

PAMERAN

127



LAPORAN PENELITIAN
DIK SUPLEMEN UNIVERSITAS AIRLANGGA
TAHUN ANGGARAN 2001

**ASPEK YURIDIS PEMBERDAYAAN USAHA KECIL YANG
BERGERAK DI BIDANG PENGADAAN BARANG
DAN JASA INSTANSI PEMERINTAH**

Peneliti:

**FIFI JUNITA, S.H., CN.
GIANTO AL IMRON, S.H.**

LEMBAGA PENELITIAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dibiayai oleh Dana DIK Suplemen Universitas Airlangga Tahun 2001

S.K Rektor Universitas Airlangga Nomor 5306/J03/PG/2001

Tanggal 12 Juni 2001

Nomor Urut: 14

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA**

Desember, 2001



LAPORAN PENELITIAN
DIK SUPLEMEN UNIVERSITAS AIRLANGGA
TAHUN ANGGARAN 2001

**ASPEK YURIDIS PEMBERDAYAAN USAHA KECIL YANG
BERGERAK DI BIDANG PENGADAAN BARANG
DAN JASA INSTANSI PEMERINTAH**



Peneliti:

**FIFI JUNITA, S.H., CN.
GIANTO AL IMRON, S.H.**

LEMBAGA PENELITIAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dibiayai oleh Dana DIK Suplemen Universitas Airlangga Tahun 2001

S.K Rektor Universitas Airlangga Nomor 5306/J03/PG/2001

Tanggal 12 Juni 2001

Nomor Urut: 14

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA**

Desember, 2001



UNIVERSITAS AIRLANGGA
JALAN KH. YUSUF KALYAN
SURABAYA 60132

ASPEK YURIDIS PEMBERDAYAAN...
DAN JASA BERTASISI PEMERINTAH



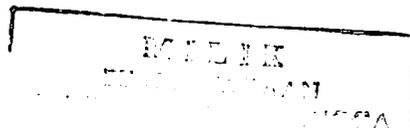
1998

UNIVERSITAS AIRLANGGA



DAFTAR ISI

	halaman
Lembar Identitas Dan Pengesahan.....	ii
Ringkasan.....	iii
Kata Pengantar	v
BAB I PENDAHULUAN	1
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	3
BAB III TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN	9
BAB IV METODE PENELITIAN	10
BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN	11
BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN	32
DAFTAR BACAAN	34



**IDENTITAS DAN PENGESAHAN
LAPORAN AKHIR HASIL PENELITIAN**

- I.a. Judul Penelitian : Aspek Yuridis Pemberdayaan Usaha Kecil Yang Bergerak Di Bidang Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah.
- b. Macam Penelitian : Fundamental, Terapan, pengembangan, Institusional
- c. Kategori Penelitian : I, II, III, IV.
2. Kepala Proyek Penelitian
- a. Nama Lengkap dan Gelar : Fifi Junita, S.H.,CN.
- b. Jenis Kelamin : Perempuan
- c. Pangkal/Golongan dan NIP : Penata Muda/IIIa/132 205 656
- d. Jabatan sekarang : Staf pengajar
- e. Fakultas/Puslit/Jurusan : Hukum/Hukum Perdata
- f. Univ/Inst./Akademi : Universitas Airlangga
- g. Bidang Ilmu Yang Diteliti : Hukum Perdata
3. Jumlah Tim Peneliti : 2 (dua) orang
4. Lokasi Penelitian : Fakultas Hukum Universitas Airlangga
5. Kerjasama Dengan Instansi Lain
- a. Nama Instansi : -
- b. Alamat : -
6. Jangka Waktu Penelitian : 5 bulan
7. Biaya Yang Diperlukan : 3.000.000,00
8. Seminar Hasil Penelitian :
- a. Dilaksanakan Tanggal : 12 Desember 2001
- b. Hasil Penelitian : Baik Sekali Baik
 Sedang Kurang

Surabaya, 12 Desember 2001



Mengetahui/Mengesahkan
a.n. Rektor
Ketua Lembaga Penelitian,

Prof. Dr. H. Sarmanu, M.S.
NIP. 130 701 125

RINGKASAN

ASPEK YURIDIS PEMBERDAYAAN USAHA KECIL YANG BERGERAK DI BIDANG PENGADAAN BARANG/JASA INSTANSI PEMERINTAH (Fifi Junita, Gianto Al Imron, 2001, 34 halaman)

Penelitian ini dilakukan untuk menjawab permasalahan (1) Bagaimanakah perlindungan hukum bagi pemberdayaan usaha kecil di bidang pengadaan barang/jasa instansi pemerintah, (2) Bagaimanakah upaya untuk mencegah dan mengatasi persaingan tidak sehat yang timbul dalam rangka pengadaan barang/jasa instansi pemerintah. Pedoman pengadaan barang/jasa instansi pemerintah diatur di dalam Keppres Nomer 18 Tahun 2000. Di dalam Keppres tersebut sedikitnya mengandung perumusan suatu konsepsi yang memiliki kepedulian dan pemihakan kepada kegiatan dan pengembangan usaha kecil (*small business*), khususnya yang bergerak di bidang pengadaan barang/jasa instansi pemerintah. Oleh karena itu, di dalamnya mengandung beberapa bentuk perlindungan hukum baik preventif maupun represif dalam rangka pemberdayaan usaha kecil. Namun di sisi lain, nampak pula bahwa perlindungan pemberdayaan usaha kecil tersebut belum maksimal, mengingat masih adanya sistem pemilihan langsung, penunjukan langsung maupun swakelola dalam pengadaan barang/jasa instansi pemerintah yang memberi peluang besar untuk timbulnya persekongkolan (*conspiracy*). Pelaksanaan upaya pemberdayaan usaha kecil di dalam Keppres Nomer 18 Tahun 2000 juga akan sia-sia belaka jika tidak diikuti dengan kesiapan aparat pelaksana maupun asosiasi bisnis termasuk kadin, baik dari segi kemampuan pelaksanaan tugas, integritas moral, maupun pertanggungjawaban atas tugas yang diembannya. Sedangkan untuk mencegah dan mengatasi terjadinya persaingan tidak sehat di kalangan calon penyedia barang/jasa, telah dilakukan melalui berbagai upaya preventif maupun represif. Upaya preventif tercermin dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1999 tentang Anti Monopoli dan Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang melarang adanya persekongkolan (*conspiracy*) untuk memenangkan tender, dibentuknya asosiasi bisnis sebagai lembaga independen yang berhak mengeluarkan sertifikat sebagai pengganti DRM (Daftar Rekanan Mampu) dan TDR (Tanda Daftar Rekanan), serta pembentukan unit pengawasan intern instansi pemerintah dalam rangka pengadaan barang/jasa. Upaya represif dilakukan melalui pengenaan sanksi baik administratif, ganti rugi/perdata, maupun tuntutan pidana terhadap aparat pemerintah

maupun pengusaha yang terkait jika melakukan tindakan-tindakan yang dapat mengakibatkan adanya persaingan curang.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana perlindungan hukum bagi pemberdayaan usaha kecil di bidang pengadaan barang/jasa instansi pemerintah dan juga untuk mengetahui upaya pemerintah untuk mencegah dan mengatasi timbulnya persaingan tidak sehat di bidang pengadaan barang/jasa instansi pemerintah.

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat yuridis normatif. Pemilihan pendekatan ini mengingat telaah terhadap permasalahan penelitian ini bersumber pada materi perundang-undangan. Untuk mendukung kajian tersebut digunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan di bidang usaha kecil (Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1999), pedoman pengadaan barang/jasa instansi pemerintah (Keppres Nomer 18 Tahun 2000), serta undang-undang anti monopoli dan larangan persaingan usaha tidak sehat (Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1999). Sedangkan bahan hukum sekunder berupa berbagai macam bahan bacaan yang memuat materi yang relevan dengan bidang kajian ini. Bahan-bahan hukum yang berhasil dikumpulkan diinventarisasi dan identifikasi, selanjutnya melakukan sistematisasi keseluruhan bahan hukum yang ada. Pada akhirnya dianalisis dengan menggunakan penalaran deduktif disertai uraian deskriptif yang bersifat kritis analitis.

Hasil penelitian ini berisi suatu kesimpulan bahwa meskipun konsep perlindungan usaha kecil yang bergerak di bidang pengadaan barang/jasa instansi pemerintah telah tercermin di dalam rumusan Keppres Nomer 18 Tahun 2000, namun perlu disarankan agar diikuti pula dengan pembinaan menyangkut kemampuan dan integritas moral para aparat pelaksana yang mendukung pelaksanaan pengadaan barang/jasa instansi pemerintah, harmonisasi di berbagai peraturan perundang-undangan terkait agar terdapat sinkronisasi, pencegahan pungutan liar serta standarisasi mutu bagi pengusaha kecil.

**(L.P. Jurusan Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Airlangga :
Nomer Kontrak : 589/J03.2/PG/2001 DIK Suplemen 2001, 13 Juni 2001)**

KATA PENGANTAR

Puji syukur peneliti panjatkan kepada Allah SWT karena atas Rahmat-Nya maka penelitian yang berjudul “Aspek Yuridis Pemberdayaan Usaha Kecil yang Bergerak di Bidang Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah” berhasil dilaksanakan.

Kami menyadari bahwa laporan penelitian ini masih banyak kelemahannya, sehingga peneliti mengharapkan adanya kritik dan saran guna penyempurnaan laporan penelitian ini. Peneliti berharap penelitian ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan proses belajar mengajar pada khususnya.

Pada akhirnya, peneliti menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada :

1. Yth. Rektor Universitas Airlangga;
2. Yth. Ketua Lembaga Penelitian Universitas Airlangga;
3. Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Serta semua pihak yang telah membantu penyelesaian laporan penelitian ini.

Surabaya, Desember 2001

Penulis

BAB I PENDAHULUAN



1.1. LATAR BELAKANG PENELITIAN

Usaha kecil sebagai bagian integral dari perekonomian nasional merupakan kegiatan ekonomi rakyat yang mempunyai kedudukan, potensi dan peran yang strategis untuk mewujudkan struktur perekonomian yang seimbang dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional. Melalui pemberdayaan usaha kecil dapat memperluas lapangan kerja, pemerataan dan peningkatan pendapatan masyarakat, serta mendorong pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan stabilitas nasional khususnya di bidang ekonomi (Sanusi Bintang dan Dahlan, 200 : 53). Ironisnya, selama ini peranan usaha kecil dalam perekonomian nasional masing sangat lemah.

Akibat lemahnya permodalan, pemasaran, penguasaan teknologi maupun manajemen telah menghambat kemajuan usaha kecil. Kondisi ini apabila tidak diberdayakan, akan semakin terpuruk dalam rangka menghadapi era globalisasi khususnya era pasar bebas ASEAN (AFTA), yang diwarnai dengan semakin ketatnya persaingan dan perubahan selera konsumen juga semakin cepat pula. Melalui AFTA, pengusaha Indonesia harus bersaing dengan negara-negara lain di kawasan ASEAN yang kedudukan perekonomiannya jauh lebih kuat. Kondisi ini tentu saja sangat memprihatinkan bagi kelangsungan eksistensi dan peranan usaha kecil domestik yang notabene kekuatan permodalan dan jaringan informasi usahanya masih tergolong lemah. Mengingat melalui era AFTA, setiap pengusaha dalam kawasan regional negara-negara ASEAN yang berminat dapat mengikuti pelelangan yang dilakukan secara terbuka.

Persaingan yang semakin luas mengakibatkan semakin kecilnya peran usaha kecil dalam rangka pengadaan barang dan jasa untuk instansi pemerintah yang dilakukan melalui pelelangan (tender), pemilihan langsung, penunjukan langsung, maupun swakelola. Ditambah lagi dengan lemahnya kondisi permodalan telah mengakibatkan usaha kecil yang bergerak di bidang pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah semakin terpuruk dan sangat sulit untuk dapat memenangkan tender (pelelangan). Sebagian besar pelelangan (tender) dimenangkan oleh konglomerat yang kekuatan permodalannya lebih kuat dibandingkan dengan usaha kecil.

Jika kondisi ini dibiarkan terus-menerus, maka usaha kecil yang bergerak di bidang pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah tersebut akan mengalami krisis dan akhirnya collapse. Oleh karena itu, perlu adanya pengaturan khusus dalam upaya untuk memberdayakan usaha kecil yang bergerak di bidang pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah demi terwujudnya keadilan dan keseimbangan.

1.2. RUMUSAN MASALAH

Bertolak dari uraian di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah perlindungan hukum bagi pemberdayaan usaha kecil di bidang pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah ?
2. Bagaimanakah upaya untuk mengurangi persaingan tidak sehat yang timbul dalam rangka pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah ?

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Menurut Undang-Undang Nomer 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil, pemberdayaan usaha kecil diartikan sebagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah, dunia usaha dan masyarakat dalam bentuk penumbuhan iklim usaha, pembinaan dan pengembangan, sehingga usaha kecil mampu menumbuhkan dan memperkuat dirinya menjadi usaha yang tangguh dan mandiri. Jadi ada empat metode pemberdayaan usaha kecil, yaitu : penciptaan iklim usaha, pembinaan dan pengembangan, pembiayaan dan penjaminan serta kemitraan. Perlindungan hukum bagi pemberdayaan usaha kecil merupakan salah satu wujud penegakan hak asasi rakyat di bidang ekonomi.

Usaha kecil adalah kegiatan ekonomi rakyat yang berskala kecil dan memenuhi kriteria kekayaan bersih dan hasil penjualan tahunan serta kepemilikan sebagaimana ditentukan dalam pasal 5 Undang-Undang Nomer 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil, yang meliputi :

1. Memiliki kekayaan bersih paling banyak rp 200.000.000 (dua ratus juta rupiah), tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha, atau
2. Memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp 1.000.000.000 (satu milyar rupiah);
3. Milik Warga Negara Indonesia;
4. Berdiri sendiri, bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai atau berafiliasi baik langsung maupun tidak langsung dengan usaha menengah dan usaha besar, dan
5. Berbentuk usaha perorangan, badan usaha yang berbadan hukum atau badan usaha yang tidak berbadan hukum, termasuk koperasi.

Dalam perkembangannya, usaha kecil dapat bergerak dalam berbagai bidang, tidak hanya dalam lingkup industri rumah tangga atau kerajinan saja. Salah satunya adalah usaha kecil yang bergerak di bidang pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah.

Pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah menurut Soebagijo Soemodihardjo, adalah untuk memenuhi kebutuhan pemerintah akan barang dan jasa untuk kepentingan rumah tangganya, dalam hal ini kepentingan administrasi negara, misalnya : gedung perkantoran, perlengkapan untuk menjalankan tata usaha dan jasa untuk menunjang tugas-tugas administrasi negara, misalnya : jasa konsultan dan pengawasan proyek (Soemodihardjo, Soebagijo, Tim BPHN, 1994 : 41).

Menurut pasal 1 angka 1 Keputusan Presiden Nomer 18 Tahun 2000, yang dimaksud dengan pengadaan barang/jasa adalah usaha atau kegiatan pengadaan barang/jasa yang diperlukan oleh instansi pemerintah, yang meliputi : pengadaan barang, jasa pemborongan, jasa konsultasi dan jasa lainnya. Jadi dalam hal ini sifatnya tidak limitatif, yaitu masih dimungkinkannya bentuk usaha lainnya sepanjang produk atau jasa itu dibutuhkan oleh instansi pemerintah. Sedangkan Instansi pemerintah adalah departemen, lembaga pemerintah non departemen, sekretariat lembaga tertinggi negara, lembaga tinggi negara, pemerintahan daerah propinsi, pemerintahan daerah kabupaten/kota, dan instansi pemerintah lainnya. Tujuan pengadaan barang/jasa adalah untuk memperoleh barang/jasa yang dibutuhkan instansi pemerintah dalam jumlah cukup, dengan kualitas dan harga yang dapat dipertanggungjawabkan, dalam waktu dan tempat tertentu secara efektif dan efisien, menurut ketentuan dan cara yang berlaku.

Di dalam Keputusan Presiden Nomer 18 Tahun 2000, dikategorikan tiga macam penyedia barang/jasa, yaitu :

1. penyedia jasa untuk jasa pemborongan;

2. penyedia barang/jasa lainnya;
3. penyedia untuk jasa konsultasi, yang meliputi :
 - a. lembaga ilmiah, untuk melaksanakan pekerjaan penelitian dan pengembangan sesuai bidangnya;
 - b. lembaga swadaya masyarakat/lembaga nirlaba lainnya, untuk melaksanakan jasa konsultasi dalam rangka pengembangan masyarakat, peningkatan partisipasi masyarakat, dalam kegiatan pembangunan di bidang pendidikan dan penyuluhan untuk masyarakat, serta penerapan dan penyebarluasan teknologi sederhana dan madya yang tepat guna;
 - c. unit penelitian dan pengembangan dalam perusahaan jasa industri dan perbankan, untuk melaksanakan pekerjaan khusus dengan bidang spesialisasinya;
 - d. konsultan perorangan.

Sedangkan lingkup jasa konsultasi meliputi :

1. layanan survey;
2. studi kelayakan;
3. layanan studi makro;
4. layanan studi rinci;
5. layanan dan perencanaan umum;
6. layanan pengawasan;
7. layanan produksi dan industri;
8. layanan konsultasi operasi dan pemeliharaan serta rehabilitasi;
9. layanan jasa informasi;
10. layanan jasa manajemen;
11. layanan penelitian dan pelatihan;

12. layanan jasa penasehatan, dan lain-lain.

Metode/sistem pengadaan barang/jasa dibedakan menjadi dua macam kategori, yaitu :

1. untuk pengadaan barang/jasa pemborongan dan jasa lainnya (selain jasa konsultasi), dilaksanakan melalui :
 - a. pelelangan, yaitu pengadaan barang/jasa yang dilakukan secara terbuka untuk umum dengan pengumuman secara luas melalui media cetak dan papan pengumuman resmi untuk penerangan umum serta bilamana dimungkinkan melalui media elektronik, sehingga masyarakat luas/dunia usaha yang berminat dan memenuhi kualifikasi dapat mengikutinya;
 - b. pemilihan langsung, yaitu pengadaan barang/jasa tanpa melalui pelelangan dan hanya diikuti oleh penyedia barang/jasa yang memenuhi syarat, yang dilakukan dengan cara membandingkan penawaran dan melakukan negosiasi, baik teknis maupun harga sehingga diperoleh harga wajar dan secara teknis dapat dipertanggungjawabkan. Kriteria untuk dapat dilakukan pemilihan langsung adalah :
 1. penanganan darurat untuk keamanan dan keselamatan masyarakat dan pengadaan barang/jasanya masih memungkinkan untuk menggunakan proses pemilihan langsung dan atau,
 2. pekerjaan yang perlu dirahasiakan, yang menyangkut keamanan dan keselamatan negara yang ditetapkan oleh presiden, dan atau
 3. pengadaan barang/jasa yang setelah dilakukan pelelangan ulang, ternyata jumlah penyedia barang/jasa yang lulus prakualifikasi atau yang memasukkan penawaran kurang dari 3 peserta.

c. penunjukan langsung, yaitu pengadaan barang/jasa dengan cara menunjuk langsung kepada satu penyedia barang/jasa dan diterapkan untuk :

1. Keadaan tertentu;

- a. penanganan darurat untuk keamanan dan keselamatan masyarakat, yang pelaksanaan pekerjaannya tidak dapat ditunda atau harus dilakukan segera, termasuk penanganan darurat akibat bencana alam dan atau
- b. pekerjaan yang perlu dirahasiakan yang menyangkut keamanan dan keselamatan negar yang ditetapkan presiden, dan atau
- c. pekerjaan yang berskala kecil dengan nilai maksimum Rp 50 juta, dengan ketentuan :
 1. untuk keperluan sendiri;
 2. berisiko kecil;
 3. dilaksanakan oleh penyedia barang/jasa usaha perorangan dan atau badan usaha kecil/koperasi kecil.

2. Barang/Jasa khusus;

- a. pekerjaan berdasarkan tarif resmi yang ditetapkan pemerintah dan atau
- b. pekerjaan/barang spesifik yang hanya dapat dilaksanakan oleh satu penyedia barang/jasa, pabrikan, pemegang hak paten dan atau
- c. merupakan hasil produksi usaha kecil/koperasi kecil/pengrajin industri kecil yang telah mempunyai pasar dan harga yang mantap dan atau
- d. jenis pekerjaan yang seluruhnya dilaksanakan oleh kelompok/swadaya masyarakat setempat dan atau

- e. pekerjaan yang komplek yang hanya dapat dilaksanakan dengan penggunaan teknologi khusus/hanya ada satu penyedia barang/jasa
 - f. Swakelola, yaitu pelaksanaan pekerjaan yang direncanakan, dikerjakan dan diawasi sendiri dengan menggunakan tenaga sendiri, alat sendiri atau upah borongan kerja. Dalam pelaksanaan prosedur swakelola, pengguna barang/jasa melakukan kegiatan 3 P, yaitu :
 - 1. perencanaan;
 - 2. pelaksanaan fisik dan pengawasan lapangan;
 - 3. pelaporan.
4. Untuk pengadaan jasa konsultansi, dilaksanakan melalui :
- a. seleksi umum;
 - b. seleksi langsung;
 - c. penunjukan langsung.

BAB III

TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

1. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana perlindungan hukum bagi usaha kecil yang bergerak di bidang pengadaan barang/jasa instansi pemerintah serta upaya-upaya yang harus dilakukan untuk mengurangi adanya persaingan tidak sehat di dalam pelaksanaannya.

2. MANFAAT PENELITIAN

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan oleh para pengusaha kecil yang bergerak di bidang pengadaan barang/jasa instansi pemerintah sebagai pengetahuan untuk dapat meningkatkan peran dan keikutsertaannya di dalam proses pengadaan barang/jasa tersebut, sejalan dengan prinsip dasar pengadaan barang/jasa, yaitu efisien, efektif, bersaing, transparan, adil/tidak diskriminatif, dan bertanggung jawab. Di samping itu, juga dapat digunakan oleh pemerintah dan masyarakat dalam upaya memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap usaha kecil bagi kelangsungan usahanya melalui pemberdayaan dan kemitraan.

BAB IV

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yang menggunakan pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yuridis adalah pendekatan masalah ditinjau dari aspek hukumnya yang ditujukan untuk menganalisa masalah pemberdayaan usaha kecil yang bergerak di bidang pengadaan barang/jasa instansi pemerintah. Pendekatan normatif mengingat telaah terhadap permasalahan penelitian ini dilakukan dengan mendasarkan pada materi perundang-undangan, teori, maupun asas-asas hukum.

Untuk menunjang kajian tersebut, sumber data yang dipergunakan terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer diperoleh dari peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan barang/jasa instansi pemerintah, teori serta asas hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Sedangkan bahan hukum sekunder dipergunakan sebagai bahan penunjang yang berupa berbagai macam bahan pustaka yang membahas mengenai pemberdayaan usaha kecil.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui prosedur inventarisasi bahan-bahan hukum secara kritis. Selanjutnya diklasifikasi secara logis sistematis sesuai dengan tema yang terumus dan tujuan penelitian. Terhadap bahan hukum yang berhasil dikumpulkan akan dianalisis secara kualitatif disertai uraian yang bersifat deskriptif analitis.

BAB V

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pemberdayaan Usaha Kecil Sebagai Salah Satu Perwujudan Penegakan Hak Asasi Rakyat Di Bidang Sosial Ekonomi

Usaha kecil merupakan salah satu pilar penopang perekonomian nasional, sebagai landasan akar kekuatan ekonomi nasional. Peningkatan dan pemberdayaan kemampuan usaha kecil merupakan salah satu solusi pengentasan kemiskinan dan pemerataan dalam upaya untuk meningkatkan taraf hidup rakyat. Sesuai perkembangan jaman, pengentasan kemiskinan telah menjadi suatu tuntutan, demi tetap mempertahankan laju pembangunan. Jika kemiskinan tidak segera diatasi, dampaknya secara politik dan ekonomi akan sangat besar. Salah satu pentingnya kedudukan usaha kecil dapat diilustrasikan di Amerika Serikat, sebagaimana dilukiskan oleh John Nasbitt, bahwa 90 persen perekonomian di Amerika Serikat didukung oleh usaha kecil dan menengah. Hanya 7 persen ekspor Amerika diciptakan oleh perusahaan yang memiliki lebih dari 500 pekerja. Sedangkan 90 persen kekuatan ekonomi Amerika terdiri dari usaha kecil dan menengah. (Varia Peradilan, 1997 : 140)

Di dalam Tap MPR Nomer IV/MPR/1999, Bab IV tentang arah kebijakan ekonomi telah ditetapkan kebijakan dasar (ground policy) terhadap usaha kecil, yaitu :

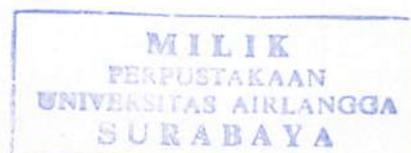
- (a) memberdayakan pengusaha kecil, menengah dan koperasi agar lebih efisien, produktif dan berdaya saing dengan menciptakan iklim berusaha yang kondusif dan peluang usaha yang seluas-luasnya. Bantuan fasilitas dari negara diberikan secara selektif terutama dalam bentuk perlindungan dari persaingan yang tidak sehat, pendidikan dan pelatihan, informasi bisnis dan teknologi, permodalan dan lokasi berusaha;

(b) mengembangkan hubungan kemitraan dalam bentuk keterkaitan usaha yang saling menunjang dan menguntungkan antara koperasi, swasta dan Badan Usaha Milik Negara, serta usaha besar, menengah dan kecil dalam rangka memperkuat struktur ekonomi nasional.

Pada hakekatnya, pemberian hak-hak kepada usaha kecil untuk berperan serta dalam berbagai bidang usaha, khususnya di bidang pengadaan barang/jasa instansi pemerintah merupakan salah satu wujud perlindungan hak asasi rakyat di bidang sosial ekonomi. Perwujudan perlindungan hukum bagi pemberdayaan usaha kecil juga merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan demokrasi ekonomi. Bilamana pasar diatur secara ketat oleh birokrat yang membuat undang-undang dan aturan yang hanya menguntungkan bagi kepentingan penguasa, maka usaha kecil akan mengalami kehancuran.

Aturan dan undang-undang yang ada sukar untuk dipenuhi oleh golongan masyarakat berpendapatan rendah sehingga mereka semakin tidak mungkin untuk dapat memperoleh pengakuan, pelayanan dan perlindungan hukum. Keadaan seperti ini akan membuat distribusi pendapatan menjadi semakin menceng karena golongan masyarakat berpendapatan rendah tidak mampu hidup dan berusaha secara legal sesuai dengan ketentuan hukum dan aturan yang berlaku. (Forum Keadilan, No. 27 : 72)

Dalam kondisi demikian, peranan hukum sangat besar. Tanpa adanya pengakuan, perlindungan dan kepastian hukum, sulit untuk mengembangkan kewiraswastaan. Pengakuan dan perlindungan hukum atas pemilikan faktor-faktor produksi mengandung aspek legalitas. Tanpa adanya legalitas, kewirausahaan termasuk usaha kecil akan sulit untuk berkembang. Perlu adanya perumusan konsepsi peraturan perundang-undangan yang memiliki kepedulian dan pemihakan kepada kegiatan dan pengembangan usaha kecil (*small business*) dan menengah (*medium size companies*). Apalagi di era globalisasi yang merupakan lingkungan di mana ekonomi Indonesia berkiprah telah menimbulkan implikasi pada



semakin meningkatnya persaingan. Dalam perekonomian dunia seperti ini, perlu ditingkatkan daya saing ekonomi nasional.

2. Perlindungan Hukum Bagi Pemberdayaan Usaha Kecil Yang Bergerak di Bidang Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah yang Sifatnya Preventif

Dalam rangka menumbuhkembangkan peran serta usaha kecil di bidang pengadaan barang/jasa instansi pemerintah, di dalam Keputusan Presiden Nomer 18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah telah ditetapkan beberapa upaya, yaitu :

A. Dalam proses perencanaan dan penganggaran proyek/kegiatan, instansi pemerintah mengarahkan dan menetapkan besaran pengadaan barang/jasa untuk usaha kecil/koperasi kecil;

Hal ini mengingat salah satu metode penyaringan untuk pengadaan barang/jasa instansi pemerintah adalah melalui sistem tender (pelelangan). Ada dua macam tender yang lazim dijumpai dalam praktek, yaitu : (Munir Fuady, 1997 : 177)

1. sistem tender terbuka, yaitu suatu tender yang mengundang semua perusahaan yang berkepentingan untuk berpartisipasi dalam tender tersebut, dalam hal ini dapat diundang dengan cara pemasangan iklan di media massa;
2. sistem tender terbatas, yaitu tender yang hanya beberapa perusahaan tertentu saja untuk berpartisipasi dalam tender tersebut.

Penetapan besaran pengadaan barang/jasa untuk usaha kecil/koperasi kecil tergolong sistem tender terbatas, yang bertujuan untuk lebih memberikan peluang bagi usaha kecil untuk berperan serta dalam rangka pengadaan barang/jasa instansi pemerintah. Tanpa adanya penggolongan penyedia barang/jasa, kemungkinan besar usaha kecil yang hanya

mempunyai kekuatan permodalan kecil akan tergilas oleh perusahaan-perusahaan yang mempunyai kekuatan permodalan yang lebih besar yang turut berpartisipasi dalam pembiayaan pengadaan barang/jasa yang ditenderkan. Selain itu, penggolongan besaran pengadaan barang/jasa ini sejalan dengan prinsip persaingan yang sehat, yaitu pelelangan dilakukan diantara pihak-pihak dalam kedudukan yang setara/seimbang asalkan memenuhi kriteria/syarat tertentu berdasarkan ketentuan dan prosedur yang jelas dan transparan. Tanpa adanya penetapan besaran pengadaan barang/jasa, maka proses pelelangan hanya berfungsi sebagai formalitas belaka karena di dalamnya berhadapan dua kekuatan yang tidak seimbang, antara perusahaan besar dengan permodalan yang kuat dan usaha kecil yang permodalannya relatif kecil. Pelelangan semacam ini akan berat sebelah, karena pengusaha besar memiliki posisi tawar (*bargaining position*) yang lebih kuat, baik dari segi finansial (permodalan) maupun teknologi.

Terdapat tiga kategori penetapan besaran pengadaan barang/jasa instansi pemerintah, meliputi :

1. Penggolongan penyedia jasa untuk jasa pemborongan :
 - a. usaha kecil dan koperasi kecil untuk pengadaan sampai dengan nilai Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah);
 - b. penyedia jasa pemborongan yang melaksanakan pekerjaan sampai dengan nilai Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) diusahakan diprioritaskan untuk usaha kecil/koperasi kecil atau perusahaan/koperasi menengah setempat.
2. Penggolongan penyedia barang/jasa lainnya:
 - a. usaha kecil dan koperasi kecil untuk pengadaan sampai dengan nilai Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah);

b. penyedia barang/jasa yang melaksanakan pemasokan barang/jasa lainnya sampai dengan nilai Rp 4.000.000.000 (empat miliar rupiah) diusahakan diprioritaskan untuk usaha kecil/koperasi kecil atau perusahaan/koperasi menengah setempat.

3. Penggolongan penyedia untuk jasa konsultasi :

a. usaha kecil untuk pengadaan sampai dengan nilai Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah);

b. penyedia jasa yang melaksanakan jasa konsultasi sampai dengan nilai Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) diusahakan diprioritaskan untuk usaha kecil/koperasi kecil atau perusahaan/koperasi menengah setempat.

Akan tetapi perlu dicermati bahwa standard penetapan besaran pengadaan barang/jasa tersebut bukanlah pembatasan yang sifatnya statis (*fixed*), tetapi harus tetap dikoreksi. Jangan sampai terjadi adanya kesulitan dan hambatan bagi pengusaha kecil untuk memasuki dan berperan serta di bidang pengadaan barang/jasa tertentu (*the ease of entry and exit*). Sehingga terkesan hanya pengusaha besar yang lebih mudah untuk masuk dan berperan serta di dalam pengadaan barang/jasa tertentu.

B. Penciptaan pola kemitraan dalam upaya pemberdayaan usaha kecil

Salah satu upaya untuk pemberdayaan usaha kecil adalah melalui pola kemitraan, sehingga antara usaha kecil dengan perusahaan besar maupun menengah merupakan sebuah sinergi. Melalui pola kemitraan ini dapat lebih mengembangkan partisipasi luas dari usaha kecil, mengingat hambatan utama para pengusaha kecil adalah lemahnya permodalan. Apalagi di dalam praktek, penyeleksian rekanan/kontraktor seringkali terdapat persyaratan dan kriteria calon rekanan dalam bentuk surat dukungan keuangan dari bank atau rekaman rekening koran dari bank dengan jumlah saldo yang cukup selama periode tertentu dan laporan neraca perusahaan. Kriteria (persyaratan) ini dapat merupakan salah satu faktor

penghambat bagi usaha kecil dengan kekuatan permodalan yang rendah untuk dapat menembus seleksi.

Oleh karena itu, pengembangan pola kemitraan ini sangat penting dalam rangka meningkatkan peran serta dan pemberdayaan usaha kecil. Sebab masing-masing pihak dapat saling bekerjasama guna menutup kekurangan masing-masing. Untuk mendukung upaya ini, maka di dalam Keputusan Presiden Nomer 18 Tahun 2000 ditetapkan bahwa untuk pengadaan barang/jasa dengan besaran tertentu harus dilakukan dengan menggandeng/bekerjasama dengan usaha kecil (pola kemitraan), yaitu :

1. penggolongan penyedia jasa untuk jasa pemborongan;
 - a. Perusahaan/koperasi besar untuk pengadaan dengan nilai di atas Rp 25.000.000.000,00 (duapuluh lima miliar rupiah) wajib bekerjasama dengan usaha kecil/koperasi kecil atau perusahaan/koperasi menengah di wilayah propinsi/kabupaten/kota setempat;
 - b. perusahaan asing dapat melaksanakan pekerjaan dengan nilai di atas Rp 25.000.000.000,00 (duapuluh lima miliar rupiah) dan wajib bekerjasama dengan perusahaan nasional dalam bentuk kemitraan, subkontrak, dan lain-lain.
2. penggolongan penyedia barang/jasa lainnya :
 - a. perusahaan/koperasi besar untuk pengadaan dengan nilai di atas Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) wajib bekerjasama dengan usaha kecil/koperasi kecil atau perusahaan/koperasi menengah di wilayah propinsi/kabupaten/kota setempat;
3. penggolongan penyedia untuk jasa konsultasi :

- a. perusahaan besar untuk pengadaan dengan nilai di atas Rp 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah) wajib bekerjasama dengan usaha kecil/koperasi kecil atau perusahaan/koperasi menengah di wilayah propinsi/kabupaten/kota setempat;
- b. perusahaan asing dapat melaksanakan pekerjaan dengan nilai di atas Rp 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah) dan wajib bekerjasama dengan perusahaan nasional dalam bentuk kemitraan, subkontrak, dan lain-lain.

Untuk menyelaraskan dengan pola kerjasama kemitraan ini, perlu dibarengi dengan peningkatan kualitas kinerja usaha kecil, baik dalam bentuk pengadaan jasa pemborongan, penyedia barang/jasa lain, maupun penyedia jasa konsultasi. Tanpa adanya peningkatan mutu dan kualitas usaha kecil yang bergerak di bidang pengadaan barang/jasa tersebut, maka akan sulit untuk dibina pola kemitraan ini. Selain itu, perlu dicermati bahwa bentuk-bentuk pola kemitraan sebagaimana dituangkan di dalam Undang-Undang tentang Usaha Kecil cenderung mengarah pada terciptanya sikap ketergantungan (interdependensi) para pengusaha kecil, sehingga dapat mematikan inovasi di kalangan usaha kecil. Hal ini tentu saja sangat merugikan posisi usaha kecil, karena didudukkan pada posisi yang tidak sejajar dengan perusahaan besar sehingga bukan lagi satu kekuatan tunggal (sinergi). Oleh karena itu perlu diupayakan untuk mencari alternatif pola kemitraan baru yang dapat membangun kekuatan sinergi antara usaha kecil dan perusahaan besar.

Penuangan bentuk kemitraan dalam suatu kontrak kemungkinan besar akan didominasi dengan optie yang menguntungkan pihak perusahaan besar/menengah daripada keuntungan usaha kecil. Mengingat dalam kontrak kemitraan (subkontrak) ini dilakukan oleh dua kekuatan yang tidak seimbang, sehingga cenderung menghasilkan kontrak kerjasama yang berat sebelah. Dimana perusahaan besar berada pada posisi

tawar (*bargaining position*) yang kuat, khususnya dari segi finansial (permodalan) sedangkan di sisi lain, usaha kecil berada pada posisi yang lemah dengan kekuatan permodalan yang kecil. Dengan berlandaskan pada asas kebebasan berkontrak (pasal 1338 *Burgerlijk Wetboek*), pengusaha kecil dan pengusaha besar bebas mengatur ikatan yang mereka anggap layak dan adil berdasarkan kata sepakat. Akan tetapi dari semula sudah dapat diperkirakan bahwa kedudukan pengusaha kecil yang mempunyai kekuatan permodalan yang sangat kecil berada dalam posisi yang lebih lemah berhadapan dengan pengusaha besar yang mempunyai kekuatan permodalan lebih besar. Akibatnya, penentuan isi kontrak kerjasama akan tidak seimbang, terutama menyangkut pembagian keuntungan (*capital gain*) serta cara exit tidak diatur secara jelas dan rinci, sehingga pihak pemberi modal dapat memaksakan persyaratan-persyaratan yang terlampau berat sebelah. (Varia Peradilan, 1992 : 144) Apabila terjadi hal seperti ini, maka *common basic idea* yang menjadi landasan kerjasama kemitraan guna pemberdayaan usaha kecil akan berubah menjadi sebaliknya, perusahaan kecil tetap dihimpit dan perusahaan besar akan semakin besar. Oleh karena itu, perlu ditingkatkan kualitas/mutu kinerja usaha kecil, sehingga dapat menciptakan simbiose mutualisme dan saling bersinergi untuk menutup kekurangan masing-masing pihak. Selain itu, perlu dikembangkan pola *win-win attitude* dalam penutupan suatu kontrak kerjasama (kemitraan) dengan mendudukan pihak pengusaha kecil maupun pengusaha besar/menengah sebagai mitra sehingga para pihak berada dalam posisi yang seimbang.

C. Pengkoordinasian Pemberdayaan usaha kecil oleh Departemen yang membidangi koperasi, pengusaha kecil dan menengah dalam pengadaan barang/jasa di semua instansi pemerintah;

Peran aktif departemen yang membidangi koperasi, pengusaha kecil dan menengah sangat diperlukan guna terwujudnya pemberdayaan usaha kecil yang bergerak di bidang pengadaan barang/jasa instansi pemerintah. Tanpa adanya koordinasi, maka peluang usaha kecil untuk berperan serta akan lenyap karena kurangnya informasi pengadaan barang/jasa yang dibutuhkan oleh instansi pemerintah. Selain itu, harus pula diimbangi dengan dibentuknya pusat data bisnis dari setiap usaha kecil sehingga mudah diakses bilamana sewaktu-waktu diperlukan dan kualitas data tersebut dapat dipertanggungjawabkan. Tim (panitia) yang bertugas mengkoordinasikan pengusaha kecil harus dibentuk secara independen, sehingga dalam pelaksanaan kewajibannya tidak memihak hanya kepada salah satu perusahaan penyedia barang/jasa saja, yang pada akhirnya justru akan memunculkan struktur monopolistik yang dapat menghambat partisipasi luas usaha kecil.

D. Penyebarluasan informasi mengenai peluang usaha bagi usaha kecil mengenai rencana pengadaan barang/jasa instansi pemerintah dan menyusun direktori peluang bagi usaha kecil/koperasi kecil untuk disebarluaskan kepada usaha kecil/koperasi kecil melalui asosiasi perusahaan terkait;

Jaringan informasi merupakan faktor yang sangat mutlak dalam rangka upaya pemberdayaan usaha kecil. Tanpa adanya informasi yang memadai, kecil sekali kemungkinan bagi usaha kecil untuk dapat berperan serta secara aktif dalam rangka pengadaan barang/jasa instansi pemerintah. Kewajiban penyampaian informasi adanya pengadaan barang/jasa di instansi pemerintah telah ditegaskan di dalam pasal 36 ayat 4 Keppres Nomer 18 Tahun 2000, yang menyatakan bahwa instansi pemerintah mengumumkan secara terbuka rencana pengadaan barang/jasa setiap awal tahun anggaran dan perkembangan pelaksanaannya. Hal ini sejalan dengan prinsip dasar pengadaan

barang/jasa sebagaimana dituangkan di dalam pasal 3 Keputusan Presiden Nomer 18 Tahun 2000, yaitu prinsip transparan dan prinsip bersaing. Prinsip transparan yaitu semua ketentuan dan informasi mengenai pengadaan barang/jasa, termasuk syarat teknis administrasi pengadaan, tata cara evaluasi, hasil evaluasi, penetapan calon penyedia barang/jasa, sifatnya terbuka bagi peserta penyedia barang/jasa (peserta pelelangan, pemilihan langsung, penunjukan langsung) yang berminat serta bagi masyarakat luas pada umumnya. Sedangkan prinsip bersaing berarti pengadaan barang/jasa harus dilakukan melalui pelelangan/seleksi dan persaingan yang sehat diantara penyedia barang/jasa yang setara dan memenuhi syarat/kriteria tertentu berdasarkan ketentuan dan prosedur yang jelas dan transparan. Timbulnya persaingan curang seringkali dimulai dari penyampaian informasi yang tertutup yang diperuntukkan bagi kalangan tertentu. Oleh karena itu perlu dikembangkan *structure conduct performance paradigm*, khususnya mengenai *structure organization of production and distribution* melalui penentuan aturan-aturan main yang transparan dan departemen yang bertugas mengkoordinasikan usaha kecil haruslah merupakan panitia yang independen untuk menghindari timbulnya struktur monopolistik di bidang pengadaan barang/jasa instansi pemerintah.

E. Standarisasi

Standarisasi mempunyai peranan penting dalam usaha optimalisasi pendayagunaan sumber daya dan seluruh kegiatan pembangunan. Selanjutnya dengan Standar Nasional Indonesia (SNI) yang telah ditetapkan oleh Pemerintah, setidaknya kita dapat memberikan mutu produk atau jasa yang ditawarkan paling sedikit sesuai dengan syarat minimum yang dikehendaki oleh konsumen, dengan tetap memperhatikan segi keselamatan, kesehatan dan lingkungan. (Widodo Suryandono, 1999 : 47) Bagi penyedia barang/jasa, baik penyedia jasa pemborongan, penyedia barang/jasa lainnya, maupun penyedia jasa konsultasi, SNI

merupakan ukuran mutu dimana penyedia barang/jasa selaku produsen tidak dianjurkan untuk memproduksi barang atau jasa di bawah mutu yang telah ditetapkan oleh SNI, bahkan dianjurkan untuk memproduksi mutu di atas SNI agar barang/jasa yang diberikan tersebut dapat bersaing harga dalam pasaran dalam negeri maupun luar negeri. Terlebih lagi nantinya untuk mempersiapkan era perdagangan bebas di asia (AFTA) agar pengusaha dalam negeri khususnya usaha kecil dapat memenangkan tender yang dilaksanakan di kawasan asia dan mampu bersaing dengan pengusaha asing melalui peningkatan mutu barang/jasa dalam negeri. Melalui SNI justru dapat bermanfaat menjadi pelindung kuat bagi pengusaha kecil, dapat mengangkat kemampuan pengusaha untuk menghasilkan barang/jasa yang bermutu baik dan menciptakan citra bagi barang/jasa yang dihasilkannya di pasaran nasional maupun internasional.

Dalam kaitannya dengan upaya pemberdayaan usaha kecil, standarisasi produk (barang maupun jasa) dapat dijadikan pedoman untuk mengembangkan citra bagi barang/jasa yang dihasilkan dan sekaligus membuka pasaran. Untuk mendukung pola kemitraan antara pengusaha kecil dan pengusaha besar/menengah, maka perlu adanya pembinaan bagi pengembangan mutu barang/jasa yang dihasilkan oleh usaha kecil melalui standarisasi. Sehingga posisi tawar (*bargaining power*) usaha kecil akan lebih meningkat dan kerjasama dapat dilaksanakan secara mutualisme, dimana masing-masing pihak dapat saling menutup kekurangan masing-masing. Oleh karena itu, di dalam pasal 36 ayat 2 Keppres Nomer 18 Tahun 2000 ditegaskan bahwa instansi pemerintah yang bersangkutan bertanggung jawab atas pengendalian pelaksanaan pengadaan barang/jasa termasuk upaya peningkatan pendayagunaan produksi dalam negeri, perluasan kesempatan berusaha baik bagi usaha kecil/koperasi kecil.

F. Mencegah Timbulnya Pungutan Liar Sebagai Penyebab Ekonomi Biaya Tinggi

Harga produk barang maupun jasa yang murah dengan mutu/kualitas yang baik merupakan salah satu bid yang sangat menentukan untuk dapat memenangkan tender. Secara umum, faktor-faktor yang mempengaruhi harga produk secara langsung ialah pemakaian mesin, penyediaan bahan baku, dan upah buruh (biaya produksi). Sedangkan biaya tidak langsung meliputi biaya manajemen dan biaya-biaya lainnya, termasuk biaya siluman/pungutan liar. (Widodo Suryandono, 1999 : 48). Pungutan liar ini seringkali terjadi dalam rangka pengurusan administrasi (perijinan usaha), maupun standarisasi produk sebagai uang pelicin. Oleh karena itu, di dalam pasal 36 ayat 5 Keppres Nomer 18 Tahun 2000 ditegaskan bahwa pemimpin instansi pemerintah membebaskan segala bentuk pungutan biaya yang berkaitan dengan perijinan usaha dalam rangka pengadaan barang/jasa instansi pemerintah kepada usaha kecil dan koperasi kecil. Bahkan di dalam pasal 36 ayat 6 lebih diperluas lagi bahwa instansi pemerintah dilarang melakukan pungutan dalam bentuk apapun dalam pengadaan barang/jasa instansi pemerintah. Termasuk dalam hal ini harus dicegah adanya pungutan liar yang kemungkinan timbul di kalangan asosiasi bisnis/perusahaan sebagai uang pelicin untuk dikeluarkannya sertifikat sebagai pengganti dari DRM (Daftar Rekanan Mampu) dan TDR (Tanda Daftar Rekanan).

2. Perlindungan Hukum secara Represif dalam Upaya Pemberdayaan Usaha Kecil

Perlindungan hukum secara represif guna pemberdayaan usaha kecil dititikberatkan pada pemberian sanksi kepada :

1. kepala kantor/satuan kerja/pemimpin proyek/bagian proyek/pejabat yang disamakan/ditunjuk serta anggota panitia pengadaan yang terbukti melanggar ketentuan sebagaimana tertuang di dalam Keppres Nomer 18 Tahun 2000 berikut petunjuk teknis pelaksanaannya, termasuk di dalamnya jika melakukan tindakan yang berupaya untuk

mengadakan persekongkolan (*conspiracy*) untuk memafikan peran serta usaha kecil di bidang pengadaan barang/jasa instansi pemerintah (pasal 38 ayat 2 Keppres Nomer 18 Tahun 2000). Bagi mereka akan dikenakan tindakan dan sanksi menurut Peraturan Pemerintah Nomer 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, dan atau sanksi pidana berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku (pasal 38 ayat 2 Keppres Nomer 18 Tahun 2000);

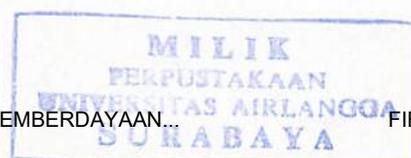
2. perusahaan besar/menengah penyedia barang/jasa yang terbukti menyalahgunakan kesempatan dan atau kemudahan yang diperuntukkan usaha kecil/koperasi kecil setempat dikenakan sanksi sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomer 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil (pasal 38 ayat 6 Keppres Nomer 18 Tahun 2000)

II. Upaya Untuk Mengurangi Timbulnya Persaingan Tidak Sehat Dalam Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah

A. Bentuk-Bentuk Upaya Preventif

1. Dikeluarkannya Undang-Undang Anti Monopoli

Dengan semakin ketatnya persaingan pasar di dalam negeri, apalagi di era AFTA dimana pihak asing dapat ikut di dalam berperan serta secara aktif dalam pengadaan barang/jasa instansi pemerintah, telah mendorong pelaku-pelaku ekonomi untuk melakukan persaingan yang tidak sehat. Di bidang pengadaan barang/jasa instansi pemerintah, persaingan tidak sehat ini dapat berupa permainan yang tidak fair agar dapat memenangkan tender (pelelangan), seperti : dalam tender terbuka kadangkala terdapat peserta tender yang memberikan penawaran yang kelihatannya baik, bahkan tidak rasional sehingga dapat memenangkan tender, sehingga dalam pelaksanaan pekerjaan tersebut nantinya akan menemukan hambatan atau bahkan adanya persekongkolan antara pelaku bisnis dengan



pihak lain yang termasuk anggota panitia pengadaan barang/jasa instansi pemerintah. (Munir Fuady, 1997 : 177)

Berkaitan dengan ini, pemerintah telah mengantisipasi dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1999 tentang Anti Monopoli dan Larangan Persaingan Tidak Sehat sebagai salah satu bentuk sarana preventif untuk mencegah persaingan tidak sehat. Di dalam undang-undang tersebut pemerintah melarang bentuk-bentuk persekongkolan yang dapat menimbulkan praktek monopoli dan atau persaingan curang. Pengertian persekongkolan menurut pasal 1 ayat 8 Undang-Undang Anti Monopoli adalah konspirasi usaha, yakni suatu bentuk kerjasama dagang di antara pelaku usaha dengan maksud untuk menguasai pasar yang bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol tersebut. Larangan bagi kegiatan yang bersifat persekongkolan, khususnya persekongkolan untuk memenangkan tender diatur di dalam pasal 22 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1999, yang menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Sedangkan di dalam memori penjelasan pasal 22 Undang-Undang Anti Monopoli, yang dimaksudkan dengan tender adalah tawaran untuk mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang, atau untuk menyediakan suatu jasa. Termasuk dalam hal ini adalah tender dalam rangka pengadaan barang/jasa instansi pemerintah.

Persekongkolan untuk memenangkan tender jelas merupakan perbuatan curang dan tidak fair terutama bagi peserta tender lainnya. Sebab, sudah inherent di dalam istilah tender bahwa pemenangnya tidak dapat diatur-atur, melainkan siapa yang melakukan bid yang baik dialah yang menang. Karena itu, perbuatan persekongkolan untuk mengatur atau menentukan pemenang tender dapat mengakibatkan terjadinya suatu persaingan usaha yang tidak sehat. (Munir Fuady, 1999 : 83)

Larangan terhadap persekongkolan bisnis ini ditujukan terhadap persekongkolan antara pelaku bisnis dengan pihak lain yang belum tentu merupakan pelaku bisnis, seperti :

1. kepala kantor/satuan kerja/pemimpin proyek/bagian proyek/pejabat yang disamakan/ditunjuk yaitu pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab atas pelaksanaan pengadaan barang/jasa dalam lingkungan unit kerja/proyek tertentu dalam hal ini termasuk pula kepala;
2. panitia pengadaan, yaitu panitia pelelangan atau panitia pemilihan langsung, atau panitia penunjukan langsung yang ditugasi untuk melaksanakan pengadaan barang/jasa oleh kepala kantor/satuan kerja/pemimpin proyek/bagian proyek/pejabat yang disamakan/ditunjuk.

Dalam kaitannya dengan metode pengadaan barang/jasa instansi pemerintah, maka munculnya persaingan curang dapat saja terjadi di dalam semua metode pengadaan barang/jasa, baik melalui pelelangan, penunjukan langsung, maupun pemilihan langsung. Sedangkan untuk jasa konsultasi, munculnya persaingan curang dapat terjadi pula di semua lini, baik dalam proses seleksi umum, seleksi langsung, maupun penunjukan langsung. Bahkan kemungkinan terbesar terjadinya persaingan curang adalah melalui sistem penunjukan langsung, pemilihan langsung maupun seleksi langsung.

Oleh karena itu, dalam rangka melindungi usaha kecil telah dikeluarkan pula Undang-Undang Nomer 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil, khususnya pasal 8 yang menyatakan : menumbuhkan iklim usaha dalam aspek persaingan dengan menetapkan kebijaksanaan mencegah struktur pasar yang dapat melahirkan persaingan tidak wajar dalam bentuk monopoli, oligopoli dan monopsoni yang merugikan usaha kecil. Mencegah terjadinya penguasaan pasar dan pemusatan usaha oleh orang perseorangan atau kelompok tertentu yang merugikan usaha kecil.

2. Pembentukan Lembaga Independen dalam Bentuk Asosiasi Pengusaha (Asosiasi Bisnis) Untuk Mendukung Prinsip Transparansi dalam Pelaksanaan Sertifikasi

Sebelum dikeluarkannya Keppres Nomer 18 Tahun 2000, dalam rangka penyaringan pengadaan barang/jasa instansi pemerintah dilakukan melalui tahap prakualifikasi terhadap calon yang ada, yang diselenggarakan oleh suatu panitia yang di daerah dikepalai oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I. Prakualifikasi ini dimaksudkan untuk mengetahui kemampuan dasar perusahaan yang mempunyai usaha pokok berupa pelaksanaan pekerjaan pemborongan, konsultasi dan pengadaan barang/jasa lainnya. Terhadap perusahaan yang telah lolos prakualifikasi disebut rekanan. Para rekanan tersebut selanjutnya ditempatkan dalam suatu daftar yang disebut Daftar Rekanan Mampu (DRM). Sertifikat tanda lulus yang diberikan kepada mereka yang telah lulus prakualifikasi disebut dengan Tanda Daftar Rekanan (TDR) (Munir Fuady, 1997 : 170)

Setelah dikeluarkannya Keppres Nomer 18 Tahun 2000, prakualifikasi terhadap calon penyedia barang/jasa instansi pemerintah dilakukan oleh lembaga independen, yaitu asosiasi bisnis/asosiasi profesi/asosiasi perusahaan yang telah mendapatkan akreditasi dari Kadin. Oleh karena itu, terhitung mulai tanggal 1 Januari 2001 seluruh kontraktor harus memiliki Sertifikat Registrasi Perusahaan (SRP) yang dikeluarkan oleh lembaga pengembangan jasa kontraktor (LPJK) atau lembaga profesi lainnya, seperti kadin, Ardin, Gapensi, Inkindo, dan lain-lain. (Toto Heliyanto, 2001 : 24) Hal ini ditegaskan di dalam pasal 40 Keppres Nomer 18 Tahun 2000, yang menegaskan bahwa pembuatan sertifikat dan penggolongan penyedia barang/jasa untuk jasa pemborongan dan pengadaan barang/jasa lainnya serta jasa konsultasi ditetapkan oleh asosiasi perusahaan/profesi bersangkutan. Asosiasi bisnis yang telah mendapat akreditasi dari Kadin berhak untuk memberikan

sertifikasi (sertifikasi) kepada perusahaan sebagai ganti dari DRM (Daftar Rekanan Mampu) dan TDR (Tanda Daftar Rekanan) yang semula dilakukan oleh panitia yang dikepalai oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I. Melalui penerbitan sertifikat (sertifikasi) yang dikeluarkan oleh asosiasi bisnis yang telah terakreditasi, maka calon penyedia barang/jasa tersebut nantinya dapat mengikuti pelelangan (tender) di lingkup pasar bebas asia (AFTA).

Dengan demikian, maka rekanan/kontraktor yang akan mengikuti tender harus menunjukkan Sertifikat Registrasi Perusahaan yang dikeluarkan oleh asosiasi profesi, yang terdiri dari 4 (empat) bidang jasa, yaitu : jasa pemasok barang, jasa pemborongan, jasa konsultasi dan jasa lainnya dengan kualifikasi K2, K1, B dan A. (Toto Heliyanto, 2001 : 24). Dalam penelitian ini dipaparkan prosedur pengadaan barang/jasa instansi pemerintah di lingkungan Pelabuhan Indonesia III. Dalam upaya untuk mendapat rekanan/kontraktor yang mampu (bonafid) dan mempunyai pengalaman di bidang tertentu serta dapat dipertanggungjawabkan, Pelabuhan Indonesia III harus mempunyai Daftar Rekanan Terseleksi Perusahaan (DRTP) yang didapat dari hasil seleksi yang terdiri dari beberapa tahapan : (Toto Heliyanto, 2001 : 24-25)

- a. seleksi rekanan oleh panitia seleksi;
- b. pengumuman seleksi;
- c. Pengambilan dokumen seleksi bagi rekanan yang berminat mengikuti seleksi;
- d. peninjauan lokasi perusahaan
- e. evaluasi dan penilaian;
- f. Hasil seleksi dan sanggahan.

Sertifikat Registrasi Perusahaan yang dikeluarkan oleh asosiasi profesi sangat penting karena merupakan salah satu persyaratan dan kriteri calon rekanan yang dapat

mengikuti seleksi. Oleh karena itu, diharapkan sertifikasi melalui lembaga independen dalam bentuk asosiasi bisnis ini diharapkan dapat mengurangi timbulnya persaingan curang dan persekongkolan dalam tahap prakualifikasi. Selain itu, asosiasi diharapkan dapat lebih memperjuangkan kepentingan anggotanya dalam bidangnya masing-masing.

Oleh karena itu, dalam upaya untuk meningkatkan kemampuan asosiasi bisnis, dikeluarkan surat Ketua Kadin Indonesia Bidang Organisasi Nomer 1084/SKL/VI/2000 tanggal 19 Juni 2000, dimana pemerintah mulai tanggal 3 Mei 2000 telah menetapkan petunjuk teknis pelaksanaan Keputusan Presiden Nomer 18 Tahun 2000 mengenai Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah. Melalui petunjuk teknis tersebut, pemerintah telah memberikan wewenang, tugas dan fungsi kepada kadin sebagai institusi yang melakukan akreditasi atas asosiasi yang akan menerbitkan sertifikat klasifikasi dan kualifikasi usaha-usaha jasa pemborongan non konstruksi, usaha jasa konsultan non konstruksi, dan usaha pemasokan barang/jasa lainnya. Sertifikasi yang diberikan kepada penyedia barang/jasa adalah sertifikat tanda bukti registrasi, klasifikasi dan kualifikasi bagi penyedia barang/jasa tertentu sesuai dengan bidang usaha dan kemampuannya.

3. Pembentukan Unit Pengawasan Intern di Instansi Pemerintah

Bentuk upaya preventif lainnya adalah melalui sistem pengawasan dengan dibentuknya unit pengawasan intern pada instansi pemerintah. Tugas utama unit pengawasan ini adalah untuk melakukan pengawasan kegiatan/proyek, menampung dan menindaklanjuti pengaduan masyarakat yang berkaitan dengan masalah atau penyimpangan dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa, kemudian melaporkan hasil pemeriksaannya kepada menteri/pimpinan instansi yang bersangkutan dengan tembusan kepada Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). (pasal 37 ayat 4 Keppres Nomer

18 Tahun 2000). Menurut pandangan penulis, unit pengawasan intern ini justru dapat menimbulkan adanya persekongkolan (*conspiracy*) dan peluang munculnya pungutan liar dalam rangka pengawasan. Oleh karena itu perlu dibentuk lembaga pengawasan yang independen, terlepas dari instansi pemerintah terkait dengan mengutamakan transparansi dalam pelaksanaan pengawasan.

B. Bentuk-Bentuk Upaya Represif

Kepada para pihak yang ternyata terbukti melanggar ketentuan dan prosedur pengadaan barang/jasa dikenakan sanksi berupa tindakan :

- a. administratif;
- b. tuntutan ganti rugi/gugatan perdata;
- c. pengaduan tindak pidana.

Bagi kepala kantor/satuan kerja/pemimpin proyek/bagian proyek, pejabat yang disamakan/ditunjuk serta anggota panitia pengadaan yang terbukti melanggar ketentuan dalam Keputusan Presiden Nomer 18 Tahun 2000 termasuk petunjuk pelaksanaannya yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang dikenakan tindakan dan sanksi menurut Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, dan atau sanksi pidana berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (pasal 38 ayat 2 Keppres Nomer 18 Tahun 2000)

Bagi penyedia barang/jasa yang bersangkutan juga dapat dikenakan sanksi jika melakukan perbuatan atau tindakan sebagai berikut :

- a. berusaha mempengaruhi panitia pengadaan/pejabat yang berwenang dalam bentuk dan cara apapun, baik langsung maupun tidak langsung guna memenuhi keinginannya yang

- bertentangan dengan ketentuan dan prosedur yang telah ditetapkan dalam dokumen pengadaan/kontrak, dan atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. melakukan persekongkolan dengan penyedia barang/jasa lain untuk mengatur harga penawaran di luar prosedur pelaksanaan pengadaan sehingga mengurangi/menghambat/memperkecil dan atau meniadakan persaingan yang sehat dan atau merugikan pihak lain;
 - c. membuat dan atau menyampaikan dokumen dan atau keterangan lain yang tidak benar untuk memenuhi persyaratan pengadaan barang/jasa yang ditentukan dalam dokumen pengadaan;
 - d. mengundurkan diri dengan berbagai alasan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan dan atau tidak dapat diterima oleh panitia pengadaan;
 - e. tidak dapat menyelesaikan pekerjaannya sesuai dengan kontrak secara bertanggung jawab;
 - f. mengalihkan pelaksanaan pekerjaan utamanya dan atau seluruh pekerjaan kepada pihak lain. (pasal 38 Keppres Nomer 18 Tahun 2000)

Sanksi atas tindakan-tindakan tersebut diatas berupa tuntutan ganti rugi/gugatan perdata atau pengaduan tindak pidana, didahului dengan tidak mengikutsertakan penyedia barang/jasa yang terlibat dalam kesempatan pengadaan barang/jasa instansi pemerintah yang bersangkutan. Untuk selanjutnya akan dilaporkan kepada pejabat yang berwenang lainnya, yaitu :

- a. menteri/kepala lembaga pemerintah non departemen/gubernur/bupati/walikota atau direksi BUMN/BUMD;
- b. pejabat berwenang yang mengeluarkan izin usaha kepada penyedia barang/jasa yang bersangkutan;

c. asosiasi perusahaan/profesi yang menerbitkan sertifikat penyedia barang/jasa.

Akan tetapi dalam ketentuan ini tidak ditegaskan sanksi/hukuman yang akan diberikan setelah dilaporkan kepada pejabat tersebut diatas sehingga kurang dapat menjamin adanya kepastian hukum dan justru memberi peluang untuk timbulnya *conspiracy*. Namun secara yuridis, sebenarnya pelaporan kepada pejabat yang berwenang sebagaimana tersebut diatas erat kaitannya dengan pengenaan sanksi administratif. Bentuk sanksi administratif ini dapat berupa pencabutan izin usaha maupun sertifikat kepada penyedia barang/jasa yang terbukti melakukan tindakan sebagaimana tersebut di dalam pasal 38 ayat 3 Keppres Nomer 18 Tahun 2000, yang salah satunya adalah terbukti melakukan persekongkolan sehingga menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat.

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

1. KESIMPULAN

Dari uraian di atas, maka dapat kita uraikan kesimpulan sebagai berikut :

- A. Keputusan Presiden Nomer 18 Tahun 2000 sedikitnya di dalamnya telah mengandung perumusan suatu konsepsi yang memiliki keperdulian dan pemihakan kepada kegiatan dan pengembangan usaha kecil (*small business*), khususnya yang bergerak di bidang pengadaan barang/jasa instansi pemerintah. Namun di sisi lain, nampak pula bahwa perlindungan pemberdayaan usaha kecil tersebut belum maksimal, mengingat masih adanya sistem pemilihan langsung, penunjukan langsung maupun swakelola dalam pengadaan barang/jasa instansi pemerintah yang memberi peluang besar untuk timbulnya persekongkolan (*conspiracy*).
- B. Dalam rangka untuk mencegah dan mengatasi terjadinya persaingan tidak sehat di kalangan calon penyedia barang/jasa instansi pemerintah, telah dilakukan melalui berbagai upaya preventif maupun represif. Upaya preventif tercermin dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1999 tentang Anti Monopoli dan Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang melarang adanya persekongkolan (*conspiracy*) untuk memenangkan tender, dibentuknya asosiasi bisnis sebagai lembaga independen yang berhak mengeluarkan sertifikat sebagai pengganti DRM dan TDR, serta pembentukan unit pengawasan intern instansi pemerintah dalam rangka pengadaan barang/jasa. Upaya represif dilakukan melalui pengenaan sanksi baik administratif, ganti rugi/perdata, maupun tuntutan pidana terhadap aparat pemerintah maupun

pengusaha yang terkait jika melakukan tindakan-tindakan yang dapat mengakibatkan adanya persaingan curang.

2. SARAN

- A. Meskipun konsep perlindungan usaha kecil yang bergerak di bidang pengadaan barang/jasa instansi pemerintah telah tercermin di dalam rumusan Keppres Nomer 18 Tahun 2000, namun perlu diikuti dengan pembinaan menyangkut kemampuan dan integritas moral para aparat pelaksana yang mendukung pelaksanaan pengadaan barang/jasa instansi pemerintah, baik kepala kantor/pemimpin proyek, panitia pengadaan barang/jasa instansi pemerintah, asosiasi bisnis, maupun kadim. Tanpa adanya kesiapan kemampuan dan moral, maka upaya pemberdayaan usaha kecil akan sia-sia belaka.
- B. Perlu adanya harmonisasi di berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait agar terdapat sinkronisasi dan selalu berorientasi kepada perlindungan usaha kecil sebagai salah satu pilar perekonomian nasional.
- C. Berbagai pungutan-pungutan siluman (pungutan liar) harus dihapuskan agar barang/jasa yang dihasilkan dapat bersaing harga di pasaran internasional maupun dalam negeri, khususnya dalam menghadapi era perdagangan bebas di asia (AFTA).
- D. Standarisasi perlu diupayakan bagi usaha kecil agar dapat lebih meningkatkan mutu (kualitas) produknya maupun perluasan pasaran, serta dapat dijadikan sebagai upaya untuk meningkatkan posisi tawar (*bargaining power*) bilamana mengadakan pola kerjasama kemitraan dengan pengusaha besar/menengah yang mempunyai kekuatan permodalan lebih besar.

- E. Perlu dibentuk unit pengawasan intern di lingkungan instansi pemerintah yang bersifat independen dan netral guna menghindari persekongkolan, mengingat unit pengawasan intern ini merupakan parameter awal untuk mengetahui berbagai bentuk penyimpangan di dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa instansi pemerintah.

DAFTAR BACAAN

- Anwar Nasution, Aspek Hukum Demokrasi Ekonomi Dalam Sistem Perekonomian Indonesia, Forum Keadilan, Nomer 27, 1991.
- Arfan Sofan, Menjelang Akreditasi Asosiasi Bisnis, Majalah Manajemen , Nomer 146, Oktober, 2000.
- Agus Yudha Hernoko, Keseimbangan Para Pihak Dalam Kontrak Alih Teknologi, Yuridika, Vol. 15, No. 2, Maret 2000.
- Munir Fuady, Kontrak Pemborongan Mega Provek, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1998.
- , Hukum Kontrak (Dari Sudut Pandang Hukum Bisnis), Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1999.
- Sanusi Bintang dan Dahlan, Pokok-Pokok Hukum Ekonomi, Citra Aditya Bakti, Bandung 2000.
- Soemodiharjo, Soebagijo, Kontrak-Kontrak yang Diadakan Oleh Pemerintah (Government Contract), Majalah kumpulan penelitian mengenai Perkembangan Hukum Kontrak dalam Praktek Bisnis, Tim BPHN, Jakarta, Desember, 1994.
- Toto Heliyanto, Perluinya Daftar Rekanan Terseleksi Perusahaan (DRTP) Dalam Rangka Pengadaan Barang Atau Jasa Di PT (Persero) Pelabuhan Indonesia III, Majalah Dermaga, Nomer 35, Tahun IV, Mei, 2001.
- Widodo Suryandono, Pengaruh Peraturan Perundang-undangan Terhadap Rantai Distribusi, Jurnal Penelitian Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Vol. 1, Nomor 2, 1999.
- Yahya Harahap, Review Atas Perangkat Perundang-undangan Pasar Modal, Varia Peradilan, Nomer 107, Maret, 1997.
- Burgerlijk Wetboek, Stb. Nomer 23 Tahun 1847.
- Undang-Undang Nomer 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil.
- Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1999 tentang Anti Monopoli dan Larangan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Keputusan Presiden Nomer 18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pengadaan Barang dan Jasa Instansi Pemerintah.

