

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Tantangan yang dihadapi oleh Indonesia ditengah situasi global pasca pandemi covid begitu besar yang berasal dari luar maupun dalam negeri. Krisis ekonomi global saat ini menjadi faktor pemicu perlambatan ekonomi dunia, yang berakibat terjadinya situasi transaksi perdagangan melemah dan tidak pasti. Perkembangan teknologi berbasis digital yang menandai hadirnya era revolusi industri keempat dan meletusnya perang rusia-ukraina menambah deretan panjang penyebab perubahan lanskap ekonomi global dan menambah pelik situasi geopolitik dunia, hal ini menjadi akar ketidakpastian yang menahan gerak laju pertumbuhan ekonomi dunia.

Perlambatan pertumbuhan ekonomi global tersebut memberikan dampak secara signifikan terhadap perekonomian Indonesia (NA Baleg DPR RI, 2020). Pada sisi yang lain, penandatanganan kerjasama perdagangan antara 10 negara ASEAN (Indonesia, Singapura, Brunei, Malaysia, Thailand, Filipina, Vietnam, Laos, Kamboja, dan Myanmar) dengan 5 negara mitra dagangnya (China, Jepang, Korea, Australia, dan Selandia Baru) dalam *Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)* pada 15 November 2020, telah membuka peluang sekaligus tantangan baru bagi laju perekonomian nasional yang berakibat adanya potensi peningkatan persaingan usaha di pasar dalam negeri dan perdagangan bebas kawasan (Kompas, 17 November 2020). Tentu saja kerjasama tersebut membuka kesempatan untuk penanganan kasus persaingan usaha lintas batas dari negara anggota RCEP.

Permasalahan muncul ketika terjadi pelanggaran kegiatan persaingan usaha lintas batas yang melibatkan pengusaha Indonesia dilakukan penindakan secara tegas dengan penjatuhan sanksi terberat berupa denda maksimal oleh otoritas persaingan usaha berwenang negara anggota yang memiliki yurisdiksi, namun sebaliknya saat terjadi pelanggaran persaingan usaha lintas batas yang melibatkan pengusaha dari anggota RCEP lainnya, KPPU tidak dapat melakukan tindakan

tegas yang serupa karena lemahnya instrumen hukum persaingan usaha yang dimiliki Indonesia, sehingga hal ini berdampak negatif terhadap pasar Indonesia (Wiranti, 2020: 39). Hingga saat ini, sudah lebih dari dua dekade Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 (biasa disebut UU No. 5/1999) telah diberlakukan di Indonesia. Dengan adanya Undang-undang Persaingan Usaha yang dianggap sebagai solusi yang tepat untuk memecahkan masalah antara ekonomi pasar bebas dan kontribusi negara terhadap perwujudan tatanan ekonomi yang berbasis kesejahteraan. Berlatar belakang kondisi demikian, maka Indonesia menetapkan aturan yang melarang praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Aturan ini juga menjadi dasar terbentuknya sebuah lembaga independen yang memiliki kewenangan dalam pengawasan serta pemantauan terhadap pelaku usaha dalam menjalankan bisnisnya, agar mencegah terjadinya tindakan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. (Hassani & Suherman, 2020: 61). Keberadaan UU ini, telah menginisiasi terbentuknya lembaga negara yang independen bernama Komisi Pengawas Persaingan Usaha atau biasa dikenal dengan sebutan KPPU melalui Keputusan Presiden No. 75 Tahun 1999. Sebagai lembaga negara yang mandiri, KPPU diberikan wewenang yang sangat luas meliputi penyelidikan, penuntutan, konsultasi, pemeriksaan, penyidikan, mengadili dan memutus perkara (Lubis et.al, 2017: 378) berdasar atas laporan (Pasal 39 UU 5/1999) atau inisiatif Komisi (Pasal 40 UU 5/1999) terhadap indikasi pelanggaran UU persaingan usaha.

Banyaknya kelemahan yang terdapat dalam UU No. 5/1999 terkait penegakan hukum persaingan usaha menjadi perhatian publik yang menuntut agar dilakukan revisi undang-undang anti monopoli sehingga selaras terhadap perkembangan zaman terutama pada dunia usaha. Poin penting yang menjadi catatan dan perlu menjadi perhatian dalam penguatan hukum persaingan usaha dalam rumusan UU No. 5/1999, adalah : [1] perlunya di lakukan perubahan terhadap penggunaan istilah-istilah yang sulit cerna dan dipahami seperti hambatan masuk pasar/*barrier to entry*, kekuatan pasar/*market power*, pasar bersangkutan/*relevant market* (Murni, 2012: 29), atau penggunaan istilah yang tidak jelas dan kontradiktif seperti pelaku usaha lain, pelaku usaha, pelaku usaha pesaing (Munawir, 2019); [2] perlunya penguatan pada kewenangan penyidikan KPPU terutama pada wewenang penggeledahan dan penyitaan untuk mendapatkan bukti langsung (*direct evidence*)

dalam penegakan hukum persaingan sebagai *ultimum remedium*, pada saat upaya persuasif menemui kebuntuan; [3] ketidakjelasan status terkait struktur kelembagaan KPPU terutama pada sistem pendukung (*support system*) yang profesional, kuat, dan bertanggung jawab berpengaruh pada efektivitas kinerja kelembagaan (Arifin, 2019: 91); [4] belum dikodifikasinya Hukum Acara Persaingan Usaha dalam satu Undang-undang (Toha, 2019: 8).

Disahkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 menegaskan perubahan norma pada pasal-pasal UU No. 5/1999, diantaranya ketentuan Pasal 118 UU No. 6 tahun 2023 Tentang Cipta Kerja telah mengubah norma Pasal 44, 45, 46, 47, 48 dan 49 yang secara umum menghapus norma terkait pidana dan mengubah ketentuan besaran sanksi administratif, kompetensi relatif pengadilan dan mekanisme pengajuan keberatan putusan KPPU yang semula diajukan ke Pengadilan Negeri beralih ke Pengadilan Niaga. Ini menandakan hukum dalam masyarakat selalu dinamis mengikuti perkembangan ekonomi, teknologi dan informasi. (Suherman, 2016 : 4)

Dalam tataran implementasi Pasal 118 angka 4 ayat (3) UU Cipta Kerja, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (atau PP No. 44/2021) yang dalam normanya memasukan ketentuan baru berupa Pasal 12 ayat [2] mengenai besaran denda dan jaminan bank serta tatacara pelaksanaan keberatan dan kasasi atas putusan KPPU.

Atas terbitnya PP No. 44/2021 tersebut, mendorong KPPU dan Mahkamah Agung masing-masing menerbitkan peraturan pelaksanaan berupa Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Pedoman Pengenaan Sanksi Denda Pelanggaran Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (atau Perkom No. 2/2021) sebagai panduan beracara perkara persaingan usaha dalam lingkup KPPU, sedangkan dalam kaitannya dengan penanganan dan pemeriksaan upaya hukum keberatan di Pengadilan Niaga dan Mahkamah Agung, diterbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengajuan Dan Pemeriksaan Keberatan Terhadap Putusan

Komisi Pengawas Persaingan Usaha Di Pengadilan Niaga (atau disebut Perma No. 3/2021). Pemilihan Pengadilan Niaga sebagai tempat penyelesaian perkara persaingan usaha, oleh Pemerintah dikarenakan proses pemeriksaan di Pengadilan Niaga dinilai lebih tepat dari Pengadilan Negeri (Yusuf, 2021: 128). Pengadilan Niaga yang dibentuk pada tahun 1998, dalam perkembangannya mengalami perluasan kewenangan terutama dalam hal memeriksa dan memutus perkara masalah-masalah perniagaan. Hal ini menegaskan bahwa perluasan kewenangan tersebut menjadikan Pengadilan Niaga (*Commercial Court*) dalam arti seluas-luasnya tidak hanya berwenang memeriksa dan memutus perkara kepailitan seperti pada awal pembentukannya.

Undang-undang memberikan ruang terbentuknya Pengadilan Khusus dalam lingkup Peradilan Umum dengan ketentuan penetapannya dilakukan melalui undang-undang (Arjaya & Dewi, 2018: 46-55). Hal tersebut menegaskan bahwa pembentukan Pengadilan Niaga merupakan wujud pelaksanaan undang-undang yang mengatur keberadaan pengadilan khusus dalam lingkup yuridiksi Peradilan Umum, yang apabila dilihat dalam perspektif teori perundang-undangan, pembentukan Pengadilan Khusus merupakan amanat dari undang-undang itu sendiri (Aprita, 2019: 63).

Terbitnya PP No. 44/2021 telah merubah tata cara pengajuan keberatan atas putusan KPPU oleh pelaku usaha, disamping itu juga merubah ketentuan batas waktu pemeriksaan perkara oleh pengadilan dari sebelumnya 30 hari sejak dimulai pemeriksaan menjadi paling cepat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan. Dalam PP No. 44/2021 Pasal 19 telah diatur terkait pelaku usaha dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Niaga sesuai domisilinya selambat-lambatnya 14 hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan KPPU, dengan objek pemeriksaan keberatan menyangkut aspek formil ataupun materiil atas fakta yang menjadi dasar putusan KPPU. Namun, hal yang menjadi perdebatan di kalangan pelaku usaha dengan dimasukkannya jaminan bank menjadi syarat formil pengajuan keberatan atas putusan KPPU dalam muatan PP No. 44/2021 yang kemudian diadopsi dalam Perma No. 3/2021, hal ini tertuang dalam Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan dalam pengajuan keberatan, Pemohon Keberatan wajib menyerahkan: [1]. surat kuasa; [2]. permohonan Keberatan; [3]. salinan putusan

KPPU; dan [4]. salinan jaminan bank yang dilegalisir. Adanya norma jaminan bank bagi pelaku usaha yang akan mengajukan keberatan atas putusan KPPU kepada Pengadilan Niaga dianggap menghambat hak para pelaku usaha untuk mendapat keadilan atas perkara persaingan usaha yang mereka hadapi.

Sebagai negara yang menganut *rule of law* ataupun *rechtstaat*, Indonesia perlu juga memperhatikan prinsip persamaan dalam hukum (*equality before the law*) prinsip *due process of law*, dan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*) karena keseluruhannya berkaitan dengan hak asasi manusia. Dalam menjalankan proses peradilan, semua prinsip tersebut harus dilaksanakan dengan sebaik-baiknya tanpa menciptakan ruang ketidakadilan bagi salah satu pihak karena keadilan merupakan hak bagi semua orang, tidak terkecuali bagi mereka yang sedang berurusan dengan hukum khususnya dalam perkara persaingan usaha (Santosa, 2018: 85). Prinsip kesamaan di depan hukum tidak bisa dijauhkan dari keadilan; keadilan tercapai ketika prinsip kesetaraan dapat diimplementasikan secara baik. Karena keadilan merupakan salah satu tujuan hukum, maka hakim juga menentukan sejauh mana hak seseorang dapat diberikan dan dilaksanakan sehingga tidak benar-benar melanggar hak orang lain.

Aturan yang adil menjadi penengah dalam menjaga kehidupan masyarakat karena hal itu mencerminkan implementasi prinsip *rule of law* dalam interaksi sosial yang menundukkan diri pada norma yang berlaku. Nyatanya, peraturan yang berlaku di masyarakat belum menjamin kesetaraan antar individu. Menurut John Rawls, keadilan merupakan *fairness*, yang menciptakan keadilan prosedural murni. Dalam keadilan prosedural murni tidak ada ukuran pasti untuk menentukan secara terpisah apa yang "adil" selain prosedur itu sendiri. Kesamaan perlakuan dan dalam hal implementasi prosedural tanpa pembedaan kasus juga merupakan pemerataan atau kesetaraan (Santosa, 2018: 7-8). Keadilan adalah hasil dari keputusan yang benar, tidak memihak dan bertanggung jawab, serta memperlakukan semua orang setara kedudukannya di depan hukum. Pada akhirnya keadilan dapat dirupakan dalam wujud interaksi sosial yang dinyatakan melalui perilaku dan tindakan yang tidak pilih kasih serta tidak mengambil hak orang lain dalam cakupan lingkungan, negara maupun interaksi antar bangsa. Keadilan juga dapat maknai sebagai perilaku yang mendasarkan pada norma, baik agama maupun hukum (Santosa, 2018: 26).

Pada mulanya norma pengajuan keberatan atas keputusan KPPU melalui mekanisme upaya hukum keberatan ke Pengadilan Negeri dikonstruksi sebagai bentuk pemberian jaminan keadilan pada pelaku usaha, namun nyatanya tujuan tersebut sulit diwujudkan karena beberapa kasus amar putusan KPPU yang menyatakan pelaku usaha melakukan pelanggaran terhadap UU No. 5/1999 justru putusan KPPU dibatalkan dan dinyatakan tidak melanggar oleh Pengadilan Negeri maupun Mahkamah Agung. Beberapa contoh keputusan KPPU yang dibatalkan oleh pengadilan antara lain:

1. Pembatalan Putusan KPPU No. 05/KPPU-I/2014 oleh PN Jakarta Pusat pada tanggal 11 November 2014 tentang kasus monopoli penjualan produk asuransi jiwa untuk debitur KPR PT Bank BRI Tbk dengan PT Asuransi Jiwa BRIngin Jiwa Sejahtera, dan PT Heksa Eka Life Insurance dengan amar putusan dinyatakan tidak melanggar Pasal 15 ayat (2) dan Pasal 19 huruf a UU No. 5/1999 serta membebaskan perusahaan dari denda Rp. 25 miliar (Naratama, 2015);
2. Pembatalan Putusan KPPU No. 02/KPPU-I/2016 oleh PN Jakarta Barat mengenai pengaturan produksi bibit ayam broiler dengan amar putusan dinyatakan tidak melanggar Pasal 11 UU No. 5/1999 dan membebaskan 12 perusahaan dari denda sebesar Rp. 119,67 miliar (Issetiabudi, 2017);
3. Pembatalan Putusan KPPU No. 03/KPPU-L/2016 oleh PN Jakarta Selatan yang diperkuat oleh MA melalui putusan No. 952 K/Pdt.SusKPPU/2017 pada tanggal 19 Oktober 2017 mengenai kasus persekongkolan tender COSL & Husky dengan amar putusan dinyatakan tidak melanggar Pasal 22 UU No. 5/1999 dan menolak permohonan kasasi KPPU serta membebaskan perusahaan dari denda Rp. 12,8 miliar (Sari, 2018);
4. Pembatalan Putusan KPPU No. 09/KPPU-L/2016 oleh PN Jakarta Barat pada tanggal 14 November 2017 mengenai monopoli distribusi gas di Medan PT Perusahaan Gas Negara Tbk. dengan amar putusan dinyatakan tidak melanggar Pasal 19 UU No. 5/1999 dan membebaskan perusahaan dari denda Rp. 9,92 miliar (Dinisari, 2018).

Ketidakpastian hukum juga bisa terjadi manakala pelaku usaha secara sengaja menjadikan upaya hukum keberatan dan kasasi atas putusan KPPU sebagai strategi

penghindaran atas pelaksanaan sanksi yang dijatuhkan KPPU terhadap pelanggaran yang dilakukan. Hal ini kerap terjadi terhadap putusan yang berkekuatan hukum tetap namun tidak serta merta dilaksanakan secara langsung oleh pelaku usaha hingga pada akhirnya terbengkalai bertahun-tahun. Kadangkala pelaku usaha yang mengajukan upaya hukum keberatan dan berakhir pada putusan *inkracht* sehingga KPPU meminta pembayaran denda, kerap ditemukan perusahaan tersebut sudah tidak beroperasi dan pelaku usaha tidak terdeteksi keberadaannya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa terdapat sebagian para pelaku usaha yang menjadikan upaya hukum (keberatan dan kasasi) bukan untuk mendapatkan keadilan dan kepastian hukum, akan tetapi menciptakan celah hukum untuk berupaya berkelit dan taktik menghindari pelaksanaan putusan KPPU (Sidauruk, 2021: 140).

Pengajuan upaya keberatan sebagai akses untuk memberikan keadilan terhadap mekanisme penyelesaian persaingan usaha diantara para pihak, semestinya betul-betul memberikan ruang keadilan dalam implementasinya sehingga kepastian hukum yang dicitakan dapat tercapai, bukan sebaliknya menutup ruang bagi para pihak untuk memperoleh keadilan itu sendiri sebagaimana contoh pada perkara No. 3/Pdt.Sus-KPPU/2021/PN.Jkt.Pst terkait kasus diskriminasi konsorsium mitra usaha strategis (*wholesaler*) PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk. atau kasus tiket perjalanan umrah Garuda berupa penjualan tiket umrah rute menuju dan dari Jeddah dan/atau Medinah.

Kasus ini bermula dari laporan pelaku usaha yang merasa DIRUGIKAN dan/atau DIDISKRIMINASI oleh kebijakan maskapai Garuda berupa pembatasan akses langsung pembelian tiket *Middle East Area* (MEA) atau dikenal dengan tiket umrah rute menuju dan dari Jeddah dan/atau Medinah. Kebijakan tersebut diumumkan melalui GA INFO yang secara tegas menyatakan bahwa mulai 1 Maret 2019 pembelian tiket *Middle East Area* (MEA) atau rute umroh hanya dapat dilakukan melalui 5 (lima) mitra Penyelenggara Perjalanan Ibadah Umroh (“PPIU”) atau agen perjalanan umroh yang ditunjuk. Dalam proses pemeriksaan kasus Garuda, walaupun pelapor melakukan pencabutan laporan akan tetapi KPPU menemukan gelagat pelanggaran oleh Garuda terhadap UU No. 5/1999 dalam program *wholesaler*, sehingga proses pemeriksaan tetap dilanjutkan. Setelah

dilakukan pemeriksaan secara bertahap, ditemukan isyarat keterlibatan Garuda Indonesia dalam praktik diskriminatif kerjasama distributor tiket umrah ke Jeddah dan Madinah. Garuda terbukti melanggar ketentuan Pasal 19 huruf d UU No. 5/1999 dan dikenai denda sebesar Satu Milyar Rupiah. Atas putusan tersebut, Garuda menganggap bahwa proses pemeriksaan dan penanganan kasus pada perkara No. 06/KPPU-L/2020 melanggar prinsip *due process of law*, sehingga putusan yang dihasilkan cacat formil.

Besarnya kewenangan Komisi dalam penanganan perkara mulai dari proses penyidikan, penuntutan, pemeriksaan, proses peradilan hingga memutus perkara menimbulkan keraguan terhadap kualitas putusan yang dihasilkan, apalagi kedudukan KPPU hanyalah bersifat *state auxiliary organ* (Disemadi dan Roisah, 2019: 206) yang dibentuk diluar konstitusi. Oleh karena itu, Garuda mengajukan upaya keberatan ke Pengadilan Niaga dan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung untuk menguji aspek formil dan materiil yang terkait dengan *due process of law* dalam pemeriksaan kasus. Namun, upaya hukum keberatan dan kasasi yang dilakukan oleh Garuda kandas karena dinilai oleh hakim tidak memenuhi norma jaminan bank yang diatur dalam PP No. 44/2021. Berpijak dari kasus Garuda diatas, pengaturan norma jaminan bank dalam PP No. 44/2021 terkait pengajuan keberatan putusan KPPU ke Pengadilan Niaga dan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung menjadi topik yang menarik untuk dikaji dan dianalisa sehingga adanya norma baru dalam ruang lingkup hukum persaingan usaha tidak merugikan salah satu pihak serta dapat memberikan kepastian hukum dan jaminan keadilan bagi para pihak yang berperkara demi tegaknya supremasi hukum persaingan usaha itu sendiri.

Terkait jaminan bank sebagai syarat formil pengajuan upaya hukum keberatan terhadap putusan KPPU, terdapat beberapa penelitian terdahulu yang telah dilakukan diantaranya oleh Rahmaputri (2022) dan Nurhayati (2023: 30-41). Dalam penelitiannya Rahmaputri memberi penekanan pada aspek kemudahan atau kesulitan bagi pelaku usaha Terlapor dalam melaksanakan haknya mengajukan upaya hukum yang dikaitkan efektivitas keberlakuan aturan dibandingkan dengan konsep jaminan dalam hukum pajak, hukum pidana, dan hukum perdata. Sementara Nurhayati mengupas terkait tepat tidaknya pengaturan jaminan bank masuk dalam muatan materi Perkom No. 2/2021.



Atas apa yang telah diuraikan diatas, peneliti melihat belum ditemukan penelitian terdahulu membahas jaminan bank pada keberatan putusan KPPU yang dikaitkan pada konsepsi keadilan. Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas, penulis mengambil judul **“Jaminan Bank Dalam Pengajuan Keberatan Putusan KPPU Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 (Prespektif Keadilan)”** dengan rumusan masalah (*legal issue*) yang terurai dibawah ini.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan yang muncul dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana norma jaminan bank atas pengajuan keberatan putusan KPPU ditinjau dari konsep keadilan?
2. Bagaimana pemenuhan aspek keadilan dalam norma jaminan bank atas permohonan keberatan putusan KPPU bagi pelaku usaha dan KPPU dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021?

## **1.3. Ruang Lingkup Penelitian**

Untuk mengarahkan penelitian secara tepat dan menghindari adanya penyimpangan atau meluasnya pembahasan, penulis membatasi ruang lingkup penelitian pada pembahasan terkait norma jaminan bank dalam Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021.

## **1.4. Tujuan Dan Manfaat Penelitian**

Penelitian ini ditujukan untuk :

- a. Mengkaji, menganalisa dan memahami ketentuan jaminan bank sebagai syarat formil pengajuan keberatan terhadap putusan KPPU di Pengadilan Niaga dalam penanganan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 di Indonesia pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

- b. Memahami signifikansi jaminan bank pada pengajuan keberatan putusan KPPU di Pengadilan Niaga guna memberikan kepastian hukum dan keadilan pada para pihak.

Ekspektasi kebermanfaatan penelitian ini menitikberatkan pada dua aspek yakni:

- a. Manfaat Teoritis, memiliki kegunaan :
  - 1) Memberikan sumbangsih pemikiran terkait penegakan hukum persaingan usaha dalam upaya penguatan sistem pengawasan dan penanganan persaingan usaha di Indonesia.
  - 2) Sebagai sumber informasi, pijakan dan referensi bagi penelitian-penelitian berikutnya terkait upaya hukum keberatan atas putusan KPPU di Pengadilan Niaga.
- b. Manfaat Praktis, memiliki kegunaan :
  - 1) Sebagai bahan referensi bagi penulis, mahasiswa, pemangku kepentingan dan pelaku usaha dalam memahami perubahan ketentuan hukum acara persaingan usaha terutama pada norma jaminan bank.
  - 2) Bentuk dukungan kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha, pelaku usaha dan masyarakat dalam mendorong dan menumbuhkan aktifitas persaingan usaha yang sehat guna memperkuat tatanan kehidupan perekonomian nasional melalui sosialisasi ide dan wacana yang terkandung dalam penulisan ini.

## **1.5. Kerangka Teoritis Dan Kerangka Konseptual**

### **1.5.1. Kerangka Teoritis**

Kerangka teoritis merupakan introduksi teori-teori yang menjadi dasar pemikiran dilakukannya penelitian untuk memperoleh gambaran berupa kerangka referensi dari masalah yang diteliti. Setiap penelitian selalu terkait erat adanya pemikiran teoritis sebagai bagian utuh dari proses yang saling terhubung antara teori dan aktifitas penelitian. Konektifitas timbal balik antara teori dan aktifitas penelitian terimplementasikan dalam kegiatan pencarian, pengolahan, analisa data dan pengkontruksian hasil penelitian guna dipresentasikan sebagai informasi

ilmiah. Teori yang digunakan dalam menganalisis permasalahan penelitian ini adalah teori keadilan dan teori kepastian hukum.

#### 1.5.1.1. Teori Keadilan

Keadilan dimaknai sebagai sesuatu yang abstrak. Untuk mencapai keadilan seseorang harus memahami pengertian dari adil sepenuhnya. Oleh karena itu, perlu dijelaskan secara ringkas dan jelas yang disertai batasan dari definisi keadilan. Pengertian keadilan dijabarkan secara beragam, hal tersebut dapat dibuktikan dari perbedaan pendapat para ahli hukum yang mengemukakan definisi keadilan secara berbeda (Laming, 2021: 270). Salah satu teori yang penulis pakai untuk mendefinisikan keadilan adalah teori Aristoteles sebagaimana dikutip dalam buku *Nichomachean Ethics* (Van Apeldoorn, 1996: 11-12). Aristoteles membagi keadilan sesuai kadar dan kesetaraan, yang kemudian dikelompokkan kedalam dua bagian, yaitu keadilan distributif (*iustitia distributive*) dan keadilan perbaikan atau korektif (*iustitia correctiva*).

Keadilan distributif digunakan untuk pembagian berupa barang dan jasa menurut derajat atau status (Dwisvimiari, 2011: 527). Orang yang sederajat mendapat pembagian yang sama, kebalikannya orang yang tidak sederajat mendapat pembagian yang berbeda, pada akhirnya setiap orang diperlakukan secara setara untuk hal yang sama dan berbeda untuk hal yang berbeda (Suliantoro & Runggandini, 2018: 50). Sedangkan keadilan remedial atau korektif, yang bermakna serupa dengan keadilan vindikatif (*justitia vindicativa*) Thomas Aquinas, menginginkan adanya kompensasi atau *recovery* yang dijadikan alat untuk memperbaiki kondisi seperti sedia kala sebagai akibat ketidakselarasan atau ketimpangan atas keadilan. Karenanya, dalam konsep keadilan korektif penerapan hukuman restitusi dilakukan sebagai pembalasan atas kejahatan atau pelanggaran secaraimbang. Kompensasi diberikan untuk mengganti penderitaan akibat kelalaian; dan *recovery* kerusakan atau kerugian ekonomi yang dilakukan dengan tindakan yang *profitable* (Fadhilah, 2013: 6).

Konsep keadilan restoratif menjadi dasar pemikiran tentang timbulnya tanggung jawab kepada orang lain (Kurniawan, et.al. 2018: 24). Dalam hukum perdata, setiap tindakan yang secara sembrono atau sengaja merugikan orang lain

dapat menjadi penyebab adanya tuntutan. Karenanya, konsep *remedial justice* sangat erat kaitannya dengan tuntutan perdata, sehingga konsep keadilan korektif memposisikan keadilan sebagai penengah antara kerugian dan korban ketidakadilan (Kenyowati, 2004: 126). Keputusan yang adil merupakan cara mengembalikan keseimbangan atas masalah yang timbul dan Hakim dijadikan pilihan yang tepat untuk dapat membuat keputusan yang adil.

#### **1.5.1.2. Teori Kepastian Hukum**

Kepastian merupakan ihwal (kejadian) yang jelas atau nyata, keharusan dan keyakinan. Hukum pada dasarnya harus memiliki sifat pasti dan adil. Dikatakan pasti karena menjadi *guidebook* (panduan) pada perilaku dan disebut adil karena menjadi rujukan dalam perilaku yang menopang terciptanya tatanan rasional. Fungsi hukum dapat dijalankan secara baik manakala sifat pelaksanaannya dilakukan secara adil dan pasti. Oleh karenanya, pertanyaan terkait kepastian hukum hanya dapat dijawab secara normatif, bukan secara sosiologis (Rato, 2010: 59). Menurut Kelsen, hukum merupakan suatu sistem norma yang menitikberatkan pada unsur “seharusnya” atau *das sollen*, dengan memberikan beberapa penegasan terhadap apa yang harus dilakukan. Norma adalah output dari tindakan manusia yang dilakukan dengan pemikiran dan pertimbangan matang atas pilihan-pilihan secara teliti, seksama dan melibatkan semua pihak. Peraturan yang berisi norma akan berfungsi sebagai panduan berperilaku bagi individu dalam hubungan interpersonal dan sosial. Norma-norma ini menjadi sekat sosial atas perbuatan dan aktifitas individu sehingga implementasi norma tersebut menciptakan kepastian hukum (Marzuki, 2008: 158).

Secara normatif, kepastian hukum akan ada secara pasti ketika suatu peraturan dibuat dan diterbitkan dengan pengaturan secara jelas dan rasional. Jelas maksudnya aturan tersebut tercakup dalam suatu sistem norma yang saling berkaitan dan tidak bertentangan atau menimbulkan konflik (benturan antar norma), bersifat ringkas dan tidak bertele-tele sehingga membuka ruang *ambiguitas* (multitafsir). Kepastian hukum mengarah pada penegakan hukum yang jelas, kontinyu, koheren dan konsisten yang implementasinya tidak dapat disepakati dengan tendensi individual. Kepastian dan keadilan tidak sekedar pernyataan dan

konsepsi moral, akan tetapi secara nyata menandakan hukum, karena hukum yang buruk adalah aturan yang tentatif penuh dengan ketidakpastian dan timpang (Kansil et al, 2009: 385).

Kepastian hukum merupakan anak tangga mencapai keadilan yang menjadi tujuan hukum dengan wujud nyatanya berupa implementasi dan penegakan hukum, tanpa memandang aktor yang berperanan. Dengan adanya kepastian hukum, siapapun dapat memperkirakan atas apa yang akan diterima jika melakukan suatu tindakan hukum tertentu, karena tidak ada perbedaan perlakuan ketika seorang individu melakukan tindakan hukum sebagai bentuk pelaksanaan prinsip persamaan didepan hukum. Kepastian merupakan salah satu unsur yang tidak terlepas dari hukum, terlebih pada norma hukum tertulis. Peraturan yang tidak mengandung kepastian akan menjadi tidak berarti karena tidak dapat dijadikan pedoman perilaku setiap orang (Remaja, 2014: 25).

Gustav Radbruch (Notohamidjojo, 2011: 33) dalam teorinya mencetuskan untuk mencapai tujuan hukum harus diarahkan pada tiga aspek [1]. Kepastian Hukum (*juridis*), [2]. Keadilan (*filosofis*), [3]. Utilitas (*sosiologis*). Menurut Radbruch, Kepastian hukum merupakan kaidah utama dari hukum agar hukum berlaku secara pasti. Hukum harus dipatuhi, sehingga nilai keberlakuan hukum benar-benar nyata (*positif*). Agar tidak mudah berganti, hukum diharuskan memiliki nilai kepastian. Peraturan yang sudah berlaku akan mengikat bagi setiap individu dan tetap berlaku sampai peraturan tersebut dicabut. Hukum dirupakan sebagai peraturan tertulis agar memiliki kepastian, namun sangat penting untuk dipahami bahwa peraturan tidak dapat mengatur dalam segala hal (Mertokusumo & Pilto, 1993: 53).

Seringkali teks dalam suatu redaksional pasal peraturan di proteksi sedemikian rupa sehingga menjadi masalah yang kerap timbul dengan wujud norma dogmatis sebagaimana adagium *lex dura sed tamen scripta* (peraturan terkadang bisa salah namun harus dianggap benar, karena seperti itu ketetapanannya), hal ini akibat kesalahpahaman memaknai kepastian hukum. Walaupun norma hukum dideskripsikan melalui teks-teks perundang-undangan, kaidah tersebut tidak sepenuhnya dapat mencakup konten dan maksud aturan hukumnya (Priyanto, 2011: 2). Semakin minim ketidakpastian menandakan semakin banyak norma yang telah

memenuhi syarat sebagai "aturan yang tepat", akibatnya semakin akurat dan cermat aturan hukum, semakin terhimpit keadilan yang dalam adagium disebut sebagai *summum ius, summa iniura* atau lebih sering kita dengar dengan ungkapan hukum yang statis cenderung abai terhadap keadilan (Van Apeldoorn, 2008: 13).

Kepastian hukum semestinya diorientasikan pada perlindungan kepentingan warga negara agar setiap orang dapat mengerti perbuatan mana yang dilarang atau diperbolehkan sehingga terlindungi dari tiranis penguasa (Marzuki, 2013: 137-139). Merekalah pencari keadilan yang benar-benar membutuhkan kepastian, namun kepastian yang sebenarnya tidak ditujukan hanya pada wujud formalitas semata, melainkan pada seberapa besar keinginan untuk memberikan keadilan (Mertokusumo & Pilto, 1993: 126). Kepastian hukum terletak pada normanya yang bersifat umum. Sedangkan sifat umum dari norma-norma tersebut menunjukkan bahwa hukum tidak berorientasi pada keadilan atau utilitasnya, akan tetapi hanya untuk mencapai kepastian (Ali, 2002: 82-83).

Kepastian hukum menjadi suatu jaminan bahwa hukum akan dilaksanakan sedemikian rupa sehingga menjamin kepentingan individu terhadap apa-apa yang dibutuhkannya di waktu tertentu, selain itu juga memberikan perlindungan pada orang-orang yang tunduk pada kekuasaan peradilan (*justisiabel*) dari tindakan-tindakan yang diluar kewenangan penguasa atas harta miliknya. Kepastian hukum bertujuan untuk menciptakan ketertiban umum dalam masyarakat. (Wijayanta, 2014). Gustav Radburch menekankan bahwa unsur-unsur kepastian hukum harus dilestarikan demi ketertiban dalam negara, sehingga hukum positif yang mengatur kepentingan masyarakat harus diikuti walaupun terlihat tidak adil atau tidak memenuhi tujuan negara (Nurlinda, 2009: 33). Berdasarkan pengertian Gustav dapat diambil benang merah bahwa kepastian hukum akan tercapai jika kita mematuhi peraturan yang berlaku, meskipun peraturan tersebut masih memiliki kelemahan, akan tetapi adanya peraturan tersebut setidaknya memberikan kepastian kepada masyarakat (Taqiyyah & Winanti, 2020: 82).

### **1.5.2. Kerangka Konseptual**

Kerangka Konseptual merupakan alas gagasan yang ditujukan untuk memperkecil kesenjangan dalam penafsiran serta petunjuk dan kaidah untuk

memahami penggunaan istilah penelitian. Terdapat beberapa konsep dalam penulisan tesis yang diuraikan :

### **1.5.2.1. Jaminan Bank**

Garansi bank atau jaminan bank adalah perjanjian tertulis yang dilakukan pihak bank dengan terjamin yang berisi persetujuan pengikatan diri dan pernyataan kesanggupan pihak bank untuk memenuhi kewajiban yang dijamin pada waktu tertentu dan dalam keadaan tertentu berupa sejumlah uang tertentu apabila terjadi terjamin gagal bayar atau tidak memenuhi kewajibannya kepada penerima jaminan di waktu mendatang. Dalam UU Perbankan tidak ditemukan pengaturan mengenai bank garansi, karena itu ketentuan jaminan bank mengacu pada Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 23/88/KEP/DIR Tahun 1991 tentang Pemberian Garansi Oleh Bank. Bank garansi (*bank guarantee*) dapat dipahami sebagai “jaminan berupa warkat yang diterbitkan oleh bank dengan konsekuensi timbulnya kewajiban pembayaran dalam hal terjadi kondisi pihak terjamin melakukan cidera janji atau situasi tidak terbayarnya prestasi ke penerima jaminan”.

Jaminan bank adalah salah satu produk layanan yang ditawarkan oleh jasa perbankan dan banyak digunakan oleh pelaku usaha. Dalam praktiknya penggunaan jaminan bank yang berupa *bank statement* dari bank umum yang beroperasi di Indonesia tersebut bertujuan untuk memberikan jaminan atas keadaan pelaku usaha terlapor. Penggunaan bank garansi pada umumnya sama seperti yang diterbitkan bank untuk tujuan transaksi perdagangan dalam penjaminan pembayaran kontrak atau perjanjian yang mendasarinya (Ginting, 2022 : 217).

### **1.5.2.2. Putusan**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, keputusan diartikan final; validasi; diputuskan setelah musyawarah, musyawarah; dan hasil yang menentukan. (Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Balai Pustaka, 1989: 682). Secara linguistik putusan dikatakan sebagai *vonnis* (Belanda) atau *al-aqda'u* (Arab). Putusan diartikan sebagai *output* kinerja dari pengadilan akibat adanya perkara yang timbul dari dua pihak yang saling berlawanan, yaitu “penggugat” dan “tergugat”. Produk hukum yang demikian sering disebut dengan

“produk peradilan yang sebenarnya” atau *jurisdictio cententiosa* (Rasyid, 2006: 203). Pengertian lain dari putusan adalah sebuah produk pengadilan yang lahir dari hasil pemeriksaan perkara gugatan karena adanya sengketa dan diwujudkan dalam bentuk pernyataan yang dituangkan secara tertulis dan diucapkan oleh hakim pada sidang terbuka (Dewi, 2005: 148).

Sudikno Mertokusumo (2006: 167-168) mendefinisikan putusan hakim sebagai pernyataan yang dibuat dan diucapkan oleh hakim di pengadilan selaku pejabat negara yang berwenang dalam upaya untuk memutus suatu perkara atau sengketa di antara para pihak. Suatu putusan merupakan satu kesatuan pernyataan antara yang dikemukakan secara tertulis dan diucapkan dalam rupa pengumuman oleh hakim di muka sidang pengadilan. Suatu konsep keputusan (tertulis) tidak memiliki kekuatan hukum sampai hakim menyatakannya di sidang pengadilan. Dari uraian diatas, pengertian putusan adalah pernyataan yang tertulis atas suatu perkara dari hakim yang berwenang menangani dan menyelesaikan suatu sengketa diantara para pihak dan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum.

### **1.5.2.3. Keberatan**

Pengertian “keberatan” secara yuridis tidak ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, akan tetapi Pasal 44 ayat (2) UU No. 5/1999 memberikan penegasan, bahwa pelaku usaha yang menolak putusan KPPU, diberikan hak untuk mengajukan “keberatan” kepada Pengadilan Negeri dalam jangka waktu yang telah ditentukan. Dalam UU No. 5/1999 tidak secara formal dijelaskan, bahwa “keberatan” merupakan suatu bentuk upaya hukum dalam kaitannya dengan hukum acara persaingan usaha (Usman, 2013: 73).

Pengaturan yang lebih jelas tentang ‘keberatan’ terdapat dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2021 pada Pasal 1 ayat (2) yang memberikan definisi permohonan pemeriksaan kepada Pengadilan Niaga yang diajukan oleh terlapor yang tidak menerima putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa upaya hukum keberatan merupakan suatu upaya hukum bagi pelaku usaha yang dinyatakan melanggar UU No. 5/1999 oleh KPPU dan atas putusan tersebut pelaku usaha tidak menerima atau merasa keberatan (Lubis. dkk., 2009: 332). Dalam pandangan Taufik (2007), upaya keberatan



merupakan suatu usaha dari pelaku usaha yang tidak menerima putusan KPPU karena dinyatakan terbukti melanggar undang-undang dan atas putusan tersebut melakukan upaya untuk membatalkannya melalui permohonan pemeriksaan kembali dalam persidangan Pengadilan Negeri (saat ini Pengadilan Niaga, pen.) di wilayah hukum pelaku usaha dengan alasan yang sah disertai bukti-bukti, saksi, dan saksi ahli.

#### **1.5.2.4. Peraturan Pemerintah**

Peraturan Pemerintah merupakan bagian dari *beleid* yang ditetapkan oleh presiden dalam rangka menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Dalam hierarki regulasi yang berlaku di Indonesia, Peraturan Pemerintah setingkat lebih rendah di bawah Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dan di atas Peraturan Presiden. UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membuat dan menetapkan Peraturan Pemerintah apabila diperlukan sebagai pelaksanaan dari perintah undang-undang. Dasar hukumnya terdapat pada Pasal 5 Ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.”

Oleh karena kewenangan ini sifatnya *administratif*, maka muatan materi yang dikandung dalam peraturan pemerintah tidak diperkenankan mengatur atau menciptakan kaidah-kaidah ketatanegaraan termasuk membuat atau memberikan pendelegasian wewenang kecuali telah ditentukan undang-undang. Dari sini dapat disimpulkan bahwa perangkat pengaturan hukum lebih lanjut merupakan fungsi adanya peraturan pemerintah atau dalam pengertian lain peraturan pemerintah dikonstruksi sebagai peraturan pelaksana dari undang-undang agar muatan norma dapat diimplementasikan sepanjang ketentuan tersebut diperlukan dengan tidak menyimpang dari substansi yang terkandung dalam undang-undang tersebut.

### **1.6. Sistematika Penulisan**

Dalam penulisan penelitian ini, pembahasan Tesis dibagi dalam lima bab yaitu :

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang, perumusan masalah, ruang

lingkup penelitian, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teoritis dan konseptual serta sistematika penulisan.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Peneliti menjelaskan mengenai tinjauan umum tentang jaminan bank, tinjauan umum tentang komisi pengawas persaingan usaha, serta pengajuan upaya hukum keberatan terhadap putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

## **BAB III METODE PENELITIAN**

Peneliti membahas jenis penelitian, pendekatan penelitian, sifat penelitian, analisis penelitian serta sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan.

## **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini akan membahas topik utama penelitian mengenai jaminan bank dalam pengajuan keberatan putusan KPPU menurut peraturan pemerintah nomor 44 tahun 2021 (dalam perspektif keadilan) yang diuraikan dalam 2 (dua) pembahasan yakni norma jaminan bank atas pengajuan keberatan putusan KPPU ditinjau dari konsep keadilan dan aspek keadilan dalam norma jaminan bank atas permohonan keberatan putusan KPPU bagi pelaku usaha dan KPPU dalam ketentuan peraturan pemerintah nomor 44 tahun 2021.

## **BAB V PENUTUP**

Pada bab ini peneliti membuat simpulan dan saran. simpulan menguraikan analisa dan jawaban atas permasalahan yang telah dirumuskan setelah dilakukan penelitian, serta saran memuat rekomendasi atas temuan simpulan yang di peroleh dalam penelitian.

## **DAFTAR PUSTAKA**