

PENGATURAN HUKUM KEMITRAAN WARALABA DENGAN USAHA MIKRO KECIL (UMK) BERBASIS ASAS EFISIENSI BERKEADILAN DALAM RANGKA PENGEMBANGAN EKONOMI KERAKYATAN

Arief Wisnu Wardhana
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang
E-mail: Wardhanaarief23@yahoo.co.id

Abstract

Government efforts to join Micro and Small Enterprises (MSEs) and franchise face various problems, among others, because both have a very different philosophical background and on the other side of the law partnership that is precisely contrary to the spirit of community economy as stated in article 33 of the Constitution NRI 1945 (4) which is based on the principle of fair efficiency. This study seeks to answer the problems of partnership between MSEs and franchise-based principles of justice. The type of this research is "paradigmatic hermeneutic" using normative or dogmatic approach to the law as the main approach. Based on the research it could be conclude that: The meaning of the principle of fair efficiency was the creation of investing justice, fairness sought, and justice compete. All three have a very important value in giving directions and guidelines for the construction of partnerships are built and will be developed by MSEs and franchises. The ideal partnership arrangement is legal construction partnership arrangements based on the principles of fair efficiency as mandated by the 1945 Constitution, Article 33 paragraph (4) to uphold the values of justice, solidarity, balance, transparency, and the principle of mutual benefit.

Key words: *Fair Efficiency, MSEs Franchising, Partnership, EconomicDemocracy*

Abstrak

Upaya pemerintah untuk memitrikan Usaha Mikro dan Kecil (UMK) dan waralaba menghadapi berbagai persoalan antara lain karena keduanya memiliki latar belakang filosofis yang sangat berbeda dan di sisi yang lain aturan hukum kemitraan yang ada justru bertentangan dengan semangat ekonomi kerakyatan sebagaimana dinyatakan dalam pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 ayat (4) yang berbasis asas efisiensi berkeadilan. Penelitian ini berupaya untuk menjawab permasalahan kemitraan antara UMK dan

waralaba yang berbasis asas berkeadilan. Jenis penelitian hukum ini adalah “paradigmatik hermeneutik” dengan menggunakan pendekatan normatif atau dogmatik hukum sebagai pendekatan utamanya. Berdasarkan hasil penelitian ditarik kesimpulan: Makna asas efisiensi berkeadilan adalah penciptaan keadilan berinvestasi, keadilan berusaha, dan keadilan bersaing. Ketiganya memiliki nilai yang sangat penting dalam memberikan arah dan pedoman konstruksi kemitraan yang dibangun dan akan dikembangkan oleh pelaku UMK dan waralaba. Pengaturan kemitraan yang ideal adalah pengaturan kemitraan yang konstruksi hukumnya berlandaskan asas efisiensi berkeadilan sebagaimana diamanatkan UUD 1945 pasal 33 ayat (4) dengan menjunjung tinggi nilai keadilan, kebersamaan, keseimbangan, keterbukaan, kemanfaatan dan prinsip saling menguntungkan.

Kata kunci : *Efisiensi berkeadilan, UMK, Waralaba, Kemitraan, Ekonomi Kerakyatan*

Pendahuluan

Pemerintah dalam mengambil kebijakan ekonomi didasarkan pada konstitusi. Sebagaimana diketahui sifat pokok konstitusi negara adalah fleksibel (luwes) dan *rigid* (kaku). Konstitusi dikatakan fleksibel apabila konstitusi memungkinkan perubahan sewaktu-waktu sesuai dengan perkembangan masyarakat. Konstitusi dikatakan kaku apabila konstitusi itu sulit diubah kapanpun kecuali melalui amandemen. Dalam pengertian konstitusi dimaksud, maka pengaturan hubungan waralaba dengan UMK mesti tunduk kepada kaidah yang ada dalam konstitusi.

Fungsi pokok konstitusi adalah untuk membatasi kekuasaan pemerintahan negara sedemikian rupa dengan tujuan agar penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara tidak bersifat sewenang-wenang, sehingga hak-hak warga negara terlindungi atau terjamin. Gagasan ini selanjutnya dinamakan konstitusionalisme.¹

Undang-Undang Dasar memiliki kedudukan tertinggi dalam peraturan perundang-undangan, oleh karena itu setiap perundangan yang berada dibawahnya tidak boleh bertentangan dengan UUD dan

¹ Kaelan, M.S.. *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta : Paradigma, 2008, hlm 45

peraturan perundangan yang lebih tinggi dan sebaliknya apabila ada peraturan perundangan yang tidak sesuai dengan UUD peraturan perundangan yang lebih tinggi harus dicabut atau disesuaikan dengan hirarkhi. Undang-Undang Dasar juga dipergunakan sebagai dasar dalam penyusunan peraturan perundangan yang ada di bawahnya.

Pengertian di atas UUD 1945 merupakan hukum tertinggi yang harus dipatuhi dan dijalankan oleh Pemerintah. Pancasila sebagai asas normatif filosofis menjiwai dan melandasi UUD 1945, sekaligus sebagai norma dasar dan tertinggi dalam Negara. Pancasila sebagai norma dasar negara atau pokok kaidah negara yang fundamental tidak dapat diamandemen (diubah) oleh siapapun termasuk MPR. Pancasila yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea Keempat, merupakan landasan filosofis. Landasan konstitusional harus menjadi sumber dari segala sumber hukum yang tertinggi. Implikasi sumber dari segala sumber hukum adalah setiap

peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan lainnya haruslah mengandung nilai-nilai yang tumbuh dalam ke-lima sila Pancasila.

Kemitraan UMK dengan waralaba yang secara filosofis didasarkan sila kelima “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” langsung berkenaan dengan kesejahteraan rakyat dan ekonomi kerakyatan. Hal ini menunjukkan bahwa “Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Ini merupakan pokok pikiran ‘keadilan sosial’ yang didasarkan pada kesadaran bahwa manusia Indonesia mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam kehidupan masyarakat. Ini merupakan pokok pikiran kedua dari Pokok - Pokok Pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945.²

Penelitian mengenai kemitraan UMK dengan waralaba didasarkan pada Pasal 33 ayat (4)

² *Ibid*

UUD 1945, dimana ditentukan bahwa:

“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.

Pasal 33 ayat (4) terdapat, “...efisiensi berkeadilan, ...” makna dan tujuan asas ini dipandang sebagai pesan konstitusional yang dijadikan sumber hukum kebijakan ekonomi Pemerintah. Dalam konteks ini, lembaga kemitraan waralaba dengan UMK juga harus dijalankan berdasarkan prinsip efisiensi berkeadilan.

Perumusan Masalah

Permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana upaya hukum penataan waralaba sebagai pola kemitraan berbasis asas efisiensi berkeadilan terhadap

Usaha Mikro dan Kecil (UMK) sebagai ekonomi kerakyatan.

Metode Penelitian

Penelitian hukum ini, merupakan penelitian hukum Paradigmatik Hermeneutik terutama didasarkan atas bahan-bahan hukum bersifat normatif-preskriptif, yang didukung dan dilengkapi dengan fakta kemasyarakatan bersifat empiris-deskriptif.

Pembahasan

Dalam rangka mewujudkan keadilan sosial, salah satu jabaran diatur dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Salah satu prinsip perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial adalah efisiensi berkeadilan. Makna dan arti penerapan asas efisiensi berkeadilan dimaksud adalah pelaksanaan perekonomian dan pencapaian kesejahteraan sosial didasarkan pada efisiensi berkeadilan. Wujud dari efisiensi berkeadilan ini adalah mewujudkan iklim usaha yang adil, kondusif dan berdaya saing.

Kemitraan UMK dengan waralaba yang ada saat ini masih didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 tentang Waralaba. Kedua Peraturan Pemerintah ini masih menggunakan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil sebagai dasarnya (Konsideran pada bagian Mengingat), padahal Undang-Undang ini pada saat ini sudah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMK). Dengan latar belakang tersebut maka;

1. Ketentuan kemitraan belum sepenuhnya mencerminkan hubungan yang berkeadilan antara pengusaha besar dengan UMK
2. Ketentuan pada Pasal 3 dan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 masih mencerminkan prinsip kapitalis yang

menguntungkan pengusaha besar.

Seharusnya kemitraan yang dibangun adalah kemitraan sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang UMK Pasal 2 yang menyatakan UMK berasaskan efisiensi berkeadilan dan Pasal 26 tentang pola kemitraan. Dengan uraian di atas maka kemitraan antara UMK dan Pengusaha Besar pada saat ini belum mencerminkan pasal 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008. Dengan kata lain, ekonomi kerakyatan yang berbasis efisiensi berkeadilan belum terimplementasikan secara normatif. Padahal seharusnya Prinsip efisiensi berkeadilan yang seyogyanya menjadi roh dan motor penggerak bekerjanya kemitraan yang dibangun. Dalam pengertian ini kemitraan yang dibangun adalah kemitraan yang mengedepankan asas keadilan, keseimbangan dan pemberian kesempatan yang sama antara pengusaha besar dan UMK.

Praktik yang berlangsung dewasa ini, UMK sebagai *Franchise* belum mendapatkan posisi yang seimbang dengan *franchisor*. Bukti signifikan dapat dilihat sehari-hari dewasa ini, di satu sisi pertumbuhan waralaba yang sangat pesat, menguasai pasar baik itu di perkotaan maupun di pedesaan, pada sisi lain UMK tidak mendapat manfaat maksimal. Dengan kata lain, sistem waralaba dalam hubungan UMK sebagai *Franchise* dengan *franchisor* seperti dua posisi yang lebih berpihak kepada *franchisor*. Artinya UMK masih tersisih, tidak mampu bersaing dan tidak terlindungi. Dalam konteks itu dapat dikatakan ekonomi kerakyatan yang diharapkan tumbuh pesat dalam kemitraan waralaba masih jauh dari harapan.

Perkembangan waralaba belakangan ini tampak berbau monopoli meski telah ada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 maupun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

sebagai perangkat hukum untuk memberikan perlindungan hukum bagi UMK tidak berjalan efektif. Sebagai contoh munculnya kecurangan terhadap praktik waralaba Carrefour.

Dengan dicantumkannya Pancasila di dalam pembukaan UUD 1945, maka Pancasila memperoleh kedudukan sebagai norma dasar hukum positif. Karenanya Tata kehidupan bernegara tidak hanya bertopang pada asas-asas sosial, ekonomi, politik saja tetapi juga penyatuan dengan keseluruhan asas melekat padanya, perpaduan asas-asas kultural, religius dan asas kenegaraan yang unsurnya terdapat dalam Pancasila.

Pancasila sebagai pokok kaidah negara yang fundamental mempunyai kedudukan tertinggi dan merupakan sumber dari segala sumber hukum. Jadi, rumusan keadilan sosial mencakup asas sosial, ekonomi dan politik berjalan terpadu yang harus diimplementasikan oleh setiap penyelenggara negara baik di tingkat pusat maupun daerah.

Rumusan keadilan sosial merupakan asas sosial, ekonomi dan politik dalam Pancasila secara formal dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a. Rumusan Pancasila sebagai Dasar Negara Republik Indonesia adalah seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 alinea IV.
- b. Pembukaan UUD 1945, berdasarkan pengertian ilmiah, merupakan Pokok Kaidah Negara yang Fundamental dan terhadap tertib hukum Indonesia mempunyai dua macam kedudukan yaitu:
 - 1) Sebagai dasar tertib hukum Indonesia
 - 2) Sebagai tertib hukum tertinggi.
- c. Pembukaan UUD 1945 berkedudukan dan berfungsi, selain sebagai Mukadimah dari UUD 1945 dalam kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, juga berkedudukan sebagai suatu yang bereksistensi

sendiri, yang hakikat kedudukan hukumnya berbeda dengan pasal-pasal lainnya. Karena Pembukaan UUD 1945 yang intinya adalah Pancasila adalah tidak tergantung pada Batang Tubuh UUD 1945, bahkan sebagai sumbernya.

- d. Pancasila dengan demikian dapat disimpulkan mempunyai hakikat, sifat, kedudukan dan fungsi sebagai Pokok Kaidah Negara yang fundamental, yang menjelmakan dirinya sebagai dasar kelangsungan hidup Negara Republik Indonesia yang diproklamkan tanggal 17 Agustus 1945.
- e. Pancasila sebagai inti Pembukaan UUD 1945, dengan demikian mempunyai kedudukan yang kuat, tetap dan tidak dapat diubah dan terlekat pada kelangsungan hidup

Negara Republik
Indonesia.³

Kelima hal penting di atas, perlu diperhatikan dan menjadi pokok bahasan adalah huruf b, dimana terdapat dua hal penting dalam Pembukaan UUD 1945, *pertama* sebagai sumber mutlak untuk tertib hukum di Indonesia. Pengertian sumber mutlak ini mengandung pengertian setiap sila dalam Pancasila menjadi sumber hukum yang harus dipatuhi dan menjiwai.

Asas efisiensi berkeadilan sangat terkait dengan sila kelima, “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”, merupakan asas ekonomi yang berkeadilan sosial. Tanpa adanya ekonomi yang beradilan sosial maka Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia tidak mungkin dapat tercapai. Untuk mewujudkan hal tersebut dalam batang tubuh diatur pada Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Salah satu perintah Pasal 33 ayat (4) ini adalah asas efisiensi

berkeadilan yang dapat mewujudkan Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Dengan demikian, asas efisiensi berkeadilan merupakan faktor mutlak bagi terbentuknya peraturan perundangan di Indonesia. Faktor mutlak di sini karena efisiensi berkeadilan sebagai jiwa dari keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, karenanya ini merupakan faktor konstitusional filosofis.

Kedua tertib hukum Indonesia adalah tertib hukum tertinggi. Tertib hukum tertinggi adalah sumber hukum tertinggi. Sila Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia merupakan sumber tertib hukum tertinggi di bidang sosial dan ekonomi. Pengertian ini mengandung arah dan pemikiran bahwa regulasi dan kebijakan pemerintah baik pusat maupun daerah di bidang sosial dan ekonomi harus berdasar dan menjiwai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, tanpa hal ini maka regulasi atau kebijakan tersebut sangat bertentangan dengan UUD 1945. Implikasinya

adalah regulasi atau kebijakan tersebut harus dibatalkan.

Asas efisiensi berkeadilan sebagai asas sosial dan ekonomi yang bertujuan mewujudkan keadilan sosial dan ekonomi harus menjadi sumber bagi penyelenggara negara untuk membuat kebijakan di bidang sosial dan ekonomi sebagaimana Pasal 2 huruf d Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang UMK menyatakan UMK berasaskan efisiensi berkeadilan.

Kebijakan kemitraan UMK dengan waralaba tidak boleh terlepas dari pemikiran pokok di atas. Asas efisiensi berkeadilan harus menjadi sumber hukum tertinggi di dalam melakukan kemitraan sebagai implikasi pokok dari implementasi asas efisiensi berkeadilan, karenanya implementasi keadilan sosial sebagai landasan konstitusional filosofis dijabarkan dalam keadilan berinvestasi, keadilan berusaha dan keadilan bersaing. Tiga bentuk keadilan ini sangat menjiwai keadilan sosial sehingga bukan kemakmuran orang per oranglah

yang menjadi tujuan tetapi kemakmuran orang banyak.

Pancasila menurut bentuk dan sifatnya merupakan dasar hukum dan sumber hukum tertinggi yang selanjutnya dapat dikaitkan dengan bentuk dan sifat Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Bentuk keadilan sosial berarti negara harus memberikan hak sosial dan ekonomi yang sama untuk semua orang dalam memperoleh kesejahteraan hidup. Hak sosial dan ekonomi sangat terkait dengan *human security* yang menurut Dewi Fortuna Anwar mengenai kebutuhan dasar yang terjabar dalam *human security*. Dewi Fortuna Anwar berpendapat, "*Human security and human rights are two sides of the same coin. Human rights are generally grouped into four major categories, namely civil, political, social and economic rights.*"⁴

Human security merupakan jaminan hak-hak asasi manusia

⁴ Dewi Furtuna Anwar, *Human Security: An Intratable Problem in Asia*, dalam Muthiah Algappa (ed), *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features*, Stanford: Stanford University Press, 2003, hlm. 537

seperti hak sosial dan ekonomi yang harus diperoleh sama oleh setiap orang di suatu negara termasuk di Indonesia. Keadilan sosial sebagai bentuk jaminan hak-hak asasi manusia yang mendasar dan penegakan hukum (*a guarantee of fundamental human rights, and law enforcement*)⁵ Jaminan hak ekonomi dan sosial yang menjadi sifat dasar dalam penegakan hukum keadilan sosial. Jaminan ini harus diberikan bagi setiap rakyat Indonesia untuk menjamin kesejahteraan rakyat. Jaminan hak ekonomi dan sosial rakyat tersebut dirumuskan dalam efisiensi berkeadilan.

Rumusan efisiensi berkeadilan dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 merupakan pengewejantahan dari jaminan hak ekonomi dan sosial yang harus diperoleh rakyat sebagai bentuk jaminan kesejahteraan rakyat bukan untuk orang perorang tetapi untuk seluruh rakyat Indonesia. Karena itu ditegaskan dalam sila

kelima adalah “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” Sebaliknya bukan jaminan kesejahteraan untuk orang per orang. Keadilan sosial merupakan implementasi sifat hak ekonomi dan sosial untuk seluruh rakyat Indonesia. Jaminan ini juga bersifat mutlak, jadi tidak boleh ada tambahan yang bisa mengurangi hak ekonomi dan sosial yang terkandung dalam keadilan sosial tersebut.

Makna dan Tujuan Asas Efisiensi Berkeadilan Menurut Peraturan Perundang-undangan

Pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945 yang menempatkan sila kelima, “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” sebagai sumber hukum tertinggi dan pengewejantahan hak ekonomi dan sosial dari keadilan sosial sebagai wujud untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pemahaman tentang makna efisiensi berkeadilan dalam Undang-Undang belum banyak

⁵ Roland Paris, “Human Security:Paradigm Shift or Hot Air”, *International Security*, 26 (2), 2001, hlm. 91

dibahas. Efisiensi berkeadilan merupakan dasar dalam pembentukan Undang-Undang yang merupakan implementasi hak ekonomi dan sosial yang bertujuan untuk mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Para perumus amandemen ke-empat UUD 1945 menempatkan efisiensi berkeadilan dalam Pasal 33 ayat (4) pada Bab XV tentang “perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial”. Asas efisiensi berkeadilan yang merupakan dasar bagi pembentukan perundang-undangan di bidang ekonomi dan perdagangan, dalam hal ini terbentuknya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman modal dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang UMKM adalah hal yang sudah seharusnya dilakukan sebagai perwujudan pelaksanaan amanat UUD 1945.

Kemitraan UMK dengan waralaba merupakan bagian kebijaksanaan pemerintah yang bertujuan agar UMK dapat berkembang dan maju. Pada satu

sisi diketahui regulasi kemitraan antara UMK dengan waralaba belumlah menempatkan asas efisiensi berkeadilan sebagai dasar hukum untuk membentuk kemitraan UMK dan menengah dan regulasi berkenaan dengan waralaba juga tidak menjadikan efisiensi berkeadilan sebagai dasar hukumnya. Oleh karena kedua regulasi berkenaan dengan kemitraan dan waralaba tidak menjadikan efisiensi berkeadilan sebagai dasar hukumnya, hal tersebut berimplikasi kemitraan yang diharapkan tidak berjalan sebagaimana diharapkan atau tidak tercapai. Atau dengan kata lain, kurang dapat mewujudkan iklim usaha yang adil, kondusif dan berdaya saing.

Dalam rangka mewujudkan landasan yuridis filosofis hak ekonomi dan sosial dalam setiap regulasi di bidang ekonomi dan sosial diperlukan perubahan mendasar di dalam bidang regulasi ekonomi dan sosial khususnya berkenaan dengan kemitraan UMK dengan waralaba yang tepat sesuai dengan asas efisiensi berkeadilan.

Tujuan Asas Efisiensi Berkeadilan

Pada usaha waralaba, faktor hukum investasi menjadi acuan penting untuk menentukan berhasil atau tidak suatu waralaba dalam bermitra dengan UMK. Kesempatan berinvestasi berdasarkan Pasal 4 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 menyatakan, “Memberi perlakuan sama bagi penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing dengan memperhatikan kepentingan nasional”

Pesan terkandung dalam ketentuan Pasal 4 ayat (2) huruf a di atas menegaskan bahwa Indonesia tidak diskriminatif dalam memperlakukan investor dalam negeri maupun asing. Hal ini menandakan bahwa waralaba yang beroperasi di Indonesia berasal dari investor asing. Indonesia tetap menerima kehadiran waralaba. Namun yang perlu diperhatikan bahwa kehadiran waralaba adalah harus memperhatikan kepentingan nasional Indonesia.

Apa yang tersirat pada pengertian kepentingan nasional

Indonesia bagi waralaba asing. Kepentingan nasional dimaksudkan di sini adalah bahwa investasi waralaba asing harus tunduk dengan asas dan tujuan investasi. Salah satu asas dan tujuan investasi adalah “efisiensi berkeadilan”⁶. Inti dasar maksud dan tujuan efisiensi berkeadilan adalah iklim usaha yang adil, kondusif dan berdaya saing.

Kekuatan ekonomi terbanyak adalah kelompok UMK. Artinya, kehadiran waralaba modal asing di Indonesia perlu mempertimbangkan kelompok UMK. Dengan demikian waralaba beroperasi di Indonesia menciptakan iklim usaha adil, kondusif dan berdaya saing, bila tercapai maka akan lahir apa yang dinamakan dengan investasi berkeadilan. Salah satu cara investasi berkeadilan adalah kemitraan antara UMK dengan waralaba secara menguntungkan (*mutual partnership*)

⁶ Pasal 3 huruf f Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

Pada praktiknya hukum investasi dari sejumlah perundang-undangan yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia justru tidak mengarah kepada ketentuan Pasal 3 huruf f dan Pasal 4 ayat huruf a Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007. Fakta hukum itu terbukti dengan lahir Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 khususnya Pasal 3 dan Pasal 8 pada praktiknya UMK tidak bisa bermitra dengan waralaba asing.

Investasi kerakyatan adalah sesuai dengan petunjuk mengenai Demokrasi Ekonomi dan masalah Keadilan Sosial lebih rinci dapat terbaca dalam GBHN antara lain : "Keseluruhan semangat, arah, dan gerak pembangunan dilaksanakan sebagai pengembangan semua sila Pancasila secara serasi dan sebagai kesatuan yang utuh, yang meliputi : " Oleh karena itu, inti dasar dari investasi kerakyatan adalah keadilan sosial yang ingin dicapai. Pencapaian ini sangat terkait dengan kajian terhadap hukum dan pembangunan ekonomi sekurang-kurangnya disebabkan oleh beberapa hal:

Pertama, pembangunan sebagai sebuah model untuk mencapai kesejahteraan sosial sering mengalami proses pertentangan, pro dan kontra dari berbagai aspeknya. Bahwa pembangunan ekonomi kadangkala dilakukan untuk mencapai sebuah kesejahteraan rakyat, akan tetapi pembangunan acapkali dianggap sebagai salah satu sumber munculnya kemiskinan karena pembangunan acapkali menimbulkan korban. Pada titik krusial inilah maka kajian hukum dan pembangunan menjadi sangat relevan mengingat bahwa kajian ini diperlukan untuk menganalisis sekaligus menelaah permasalahan pembangunan dari sisi hukum. Hukum menjadi hal yang sangat utama ketika tuntutan keadilan atas hasil-hasil pembangunan dipertanyakan oleh rakyat. Hukum harus menjadi tulang punggung dalam pembangunan yang dilakukan di negeri ini.⁷

⁷Juwana, Hikmahanto, "Penegakan Hukum dalam Kajian Law and Development, Problem dan Fundamen Bagi Solusi di Indonesia", Pidato Ilmiah pada Dies Natalies Universitas Indonesia ke-56, 2006.

Masalah ketidakadilan pada pembangunan yang dilaksanakan pada masa orde baru menjadi salah satu penyebab kegagalan pembangunan orde baru yang memunculkan reformasi di Indonesia. Pada dasarnya pembangunan harus mampu menciptakan keadilan, dimana pengadilan-pengadilan harus berperan dapat bertindak secara adil terhadap sengketa-sengketa yang diajukan oleh masyarakat⁸

Kedua, substansi hukum, Friedman menyatakan:

"the second type of component can be called substantive. These are actual product of the legal system-what the judges, for example: actually say and do. Substance includes, naturally, enough, those proposition referred to legal rules; realistically, it is also includes rules which are not written down, those regulaties of behavior that could be reduces to general

*statement. Every decision, too is substantive product of the legal system, as is every doctrine announced in court, or enacted by legislature, or adopted by agency government"*⁹

Dalam kaitan dengan investasi berkeadilan, peran perundang-undangan adalah sangat penting dimana Indonesia harus mampu menciptakan sebuah peraturan perundangan yang mampu mendorong terciptanya peningkatan pembangunan ekonomi. Munculnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Dengan asasnya "efisiensi berkeadilan" diharapkan mampu menciptakan iklim berinvestasi yang kondusif bagi pemodal asing khususnya untuk bersedia menanamkan modalnya di Indonesia inilah merupakan wujud dari investasi berkeadilan.

Praktik investasi diharuskan baik usaha mikro, kecil, menengah

⁹Friedman, Lawrence M, *Introduction to American Law*, WW Norton and Company, New York, 1984., hlm. 87

⁸ *Ibid*

maupun besar tunduk pada ketentuan Nomor 25 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008. Salah satu bentuk asas yang diterapkan terkait dengan praktik investasi adalah asas efisiensi berkeadilan. Jika tidak, hal tersebut bertentangan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.

Prinsip dasar tertuang dalam Pasal 33 ayat (4) di atas menjadi dasar untuk semua peraturan perundang-undangan di Indonesia yang berhubungan dengan perekonomian nasional. Maksud dan tujuan efisiensi berkeadilan adalah “investasi berkeadilan” Sebab inti dasar dari perekonomian adalah investasi, oleh karena itu investasinya dahulu harus menunjukkan rasa keadilan dan bersamaan. Setelah hal maksud tercapai selanjutnya tujuan ada efisiensi berkeadilan dan kesempatan berinvestasi merupakan peregerakan modal dari satu tempat ke tempat lain atau satu negara ke negara lain.

Keadilan investasi merupakan langkah awal investasi

untuk mencapai konstruksi hukum investasi yang diterapkan dapat memberikan iklim usaha yang adil, kondusif dan berdaya asing. Keadilan investasi tersebut menjadi kebutuhan bagi suatu negara seperti Indonesia ini yang hidup berada di tengah-tengah masyarakat global yang terbuka dan transparan. Karena yang melakukan investasi dimaksud bukan saja investor dalam negeri saja, tetapi juga investor asing yang memang harus diberikan perlakuan sesuai tipe dan karakteristik usaha dan berapa modal usaha yang ingin ditamankan.

Pemerintah Indonesia baik di pusat maupun di daerah, baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota terkesan lamban mengantisipasi perkembangan waralaba. Setelah keberadaan waralaba asing berkembang dari perkotaan sampai di pedesaan barulah pemerintah berupaya membuat aturan untuk melakukan tindakan, misalnya melakukan pembatasan jumlah gerai yang dimiliki waralaba. Satu hal yang

paling kurang berpihak kepada asas efisiensi berkeadilan adalah ternyata Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2007 tidak pernah diperbaiki dan tidak pernah disesuaikan dengan asas efisiensi berkeadilan.

Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2007 berdasar Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang usaha kecil. Dalam konsideran huruf c Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang usaha kecil berbunyi,

“dalam Pembangunan Nasional, Usaha Kecil sebagai bagian integral dunia usaha yang merupakan kegiatan ekonomi rakyat mempunyai kedudukan, potensi dan peran yang strategis untuk mewujudkan struktur perekonomian nasional yang makin seimbang berdasarkan demokrasi ekonomi”

Tersirat dalam konsideran ini terdapat dua hal penting yang perlu diperhatikan Pemerintah, khususnya Kementerian Perdagangan dan Ekonomi Kreatif,

Kementrian Usaha Mikro, Kecil dan Menengah yakni:

1. Usaha Kecil sebagai bagian integral dunia usaha yang merupakan kegiatan ekonomi rakyat mempunyai kedudukan, potensi dan peran yang strategis untuk mewujudkan struktur perekonomian nasional
2. Demokrasi ekonomi.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008. Perubahan ini hendaknya diikuti dengan perubahan pada Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2007. Hal tersebut adalah sesuai dengan asas hukum apabila ada undang-undang baru, maka undang-undang lama sudah tidak berlaku lagi.

Berdasarkan uraian di atas bahwa nilai demokrasi ekonomi yang berujung pada efisiensi berkeadilan dan pada akhirnya mencapai investasi berkeadilan. Artinya setiap orang memiliki hak untuk berinvestasi dalam jumlah dan porsi menurut aturan yang telah ditetapkan. Dengan

demikian, persyaratan ekspansi waralaba asing yang beroperasi di Indonesia dapat dibatasi, sehingga UMK bisa berkembang tetapi tidak terlindasi dengan ekspansi waralaba di Indonesia.

Pelaksanaan investasi berkeadilan sebagai bentuk prasyarat untuk tujuan efisiensi berkeadilan dibutuhkan konsepsi ekonomi kerakyatan yang harus diimplementasikan dalam kemitraan UMK terhadap waralaba. Maka dasar atau fondasi yang harus ada di setiap regulasi berkenaan dengan UMK dengan waralaba adalah efisiensi berkeadilan.

Pertimbangan penting bagi para perumus ekonomi kerakyatan untuk mencapai investasi berkeadilan. Pertimbangan yang harus diperhatikan adalah doktrin pasar bebas sebagai berikut:

1. Menyembuhkan penyakit ekonomi biaya tinggi yang masih melekat hingga saat ini, baik akibat birokrasi yang lamban dan korup yang terjadi dalam pelaksanaan investasi.

2. Mengembangkan industrialisasi yang lebih terarah, baik industri yang berorientasi ekspor maupun pasar dalam negeri.
3. Meningkatkan kualitas produk barang-barang ekspor agar makin banyak memenuhi eco labeling.
4. Mengembangkan produktivitas terus menerus.
5. Penurunan tingkat inflasi dan tingkat bunga modal.
6. Memperbaiki kondisi yang lebih menarik bagi masuknya investasi asing.
7. Mengurangi hambatan-hambatan infrastruktur.¹⁰

Pertimbangan kedua dalam mencapai ekonomi kerakyatan, efisiensi berkeadilan untuk mencapai investasi berkeadilan sebagai berikut:

- a. Transparansi
- b. Non-diskriminasi antar sumber ekonomi
- c. Perlakuan nasional
- d. Rangsangan investasi
- e. Persyaratan kinerja

¹⁰ Santosa Sembiring, *Opcit*, hlm. 45

- f. Penyelesaian sengketa UMK dengan waralaba dari sudut
- g. Penghindaran pajak hukum investasi adalah berganda persyaratan yang diberikan oleh waralaba. Unsur persyaratan
- h. Perilaku investor merupakan perilaku investor waralaba yang harus dipenuhi.
- i. Penghapusan rintangan modal asing Jika tidak, selanjutnya tidak akan ada rangsangan bagi para investor untuk menginvestasikan dana di bidang usaha waralaba. Hal ini
- j. Penyelesaian sengketa Penanaman Modal Asing melalui lembaga arbitrase¹¹ menyangkut kelangsungan hidup usaha waralaba itu sendiri. Dalam kaitannya dengan investasi berkeadilan, apakah UMK harus terlebih dahulu memenuhi persyaratan seperti apa yang dipersyaratkan dalam usaha waralaba tersebut, ataukah sebaliknya, usaha waralaba itu sendiri yang harus tunduk dalam asas efisiensi berkeadilan.

Dua pertimbangan di atas sudah cukup jelas khususnya bagi penyelenggara negara. Untuk mengarahkan investasi berkeadilan, Pemerintah Indonesia menfokuskan pada sepuluh pertimbangan hukum di atas, namun hal yang pokok dan terpenting adalah pertimbangan hukum berkenaan dengan rangsangan investasi dan perilaku investor. Kedua hal ini merupakan aspek kritis yang harus diperhatikan terkait dengan investasi berkeadilan untuk menuju efisiensi berkeadilan.

Dua aspek kritis di atas sering menjadi penghambat dalam implementasi kemitraan antara

Hubungan hukum investasi khususnya investasi berkeadilan. Terlihat sekali, bahwa asas efisiensi berkeadilan dikesampingkan. Pengesampingan ini terlihat dengan jelas dalam substansi Pasal 3 dan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 yang tidak sama sekali memperhatikan unsur kepentingan

¹¹ Ibid., hlm. 5

UMK. Justru sebaliknya, melakukan investasi dalam waralaba harus memenuhi persyaratan hanya bisa dipenuhi oleh pengusaha kelas menengah dan besar. Ini merupakan bentuk adanya ketidakadilan berinvestasi.

Untuk mengetahui pokok persoalan yang sebenarnya, Pemerintah Indonesia harus berpijak penuh pada ketentuan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, kemitraan UMK dengan waralaba sehingga usaha waralaba menganut investasi berkeadilan. Tujuan akhir mewujudkan iklim usaha yang adil, kondusif dan berdaya asing tidak hanya tingkat perkotaan bahkan pada tingkat pedesaan. Segenap pilar ekonomi mengimplementasikan ekonomi kerakyatan yang sebenarnya sehingga setiap orang saling membantu dan bukan saling mematikan.

Namun demikian, hal itu adalah hanya sebatas cita-cita dan rumusan yang dibuat ahli hukum ekonomi baik di dalam negeri maupun luar negeri yang menghendaki tercapainya

kesejahteraan rakyat dan keadilan. Untuk tercapai investasi berkeadilan di Indonesia, perlu dilihat beberapa hal penting berikut ini:

1. Peranan vital negara (pemerintah)

Pasal 33 ayat 4 UUD 1945, negara memainkan peranan yang sangat penting dalam sistem ekonomi kerakyatan dengan menerapkan efisiensi berkeadilan dengan tujuan tercapainya investasi berkeadilan. Peranan negara tidak hanya terbatas sebagai pengatur jalannya roda perekonomian, tetapi pemerintah membuat sejumlah regulasi dan perundangan-undangan bersifat ekonomi yakni Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 dan turunannya. Tujuannya adalah untuk menjamin investasi berkeadilan. Artinya tidak satu usaha saja yang menguasai pasar tetapi juga harus memberikan kesempatan yang sama kepada usaha lainnya

seperti UMK untuk juga tumbuh dan berkembang agar kemakmuran masyarakat senantiasa lebih diutamakan daripada kemakmuran orang seorang, dan agar tampuk produksi tidak jatuh ke tangan orang seorang, yang memungkinkan ditindasnya rakyat banyak oleh segelintir orang yang berkuasa

2. Efisiensi ekonomi berdasar atas keadilan, partisipasi, dan keberlanjutan.

Tidak benar jika dikatakan bahwa sistem ekonomi kerakyatan cenderung mengabaikan efisiensi dan bersifat anti pasar. Efisiensi dalam sistem ekonomi kerakyatan tidak hanya dipahami dalam perspektif jangka pendek dan berdimensi keuangan, melainkan dipahami secara komprehensif dalam arti memperhatikan baik aspek kualitatif dan kuantitatif, keuangan dan non-keuangan, maupun aspek kelestarian lingkungan. Politik ekonomi kerakyatan memang tidak

didasarkan atas pemerataan, pertumbuhan, dan stabilitas, melainkan atas keadilan, partisipasi, dan keberlanjutan.

3. Mekanisme alokasi melalui perencanaan pemerintah, mekanisme pasar, dan kerjasama (kooperasi) dan kemitraan (*partnership*)

Mekanisme alokasi dalam sistem ekonomi kerakyatan, kecuali untuk cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, tetap di dasarkan atas mekanisme pasar. Tetapi mekanisme pasar bukan satu-satunya. Selain melalui mekanisme pasar, alokasi juga didorong untuk diselenggarakan melalui mekanisme usaha bersama (koperasi). Mekanisme pasar dan koperasi serta kemitraan dapat diibaratkan seperti dua sisi dari sekeping mata uang yang sama dalam mekanisme alokasi sistem ekonomi kerakyatan.

4. Pemerataan penguasaan faktor produksi.

Amanat penjelasan Pasal 33 UUD 1945, penyelenggaraan pasar dan koperasi dalam sistem ekonomi kerakyatan harus dilakukan dengan terus menerus melakukan penataan kelembagaan, yaitu dengan cara pemerataan penguasaan modal atau faktor-faktor produksi kepada segenap lapisan anggota masyarakat. Proses sistematis untuk mendemokratisasikan penguasaan faktor-faktor produksi atau peningkatan kedaulatan ekonomi rakyat inilah yang menjadi substansi sistem ekonomi kerakyatan.

Empat hal di atas harus diimplementasikan secara terpadu dan terarah, khususnya peran pemerintah vital sebagai regulator ekonomi kerakyatan yang sudah tidak boleh lagi membuat ataupun melahirkan satu peraturan perundang-undangan yang dapat menghambat kemitraan UMK khususnya dengan waralaba. Bila hal ini, diimplementasikan dengan baik oleh Pemerintah Pusat, khususnya Kementrian Perdagangan dan Ekonomi Kreatif, maka

Pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota tidak akan perlu melahirkan peraturan provinsi dan/atau peraturan kabupaten/Kota yang inti membatasi ekspansi usaha warabala untuk tidak mematikan UMK yang sebelumnya sudah berkembang.

Efisiensi berkeadilan tidak mungkin akan dapat tercapai, jika tidak dibangun kemitraan yang baik antara UMK dengan warabala. Salah satu syarat pokok untuk dipenuhi dibutuhkan reformasi kemitraan UMK dengan waralaba. Reformasi kemitraan bertujuan pencapaian efisiensi berkeadilan yang diimplementasikan dalam bentuk investasi berkeadilan. Oleh karena itu, hukum investasi didasarkan pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang investasi merupakan faktor pendukung dalam proses kemitraan antara UMK dengan waralaba. Namun faktor pendukung itu hanya bersifat teoritis hukum saja dengan asas efisiensi berkeadilan.

Tetapi pada hakekatnya, efisiensi berkeadilan itu tidak pernah diimplementasikan oleh

Pemerintah Indonesia. Walaupun Pemerintah Indonesia sudah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007, tentang waralaba tetapi dasar hukum Peraturan Pemerintah ini sama sekali tidak menggunakan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang investasi. Padahal bidang usaha waralaba merupakan bentuk investasi, karena waralaba adalah investasi maka harus menerapkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007. Karena memang semua dasar hukum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 didasarkan pada KUHPerdara, dan Undang-Undang Penyaluran Perusahaan 1934 (*Bedrijfs Reglementerings Ordonantie 1934, Staatblads 1938* Nomor 86); Kedua aturan ini memiliki sifat kapitalis.

Dengan demikian, jika diterapkan dalam ekonomi kerakyatan berkenaan efisiensi berkeadilan hal tersebut justru menjadi faktor penghambat terhadap upaya kemitraan antara UMK. Oleh karena itu, agar tidak menjadi penghambat sudah

seharusnya keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 ditinjau secara keseluruhan dan bukan ditinjau dari pasal ke pasal. Peninjauan kembali Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 ini menjadi penting, agar penerapan hukum sesuai dengan ekonomi kerakyatan dengan efisiensi berkeadilan. Kalau tidak, maka kemitraan tersebut tidak akan tercapai sebagaimana yang diharapkan khususnya untuk mencapai keadilan berinvestasi.

Makna dan Tujuan Asas Efisiensi Berkeadilan Menurut Doktrin Hukum

Dalam prinsip dasar dan hukum dasar ilmu ekonomi, efisiensi dapat dijelaskan dari tataran mikro maupun makro ekonomi. Dalam tataran mikro ekonomi, efisiensi adalah prinsip ekonomi “dengan biaya tertentu dapat dicapai hasil maksimal. Bila kondisi ini tercapai, maka disebut sebagai kondisi optima” atau efisiensi dapat pula dikatakan sebagai prinsip ekonomi “dimana dengan hasil tertentu

dapat dicapai dengan biaya minimal”.¹²

Selanjutnya Sri-Edi Swasono menguraikan macam-macam dimensi efisiensi ekonomi meliputi: (1) efisiensi statis (mampu memproduksi produk nasional sesuai preferensi sosial secara optimal); (2) efisiensi distribusional (mampu melayani struktur permintaan efektif yang mencerminkan distribusi pendapatan yang ada dan adil); (3) efisiensi dinamis (efisiensi yang dikaitkan dengan ekspansi optimal untuk memenuhi tuntutan transformasi ekonomi dan kemajuan ekonomi masadepan). Ketiganya membentuk suatu (4) “efisiensi sosial” (melalui penentuan *social indifference curve* yang rumit).

Dalam tataran makro, maka efisiensi seperti dikemukakan di atas ditransformasi menjadi efisiensi sosial yang liputannya

tidak hanya orang seorang tetapi orang banyak. Bahkan, meliputi/ mencakup masyarakat luas ataupun negara. Efisiensi berkeadilan berkaitan dengan liputan/cakupan lebih luas daripada kegiatan ekonomi orang perorang. Efisiensi sosial harus dapat menjamin bahwa kepentingan masyarakat tidak diabaikan bahkan melalui kerjasama sinergis antar anggota masyarakat, orang perorang akan memberikan dampak benefit kepada keseluruhan. Dalam kaitan ini, maka dikenal prinsip efisiensi berkeadilan, dimana efisiensi sosial dicapai bila sekelompok masyarakat sudah tidak bisa lagi menjadi lebih baik tanpa mengakibatkan orang lain lebih buruk.¹³ Secara

husus, akar sejarah efisiensi berkeadilan merupakan istilah Sri-Edi Swasono untuk mengangkat pasal 33 ayat (4) hasil

amandemen UUD 1945.

Dalam penjelasannya

¹² Lihat, Sri-Edi Swasono, *Ekspose Ekonomika: Mewaspadaai Globalisasi dan Pasar Bebas* (Jogjakarta: Pusat Studi Ekonomi Pancasila-UGM, 2010), hlm.13

¹³ Sri-Edi Swasono, Naskah Ajar, No 36 (Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah, 13 Juni 2011)

disebutkan bahwa naskah asli yang diajukan badan pekerja MPR hanyalah “efisiensi” yang dikhawatirkan olehnya dapat melumpuhkan ayat (1, 2, 3) Pasal 33 UUD 1945. Alasan penting terhadap hal tersebut karena perkataan “efisiensi” saja dapat diartikan sebagai efisiensi ekonomi yang berorientasi hanya kepada pandangan “untung rugi” ekonomi. Kata tersebut merupakan eksistensi jati diri ekonomi kerakyatan sebagai efisiensi sosial yang merupakan dinamisasi dari efisiensi berkeadilan yang dilakukan oleh Sri-Edi Swasono, dinamisasi dua individu ditransformasi menjadi dua kelompok masyarakat (kelompok kaya versus kelompok miskin).¹⁴

Ekonomi Pancasila pada dasarnya adalah suatu solusi moral dan politik untuk dekonstruksi ekonomi penindasan kolonial menuju rekonstruksi sistem

¹⁴ Lihat Sri-Edi Swasono, *Kembali ke Pasal 33 UUD 1945 Menolak Liberalisme* (Jakarta: Yayasan Hatta, 2010); lihat juga Sri-Edi Swasono, *Kebersamaan dan Asas Kekeluargaan* (Jakarta: UNJ Press, 2005).

ekonomi nasional Indonesia. Landasan hukum Ekonomi Pancasila adalah Pasal 33 UUD 1945 yang dilatarbelakangi oleh jiwa pembukaan UUD 1945 dan didukung/dilengkapi oleh pasal-pasal 18, 23, 27 ayat 2, dan 34.

Asshiddiqie menyebutkan bahwa prinsip-prinsip efisiensi diimbangi dengan konsep keadilan, sehingga terbingkai dalam satu nafas sebagai kata majemuk efisiensi berkeadilan.¹⁵ Asas efisiensi berkeadilan adalah asas dalam pengelolaan sumber daya yang harus mencapai pemerataan akses dengan harga yang ekonomis dan terjangkau, serta bertitik tolak pada nilai-nilai moral dan etika.¹⁶ Efisiensi berkeadilan sama dengan efisiensi sosial, yang diartikan

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi* (Jakarta: Buku Kompas, 2010).

¹⁶ Misalnya terlihat dalam penjelasan pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2007 Tentang Energi yang menjelaskan asas efisiensi berkeadilan adalah asas dalam pengelolaan energi yang harus mencapai pemerataan akses terhadap energi dengan harga yang ekonomis dan terjangkau.

dengan bagaimana ekonomi bisa dikelola dengan baik dan tepat guna, sehingga dapat memberikan kesejahteraan dan kemakmuran untuk semua.¹⁷ Dalam filosofis efisiensi berkeadilan, katagori modal bukan hanya berupa modal finansial dan modal manusia (human capital), tetapi juga bentuk-bentuk modal lainnya yang diketemukandalam ilmu-ilmu sosial, yaitu modal sosial (nilai-nilaikeutamaan), modal kultural (kreativitas dan estetika), modal intelektual (teknologi dan informasi) serta modal spiritual (keyakinan dan semangat).

Efisiensi berkeadilan dalam sistem ekonomi kerakyatan disebut juga sebagai upaya pemberdayaan maksimal masyarakat banyak dengan berpegang pada asas produktifitas. Lebih tegas Hatta dan Swasono menyebutkan bahwa konsep

efisiensi berkeadilan dalam ekonomi berangkat dari persaudaraan dan kebersamaan yang kemudian dikembangkan dalam salah satu konsep dasar ekonomi kerakyatan.¹⁸ Ini membawa implikasi dari aspek normatif: apa yang baik dan buruk, apa yang harus dilakukan atau dihindari bukan semata-mata dilihat dari aspek efisiensi.

Lebih dalam lagi Sri-Edi Swasono menafsirkan rumusan Muhammad Hatta dalam pasal 33 UUD 1945 "perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan" dengan memaknai perekonomian bukan hanya badan usaha koperasi, tetapi juga meliputi BadanUsaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Swasta yang ketiganya harus disusun sebagai usaha bersama yang berdasar asas kekeluargaan. Perkataan "disusun" berarti tidak

¹⁷ Anwar Abbas dan Mukhaer Pakkana, Bung Hatta dan Ekonomi Islam: Menangkap Makna Maqasyid al Syari'ah (Jakarta: Buku Kompas, 2010); lihat juga Harsya W Bachtiar, Menuju Indonesia yang Demokratis, Adil dan Pluralis (Jakarta: Forum Komunikasi Kesatuan Bangsa, 2002).

¹⁸ Mohammad Hatta, Pengembangan Usaha Kecil: Salah Satu Aspek Ekonomi Terpimpin (Jakarta: Idayu, 1979). Lihat juga, Sri-Edi Swasono, Kebersamaan dan Asas.

dibiarkan tersusun sesuai dengan kehendak dan selera pasar yang merupakan selera kelompok orang-orang kaya penentu wujud pola-produksi dan pola konsumsi nasional.

Usaha bersama merupakan cerminan doktrin kebangsaan Indonesia yang mengutamakan rasa bersama, bergotong royong saling menolong, tidak mengutamakan egoisme pribadi (*self-interest*), mengemban solidaritas antar sesama mengetengahkan mutualisme yang dalam bahasa agama disebut ke-jemaah-an. Sedangkan “ *asas kekeluargaan*” adalah budaya antara sesama sebagai saudara, mengemukakan pentingnya *the brotherhood of men* atau ke-ukhuwahan, wujud dari idealisme *peaceful-coexistence* antar sesama dan seluruh umat yang bhineka namun tunggal-ika itu.¹⁹

¹⁹ Sri-Edi Swasono, “Keabadian Koperasi dan Kooperativisme”, dalam media Suara Pembaharuan, Senin, 11 Juli 2011

Untuk mencapai tujuan upaya kemitraan antara UMK dengan usaha waralaba (kebanyakan dikuasai oleh pengusaha asing dan besar) diperlukan upaya reformasi di bidang kemitraan UMK dengan waralaba. Menurut penulis, upaya reformasi dapat dilakukan dengan dua cara:

1. Upaya mendorong Pemerintah Untuk Memperbaiki Peraturan Pemerintah Yang Tidak sesuai dengan Undang-Undang.

Langkah pertama untuk memperbaiki pengaturan kemitraan antara UMK dengan waralaba adalah mendorong Pemerintah untuk membuat Peraturan Pemerintah yang khusus mengatur kemitraan antara UMK dengan waralaba sehingga dapat tercapai investasi berkeadilan berdasarkan efisiensi berkeadilan untuk mewujudkan iklim usaha yang adil, kondusif dan berdaya saing. Kehadiran Peraturan Pemerintah yang baru dapat memberikan arah kemitraan antara UMK dengan

waralaba dapat mudah tercapai. Pencapaian memberikan koreksi antara peraturan perundangan berkenaan dengan perlindungan hukum UMK dengan waralaba.

Perlindungan hukum sangat penting karena dalam praktik sekarang terdapat kerancuan khususnya yang mengatur mengenai kemitraan antara UMK dengan waralaba yang kelihatannya kecenderungan regulasi berpihak kepada usaha waralaba. Hal ini terbukti ketentuan Pasal 3 dan 8 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 yang memperlemah kedudukan waralaba beroperasi di perkotaan maupun di pedesaan, sehingga mengganggu kelangsungan hidup UMK yang sudah ada di perkotaan dan pedesaan tersebut.

Dorongan Pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Pemerintah tentang kemitraan UMK dengan waralaba maka diharapkan memberikan ruang gerak sama dan saling bermitra

antara UMK dengan waralaba yang saling menguntungkan. Upaya ini adalah sebagai upaya untuk memperbaiki kerancuan pengaturan UMK dengan waralaba, dan selanjutnya untuk menciptakan hubungan kemitraan yang saling menguntungkan (*mutual partnership*). Bentuk nyata dari upaya hubungan saling menguntungkan ini adalah UMK dapat menjadi *supplier* usaha waralaba sehingga tercipta hubungan saling bergantung. Hubungan ini yang memang harus dikembangkan terus menerus dengan tujuan fondasi ekonomi Indonesia bisa kuat dan menciptakan pertumbuhan ekonomi sebagaimana diharapkan.

2. Upaya Pengajuan Pengujian Materi Terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007

Upaya pengujian dua Peraturan ini diuji dengan asas efisiensi berkeadilan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007

tentang investasi dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang usaha mikro, kecil dan menengah.

Pengujian didasarkan karena kedua Peraturan Pemerintah apakah Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 tentang kemitraan dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 tentang waralaba tidak satupun pasal yang membahas berkenaan efisiensi berkeadilan. Padahal efisiensi berkeadilan sudah jelas-jelas diatur dalam ketentuan Pasal 3 huruf f Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang investasi dan Pasal 2 huruf d Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang usaha mikro, kecil dan menengah.

Kedua Peraturan Pemerintah tidak bersifat ekonomi kerakyatan karena kurang memberikan ruang berusaha kepada UMK untuk bergerak, justru sebaliknya memberikan ruang lebih besar kepada usaha waralaba untuk melakukan ekspansi tanpa harus

mempertimbangkan kekuatan ekonomi yang sudah dan berkembang di satu wilayah atau pedesaan. Kekuatan ekonomi dimaksud itu adalah UMK. Kekuatan UMK sangat rapuh, kurang mampu bersaing karena ditunjang dengan manajemen yang kurang tepat serta sumber pembiayaan yang kurang. Masuknya usaha waralaba ke wilayah atau pedesaan justru kurang menguntungkan bagi UMK.

Dengan diundangkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007. Secara hukum setelah tanggal 26 April 2007 dapat dinyatakan bahwa Pemerintah Indonesia wajib secara hukum dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 sebagai dasar hukum dalam Penerbitan Peraturan Pemerintah tentang ekonomi, termasuk di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007.

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 berdasarkan hukum sebagai berikut:

1. Pasal 5 ayat (2) UUD 1945; Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 dibandingkan dengan
2. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgelijke Wetboek, Staatblads 1847* Nomor 23); Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007. Penjelasan di atas berdasarkan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Peundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sudah cacat hukum sejak tanggal ditetapkan.
3. Undang-Undang Penyaluran Perusahaan 1934 (*Bedrijfs Reglementerings Ordonantie 1934, Staatblads 1938* Nomor 86);
4. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3611);

Pada sisi lain, diketahui bahwa tanggal ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 pada 23 Juli 2007. Berdasarkan tanggal penetapan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 pada 26 April 2007. Dengan demikian, ditetapkan lebih dahulu

Pengertian cacat hukum di sini karena tidak satupun pasal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 yang menunjukkan substansi atau sifat efisiensi berkeadilan. Selanjutnya Peraturan Pemerintah ini bertentangan dengan asas efisiensi berkeadilan sehingga tidak menunjukkan sifat investasi berkeadilan sebagaimana ditunjukkan Pasal 3 dan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007.

Prinsip efisiensi berkeadilan yang kurang disadari oleh Pemerintah ketika menyusun

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007, walaupun asas efisiensi berkeadilan sudah dinyatakan secara tegas dalam Amandemen Ke-Empat Pasal 33 UUD 1945 pada tanggal 10 Agustus 2002 dengan menambahkan dua ayat yakni ayat (4) dan (5) pada Pasal 33 UUD 1945 yang berbunyi perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Pokok permasalahan penting yang perlu dicermati di sini adalah bahwa sampai kini Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 tentang waralaba masih tetap berlaku, padahal Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 tentang waralaba menurut tata urutan perundang-undangan sudah cacat hukum.

Artinya sudah tidak berlaku, karena Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 bertentangan dengan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007.

Pada sisi lain sebagai dasar hukum pengujian Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 ke Mahkamah Agung. Hak uji material oleh Mahkamah Agung diatur dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung yang menyatakan:

- 1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah ini undang-undang
- 2) Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah daripada undang-undang atas alasan bertentangan dengan

peraturan perundangundangan yang lebih tinggi.

- 3) Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubungan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi. Pencabutan peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah tersebut, dilakukan segera oleh instansi yang bersangkutan.

Penjelasan Pasal 31 sebagai berikut:

Ayat (1) :

Pasal ini mengatur hak menguji materiil ke Mahkamah Agung berhak menguji mengenai peraturan lebih rendah daripada Undang-Undang mengenai sah atau tidaknya suatu peraturan atau bertentangan tidaknya suatu peraturan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Ayat (2)

Apabila Mahkamah Agung menggunakan hak menguji berdasarkan pasal ini, maka

Mahkamah Agung mengambil putusan bahwa suatu peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah daripada undang-undang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan Mahkamah Agung secara tegas menyatakan bahwa peraturan tersebut tidak berlaku untuk umum.

Sampai penelitian ini ditulis belum ada pihak yang mengajukan hak uji materiil atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007, maka secara *de facto* maupun *de jure* kedudukan dua peraturan pemerintah tersebut masih tetap berlaku dan menjadi dasar dalam kemitraan antara UMK dengan waralaba. Tetapi kemitraan yang dibangun adalah kemitraan yang bersifat *pseudo partnership*. Sifat *pseudo partnership* adalah kemitraan bersifat fatamorgana belaka. Kemitraan hanya terlihat di kulit saja, bukan seperti yang

diharapkan dalam efisiensi berkeadilan yang menjurus kepada investasi berkeadilan.

Pada sisi lain, bila ditelaah lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 Sebagaimana diketahui bersama bahwa Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008. Karena adanya perubahan dasar hukum ini selanjutnya asas *lex posterior derogat legi priori* adalah asas hukum yang menyatakan peraturan atau undang-undang yang terbaru mengesampingkan peraturan atau undang-undang yang lama.²⁴² Dengan demikian Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 seharusnya sudah diubah seiring dengan upaya kemitraan yang harus dibangun dalam UMK dengan waralaba. Kini usaha waralaba khususnya usaha yang menyentuh hajat hidup orang banyak seperti kebutuhan pokok rakyat sudah dikuasai oleh waralaba sampai di tingkat wilayah dan/atau

pedesaan, tanpa harus mempertimbangkan lebih dahulu apakah sebelumnya di wilayah dan/atau pedesaan itu sudah ada UMK yang telah berkembang sebelumnya.

Dua tindakan pilihan di atas, maka pencapaian kemitraan saling menguntungkan antara UMK dengan waralaba sebaliknya Pemerintah Indonesia harus mempertimbangkan kembali Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 yang telah usang dan bersifat kapitalis. Tetapi Pemerintah Indonesia sudah waktunya berdasarkan asas *salus populi supreme lex* (kepentingan orang banyak yang didahulukan) mengganti Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 dengan aturan baru yang mengandung asas efisiensi berkeadilan sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008. Selanjutnya segera membuat Peraturan Pemerintah yang memberikan perlindungan hukum bagi UMK serta menciptakan kemitraan usaha saling

²⁴²<http://hukum.online.com/2010/10/asas-lex-superior-derogat-legi.html> diakses tanggal 4 April 2013

menguntungkan antara UMK dengan waralaba.

Penutup

Makna asas efisiensi berkeadilan adalah penciptaan keadilan berinvestasi, keadilan berusaha, dan keadilan bersaing. Ketiganya memiliki nilai yang sangat penting dalam memberikan arah dan pedoman konstruksi kemitraan yang dibangun dan akan dikembangkan oleh pelaku UMK dan waralaba. Sedangkan relevansi makna efisiensi berkeadilan dalam upaya kemitraan antara UMK dan waralaba adalah menjadi dasar untuk pembentukan kemitraan yang lebih adil yang mengutamakan kesetaraan, keseimbangan, saling menguntungkan. Terbentuknya kemitraan antara UMK dan waralaba akan lebih memperkuat ekonomi kerakyatan yang manfaatnya dapat dirasakan oleh pelaku usaha dan masyarakat.

Faktor hukum pendukung kemitraan UMK dan Waralaba adalah UUD 1945 pasal 33 ayat (4) yang memuat asas efisiensi

berkeadilan yang menjadi dasar utama kemitraan; TAP MPR No. XVI pasal 5 yaitu UMK sebagai pilar utama ekonomi nasional yang perlu dikembangkan; UU Nomor 20 Tahun 2008 tentang UMKM pasal 26 yang mengatur mengenai kemitraan; Permendag 07/M-DAG/PER/2/2013 tentang Pengembangan Kemitraan Dalam Waralaba Untuk Jenis Usaha Makanan dan Minuman.

Sedangkan faktor penghambat kemitraan UMK dan waralaba adalah Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan yang konsiderannya sudah tidak sesuai lagi yaitu UU No. 5 Tahun 1995; Pasal 3,4, 5, 6 dan 8 Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2007; Pasal 29 ayat(3) UU No.20 Tahun 2008 tentang UMKM; Undang-Undang Penyaluran Perusahaan 1934 (*Bedrijfs Reglementerings Ordonantie 1934, Staatblads 1938 Nomor 86*) yang sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dan perkembangan perekonomian dan perdagangan.

Pengaturan kemitraan yang ideal adalah pengaturan kemitraan yang konstruksi hukumnya berlandaskan asas efisiensi berkeadilan sebagaimana diamanatkan UUD 1945 pasal 33 ayat (4) dengan menjunjung tinggi nilai keadilan, kebersamaan, keseimbangan, keterbukaan, kemanfaatan dan prinsip saling menguntungkan.

Daftar Pustaka

- Anwar Abbas dan Mukhaer Pakkana, 2002, *Bung Hatta dan Ekonomi Islam: Menangkap Makna Maqasyid al Syari'ah* (Jakarta: Buku Kompas, 2010); lihat juga Harsya W Bachtiar, *Menuju Indonesia yang Demokratis, Adil dan Pluralis* (Jakarta: Forum Komunikasi Kesatuan Bangsa).
- Dewi Furtuna Anwar, 2003, *Human Security: An Intratable Problem in Asia*, dalam Muthiah Algappa (ed), *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features*, Stanford: Stanford University Press.
- Friedman, Lawrence M, 1984, *Introduction to American Law*, WW Norton and Company, New York.
- Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi* (Jakarta: Buku Kompas)
- Juwana, Hikmahanto, 2006, *"Penegakan Hukum dalam Kajian Law and Development, Problem dan Fundamen Bagi Solusi di Indonesia"*, Pidato Ilmiah pada Dies Natalies Universitas Indonesia ke-56.
- Kaelan, M.S..2008, *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta : Paradigma.
- Mohammad Hatta,1979, *Pengembangan Usaha Kecil: Salah Satu Aspek Ekonomi Terpimpin* (Jakarta: Idayu), Lihat juga, Sri-Edi Swasono, *Kebersamaan dan Asas*.
- Roland Paris, 2001, "Human Security:Paradigm Shift or Hot Air", *International Security*, 26 (2).
- Sri-Edi Swasono,"Keabadian Koperasi dan Kooperativisme", dalam media Suara Pembaharuan, Senin, 11 Juli 2011
- _____, 2005, *Kembali ke Pasal 33 UUD 1945 Menolak Liberalisme* (Jakarta; Yayasan Hatta, 2010); lihat juga Sri-Edi Swasono, *Kebersamaan dan Asas Kekeluargaan* (Jakarta: UNJ Press)

_____, Kembali ke Pasal 33 UUD 1945 Menolak Liberalisme. Lihat juga Mohammad Hatta, Beberapa Fasal Ekonomi, Djalan ke Ekonomi dan Kooperasi I (Jakarta: Balai Pustaka, 1950, cet.4); Mohammad Hatta, Beberapa Fasal Ekonomi, Djalan Ke Ekonomi dan Bank II (Jakarta: Balai Pustaka, Jakarta, 1951, cet. 2).

_____, 2011, Naskah Ajar, No 36 (Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah, 13 Juni 2011)

_____, 2010, *Ekspose Ekonomika: Mewaspadaai Globalisasi dan Pasar Bebas* (Jogjakarta: Pusat Studi Ekonomi Pancasila-UGM, 2010), hlm.13

San Afri Awang, Artikel, *Konsep Ekonomi Kerakyatan Dan Aplikasinya Pada Sektor Kehutanan*, Kepala Kepala Pusat Studi Ekonomi

Kerakyatan UGM, Pengajar FKT-UGM Yogyakarta

Penjelasan pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2007 Tentang Energi yang menjelaskan asas efisiensi berkeadilan adalah asas dalam pengelolaan energi yang harus mencapai pemerataan akses terhadap energi dengan harga yang ekonomis dan terjangkau

Pasal 3 huruf f Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

<http://Hukum>

online.com/2012/01/pokok-pokok-pikiran-yang-terkandung.html diakses tanggal 15 April 2013

<http://hukum> online.com/2010/10/asas-lex-superior-derogat-legi.html diakses tanggal 4 April 2013