

KEBIJAKAN PEMBATASAN WARALABA RESTORAN DAN TOKO MODERN

Lukman Adam*)



Abstrak

Terbitnya Permendag No. 53 Tahun 2012 tentang Waralaba untuk Jenis Usaha Toko Modern, Permendag No. 7 Tahun 2013 tentang Pengembangan Kemitraan dalam Waralaba untuk Jenis Usaha Jasa Makanan dan Minuman, dan Permendag No. 68 Tahun 2012 tentang Waralaba memberikan penguatan kepada usaha mikro, kecil, dan menengah. Substansi dari aturan ini perlu dimuat lebih lanjut dalam RUU tentang Perdagangan, agar dapat diberikan sanksi bagi yang melanggar aturan, termasuk pemberi izin. Pihak yang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan aturan ini harus jelas. Sinergi antara pemerintah dan pemerintah daerah harus dilakukan agar tidak terjadi distorsi antara aturan di tingkat nasional dan daerah.

A. Pendahuluan

Persentase pertumbuhan bisnis waralaba dan kesempatan bisnis lokal pada tahun 2011-2012 mengalami peningkatan sebesar 11,7%. Pada tahun yang sama, persentase peningkatan waralaba asing di Indonesia mencapai 6,25%. Total peningkatan waralaba dalam negeri maupun luar negeri tahun tersebut mencapai 10,9%, dengan 47,9% merupakan kegiatan waralaba berupa restoran. Contoh toko modern adalah *minimarket*. Jumlah *minimarket* pada tahun 2010 mencapai 16.922 atau meningkat sekitar 42% dibandingkan tahun 2009 yang hanya berjumlah 11.927. Pada tahun 2005, total *minimarket* mencapai 6.465 *outlet*, tahun 2006

menjadi 7.356 *outlet*, dan tahun 2007 mencapai 8.889 *outlet*.

Meningkatnya usaha di sektor ini, khususnya yang dilakukan oleh asing memerlukan pengaturan lebih lanjut. Pengaturan ini bertujuan untuk mengembalikan filosofi waralaba yang sesungguhnya, yaitu memberikan kesempatan kepada pihak lain untuk bermitra, sebagaimana diatur dalam Pasal 26 dan Pasal 29 UU No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah. Selain itu, pengaturan ini juga bertujuan membangun sistem waralaba nasional dengan mendorong lahirnya wirausaha dan inovator baru, terutama lokal, serta mempromosikan produk Indonesia.

*) Peneliti bidang Ekonomi Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, e-mail: lukman.adam@dpr.go.id



Ketentuan pembatasan kepemilikan restoran dan toko modern yang sedang dilakukan oleh Kementerian Perdagangan merupakan upaya untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif. Selama ini, persaingan usaha sektor ini tidak sehat karena kecenderungan usaha dilakukan monopoli, yang berakibat kesempatan usaha mikro dan kecil menjadi terbatas. Bahkan pelaku usaha di sektor ini yang berasal dari luar negeri telah sampai di daerah perdesaan.

Saat ini, pengaturan tersebut juga dianggap memberatkan sebagian perusahaan terbuka yang tercatat di Bursa Efek Indonesia (BEI) dan bergerak dalam usaha restoran dan toko modern, karena kemitraan dengan pihak lain harus mempertimbangkan aturan yang mewajibkan laporan kepada otoritas bursa. Perusahaan juga harus melaporkan aturan ini kepada pemegang saham terlebih dahulu sehingga tak mudah melepas dan membagi kepemilikan kepada pihak lain.

B. Peraturan Perundangan

Undang-undang yang terkait dengan pengaturan restoran dan toko modern terdapat dalam UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dan UU No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah. UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal mengamanatkan pemerintah untuk menetapkan bidang usaha yang dicadangkan untuk usaha mikro, kecil, dan menengah, serta koperasi, dan bagi bidang usaha yang terbuka untuk usaha besar harus bekerjasama dengan usaha mikro, kecil, dan menengah, serta koperasi.

UU No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah menyatakan bahwa Usaha Besar yang memperluas usahanya dengan cara waralaba memberikan kesempatan dan mendahulukan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah yang memiliki kemampuan.

Pengaturan mengenai toko modern terdapat dalam Perpres No. 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern, dan Permendag No. 53 Tahun 2012 tentang Waralaba untuk Jenis Usaha Toko Modern.

Perpres No. 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat

Perbelanjaan, dan Toko Modern mengamanatkan pengembangan kemitraan antara pemasok usaha kecil dengan perkulakan, *hypermarket*, *department store*, *supermarket*, dan pengelola jaringan *minimarket*. Namun, karena berbentuk peraturan presiden dan peraturan menteri, maka tidak ada sanksi yang dikenakan bagi yang melanggar. Pengaturan lebih teknis mengenai restoran diatur dalam Permendag No. 7 Tahun 2013 tentang Pengembangan Kemitraan dalam Waralaba untuk Jenis Usaha Jasa Makanan dan Minuman dan Permendag No. 68 Tahun 2012 tentang Waralaba.

Pembatasan yang dilakukan untuk restoran berupa: 1) Kepemilikan kafe dan restoran maksimal adalah 250 gerai dan ritel maksimal mencapai 150 gerai; 2) Pendirian melebihi batas maksimal yang harus diwaralabakan atau melakukan kemitraan dengan pola penyertaan modal sebesar 30-40%. Apabila investasinya maksimal Rp10 miliar, maka penyertaan modal minimal 40% dan jika lebih dari Rp10 miliar, maka penyertaan modalnya minimal 30%; 3) Memakai bahan baku dan peralatan produksi lokal paling sedikit 80%; dan 4) Batas waktu penyesuaian bagi pemilik gerai yang melebihi batas maksimal diberikan kelonggaran selama lima tahun. Ketentuan pembatasan kepemilikan 250 gerai untuk restoran menyebabkan *Kentucky Fried Chicken* yang memiliki 430 gerai, *California Fried Chicken* dengan 250 gerai, *A&W* dengan 250 gerai, dan *Pizza Hut* yang mencapai 270 gerai perlu melakukan penyesuaian.

Aturan mengenai toko modern berupa: pembatasan kepemilikan sendiri maksimal sebanyak 150 unit, sehingga diharapkan dapat memberdayakan usaha kecil dan menengah untuk bisa memiliki kepemilikan saham toko modern. Kementerian Perdagangan memisahkan pengaturan pembatasan toko modern dengan restoran. Usaha restoran tidak sekedar berdagang produk jadi, tetapi juga mengolah bahan mentah menjadi siap saji. Oleh karena itu, aspek kualitas harus diperhitungkan dalam pengaturan mengenai restoran, terutama dalam perumusan ambang batas (*threshold*) *outlet* milik pemberi waralaba.

Peraturan pelaksana ini perlu didukung oleh peraturan daerah agar pendirian toko modern tidak mematikan pasar tradisional. Selama ini pendirian toko modern diatur oleh pemerintah daerah dan banyak menjamur

dengan alasan guna meningkatkan pendapatan asli daerah. Oleh karena itu, harus dihindari implementasi peraturan di tingkat pusat terdistorsi di lapangan akibat pemerintah daerah menerbitkan aturan sendiri yang bertentangan dengan peraturan di atasnya.

Pembatasan restoran dan toko modern sebaiknya diatur dalam peraturan yang lebih tinggi, yaitu undang-undang, agar bisa dikenakan sanksi administratif bagi para pihak yang melanggar dan sanksi pidana bagi yang memberikan persetujuan.

C. Prinsip Dasar Pembatasan Waralaba Restoran dan Toko Modern

Pengaturan mengenai restoran dan toko modern merupakan bagian dari pengelolaan perekonomian nasional. Pasal 33 ayat (1) dan ayat (4) dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan pedoman mengenai dasar dan penyelenggaraan perekonomian nasional. Pasal 33 ayat (4) menyatakan, 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.

Menurut Nasution (2007), perekonomian diatur secara baik dengan maksud agar kegiatan ekonomi dapat menyejahterakan semua orang. Keteraturan dalam seluruh sektor ekonomi mulai dari produksi, konsumsi, dan distribusi, serta keteraturan dalam berbagai kegiatan seperti perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan penilaian, yang akan menghasilkan kesejahteraan.

Asshiddiqie (2010) menyatakan, kegiatan ekonomi digerakkan oleh mekanisme pasar yang dikendalikan oleh pemerintah menuju ekonomi pasar yang efisien, tetapi berkeadilan. Peran pemerintah, tidak terbatas hanya sebagai regulator, tetapi juga melakukan tindakan yang diperlukan dan bahkan menjadi pelaku langsung apabila timbul eksternalitas negatif, kegagalan dalam mekanisme pasar, ketimpangan ekonomi, atau kesenjangan sosial.

Prinsip-prinsip demokrasi ekonomi tersebut dituangkan dalam peraturan perundangan yang lebih rendah, seperti UU No.

25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dan UU No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

Pasal 29 ayat (2) UU No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah mengatur kewajiban pemberi waralaba dan penerima waralaba untuk mengutamakan penggunaan barang dan/atau bahan hasil produksi dalam negeri sepanjang memenuhi standar mutu barang dan jasa yang disediakan dan/atau dijual berdasarkan perjanjian waralaba.

Ketika restoran dan toko modern milik asing menjamur dan membuat restoran lokal dan pasar tradisional sulit berkembang, maka pemerintah melakukan penataan melalui peraturan menteri dalam negeri, termasuk kewajiban melakukan kemitraan dengan usaha mikro, kecil, dan menengah. Peraturan ini menunjukkan keberpihakan pemerintah kepada usaha mikro, kecil dan menengah, dan sesuai prinsip-prinsip demokrasi ekonomi. Dalam hal ini diperlukan peran pemerintah dan pemerintah daerah untuk melakukan pengawasan dan pembinaan.

Menurut, Ketua Dewan Penasihat Perhimpunan Waralaba dan Lisensi Indonesia, pembatasan ini tergesa-gesa sehingga tidak menyelesaikan persoalan. Konsep penyertaan modal bertentangan dengan prinsip waralaba, karena waralaba adalah model kerjasama setara antara perusahaan waralaba dan penerima waralaba. Pengaturan ini juga mendapat kritikan dari Inggris karena dianggap membatasi usaha dan investasi mereka. Pengaturan ini sebenarnya tidak tergesa-gesa, Kementerian Perdagangan sudah melakukan sosialisasi sejak pertengahan tahun lalu.

D. Penutup

Ketentuan pembatasan restoran dan toko modern melalui peraturan menteri perdagangan akan berjalan efektif apabila juga diatur dalam bentuk undang-undang. Adanya RUU tentang Perdagangan harus membuat pengaturan mengenai restoran dan toko modern, khususnya yang dimiliki pihak asing, dan kemitraan dengan usaha mikro, kecil dan menengah. RUU tentang Perdagangan harus memuat norma tentang pengawasan, *reward and punishment* bagi yang melakukan dan melanggar, serta peran pemerintah dan pemerintah daerah.

Pertumbuhan pesat restoran dan toko modern asing harus dikendalikan. Pengaturan yang ada di tingkat pusat harus sinergi dengan pengaturan di daerah. Pemerintah tidak perlu khawatir terhadap kehendak sebagian pelaku usaha asing yang hendak melakukan gugatan terhadap peraturan menteri dalam negeri tersebut. Pasal 33 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberikan pedoman 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.

Rujukan:

1. Asshiddiqie, J. 2010. *Konstitusi Ekonomi*. (Jakarta: Penerbit Buku Kompas).
2. Nasution, M. 2007. *Mewujudkan Demokrasi Ekonomi dengan Koperasi*. (Jakarta: Penerbit PIP Publishing).
3. Sari, S. M., "Aturan Waralaba: Ketika Tuan Besar dan Kecil Wajib Berbagi," *Bisnis Indonesia*, 19 Februari 2013.
4. "Pembatasan Didukung: Persaingan Usaha Menjadi Kondusif," *Kompas*, 18 Februari 2013.
5. "Waralaba Toko Modern: Implementasi Pembatasan Perlu Sinergi Pusat-Daerah," *Bisnis Indonesia*, 18 Februari 2013.
6. "Gerai Restoran Dibatasi," *Kompas*, 15 Februari 2013.
7. "Inggris Kritik Kebijakan Waralaba di Indonesia," *Kompas*, 4 November 2012.