ISSN 2085-1413

HUMANIS

Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial dan Humaniora

Volume 2, Nomor 2, Juli 2010

Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat
Universitas Islam Darul Ulum Lamongan

Diterbitkan: UNISDA Press

HUMANIS | Vol. 2 | No. 2 | Hal. 107-214 | Lamongan Juli 2010 | ISSN 2085-1413

HUMANIS

Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial dan Humaniora **ISSN 2085-1413**

Volume 2, Nomor 2, Juli 2010, hlm. 107–214

Jurnal ini diterbitkan oleh Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masayarakat Universitas Islam Darul Ulum Lamongan sebagai media informasi dan sarana pengkajian serta penyebarluasan hasil penelitian, perkembangan teoretis, dan tulisan ilmiah mengenai kehidupan kemasyarakatan dan kemanusiaan. Jurnal ini terbit dua kali dalam setahun: bulan Januari dan Juli. Terbit pertama kali bulan Januari 2009.

Penanggung Jawab
Rektor Universitas Islam Darul Ulum Lamongan

Penyunting Ahli/Mitra Bestari
Prof. Dr. Setya Yuwana, M.A. (Universitas Negeri Surabaya)
Prof. Kacung Marijan, M.A., Ph.D. (Universitas Airlangga Surabaya)
Prof. Dr. H. Mahfud M.D., S.H. (Universitas Islam Indonesia Yogyakarta)
Prof. Dr. H. Bambang Yulianto, M.Pd. (Universitas Negeri Surabaya)
Prof. Dr. Choirul Bashor, S.E., M.Pd. (STIE Al-Anwar Mojokerto)
Prof. Dr. H. Andi Sularso, M.S.M. (Universitas Negeri Jember)
Prof. Dr. Nursam, M.Si. (IAIN Sunan Ampel Surabaya)

Penyunting Utama
Drs. Ec. Yahya, M.M.
Drs. Syamsul Ghufron, M.Si.

Penyunting Pendamping
Ir. Emmy Hamidah, M.P.
Ir. Moh. In'am Arzaqi

Anggota Dewan Penyunting
Sariban, S.Pd., M.Pd.
Ali Shodikin, S.Ag., M.Ag.
Moh. Rifa'i, S.E., M.M.
Mas'ud, S.IP., M.Si.
Sutiyono, S.H.

Penerbit
Unisda Press

Alamat Penyunting/Penerbit
LPPM Unisda Lamongan
Jalan Airlangga 3, Sukodadi, Lamongan 62253
Telp. (0322) 390497; Fax. (0322) 390929
E-mail lppmunisda@yahoo.co.id

ISSN 2085-1413

HUMANIS

Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial dan Humaniora

Volume 2, Nomor 2, Juli 2010, hlm. 107–214

DAFTAR ISI

Prinsip Ketatanegaraan Islam tentang Bentuk Negara dan Pemerintahan	107—114	M. Afif Hasbullah
Liberalisasi Fiqih dan Pemetaan Pembahasan Fiqih Klasik	115—128	Khotib
Keterkaitan Konsumsi dan Produksi dalam Ekonomi Islam	129—142	Abd. Hakim
Mewirausahakan Birokrasi: Sebuah Telaah Kritis	143—150	Mas'ud
Pengembangan Tugas Menulis Terfokus dalam Menelusuri Proses Berfikir Verbal ke Figural atau Sebaliknya	151—156	Junarti
Politik Hukum Perlindungan Terhadap Pelaku Usaha Kecil Menurut UU No. 5 Tahun 1999	157—168	Ainul Masruroh
Motif Berpartisipasi Politik Masyarakat dalam Pemilu Kada	169—174	Kholid
Pembelajaran Sastra (Cerpen) di Sekolah	175—182	Fathia Rosyida
Menggairahkan Belajar Matematika Melalui Monopoli Matematika	183—194	Muzamil Huda
Rekonstruksi Stilistika dan Rekonseptualisasi Stilistika Sosial-Kontekstual	195—206	Sutardi
Tradisi Begalan: Sebuah Penciptaan Rasionalisasi	207—214	Arif Hidayat

POLITIK HUKUM PERLINDUNGAN TERHADAP PELAKU USAHA KECIL MENURUT UU NO. 5 TAHUN 1999

Ainul Masruroh
Fakultas Hukum
Universitas Islam Darul Ulum Lamongan

Abstract: *The purpose of the Act No.5 of 1999 is the realization of a conducive business climate in order to ensure certainty of equal business for businesses large, medium and small. On the other hand Article 50 (h) of Act excludes businesses that are categorized as small businesses are still vague about whether small businesses are exempt from the Act as a whole or only protected from monopolistic practices by big business which obviously can lead to inefficiency. Indeed, the background of the formation of this law is more likely in democratic political configuration that gives birth to a populist Law / responsive, resulting in still vagues settings for protection against small businesses even though the research also showes that there is support from domestic policies and pressure from abroad in the form of political Related global economic aid disbursement. Research on per article of this law shows that not all articles is exempted for small businesses. Some articles do not likely ensure small businesses because the conditions do not allow to be avoided by small businesses.*

Keywords: *actor of small business, legal protection of politics*

PENDAHULUAN

UU No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat telah disahkan pada tanggal 5 Maret 1999. Kehadiran UU ini diharapkan dapat menciptakan suasana kondusif bagi pelaku usaha sehingga mampu mengantarkan Indonesia dalam kancah globalisasi karena persaingan adalah suatu elemen yang esensial dalam perekonomian modern sebagai syarat mutlaq terselenggaranya ekonomi pasar (Ginting, 2001: 5).

Kebutuhan akan UU persaingan usaha sebenarnya telah lama dirasakan oleh para pelaku bisnis jauh sebelumnya. UU No.5 tahun 1999 diundangkan karena pada masa lalu pemerintah mempunyai andil besar dalam menciptakan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dengan adanya regulasi dan deregulasi yang memicu lahirnya praktik persaingan tidak sehat yang akhirnya menjadi bagian dari sistem, budaya dan etika bisnis Indonesia pada saat itu (Ginting:8-9). Hal itu disebabkan pemerintahan Orde Baru sejak awal lebih mengedepankan pembangunan ekonomi daripada hukum demi kelancaran pembangunan, tetapi pertumbuhan ekonomi tanpa dibarengi dengan pemerataan hasil-hasil pembangunan

ekonomi akan menimbulkan ketimpangan (Yani & Wijaya, 2000:6—7).

Kenyataan yang tidak dapat dipungkiri adalah ternyata paket deregulasi pemerintah telah menimbulkan praktek monopoli dan persaingan tidak sehat. Dari laporan Bank Dunia ditemukan fakta keterlibatan pemerintah terhadap praktek persaingan tidak sehat (Ginting, 2001:9). Kebijakan yang diambil pemerintah kadangkala bernuansa monopoli sehingga menimbulkan persaingan tidak sehat, dan cenderung menguntungkan pelaku usaha tertentu. Kebijakan yang memberikan *previlage* pada pelaku usaha tertentu (Ginting, 2001:11-13) seperti distorsi tata niaga pada komoditas tertentu yang menguntungkan pelaku usaha tertentu (Tambunan, 2002:6), atau kebijakan yang mengakibatkan timbulnya praktek monopoli karena paraturan membolehkan hal itu seperti kartel yang dilakukan oleh Asmindo (Asosiasi Industri Permebelan dan Kerajinan Indonesia) di Sulawesi tengah atas pengolahan rotan. Selain itu kebijakan yang menciptakan rintangan *artifisial* dan *capital market* juga seringkali menimbulkan praktek monopoli, misal regulasi mengenai kayu cendana di NTT yang mengharuskan warga masyarakat menjual kayu cendananya hanya pada pemerintah daerah.

Berdasarkan konsideran tersebut terlihat komitmen pemerintah untuk menciptakan persaingan yang sehat, efektif dan efisien serta melindungi setiap pelaku usaha dan melindungi kepentingan umum. Secara khusus undang-undang persaingan usaha harus diarahkan pada perlindungan terhadap persaingan dengan membuat aturan permainan bagi para pelaku pasar sehingga dalam pasar bebas terjamin kesempatan berusaha yang sama bagi semua pelaku usaha baik pelaku usaha besar, menengah maupun bagi kecil.

Di sisi lain pasal 50 (h) UU No.5 Tahun 1999 mengecualikan pelaku usaha yang tergolong usaha kecil untuk mewujudkan keseimbangan antara pengusaha besar dan kecil dengan memberikan perlindungan atau kemudahan fasilitas ke berbagai fihak yang membutuhkannya (Hartono, 1991:99). Selain itu perlindungan pada usaha kecil dimaksudkan mendorong pembangunan ekonomi dalam rangka meningkatkan kesejahteraan umum (Hartono, 1991:133) karena usaha kecil mempunyai peran yang penting bagi perekonomian Indonesia dalam meningkatkan pasokan baru serta persaingan, menyesuaikan dan mengembangkan teknologi, menciptakan ragam pasar baru dan meningkatkan kesempatan kerja dan hasil produksi, serta mendorong ekspor non migas ditambah dengan jumlahnya yang cukup besar (Ananda, 2003:77; Mulyani, 1999:17).

Untuk memberdayakan usaha kecil berbagai upaya dilakukan pemerintah Keterbatasan modal seringkali menjadi alasan pelaku usaha kecil tidak mampu bersaing dengan pelaku usaha yang lebih besar. padahal usaha pemberdayaan usaha kecil tidak boleh mengorbankan efisiensi ekonomi namun harus digerakkan melalui mekanisme pasar (Ananda, 2003:76).

Selain itu, secara oprasional usaha kecil bukanlah pesaing usaha besar. Usaha kecil adalah pesaing bagi usaha kecil lainnya yang berarti bahwa UU No.5 Tahun 1999 telah mengukuhkan pelembagaan dualisme ekonomi dan mengizinkan berlakunya hukum rimba dalam lingkungan usaha kecil (Baswir, 2004:66). sementara asas UU No.5 Tahun 1999 mencantumkan bahwa asas kegiatan usaha Indonesia adalah "asas demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum" tanpa

penegasan lebih lanjut, yang dapat berakibat di korbankannya kepentingan pelaku usaha (dalam hal ini kepentingan pelaku usaha besar) atau kepentingan umum dengan dalil keseimbangan agar tercipta keseimbangan antara pelaku usaha besar dan pelaku usaha kecil dalam pasar (Baswir, 2004:66)

Dalam hal ini pengecualian terhadap usaha kecil dalam UU No.5 Tahun 1999 bisa jadi dikategorikan sebagai bentuk keberpihakan terhadap usaha kecil. Perlindungan terhadap usaha kecil dan koperasi dalam UU No.5 Tahun 1999 terkesan bersifat politis mengingat saat ini di Indonesia sedang dikembangkan ekonomi kerakyatan. Perlindungan yang diberikan dapat berdampak pada matinya persaingan mengingat pelaku usaha kecil dapat melakukan kegiatan monopoli atau kegiatan lain yang dilarang undang-undang walaupun jumlah pendapatannya lebih kecil di bandingkan dengan pelaku usaha menengah dan besar (Juwana, 2002:61-62).

Kenyataan tersebut perlu dicermati karena berdasarkan penelitian Myrdal kebanyakan negara-negara berkembang sering menghasilkan perundangan yang cacat yang mengakibatkan perundangan yang dihasilkan sering dalam bentuk "*sweeping legislation*" (perundangan yang terburu-buru) (Ayudha, 2000: 56). Undang-undang bisa cacat sejak dilahirkan (meskipun dibuat oleh orang ahli apalagi tidak ahli), begitupula undang-undang memungkinkan membuka lebar kemungkinan ketidakadilan "menyamar" sebagai keadilan (Pujirahayu, 2001).

Oleh karena itu, menarik untuk mencermati politik hukum tentang pengecualian terhadap usaha kecil menurut UU No.5 Tahun 1999, karena tiada negara tanpa politik hukum (Manan, 1996). Undang-undang memang produk politik dan muara berbagai kepentingan, sekaligus mencerminkan politik hukumnya. Namun dimanapun hal itu dibuat harus melindungi kepentingan semua warganegaranya. Jika tidak ia telah kehilangan nilai etisnya (Yustika, 2003:8). Faktanya, undang-undang nasional kemungkinan kurang terjaga konsistensinya dengan peraturan perundang undangan lain, juga dijumpai inkonsistensi penggunaan asas atau landasan teori hukum yang digunakan

Politik hukum nasional tidak terlepas dari cita negara, cita hukum dan cita kemasyarakatan yang diinginkan oleh pembentuk negara, dasar konstitusionalnya, faktor-faktor yang akan mempengaruhinya (sosial politik) dalam perumusannya (Fadjar, 2003:2). Ia juga dipengaruhi oleh perkembangan hukum di negara lain serta perkembangan hukum internasional (Hartono, 1991:1).

Hukum yang responsif/populistik, yaitu produk hukum yang karakternya mencerminkan pemenuhan atas tuntutan individu maupun berbagai kelompok sosial dalam masyarakat yang dapat dikatakan mencerminkan keadilan yang hidup dalam masyarakat. Hukum ortodoks/konservatif/elitis adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan yang dominan, bersifat postivis-instrumentalis atau menjadi alat bagi pelaksanaan ideologi program negara (Mahfud, 1998:25--26) dan politik hukum berfungsi dalam tiga bentuk yaitu tentang pembuatan hukum, pelaksanaan hukum, dan kewenangan hukum (Fadjar, 2003:3).

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang akan di kaji dalam penelitian ini sebagai berikut.

(1) Bagaimana Latar belakang UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan

Usaha Tidak Sehat terutama yang terkait dengan pelaku usaha kecil?

(2) Bagaimana politik hukum pengecualian pada pelaku usaha kecil menurut UU No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat?

METODE PENELITIAN

Penelitian yang dilakukan merupakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal, yaitu penelitian hukum yang pengkajiannya didasarkan pada kumpulan bahan-bahan yang berasal dari bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yang terkait dengan obyek penelitian (Wingjosubroto; 2002:159-160).

Dalam penelitian ini digunakan pendekatan perundang-undangan karena yang akan diteliti adalah aturan hukum yang menjadi fokus penelitian ini (Ibrahim, 2005: 302).

Bahan hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut (1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat (Muhammad, 2004:98) yang berupa UUD 1945 Amandemen, UU No. 5 Tahun 1999, UU No. 9 Tahun 1995, dan UU No. 25 Tahun 2000, (2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, yang meliputi RUU tentang Larangan Praktik Monopoli, Simulasi Undang-undang Persaingan, Laporan Panitia Khusus RUU tentang Larangan Praktek Monopoli, Pendapat akhir fraksi ABRI, fraksi Karya Pembangunan, Fraksi Persatuan pembangunan, dan fraksi Demokrasi Indonesia terhadap rancangan undang-undang larangan praktek monopoli. Termasuk bahan hukum yang terdiri atas buku teks, (3) Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

Bahan hukum baik primer maupun sekunder akan dianalisis menggunakan teknik analisis isi (*content analysis*) selanjutnya akan diinterpretasikan dengan metode otentik, teleologis, sistematis, historis, dan komperatif (Ardiwisastra, 2000:11).

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Latar Belakang Pembentukan UU No. 5 Tahun 1999

Perencanaan Penyusunan Perundang-undangan

Pertama, Proses pembentukan UU No. 5 Tahun 1999 berasal dari usul 34 (tiga puluh empat) anggota DPR RI dari empat unsur fraksi, usulan tersebut kemudian disampaikan kepada pimpinan DPR RI dengan nomor surat 01/Legnas/Ekbang/X/1998, dengan demikian usulan inisiatif Dewan tersebut telah memenuhi persyaratan pasal 134 Tatib DPR RI. Kedua; Pemberitahuan tentang masuknya usul inisiatif RUU tersebut kemudian disampaikan dalam rapat Paripurna Dewan tanggal 29 September 1998. Ketiga rapat Paripurna tanggal 2 Oktober 1998, dimana para pengusul diberikan kesempatan untuk menjelaskan maksud dan tujuan RUU inisiatif tersebut, Keempat: Karena usul RUU disetujui dengan perubahan, maka DPR membentuk Panitia Khusus (Pansus) yang bertugas untuk menyempurnakan RUU tersebut. Pansus RUU Larangan Praktek Monopoli yang terdiri dari 65 orang anggota.

Pembahasan dan Pengesahan Rancangan UU

Pembahasan RUU Larangan Praktek Monopoli sesuai dengan tatib DPR RI No. 9/DPR-RI/I/1997-1998 mengalami 4 tingkat pembicaraan, apabila diperlukan pembicaraan ini

dilakukan dalam rapat panitia khusus, Rapat Tim Kecil, rapat Tim Perumus dan rapat Tim Singkronisasi.

Pengesahan dan Pengundangan

Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat kemudian mengirimkan RUU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada Presiden untuk diundangkan dengan surat No. RU.02/601/DPR-RI/1999 tertanggal 18 Februari 1999. RUU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat kemudian disahkan Presiden pada tanggal 5 Maret 1999 dan dimuat dalam Lembar Negara Republik Indonesia tahun 1999 No. 33. Dengan demikian undang-undang itu berlaku dan mengikat umum.

PEMBAHASAN PENGECUALIAN TERHADAP PELAKU USAHA KECIL

Pada negara yang konfigurasi politiknya demokratis maka produk hukumnya bersifat responsif, sedangkan negara yang konfigurasinya bersifat otoriter maka produk hukumnya ortodok / konservatif (Mahfud, 1998:19). Karena itu, konfigurasi/tarik-menarik kekuatan politik dalam pembahasan RUU Persaingan Usaha di tingkat DPR terkait dengan pembahasan perlindungan pelaku usaha kecil dalam hukum persaingan usaha perlu untuk dicermati. Materi RUU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dibahas pasal per pasal sebagaimana paparan berikut.

Pertama, judul undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat terdapat dalam dua RUU yang diajukan yaitu RUU yang diajukan oleh Pemerintah dengan judul *RUU Persaingan Usaha* dan RUU yang diajukan DPR dengan judul *Larangan Praktek Monopoli*. Munir Fuady (2003:39) menyatakan penamaan larang praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat terkait dengan beberapa faktor yang menjadi pertimbangan penyusunan peraturannya apakah struktur persaingan atau efisiensi.

Terkait dengan pengecualian pelaku usaha kecil dari undang-undang persaingan usaha dikemukakan oleh pemerintah, pemerintah menginginkan rumusan pengecualian terhadap usaha kecil dicantumkan secara tegas mulai dari ketentuan umum sampai dengan pasal terkait, rumusan tersebut dimuat dalam RUU Persaingan Usaha dalam ketentuan umum, Pasal 15, Pasal 5 , Pasal 9 tentang monopoli, pasal 10 tentang penetapan harga, pasal 12 tentang pembagian wilayah, pasal 14 tentang perjanjian tertutup, pasal 18 Integrasi vertikal, Pasal 27 tentang penggabungan,konsolidasi dan peleburan, dan ketentuan lain-lain pasal 50.

Diterimanya usulan pemerintah untuk mengecualikan usaha kecil dari UU No. 5 Tahun 1999, merupakan bukti bahwa pergerakan dan perubahan ditingkat politik pada banyak hal akan sangat berpengaruh pada pergerakan dan dinamika hukum itu sendiri. Kenyataannya produk hukum sangat dipengaruhi oleh politik, bukan saja dalam pembuatannya tetapi juga dalam kenyataan-kenyataan empirisnya. Kegiatan legislatif (pembuatan UU) dalam kenyataannya memang lebih banyak membuat keputusan politik dibanding menjalankan pekerjaan hukum yang sesungguhnya (Raharjo, 1985: 79).

Tekanan Kebijakan Luar Negeri

Argumentasi adanya pengaruh atau mungkin tekanan pihak asing, dapat diindikasikan berdasarkan data berikut ini (1) *Letter of Intent* antara pemerintah RI dengan IMF, (2) Laporan dari World Bank, (3) UU No. 7 Tahun 1994 tentang Ratifikasi Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia, (4)

Erman Radjagukguk menyatakan bahwa pembuatan draf UU ini dibantu oleh beberapa pihak luar di antaranya IMF dan beberapa ahli persaingan dari Jerman, (5) Penyusunan UU ini memperhatikan dokumen kerja dari *Working Group on Restrictive Business Practices* yang disusun oleh *Trade and Development Board of The United Nations Conference on Trade and Developmen* (UNCTAD), dan (6) *Legal Transplant.*

Oleh karena situasi politik dan ekonomi yang cukup mendesak, maka UU persaingan usaha yang akan ditetapkan dapat diadopsi dari undang-undang yang berlaku di negara lain, misalnya : Amerika serikat, Jepang atau negara Eropa barat lainnya, namun harus tetap disesuaikan dengan kondisi dan kemampuan di Indonesia.

Dukungan Kebijakan Dalam Negeri

Sebelum lahirnya UU No.5 Tahun 1999 pengaturan tentang monopoli atau persaingan curang secara umum tersebar dalam beberapa undang-undang: KUH Pidana pasal 382 bisa mengancam pidana bagi yang melakukan persaingan curang, KUH Perdata pasal 1365, dan pasal 365 yang mengatur persaingan curang dalam hal pencurian rahasia dagang, kartel, maupun intervensi terhadap kontrak. UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Agraria, pasal 12 (A), UU No. 5 Tahun 1999 tentang Merek, UU Perindustrian No. 5 Tahun 1984, UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan

Sebagaimana Ketetapan MPR (TAP MPR) yang terbit setelah tahun 1966, dalam TAP MPR. No.VI/MPR/1998 dapat dijumpai dasar kebijakan politik ekonomi nasional yang akan dijalankan untuk masa datang sebagai pelaksanaan pasal 33 UUD 1945, ketentuan tersebut memuat komitmen pemerintah untuk melindungi usaha kecil serta menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat, adapun yang terkait dengan pengecualian terhadap usaha kecil adalah pasal 5.

Sejalan dengan TAP MPR RI di atas, pemerintah juga telah membuat arahan demi terciptanya iklim berusaha yang sehat dan adil bagi semua pelaku usaha terutama bagi pelaku usaha kecil termuat dalam UU No. 25 Tahun 2000 Program Pembangunan Lima Tahun 1999-2004.

Sedangkan arah pembangunan usaha kecil dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009 (Peraturan Presiden RI No. 7 Tahun 2005) Kelahiran UU No. 5 Tahun 1999 ditunjang pula dengan tuntutan masyarakat akan reformasi total dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk penghapusan kegiatan monopoli di segala sektor. Keharusan dalam budaya hukum pada masyarakat Indonesia yang modern dalam rangka menghadapi era globalisasi dan perdagangan bebas

Karena tuntutan proses reformasi pula sehingga UU No. 5 Tahun 1999 diharapkan dapat memenuhi tuntutan masyarakat akan persaingan yang sehat karena praktek pada masa orde baru lebih bersifat monopolistik dan perkoncoan, dan produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat adalah produk hukum yang responsif/populistik, dimana produk hukum ini dalam proses pembuatannya melibatkan banyak pihak, meskipun dibuat dalam melibatkan banyak ternyata masih ada kelemahan yang timbul dalam UU No. 5 Tahun 1999, seperti kurang jelasnya perlindungan yang diperoleh oleh usaha kecil dalam kerangka persaingan usaha, oleh karena itu pengkajian terhadap materi UU No. 5 Tahun 1999 senantiasa diperlukan untuk menuju kesempunaaan undang-undang tersebut, karena undang-undang mestinya dibuat untuk melindungi segenap

masyarakat Indonesia dan bukan hanya sekedar memenuhi tuntutan pihak pemberi bantuan.

POLITIK HUKUM PENGECUALIAN TERHADAP PELAKU USAHA KECIL

Asas UU No. 5 Tahun 1999

Sebagai landasan berpijak bagi pelaku usaha, perlu kiranya diketahui dasar filosofis diundangkannya UU No. 5 tahun 1999 adalah sebagai berikut: (1) Pembangunan bidang ekonomi harus diarahkan kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar 1945, (2) Demokrasi ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar, (3) Setiap orang yang berusaha di Indonesia harus berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar, sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu, dengan tidak terlepas dari kesepakatan yang telah dilaksanakan oleh negara republik Indonesia terhadap perjanjian-perjanjian internasional, (4) Untuk mewujudkan semua hal di atas, perlu disusun undang-undang tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Kandungan konsiderans dasar filosofis diundangkannya UU No. 5 tahun 1999 merupakan tekad dan semangat pemerintah untuk menciptakan iklim usaha yang sehat. Pada butir a landasan filosofis yang di inginkan adalah untuk mencapai kesejahteraan rakyat, sedangkan landasan yuridisnya adalah Pancasila dan UUD 1945 terutama Pasal 5 Ayat (1), Pasal 21 ayat (1), pasal 27 Ayat (2) dan Pasal 33.

Hal ini sesuai dengan cita-cita dan amanat Pancasila dan UUD 1945. Ditetapkan asas demokrasi ekonomi dalam perekonomian Indonesia, yang berarti, bahwa pelaku usaha Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya harus memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum.

Dasar kedua dari sistem ekonomi Indonesia adalah bahwa sumber daya alam dikuasai oleh negara. Dasar ini mengamanatkan kepada negara untuk mengatur dan mengelola sumber daya alam agar menjadi sumber kesejahteraan rakyat secara keseluruhan, dan bukan untuk kesejahteraan sekelompok atau satu golongan tertentu. Cabang-cabang produksi perlu untuk dikuasai oleh negara, kalau tidak ingin tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang ditindas. Dari sudut pandang lain, Sri Rejeki Hartono berpendapat, asas campur tangan negara dalam kegiatan ekonomi merupakan salah satu dari tiga asas penting yang dibutuhkan dalam rangka pembinaan cita hukum dari asas-asas hukum nasional ditinjau dari aspek hukum dagang dan ekonomi, kegiatan ekonomi yang terjadi dalam masyarakat membutuhkan campur tangan Negara, mengingat tujuan dasar dari ekonomi untuk mencapai keuntungan. Sasaran tersebut mendorong terjadinya penyimpangan dan kecurangan yang dapat merugikan pihak-pihak tertentu. campur tangan Negara yang dimaksud adalah untuk menjaga keseimbangan kepentingan semua pihak dalam masyarakat, melindungi kepentingan produsen konsumen, melindungi kepentingan Negara dan kepentingan umum, kepentingan perusahaan atau pribadi (Hartono, 2000:13-15).

Dasar ketiga adalah sistem perekonomian Indonesia tidak akan dibangun dengan paradigma liberal kapitalistik, melainkan berdasarkan prinsip kekeluargaan. Dengan demikian sudut pandangnya tidak berawal dari kebebasan para pemilik modal untuk mengelola sumber-sumber daya ekonomi, melainkan pada usaha bersama untuk mencapai kesejahteraan bersama. Namun itu tidak berarti bahwa kaum pemilik modal tidak memperoleh tempat untuk berusaha, akan tetapi penekanannya lebih pada adanya pemerataan perolehan kesempatan untuk mengelola dan memanfaatkan sumber-sumber daya ekonomi. Tujuan akhirnya adalah kesejahteraan bersama dan bukan kesejahteraan pemilik modal yang terkuat.

Dasar keempat adalah cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Hal ini membawa konsekuensi bahwa swasta tidak diperbolehkan mengelola dan menguasai suatu cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, kecuali bila telah mendapat mandat dari negara berdasarkan suatu produk perundang-undangan yang sah. Oleh karena itu kedaulatan ekonomi berada ditangan rakyat berdasarkan dasar pertama di atas, maka mandat yang akan diberikan oleh negara kepada swasta tersebut harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari rakyat. Dengan demikian, mandat itu harus berbentuk undang-undang.

Mengacu pada sistem yang dianut oleh konstitusi, konsentrasi sumber-sumber daya ekonomi dapat dibenarkan bila menyangkut sumber daya alam, yaitu bahwa hanya negara yang diberi tugas untuk menguasai sumber-sumber daya alam tersebut, dan penguasaan itu harus dilandasi suatu tujuan agar sumber-sumber daya alam itu dapat dimanfaatkan untuk kemakmuran rakyat secara keseluruhan.

Tujuan UU No. 5 Tahun 1999

Dari empat tujuan UU No. 5 Tahun 1999 dapat dirumuskan dua tujuan pokok yaitu tujuan dibidang ekonomi dan tujuan diluar ekonomi (Silalahi, 2000:28). Di dalam pasal 3 huruf a UU No. 5 Tahun 1999 tujuan untuk menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional. Kedua tujuan tersebut saling berdampingan yaitu menjaga kepentingan umum yang merupakan tujuan diluar ekonomi, yang memberikan rasa aman dan pasti kepada semua pelaku usaha dan masyarakat dalam berusaha, dan meningkatkan ekonomi nasional adalah tujuan ekonomi.

Dalam huruf b ditetapkan lagi tujuan ekonomi yaitu untuk mewujudkan iklim usaha yang kondusif dan adanya persaingan usaha yang sehat, sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha kecil. Dalam huruf c ditetapkan bahwa tujuan undang-undang ini mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha. Ini juga merupakan tujuan ekonomi.

Jadi, pada prinsipnya tujuan UU No. 5 Tahun 1999 ada dua yaitu tujuan bidang ekonomi dan tujuan di luar bidang ekonomi. Kalau tujuan ekonomi tercapai yaitu meningkatkan ekonomi nasional, maka tujuan diluar ekonomi juga akan tercapai, yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Kerangka Dasar Pengaturan UU No. 5 Tahun 1999

UU No. 5 Tahun 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dapat dianggap disusun secara singkat dan

sederhana. Kerangka UU No. 5 Tahun 1999 dibagi atas 10 Bab, dan 53 pasal. Dengan masing masing Bab terdiri atas ; Bab I yaitu ketentuan umum (pasal 1). Bab II yaitu asas dan tujuan (pasal 2-3). Bab III perjanjian yang dilarang (pasal 4-16). Bab IV kegiatan yang dilarang (Pasal 17-23). Bab V Posisi Dominan (Pasal 25-29). Bab VI Komisi Pengawas Persaingan Usaha (pasal 30-37). Bab VIII Tata cara penanganan perkara (pasal 38-46). Bab VII sanksi (pasal 47-49). Bab IX Ketentuan Lain (Pasal 50-51). Bab X Ketentuan Peralihan (pasal 52-53). Dari kerangka UU No. 5 Tahun 1999 tersebut dapat dikemukakan bahwa terdapat 3 perilaku bisnis yang diharamkan atau dilarang yaitu perjanjian yang dilarang, kegiatan yang dilarang, posisi Dominan

Dalam UU No. 5 Tahun 1999 pengecualian dari larangan yang berlaku terdapat dalam bab IX dibawah judul Ketentuan Lain. Ketentuan lain memuat sembilan pengecualian yang terakomodir dalam pasal 5 point a s/d i. Termasuk dalam pengecualian ini adalah pelaku usaha kecil yaitu dalam pasal 50 h sebagai berikut ;

Aturan ini masih belum jelas karena pelaku usaha kecil yang seperti apa yang dikecualikan oleh undang-undang ini ataukah yang dimaksud dari undang-undang ini mengecualikan semua usaha kecil. Dalam penjelasan UU No. 5 Tahun 1999 sendiri ternyata hanya disebutkan pelaku usaha yang tergolong usaha kecil adalah sebagaimana dimaksud UU No. 9 tahun 1995 tentang usaha kecil. Ketika merujuk ke UU No. 9 Tahun 1995 dapat ditemukan kriteria usaha kecil yang dimaksud oleh UU No. 5 Tahun 1999

Koperasi juga termasuk dalam kategori usaha kecil namun UU No. 5 Tahun 1999 secara tersendiri mengecualikan koperasi yang secara khusus melayani anggotanya. Jadi dalam hal ini UU No. 5 Tahun 1999 tidak mutlak mempergunakan definisi UU No. 9 Tahun 1995 sebagai salah satu tolak ukur usaha kecil. Sedangkan Iklim usaha yang dimaksud adalah kondisi yang diupayakan pemerintah berupa penetapan berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan diberbagai aspek kehidupan ekonomi agar usaha kecil memperoleh kepastian, kesempatan yang sama, dan dukungan berusaha yang seluas luasnya sehingga berkembang menjadi usaha yang tangguh dan mandiri. Upaya pemerintah untuk menumbuhkan iklim usaha adalah melalui peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan yang meliputi aspek pendanaan, persaingan, prasarana, informasi, kemitraan, perizinan usaha, perlindungan. Upaya pemerintah ini pun masih belum tegas dan kongkret karena masih berupa janji yang akan diatur kelak (Marbabun, 1996:29).

Selanjutnya, secara implisit pasal 51 membuka kemungkinan bagi monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang terkait dengan menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara. Bab V ketentuan peralihan memuat peraturan yang mengatur praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sepanjang tidak bertentang dengan undang-undang ini tetap berlaku, dan UU No. 5 Tahun 1999 memberikan waktu 6 bulan bagi pelaku usaha untuk menyesuaikan.

Pada kenyataannya pengecualian terhadap pelaku usaha kecil tidak dapat dilakukan dalam semua pasal, misalnya pengaturan yang terkait dengan posisi dominan tidak dapat diterapkan pada pelaku usaha kecil, kalau memang usaha kecil menyimpangi pengaturan tentang posisi dominan tersebut mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dikalangan pelaku usaha kecil sendiri. Sedangkan yang diinginkan oleh pembuat undang-undang dari pengecualian ini adalah

pemberdayaan pelaku usaha kecil agar bisa bersaing dengan pelaku usaha besar.

Selain itu pengecualian pelaku usaha kecil haruslah dirangkaikan dengan undang-undang tentang usaha kecil serta yang tidak kalah pentingnya penerapan *rule of reason* atau per illegal atas pasal-pasal yang dilanggar pelaku usaha kecil, Dengan penerapan *rule of reason* maka suatu masalah akan ditinjau apakah menyebabkan persaingan tidak sehat atau tidak. Sejauh penyimpangan yang dilakukan oleh pelaku usaha kecil maupun pelaku usaha lain tidak menyebabkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat maka penyimpangan itu tidak dapat dijerat dengan UU No. 5 Tahun 1999.

SIMPULAN

Latar belakang UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan PraktIk Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dapat dipaparkan sebagai berikut.

(1) Hasil penelitian menunjukkan bahwa UU No. 5 Tahun 1999 adalah produk hukum responsif, khusus dalam hal perlindungan terhadap pelaku usaha kecil proses pembahasan melalui beberapa agenda lobi antara pemerintah dan DPR RI dalam hal judul, pengecualian terhadap usaha kecil dan kategori koperasi sebagai usaha kecil.

(2) Tekanan dari luar negeri dalam pengundangan UU No. 5 Tahun 1999 tercermin dari penandatanganan LoI antara Indonesia dan IMF karena ada 10 kebijakan yang harus dilakukan oleh pemerintah jika ingin mendapatkan bantuan dari IMF, salah satu di antaranya adalah adanya undang-undang tentang persaingan usaha, namun tekanan pengecualian terhadap pelaku usaha kecil tidak terdapat dalam LoI IMF, hanya saja beberapa negara seperti Jepang dan Amerika Serikat ternyata juga mengecualikan pelaku usaha kecil.

Politik hukum pengecualian terhadap usaha kecil menurut UU No. 5 Tahun 1999 dapat tercermin dari ;

(1) Asas diberlakukannya usaha kecil yaitu demokrasi ekonomi dan keseimbangan kepentingan antara pelaku usaha dan tujuan untuk menjaga kepentingan umum, meningkatkan efisiensi ekonomi, mewuujudkan iklim usaha yang kondusif, mencegah praktik monopoli, terciptanya efektivitas dan efisiensi kegiatan usaha.

(2) Kerangka dasar pengaturan dikecualikannya pelaku usaha kecil bahkan mengakibatkan persaingan sesama pelaku usaha kecil karena usaha kecil bukan saingan dari usaha besar, dan beberapa pasal yang lain seperti posisi dominan tidak dapat dilanggar oleh pelaku usaha kecil karena posisi yang berbeda dengan yang diisyaratkan UU No. 5 Tahun 1999. Namun pengecualian terhadap usaha kecil merupakan salah satu langkah positif sepanjang diartikan sebagai penciptaan peluang bagi pelaku usaha dalam perekonomian nasional.

DAFTAR RUJUKAN

Ananda, Candra Fajri. 2003. " Kemandirian Ekonomi ; Studi Kasus Ekonomi Skala Kecil" dalam *Emansipasi Nilai Lokal Ekonomi dan Bisnis Pasca Sentralisasi Pembangunan*. Iwan Triyuwono & Ah Erani (ed.). Malang: Bayumedia bekerjasama dengan PPBEI Universitas Brawijaya.

Ardiwisastra, Yudha Bhakti. 2000. *Penafsiran dan Kontruksi Hukum*. Bandung: Alumni.

Baswir, Revrisond. 2004. *Drama Ekonomi Indonesia : Belajar Dari Kegagalan Ekonomi Orde Baru*. Yogyakarta: Kreasi Wacana.

Fadjar, Muktie. 2003. *Politik Hukum Pasca Amandemen UUD 1945*. Diktat Kuliah. Malang: Pasca Sarjana Universitas Brawijaya.

Fuady, Munir. 2003. *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*. Bandung: Citra Adytia Bakti.

----------. 2002. *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek (buku keempat)*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Ginting, Elyta Ras. 2001. *Hukum Anti Monopoli Indonesia Cet I*. Bandung: Citra Aditya Bhakti.

Hartono, Sunariyati. 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni.

Hartono, Sri Rejeki. 2000. *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*. Bandung: Mandar Maju.

Juwana, Hikmanto. 2002. *Hukum Ekonomi dan Hukum Internasional Cet I*. Jakarta: Lentera Hati.

Mahfud MD. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.

Manan, Bagir. 1996. "Politik Hukum Otonomi Sepanjang Peraturan Perundang-undangan Pemerintah Daerah" Dalam *Hukum dan Politk di Indonesia Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Sinar Harapan.

Maulana, Insan Budi. 2000. *Pelangi Haki dan Anti Monopoli*. Yogyakarta: PSH UII.

Muhammad, Abdul Kadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*; Cet I; Citra Aditya Bakti; Bandung; Hal; 98

Mulyani, Sri. 1999. *Kebijakan Bersaing dan Relevansinya dengan UKM dalam Undang-undang Anti Monopoli dan Dampaknya terhadap UKM*. Jakarta: The Asia Foundation.

Marbabun. 1996. *Manajemen Perusahaan Kecil*. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.

Prayoga, Ayudha D. (ed;). 2000. *Persaingan Usaha Dan Hukum Yang Mengaturnya di Indonesia*. Jakarta: Proyek ELIPS.

Pujirahayu, Esmi Warasih. 2001. *Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Madya Dalam Ilmu Hukum Fakultas Hukum Diponegoro, Semarang. 14 April

Raharjo, Satjipto. 2003. *Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*. Jakarta: Kompas.

Tambunan, Tulus T. N. 2002.*Usaha Kecil Dan Menengah Di Indonesia Beberapa Isu Penting*. Jakarta: Salemba Empat.

Wingjosubroto, Soetandyo. 2002. *Hukum, Paradigma, Metode dan Masalahnya.* Jakarta: Elsam & Huma.

Yani, Ahmad & Gunawan Wijaya. 2000. *Hukum Anti Monopoli*. Jakarta: RadjGrafindo Persada.

Yustika, Ahmad E. 2003. *Negara vs Kaum Miskin*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.