

**LAPORAN AKHIR
PENELITIAN DASAR
UNIVERSITAS LAMPUNG**



**REDESAIN HUKUM DAERAH DALAM PEMBERDAYAAN DAN
PERLINDUNGAN KOPERASI BERBASIS EKONOMI KERAKYATAN**

TIM PENGUSUL

Martha Riananda, S.H., M.H.	NIDN 0010038004	SINTA ID 6189128
Yulia Neta, S.H., M.Si., M.H.	NIDN 0016076402	SINTA ID 6103646
Yhannu Setyawan, S.H., M.H.	NIDN 0001107303	SINTA ID 6680343

**KATEGORI
Penelitian Dasar**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
2019**

HALAMAN PENGESAHAN
PENELITIAN DASAR UNIVERSITAS LAMPUNG

Judul Penelitian	: Redesain Hukum Daerah dalam Pemberdayaan dan Perlindungan Koperasi Berbasis Ekonomi Kerakyatan
Manfaat sosial ekonomi	: Regulasi/produk kebijakan hukum daerah
Jenis penelitian	: Penelitian Dasar
Ketua Peneliti	
a. Nama Lengkap	: Martha Riananda, S.H., M.H.
b. NIDN	: 0010038004
c. SINTA ID	: 6189128
d. Jabatan Fungsional	: Lektor
e. Program Studi	: Ilmu Hukum
f. Nomor HP	: 08117220310
g. Alamat surel (e-mail)	: marthamahdi@gmail.com
Anggota Peneliti (1)	
a. Nama Lengkap	: Yulia Neta, S.H., M.Si., M.H.
b. NIDN	: 0016076402
c. SINTA ID	: 6103646
d. Program Studi	: Ilmu Hukum
Anggota Peneliti (2)	
a. Nama Lengkap	: Yhannu Setyawan, S.H., M.H.
b. NIDN	: 0001107303
c. SINTA ID	: 6680343
d. Program Studi	: Ilmu Hukum
Jumlah mahasiswa yang terlibat	: 2 (dua) orang
Jumlah alumni yang terlibat	: 2 (dua) orang
Jumlah staf yang terlibat	: 2 (dua) orang
Lokasi kegiatan	: Provinsi Lampung
Lama kegiatan	: 1 (satu) Tahun
Biaya Penelitian	: Rp. 20.000.000,-
Sumber dana	: DIPA BLU Unila Tahun 2019

Bandar Lampung, Oktober 2019

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Lampung



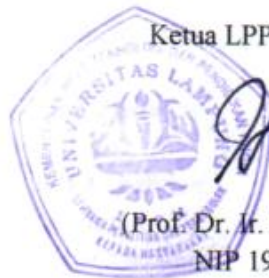
(Prof. Dr. Marouli, S.H., M.Hum.)
NIP 1960031019870310002

Ketua Peneliti

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Martha Riananda'.

(Martha Riananda, S.H., M.H.)
NIP 198003102006042001

Menyetujui,
Ketua LPPM Universitas Lampung



(Prof. Dr. Ir. Hamim Sudarsono, M.Sc.)
NIP 196001191984031002

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Sampul	i
Halaman Pengesahan	ii
Daftar Isi	vi
Bab 1. Pendahuluan	1
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan.....	4
C. Tujuan Khusus.....	4
D. Urgensi Penelitian	4
E. Output/Temuan.....	4
F. Kontribusi Terhadap Ilmu Pengetahuan.....	5
Bab 2. Tinjauan Pustaka	6
Bab 3. Metode Penelitian	12
A. Jenis Penelitian.....	12
B. Data dan Sumber data	12
C. Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum/Data	13
D. Analisis Bahan Hukum/Data	13
E. Tahap-Tahap Penelitian	14
Bab 4. Hasil Penelitian dan Pembahasan	16
Bab 5. Penutup	51
A. Simpulan	51
B. Saran.....	51
Referensi	52

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Koperasi, baik sebagai gerakan ekonomi rakyat maupun sebagai badan usaha berperan serta untuk mewujudkan masyarakat yang maju, adil dan makmur berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam tata perekonomian nasional yang disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan dan demokrasi ekonomi.¹ Koperasi sangat berperan dalam menggerakkan perekonomian Indonesia.

Perkembangan koperasi di Indonesia terus berkembang. Koperasi tumbuh semakin baik, bahkan ada yang sudah mampu menjadi koperasi berkelas dunia. Apabila diamati regulasi menentukan baik buruknya perkembangan koperasi di Indonesia. Koperasi perlu lebih membangun dirinya dan dibangun menjadi kuat dan mandiri berdasarkan prinsip Koperasi sehingga mampu berperan sebagai sokoguru perekonomian nasional.

Sejarah mencatat koperasi didirikan sejak tahun 1895, artinya sudah berpuluh-puluh tahun koperasi ada. Adanya perumusan terkait perkoperasian dalam konstitusi Indonesia memperlihatkan bagaimana koperasi memiliki tempat yang khusus bahkan sejak berdirinya negara Indonesia. Atas pemikiran *founding father* Indonesia, Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 dalam penjelasannya menyatakan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas

¹ Bagian Menimbang UU Nomor 25 Tahun 1992

kekeluargaan dan bentuk perekonomian yang sesuai dengan hal itu adalah koperasi.

Peran koperasi yang sangat besar bagi perekonomian masyarakat sudah terbukti mampu bertahan dalam menghadapi krisis perekonomian. Koperasi merupakan potensi dalam mengembangkan ekonomi nasional. Selain itu, koperasi juga mewakili sistem ekonomi Indonesia yang berciri khas asas kekeluargaan dan gotong royong, bukan kapitalisme.

Koperasi dianggap sebagai konsep yang bisa melawan penindasan oleh kapitalisme dan merupakan alat yang paling tepat untuk menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat Indonesia. Namun, saat ini UU Perkoperasian yang masih digunakan adalah produk hukum terbitan tahun 1992, pemerintah hingga saat ini belum menerbitkan UU perkoperasian yang baru.

Kondisi tersebut kemudian menjadi suatu dilema dan tantangan, karena satu sisi pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah perlu melakukan berbagai upaya agar koperasi sebagai badan usaha dapat bertahan dalam persaingan dengan badan usaha lain dari swasta maupun badan usaha milik negara. Dan sisi lain, payung hukum nasional perkoperasian kembali ke UU Nomor 25 Tahun 1992, dimana dalam UU tersebut pengaturannya belum mampu mengakomodir perkembangan-perkembangan yang terjadi di masyarakat.

Pada era globalisasi dan menghadapi revolusi 4.0 yang membawa pada persaingan dunia usaha menuntut koperasi untuk bersaing agar dapat bertahan dan terus tumbuh secara berkelanjutan. Hal ini kemudian yang menjadi tantangan dan konsekuensi bagi pemerintahan daerah sebagai pemilik kewenangan dan tanggungjawab dalam mengatasi permasalahan koperasi, dan melakukan upaya

dalam pemberdayaan dan perlindungan koperasi yang sesuai dengan perkembangan zaman tanpa meninggalkan prinsip ekonomi kerakyatan sebagaimana terkandung dalam konstitusi.

Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 jo UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, mengamanatkan bahwa koperasi merupakan salah satu urusan wajib pemerintah daerah. Dalam lampiran UU tersebut lebih menegaskan bahwa urusan “pemberdayaan dan perlindungan koperasi” menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Dengan demikian, dalam perspektif otonomi daerah, pemerintah daerah perlu mengatasi permasalahan koperasi melalui kebijakan hukum sebagai jaminan kepastian. Begitu pentingnya peran koperasi ini dalam perekonomian, maka sudah sepatutnya pemerintah daerah berupaya maksimal dalam melakukan pemberdayaan dan perlindungan koperasi, sehingga keberadaan koperasi akan terus berkembang baik.

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya PMK yang mengakibatkan dibatalkannya keseluruhan UU Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, dan kembali menggunakan UU Nomor 25 Tahun 1992 yang merupakan produk hukum sejak zaman orde baru. Sehingga penelitian ini diperlukan untuk menjadi dasar ilmiah menghasilkan konsep dasar perlunya meredesain hukum daerah dalam pemberdayaan dan perlindungan koperasi yang berbasis ekonomi kerakyatan.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan, permasalahan yang akan diselesaikan dalam penelitian ini adalah: Bagaimanakah desain hukum daerah dalam pemberdayaan dan perlindungan koperasi yang berbasis ekonomi kerakyatan?

C. Tujuan Khusus Penelitian

Tujuan khusus penelitian ini yaitu untuk menghasilkan desain hukum baru dalam pemberdayaan dan perlindungan koperasi yang berbasis ekonomi kerakyatan.

D. Urgensi Penelitian

Penelitian ini memiliki urgensi, yaitu dalam rangka kebutuhan hukum bahwa perlu ditemukannya konsep desain hukum pemberdayaan dan perlindungan koperasi yang berbasis ekonomi kerakyatan.

E. Output/Temuan

Penelitian ini akan menghasilkan temuan, yaitu konsep baru desain hukum pemberdayaan dan perlindungan koperasi berbasis ekonomi kerakyatan.

F. Kontribusi Terhadap Ilmu Pengetahuan

Kontribusi penelitian ini bermanfaat bagi peningkatan daya saing bangsa melalui pengembangan ilmu pengetahuan hukum di bidang koperasi dan otonomi daerah yang selaras dengan kebijakan pembangunan berkelanjutan. Dalam konteks pengembangan ilmu pengetahuan yang demikian, maka penelitian ini juga akan memperkaya publikasi ilmiah di bidang hukum, setidaknya dalam jurnal nasional terindeks minimal SINTA 3 ataupun prosiding konferensi internasional.

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

Istilah koperasi sebenarnya berasal dari bahasa Inggris yaitu *Co-Operation*; dimana *Co* berarti bersama dan *Operation* berarti usaha atau bekerja. Secara harfiah koperasi dapat diartikan sebagai usaha bersama atau kerjasama. Dalam hal ini, koperasi berarti suatu wadah ekonomi yang beranggotakan orang-orang atau badan-badan yang bersifat terbuka dan sukarela yang bertujuan untuk memperjuangkan kesejahteraan anggota secara bersama-sama (kolektif).²

Secara normatif sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 25 Tahun 1992, koperasi adalah badan usaha yang beranggotakan orang-seorang atau badan hukum Koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip Koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasar atas asas kekeluargaan. Adapun koperasi bertujuan memajukan kesejahteraan anggota pada khususnya dan masyarakat pada umumnya serta ikut membangun tatanan perekonomian nasional dalam rangka mewujudkan masyarakat yang maju, adil, dan makmur berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Fungsi dan peran Koperasi adalah: a.) membangun dan mengembangkan potensi dan kemampuan ekonomi anggota pada khususnya dan masyarakat pada umumnya untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi dan sosialnya; b.) berperan serta secara aktif dalam upaya mempertinggi kualitas kehidupan manusia dan

² Abdul Basith, *Islam dan Manajemen Koperasi*, (Malang: UIN Malang Press, 2008), Hlm. 42

masyarakat; c.) memperkuat perekonomian rakyat sebagai dasar kekuatan dan ketahanan perekonomian nasional dengan Koperasi sebagai sokogurunya; d.) berusaha untuk mewujudkan dan mengembangkan perekonomian nasional yang merupakan usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan dan demokrasi ekonomi.

Menurut Moh. Hatta dalam Sumarsono,³ koperasi didirikan sebagai persekutuan kaum yang lemah untuk membela keperluan hidupnya. Mencapai keperluan hidupnya dengan ongkos yang semurah-murahnya, itulah yang dituju. Pada koperasi di dahulukan keperluan bersama, bukan keuntungan. Masih dalam buku yang sama Soemarsono, menjelaskan menurut ILO, koperasi adalah suatu perkumpulan orang, biasanya yang memiliki kemampuan ekonomi terbatas, yang melalui suatu bentuk organisasi perusahaan yang diawasi secara demokratis, masing-masing memberikan sumbangan setara terhadap modal yang diperlukan, dan bersedia menanggung resiko serta menerima imbalan yang sesuai dengan usaha yang mereka lakukan.

Berdasarkan konsep dan definisi tersebut, menjelaskan bahwa dalam koperasi harus ada prinsip-prinsip koperasi sebagai landasan dalam melaksanakan kegiatan perkoperasian tersebut. Prinsip yang paling penting adalah koperasi merupakan badan usaha yang berdiri atas asas kekeluargaan, berbeda dengan badan usaha lain, yang melandasi kegiatan usahanya hanya untuk mencari laba.

Undang-undang perkoperasian juga telah menetapkan bahwa koperasi adalah badan usaha dan sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat. Penelitian ini selanjutnya akan menggunakan teori ekonomi kerakyatan sebagai pisau analisis.

³ Sonny Sumarsono, *Ekonomi Manajemen SumberDaya Manusia dan Ketenagakerjaan*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2003), hlm.3

Ekonomi kerakyatan menurut Zulkarnain, adalah suatu sistem ekonomi yang harus di anut sesuai dengan falsafah negara kita yang menyangkut dua aspek, yakni keadilan dan demokrasi ekonomi, serta keberpihakan kepada ekonomi rakyat.⁴ Sedangkan menurut A. Simarmata Istilah demokrasi ekonomi yang secara tegas terdapat pasal penjelasan, dapat ditafsirkan sebagai setara dengan ekonomi kerakyatan. Penjelasan pasal 33 UUD 45 menyatakan bahwa ekonomi kerakyatan yakni sistem ekonomi dimana produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua, serta dibawah kepemilikan anggota-anggota masyarakat. Dengan demikian salah satu pilar dari demokrasi ekonomi itu adalah keikutsertaan semua orang dalam kegiatan produksi.⁵

Pemahaman tentang ekonomi rakyat dapat dipandang dari dua pendekatan yaitu:⁶ *pertama*, pendekatan kegiatan ekonomi dari pelaku ekonomi berskala kecil, yang disebut perekonomian rakyat. Berdasarkan pendekatan ini, pemberdayaan ekonomi rakyat dimaksudkan adalah pemberdayaan pelaku ekonomi skala kecil. *Kedua*, pendekatan sistem ekonomi, yaitu demokrasi ekonomi atau sistem pembangunan yang demokratis, disebut pembangunan partisipatif (*participatory development*). Berdasarkan pendekatan yang kedua ini, maka pemberdayaan ekonomi rakyat dimaksudkan untuk menerapkan prinsip-prinsip demokrasi dalam pembangunan. Hal ini bermakna bahwa ekonomi rakyat adalah sistem ekonomi yang mengikutsertakan seluruh lapisan masyarakat dalam proses pembangunan dimana seluruh lapisan tersebut tanpa terkecuali sebagai

⁴ Zulkarnain, *Kewirausahaan (Strategi Pemberdayaan Usaha Kecil Menengah Dan Penduduk Miskin)*, (Yogyakarta: Adicita Karya Nusa, 2006), hlm. 98

⁵ A. Simarmata, *Reformasi Ekonomi*, (Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI, 1998), hlm. 117

⁶ A.Z. Fachri Yasin, dkk, *Petani, Usaha Kecil Dan Koperasi Berwawasan Ekonomi Kerakyatan*, (Pekanbaru: Unri Press, 2002), hlm.2-3

penggerak pembangunan. Dan pendekatan kedua ini juga sering disebut sebagai ekonomi kerakyatan atau sistem ekonomi kerakyatan.

Menurut Soeharto Prawiro Kusumo, mengemukakan beberapa ciri dan prinsip yang terdapat dalam konsep demokrasi ekonomi/ekonomi kerakyatan. Adapun ciri-ciri tersebut adalah sebagai berikut:⁷

1. Ciri utama sistem demokrasi ekonomi atau ekonomi kerakyatan adalah penegakan prinsip keadilan disertai kepedulian terhadap yang lemah. Sistem ekonomi tersebut harus memungkinkan seluruh potensi bangsa, baik sebagai konsumen, pengusaha, ataupun sebagai tenaga kerja.
2. Sejalan dengan sifat dan ciri pertama, adalah pemihakan, pemberdayaan, dan perlindungan terhadap yang lemah oleh semua potensi bangsa, terutama pemerintah sesuai dengan kemampuannya. Pemerintah melaksanakannya melalui langkah-langkah yang ramah pasar.
3. Penciptaan iklim persaingan usaha yang sehat dan intervensi yang ramah pasar. Upaya pemerataan berjalan seiring dengan upaya mnciptakan pasar yang kompetitif untuk mencapai efisiensi optimal. Dengan demikian, misalnya hubungan kemitraan antar usaha besar dan UKM harus berdasarkan kompetensi bukan belas kasihan.
4. Pemberdayaan kegiatan ekonomi rakyat sangat terkait dengan upaya menggerakkan perekonomian pedesaan. Oleh karena itu, upaya mempercepat pembangunan pedesaan, termasuk daerah terpencil, daerah minus, daerah kritis, daerah perbatasan, dan termasuk daerah terbelakglainnya harus menjadi prioritas.

⁷ Soeharto Prawiro Kusumo, *Ekonomi Rakyat: Konsep Kebijakan dan Strategi*, (Yogyakarta: BPFE), hlm. 4

5. Pemanfaatan dan penggunaan tanah dan sumber daya alam lainnya, seperti hutan, laut, air, udara, dan mineral. Semuanya harus dikelola secara adil, transparan dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat masyarakat adat dengan tetap menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Sedangkan menurut Mubyarto, upaya mengembangkan ekonomi rakyat dapat dilihat dari tiga sisi yaitu: *Pertama*, menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang. Asumsinya, setiap manusia dan kelompok manusia memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya. *Kedua*, memperkuat potensi ekonomi yang dimiliki oleh masyarakat itu. Upaya yang amat pokok adalah peningkatan taraf pendidikan, pencerahan atau (*aufklarung*), peningkatan derajat kesehatan serta terbukanya kesempatan untuk memanfaatkan peluang ekonomi. *Ketiga*, melindungi rakyat dan mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, serta mencegah eksploitasi golongan ekonomi yang kuat atas yang lemah.⁸

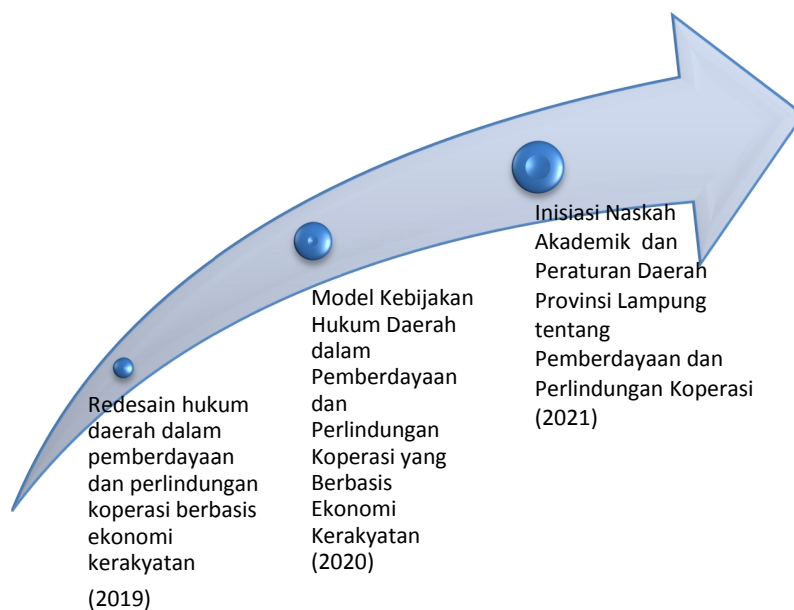
Dengan demikian, ekonomi kerakyatan merupakan pisau analisis yang tepat dalam meredesain hukum daerah dalam pemberdayaan dan perlindungan koperasi dari perspektif otonomi daerah. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya PMK yang mengakibatkan dibatalkannya keseluruhan UU Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, dan kembali menggunakan UU Nomor 25 Tahun 1992 yang merupakan produk hukum sejak zaman orde baru. Sehingga penelitian ini diperlukan untuk menjadi dasar ilmiah menemukan desain baru

⁸ Mubyarto dalam Indra Ismawan, *Sukses di Era Ekonomi Liberal bagi Koperasi dan Perusahaan Kecil Menengah*, (PT. Grasindo: Jakarta, 2001), hlm.97

dalam pemberdayaan dan perlindungan koperasi yang berbasis ekonomi kerakyatan.

Penelitian ini merupakan lanjutan dari kajian peneliti sebelumnya, yaitu mengenai studi komparatif UU Nomor 25 Tahun 1992 dengan UU Nomor 17 Tahun 2012. Hasil penelitian tersebut membutuhkan langkah lanjutan untuk menemukan desain hukum baru dalam pemberdayaan dan perlindungan koperasi di tingkat daerah, dengan tidak menghilangkan prinsip ekonomi kerakyatan. Dengan demikian, penelitian ini layak dilanjutkan untuk menghasilkan temuan untuk perkembangan penelitian selanjutnya. Peta jalan penelitian digambarkan pada ragaan berikut.

Ragaan 1. Peta Jalan (*roadmap*) Penelitian.



BAB 3

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian dan Pendekatan Masalah

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*doctrinal research*) yang hanya menggunakan data sekunder. Model penelitian hukumnya adalah kajian komprehensif dan analitis terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Mengingat penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif, maka pendekatannya menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).⁹ Selanjutnya digunakan pendekatan *socio-legal*,¹⁰ yang mengkaji praktik dan fenomena hukum terkait koperasi yang ada di Indonesia khususnya di Lampung.

B. Data dan Sumber Data

Karena penelitian ini tergolong penelitian hukum normatif, maka data yang digunakan hanya data sekunder. Data sekunder yang diperlukan itu adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan yang relevan dengan rumusan masalah yang akan dibahas, sedangkan bahan hukum sekunder

⁹ Peter Mahmud Marzuki, 2005. *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta.

¹⁰ Terry Hutchinson, 2002. *Researching and Writing in Law*, Lawbook's Co., Sydney. Dalam penelitian *socio-legal research* ada dua aspek penelitian, yang pertama *legal research* yaitu aspek obyek penelitian tetap ada berupa bahan dalam arti norm, peraturan perundang-undangan dan kedua *socio research* yaitu digunakan metode dan teori-teori ilmu sosial tentang hukum untuk membantu peneliti dalam melakukan analisis.

berupa buku dan jurnal yang sesuai dengan fokus penelitian. Data sekunder dalam penelitian ini juga diperoleh dari hasil studi pustaka dan penelusuran di jaringan internet. Data lapangan berupa hasil wawancara dipakai sebagai penunjang untuk melengkapi analisis bahan hukum, yang bersumber dari instansi yang berwenang dan stakeholder yang terkait.

C. Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum/Data

Pengumpulan data dilakukan melalui Studi Kepustakaan (*library research*) dengan cara membaca, mengutip, mencatat, dan memahami berbagai literatur yang terkait dengan objek penelitian baik berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Langkah selanjutnya, bahan data dikumpulkan melalui prosedur identifikasi, inventarisasi, klasifikasi dan sistematisasi bahan data sesuai permasalahan penelitian. Sedangkan data lapangan (untuk penelitian *socio-legal*), dikumpulkan dengan cara wawancara langsung dengan beberapa informan yang mewakili instansi daerah, dan pihak yang mewakili kelembagaan koperasi di Provinsi Lampung. Bahan dan data yang terkumpul diperiksa kembali kelengkapannya (*editing*), lalu diklasifikasi dan sistematisasi secara tematik (sesuai pokok permasalahan), untuk selanjutnya dianalisis.

D. Analisis Data

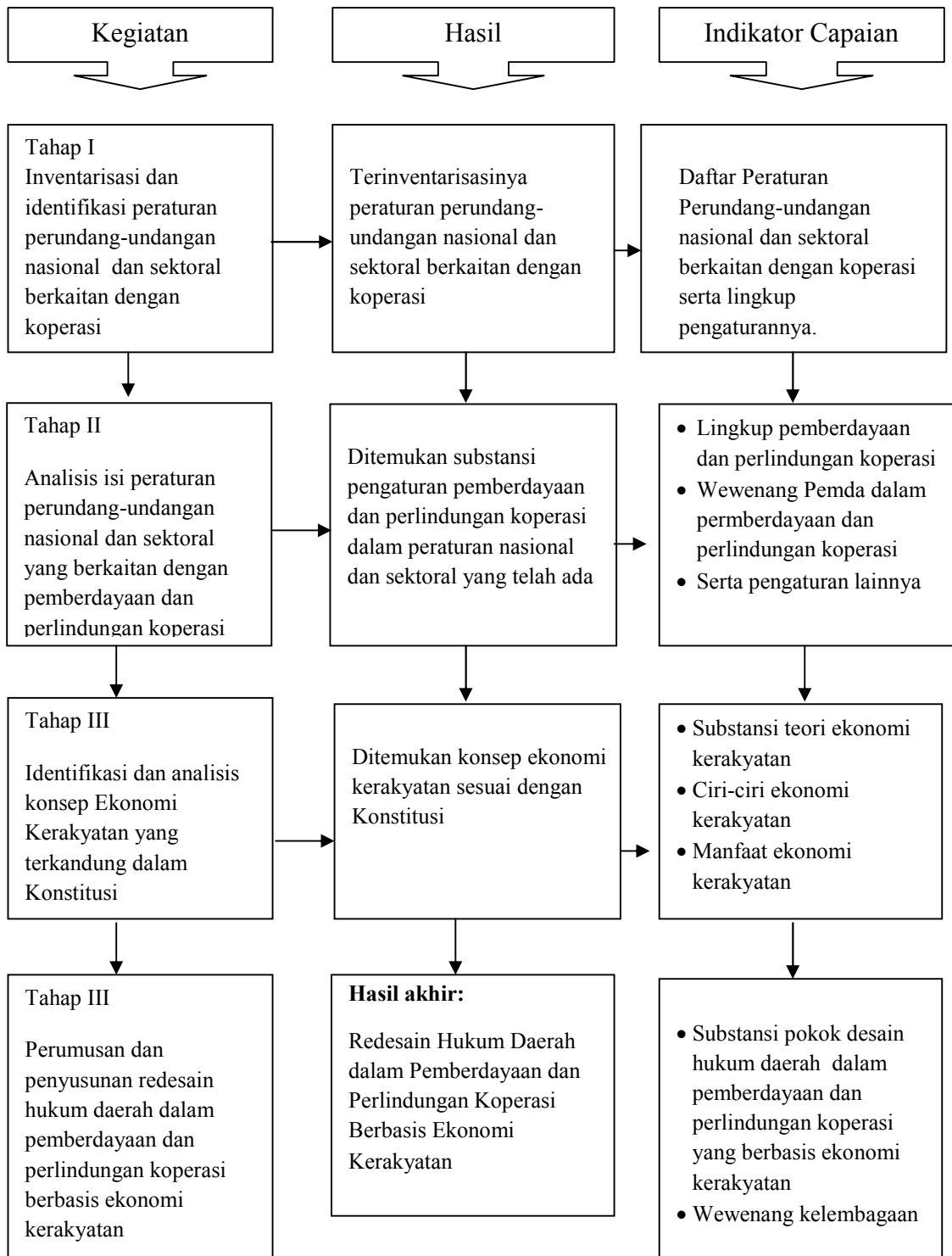
Analisis terhadap data dilakukan secara kualitatif dengan cara preskriptif-analitik, yaitu menelaah konsep hukum dan norma hukum yang

berkaitan dengan permasalahan penelitian. Dari aspek ilmu hukum dogmatik, analisis bahan hukum dilakukan dengan cara pemaparan dan analisis tentang isi (struktur) hukum yang berlaku, sistematisasi gejala hukum yang dipaparkan dan dianalisis, interpretasi, dan penilaian hukum yang berlaku. Metode penalaran yang dilakukan dalam penelitian ini adalah metode deduktif.

E. Tahap-Tahap Penelitian

Pelaksanaan penelitian ini meliputi beberapa tahapan dengan *output* dan indikator keberhasilan digambarkan dalam bagan alir berikut ini.

Bagan 1. Tahap-Tahap Penelitian



BAB 4

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Koperasi dalam Peraturan Perundang-Undangan

Berdasarkan UUD Tahun 1945 pasca amandemen, ketentuan Pasal 33 menjadi sebagai berikut:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) 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.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Sebelum diamandemen oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2002, Pasal 33 UUD 1945 ini terdiri dari tiga ayat di batang tubuh dan empat paragraf di bagian penjelasan. Bunyi paragraf pertama bagian penjelasan Pasal 33 UUD 1945 adalah sebagai berikut;

“Dalam pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua untuk semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang. Sebab itu, perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah Koperasi”

Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 pada paragraf pertama ini dengan sangat jelas mengatakan bahwa koperasilah bangunan yang sesuai untuk menjalankan ekonomi kerakyatan, karena koperasi sebagai penyelenggara usaha yang demokratis mengusung asas kekeluargaan.

Dalam menjelaskan Pasal 33, Hatta menerangkan sebagai berikut:¹¹

1. Makna asas kekeluargaan yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945: Azas kekeluargaan itu ialah koperasi. Azas kekeluargaan itu adalah istilah dari Taman Siswa untuk menunjukkan bagaimana guru dan murid-murid yang tinggap padanya hidup sebagai suatu keluarga. Itu pulalah hendaknya corak koperasi Indonesia.
2. Makna dikuasai oleh negara Pasal 33 ayat (2) UUD 1945. Pengertian dikuasai oleh negara haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan

¹¹ Zainal Arifin Hoesein, *Peran Negara dalam Pengembangan Sistem Ekonomi Kerakyatan menurut UUD 1945*. Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM no.3 vol.23, Juli 2016.

oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

3. Makna digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (3).
4. Makna Demokrasi Ekonomi yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (4): Demokrasi ekonomi, menurut Hatta (1932), sebagaimana halnya demokrasi Indonesia, bersumber pada nilai demokrasi asli di desa-desa di Indonesia. Ada tiga unsur demokrasi di Indonesia: (1) musyawarah, (2) kemerdekaan berpendapat, dan (3) tolong menolong. Dengan menerapkan pilar demokrasi ekonomi ini, tidak ada lagi sebagian kecil orang ataupun golongan yang menguasai kehidupan orang banyak hanya karena ia menguasai faktor produksi seperti sekarang ini. Idealnya keperluan dan kemauan rakyat banyak yang harus menjadi pedoman perusahaan dan penghasilan, Karenanya, semua cabang produksi yang memberikan penghasilan besar dan mengenai hajat hidup orang banyak harus dikelola secara bersama di bawah penjagaan rakyat dengan perantaraan badan-badan perwakilannya.

Selain pengaturan yang pernah termuat dalam konstitusi yaitu UUD Tahun 1945, pengaturan koperasi juga pernah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian. Selanjutnya dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, maka UU Nomor 12 Tahun 1967 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Adapun pengaturan koperasi selanjutnya yaitu dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian. Namun, dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XI/2013 maka UU Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian telah dibatalkan secara keseluruhan, dan diberlakukannya kembali UU Nomor 25 Tahun 1992. Dan hingga saat ini, Pemerintah bersama dengan DPR belum mengeluarkan undang-undang perkoperasian yang baru.

B. Ekonomi Kerakyatan sebagai Sistem Perekonomian Indonesia

Sistem ekonomi adalah suatu sistem yang mengatur serta menjalin hubungan ekonomi antarmanusia dengan seperangkat kelembagaan dalam suatu tatanan kehidupan.¹² Sistem ekonomi suatu negara bukan merupakan sistem yang sepenuhnya netral, karena ekonomi sebagai suatu sistem sangat terkait dengan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat tempat sistem ekonomi tersebut lahir dan berlaku. Nilai-nilai tersebut tumbuh dan berkembang seiring dengan sejarah eksistensi berkembangnya masyarakat. Indonesia sebagai suatu masyarakat yang mengikatkan diri menjadi bangsa dan negara memiliki pula cita tertentu tentang sistem ekonomi yang ingin dibangun sesuai dengan nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat yang dijunjung tinggi.¹³

Sistem ekonomi yang dibangun sejak Indonesia merdeka hingga saat ini, terumus dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 yakni “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan”. Pasal ini sejak awal terbentuknya UUD 1945 hingga telah mengalami 4 kali amandemen, pengaturan dan isi pasal

¹² Dumairy, *Perekonomian Indonesia*. Jakarta: Airlangga, 1996.

¹³ Pendapat Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 65/PUU-XI/2013, hlm.236

ini tidak berubah. Komitmen bangsa Indonesia dalam menentukan “aturan main” dalam kegiatan ekonomi masyarakat tetap konsisten.

Makna dari “usaha bersama berdasar asas kekeluargaan” sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945, tidak hanya berlaku untuk koperasi, tetapi dimaksudkan pula untuk seluruh bangunan sistem perekonomian nasional. Namun, yang terjadi selama ini, bahwa pembentuk UUD 1945, para founding father melihat bahwa ungkapan tersebut paling sesuai digunakan untuk koperasi. Sehingga koperasi diletakkan sebagai sokoguru perekonomian nasional.¹⁴

Sesungguhnya Pasal 33 UUD 1945 merupakan dasar demokrasi ekonomi Indonesia yang mengacu pada pemikiran Hatta tentang ekonomi kerakyatan, karena istilah ekonomi kerakyatan memang tidak ditemukan secara eksplisit dalam UUD 1945.¹⁵

Pengertian ekonomi kerakyatan merujuk pada Pasal 33 UUD 1945, dapat dipahami sebagai suatu sistem perekonomian yang ditujukan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam bidang ekonomi. Ekonomi kerakyatan, sebagaimana dikemukakan dalam Pasal 33 UUD 1945, adalah sebuah sistem perekonomian yang ditujukan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam bidang ekonomi. Tiga prinsip dasar ekonomi kerakyatan adalah sebagai berikut:

- (1) perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan;

¹⁴ Muchammad Ali Safa’at dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 65/PUU-XI/2013

¹⁵ Revrison Baswir, (1995), *Tiada Ekonomi Kerakyatan Tanpa Kedaulatan Rakyat*, dalam Baswir, *Agenda Ekonomi Kerakyatan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), hlm. 5.

- (2) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; dan
- (3) bumi, air, dan segala kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan ketiga prinsip tersebut dapat disaksikan betapa sangat besarnya peran Negara dalam sistem ekonomi kerakyatan. Sebagaimana dilengkapi oleh Pasal 27 ayat 2 dan Pasal 34, peran negara dalam sistem ekonomi kerakyatan antara lain meliputi lima hal sebagai berikut:¹⁶

- (1) mengembangkan koperasi;
- (2) mengembangkan BUMN;
- (3) memastikan pemanfaatan bumi, air, dan segala kekayaan yang terkandung didalamnya bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
- (4) memenuhi hak setiap warga negara untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak;
- (5) memelihara fakir miskin dan anak terlantar.

Sistem ekonomi kerakyatan menuntut agar masyarakatnya dapat turut berperan aktif dalam kegiatan ekonomi negara. Sementara itu, pemerintah dituntut agar mampu menciptakan iklim yang sehat bagi pertumbuhan dan perkembangan dunia usaha. Pada tahun 1955, Wilopo menyatakan pendapatnya bahwa ciri pokok ekonomi Indonesia adalah anti liberalisme, artinya suatu sistem ekonomi yang:¹⁷

- a. Tidak memungkinkan eksploitasi manusia oleh manusia;
- b. Tidak memperlemah kebebasan berusaha golongan ekonomi lemah;
- c. Tidak menciptakan ketimpangan yang besar dalam pemilikan kekayaan.

¹⁶ Revrison Baswir, *Ekonomi Kerakyatan vs Neoliberalisme*.

¹⁷ Mubyarto, *Ilmu Ekonomi, Ilmu Sosial dan Keadilan*, (Jakarta: Yayasan Agro Ekonomika, 1980), hlm. 78

Senada dengan Wilopo, Widjojo mengatakan bahwa sistem ekonomi yang ideal bagi Indonesia adalah sebagai berikut:¹⁸

Sistem perekonomian didasarkan pada usaha bersama dari masyarakat secara keseluruhan, dengan tujuan utamanya untuk menaikkan tingkat hidup masyarakat dan pembagian yang seimbang dari hasil yang berasal dari usaha bersama itu, dengan negara memainkan peranan aktif untuk mengarahkan dan melaksanakan pembangunan ekonomi.

Sistem ekonomi kerakyatan ini, merupakan paduan dari sistem ekonomi sosialis dengan sistem ekonomi kapitalis. Meskipun tidak bisa dikatakan sebagai sistem ekonomi campuran, karena sistem ekonomi kerakyatan yang dianut oleh Indonesia mengadopsi dari nilai-nilai Pancasila.

C. Refleksi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian UU Perkoperasian

Koperasi sangat berperan dalam menggerakkan perekonomian Indonesia. Pasca adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XI/2013 maka UU Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian telah dibatalkan secara keseluruhan karena filosofi undang-undang tersebut tidak sesuai dengan hakikat susunan perekonomian sebagaimana termuat dalam Pasal 33 ayat (1) UUD Tahun 1945. Implikasinya maka payung hukum yang digunakan yaitu kembali menggunakan UU Nomor 25 Tahun 1992 yang merupakan produk hukum sejak zaman orde baru.

¹⁸ *Ibid.*, hlm.79

Menilik kasus uji materiil tersebut, Pasal 33 UUD 1945 sebagai landasan konstitusional dari sistem ekonomi yang berlaku di Indonesia, hendak dihapuskan oleh beberapa tokoh yang menduduki jabatan legislatif. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut membawa penegasan bahwa negara Indonesia bukan negara yang berkarakteristik sistem ekonomi kapitalis. Sistem ekonomi Indonesia harus merupakan ekonomi kerakyatan (bukan liberal ataupun monopolistik). Pemerintah dalam hal ini harus mampu mengendalikan perilaku dunia usaha melalui “aturan main” yang adil berdasarkan ideologi Pancasila.

Koperasi sebagai soko guru perekonomian di Indonesia merupakan pilar kehidupan ekonomi negara dan bangsa Indonesia, sehingga apabila prinsip dan nilai yang terkandung dalam koperasi dihilangkan, Hal tersebut telah menggeser sistem ekonomi kerakyatan mengarah kepada kapitalisme. Koperasi, baik sebagai gerakan ekonomi rakyat maupun sebagai badan usaha berperan serta untuk mewujudkan masyarakat yang maju, adil dan makmur berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam tata perekonomian nasional yang disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan dan demokrasi ekonomi.¹⁹

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XI/2013 terhadap UU Nomor 17 tahun 2012 menyatakan bahwa filosofi UU Perkoperasian tersebut tidak sesuai dengan hakikat susunan perekonomian sebagai usaha bersama dan berdasarkan asas kekeluargaan yang termuat dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut mendapat perhatian masyarakat. Sepanjang sejarah sejak berdirinya mahkamah konstitusi, telah ada lima putusan dalam

¹⁹ Bagian Menimbang UU Nomor 25 Tahun 1992

menguji undang-undang tentang perkoperasian. Untuk lebih jelasnya, penulis uraikan dalam tabel berikut.

Table 1. Perkara Pengujian Undang-Undang Perkoperasian
di Mahkamah Konstitusi

Nomor Perkara Putusan	Pokok Perkara	Amar Putusan
65/PUU-XI/2013	Pengujian UU No.17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian (Pasal 9 ayat (5) dan Pasal 120 ayat (1) huruf j)	Tidak Dapat Diterima
60/PUU-XI/2013	Pengujian UU No.17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian (Pasal 1 angka 1, Pasal 1 angka 11, Pasal 1 angka 18, Pasal 3, Pasal 5 ayat (1), Pasal 50 ayat (1) huruf a, Pasal 50 ayat (2) huruf e, Pasal 55 ayat (1), Pasal 56 ayat (1), Pasal 63, Pasal 65, Pasal 66 ayat (2) huruf b, Pasal 75, Pasal 76, Pasal 77, Pasal 115, Pasal 116, Pasal 117, Pasal 118, dan Pasal 119)	Tidak dapat diterima
28/PUU-XI/2013	Pengujian UU No.17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian (Pasal 1 angka 1, Pasal 50 ayat (1), Pasal 55 ayat (1), Pasal 56 ayat (1), Pasal 66, Pasal 67, Pasal 68, Pasal 69, Pasal 70, Pasal 71, Pasal 72, Pasal 73, Pasal 74, Pasal 75, Pasal 76, Pasal 77, Pasal 80, Pasal 82, dan Pasal 83)	Dikabulkan

47/PUU-XI/2013	Permohonan pengujian materiil UU No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian dan Penjelasannya UU No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian	Ketetapan Penarikan Kembali Permohonan
32/PUU-IX/2011	Pengujian UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian (Pasal 20 ayat (1) huruf a dan Pasal 37)	Ditolak

Sumber: Data diolah, 2019

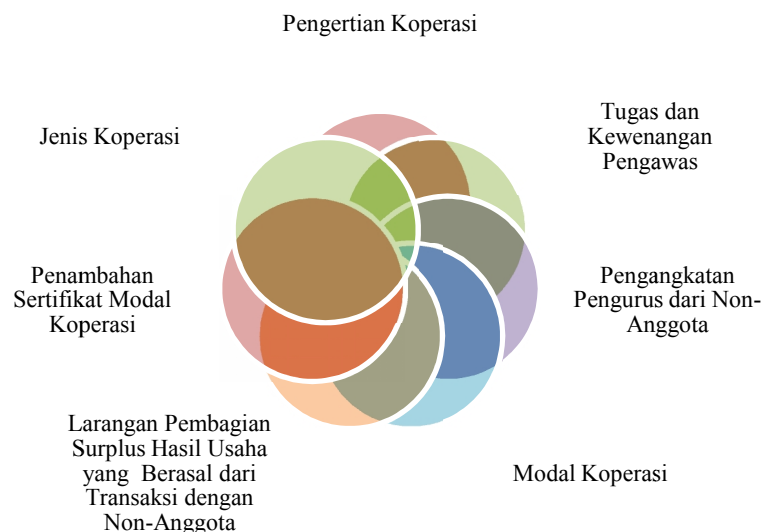
Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 65/PUU-XI/2013 (pada tanggal 3 Februari 2014) dan 60/PUU-XI/2013 (pada tanggal 3 Februari 2014) tidak dapat diterima, karena permohonan para pemohon telah kehilangan objek. Hal ini dikarenakan pasal-pasal yang dimohonkan pengujian konstitusionalnya oleh para pemohon terdapat di dalam Undang-Undang yang sama dengan permohonan yang telah dipertimbangkan dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan nomor 28/PUU-IX/2013. Adapun konklusi dari putusan MK nomor 32/PUU-IX/2011 mengapa ditolak karena dalil-dalil para pemohon tidak beralasan hukum.

Melalui putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-IX/2013 yang telah diputus oleh delapan hakim konstitusi pada tanggal 3 Februari 2014, menghasilkan amar putusan, antara lain yaitu:

- a. UU No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian bertentangan dengan UUD 1945;
- b. UU No.17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- c. UU No.25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian berlaku untuk sementara waktu sampai dengan terbentuknya undang-undang yang baru.

Apabila kita menilik perkara tersebut, kita melihat bahwa tiada *dissenting opinion* diantara hakim-hakim konstitusi tersebut. Berikut ragaan mengenai alasan pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi dalam memutus pengujian UU No. 17 tahun 2012 sebagaimana termuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 28/PUU-IX/2013.

Ragaan 1. Roadmapping kriteria pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian UU No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian



Berdasarkan skema ragaan tersebut, maka pertimbangan secara khusus konstitusionalitas dari pasal-pasal yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya terdapat 7 (tujuh) kriteria substansi pasal-pasal yang diajukan oleh pemohon, mulai dari pengertian koperasi hingga jenis koperasi. Dari semua klasterisasi substansi yang diajukan oleh pemohon, menurut mahkamah hanya kriteria “gaji pengurus dan imbalan pengawas” dalil pemohon yang tidak beralasan menurut hukum. Selain dari itu, mahkamah berpendapat bahwa dalil permohonan para pemohon *a quo* beralasan menurut hukum.

Menurut pendapat mahkamah, pengertian koperasi sebagaimana diatur dalam UU No. 17 tahun 2012, filosofinya tidak sesuai dengan hakikat susunan perekonomian sebagai usaha bersama dan berdasarkan asas kekeluargaan yang termuat dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Pengertian tersebut telah mereduksi bahkan menegasikan hak dan kewajiban anggota dengan menjadikan kewenangan pengawas terlalu luas, dan skema permodalan yang mengutamakan modal materil dan finansial yang mengesampingkan modal sosial yang justru menjadi ciri fundamental koperasi sebagai suatu entitas khas pelaku ekonomi berdasarkan UUD 1945. Dengan demikian, pada bagian konklusi putusan mahkamah konstitusi ini, menyatakan bahwa pokok permohonan para pemohon beralasan menurut hukum untuk seluruh materi muatan undang-undang *a quo*.

Bila kita urai lebih detail berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi 28/PUU-IX/2013, berikut tabel pendapat mahkamah dalam memutus uji materiil UU No.17 tahun 2012:

Table 2. Pendapat Mahkamah dalam
Putusan Mahkamah Konstitusi 28/PUU-IX/2013

No.	Kriteria Pokok Pasal	Pendapat Mahkamah	Alasan
1	Pengertian Koperasi	Pasal 1 angka 1 bertentangan dengan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 (bukan saja yang terkait dengan frasa “orang perorangan” melainkan terhadap keseluruhan rumusan pengertian dalam pasal tersebut).	Frasa “orang perseorangan” mengarah ke individualisme
2	Tugas dan Kewenangan Pengawas	Pasal 50 ayat (1) huruf a dan ayat (2) huruf a dan huruf e serta Pasal 56 ayat (1) bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945	Bertentangan dengan prinsip demokrasi ekonomi. Kewenangan pengawas tersebut mereduksi bahkan menegasikan kedaulatan anggota dan eksistensi RAT.
3	Pengangkatan Pengurus dari Non-Anggota	Pasal 55 ayat (1) bertentangan dengan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945	Ketentuan tersebut menghalangi dan menegasikan hak anggota koperasi untuk menyatakan pendapat, memilih dan dipilih, juga mereduksi nilai kekeluargaan, tanggungjawab,

			demokrasi, persamaan dan keterbukaan yang menjadi dasar koperasi.
4	Modal Koperasi	Pasal 66 sampai Pasal 77 bertentangan dengan Pasal 28H ayat (4) dan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945	Ketentuan tersebut bertentangan dengan prinsip koperasi yang bersifat sukarela dan terbuka, dan kebersamaan. Selain itu koperasi sebagai perkumpulan orang bukan Perseroan Terbatas sebagai kumpulan modal.
5	Larangan Pembagian Surplus Hasil Usaha yang Berasal dari Transaksi dengan Non-Anggota	Pasal 78 ayat (2) bertentangan dengan Pasal 28D ayat (2) dan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945	Terdapat ketidakadilan terkait dengan hak dan kewajiban, sehingga akan memunculkan sikap individualisme bagi sesama anggota koperasi.
6	Penambahan Sertifikat Modal Koperasi	Pasal 80 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (2) dan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945	Ketentuan tersebut bertentangan dengan prinsip koperasi yang bersifat

			sukarela dan terbuka.
7	Jenis Koperasi	Pasal 82, Pasal 83 dan Pasal 84 bertentangan dengan Pasal 33 ayat (1) dan ayat (4) UUD 1945	Pembatasan jenis koperasi telah memasung kreativitas koperasi dan tidak sesuai dengan aspek empirik dari kegiatan usaha koperasi yang telah berjalan.

Sumber: Data diolah, 2019.

Menurut mahkamah, dengan ketentuan-ketentuan yang ada dalam UU No.17 Tahun 2012 tersebut, koperasi menjadi sama dan tidak berbeda dengan Perseroan Terbatas sehingga menjadikan koperasi kehilangan ruh konstitusionalitasnya sebagai entitas pelaku ekonomi khas bagi bangsa yang berfilosofi gotong royong. Oleh karenanya, meskipun permohonan para pemohon hanya mengenai pasal tertentu, namun oleh karena pasal tersebut mengandung materi muatan norma substansial yang menjadi jantung UU No.17 Tahun 2012, sehingga jikapun hanya pasal-pasal tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat maka akan menjadikan pasal-pasal yang lain dalam UU No.17 Tahun 2012 tidak dapat berfungsi lagi.²⁰

²⁰ Pendapat Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 65/PUU-XI/2013, hlm.253

D. Redesain Peraturan Daerah: Jalan Tengah Legitimasi Pemberdayaan dan Perlindungan Koperasi di Daerah

Berdasarkan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 beserta penjelasannya (sebelum perubahan), koperasi merupakan bagian penting dari tata susunan ekonomi nasional atau tata susunan ekonomi Indonesia. Koperasi merupakan basis gerakan ekonomi kerakyatan. Adanya globalisasi dan liberalisasi membawa dinamika perubahan yang sangat cepat dan berdampak luas bagi perekonomian nasional. Pengaruh yang paling dirasakan adalah terjadi persaingan yang semakin ketat. Hal yang patut menjadi perhatian adalah kesenjangan sosial yang semakin tinggi akibat globalisasi ekonomi.

Koperasi sebagai sokoguru perekonomian Indonesia, memiliki kedudukan istimewa bagi pembangunan ekonomi. Secara legal, Koperasi Indonesia dikuatkan dengan UUD 1945 Pasal 33 yang mencantumkan dasar demokrasi ekonomi. Perekonomian Indonesia disusun atas asas kekeluargaan, dan bangunan yang sesuai dengan itu adalah koperasi. Menurut Bung Hatta paham koperasi Indonesia menciptakan masyarakat yang kolektif dan berakar pada adat istiadat asli tetapi dapat ditumbuhkan sesuai dengan tuntutan jaman modern.

Pada era globalisasi dan menghadapi revolusi industri 4.0 yang membawa pengaruh pada persaingan dunia usaha menuntut koperasi untuk bersaing agar dapat bertahan dan terus tumbuh secara berkelanjutan. Tantangan yang dihadapi adalah bagaimana koperasi bisa bersaing dan berkembang tanpa meninggalkan ruhnya.

Perkembangan koperasi di Indonesia terus berkembang. Koperasi tumbuh semakin baik, bahkan ada yang sudah mampu menjadi koperasi berkelas dunia. Apabila diamati regulasi menentukan baik buruknya perkembangan koperasi di Indonesia. Koperasi perlu lebih membangun dirinya dan dibangun menjadi kuat dan mandiri berdasarkan prinsip Koperasi sehingga mampu berperan sebagai sokoguru perekonomian nasional.

Koperasi dianggap sebagai konsep yang bisa melawan penindasan oleh kapitalisme dan merupakan alat yang paling tepat untuk menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat Indonesia. Namun, saat ini UU Perkoperasian yang masih digunakan adalah produk hukum terbitan tahun 1992, pemerintah hingga saat ini belum menerbitkan UU perkoperasian yang baru. Kondisi tersebut kemudian menjadi suatu dilema dan tantangan, karena satu sisi pemerintah perlu melakukan berbagai upaya agar koperasi sebagai badan usaha dapat bertahan dalam persaingan dengan badan usaha lain dari swasta maupun badan usaha milik negara. Dan sisi lain, payung hukum nasional perkoperasian kembali ke UU Nomor 25 Tahun 1992, dimana dalam UU tersebut pengaturannya belum mampu mengakomodir perkembangan-perkembangan yang terjadi di masyarakat.

Tuntutan akan globalisasi ekonomi juga berimbas pada terjadinya globalisasi hukum. Revolusi industri yang kian cepat, membawa pengaruh tidak hanya bagi pelaku usaha namun juga terhadap hukum nasional. Dampak yang timbul terhadap hukum nasional, selanjutnya akan membawa perubahan arah perekonomian bangsa.

Pemerintah daerah dalam lingkup kewenangannya dapat mengambil peran agar koperasi yang ada di daerah dapat terus berkembang dalam menghadapi

tuntutan perkembangan yang kian cepat. Mengenai otonomi dan tugas pembantuan ditentukan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat (Pasal 18 ayat (5) UUD 1945).

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah meletakkan dasar hukum yang kuat pada daerah untuk melaksanakan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab. Pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk percepatan terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dalam pelaksanaan urusan pemerintahan.

Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana terakhir telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberi ruang kepada daerah untuk membangun wilayahnya sendiri. Daerah telah diberi kewenangan untuk membangun daerah serta memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan perencanaan pembangunan beserta peraturan-perundang-undangan yang mengaturnya.

Undang-undang ini mengatur secara umum tentang kewenangan pemerintah daerah. Otonomi daerah memberikan hak, wewenang dan kewajiban

kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Dalam Pasal 9 mengatur bahwa:

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Selanjutnya dalam Pasal 11 menjelaskan lebih lanjut terkait urusan konkuren yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah, yakni:

- (1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

- (3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Pasal 12 kemudian merinci apa saja yang merupakan urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang menjadi urusan konkuren pemerintah daerah:

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

- (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;

- i. perhubungan;
 - j. komunikasi dan informatika;
 - k. **koperasi, usaha kecil, dan menengah;**
 - l. penanaman modal;
 - m. kepemudaan dan olah raga;
 - n. statistik;
 - o. persandian;
 - p. kebudayaan;
 - q. perpustakaan; dan
 - r. kearsipan.
- (3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
- a. kelautan dan perikanan;
 - b. pariwisata;
 - c. pertanian;
 - d. kehutanan;
 - e. energi dan sumber daya mineral;
 - f. perdagangan;
 - g. perindustrian; dan
 - h. transmigrasi.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat kita lihat bahwa salah satu dari urusan pemerintahan konkuren wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar adalah koperasi. Berikut secara lebih rinci kewenangan yang dimiliki oleh

kabupaten/kota dalam urusan bidang koperasi, usaha kecil dan menengah sebagaimana telah terlampir dalam undang-undang.

Tabel 3. Kewenangan Daerah Kabupaten/Kota di Bidang Koperasi, Usaha Kecil, dan Menengah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Sub Urusan	Kewenangan Kabupaten/Kota
Badan Hukum Koperasi	-
Izin Usaha Simpan Pinjam	<p>a. Penerbitan izin usaha simpan pinjam untuk koperasi dengan wilayah keanggotaan dalam Daerah kabupaten/kota.</p> <p>b. Penerbitan izin pembukaan kantor cabang, cabang pembantu dan kantor kas koperasi simpan pinjam untuk koperasi dengan wilayah keanggotaan dalam Daerah kabupaten/kota.</p>
Pengawasan dan pemeriksaan	<p>a. Pemeriksaan dan pengawasan koperasi yang wilayah keanggotaan dalam Daerah kabupaten/kota.</p> <p>b. Pemeriksaan dan pengawasan koperasi simpan pinjam/unit simpan pinjam koperasi yang wilayah keanggotaan dalam Daerah kabupaten/kota.</p>
Penilaian Kesehatan	Penilaian kesehatan koperasi simpan pinjam/unit

KSP/USP Koperasi	simpan pinjam koperasi yang wilayah keanggotaan dalam Daerah kabupaten/kota.
Pendidikan dan Latihan Perkoperasian	Pendidikan dan latihan perkoperasian bagi koperasi yang wilayah keanggotaan dalam Daerah kabupaten/kota.
Pemberdayaan dan Perlindungan Koperasi	Pemberdayaan dan perlindungan koperasi yang keanggotaannya dalam Daerah kabupaten/kota.
Pemberdayaan Usaha Menengah, Usaha Kecil, dan Usaha Mikro (UMKM)	Pemberdayaan usaha mikro yang dilakukan melalui pendataan, kemitraan, kemudahan perijinan, penguatan kelembagaan dan koordinasi dengan para pemangku kepentingan.
Pengembangan UMKM	Pengembangan usaha mikro dengan orientasi peningkatan skala usaha menjadi usaha kecil.

Peraturan daerah merupakan instrumen hukum dalam melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, baik yang bersifat wajib ataupun pilihan. Dalam hirarki peraturan perundang-undangan, Peraturan daerah adalah norma hukum terendah yang berada di daerah yang menjadi kompetensi Dewan Perwakilan Daerah Rakyat (DPRD) bersama dengan Kepala Daerah.

Dalam ketentuan Pasal 17 ayat (1), “Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.” Selanjutnya dalam Pasal 236, bahwa:

(1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.

(2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.

Sehingga, perlu adanya redesain hukum daerah dalam hal ini peraturan daerah yang mengatur koperasi sehingga dapat berkembang baik meski dengan tantangan revolusi industri yang begitu cepat, namun tidak menghilangkan kekhasan koperasi sebagai soko guru perekonomian Indonesia. Oleh karenanya, sistem ekonomi kerakyatan sebagai pilihan sistem ekonomi Indonesia menjadi basis dalam pembentukan peraturan daerah.

Hal ini tidak terlepas dari asas dalam penyusunan norma peraturan daerah. Setiap masyarakat selalu mempunyai *rechtsidee* yakni apa yang masyarakat harapkan dari hukum, misalnya hukum diharapkan untuk menjamin adanya keadilan, kemanfaatan dan ketertiban maupun kesejahteraan. Cita hukum atau *rechtsidee* tumbuh dalam sistem nilai masyarakat tentang baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan dan lain sebagainya termasuk pandangan tentang dunia gaib. Semua ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.²¹

Menurut Rudolf Stammler, cita hukum adalah konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Selanjutnya Gustav Radbruch seorang ahli filsafat hukum seperti

²¹ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: IN-HILL-Co, 1992, hlm. 17.

Stammler dari aliran Neo-Kantian menyatakan bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif. Tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya.²²

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan proses terwujudnya nilai-nilai yang terkandung cita hukum ke dalam norma hukum tergantung pada tingkat kesadaran dan penghayatan akan nilai-nilai tersebut oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan. Tiadanya kesadaran akan nilai-nilai tersebut dapat terjadi kesenjangan antara cita hukum dan norma hukum yang dibuat. Salah satu bentuk pengejawantahan cita hukum adalah melalui asas-asas hukum yang lebih lanjut akan menjadi batu uji bagi peraturan perundang-undangan.

Cita hukum yang diharapkan dalam redesain hukum daerah tentang perkoperasian dalam hal ini yaitu nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, khususnya asas kekeluargaan. Sehingga unsur-unsur kapitalisme harus benar-benar tidak ada dalam kontruksi peraturan daerah.

Peraturan daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam pembentukannya tidak luput dari asas formal dan material. Apalagi substansinya merupakan norma sentral dalam mewujudkan secara lebih konkret isi otonomi di suatu daerah. Untuk mendapatkan kualitas peraturan daerah yang seperti itu, maka dalam pembentukannya harus didasarkan pada beberapa asas.

Asas (*Beginzel* atau *principe*: Bahasa Belanda atau *principle* Bahasa Inggris) dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) didefinisikan sebagai (1) dasar hukum, (2) dasar; dan (3) cita-cita.²³ Adapun prinsip dalam kamus Bahasa

²² Esmi Warasih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2011, hlm. 39.

²³ Tim Penyusun, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 2002, hlm. 52.

Indonesia kontemporer diartikan sebagai dasar yang berupa kebenaran yang menjadi pokok berpikir atau bertindak,²⁴ merupakan adaptasi istilah asing *principle* (Bahasa Inggris) dan oleh Hornby sebagaimana dikutip Rusli Effendi dkk didefinisikan sebagai *basic truth* atau *general law of cause and effect*.²⁵ Black's Law Dictionary mengartikan *principle* sebagai *a fundamental truth or doctrinal, as of law: a comprehensive rule of doctrine which furnishes a basic or origin for other; a settled rule of action, procedure, or determination*.²⁶

Apabila dikaitkan dengan hukum, asas hukum menurut Scholten adalah pikiran-pikiran dasar, yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim yang berkenaan dengan ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individu dapat dipandang sebagai penjabarannya.²⁷ Satjipto Raharjo berpandangan bahwa asas hukum itu lebih abstrak dari aturan atau peraturan hukum; merupakan jantungnya hukum, dimana di dalamnya terkandung nilai-nilai etis.²⁸ Asas tersebut menurut Logemann sebagaimana dikutip Abu Daud Busroh dan Abubakar Busroh adalah sebagai bangunan hukum yang bersumber dari perasaan manusia, yang merupakan unsure idiil dari aturan.²⁹ Karenanya ia bersifat dinamis berubah sesuai dengan kondisi-kondisi yang mempengaruhinya, sehingga tidak langgeng tergantung pada kondisi

²⁴ Peter Salim dan Yenny Salim, *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*, Jakarta: Modern English Press, 1991, hlm. 97.

²⁵ Rusli Effendi, dkk, *Teori Hukum*, Makassar: Hasanuddin University Press, 1991, hlm. 28.

²⁶ Henry Campbell Black's, *Black's Law Dictionary: Definition of the term and phrases of American and English Jurisfrudence, American and Modern*, (ST Paul Mina: West Publishing Co, 1979), hlm. 1074.

²⁷ Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum* (terjemahan : A. Sidharta), Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1996, hlm. 119.

²⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1982, hlm. 85.

²⁹ Abu Daud Busroh dan Abubakar Busroh, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Bandung: Ghalia Indonesia, 1985, hlm. 12.

lingkungannya, yang ditentukan secara langsung atau disimpulkan baik secara langsung atau tidak langsung dari peraturan hukum yang berlaku pada saat itu, yang hakikinya telah mengandung unsur-unsur (kiem=bibit) dari asas hukum bersangkutan.³⁰

Asas hukum yang berisikan nilai-nilai etis yang disebut juga sebagai kaidah penilaian dapat berfungsi baik di belakngataupun di dalam kaidah perilaku untuk kemudian mewujudkan kaidah hukum tertinggi dalam system hukum positif, karenanya asas hukum dalam hal ini berfungsi sebagai pondasi (landasan) bagi pembentukan system tersebut.³¹

Rusli Effendi dkk menyebutkan bahwa asas hukum mempunyai fungsi antara lain:

1. Menjaga konsistensi tetap dapat dipertahankan dalam suatu sistem hukum, untuk menjaga agar konflik-konflik yang mungkin timbul dalam suatu system hukum dapat diatasi dan dicarikan jalan keluar pemecahannya;
2. Menertibkan aturan dan peraturan yang lebih konkret dan khusus serta kasuistis.³²

Disamping itu, jika hukum berfungsi sebagai *a tool of social engeenering*, maka asas hukum juga demikian.³³ Akan tetapi, jika dipergunakan dalam upaya menemukan dan pembentukan hukum baru, maka asas hukum berfungsi sebagai batu uji kritis terhadap hukum positif.³⁴

Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh Hamid Attamimi dan Maria Farida, secara umum membedakan dua kategori asas pembentukan

³⁰ ML. Tobing, *Sekitar Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Erlangga, 1983, hlm. 22.

³¹ Bruggink, *Op.Cit.*, hlm. 132.

³² *Op.Cit.*, hlm. 97.

³³ *Ibid.*, hlm. 100.

³⁴ Bruggink, *Op.Cit.*, hlm. 133.

peraturan perundang-undangan yang patut (*algemene beginselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material.³⁵ Asas-asas formal meliputi:

1. Asas tujuan jelas; Asas ini terdiri dari tiga tingkat: kerangka kebijakan umum bagi peraturan yang akan dibuat, tujuan tertentu bagi peraturan yang akan dibuat dan tujuan dari berbagai bagian dalam peraturan.
2. Asas lembaga yang tepat; Asas ini menghendaki agar suatu organ memberi penjelasan bahwa suatu peraturan tertentu memang berada dalam kewenangannya, dan agar suatu organ, khususnya pembuat undang-undang, memberi alasan mengapa ia tidak melaksanakan sendiri pengaturan atas suatu materi tertentu tetapi menugaskannya kepada orang lain.
3. Asas urgensi/perlunya pengaturan; Jika tujuan sudah dirumuskan dengan jelas, masalah berikutnya adalah apakah tujuan itu memang harus dicapai dengan membuat suatu peraturan.
4. Asas dapat dilaksanakan; Asas ini menyangkut jaminan-jaminan bagi dapat dilaksanakannya apa yang dimuat dalam suatu peraturan.
5. Asas konsensus; Asas ini berisi bahwa perlu diusahakan adanya konsensus antara pihak-pihak yang bersangkutan dan pemerintah mengenai pembuatan suatu peraturan serta isinya.

Asas-asas material meliputi:

1. Asas kejelasan terminologi dan sistematika; Menurut asas ini, suatu peraturan harus jelas, baik kata-kata yang digunakan maupun strukturnya.

³⁵ I.C. Van der Vlies, *Handboek Wetgeving* (Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan), Dirjen Peraturan Perundang-Undangan DEPKUMHAM RI, Jakarta, 2007. Hlm 258-303. Lihat juga Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990 dan Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Jld 2. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

2. Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali; Menurut asas ini, suatu peraturan harus dapat diketahui oleh setiap orang yang perlu mengetahui adanya peraturan itu.
3. Asas kesamaan hukum; Asas ini menjadi dasar dari semua peraturan perundang-undangan, peraturan tidak boleh ditujukan kepada suatu kelompok tertentu yang dipilih secara semauanya.
4. Asas kepastian hukum; Asas ini menghendaki agar harapan (ekspektasi) yang wajar hendaknya dihormati; khususnya ini berarti bahwa peraturan harus memuat rumusan norma yang tepat, bahwa peraturan tidak diubah tanpa adanya aturan peralihan yang memadai, dan bahwa peraturan tidak boleh diperlakukan surut tanpa alasan yang mendesak.
5. Asas penerapan-hukum yang khusus; Asas ini menyangkut aspek-aspek kemungkinan untuk menegakkan keadilan didalam kasus tertentu yang dapat diwujudkan dengan memberikan *margin* keputusan kepada pemerintah didalam undang-undang, memberikan kemungkinan penyimpangan bagi keadaan-keadaan khusus di dalam undang-undang, memungkinkan perlindungan hukum terhadap semua tindakan pemerintah.

Meskipun bukan merupakan norma hukum, asas-asas ini bersifat normatif karena pertimbangan etik yang masuk ke dalam ranah hukum. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini penting untuk diterapkan karena dalam era otonomi luas dapat terjadi pembentuk Perda membuat suatu peraturan atas dasar intuisi sesaat bukan karena kebutuhan masyarakat.

Asas-asas tersebut akan diakomodir dalam perumusan norma atau pasal yang menjadi materi muatan Perda yang akan disusun. Salah satu aspek pokok

dalam penyusunan Raperda adalah menentukan Materi muatan. Dalam menentukan materi muatan, Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menentukan bahwa materi muatan Perda mengandung asas:³⁶

1. Pengayoman, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi mengayomi seluruh masyarakat dan memberikan perlindungan hak asasi manusia yang hakiki;
2. Kemanusiaan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus bersifat manusiawi dan menghargai harkat dan martabat manusia serta tidak boleh membebani masyarakat di luar kemampuan masyarakat itu sendiri;
3. Kebangsaan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang berasaskan musyawarah dalam mengambil keputusan;
4. Kekeluargaan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas musyawarah mufakat dalam setiap penyelesaian masalah yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan;
5. Kenusantaraan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila atau wilayah/daerah tertentu, sesuai dengan jenis Peraturan Perundang-undangan tersebut;
6. Kebhinnekatunggalikaan, yaitu setiap perencanaan, pembuatan, dan penyusunan serta materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan khususnya

³⁶ Modul 1, *Diklat Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan (Legal Drafting)*, (Jakarta: Depdagri-LAN, 2007).

yang menyangkut masalah-masalah yang sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

7. Keadilan yang merata, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan materi muatannya tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat diskriminatif;
9. Ketertiban dan kepastian hukum; yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan kepastian hukum dan ketertiban dalam masyarakat;
10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan materi muatannya atau isinya harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat, serta bangsa dan negara.

Asas dan materi muatan yang ada di atas disesuaikan dengan materi muatan raperda yang akan disusun, dan sedapat mungkin semua asas yang ada dalam Pasal 6 ayat (1) tersebut dapat diakomodir secara keseluruhan. Termasuk Asas Kekeluargaan yang merupakan ruh dari koperasi. Hal ini sebagaimana termuat dalam ketentuan Pasal 2 dan Pasal 4 UU Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

Pasal 2, Koperasi berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta berdasar atas asas kekeluargaan. Pasal 4, Fungsi dan peran Koperasi adalah:

- a. membangun dan mengembangkan potensi dan kemampuan ekonomi anggota pada khususnya dan masyarakat pada umumnya untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi dan sosialnya;

- b. berperan serta secara aktif dalam upaya mempertinggi kualitas kehidupan manusia dan masyarakat;
- c. memperkokoh perekonomian rakyat sebagai dasar kekuatan dan ketahanan perekonomian nasional dengan Koperasi sebagai sokogurunya;
- d. berusaha untuk mewujudkan dan mengembangkan perekonomian nasional yang merupakan usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan dan demokrasi ekonomi.

Selain Asas dan Materi muatan, hal yang juga perlu diperhatikan adalah evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan. Kajian terhadap peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari peraturan daerah yang baru. Analisis ini akan menggambarkan sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi dari peraturan daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan.

Sehingga, dalam redesain hukum daerah hal yang perlu menjadi sorotan penting adalah dalam pembentukan norma peraturan daerah juga tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Hal ini selaras sebagaimana diatur dalam Pasal 14 UU Nomor 12 Tahun 2011, bahwa “Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.” Selain UU Nomor 12 Tahun 2011,

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah juga penting untuk dijadikan rujukan dan dasar secara teknis pembentukan produk hukum daerah termasuk peraturan daerah.

Menurut Jimly Asshiddiqie,³⁷ pembentukan sebuah aturan yang baik haruslah dilandaskan kepada aspek filosofis, sosiologis, yuridis, politis dan administratif dan keberlakuannya juga haruslah tercermin secara filosofis, sosiologis, yuridis dan politis.

Landasan filosofis, Undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Landasan Sosiologis yaitu bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Landasan Politis, landasan politis yang dimaksud disini ialah bahwa dalam konsideran harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang bersangkutan. Landasan Juridis, Landasan juridis dalam perumusan setiap undang-undang haruslah ditempatkan pada bagian Konsideran "Mengingat".

Landasan atau dasar filosofis peraturan perundang-undangan adalah landasan atau dasar yang berkaitan dengan filosofis atau ideologi negara. Setiap masyarakat mengharapkan agar hukum itu dapat menciptakan keadilan,

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 243-244.

ketertiban dan kesejahteraan. Hal ini yang disebut dengan cita hukum; yaitu yang berkaitan dengan baik dan buruk adil atau tidak. Hukum diharapkan mencerminkan nilai-nilai yang tumbuh dan dirasa adil dalam masyarakat.

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi kalimat-kalimat mati belaka. Hal ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan karena tidak dipatuhi dan ditaati. Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan "hukum yang hidup" (*living law*) dalam masyarakat

Oleh karenanya, proses pembentukan peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan semestinya berangkat dari realitas yang ada dalam masyarakat. Realitas tersebut bisa berupa fakta sosial maupun aspirasi yang berkembang, masalah yang ada maupun tuntutan atas kepentingan perubahan-perubahan. Dari realitas tersebut maka proses berikutnya adalah mencoba untuk mencari sebuah jalan keluar yang terbaik yang dapat mengatasi persoalan yang muncul atau memperbaiki keadaan yang sekarang.

Keberlakuan juridis adalah keberlakuan suatu norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum sebagai suatu dogma yang dilihat dari pertimbangan yang bersifat teknis juridis. Secara juridis, suatu norma hukum itu dikatakan berlaku apabila norma hukum itu sendiri memang (i) ditetapkan sebagai norma hukum

berdasarkan norma hukum yang lebih superior atau yang lebih tinggi seperti dalam pandangan Hans Kelsen dengan teorinya "*Stufenbautheorie des Recht*", (ii) ditetapkan mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya seperti dalam pandangan J.H.A. Logemann, (iii) ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku seperti dalam pandangan W. Zevenbergen, dan (iv) ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwenang. Jika ketiga kriteria tersebut telah terpenuhi sebagaimana mestinya, maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara juridis.

BAB 5

PENUTUP

A. Simpulan

pembentukan peraturan daerah merupakan solusi hukum dalam mengatasi persoalan dan tantangan yang terjadi dalam koperasi. Pemerintah Daerah dalam hal ini memiliki kewenangan sebagaimana digariskan dalam rezim hukum pemerintahan daerah yaitu termuat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Upaya redesain hukum daerah dalam pemberdayaan dan perlindungan koperasi dapat dilakukan, dengan memperhatikan asas dan materi muatan dalam pembentukan peraturan daerah merupakan guidance agar asas kekeluargaan yang merupakan ruh dari koperasi tetap ada, selain itu landasan filosofis, sosiologis dan landasan yuridis perlu menjadi perhatian agar pembentukan peraturan daerah yang terbentuk baik.

B. Saran

Berdasarkan kewenangan pemerintah daerah yang ada, sebaiknya pemerintah daerah bersama dengan DPRD memprioritaskan pembentukan peraturan daerah tentang perkoperasian, untuk mengatasi tantangan dan hambatan yang dialami oleh koperasi.

REFERENSI

- A. Simarmata, 1998. *Reformasi Ekonomi*, Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI.
- A.Z. Fachri Yasin, et al., 2002. *Petani, Usaha Kecil Dan Koperasi Berwawasan Ekonomi Kerakyatan*, Pekanbaru: Unri Press.
- Abdul Basith, 2008. *Islam dan Manajemen Koperasi*. UIN Malang Press, Malang.
- Abu Daud Busroh dan Abubakar Busroh, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Bandung: Ghalia Indonesia, 1985.
- Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.
- Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: IN-HILL-Co, 1992.
- Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum* (terjemahan : A. Sidharta), Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1996.
- Dumairy, *Perekonomian Indonesia*. Jakarta: Airlangga, 1996.
- Esmi Warasih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2011.
- Henry Campbell Black's, *Black's Law Dictionary: Definition of the term and phrases of American and English Jurisfrudence, American and Modern*, (ST Paul Mina: West Publisting Co, 1979)
- I.C. Van der Vlies, *Handboek Wetgeving* (Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan), Dirjen Peraturan Perundang-Undangan DEPKUMHAM RI, Jakarta, 2007.
- Indra Ismawan, 2001. *Sukses di Era Ekonomi Liberal bagi Koperasi dan Perusahaan Kecil Menengah*, PT. Grasindo: Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Jld 2. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- ML. Tobing, *Sekitar Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Erlangga, 1983.

- Modul 1, *Diklat Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan (Legal Drafting)*, (Jakarta: Depdagri-LAN, 2007).
- Mubyarto, *Ilmu Ekonomi, Ilmu Sosial dan Keadilan*, (Jakarta: Yayasan Agro Ekonomika, 1980)
- Peter Mahmud Marzuki, 2005. *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta.
- Peter Salim dan Yenny Salim, *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*, Jakarta: Modern English Press, 1991.
- Revrison Baswir, (1995), *Tiada Ekonomi Kerakyatan Tanpa Kedaulatan Rakyat*, dalam Baswir, *Agenda Ekonomi Kerakyatan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000).
- Revrison Baswir, *Ekonomi Kerakyatan vs Neoliberalisme*.
- Rusli Effendi, dkk, *Teori Hukum*, Makassar: Hasanuddin University Press, 1991.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1982.
- Soeharto Prawiro Kusumo, *Ekonomi Rakyat: Konsep Kebijakan dan Strategi*, (Yogyakarta: BPF)
- Sonny Sumarsono, 2003. *Ekonomi Manajemen Sumber Daya Manusia dan Ketenagakerjaan*, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Terry Hutchinson, 2002. *Researching and Writing in Law*, Lawbook's Co., Sydney.
- Tim Penyusun, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 2002.
- Zainal Arifin Hoesein, *Peran Negara dalam Pengembangan Sistem Ekonomi Kerakyatan menurut UUD 1945*. Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM no.3 vol.23, Juli 2016.
- Zulkarnain, 2006. *Kewirausahaan (Strategi Pemberdayaan Usaha Kecil Menengah Dan Penduduk Miskin)*, Yogyakarta: Adicita Karya Nusa.

