# PEMBAHARUAN UU PERKOPERASIAN PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 28/PUU-XI/2013
## *(REFORM OF THE LAW ON COOPERATIVES UPON THE CONSTITUTIONAL COURT'S DECISION NUMBER 28/PUU-XI/2013)*

Rahadian Prima Nugraha
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Jln. Medan Merdeka Barat Nomor 6, Jakarta Pusat Indonesia 10110
E-mail: rahadianprimanugraha@gmail.com
(Naskah diterima 06/03/2017, direvisi 23/03/2017, disetujui 27/03/2017)

**Abstrak**

Koperasi merupakan salah satu jenis (badan) usaha yang sudah lama eksis dalam mengawal laju peningkatan kesejahteraan masyarakat, khususnya sektor ekonomi kecil dan menengah. Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XI/2013 yang membatalkan keseluruhan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian (UU 17/2012) maka dibutuhkan pengaturan baru yang dapat mengakomodir perubahan masyarakat (modernitas) di era globalisasi saat ini namun juga tidak bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila dan dalam koridor konstitusi. Paradigma yang digunakan adalah post-positivisme dengan menggunakan pendekatan sejarah dan perundang-undangan. Dari hasil pembahasan dapat diketahui bahwa dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam membatalkan seluruh materi muatan UU 17/2012 tentang Perkoperasian adalah karena telah menggeser landasan filosofis koperasi sebagai usaha bersama yang disusun berdasarkan asas kekeluargaan sebagaimana termuat dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, berdasarkan teori masyarakat prismatik dan prismatika Pancasila sekaligus maka pembentukan materi muatan UU Perkoperasian harus mencerminkan nilai-nilai Pancasila sekaligus prinsip-prinsip yang berkembang berdasarkan modernisasi, misalnya prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) dalam pengelolaan organisasi Koperasi.

Kata kunci: koperasi, modernitas, perkembangan global, supremasi Pancasila.

***Abstract***

*A Cooperatives are a kind (agency) of business that has long existed in guarding the pace of increase in social welfare. The Constitutional Court's decission Number 28/PUU-XI/2013 has declared null and void to the Law 17 of 2012 on Cooperatives, it is necessary to make new regulations to accommodate changes in society (modernity) in the current era of globalization. These regulations should be in line with the values of Pancasila and the corridor of constitution. The paradigm used is post-positivism using the approach of law (statutory approach). From the discussion, it can be seen that the basic consideration in the Constitutional Court to declare null and void to the entire substance of Law 17 of 2012 on Cooperatives is because it has shifted the philosophical foundations of the cooperative as a joint venture which is based on the principle of kinship, as provided in Article 33 section (1) of the 1945 Constitution. Therefore, based on the theory of society and prismatic Pancasila as well the making of the substance of Law on Cooperatives must reflect the values of Pancasila as well the principles evolved by the modernization, for example, the principle of Good Corporate Governance (GCG) in the management of cooperative organizations.*

*Keywords: cooperatives, modernity, global development, supremacy of Pancasila.*

### A. Pendahuluan

Sejarah perkembangan perekonomian Indonesia telah mencatat bahwa usaha Koperasi merupakan salah satu jenis (badan) usaha yang sudah lama eksis dalam mengawal laju peningkatan kesejahteraan masyarakat. Berawal dari komunitas-komunitas masyarakat di wilayah pedesaan, hingga tumbuh dan berkembang dalam menopang laju perekonomian masyarakat perkotaan saat ini. Perkembangan koperasi sebagai badan usaha di Indonesia semakin pesat pada era setelah kemerdekaan 17 Agustus 1945 tatkala bangsa Indonesia

memiliki kebebasan untuk menentukan pilihan kebijakan ekonominya. Atas dasar keinginan untuk menyusun suatu sistem perekonomian usaha berdasarkan asas kekeluargaan maka saat itu bentuk usaha Koperasi dinilai sebagai jenis usaha yang paling sesuai dengan sistem perekonomian yang akan dikembangkan di Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.[1] Namun seiring dengan perkembangan arus globalisasi yang turut membawa iklim perekonomian liberal kapitalistik di dalamnya, seolah meredupkan dominasi koperasi sebagai badan usaha yang tergusur oleh bentuk badan-badan usaha modern seperti perseroan dengan sistem *go public*-nya. Lebih ironisnya lagi, hal tersebut beriringan dengan semakin meredupnya implementasi nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Transformasi atau perubahan masyarakat (modernisasi)[2] tentu menjadi sebuah gejala umum yang menjadi bagian dari sejarah perkembangan umat manusia dalam rangka meningkatkan taraf (kesejahteraan) hidupnya. Perubahan ini melahirkan sebuah era globalisasi, yaitu suatu kurun waktu dalam sejarah di mana rangkaian arus universalitas terus menembus dimensi ruang dalam kehidupan bermasyarakat yang sebelumnya tersekat oleh batas-batas teritorial suatu negara, sehingga menciptakan suatu jaringan sistem sosial yang berskala internasional. Dalam proses integrasi internasional tersebut, terjadilah penyebaran dan pertukaran ide pemikiran, agama, kesenian, dan aspek budaya lainnya secara meluas yang kemudian menjadi suatu tatanan baru dalam kehidupan bermasyarakat.[3] Namun demikian, Giddens mengingatkan kepada kita bahwa kehidupan pada era modern sekarang (modernitas tinggi) berbeda dengan era modern awal. Era modern sekarang adalah era di mana terjadi perubahan/perkembangan sosial-budaya dengan cepat ibarat panser raksasa (*juggernaut*) yang dapat melaju dengan kuat dan kencang namun akan mengantarkan kita jatuh ke dalam jurang dan kehancuran apabila tidak terkendalikan.[4] Oleh karenanya, dalam konteks Indonesia, gejala (penyebaran dan pertukaran) yang demikian itu kemudian acap kali dipertentangkan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dengan bangunan pendirian bahwa Pancasila merupakan suatu pemikiran autentik masyarakat yang bersumber dari kebudayaan *ala* Indonesia. Pertentangan yang demikian menjadi paradoksal dalam konteks yang positif (dan sangat diperlukan sebagai media memfilter budaya asing) sebagai proses akulturasi nilai-nilai kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dalam tataran implementasi proses purifikasi nilai-nilai Pancasila atas segala kebijakan publik (*public policy*), khususnya muatan materi peraturan perundang-undangan, dilakukan atau dijalankan oleh institusi-institusi yang memang diberikan kewenangan untuk melakukannya.

Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardians of ideology* juga melakukan langkah-langkah purifikasi dalam menentukan arah (politik) hukum nasional melalui sarana Pengujian Undang-Undang, salah satunya adalah membatalkan keberlakuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian (selanjutnya disebut UU 17/2012) karena bertentangan dengan prinsip-prinsip Koperasi sebagai soko guru ekonomi khas Indonesia, khususnya prinsip gotong-royong atau kekeluargaan sebagai prinsip dasar perekonomian Indonesia yang dimuat dalam Pancasila dan ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 serta memberlakukan kembali Undang-Undang Perkoperasian sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian (selanjutnya disebut UU 25/1992). Padahal maksud dari pembentuk Undang-Undang dalam melakukan revisi terkait Undang-Undang Perkoperasian *a quo* adalah mengarahkan pada penguatan kelembagaan dan usaha agar koperasi menjadi sehat, kuat, mandiri, tangguh, dan berkembang melalui peningkatan kerja sama, potensi, dan kemampuan ekonomi

1 Sistem perekonomian dimaksud adalah yang berdasarkan asas kekeluargaan yang merupakan manifestasi sila ke empat dan ke lima Pancasila yang dijabarkan dalam ketentuan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 yang muatan materinya tidak mengalami perubahan dalam proses amandemen undang-undang dasar pada tahun 1999-2002. Namun demikian, untuk kepentingan kejelasan dalam penulisan, penggunaan istilah UUD 1945 adalah merujuk pada materi substansi UUD 1945 pasca amandemen.

2 Modernisasi suatu masyarakat ialah suatu proses transformasi, perubahan masyarakat dalam segala aspek-aspeknya. Lihat J.W. Schoorl, Modernisasi: Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-Negara Sedang Berkembang, ed. R.G. Soekadijo, 1982, Jakarta: PT. Gramedia, hlm. 1. Lebih tegas lagi, Nanang Martono mengartikan modernisasi sebagai suatu proses perubahan ketika masyarakat yang sedang memperbaharui dirinya berusaha mendapatkan ciri-ciri atau karakteristik yang dimiliki masyarakat modern. Lihat Nanang Martono, Sosiologi Perubahan Sosial: Perspektif Klasik, Modern, Posmodern, dan Poskolonial, 2016, Jakarta: Rajawali Pres, hlm. 172.

3 David Held, Democracy And The Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance, diterjemahkan oleh Damanhuri dengan judul Demokrasi dan Tatanan Global Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan, 2004, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 38.

4 Akhyar Yusuf Lubis, Postmodernisme, Teori dan Metode, 2014, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 140.

anggotanya, serta perannya dalam perekonomian nasional dan global.

Kebutuhan akan pengaturan dalam hal perkoperasian pasca "pembatalan" UU 17/2012 oleh Mahkamah Konstitusi menjadi penting karena secara praktis, keberadaan koperasi yang telah tersebar di seluruh wilayah Indonesia dan menyokong kehidupan perekonomian masyarakat, khususnya sektor ekonomi kecil dan menengah, di tengah kuatnya arus kapitalisme yang sarat akan kekuatan modal saat ini, membutuhkan landasan hukum yang jelas dan pasti dalam menjalankan unit usahanya. Selain itu, secara teori, keberadaan UU 25/1992 sudah harus mengalami perubahan dalam rangka penyesuaian terhadap arah kebijakan dan tatanan hukum yang baru, khususnya pasca amandemen UUD 1945, serta perkembangan modernisasi masyarakat saat ini namun dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip Koperasi yang telah terkristalisasi dalam Pancasila dan UUD 1945 maupun penafsiran Mahkamah Konstitusi dalam putusannya. Oleh karena itu, diperlukan kajian akademis dalam rangka mengonstruksi desain Undang-Undang Koperasi yang akan dibentuk kemudian. Tulisan ini adalah dalam rangka untuk mengemukakan pola konstruksi pembentukan Undang-Undang perkoperasian yang sesuai dengan prinsip-prinsip Pancasila dan UUD 1945 pasca Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

## B. Pembahasan

### B.1. Supremasi Pancasila dalam Negara Hukum Indonesia

Kata "negara hukum" sering dipadankan dengan kata *rechtstaat* dan *the rule of law*. Secara umum, istilah tersebut dipahami dalam pengertian yang sama, yaitu kedaulatan atau supremasi hukum atas orang dan perintah terkait hukum. Jika merujuk pada pendapat Aristoteles dalam teori ketatanegaraan klasik, konsep negara hukum (*rule of law*) sering diperhadapkan dengan konsep *rule of man*.[5]

Dicey dalam bukunya *Introduction to the Study of the Law and the Constitution*, mengemukakan tiga elemen prinsip negara hukum, yaitu (1) *absolute supremacy of law*, sebagai lawan dari pengaruh kekuasaan yang sewenang-wenang dan mengesampingkan penguasa yang sewenang-wenang, prerogatif atau apa pun diskresi yang luas oleh pemerintah; (2) *equality before the law*, yaitu kesamaan bagi semua orang (kelas) di hadapan hukum yang dilaksanakan oleh pemerintah atau pengadilan; dan (3) *due process of law*, yaitu segala tindakan negara harus berdasar atas hukum dan tidak ada satu tindakan pun yang tidak memiliki dasar hukumnya.[6] Sementara menurut *The International Commission of Jurists*, tiga ciri penting yang dianggap sebagai esensi dari negara hukum adalah *pertama*, negara harus tunduk pada hukum; *Kedua*, pemerintah menghormati hak-hak individu; dan *Ketiga*, peradilan yang bebas dan tidak memihak.[7]

Prinsip supremasi hukum selalu diiringi dengan dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum tidak dimaksudkan hanya untuk menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, melainkan *democratische rechtsstaat*.[8]

Dalam negara hukum, norma hukum terutama dalam pengertian sebagai hukum tertulis, disusun secara berjenjang (hierarkis) dan berlapis-lapis dalam suatu tata susunan sebagaimana konstruksi piramida hierarki norma hukum dalam teori *Stufenbau Des Rechts* yang digagas oleh Hans Kelsen. Sebagai hukum tertinggi, konstitusi mengikat seluruh elemen negara, sehingga harus dipatuhi dan dilaksanakan baik oleh, penyelenggara negara maupun masyarakat. Abbe de Sieyes menyatakan bahwa konstitusi sebagai hukum tertinggi berisi kewajiban-kewajiban untuk dipatuhi dan dilaksanakan, jika tidak ia tidak akan berarti apapun.[9]

William G. Andrews dalam Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa konsensus yang menjamin tegaknya konstitusialisme di zaman modern

5 Brian Z. Tamanaha, On the Rule of Law: History, Politics, Theory, 2004, Cambrige University Press, hlm. 9.
6 http://en.wikipedia.org/wiki/Rule_of_law#cite_note-Wormuth-5; diakses pada tanggal 9 Juni 2016.
7 Hamdan Zoelva, Pemakzulan Presiden di Indonesia, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, 2010, hlm. 24.
8 Jimly Asshiddiqie, Menuju Negara Hukum Yang Demokratis, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2009, hlm.213.
9 Jimly Asshiddiqie, 2006, Model-Model Pengujian Konstitusi, Jakarta: Konpress, hlm. 156.

pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan,[10] salah satunya, adalah kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama. Kesepakatan mengenai cita-cita bersama ini penting karena hal itulah yang mencerminkan kesamaan berbagai kepentingan di antara sesama masyarakat yang dalam kenyataannya hidup di tengah pluralitas atau kemajemukan, tidak terkecuali berbagai macam kepentingan yang mendasar. Di Indonesia, cita negara (*staatsidee*) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms* yang dimaksud itulah yang disebut dengan Pancasila yang berarti lima sila atau prinsip dasar untuk mencapai atau mewujudkan tujuan berbangsa dan bernegara.

Dalam konteks negara hukum dan supremasi Pancasila yang demikian, keberadaan Mahkamah Konstitusi mendapatkan legitimasi teoritik dalam ajaran negara hukum. Hans Kelsen menyatakan, pelaksanaan aturan konstitusional tentang legislasi dapat secara efektif dijamin hanya jika suatu organ selain badan legislatif diberikan tugas untuk menguji apakah suatu produk hukum itu konstitusional atau tidak, dan tidak memberlakukannya jika menurut organ ini produk hukum tersebut tidak konstitusional[11]. Lebih tegas lagi, O. Hood Phillips dan Jackson menyatakan bahwa jika hanya legislatif sendiri yang diberikan kewenangan untuk melakukan interpretasi atas konstitusi, siapa yang menjamin mereka tidak akan salah?[12] Kontrol terhadap konstitusionalitas undang-undang (*judicial review*) tersebut diberikan kepada lembaga pengadilan khusus (bukan lembaga pengadilan biasa, seperti Mahkamah Agung) agar dapat menghapus secara keseluruhan undang-undang yang tidak konstitusional sehingga tidak dapat diaplikasikan oleh organ lain.[13] Berdasarkan hal demikian kemudian Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan fungsi mengawal dan menegakkan konstitusi diberikan kewenangan memeriksa, mengadili, dan memutus perkara-perkara konstitusi.[14]

**B. 2. Modernisasi Masyarakat Indonesia**

Indonesia seringkali disebut (dikategorikan) sebagai negara berkembang[15] atau negara dunia ke-tiga karena dalam kacamata para sosiolog, negara-negara seperti Indonesia ini sedang dalam proses modernisasi, sebuah proses transformasi atau perubahan masyarakat dalam segala aspeknya,[16] antara lain, meliputi aspek ekonomi, politik, sosial, dan budaya. Hubungan antara negara dengan masyarakat lalu menjadi fokus kajian tersendiri dalam melihat fenomena ini, tarik ulur antara hak berbudaya dengan intervensi negara menjadi kian kental. Ketika individu memiliki kebebasan untuk mengikuti (mempertahankan) tradisi yang sudah ada biasanya tidak ada (kecil) campur tangan dari pemerintah di dalamnya, sedangkan ketika ada intervensi (campur tangan) pemerintah dalam memberlakukan sebuah nilai (yang dianggap modern oleh pemerintah), bahkan dalam keadaan ekstrim melarang suatu tradisi tertentu, maka individu-individu di dalamnya akan mengklaim bahwa kebijakan pemerintah telah melanggar hak atas kebudayaan mereka (*the cultural defense*). [17]Semuanya kemudian diserahkan pada politik hukum (dari cabang kekuasaan negara) untuk menentukan nilai mana yang berlaku.

Di atas telah nampak bahwa karena adanya modernisasi maka timbul kelompok-kelompok fungsional baru dan lapisan-lapisan baru dalam masyarakat yang kemudian muncul istilah masyarakat plural di mana terdapat kelompok-kelompok yang masing-masing memiliki kebudayaannya sendiri yang hidup

10 William G. Andrews dalam bukunya Constitutions and Constitutionalism 3rd edition menyebutkan the three element of consensus is (i) the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government; (ii) the basis of government; and (iii) the form of institutions and procedures. Lihat William G. Andrews dalam Jimly Asshiddiqie, Menuju Negara Hukum Yang Demokratis, 2008, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, hlm. 7.

11 Hans Kelsen, Teori Umum Hukum Dan Negara, Judul Asli: General Theory of Law and State, Penerjemah: Somadi, 2007, Jakarta: Bee Media, hlm. 195.

12 O. Hood Phillips and Jackson, Constitutional and Administrative Law, 2001, London: Sweet & Maxwell, hlm. 7.

13 Jimly Asshiddiqie, Op Cit., hlm. 22.

14 Ernst Benda, Pelaksanaan Keputusan Mahkamah Konstitusi dalam Norbert Eschborn (ed), Tugas dan Tantangan Mahkamah Konstitusi di Negara-Negara Transformasi dengan Contoh Indonesia, 2005, Jakarta: Konrad Adeneuer Stiftung, hlm. 4.

15 Manifestasi proses modernisasi ini diawali adanya revolusi industri di Ingris pada abad 18 yang kemudian meluas ke semua penjuru dunia, diawali ke daerah-daerah yang memiliki kesamaan budaya, seperti Eropa dan Amerika Utara hingga ke bagian daerah lain yang kebudayaannya berbeda sama sekali dengan kebudayaan Eropa, sehingga masyarakat dunia sering dibagi menjadi 2 (dua) kategori: negara maju dan negara berkembang.

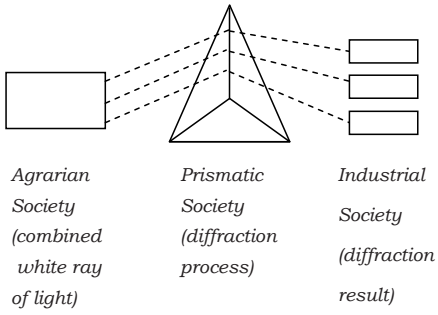
16 J.W. Schoorl, Sociologie Der Modernisering, Een Inleiding in de Sociologie der niet-westerse volken van Loghum Slaterus diterjemahkan oleh R. G. Soekadijo dengan judul Modernisasi, Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-Negara Sedang Berkembang, 1982, Jakarta, Gramedia, hlm.1

17 James A. R. Nafziger, Robert Kirkwood Peterson, Alison Dundes Renteln, Cultural Law, International, Comparative, and Indigenous, New York, Cambridge University Press, 2010:54.

dan berlangsung di dalam suatu lingkungannya sendiri.[18] Dengan semakin meningkatnya kompleksitas kehidupan masyarakat yang menyangkut berbagai aspek, pemikiran tentang modernisasi pun tidak lagi hanya mencakup bidang ekonomi dan industri, melainkan telah merambah ke seluruh aspek yang dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, modernisasi diartikan sebagai proses trasformasi dan perubahan dalam masyarakat yang meliputi segala aspeknya, baik ekonomi, industri, sosial, budaya, dan sebagainya.[19] Namun perubahan ke arah masyarakat modern ini masih memberikan tempat kepada tradisi yang masih berlaku dan terus dikembangkan oleh kaum fundamentalis (agama, etnis, gender, nasionalis) yang ingin melindungi tradisi tersebut, bahkan dalam masyarakat sekarang yang paling modern sekalipun,[20] sehingga menurut Giddens, masyarakat sekarang ini disebut sebagai masyarakat post-tradisional.

**B.3. Teori Masyarakat Prismatik.**

Teori masyarakat prismatik yang dikemukakan oleh Fred W. Riggs[21] pertama kali pada tahun 1962, merupakan salah satu teori yang ditarik dari pendekatan fungsionalisme struktural dalam ilmu sosial.[22] Sasaran perhatian utama fungsionalisme kemasyarakatan adalah struktur sosial dan institusi masyarakat berskala luas, yang saling berhubungan dan mempengaruhi.[23] Riggs mengenalkan teori masyarakat prismatik dalam model masyarakat suatu negara yang berada dalam masa transisi antara masyarakat tradisional agraria (*traditional agriculture*) dan industri modern (*modern industrialization*) yang kemudian menciptakan sebuah sistem kebudayaan tersendiri terlepas dari 2 (dua) tipe masyarakat (tradisional dan modern) tersebut.[24] Untuk mempermudah penjelasannya, Riggs kemudian menganalogikan dengan fenomena cahaya. Sebuah cahaya yang dipancarkan dari sumbernya, matahari misalnya, merupakan kumpulan dari gelombang yang kasat mata dan terkombinasi dalam satu warna putih. Ketika cahaya tersebut dipisahkan maka akan nampak warna-warna individu seperti layaknya sebuah pelangi, dan alat untuk memisahkan cahaya tersebut adalah sebuah prisma. Menurut Riggs, warna putih merepresentasikan kumpulan struktur masyarakat tradisional dan pelangi mewakili pancaran struktur masyarakat industri (modern), sedangkan cahaya yang terkumpul di dalam prisma itulah yang kemudian disebut dengan masyarakat transisi (prismatik).




*Gambar 1*
*Riggs' "Fused-Prismatic-Diffracted" Model Process*

Secara empirik, Riggs mengilustrasikan seorang pemimpin dalam masyarakat transisi yang mencoba mengimpor suatu struktur (tatanan) dari negara industri yang berupa bank, kantor, pasar, dan perusahaan dengan harapan mendapatkan keuntungan namun mendapatkan larangan dari masyarakat tradisionalnya. Tradisi yang lama tersebut akan menyaringnya melalui struktur yang baru. Riggs mengingatkan bahwa kebanyakan masyarakat akan dengan gigih mematuhi nilai tradisi kuno dan budaya, sementara secara bersamaan mengimpor dan menerima praktik dan pola baru dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan bagi kehidupannya, sehingga mereka terlihat modern, tetapi mereka menyembunyikan kehidupan tradisionalnya.[25]

18 J. W. Schoorl, op. cit, hlm. 112.
19 Riyadi dan Deddy Supriyadi Bratakusumah, Perencanaan Pembangunan Daerah, 2005, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, hlm. 13.
20 Anthony Giddens, Living in Post-Traditional Society diterjemahkan oleh Ali Noer Zaman dengan judul Masyarakat Post-Tradisional, 2003, Yoyakarta, IRCiSod, hlm. 81.
21 Fred W. Riggs dilahirkan di Kuling, Provinsi Kiangsi, China pada tanggal 3 Juli 1917. Orangtuanya merupakan misioner amerika yang tinggal di China sejak tahun 1916. Melanjutkan bangku kuliah pada sutdy journalism and political science di University of Illinois. Mendapatkan gelar Master dari dari Fletcher School of Law and Diplomacy pada tahun 1941 dan melengkapi Doktor Ilmu Politik di Columbia University dengan judul disertasi "On The Repeal of The Chinese Exclusion Acts". Pada tahun 1955 dianugerahi Visiting Professor oleh Yale University dan Institute of Public Administration in the Philippines kemudian mengajar pada civitas academica di beberapa negara, khususnya Amerika dan Asia Tenggara dan mendapatkan anugerah Professor Emeritus at Political Science Department of University of Hawaii hingga tutup usia pada tahun 2008 silam.
22 Howard E. McCurdy, Fred W. Riggs: Contribution to The Study of Comparative Public Administration, American University, hlm. 3.
23 George Ritzer and Douglas J. Goodman, Modern Sociological Theory, 6th Edition diterjemahkan oleh Alimandan dengan judul Teori Sosiologi Modern, Jakarta, Kencana, hlm. 118.
24 "The prismatic situation was neither traditional nor modern, but it contained novel element generated by the juxtaposition of old and new social structures" Fred W. Riggs dalam Howard E. McCurdy, op. cit. hlm. 4.
25 Howard McCurdy, op. cit. hlm. 5.

**B.4. Pembatalan UU 17/2012**

Salah satu pokok permasalahan dalam Perkara Nomor 28/PUU-XI/2013 adalah adanya degradasi terhadap prinsip-prinsip utama Koperasi. Hal tersebut dapat dilihat dari perbandingan karakteristik Koperasi dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian (UU 25/1992) yang masih kental akan semangat kolektivisme dengan pengaturan Koperasi dalam UU 17/2012 sebagai berikut:

**Tabel 1**
**Pengaturan Koperasi dalam UU 17/2012**

| Pasal | Pasal 1 ayat (1) UU 25/1992 | Pasal 1 ayat (1) UU 25/2012 |
|---|---|---|
| **Keanggotaan** | Badan Usaha | Badan Hukum |
| **Modal** | Perseorangan / Badan Hukum | Perseorangan / Badan Hukum |
| **Prinsip yang digunakan** | Sukarela dari para anggota | Kekayaan anggota yang dipisahkan |
| **Bentuk** | Asas kekeluargaan | Prinsip koperasi |

Perbedaan pertama adalah mengenai bentuk Koperasi yang sifatnya hanya menegaskan bahwa suatu Koperasi harus berbentuk badan hukum, walaupun Koperasi sebenarnya dikategorikan dalam badan hukum privat dengan Perseroan Terbatas (PT), dan Yayasan. Namun demikian, terdapat beberapa perbedaan antara badan hukum yang terdapat di dalam PT dan koperasi. PT merupakan suatu perkumpulan modal, sementara Koperasi adalah perkumpulan orang yang berbadan hukum. Perbedaan yang lebih mendasar adalah dalam hal modal dan prinsip yang digunakan dalam mengelola Koperasi. Orientasi dari didirikannya suatu PT adalah untuk mendapatkan keuntungan, sedangkan dalam Koperasi adalah untuk mensejahterakan anggotanya. Oleh karenanya secara fundamental, ketentuan dalam UU 17/2012 telah menggeser paradigma Koperasi yang awalnya sebagai usaha kolektif ke arah individu pasar (liberal).

Atas dasar itu kemudian MK membatalkan keseluruhan UU 17/2012 karena memang yang dibatalkan oleh MK merupakan ketentuan jantung yang menjadi nafas keseluruhan UU 17/2012. Terkait dengan pembatalan keseluruhan muatan UU 17/2012 ini, menurut pandangan penulis pada awalnya tidak setuju dengan putusan MK demikian. Ada beberapa alasan yang menurut penulis seharusnya MK tidak membatalkan secara keseluruhan ketentuan UU 17/2012, yaitu pertama, secara matematis, tidak seluruh dalil permohonan Pemohon dalam perkara *a quo* dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, sehingga secara *a contrario* sebenarnya MK sendiri dalam putusannya menyatakan bahwa ada norma yang konstitusional. Kedua, dalam UU 17/2012 yang terdiri atas 126 pasal, khususnya selain yang diajukan permohonan konstitusionalitasnya, masih belum dinilai atau dipertimbangkan dalam putusannya.

**Tabel 2**
**Permohonan Pengujian terhadap UU 17/2012**

| No | Pasal yang di uji | Isu | Putusan MK |
|---|---|---|---|
| 1 | Pasal 1 angka 1 | Individualistis | Dikabulkan |
| 2 | Pasal 37 ayat (1) dan Pasal 57 ayat (2) | Penggajian pengurus | Tidak beralasan |
| 3 | Pasal 50 ayat (1) huruf a, Pasal 50 ayat (2) huruf a dan huruf e, dan Pasal 56 ayat (1) | Dominasi pengawas | Dikabulkan |
| 4 | Pasal 55 ayat (1) | Pengurus dari non-anggota | Dikabulkan |
| 5 | BAB VII (Pasal 66 – Pasal 77) | Sertifikat modal koperasi | Dikabulkan |
| 6 | Pasal 78 ayat (2) | Pembatasan asal SHU | Dikabulkan |
| 7 | Pasal 82, Pasal 83, Pasal 84 | Pembatasan jenis usaha | Dikabulkan |

Walaupun ada satu pasal yang dinyatakan tidak beralasan, namun dalam pertimbangan paragraf [3.24] putusan *a quo* yang pada intinya menyatakan bahwa keseluruhan pasal dalam UU 17/2012 dinyatakan inkonstitusional karena telah menggeser landasan filosofis koperasi sebagai usaha bersama yang disusun berdasarkan asas kekeluargaan sebagaimana termuat dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Terlebih lagi, pergeseran tersebut telah dielaborasi dalam ketentuan-ketentuan lain dalam UU 17/2012, sehingga menurut MK, Koperasi telah kehilangan ruh-nya dan menjadi tidak berbeda lagi dengan Perseroan Terbatas. Di sisi lain, menurut penulis, karakter putusan MK yang bersifat *erga omnes* serta tidak memiliki lembaga eksekutorial memang membutuhkan perlakuan (*treatment*) khusus. Betapa tidak, karena dalam implementasinya, seringkali norma yang telah diputus oleh MK masih banyak ditafsirkan berbeda, bahkan tidak dilaksanakan. Hal ini kemudian yang menurut penulis, dengan mempertimbangkan dampak kepastian hukum dalam penerapan aturan terkait dengan Koperasi, sependapat dengan putusan MK dalam membatalkan secara keseluruhan UU 17/2012 dengan catatan memerintahkan kepada pembentuk Undang-Undang agar menyusun Undang-Undang Koperasi yang baru.

**B.5. Pembentukan UU Koperasi**

Pertanyaan selanjutnya adalah, bagaimana materi muatan UU Koperasi nantinya? Satu-satunya cara adalah dengan mengembalikan politik hukum berdasarkan ideologi serta tujuan nasional bangsa Indonesia sebagaimana termuat dalam Pancasila. Pada dasarnya, bangsa Indonesia hendak mencapai suatu masyarakat yang adil dan makmur secara merata dengan menghindari perbedaan-perbedaan yang mencolok dan cara-cara yang ekstrim. Oleh karenanya, kita menolak untuk mencapai keadilan dan kemakmuran itu melalui cara yang dianggap tepat oleh faham kapitalisme, komunisme, atau pun cara-cara yang fanatik, religius.[26] Itulah yang melandasi pemikiran lahirnya pemikiran bahwa dalam bidang politik dan ekonomi khususnya, Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia memiliki perbedaan dengan sistem kapitalisme-liberal maupun sosialisme-komunisme. Pancasila mengakui dan melindungi baik hak-hak individu maupun hak masyarakat. Dalam kapitalisme liberal, dasar perekonomian bukan usaha bersama dan kekeluargaan, namun kebebasan individual untuk berusaha. Sedangkan dalam sistem etatisme, negara yang mendominasi perekonomian, bukan warga negara, baik sebagai individu maupun bersama-sama dengan warga negara lainnya.[27]

Landasan pemikiran (ideologi) ini dalam muatan materi perundang-undangan biasanya terlihat jelas pada bagian konsiderans suatu Undang-Undang. Dalam konteks UU 17/2012, terlihat jelas bahwa salah satu tujuan dibentuknya Undang-Undang *a quo* adalah untuk mengarahkan pembaharuan hukum koperasi dalam memenuhi perkembangan tata ekonomi global.

Pertanyaan kemudian adalah apakah hal demikian tidak diperbolehkan? Tentu demi perkembangan tata ekonomi nasional dan global yang semakin dinamis dan penuh tantangan, perubahan Undang-Undang Perkoperasian menjadi wajib hukumnya. Namun sekali lagi perlu diperhatikan mengenai batas-batas irisan antara modernitas tersebut dengan nilai atau prinsip-prinsip yang masih dianut dalam suatu masyarakat. Apabila perubahan tersebut dilakukan secara revolusioner (seporadis) maka malah akan menimbulkan gesekan antar keduanya menjadi lebih ketara dan justru malah bertentangan dengan tujuan bangsa yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, perubahan tersebut harus dilakukan secara terstruktur dan sistematis (bertahap) dengan media penyaring yaitu Pancasila dan konstitusi. Dengan demikian, dalam proses perubahan untuk menentukan sistem hukum nasional itu harus tetap berpatokan pada 2 (dua) landasan, yaitu landasan filosofis (Pancasila) dan landasan operasional yaitu tujuan negara (yang kenyataannya juga berpegang pada Pancasila). [28]Ibarat menyaring sari (santan) kelapa, maka nilai-nilai yang akan masuk tersebut harus melalui alat penyaring (Pancasila) dan tidak boleh melebihi wadah yang telah ditetapkan (UUD 1945).

Keadaan demikian sesuai dengan karakteristik masyarakat prismatik sebagaimana digambarkan oleh Fred W. Riggs sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya. Oleh karena itu, politik hukum pembentukan materi muatan Undang-Undang Perkoperasian harus mencerminkan dua paradoksal yang ada, baik dari sisi modernitas, maupun dari sisi nilai-nilai kekeluargaan dan gotong royong. Pancasila, UUD 1945 maupun Putusan MK sebagai rambu-rambu pembatas yang mengikat (*constitutional bounding*) tetap menjadi dasar pembentukannya, namun nilai-nilai baik dan menguntungkan bagi perkembangan peradaban juga wajib dipertimbangkan.

Dalam UU Perkoperasian nantinya, komponen pengawas dalam struktur kepengurusan Koperasi menjadi penting sebagai pelaksana fungsi kontrol dan evaluasi bagi pengembangan organisasi Koperasi. Namun demikian, pengaturan mengenai pengawasan dalam tubuh Koperasi harus tetap mengacu pada prinsip tercapainya tujuan organisasi bukan malah menjadikan pengawas sebagai badan yang superior atas pengurus bahkan Rapat Anggota Tahunan (RAT) sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam organisasi Koperasi. Selain itu, terkait dengan limitasi jenis usaha Koperasi, memang defensiasi dan spesialisasi fungsi dalam organisasi menjadi salah satu ciri perkembangan masyarakat modern saat ini dan penerapan prinsip tersebut juga sangat dibutuhkan

26 Sunaryati Hartono, Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional, 1991, Bandung: PT. Alumni, hlm. 3.
27 Pandangan demikian yang menyatakan bahwa Pancasila menganut prinsip terbuka, bersifat inklusif dan tidak totaliter, karena harus disepakati secara demokratis. Selengkapnya lihat Jimly Asshiddiqie, Negara Hukum, Demokrasi, dan Dunia Usaha, makalah disampaikan dalam Orasi Ilmiah Wisuda XX Universitas Sahid, Jakarta, 20 September 2005.
28 M. Solly Lubis, Sistem Hukum Nasional, 2002, Bandung: Mandar Maju, hlm. 15.

demi kemajuan organisasi Koperasi. Namun dalam pengaturannya tidak boleh menutup ruang gerak koperasi yang memang belum atau tidak menganut prinsip tersebut, karena semuanya tetap bergantung pada keputusan para anggota yang diambil secara demokratis dalam RAT. Selain itu, skema permodalan tetap harus mengutamakan modal sosial yang telah menjadi ciri fundamental koperasi agar koperasi menjadi tidak sama dengan Perseroan Terbatas dan menjadikan koperasi kehilangan ruh konstitusionalnya sebagai entitas pelaku ekonomi khas bagi bangsa yang berfilosofi gotong royong. Hal yang tidak kalah penting untuk diatur secara jelas adalah peran pemerintah, baik pusat maupun daerah, dalam menetapkan kebijakan yang mendorong Koperasi agar dapat tumbuh dan berkembang dengan baik, misalnya dengan bantuan modal, pengembangan jaringan usaha, insentif pajak dan fiskal, pengembangan kelembagaan dan bantuan pendidikan, pelatihan, penyuluhan, dan penelitian yang sesuai dengan jiwa Koperasi.

Jelaslah kemudian peran sentral Pancasila dalam proses pembentukan hukum nasional, yaitu sebagai sarana memfilter segala perubahan masyarakat, baik yang disebabkan oleh faktor internal dalam masyarakat atau faktor eksternal seperti globalisasi. Koperasi pada hakikatnya merupakan bagian dari tata ekonomi Indonesia yang mengimplementasikan ketentuan dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "*Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan*". Ketentuan tersebut lahir dari perdebatan hebat antara tokoh penganut paham ekonomi sosialis dengan ekonomi liberal ini kemudian secara prismatik membentuk sistem ekonomi kekeluargaan yang menjadi dasar demokrasi ekonomi Indonesia. Perdebatan tersebut berlangsung kembali pada saat pembahasan perubahan UUD 1945 yang pada saati itu awalnya hendak dilakukan perubahan terhadap ketentuan Pasal 33 ayat (1) dan ayat (2). Namun kemudian diputuskan bahwa sistem demokrasi ekonomi yang dianut adalah sistem ekonomi yang proses produksinya melibatkan segenap masyarakat dan mengutamakan kesejahteraan masyarakat, bukan masing-masing individu. Dalam konteks demikian maka Koperasi tidak boleh diserahkan kepada mekanisme pasar, meski pasar harus menjadi perhatian penting dalam percaturan perekonomian internasional.

## C. Penutup

Pancasila yang berakar pada kearifan lokal dan budaya nasional memiliki peran sangat sentral khususnya dalam perkembangan masyarakat Indonesia saat ini sebagai filter modernisasi yang erat kaitannya dengan penyebaran dan pertukaran ide pemikiran, agama, kesenian, dan aspek budaya lainnya secara meluas. Baik teori masyarakat prismatik maupun prismatika Pancasila menempatkan nilai-nilai Pancasila sebagai prisma dalam konteks identitas, penyaring, dan resultan atas dua konsep yang berbeda. Dalam implementasinya, Koperasi merupakan representasi atas nilai-nilai Pancasila (gotong-royong), sehingga Koperasi telah yang ada selama ini tidak boleh diserahkan kepada mekanisme pasar, meski pasar saat ini menjadi perhatian penting dalam percaturan perekonomian internasional.

Dengan demikian, dalam hal pembentukan materi muatan UU Perkoperasian harus mencerminkan nilai-nilai Pancasila sekaligus prinsip-prinsip yang berkembang berdasarkan modernisasi, khususnya dengan memperkuat mekanisme RAT sebagai jantung dari Koperasi, pengutamaan skema permodalan serta peran pemerintah, baik pusat maupun daerah, dalam menetapkan kebijakan yang mendorong Koperasi agar dapat tumbuh dan berkembang seperti dengan suntikan bantuan modal, pengembangan jaringan usaha, insentif pajak dan fiskal, pengembangan kelembagaan dan bantuan pendidikan, pelatihan, penyuluhan, dan penelitian yang sesuai dengan jiwa Koperasi.

Kebutuhan akan pengaturan mengenai perkoperasian pasca "pembatalan" UU 17/2012 oleh Mahkamah Konstitusi menjadi penting. Oleh karena itu, pembentuk Undang-Undang harus segera membuat UU Perkoperasian baru yang materi muatannya mengambil nilai-nilai yang baik antara modernitas dan Pancasila sebagai dasar ideologi negara, khususnya mengenai penguatan mekanisme RAT, modal sosial, dan peran aktif pemerintah, baik pemerintah pusat maupun daerah.

## Daftar Pustaka

### Buku-buku

Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Model-Model Pengujian Konstitusi*, Jakarta: Konpress.

----------, Jimly, 2008, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi.

----------, Jimly, 2009, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer.

----------, Jimly, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Dunia Usaha*, makalah disampaikan dalam Orasi Ilmiah Wisuda XX Universitas Sahid, Jakarta, 20 September 2005.

Benda, Ernst, 2005, Jakarta *Pelaksanaan Keputusan Mahkamah Konstitusi* dalam Norbert Eschborn (ed), *Tugas dan Tantangan Mahkamah Konstitusi di Negara-Negara Transformasi dengan Contoh Indonesia*,: Konrad Adeneuer Stiftung.

Held, David, 2004, *Demokrasi dan Tatanan Global Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, Judul Asli: *Democracy And The Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Penerjemah: Damanhuri, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Indrati, Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, Jilid II.

Istanto, F. Sugeng, 2007, *Penelitian Hukum*, Yogyakarta: CV. Ganda.

J.W. Schoorl, 1982, *Modernisasi: Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-Negara Sedang Berkembang*, ed. R.G. Soekadijo, Jakarta: PT. Gramedia.

Kelsen, Hans, 2007, *Teori Umum Hukum Dan Negara*, Judul Asli: General Theory of Law and State, Penerjemah: Somadi, Jakarta: Bee Media.

Lubis, Akhyar Yusuf, 2014, *Postmodernisme, Teori dan Metode*, Jakarta, Rajawali Pers.

M. Solly Lubis, 2002, *Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Mandar Maju.

McCurdy, Howard E, Fred W. Riggs: *Contribution to The Study of Comparative Public Administration*, American University.

Moh. Mahfud MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: LP3ES.

----------, 2011, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.

Mubyarto, 2001, *Amandemen Konstitusi dan Pergulatan Pakar Ekonomi*, Yogyakarta: Aditya Media.

Nanang Martono, 2016, *Sosiologi Perubahan Sosial: Perspektif Klasik, Modern, Posmodern, dan Poskolonial*, Jakarta: Rajawali Pres.

Norman K. Denzin dan Yvonna S. Lincoln, 2009, *Handbook of Qualitative Research*, Penerjemah: Dariyatno, dkk, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Surabaya: Kencana Prenada Media Group.

Phillips, O. Hood, Jackson, 2001, *Constitutional and Administrative Law*, London: Sweet & Maxwell.

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945*, Buku V.

Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: PT. Alumni.

Suseno, Franz Magnis, 1992, *Filsafat Sebagai Ilmu Kritis*, Jakarta: Kanisius.

Tamanaha, Brian Z., 2004, *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*, Cambrige University Press.

Zoelva, Hamdan, 2010, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran.

**Putusan Mahkamah Konstitusi**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XI/2013, bertanggal 28 Mei 2014.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/ PUU-XI/2013, bertanggal 3 April 2014.

**Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/1999 tentang Penugasan Badan Pekerja MPR RI untuk melanjutkan Perubahan UUD 1945.

**Jurnal/Makalah**

Howard E. McCurdy, *Fred W. Riggs: Contribution to The Study of Comparative Public Administration*, American University, 2009.

M. Shamsul Haque, *Rethinking development administration and remembering Fred W. Riggs*, 2010, International Review of Administrative Sciences, Vol. 76.

Wen-shien Peng, 2008, *A Critique of Fred W. Riggs' Ecology of Public Administration, International Public Management Review*, Vol. 9.