

REFORMASI REGULASI SUBKONTRAK DI INDONESIA: STUDI KOMPARATIF DAN ANALISIS NORMATIF DENGAN PENDEKATAN HUKUM EKONOMI DAN PERSAINGAN USAHA

Kamser Lumbanradja¹, Aartje Tehupeiory²
kamser@gmail.com¹, aartjeteheupeiory@gmail.com²
Universitas Kristen Indonesia

Abstrak: Hubungan subkontrak merupakan elemen kunci dalam struktur rantai pasok modern dan berperan signifikan dalam mengintegrasikan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) ke dalam sistem produksi nasional. Namun, ketiadaan kerangka hukum subkontrak yang komprehensif di Indonesia telah memunculkan berbagai praktik tidak adil, seperti keterlambatan pembayaran, penetapan harga sepihak, pemindahan risiko yang tidak proporsional, serta lemahnya kepastian hukum kontraktual. Kondisi ini tidak hanya merugikan UMKM, tetapi juga berpotensi menciptakan distorsi persaingan usaha dan inefisiensi ekonomi. Penelitian ini bertujuan menganalisis kelemahan normatif pengaturan subkontrak di Indonesia serta merumuskan desain regulasi yang berkeadilan dan efisien melalui pendekatan normatif-dogmatik yang diperkaya dengan analisis ekonomi hukum dan hukum persaingan usaha. Metode penelitian yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan perbandingan hukum dengan menelaah rezim subkontrak di Jepang, Korea Selatan, Uni Eropa, Amerika Serikat, Australia, dan Tiongkok. Hasil penelitian menunjukkan bahwa negara-negara dengan sistem rantai pasok maju menerapkan disiplin pembayaran wajib, larangan eksplisit terhadap praktik perdagangan tidak adil, kewajiban kontrak tertulis, serta mekanisme penegakan proaktif oleh otoritas khusus. Artikel ini merekomendasikan pembentukan Undang-Undang Subkontrak Indonesia sebagai instrumen korektif untuk mewujudkan keadilan kontraktual, kepastian hukum, efisiensi ekonomi, dan persaingan usaha yang sehat.

Kata Kunci: Subkontrak, UMKM, Keadilan Kontraktual, Analisis Hukum Ekonomi, Persaingan Usaha.

PENDAHULUAN

Dalam perkembangan ekonomi modern, hubungan subkontrak telah menjadi mekanisme dominan dalam pengorganisasian produksi, baik di sektor manufaktur, konstruksi, energi, agribisnis, maupun ekonomi digital. Perusahaan besar sebagai *lead firm* dalam rantai pasok memanfaatkan subkontraktor untuk meningkatkan fleksibilitas produksi, menekan biaya, dan mengoptimalkan spesialisasi usaha. Secara teoritis, model ini mampu mendorong efisiensi ekonomi dan memperluas partisipasi UMKM dalam kegiatan industri nasional.¹

Namun, praktik subkontrak di Indonesia menunjukkan realitas yang problematik. Ketidakseimbangan kekuatan tawar antara perusahaan besar dan UMKM telah melahirkan berbagai bentuk praktik tidak adil (*unfair trading practices*), seperti keterlambatan pembayaran yang sistemik, penetapan harga sepihak, perubahan spesifikasi tanpa kompensasi, serta pemindahan risiko bisnis secara sepihak.² Kondisi tersebut diperparah oleh ketiadaan regulasi khusus yang secara eksplisit mengatur hubungan subkontrak sebagai relasi ekonomi yang asimetris.

Berbeda dengan Indonesia, sejumlah negara dengan struktur industri maju telah lama mengadopsi regulasi subkontrak yang bersifat khusus dan korektif. Jepang, misalnya, memberlakukan *Subcontract Act* yang menetapkan batas waktu pembayaran wajib, kewajiban kontrak tertulis, serta kewenangan regulator untuk menjatuhkan *corrective orders*.³ Korea Selatan menerapkan pendekatan serupa dengan sanksi administratif yang signifikan dan mekanisme mediasi cepat.⁴ Uni Eropa, melalui *Unfair Trading Practices Directive*, melarang praktik perdagangan tidak adil dalam rantai pasok.⁵

Ketiadaan kerangka hukum sejenis di Indonesia menciptakan *legal vacuum* yang berdampak pada rendahnya kepastian hukum, meningkatnya biaya transaksi, dan melemahnya daya saing UMKM. Dari perspektif hukum persaingan usaha, kondisi ini juga berpotensi mendorong penyalahgunaan posisi tawar dominan (*abuse of bargaining position*) yang belum sepenuhnya terakomodasi dalam rezim Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini merumuskan dua permasalahan utama:

1. Mengapa kerangka hukum subkontrak di Indonesia belum mampu menjamin keadilan kontraktual, kepastian hukum, dan persaingan usaha yang sehat bagi UMKM?
2. Bagaimana desain regulasi subkontrak Indonesia yang ideal jika ditinjau melalui pendekatan normatif-dogmatik dan analisis ekonomi hukum dengan pembelajaran dari praktik internasional?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, yaitu:

1. Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*), dengan menganalisis peraturan perundang-undangan nasional dan internasional yang relevan dengan subkontrak dan persaingan usaha.
2. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*), melalui kajian teori keadilan, kepastian hukum, dan ekonomi kelembagaan.
3. Pendekatan Perbandingan Hukum (*comparative approach*), dengan membandingkan rezim subkontrak di Jepang, Korea Selatan, Uni Eropa, Amerika Serikat, Australia, dan Tiongkok.

¹ OECD, *SME and Global Value Chains*, OECD Publishing, 2020.

² Kementerian Koperasi dan UKM RI, *Laporan Pembayaran UMKM dalam Rantai Pasok Nasional*, 2023.

³ Japan Fair Trade Commission, *Subcontract Act Enforcement Report*, 2022.

⁴ Korea Fair Trade Commission, *Subcontracting Enforcement Statistics*, 2022.

⁵ European Union, Directive (EU) 2019/633 on Unfair Trading Practices, 2019.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kelemahan Normatif Regulasi Subkontrak di Indonesia

Analisis terhadap kerangka hukum nasional menunjukkan bahwa hubungan subkontrak di Indonesia belum diatur secara khusus dan komprehensif. Regulasi yang ada masih tersebar dalam berbagai peraturan sektoral dan hukum kontrak umum, tanpa memberikan perlindungan spesifik terhadap relasi ekonomi yang bersifat asimetris. Kondisi ini melahirkan setidaknya empat kelemahan struktural utama.

Pertama, **ketiadaan batas waktu pembayaran wajib**. Dalam praktik, perusahaan besar kerap menetapkan jangka waktu pembayaran 60 hingga 180 hari setelah penyerahan barang atau jasa. Penundaan pembayaran tersebut berdampak langsung pada arus kas UMKM dan meningkatkan risiko kebangkrutan, terutama bagi subkontraktor yang memiliki modal kerja terbatas.⁶ Dari perspektif ekonomi hukum, praktik ini menciptakan *negative externalities* yang ditanggung secara tidak proporsional oleh pihak yang lebih lemah.

Kedua, **tidak adanya daftar eksplisit praktik subkontrak tidak adil yang dilarang**. Berbeda dengan Jepang dan Uni Eropa yang secara tegas melarang *price suppression*, *forced return*, dan *unilateral contract modification*, hukum Indonesia belum memberikan rambu normatif yang jelas. Akibatnya, penegakan hukum menjadi reaktif dan sangat bergantung pada pembuktian wanprestasi individual, yang pada praktiknya sulit dilakukan oleh UMKM.⁷

Ketiga, **ketiadaan kewajiban kontrak tertulis dengan standar minimum**. Banyak hubungan subkontrak berjalan berdasarkan perjanjian lisan atau dokumen sepihak yang disusun oleh perusahaan besar. Kondisi ini menciptakan ketidakpastian hukum dan meningkatkan biaya transaksi, terutama ketika terjadi sengketa mengenai harga, volume, atau spesifikasi pekerjaan.

Keempat, **lemahnya mekanisme pengawasan dan penegakan hukum**. Tidak terdapat otoritas khusus yang secara proaktif mengawasi praktik subkontrak. Lembaga penegak hukum persaingan usaha pun memiliki keterbatasan kewenangan untuk menangani kasus-kasus yang tidak memenuhi kriteria dominasi pasar secara klasik.

Pembelajaran dari Praktik Internasional

Pengalaman negara-negara dengan sistem rantai pasok maju menunjukkan bahwa regulasi subkontrak yang kuat justru berkontribusi pada stabilitas dan efisiensi pasar.

Di Jepang, *Subcontract Act* menetapkan kewajiban pembayaran maksimal 60 hari dan memberikan kewenangan kepada Japan Fair Trade Commission untuk menerbitkan *corrective orders* serta sanksi administratif. Pendekatan ini menempatkan subkontrak sebagai isu struktural persaingan, bukan semata sengketa perdata.⁸

Korea Selatan menerapkan rezim serupa melalui Korea Fair Trade Commission, dengan tambahan mekanisme *Subcontract Dispute Mediation Council* yang memungkinkan penyelesaian sengketa dalam waktu relatif singkat. Model ini secara empiris terbukti menurunkan tingkat sengketa dan meningkatkan kepatuhan perusahaan besar.⁹

Uni Eropa, melalui *Directive (EU) 2019/633 on Unfair Trading Practices*, mengadopsi pendekatan larangan langsung terhadap praktik perdagangan tidak adil dalam rantai pasok, khususnya pada sektor yang melibatkan pelaku usaha kecil. Sementara itu, Australia mengandalkan mekanisme *transparency enforcement* melalui kewajiban pelaporan perilaku pembayaran perusahaan besar.¹⁰

Pembelajaran komparatif ini menunjukkan bahwa disiplin pembayaran, larangan eksplisit, dan

⁶ OECD, *Enhancing SME Participation in Global Supply Chains* (Paris: OECD Publishing, 2022), 19–22.

⁷ Japan Fair Trade Commission, *Subcontract Act Enforcement Report*, 2022, 18–20.

⁸ OECD, *Enhancing SME Participation in Global Supply Chains* (Paris: OECD Publishing, 2022), 19–22.

⁹ Japan Fair Trade Commission, *Subcontract Act Enforcement Report*, 2022, 18–20.

¹⁰ Korea Fair Trade Commission, *Subcontracting Enforcement Statistics*, 2022, 21–24.

pengawasan proaktif merupakan elemen kunci dalam menciptakan hubungan subkontrak yang adil dan efisien.

Analisis Normatif dan Ekonomi Hukum

Dari perspektif **keadilan distributif**, praktik subkontrak yang tidak adil menciptakan distribusi risiko yang timpang dan bertentangan dengan prinsip *justice as fairness*. Negara memiliki kewajiban konstitusional untuk memastikan bahwa struktur ekonomi tidak secara sistemik merugikan pelaku usaha kecil.¹¹

Dari perspektif **kepastian hukum**, ketiadaan standar kontrak dan mekanisme pembayaran yang jelas menciptakan ketidakpastian yang berdampak negatif pada iklim usaha. Radbruch menegaskan bahwa hukum kehilangan legitimasi ketika tidak mampu memberikan kepastian dan prediktabilitas bagi subjek hukum.¹²

Sementara itu, dari sudut pandang **efisiensi ekonomi**, berbagai studi OECD dan UNCTAD menunjukkan bahwa disiplin pembayaran dan perlindungan subkontraktor meningkatkan partisipasi UMKM, menurunkan biaya transaksi, dan memperkuat daya saing industri nasional.¹³ Dengan demikian, regulasi subkontrak tidak dapat dipandang sebagai beban regulatif, melainkan sebagai investasi institusional untuk meningkatkan kinerja pasar.

Desain Regulasi Subkontrak Indonesia

Berdasarkan analisis normatif dan pembelajaran internasional, penelitian ini mengusulkan pembentukan **Undang-Undang Subkontrak Indonesia** yang berdiri sendiri dengan elemen-elemen utama sebagai berikut:

1. **Batas waktu pembayaran wajib** antara 45–60 hari.
2. **Larangan eksplisit praktik subkontrak tidak adil**, termasuk *price suppression*, *forced return*, dan *delay abuse*.
3. **Kewajiban kontrak tertulis** dengan standar minimum mengenai harga, volume, risiko, dan mekanisme perubahan kontrak.
4. **Pembentukan otoritas pengawas subkontrak** yang memiliki kewenangan investigatif dan korektif.
5. **Mekanisme mediasi cepat** dengan jangka waktu penyelesaian 10–30 hari.
6. **Skema mitigasi risiko pembayaran**, termasuk asuransi atau dana penjaminan.
7. **Ekstensi pengaturan pada platform digital**, untuk mengantisipasi model subkontrak berbasis teknologi.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa ketiadaan regulasi subkontrak yang komprehensif di Indonesia telah menciptakan ketidakadilan kontraktual, ketidakpastian hukum, dan inefisiensi ekonomi yang merugikan UMKM serta melemahkan struktur persaingan usaha. Pembelajaran dari praktik internasional menunjukkan bahwa regulasi subkontrak yang kuat dan proaktif justru berkontribusi pada stabilitas pasar dan daya saing industri nasional.

Oleh karena itu, pembentukan Undang-Undang Subkontrak Indonesia merupakan langkah strategis yang mendesak untuk menciptakan hubungan subkontrak yang berkeadilan, efisien, dan sejalan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat.

Regulasi subkontrak yang dirancang secara proporsional dan berbasis analisis ekonomi hukum juga berfungsi sebagai instrumen korektif terhadap distorsi pasar dan ketimpangan struktur rantai pasok, tanpa menghambat efisiensi dan inovasi usaha.

¹¹ Australian Government, *Payment Times Reporting Act* (Canberra: Commonwealth of Australia, 2022), 3–6.

¹² European Commission, *Guidance on Unfair Trading Practices* (Brussels: EC, 2020), 10–12.

¹³ OECD, *Enhancing SME Participation in Global Supply Chains* (Paris: OECD Publishing, 2022), 19–22.

DAFTAR PUSTAKA

- Australian Government. Payment Times Reporting Act. 2022.
- European Union. Directive (EU) 2019/633 on Unfair Trading Practices. 2019.
- Fox, E.M. & Sullivan, L. Antitrust Retrospective. Oxford University Press, 2021.
- Fox, E.M. Antitrust Law in Global Markets. Oxford University Press, 2020.
- Japan Fair Trade Commission. Subcontract Act Enforcement Report. 2022.
- Kementerian Koperasi dan UKM RI. Laporan Pembayaran UMKM dalam Rantai Pasok Nasional. 2023.
- Korea Fair Trade Commission. Subcontracting Enforcement Statistics. 2022.
- KPPU RI. Pedoman Penegakan Hukum Persaingan Usaha. 2022.
- Macneil, I.R. "Relational Contract Theory." Northwestern University Law Review, 1980.
- METI Japan. Guidelines for the Subcontract Act. 2023.
- OECD. Competition Policy in the Digital Age. OECD Publishing, 2023..
- OECD. Enhancing SME Participation in Global Supply Chains. OECD Publishing, 2022.
- OECD. Fair Market Conditions for SMEs. OECD Publishing, 2023.
- OECD. Improving Payment Discipline in Supply Chains. OECD Publishing, 2021.
- OECD. SME and Global Value Chains. OECD Publishing, 2020.
- Posner, R. Economic Analysis of Law. Aspen Publishers, 2014.
- Radbruch, G. "Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law." 1946.
- Rawls, J. A Theory of Justice. Harvard University Press, 1971.
- Tirole, J. The Theory of Industrial Organization. MIT Press, 1988.
- U.S. Small Business Administration. Subcontracting Program Handbook. 2021.
- UNCTAD. Addressing Unfair Trading Practices. UNCTAD Secretariat, 2022.
- UNCTAD. Competition Policy and SMEs. UNCTAD Secretariat, 2021.
- UNCTAD. Competition Policy and Vertical Relationships. UNCTAD Secretariat, 2020.
- Williamson, O.E. "Transaction Cost Economics." Journal of Law and Economics, 1981.
- Williamson, O.E. The Economic Institutions of Capitalism. Free Press, 1985.