

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Reformasi sektor publik terjadi pada banyak negara di dunia karena adanya pandangan bahwa *old public management* tidak bisa mengikuti tuntutan perubahan yang terjadi di masyarakat. Untuk memperbaiki kelemahan tersebut, kemudian muncul konsep manajemen publik baru (*New Public Management/NPM*). Konsep NPM menuntut pemerintah untuk lebih berorientasi pada kinerja, mendorong pegawai lebih fleksibel, serta menetapkan target dan tujuan organisasi dengan jelas. Kejelasan penetapan target dan tujuan organisasi tersebut memudahkan organisasi untuk melakukan pengukuran kinerja (Wahyuni, 2015).

Kementerian Keuangan termasuk salah satu Kementerian yang berhasil menjadi pelopor reformasi birokrasi, yang didukung oleh usaha keras semangat pemberantasan korupsi oleh KPK. Namun pada sebagian sektor pemerintah pusat dan daerah penegakan prinsip-prinsip keterbukaan, stabilitas, dan predictability model NPM dalam pengambilan kebijakan belum berjalan mulus (Setiawan, 2014). Pada Kementerian Keuangan terdapat 11 (sebelas) Eselon I, yang terdiri dari Sekretariat Jenderal, Inspektorat Jenderal, Direktorat Jenderal Pajak, Direktorat Jenderal Bea Cukai, Direktorat Jenderal Anggaran, Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko, Badan Kebijakan Fiskal, dan Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, di mana semuanya telah menerapkan model NPM (www.kemenkeu.go.id)

Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (selanjutnya disebut DJKN) dalam menerapkan NPM, mempunyai tugas untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan serta standarisasi

teknis di bidang kekayaan negara, piutang negara dan lelang sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan Republik Indonesia (<https://www.djkn.kemenkeu.go.id>).

Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) merupakan instansi vertikal di lingkungan DJKN yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Kantor Wilayah DJKN. Yang memiliki tugas dan fungsi untuk melaksanakan pelayanan di bidang Kekayaan Negara, Penilaian, Piutang Negara dan Lelang. Dalam menjalankan tugasnya KPKNL menyelenggarakan lelang, baik itu lelang eksekusi, lelang noneksekusi wajib serta lelang non eksekusi sukarela (<https://www.djkn.kemenkeu.go.id>).

Lelang yang dilaksanakan oleh DJKN sebagai alternatif cara penjualan barang, sering dikacaukan dengan lelang pengadaan barang atau jasa dalam rangka pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), oleh masyarakat. Lelang tender yang sering dikenal dengan lelang atas pemborongan yang dalam kaitan ini pembeli (Pemerintah) berhadapan dengan penjual yang menawarkan barang/jasa. Pasal 1 Vendu Reglement diartikan sebagai suatu penjualan barang di muka umum dengan cara penawaran secara lisan dan naik-naik untuk memperoleh harga yang semakin meningkat atau dengan penawaran harga yang semakin menurun dan/atau dengan penawaran harga secara tertutup dan tertulis yang didahului dengan usaha mengumpulkan para calon peminat/pembeli lelang yang dipimpin oleh pejabat lelang (Sutardjo,1995).

Pelaksanaan lelang di Indonesia yang dilaksanakan oleh Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) sebelum akhir tahun 2014 dilaksanakan secara konvensional di mana Penjual, Pembeli, dan Pejabat Lelang harus berkumpul dalam waktu dan tempat yang sama dalam pelaksanaan lelang (lelang konvensional). Pelaksanaan lelang secara konvensional ini memiliki celah dapat menyebabkan pelaksanaan lelang tidak efisien, efektif, dan akuntabel yang dapat menyebabkan PNBPN tidak menjadi optimal.

Penelitian yang dilakukan oleh Suhartono (2012), menyatakan pelaksanaan lelang yang hanya diikuti oleh satu orang maka kegiatan tersebut tidak dapat disebut sebagai lelang

melainkan jual-beli biasa. Selain itu dengan hanya diikuti oleh satu orang dapat memungkinkan timbulnya kecurangan dalam proses lelang, misalnya memberikan penawaran harga terhadap objek hak tanggungan yang jauh dari harga pasaran. Hal ini jelas dapat menimbulkan kerugian atau tidak optimalnya PNBP. Terkait dengan peraturan yang memperbolehkan satu orang peserta lelang saja, baik pihak penjual maupun KPKNL tidak dapat berbuat apa-apa selain hanya mengikuti dan melaksanakan peraturan dari Menteri Keuangan tersebut. Meskipun sebenarnya dengan adanya peraturan tersebut maka makna dari lelang itu sendiri sudah dapat dikatakan hilang, sebab dengan hanya satu orang peserta maka tidak dapat dilakukan proses tawar menawar baik penawaran dengan harga meningkat ataupun penawaran dengan harga menurun (Suhartono; 2012).

Pesatnya perkembangan teknologi informasi membawa perubahan pada segala sisi kehidupan. Biaya internet yang semakin murah, dapat dijangkau setiap 24 jam hampir di mana saja dan tersedianya sarana pembayaran online melalui *credit/debit card*, uang elektronik, transfer antar bank secara online yang semakin mudah, cepat, dan aman serta untuk mewujudkan NPM, di mana sebelumnya pencapaian PNBP tidak optimal, menuntut DJKN sebagai regulator pelaksanaan lelang di Indonesia membuat terobosan lelang secara elektronik atau yang disebut *e-auction*. (<https://www.djkn.kemenkeu.go.id>) Pelaksanaan *e-auction* telah diatur sejak tahun 2010 dengan terbitnya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/PMK.06/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang, namun pada kurun waktu 2010 s.d awal 2014 *e-auction* belum dapat dilaksanakan.

Pelaksanaan *e-auction* dimulai pada akhir 2014 dan dengan terbitnya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 27/PMK.06/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 90/PMK.06/2016 tentang Pedoman Pelaksanaan Lelang Dengan Penawaran Secara Tertulis Tanpa Kehadiran Peserta Lelang Melalui Internet, yang semakin menguatkan penggunaan *e-auction*. Tujuan yang ingin dicapai dari pelaksanaan *e-auction* ini adalah untuk meningkatkan Penerimaan Negara Bukan Pajak melalui lelang (PNBP), karena

pelaksanaan lelang dapat dilaksanakan secara efektif, efisien, dan akuntabel (Efendi 2016, dalam <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/2016>)

Pencapaian target PNBPN di Indonesia salah satunya melalui mekanisme lelang yang dilaksanakan DJKN baik dengan *e-auction* maupun lelang konvensional, pada tahun 2015 capaian PNBPN di bidang lelang sebesar Rp232,2 miliar dengan pokok lelang sebesar Rp10,97 triliun. Pencapaian pada tahun 2015 ini lebih besar dari pencapaian di tahun 2014 yaitu PNBPN yang diperoleh sebesar Rp220,7 miliar dengan pokok lelang sebesar Rp9,360 dan di tahun 2013 PNBPN yang diperoleh sebesar Rp221,5 miliar dengan pokok lelang sebesar Rp 9,414 triliun (Lakin Direktorat Lelang 2016). Pada saat itu pengaturan *e-auction* hanya mengikuti Pasal 54 ayat 2 dan 3 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 106 tahun 2013 tentang Perubahan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/PMK.06/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang, yang mengatur sebatas “ayat (2) Penawaran lelang secara tertulis dilakukan dengan kehadiran Peserta Lelang atau tanpa kehadiran Peserta Lelang. Ayat (3) Penawaran lelang secara tertulis tanpa kehadiran Peserta Lelang dilakukan: a. melalui surat elektronik (email), melalui surat tromol pos; atau internet. *E-auction* pada tahun 2017 digunakan sebagai sarana untuk menyelesaikan Rp 85 Miliar kredit macet Bank DKI untuk satu kali lelang (<https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita/baca/10678/Rp85-Miliar-Kredit-Macet-Bank-DKI-Diselesaikan-Lewat-Lelang.html>).

E-auction dalam pelaksanaannya masih terdapat kendala, kendala tersebut diantaranya permasalahan jaringan internet. Kendala jaringan internet yang stabil memang menjadi permasalahan di Indonesia mengingat negara kita merupakan negara kepulauan. Kendala ini menyebabkan peserta lelang terlambat memasukkan penawaran lelang sebelum pelaksanaan lelang ditutup (<https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita/baca/7689/e-Auction-Modernisasi-Lelang-yang-Aman-dan-Transparan.html>).

Sebelum *e-auction* diluncurkan oleh DJKN, terlebih dahulu kita mengenal lelang secara online yang telah dilaksanakan oleh beberapa negara, seperti lelang barang dalam *e-bay*,

kaskus, chip dan media sejenis lainnya, dan pada lelang online tersebut telah banyak terjadi *fraud*, antara lain *fraud* adalah tidak ada pembayaran yang dilakukan oleh pemenang lelang/pembeli pada saat barang tersebut sudah dikirimkan. Penjual/penyedia mengirimkan barangnya kepada pemenang lelang akan tetapi tidak menerima pembayaran, barang tidak dikirim. Toko/Tempat penjual yang menawarkan barang tidak ada atau fiktif, barang tidak sesuai deskripsi penawaran, penjual sengaja memberikan informasi palsu tentang barang yang mereka akan dijual. Adanya biaya fiktif oleh pembeli. Misalkan untuk biaya pengiriman, sehingga menyebabkan pembeli membayar lebih, penawaran fiktif (Rahardjo, 2012).

Penjual menawarkan barangnya dan seolah olah ada orang lain yang melakukan penawaran dengan tujuan untuk menaikkan harga lelang, *fraud* terhadap penggunaan kartu kredit. Penjual dengan sengaja melakukan tindakan *fraud* terhadap kartu kredit pembeli atau sebaliknya, barang yang illegal atau istilah lainnya adalah *black market*. Barang curian atau bajakan. Contohnya adalah software, Handphone, laptop, musik CD dan Video. Setelah melakukan penjualan atau lelang, layanan palsu tersebut menerima pembayaran dari pembeli akan tetapi uang tersebut hilang sehingga tidak diterima oleh penjual (Rahardjo, 2012).

Selanjutnya penelitian oleh Conradt (2012) terhadap kasus lelang online yang dilakukan oleh Adrian Ghighina selaku aktor utama, dengan hasil penelitian bahwa seseorang melakukan penipuan pada lelang online karena adanya Keuntungan ekonomi, susah untuk dilacak, lemahnya penegakan hukum, yuridiksi yang berbeda antar negara, dan perilaku dari korban yang enggan untuk melapor dan pencegahan untuk mengantisipasi hal ini adalah adanya aturan yang kuat tentang jual beli online, adanya polisi internasional, layanan escrow. penelitian oleh Christine Conradt adalah lelang online yang biasa dilakukan oleh masyarakat dunia. Lokasi penelitian yang digunakan Christine Conradt di Amerika dan Rumania.

Lelang online yang kita kenal sebelum *e-auction* yang dilakukan di beberapa negara masih terdapat celah *fraud*, sehingga menyebabkan kerugian di pihak penjual atau pembeli. Apabila dilihat hal tersebut dapat dimungkinkan terdapat celah *fraud* pada sistem atau

pelaksanaan *e-auction*. *Fraud* pada *e-auction* dikhawatirkan akan menyebabkan hasil lelang tidak menjadi optimal yang berakibat PNBPN tidak menjadi optimal atau tidak mencapai target yang diinginkan.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan penelitian ini adalah bagaimana pelaksanaan *e-auction* yang dilaksanakan oleh DJKN melalui KPKNL Jakarta X?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan *e-auction* yang dilaksanakan oleh DJKN.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk :

- a. Sebagai bahan masukan kepada DJKN dalam meningkatkan pelayanan di bidang lelang.
- b. Sumbangan pemikiran dalam upaya peningkatan Penerimaan Negara Bukan Pajak.
- c. Sebagai bahan masukan bagi peneliti berikutnya yang akan melanjutkan penelitian ini