu kebiasaan yang berlaku umum di masyarakat adalah pemberian hadiah sebagai tanda terima kasih atas jasa yang telah diberikan oleh penyelenggara negara, baik dalam bentuk barang atau bahkan uang.⁶ Praktik penerimaan hadiah disatu sisi merupakan sesuatu yang wajar dilihat dari sudut pandang relasi pribadi, sosial dan adat-istiadat. Disisi lain ketika pemberian hadiah tersebut mengandung unsur kepentingan yang berkaitan dengan jabatan seorang penyelenggara negara, maka inilah yang disebut dalam Pasal 12B sebagai gratifikasi yang dianggap suap.⁷

Pasal 12B Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 dirumuskan sebagai berikut :

- (1) Setiap gratifikasi kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dianggap pemberian suap, apabila berhubungan dengan jabatannya dan yang berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya, dengan ketentuan sebagai berikut:

⁶Anti-Corruption Clearing House (ACCH) Komisi Pemberantasan Korupsi, "Gratifikasi dan Contoh Kasus", <http://acch.kpk.go.id>, diakses pada tanggal 09 April 2016.

⁷Komisi Pemberantasan Korupsi, "Pedoman Pengendalian Gratifikasi", <https://www.kpk.go.id>, diakses pada tanggal 09 April 2016.

- a. yang nilainya Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) atau lebih, pembuktian bahwa gratifikasi tersebut bukan merupakan suap dilakukan oleh penerima gratifikasi;
 - b. yang nilainya kurang dari Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah), pembuktian bahwa gratifikasi tersebut suap dilakukan oleh penuntut umum.
- (2) Pidana bagi pegawai negeri atau penyelenggara negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun, dan pidana denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Mencermati Pasal 12B tersebut, dapat dipahami bahwa tidak semua gratifikasi merupakan perbuatan pidana, melainkan hanya gratifikasi yang memenuhi kriteria pada unsur 12B saja. Gratifikasi atau pemberian hadiah dikatakan sebagai perbuatan pidana suap, khususnya pada seorang penyelenggara negara atau pegawai negeri yaitu pada saat penyelenggara negara atau pegawai negeri tersebut melakukan tindakan menerima suatu gratifikasi atau pemberian hadiah dari pihak manapun sepanjang pemberian tersebut diberikan berhubungan dengan jabatan atau pekerjaannya.

Terhadap ketentuan Pasal 12B terdapat pengecualian sebagaimana diatur dalam Pasal 12C ayat (1) yang menentukan bahwa :

“Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 B ayat (1) tidak berlaku, jika penerima melaporkan gratifikasi yang diterimanya kepada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.”

Setiap pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima gratifikasi mempunyai kewajiban melaporkannya kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sesuai dengan ketentuan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK). Laporan gratifikasi selanjutnya akan ditindaklanjuti dengan penetapan status kepemilikan gratifikasi disertai pertimbangan oleh KPK dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal laporan diterima.

Berdasarkan Pasal 17 UU KPK, status kepemilikan gratifikasi ditetapkan dengan keputusan Pimpinan KPK yang berupa penetapan status kepemilikan gratifikasi bagi penerima gratifikasi atau menjadi milik negara. Barang gratifikasi yang ditetapkan statusnya menjadi milik negara selanjutnya diserahkan kepada Menteri Keuangan. Terhadap barang-barang tersebut, dalam rangka optimalisasi pengelolaan barang gratifikasi secara ekonomis lebih menguntungkan bagi negara apabila dijual, sehingga perlu dilakukan penjualan melalui lelang. Uang hasil lelang akan dimasukkan ke dalam kas Negara sebagai Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP).⁸

Lelang terhadap barang gratifikasi termasuk dalam jenis lelang non eksekusi wajib, karena barang gratifikasi yang diserahkan kepada KPK

⁸Kementerian Keuangan Republik Indonesia, “Dukung Gerakan Anti Korupsi”, Ditjen Kekayaan Negara Lelang Barang Gratifikasi KPK, <http://www.kemenkeu.go.id>, diakses pada tanggal 06 April 2016.

menjadi hak negara melalui penetapan Pimpinan KPK, sehingga penjualan barang-barang yang menjadi milik negara tersebut dilakukan melalui lelang. Lelang ini pertama kali dilakukan pada tahun 2011 yang dilatarbelakangi oleh terbitnya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 03/PMK.06/2011 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara yang Berasal dari Barang Rampasan Negara dan Barang Gratifikasi.

Pada tahun 2014, dalam rangka memeriahkan acara Pekan Anti Korupsi, Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) melalui Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Yogyakarta menyelenggarakan lelang yang diadakan pada tanggal 9 sampai dengan 11 Desember 2014 di Graha Sabha Pramana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Selama Festival Antikorupsi ini, pejabat lelang telah melakukan 2 jenis lelang, yakni melalui *email* pada 10 Desember 2014 dan secara langsung pada 11 Desember 2014. Tercatat ada 240 barang yang ditawarkan dalam lelang tersebut, yang terdiri dari beraneka ragam barang seperti ipod, jam tangan bermerk, ballpoint bermerk, parfum bermerk, kain batik, telepon genggam hingga keris.⁹ Barang-barang gratifikasi tersebut dilelang dengan nilai limit yang bervariasi mulai dari yang terendah Rp. 29.500 untuk dompet Lucete dan termahal Rp. 5.481.000 untuk *handphone* Sony Xperia Z Ultra.

Setiap pelaksanaan lelang termasuk untuk lelang barang gratifikasi di Graha Sabha Pramana, diwajibkan adanya nilai limit guna menentukan pemenang. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor

⁹Liputan6.com, "Barang Sitaan KPK Dilelang, dari Keris Hingga Album Noah", <http://bisnis.liputan6.com>, diakses pada tanggal 19 Januari 2016.

27/PMK.06/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang, nilai limit adalah harga minimal barang yang akan dilelang dan ditetapkan oleh Penjual. Pada prinsipnya, nilai limit adalah bagian penting dalam pelaksanaan lelang, sehingga dengan mematuhi prosedur penetapan nilai limit yang berlaku diharapkan dapat menjamin kepastian hukum dan memberi rasa keadilan kepada para pihak yang berkepentingan.

Nilai limit ditetapkan berdasarkan pendekatan penilaian yang dapat dipertanggungjawabkan. Logis bahwa Penjual sebagai pemilik barang atau yang menguasai barang yang mengetahui berapa harga barangnya dan menentukan berapa harga barang tersebut akan dijual.¹⁰ Penetapan nilai limit untuk barang gratifikasi dalam hal ini merupakan kewenangan dari DJKN selaku pengelola barang gratifikasi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22 dan Pasal 23 PMK Nomor 03/PMK.06/2011. Barang gratifikasi yang dikelola oleh DJKN selama ini sebagian besar berupa barang bergerak yang jenisnya bervariasi, mulai dari barang elektronik hingga barang seni. Terhadap barang-barang gratifikasi tersebut yang telah ditetapkan statusnya menjadi milik negara, dilakukan penilaian berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 166/PMK.06/2015 tentang Penilaian Barang Milik Negara. Penilaian dilakukan untuk menentukan nilai wajar yang menjadi dasar ditetapkannya nilai limit barang yang akan dilelang.

Penetapan nilai limit terhadap barang gratifikasi dalam praktik pelaksanaan lelang seringkali menimbulkan polemik. Nilai limit yang

¹⁰M. Yahya Harahap, 1993, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*, Cetakan Keempat, PT. Gramedia Pustaka Umum, Jakarta, hlm. 135

ditetapkan terlalu tinggi dari harga di pasaran kurang menarik perhatian calon peserta lelang untuk ikut serta dalam lelang, namun disisi lain, penetapan nilai limit yang terlalu rendah dari harga di pasaran dapat memungkinkan sedikitnya pemasukan ke kas negara. Tidak jarang DJKN harus melelang ulang terhadap barang-barang gratifikasi yang tidak laku terjual dalam sekali lelang, sehingga berdampak pada penurunan nilai dari barang itu sendiri. Hal ini tentunya tidak sesuai dengan tujuan dilakukannya penjualan melalui lelang terhadap barang gratifikasi yaitu untuk memberikan keuntungan kepada negara. Oleh karena itu, DJKN selaku Penjual harus menentukan nilai limit secara cermat dan tepat menggunakan metode yang dapat dipertanggungjawabkan, karena akan berpengaruh terhadap pencapaian harga yang optimal.

Pencapaian harga yang optimal merupakan tujuan diadakannya penjualan secara lelang sebagai bentuk perlindungan hukum bagi Penjual lelang. DJKN selaku Penjual yang mewakili negara dalam lelang barang gratifikasi tersebut tentunya juga akan melakukan berbagai upaya untuk mewujudkan pencapaian harga yang optimal, sehingga negara akan terlindungi. Selain melaksanakan lelang sesuai dengan prosedur dan standar yang telah ditentukan, beberapa upaya lain juga perlu diperhatikan oleh para pihak baik DJKN maupun KPKNL selaku penyelenggara lelang, terutama pada saat sebelum maupun saat berlangsungnya lelang.

Setiap pelaksanaan lelang baik lelang eksekusi maupun lelang noneksekusi termasuk dalam hal ini lelang noneksekusi wajib terhadap

barang gratifikasi, selain mengacu pada peraturan perundang-undangan, juga berpijak pada asas-asas lelang. Asas lelang dapat dijadikan salah satu pedoman dalam melakukan upaya optimalisasi lelang. Asas-asas lelang yang dimaksud berupa asas keterbukaan, asas persaingan, asas keadilan, asas kepastian hukum, asas efisiensi, dan asas akuntabilitas. Asas-asas lelang tersebut perlu diterapkan dalam mengoptimalkan pelaksanaan lelang barang gratifikasi, misalnya asas keterbukaan, dalam hal ini perlu diterapkan selain melalui pengumuman di surat kabar juga diperluas melalui media online seperti *website* DJKN sendiri, *facebook*, maupun *instagram* yang sedang populer dikalangan masyarakat. Perkembangan teknologi memungkinkan penyebaran jangkauan pengumuman lelang, sehingga dapat menjaring lebih banyak peserta lelang. Hal ini tentunya berdampak pula pada optimalnya harga lelang yang dicapai dalam lelang barang gratifikasi tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, penulis ingin meneliti lebih lanjut mengenai optimalisasi harga lelang barang gratifikasi yang dilaksanakan oleh KPKNL Yogyakarta pada tahun 2014.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian yang telah penulis paparkan pada bagian latar belakang di atas, maka dapat di rumuskan beberapa permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana penentuan nilai limit dalam lelang barang gratifikasi?
2. Bagaimana optimalisasi pelaksanaan lelang barang gratifikasi di Graha Sabha Pramana dalam mencapai harga yang optimal?

C. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang dilakukan oleh penulis terhadap penelitian-penelitian sebelumnya, belum pernah ada penelitian yang di lakukan tentang “Optimalisasi Harga Lelang Barang Gratifikasi Oleh Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Yogyakarta (Studi Kasus Di Graha Sabha Pramana Tahun 2014)”. Sebagai bahan referensi keaslian terhadap penelitian yang dilakukan oleh penulis, maka terdapat beberapa penelitian yang mendekati kemiripan dengan tema yang diteliti oleh penulis, yaitu :

1. Penelitian dengan judul “*Tinjauan Hukum Islam Terhadap Lelang Hasil Gratifikasi Oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia*” yang diteliti oleh Muhammad Kanzul Fikri Aminuddin pada tahun 2015, Program studi

Hukum Ekonomi Syari'ah (Muamalah), Universitas Islam Negeri Sunan Ampel,¹¹ dengan rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

- a. Bagaimana teknis pelaksanaan lelang hasil gratifikasi oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia menurut hukum Islam?
- b. Bagaimana lelang hasil gratifikasi oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia menurut hukum Islam?

Penelitian ini menghasilkan kesimpulan sebagai berikut :

- a. Teknis pelaksanaan lelang hasil gratifikasi masih memerlukan pembenahan mengenai nilai limit dalam lelang dan pembatalan lelang sebagai pembeli. Penawaran harga lelang yang semakin meningkat tanpa batas bisa mengakibatkan pembeli merasa dirugikan, sedangkan pembatalan lelang sebagai pembeli, perbuatan ini sama halnya dengan jual beli '*urban*).
- b. Lelang hasil gratifikasi dalam Islam sama halnya melelang harta *fai*', yakni lelang harta yang didapatkan dari musuh secara damai. Mayoritas ulama' membolehkan jual beli lelang, karena bertujuan untuk mencari masalah, yakni untuk menentramkan hati orang yang pailit atau untuk menentramkan hati terpidana korupsi yang tidak bisa membayar uang pengganti setelah putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.

¹¹Muhammad Kanzul Fikri Aminuddin, 2015, "*Tinjauan Hukum Islam Terhadap Lelang Hasil Gratifikasi Oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia*", Skripsi, Program Sarjana Strata Satu, Program studi Hukum Ekonomi Syari'ah (Muamalah), Jurusan Hukum Perdata Islam, Fakultas Syari'ah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya.

2. Penelitian Dengan Judul “Tinjauan Yuridis Penetapan Harga Limit Pada Barang Jaminan Dalam Pelaksanaan Lelang Eksekusi Hak Tanggungan Di Bank Tabungan Negara Cabang Yogyakarta” yang diteliti oleh Yudhita Dwi Hastami pada tahun 2008, Program studi Magister Kenotariatan, Universitas Gadjah Mada,¹² dengan rumusan masalah penelitian sebagai berikut :

- a. Bagaimana tinjauan yuridis penetapan harga limit pada barang jaminan dalam pelaksanaan lelang hak tanggungan di Bank Tabungan Negara Cabang Yogyakarta?
- b. Apakah tindakan yang dilakukan oleh pihak Bank Tabungan Negara Cabang Yogyakarta selaku penjual kaitannya dengan penetapan harga limit apabila dalam pelaksanaan penjualan lelang pertama eksekusi hak tanggungan barang jaminan ditunda?

Penelitian ini menghasilkan kesimpulan sebagai berikut :

- a. Penetapan harga limit pada barang jaminan dalam pelaksanaan lelang eksekusi hak tanggungan di Bank Tabungan Negara Cabang Yogyakarta ditetapkan sendiri oleh pihak Bank Tabungan Negara Cabang Yogyakarta, namun dalam menetapkan pihak Bank bekerja sama dengan Tim Penilai independen (*appraisers independent*). Bank Tabungan Negara Cabang Yogyakarta meminta kepada pihak

¹²Yudhita Dwi Hastami, 2008, “Tinjauan Yuridis Penetapan Harga Limit Pada Barang Jaminan Dalam Pelaksanaan Lelang Eksekusi Hak Tanggungan Di Bank Tabungan Negara Cabang Yogyakarta”, *Tesis*, Program Pascasarjana, Magister Kenotariatan, Universitas Gadjah Mada.

appraisers untuk menetapkan Nilai Likuidasi yaitu 80% dari Nilai Pasar Wajar.

- b. Tindakan yang dilakukan Bank Tabungan Negara Cabang Yogyakarta terhadap barang jaminan apabila dalam pelaksanaan lelang pertama eksekusi hak tanggungan ditunda, maka bank mengajukan lelang ulang dengan menentukan harga limit baru, yang ditetapkan oleh bank sesuai dengan harga yang wajar dipasaran, setelah dilakukan lelang ulang dan penentuan harga limit baru barang lelang tetap tidak terjual, maka bank akan membeli barang jaminan tersebut dengan menunjuk pihak ketiga.
3. Penelitian Dengan Judul “Tinjauan Yuridis Terhadap Penetapan Harga Limit Lelang Eksekusi Barang Jaminan Pada Perum Pegadaian (Studi Kasus Perum Pegadaian Cabang Kuningan Jawa Barat)” yang diteliti oleh Ikke Purnamasari pada tahun 2012, Program studi Magister Kenotariatan, Universitas Gadjah Mada,¹³ dengan rumusan masalah penelitian sebagai berikut :
- a. Bagaimanakah penetapan harga limit lelang terhadap barang jaminan emas pada perum pegadaian?
 - b. Apakah debitur sebagai pemilik barang gadai telah mendapat perlindungan hukum atas penetapan harga limit lelang perum pegadaian?

¹³Ikke Purnamasari, 2012, “Tinjauan Yuridis Terhadap Penetapan Harga Limit Lelang Eksekusi Barang Jaminan Pada Perum Pegadaian (Studi Kasus Perum Pegadaian Cabang Kuningan Jawa Barat)”, *Tesis*, Program Pascasarjana, Magister Kenotariatan, Universitas Gadjah Mada.

Penelitian ini menghasilkan kesimpulan sebagai berikut :

- a. Pelaksanaan penetapan harga limit lelang pada perum pegadaian cabang Kuningan dilakukan oleh Juru Taksir Pegadaian Kuningan, dimana dalam menentukan harga limit lelang dilakukan dengan 2 (dua) tahap, yakni menentukan taksir ulang atau nilai pasar lelang (NPL) dan Nilai Minimum Lelang (NML). Praktiknya, dalam menentukan NPL Perum Pegadaian Kuningan sebagian besar mengacu pada Harga Pasar Pusat Lelang (HPPL) karena dinilai lebih akurat dan informasinya lebih mudah dan cepat. NML dihitung berdasarkan Uang Pinjaman (UP) ditambah dengan Sewa Modal (SM) yang sudah diperjanjikan pada surat bukti kredit.
- b. Debitur selaku pemilik barang belum sepenuhnya terlindungi, hal ini terbukti dari cara menentukan harga limit yang tidak memperhatikan harga pasar daerah (HPDL) Kuningan sehingga mengakibatkan perbedaan harga dimana harga limit lebih rendah dari harga pasar yang otomatis penjualan lelang pun rendah.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya. Muhammad Kanzul Fikri Aminuddin melakukan penelitian terhadap lelang barang grtaifikasi dari sudut pandang Hukum Islam, sedangkan penelitian ini meneliti lelang barang gratifikasi ditinjau dari peraturan perundang-undangan khususnya dari Peraturan Menteri Keuangan yang terkait pelaksanaan lelang. Perbedaan dengan penelitian yang dilakukan oleh Yudhita Dwi Hastami dan Ikke Purnamasari terletak pada objek yang

diteliti, keduanya meneliti harga limit terhadap barang jaminan hak tanggungan dan gadai yang termasuk dalam jenis lelang eksekusi, sedangkan dalam penelitian ini akan meneliti harga limit terhadap barang milik negara yang berasal dari barang gratifikasi yang termasuk dalam jenis lelang non eksekusi wajib.

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan dalam kajian mengenai penentuan harga limit lelang barang gratifikasi serta optimalisasi pelaksanaan lelang terhadap barang gratifikasi terkait dengan pencapaian harga yang optimal. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi bagi penelitian-penelitian dikemudian hari yang terkait mengenai judul dari karya ilmiah ini.

2. Bagi Pembangunan Negara dan Bangsa

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan berkontribusi bagi pemerintah terkait dengan pencegahan tindakan gratifikasi dalam menjalankan jabatannya, serta mendorong masyarakat untuk berpartisipasi dalam hal meningkatkan pemasukan kas negara Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) melalui lelang barang gratifikasi yang dilakukan oleh Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang.

E. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis mengenai penentuan harga limit lelang barang gratifikasi.
2. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis mengenai optimalisasi dalam pelaksanaan lelang terhadap barang gratifikasi di Graha Sabha Pramana pada tahun 2014 terkait dengan pencapaian harga yang optimal.