

## PROSES LEGISLASI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG PERKOPERASIAN

**Ahmad Juwaini<sup>1</sup>, Kristiany Parura<sup>2</sup>, E. Dyah Ayu Pitaloka<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>Fakultas Hukum Pasca Sarjana Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta

E-mail: [ahmad.juwaini@gmail.com](mailto:ahmad.juwaini@gmail.com)

<sup>2</sup>Fakultas Hukum Pasca Sarjana Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta

E-mail: [cintafebby@yahoo.com](mailto:cintafebby@yahoo.com)

<sup>3</sup>Fakultas Hukum Pasca Sarjana Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta

E-mail: [endang.dapitaloka@gmail.com](mailto:endang.dapitaloka@gmail.com)

### **Abstract**

*Cooperative as a pillar of the Indonesian economy, its position is very important for the people of Indonesia. The law (Act) governing Koperasi is Law No. 25 of 1992 concerning Cooperative. Due to the development of Indonesian society and various problems around Cooperative, it is necessary to make changes to the Cooperative Law. This research is to find out what are the changes in the Cooperative Law and how the legislative process changes the Cooperative Law after the cancellation of Law No. 17 of 2012. The results of the study show that the contents of the changes in the Cooperative Law are the status of establishment and articles of association, membership, organizational instruments, Cooperative capital, business results, business activities, supervision, merger, dissolution, empowerment of Koperasi and sanction provisions. The legislative process of the Cooperative Law by the DPR for the period 2014 - 2019 has been postponed for ratification and will be continued by the DPR for the 2019-2024 Period.*

*Keywords; Cooperative, regulations, familial principles*

### **Abstrak**

*Koperasi sebagai soko guru perekonomian Indonesia, kedudukannya sangat penting bagi bangsa Indonesia. Undang-Undang (UU) yang mengatur tentang perkoperasian adalah UU No. 25 tahun 1992 Tentang Perkoperasian. Karena adanya perkembangan masyarakat Indonesia dan berbagai permasalahan yang melingkupi koperasi, perlu untuk melakukan perubahan UU Perkoperasian. Penelitian ini untuk mengetahui Apa saja muatan isi perubahan UU Perkoperasian dan bagaimana proses legislasi perubahan UU perkoperasian setelah dibatalkannya UU No. 17 Tahun 2012. Hasil penelitian menunjukkan bahwa muatan isi perubahan UU perkoperasian adalah status pendirian dan anggaran dasar, keanggotaan, perangkat organisasi, modal koperasi, hasil usaha, kegiatan usaha, pengawasan, penggabungan, pembubaran, pemberdayaan koperasi dan ketentuan sanksi. Adapun proses legislasi UU Perkoperasian oleh DPR RI periode 2014 – 2019 mengalami penundaan untuk disahkan dan akan diteruskan oleh DPR RI Periode 2019-2024.*

*Katakunci; Koperasi, undang-undang, prinsip kekeluargaan*

### **1. Pendahuluan**

Pancasila sebagai norma hukum Indonesia harus dapat tercermin dalam undang-undang yang dibentuk di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Nilai-nilai Pancasila ini harus diwujudkan sebagai norma hukum yang merupakan penghayatan dan pengamalan nilai keadilan, demokrasi, ketertiban dan kesejahteraan.

Pengaturan kegiatan dan tujuan perkoperasian Indonesia didasari pada Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa salah satu

tujuan dibentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Dalam landasan filosofis, diyakini bahwa penentu keberhasilan Koperasi Indonesia tidak didasarkan pada modal namun ditentukan oleh manusia sebagai penentu, berorientasi pada kesejahteraan sosial, kerja sama dan sinergi, bukan bersandar pada mekanisme pasar bebas. Koperasi Indonesia harus mengabdikan pada kepentingan bersama/kebutuhan bersama dalam jalinan kerja sama untuk mewujudkan kepentingan bersama yang berdasarkan asas kekeluargaan.

Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Asas kekeluargaan tersebut menjadi ruh bagi penyelenggaraan kegiatan perekonomian. Dengan mendasarkan pada asas tersebut maka seluruh kegiatan perekonomian harus sesuai dengan asas kekeluargaan.

Asas kekeluargaan yang menjadi dasar dalam perekonomian bermakna bahwa perekonomian diselenggarakan selayaknya hubungan saudara. Perekonomian diselenggarakan dengan tolong menolong dengan bertujuan sejahtera bersama. Lebih lanjut dapat diuraikan bahwa kegiatan saling menolong, mengutamakan kepentingan masyarakat daripada kepentingan diri atau golongan sendiri, serta menentang segala paham yang berbau individualisme dan kapitalisme adalah landasan bagi upaya memperkokoh perekonomian rakyat dan memperkuat ketahanan perekonomian nasional. Hubungan perekonomian yang demikian diharapkan cepat membawa kesejahteraan bagi seluruh warga Negara. Menurut Mohammad Hatta, bangun perekonomian yang demikian adalah Koperasi.<sup>1</sup>

Sebagai salah satu pelaku usaha yang sesuai dengan amanat Pasal 33 UUD 1945 Koperasi harus dikembangkan dan diberdayakan agar tumbuh dan menjadi sehat, tangguh dan mandiri sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan anggota pada khususnya dan masyarakat pada umumnya. Namun demikian, dalam praktek penyelenggaraannya masih banyak koperasi yang dikembangkan tanpa arah dan tujuan yang jelas, bahkan banyak yang hanya sekedar memburu fasilitas yang disediakan oleh pemerintah.

Permasalahan sosiologis di masyarakat tersebut masih harus ditambah dengan permasalahan internal dalam pengurusan koperasi. Dalam proses pembinaan ditemukan beberapa permasalahan dalam Koperasi, antara lain:

1. Belum semua Koperasi menyusun dokumen Rencana Strategis yang merupakan pedoman penyelenggaraan kegiatan perkoperasian oleh Manajemen Koperasi, banyak koperasi yang dikelola tidak sesuai dengan prinsip dan nilai koperasi sehingga menimbulkan malpraktek yang merugikan anggota maupun masyarakat;
2. Belum paham sebagai pemilik badan hukum dan arti ekuitas.

---

<sup>1</sup> Laporan Akhir Penyelarasan Naskah Akademik RUU Tentang Perkoperasian, Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2015, hal.2.

3. Potensi anggota koperasi belum dimanfaatkan sebagai sumber kekuatan koperasi, baik sebagai sumber kekuatan modal maupun dalam pengembangan usahanya, bahkan masih banyak koperasi yang anggotanya tidak berpartisipasi secara aktif;
4. Ketergantungan koperasi terhadap dominasi pengurus masih banyak terjadi, bahkan pengawas koperasi masih banyak yang tidak efektif dalam melaksanakan tugas, fungsi dan kewenangannya;
5. Pendidikan anggota dan kerjasama antar koperasi yang merupakan bagian penting dalam pelaksanaan prinsip koperasi tidak diselenggarakan sebagaimana mestinya sehingga partisipasi anggota sangat rendah dan usaha koperasi tidak dapat dikembangkan secara optimal.

Di masa ini, Koperasi dihadapkan pada tekanan untuk melaksanakan penyelenggaraan perkoperasian berdasarkan logika investasi yang rasional, sistem dan prosedur pengelolaan yang lebih efisien. Koperasi yang tidak menghasilkan nilai tambah ekonomi yang memadai tidak akan dapat bertahan dan melanjutkan kegiatan usahanya.

Dalam kaitan permasalahan sosiologis diatas Pemerintah telah melakukan upaya pembinaan dan pemberdayaan koperasi melalui Peraturan Perundangan Perkoperasian. Pada saat ini berlaku Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian sebagai payung hukum dalam pengembangan koperasi yang diberlakukan kembali berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian.

Undang-Undang tersebut dibatalkan karena membawa perubahan mendasar pada Koperasi yang menyebabkan Koperasi sudah tidak lagi menganut prinsip asas kekeluargaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (1) UUD NRI 1945.

Pemberlakuan kembali Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian ternyata belum menyelesaikan permasalahan regulasi Koperasi karena sebagai infrastruktur transformasi masyarakat dalam kehidupan ekonomi, sosial dan budaya, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 belum mengakomodasikan dan menyesuaikan aspek pengaturannya dengan kebutuhan masyarakat dan lingkungan usaha. Undang- Undang tersebut belum mengatur:

1. Koperasi sebagai badan hukum belum diatur pembuatan akta pendirian dan perubahan anggaran dasar koperasi oleh notaris;
2. Mempertegas peranan fungsi Rapat Anggota, Pengurusan Pengawas sebagai perangkat Organisasi Koperasi;
3. Belum tegas dalam memperlakukan ekuitas/modal sendiri;
4. Tidak adanya pengawasan dan pemeriksaan, lembaga pengawas Koperasi Simpan Pinjam dan Lembaga Penjamin Simpanan;
5. Pengelolaan koperasi berdasarkan prinsip syariah belum diakomodasikan pengaturannya;
6. Sanksi terkait pelanggaran implementasi undang-undang tersebut oleh Pengurus/Pengelola Koperasi;
7. Fungsi anggota sebagai pemilik kurang kuat.

Atas pertimbangan itu tetap perlu menyusun Undang-Undang baru yang menekankan pada pengertian perkoperasian dalam kaitan dengan semangat UUD NRI Tahun 1945 dan skenario pengembangannya dalam lingkungan bisnis global yang keseluruhannya bermuara pada perwujudan tujuan bernegara dengan semangat modal sosial.

## 2. Metode Penelitian

1. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini penelitian yuridis normatif. Metode ini dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder, berupa Peraturan Perundang-undangan atau dokumen hukum lainnya, dan hasil penelitian, pengkajian, serta referensi lainnya yang berkaitan dengan masalah yang diidentifikasi.
2. Dalam rangka memecahkan masalah dalam penelitian ini diperlukan suatu pendekatan. Menurut Peter Mahmud dalam bukunya yang berjudul "Penelitian Hukum" terdapat beberapa pendekatan yang dapat digunakan dalam penelitian hukum, yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>2</sup> Dalam konteks penelitian ini, yang lebih banyak digunakan adalah Pendekatan perundang-undangan dan pendekatan historis.

## 3. Hasil Dan Pembahasan

### 3.1. Pengertian dan Asas Koperasi

Untuk mendapatkan definisi tentang Koperasi yang tepat, maka perlu dijabarkan beberapa pengertian Koperasi yang sebelumnya telah ada, yaitu :

UU No 12/1967	Koperasi adalah organisasi ekonomi rakyat yang berwatak sosial beranggotakan orang-orang atau badan-badan hukum. Koperasi yang merupakan tata susunan ekonomi sebagai usaha bersama berdasar atas asas Kekeluargaan.
UU No 25/1992	Koperasi adalah badan usahayang beranggotakan orang-seorang atau badan hukum. Koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip-prinsip koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasar atas asas kekeluargaan.

<sup>2</sup> Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Edisi I, Kencana, Jakarta, 2005. Hal. 93-94.

Koperasi menurut M. Hatta	Koperasi adalah usaha bersama untuk memperbaiki nasib penghidupan ekonomi berdasarkan tolong-menolong, semangat tolong menolong tersebut didorong oleh keinginan memberi jasa kepada kawan, berdasarkan seorang buat semua dan semua buat seorang.
Koperasi menurut ICA	Koperasi adalah perkumpulan otonom dari orang-orang yang bersatu secara sukarela untuk memenuhi kebutuhan kebutuhan dan aspirasi-aspirasi ekonomi sosial dan budaya bersama melalui perusahaan yang mereka miliki bersama dan mereka kendalikan secara demokratis

Definisi terakhir yang dirumuskan oleh ICA (International Cooperative Alliance)<sup>3</sup> memuat 5 (lima) unsur yang terdiri dari sifat, isi, bentuk, tujuan dan asas penyelenggaraan koperasi. Definisi tersebut dapat diadopsi oleh Indonesia dengan terlebih dahulu menyesuaikan berdasarkan karakteristik bangsa Indonesia. Berdasarkan perbandingan definisi tersebut, yang ditonjolkan dalam perumusan pengertian koperasi adalah mengenai siapa koperasi itu, atau dengan perkataan lain, rumusan yang mengutamakan koperasi dalam perspektif subjek atau sebagai pelaku ekonomi, yang merupakan sebagian dari sistem ekonomi. Untuk maksud tersebut dirumuskan dengan kata atau frasa, perkumpulan, organisasi ekonomi, atau organisasi ekonomi rakyat. Terkait dengan pertimbangan tersebut maka definisi koperasi yang dirumuskan sebagai berikut:

“Perkumpulan orang-orang yang bersatu secara sukarela dan bersifat otonom untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi ekonomi, social dan budaya melalui usaha bersama yang diselenggarakan berdasarkan asas kekeluargaan”. Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua dibawah pimpinan atau pemilihan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun usaha yang sesuai dengan itu ialah koperasi. Koperasi diarahkan mampu berperan menjadi soko guru perekonomian Indonesia.

Wujud demokrasi ekonomi sebagaimana yang diharapkan dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 tersebut adalah berkembangnya kegiatan produksi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia yang dikerjakan oleh semua atau seluruh angkatan kerja yang tersedia dibawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Demokrasi ekonomi yang demikian untuk menjadikan bangsa Indonesia sebagai bangsa produsen barang dan jasa dalam memenuhi kebutuhan secara adil bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan paham demokrasi ekonomi yang demikian, diharapkan tidak ada pengangguran angkatan kerja, ketimpangan kemakmuran, dan kemiskinan.

Asas kekeluargaan ini dicoba digali dari falsafah hidup bangsa Indonesia yang tidak semata-mata memandang kebutuhan materi sebagai tujuan aktivitas ekonominya. Lebih jauh dari itu kebutuhan dan tujuan hidup manusia timur yang beragam adalah kebersamaan. Nilai yang mendasari kegiatan Koperasi di Indonesia yaitu: kekeluargaan, menolong diri sendiri, persamaan, demokratis, bertanggung

<sup>3</sup> <https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity> diakses tanggal 7 Januari 2020.

jawab sendiri, kesetiakawanan, kejujuran, keadilan, keterbukaan dan tanggung jawab sosial.

Nilai-nilai dasar koperasi perlu dipahami dan dipraktikkan oleh anggota, karena koperasi yang efektif terbukti hanya bisa terbentuk melalui implementasi nilai-nilai dasar ini. Bahkan, nilai-nilai tersebut tidak hanya dapat diserap dalam perilaku hidup anggota sebagai individu, tetapi juga digunakan sebagai pedoman aktivitas-aktivitas ekonomi bersama yang dilakukan melalui usaha organisasi.

### **3.2. Permasalahan Yang Dihadapi Koperasi**

Koperasi di Indonesia berjumlah 206.288 unit dengan dukungan anggota koperasi berjumlah 35.237.990 orang. Penyerapan tenaga kerja gerakan koperasi total berjumlah 420.158 orang dengan jumlah pengelola 42.983 orang. Pencapaian volume usaha koperasi adalah Rp. 96.062 Triliun.<sup>4</sup> Kemampuan permodalan koperasi Indonesia baik yang bersumber dari modal internal dan modal eksternal adalah Rp. 89.639 Triliun. Koperasi Indonesia telah mampu menghimpun modal internal sebesar Rp. 43.309 Triliun, sementara modal eksternal yang mampu diperoleh adalah Rp. 46.339 Trilyun. Besaran angka modal internal dan eksternal menunjukkan struktur permodalan koperasi relatif seimbang antara modal eksternal dengan modal internal. Sumber dana operasional Koperasi di Indonesia 48,3% bersumber dari modal internal dan 51,7% bersumber dari modal eksternal. Struktur permodalan Koperasi Indonesia tersebut menunjukkan resiko finansial yang relatif moderat karena mampu menjamin hampir keseluruhan pinjaman dengan modal internal.

Kekayaan yang dikelola Koperasi sebagian besar didanai dengan modal internal dan hanya 3,4% didanai dengan modal Eksternal. Data menunjukkan bahwa 61.449 unit atau sebesar 30% jumlah koperasi yang ada tidak aktif. Kondisi ini ditegaskan oleh data yang menunjukkan bahwa hanya 71.182 koperasi yang melakukan Rapat Anggota Tahunan atau hanya 35% dari jumlah keragaan koperasi yang melaksanakan Rapat Anggota Tahunan.

Selain permasalahan tidak aktifnya koperasi, banyaknya Koperasi Simpan Pinjam (KSP) juga memiliki permasalahan tersendiri. Saat ini terdapat lebih dari 10.000 KSP. Sebagai catatan KSP dalam tataran praktiknya sering kali diusahakan bukan oleh sekelompok orang, tetapi secara individu. Hal tersebut tentu berbeda dengan makna dasar koperasi sebagai usaha bersama.

Besarnya jumlah keragaman Koperasi di Indonesia belum dibarengi dengan kualitas pengelolaan Koperasi yang memadai ditunjukkan oleh besarnya jumlah Koperasi yang belum mematuhi kaidah penyelenggaraan perkoperasian sebagaimana diamanatkan oleh Peraturan perundang-undangan. Saat ini masih banyak koperasi yang dikembangkan tanpa arah dan tujuan yang jelas, bahkan banyak yang hanya sekedar memburu fasilitas yang disediakan oleh pemerintah. Penyelenggaraan kegiatan Perkoperasian tidak didasarkan pada perencanaan yang memadai.

---

<sup>4</sup> Rekapitulasi Data Keragaan Koperasi, Kementerian Koperasi UMKM Tahun 2012 – 2015

Penyelenggaraan kegiatan koperasi lebih banyak kepada kegiatan ekonomis sedangkan kegiatan koperasi untuk melakukan pendidikan perkoperasian kurang mendapatkan porsi yang semestinya, di sisi lain kegiatan untuk menegakan ketentuan perundangan yang sudah ada kurang efektif dilaksanakan contohnya ada koperasi yang tidak melaksanakan aktualisasi jati diri koperasi tetapi tetap dapat melakukan kegiatan tanpa ada teguran ataupun tindakan.

Secara umum, masalah yang masih di hadapi koperasi dan bisa menghambat perkembangan koperasi di Indonesia dapat disimpulkan berasal dari pengelolaan koperasi yang kurang efektif, baik dari segi manajemen maupun keuangan. Berikut adalah beberapa kendala pokok yang dihadapi oleh koperasi di Indonesia:

### **3.2.1. Permodalan**

Kurang berkembangnya koperasi juga berkaitan sekali dengan kondisi modal keuangan badan usaha tersebut. Kendala modal itu bisa jadi karena kurang adanya dukungan modal yang kuat baik dari sumber luar maupun modal sendiri. Lemahnya sumber modal sendiri karena tidak tersedia piranti apresiasi simpanan modal sendiri oleh anggota yang menarik sehingga anggota enggan menyetorkan dana yang dimiliki untuk memperkuat modal koperasi dimana mereka menjadi anggota. Sementara untuk memperoleh suntikan modal dari sumber luar koperasi mengalami kesulitan karena tidak memiliki jaminan berupa kekayaan koperasi dalam bentuk barang bergerak maupun barang tidak bergerak.

### **3.2.2. Sumber Daya Manusia**

Banyak anggota, pengurus maupun karyawan koperasi kurang bisa mendukung jalannya koperasi. Dengan kondisi seperti ini maka koperasi berjalan dengan tidak profesional dalam artian tidak dijalankan sesuai dengan kaidah sebagaimana usaha lainnya. Dari sisi keanggotaan, sering kali pendirian koperasi itu didasarkan pada dorongan yang dipaksakan oleh pemerintah. Akibatnya pendirian koperasi didasarkan bukan dari bawah melainkan dari atas.

### **3.2.3. Manajemen**

Manajemen koperasi harus diarahkan pada orientasi strategik dan gerakan koperasi harus memiliki manusia-manusia yang mampu menghimpun dan memobilisasikan berbagai sumber daya yang diperlukan untuk memanfaatkan peluang usaha. Oleh karena itu koperasi harus teliti dalam memilih pengurus maupun pengelola agar usaha bersama yang didirikan akan berkembang dengan baik.<sup>5</sup> Selain ketiga kendala tersebut, hal lain yang dapat menjadi hambatan dalam pembentukan koperasi yang efektif di Indonesia

---

<sup>5</sup> Laporan Akhir Penyelarasan Naskah Akademik RUU Tentang Perkoperasian, Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2015. hal. 45

adalah citra koperasi sebagai ekonomi kelas dua masih tertanam dalam benak orang - orang Indonesia sehingga menjadi sedikit penghambat dalam pengembangan koperasi menjadi unit ekonomi yang lebih besar, maju dan punya daya saing dengan perusahaan-perusahaan besar.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan dalam praktek penyelenggaraan koperasi saat ini, kajian tersebut telah menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian ternyata tidak memadai untuk digunakan sebagai instrumen pembangunan Koperasi, karena ketentuan- ketentuannya sebagai suatu sistem kurang memadai untuk dijadikan landasan hukum bagi pengembangan dan pemberdayaan Koperasi, lebih-lebih tatkala dihadapkan kepada perkembangan tata ekonomi nasional dan global yang semakin dinamis dan penuh tantangan.

### 3.3 Materi Muatan Perubahan UU Perkoperasian

Definisi Koperasi adalah Perkumpulan orang-orang yang bersatu secara sukarela dan bersifat otonom untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi ekonomi, sosial dan budaya melalui usaha bersama yang diselenggarakan berdasarkan asas kekeluargaan. Pembaharuan terhadap pengertian koperasi diperlukan agar tetap selaras dengan makna perekonomian sebagai usaha bersama dan berdasarkan asas kekeluargaan yang termuat dalam Pasal 33 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Selain itu definisi koperasi juga disesuaikan dengan *ICA Cooperative Identity Statement (ICIS)1995* yang mendefinisikan bahwa koperasi adalah perkumpulan otonom dari orang-orang yang bersatu secara sukarela untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi-aspirasi ekonomi, sosial dan budaya bersama melalui perusahaan yang dimiliki bersama dan dikendalikan secara demokratis. Definisi koperasidalam ICA 1995 tersebut setidaknya memuat 5 (lima ) unsur terdiri dari sifat, isi, bentuk, tujuan dan asas penyelenggaraan koperasi. Setiap negara dapat menyesuaikan definisi koperasi berdasarkan karakteristik budayasetempat.

Nilai dan Prinsip Koperasi menjadi sumber inspirasi dan menjiwai secara keseluruhan organisasi dan kegiatan usaha Koperasi sesuai dengan maksud dan tujuan pendiriannya. Asas, nilai dan prinsip Koperasi tersebut yaitu : Asas Koperasi adalah Kekeluargaan, hal ini merupakan wujud demokrasi ekonomi sebagaimana yang diharapkan dalam Pasal 33 (1) UUD NRI Tahun 1945, yaitu: *"perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan"*

3.3.1 **Asas Koperasi** adalah Kekeluargaan, hal ini merupakan wujud demokrasi ekonomi sebagaimana yang diharapkan dalam Pasal 33 (1) UUD NRI Tahun 1945, yaitu : *"perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan"*

Nilai-nilai dasar koperasi perlu dipahami dan dipraktikkan oleh anggota dan koperasi, karena koperasi yang efektif terbukti hanya bisa terbentuk melalui implementasi nilai-nilai dasar ini. Nilai-nilai Koperasi tersebut yaitu: kemandirian; kebersamaan; gotongroyong; demokratis; keterbukaan; keadilan; kejujuran; tanggung jawab; dan kepedulian.

3.3.2 **Prinsip Koperasi** adalah pedoman (*guidance*) bagi anggota, pengurus, pengawas dan pengelolakoperasidalammenjalankan aktivitasnya. Prinsip koperasi dijadikan sebagaiaturan perilaku anggota dan organisasi yang merupakan pengejawantahan asas dan nilai-nilai



koperasi ke dalam tataran fungsional/praktis koperasi. Prinsip akan menjadi amat bermanfaat bagi pengambil keputusan agar tujuan koperasi bisa tercapai sesuai dengan asas dan nilai-nilai.

3.3.3 **Koperasi adalah** soko guru perekonomian Indonesia". Makna dari soko guru adalah "pilar" atau "tiang". Istilah koperasi sebagai soko guru perekonomian dapat diartikan bahwa koperasi sebagai "pilar" atau "penyangga utama" atau "tulang punggung" perekonomian. Keberadaannya diharapkan menjadi soko guru karena ia bersifat kemasyarakatan, terhindar dari sifat individualistik/pemupukan keuntungan untuk pribadi namun demikian koperasi juga tidak mengenyampingkan hak individu, ia juga selaras dengan budaya bangsa yaitu gotong royong dan tolong menolong.

2. Status, Pendirian, anggaran dasar, perubahan anggaran dasar dan pengumuman.

a. Status Koperasi

Koperasi berstatus badan hukum setelah akta pendiriannya disahkan oleh Menteri Koperasi dan UKM

b. Anggaran Dasar, perubahan anggaran dasar dan pengumuman Akta Pendirian Koperasi memuat Anggaran Dasar dan keterangan yang berkaitan dengan pendiri Koperasi.

Koperasi memperoleh pengesahan sebagai badan hukum setelah Akta Pendirian Koperasi disahkan oleh Menteri Koperasi dan UMKM. Akta Pendirian Koperasi dan Akta Perubahan Anggaran Dasar yang telah disahkan dan/atau disetujui oleh Menteri, harus diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia dan Tambahan Berita Negara.

Akta perubahan AD yang mendapat persetujuan kembali koperasi dalam hal penggabungan, peleburan dan mengubah usaha, selain itu apabila tidak merubah ketiga hal tersebut cukup dilaporkan kepada Menteri.

3. Keanggotaan

a) Keanggotaan Koperasi bersifat Terbuka dan Sukarela.

b) Nilai individu anggota Koperasi

c) Nilai kebebasan dalam Koperasi

4. Perangkat organisasi

Perangkat organisasi koperasi terdiri atas rapat anggota, pengurus, dan pengawas.

5. Modal Koperasi

Sumber permodalan koperasi berasal dari modal sendiri dan modal luar

6. Hasil Usaha dan Dana Cadangan

a) Hasil Usaha

b) Dana Cadangan

7. Kegiatan Usaha Koperasi

Koperasi melakukan kegiatan usaha simpan pinjam, dapat dilaksanakan dengan:

- a) pola konvensional; atau
- b) pola syariah.

**8. Pengawasan**

Pengawasan dan pemeriksaan terhadap koperasi dilakukan untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat serta mencegah terjadinya penyalahgunaan koperasi yang dapat merugikan kepentingan anggota dan masyarakat.

**9. Penggabungan, peleburan dan pemisahan**

Untuk keperluan peningkatan produktivitas usaha, Koperasi dapat melakukan penggabungan dengan cara satu Koperasi atau lebih menggabungkan diri dengan Koperasi lain dengan tetap mempertahankan salah satu Koperasi; atau peleburan dengan cara penyatuan beberapa Koperasi meleburkan diri dan membentuk Koperasi baru.

**10. Pembubaran, penyelesaian, dan hapusnya status badan hukum.**

Pembubaran Koperasi dapat dilakukan berdasarkan:

- a) keputusan Rapat Anggota;
- b) jangka waktu berdirinya telah berakhir; dan/atau
- c) Keputusan Menteri.

**11. Pemberdayaan Koperasi**

Pemerintah dan Pemerintah Daerah mendukung pertumbuhan, perkembangan, dan pemberdayaan Koperasi bagi kepentingan Anggota.

**12. Ketentuan Sanksi**

Perumusan sanksi pada dasarnya digantungkan pada kebijakan pembentuk undang-undang, apakah akan mencantumkan sanksi administratif saja atau hanya sanksi pidana saja, atau keduanya. Jika menginginkan keduanya, maka cara merumuskannya harus sesuai dengan apa yang digariskan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

**3.4. Proses Legislasi Perubahan UU Perkoperasian**

Kondisi objektif penyelenggaraan kegiatan perkoperasian tersebut berusaha untuk diatasi dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992, namun demikian, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 28/PUU-XI/12/2013 terhadap Uji Materi menilai bahwa terdapat beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Perkoperasian yang dinilai bertentangan dengan semangat dan cita-cita Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Pujiyono, *Hukum Koperasi Dalam Potret Sejarah Indonesia*, CV. Indotama Solo, Surakarta, 2015. hal. 220.

Mahkamah Konstitusi menilai Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian telah menghilangkan roh/jiwa koperasi. Sejumlah pasal yang terkait dengan pengaturan mengenai definisi Koperasi, pengaturan tugas dan kewenangan Pengawas, Sertifikat Modal Koperasi, pembagian surplus hasil usaha dan jenis kegiatan usaha Koperasi dianggap mencabut nilai kedaulatan rakyat, demokrasi ekonomi, dan asas kekeluargaan yang dijamin konstitusi. Mahkamah berpendapat meskipun permohonan pemohon hanya mengenai pasal tertentu, namun karena pasal tersebut mengandung materi muatan norma substantial yang menjadi jantung UU Perkoperasian, maka harus dibatalkan seluruhnya.

Perubahan dan peningkatan regulasi di bidang perkoperasian tidak saja didorong oleh kebutuhan dan kondisi nasional namun juga oleh dinamika lingkungan internasional. Kondisi lingkungan internasional yang mendorong penyusunan Undang-Undang Tentang Perkoperasian baru antara lain adalah kongres koperasi se-dunia di Manchester bulan Oktober tahun 2012 sebagai puncak peringatan tahun koperasi se-dunia (IYC 2012). ICA menetapkan cetak biru dekade koperasi 2020 (*Blueprint for a cooperative decade 2020*) yang memuat lima (5) pilar yaitu partisipasi, keberlangsungan, identitas, kerangka legal (hukum) dan modal. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian dinilai sudah tidak layak sebagai payung hukum karena perkembangan masyarakat yang semakin modern. Koperasi dipandang perlu untuk berkembang dan menyesuaikan dengan kondisi kekinian. Hal-hal yang belum diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

Demikian juga pengaturan tentang hak anggota, hak koperasi, dan hak pihak ketiga belum mendapat perlindungan secara memadai. Hal ini disebabkan karena belum semua kekayaan koperasi dicatat atas nama koperasi. Undang-Undang ini juga dianggap belum mampu memberikan perlindungan kepada anggota koperasiselaku pemilik koperasi ketika dalam menjalankan tugasnya pengurus melakukan penyimpangan yang merugikan koperasi secara keseluruhan dan mengancam keberlanjutan pengembangan usaha koperasi.

Dalam rangka menyempurnakan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian untuk mempertegas jati diri Koperasi, asas dan tujuan, keanggotaan, perangkat organisasi, modal, pengawasan, peranan Gerakan Koperasi dan Pemerintah, pengawasan Koperasi Simpan Pinjam dan penjaminan Simpanan Anggota Koperasi Simpan Pinjam, serta sanksi yang dapat turut mencapai tujuan pembangunan Koperasi.

Namun demikian, sebelum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian tersebut diimplementasikan, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK Nomor 28/PUU- XI/2013 telah membatalkan Undang-Undang tersebut secara keseluruhan karena dinilai bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Pembatalan Undang-Undang tersebut membawa dampak bagi praktik koperasi, para pembuat hukum harus segera menyusun Rancangan Undang-

Undang (RUU) baru disertai dengan Naskah Akademik yang mendukung RUU baru agar pengujian materiil di Mahkamah Konstitusi tidak terjadilagi. Dengan pembatalan UU No. 17 Tahun 2012, maka aturan perkoperasian kembali kepada UU No. 25 Tahun 1992. Selanjutnya, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) periode 2014 -2019 telah mengupayakan untuk dapat mengesahkan RUU Perkoperasian untuk menggantikan Undang-Undang No. 25 tahun 1992, sebagai akibat pembatalan UU No. 17Tahun 2012 yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Upaya tersebut telah dilakukan dengan membantu Panja RUU Perkoperasian, serangkaian rapat pembahasan RUU, sampai draft RUU tersebut sudah disepakati pada level Panja dan Komisi. Namun menjelang akhir periode, DPR akhirnya menunda pengesahan RUU Perkoperasian tersebut. Penundaan itu secara resmi dilakukan dalam Rapat Paripurna DPR tanggal 30 September 2019.<sup>7</sup> Alasan yang mengemuka terkait penundaan pengesahan ini adalah karena situasi dan kondisi yang tidak kondusif, sehubungan maraknya berbagai demonstrasi akibat pengesahan UU KPK dan rencana pengeesahan UU KUHP. Dengan ditundanya pengesahan RUU Perkoperasian ini, untuk selanjutnya pembahasan dan pengesahan RUU Perkoperasian di-*carry over* pada DPR RI periode 2019 - 2024. Sampai saat ini DPR RI periode 2019 - 2024 telah memasukkan RUU Perkoperasian dalam daftar Prolegnas 2020 -2024.

#### **4. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan tersebut di atas maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Perubahan UU Perkoperasian diperlukan dalam rangka menindaklanjuti Putusan MK Nomor 28/PUU-XI/2013 yang telah membatalkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian. Implikasi dari pembatalan tersebut adalah pengaturan Koperasi dikembalikan kepada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992. Namun demikian, penyelenggaraan Koperasi tetap membutuhkan pengaturan Undang-Undang yang baru karena Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 dinilai sudah tidak mumpuni sebagai dasar hukum penyelenggaraan koperasi di masa kini.
2. Muatan isi perubahan UU perkoperasian adalah : (a) status pendirian dan anggaran dasar, (b) keanggotaan, (c) perangkat organisasi, (d) modal koperasi,(e) hasil usaha, (f) kegiatan usaha, (g) pengawasan, (h) penggabungan, (i) pembubaran, (j) pemberdayaan koperasi dan (k) ketentuan sanksi.
3. Proses legislasi UU Perkoperasian oleh DPR RI periode 2014 - 2019 mengalami penundaan untuk disahkan dan akan diteruskan oleh DPR RI Periode 2019-2024.

---

<sup>7</sup> <https://bisnis.tempo.co/read/1254012/dpr-resmi-tunda-pengesahan-ruu-perkoperasian/full&view=ok>  
diakses tanggal 7 Januari 2020

### **Ucapan terima Kasih (*Acknowledgments*)**

Ucapan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah berkontribusi dalam penelitian, khususnya Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, Bp. Dr. Wicipto Setiadi, SH, MH dosen Politik Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, rekan-rekan seangkatan S2 Pascasarjana Fakultas Hukum angkatan 2018, Seketariat S2 Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Jember yang menerbitkan Jurnal ini dan semua yang pihak-pihak lainnya yang telah berkontribusi dalam penerbitan jurnal ini yang belum kami sebutkan satu-persatu.

### **Daftar Pustaka / Daftar Referensi**

- Arifin, Ramudi, *Koperasi Sebagai Perusahaan*, Jakarta: IKOPIN Press, 2013.
- Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Gamer, Bryan A. *Black's Law Dictionary*, Eight Edition, West Publishing Co, St. Paul-Minn, 2004.
- Hadi, Nor. *Corporate Social Responsibility (CSR)*. Edisi 1. Jakarta: Graha Ilmu, 2011.
- Imaniyati, Neni Sri, *Hukum Bisnis: Telaah tentang Pelaku dan Kegiatan Ekonomi*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Jakarta, Edisi I.
- Mubyarto. *Ilmu Koperasi adalah Ilmu Sosial Ekonomii*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada. 2003. Makalah dapat diakses dengan alamat <http://www.ekonomikerakyatan.ugm.ac.id/>
- M Rosenfeld, *Contract and Justice: The Relation Between Clasical Contract , Law and Social Theory*, Iowa L. Rev., 1984.
- Pachta, Andjar dkk, *Hukum Koperasi Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2007.
- Pujiyono, *Hukum Koperasi Dalam Potret Sejarah Indonesia*, CV. Indotama Solo, Surakarta, 2015
- Ridho, R. Ali, *Badan Hukum dan kedudukan Badan Hukum, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan Wakaf*, Alumni 1977.
- Swasono, Sri-Edi, *Kembali ke Pasal 33 UUD 1945 Menolak Neoliberalisme*, Jakarta: Penerbit Yayasan Hatta, 2010.
- Laporan Akhir Penyelarasan Naskah Akademik RUU Tentang Perkoperasian, Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2015. hal. 45

Rekapitulasi Data Keragaan Koperasi, Kementerian Koperasi UMKM, Tahun 2012 – 2015.

Sumber Lain :

<https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity> diakses tanggal 7 Januari 2020.

<https://bisnis.tempo.co/read/1254012/dpr-resmi-tunda-pengesahan-ruu-perkoperasian/full&view=ok> diakses tanggal 7 Januari 20