

**BAB III**

**ASPEK-ASPEK YANG BERKAITAN DENGAN PENETAPAN STATUS  
BADAN HUKUM PADA KOPERASI PASCA DIKELUARKANNYA  
PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 28/PUU-IX/2013 YANG  
MEMBATALKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2012  
TENTANG PERKOPERASIAN**

**A. Kendala Koperasi Untuk Berkontribusi Dalam Perekonomian Nasional**

Dalam menjalankan kegiatannya, koperasi banyak menghadapi kendala yang membuatnya seakan berjalan ditempat, dan sulit untuk mewujudkan hakikatnya sebagai suatu usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Apabila merujuk pada data Evaluasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009, data BAPPENAS mengenai koperasi dan UMKM, rekapitulasi data koperasi Kementerian koperasi dan UKM, data Badan Pusat Statistik, dan data lainnya, maka secara garis besar terdapat beberapa kendala yang dihadapi oleh koperasi. Kendala yang dimaksud meliputi sebagai berikut:

1. Kepastian hukum pada koperasi

Koperasi menghadapi permasalahan yang menyangkut perolehan legalitas formal dan prosedur perizinan yang mengakibatkan besarnya biaya transaksi, panjangnya proses perizinan, dan timbulnya berbagai pungutan baik yang resmi

maupun yang tidak resmi dalam pengurusan perizinan.<sup>58</sup> Hal itu membuat banyak koperasi lebih memilih untuk berbentuk orang seorangan ketimbang berbentuk badan hukum, meski membuatnya tidak memiliki aspek legalitas yang kuat. Dengan banyaknya koperasi yang tidak memiliki aspek legalitas yang kuat, koperasi menjadi diragukan akan kekuatan dan jaminan kepastian hukumnya, terlebih saat melakukan perbuatan hukum dengan pihak ketiga.

## 2. Akses permodalan:

Koperasi masih menghadapi masalah internal yang klasik, yaitu keterbatasan akses terhadap permodalan.<sup>59</sup> Dengan menghadapi keterbatasan akses permodalan, koperasi menjadi kesulitan untuk mengembangkan usahanya secara optimal.

## 3. Kualitas kelembagaan koperasi

Pada Evaluasi RPJMN 2004-2009 disebutkan bahwa rendahnya kualitas kelembagaan masih menjadi kendala yang dihadapi oleh koperasi. Sebagai contoh bahwa koperasi menghadapi kendala rendahnya kualitas kelembagaan, pada tahun 2005 tercatat dari 94.818 unit koperasi aktif yang menjalankan kegiatan usahanya, hanya 45.508 unit koperasi yang tercatat sudah menyelenggarakan RAT, salah satu perangkat organisasi yang merupakan lembaga tertinggi dalam organisasi koperasi.<sup>60</sup> Hal tersebut terus terjadi hingga pada tahun 2011 tercatat dari 133,666

---

<sup>58</sup> *Pencapaian Sebuah Perubahan: Evaluasi 4 Tahun Pelaksanaan RPJMN 2004-2009*, Kementerian Negara PPN/Bappenas, Jakarta, 2009, hlm.264

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Kementerian koperasi dan UKM, Rekapitulasi Data Koperasi Tahun 2005.

unit koperasi aktif yang menjalankan kegiatan usahanya, hanya 58,004 unit koperasi yang tercatat sudah menyelenggarakan RAT.<sup>61</sup>

#### 4. Pengelolaan koperasi yang belum optimal

Koperasi masih menghadapi kendala dalam pengelolaan yang belum dilakukan secara optimal. Hal ini terlihat dari masih tingginya tingkat kemiskinan penduduk di Indonesia, meski dari tahun ke tahun jumlah koperasi di Indonesia terus mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Kemiskinan pun masih menjadi fenomena pedesaan, terlihat pada data yang dilansir oleh Badan Pusat Statistik yang mencatat pada tahun 2011 terdapat 30,02 juta penduduk miskin di Indonesia dengan komposisi penduduk miskin di desa lebih banyak yakni 18,97 juta penduduk, dan 11,05 juta penduduk kota.

### **B. Alasan Pemerintah Melakukan Pembaharuan Hukum Terhadap Undang-Undang Perkoperasian**

Dalam Konsideran Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Perkoperasian disebutkan bahwa pertimbangan utama Kementerian Koperasi dan UKM melakukan pembaharuan hukum adalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian sudah kurang memadai untuk dijadikan landasan hukum bagi pengembangan dan pemberdayaan koperasi. Kurang memadai untuk dijadikan landasan hukum terlebih ketika koperasi dihadapkan kepada perkembangan tata ekonomi nasional dan global yang semakin dinamis dan penuh tantangan. Melalui pembaharuan hukum, Pemerintah berusaha untuk mengatasi

---

<sup>61</sup> Kementerian koperasi dan UKM, Rekapitulasi Data koperasi Tahun 2011.

kendala yang menghambat pengembangan dan pemberdayaan koperasi, serta mengarahkan koperasi untuk dapat lebih berperan sebagai organisasi ekonomi yang sehat, kuat, mandiri, dan tangguh, serta terpercaya sebagai entitas bisnis yang mendasarkan kegiatannya pada nilai dan prinsip Koperasi. Disamping itu, untuk lebih memperkuat kedudukan koperasi sebagai sokoguru perekonomian nasional, maka pembaharuan hukum menjadi urgen dilakukan sehubungan dengan tujuan Negara dalam meningkatkan kesejahteraan umum.

Terkait usaha dalam mengatasi seluruh kendala yang menghambat pengembangan dan pemberdayaan koperasi, diantaranya Pemerintah memberikan penegasan status badan hukum pada koperasi sebagaimana terdapat pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Perkoperasian. Dengan tegasnya status badan hukum pada koperasi, Pemerintah berusaha untuk menghilangkan keraguan pihak ketiga akan kekuatan dan jaminan kepastian hukum pada koperasi, terlebih saat melakukan transaksi atau perbuatan hukum lainnya.

Berkaitan dengan hal di atas, meski Pemerintah sudah menyatakan bahwa hanya notaris yang berhak membuat akta pendirian koperasi sebagaimana diatur pada Keputusan Menteri Koperasi dan UKM Nomor 98/KEP/M.KUKM/2004 tentang Notaris sebagai Pejabat Pembuat Akta Koperasi. Melalui Pasal 9 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian yang mewajibkan pendirian koperasi dilakukan dengan akta pendirian koperasi yang dibuat oleh Notaris

dalam bahasa Indonesia, Pemerintah bermaksud untuk semakin mempertegas legalitas koperasi sebagai badan hukum.<sup>62</sup>

Dalam mengatasi keterbatasan koperasi terhadap akses permodalan, Pemerintah merubah skema permodalan koperasi sebagaimana diatur pada Pasal 66 sampai dengan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian. Disamping itu, Pemerintah pun melakukan pembaharuan hukum terhadap ketentuan mengenai SHU, khususnya SHU yang berasal dari transaksi dengan non-anggota sebagaimana diatur pada Pasal 78 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian. Dengan skema permodalan koperasi dan ketentuan mengenai SHU yang baru, diharapkan koperasi akan memiliki akses yang besar terhadap permodalan, dan koperasi akan mampu untuk mengembangkan usahanya secara optimal.

Dalam meningkatkan kualitas kelembagaan koperasi, pembaharuan hukum dilakukan terhadap ketentuan mengenai tugas dan wewenang dari perangkat organisasi koperasi yang diantaranya terdiri dari Rapat Anggota, Pengawas, dan Pengurus. Ketentuan mengenai tugas dan wewenang perangkat organisasi koperasi disusun lebih rinci sebagaimana terdapat pada BAB IV Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Perkoperasian. Dengan tugas dan wewenang yang lebih rinci, Pemerintah berharap seluruh perangkat organisasi dapat bekerja secara profesional, dan kualitas kelembagaan koperasi menjadi lebih baik.

---

<sup>62</sup> Sugianto, *Sosialisasi Undang-Undang Perkoperasian Nomor 17 Tahun 2012*, [http://www.depkop.go.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1124:sosialisasi-undang-undang-perkoperasian-nomor-17-tahun-2012&catid=54:bind-berita-kementerian&Itemid=98](http://www.depkop.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=1124:sosialisasi-undang-undang-perkoperasian-nomor-17-tahun-2012&catid=54:bind-berita-kementerian&Itemid=98).

## C. Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Perkoperasian Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

### 1. Pokok Permohonan Para Pemohon

Pembaharuan hukum terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian telah menuai banyak pro kontra dari berbagai pihak, karena dasar filosofis undang-undang perkoperasian terbaru dinilai telah bertentangan dengan Pembukaan dan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 yang menjamin hak konstitusional atas kesejahteraan umum dan melakukan usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Keadaan tersebut membuat banyak pihak keberatan, dan mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan *judicial review* terhadap materi muatan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian. Permohonan *judicial review* pun diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 13 Februari 2013 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 89/PAN.MK/2013 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada tanggal 1 Maret 2013 dengan Nomor 28/PUU-XI/2013.

Para Pemohon dalam permohonannya menyampaikan alasan, diantaranya sebagai berikut:

#### a. Pengertian koperasi

Pengertian koperasi sebagaimana terdapat pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian dinilai bertentangan, bunyi pasal tersebut yaitu:

“Koperasi adalah badan hukum yang didirikan oleh orang perseorangan atau badan hukum Koperasi, dengan pemisahan kekayaan para anggotanya sebagai modal untuk menjalankan usaha, yang memenuhi aspirasi dan kebutuhan bersama di bidang ekonomi, sosial, dan budaya sesuai dengan nilai dan prinsip Koperasi.”

Penggunaan frasa “didirikan oleh orang perseorangan” pada pengertian koperasi dinilai bertentangan dengan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 yang menjamin hak konstitusional para Pemohon atas kesejahteraan umum dan melakukan usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Penggunaan frasa tersebut membuat koperasi bersifat individualisme, bukan individualitas yang bermakna insyaf akan harga dirinya serta mengingkari prinsip koperasi yang sejati yaitu usaha bersama. Ketentuan pendirian koperasi pun menjadi sama atau setidaknya mirip dengan ketentuan pendirian *commanditaire vennootschap* (CV) atau perseroan terbatas.<sup>63</sup>

b. Tugas dan kewenangan Pengawas

Ketentuan mengenai tugas dan kewenangan pengurus dinilai sudah bertentangan, diantaranya ketentuan mengenai tugas Pengawas untuk mengusulkan Pengurus sebagaimana diatur Pasal 50 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian; kewenangan Pengawas menerima dan menolak anggota baru serta memberhentikan anggota, dan memberhentikan Pengurus untuk sementara waktu sebagaimana diatur pada Pasal 50 ayat (2) huruf a dan huruf e Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian; dan ketentuan Pengurus dipilih dan diangkat pada Rapat Anggota atas usul Pengawas sebagaimana diatur pada Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian. Seluruh ketentuan tersebut dinilai

---

<sup>63</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-IX/2013, hlm. 31.

sudah bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang menjamin hak konstitusional para Pemohon untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan hak secara kolektif, dan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 yang menjamin hak konstitusional para Pemohon untuk melakukan usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Para Pemohon menilai bahwa seluruh ketentuan mengenai tugas dan wewenang Pengawas itu sudah menghilangkan kesempatan setiap anggota untuk dapat memilih dan dipilih sebagai Pengurus koperasi secara bebas dan adil, serta membuat kewenangan Pengawas menjadi sangat besar, bahkan dapat melebihi kewenangan Rapat Anggota sebagai lembaga tertinggi dalam organisasi koperasi.<sup>64</sup>

c. Pengurus dari kalangan non-anggota

Berlakunya ketentuan Pengurus dapat dipilih dari kalangan non-anggota sebagaimana diatur pada Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian sudah bertentangan dengan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 yang menjamin hak konstitusional para Pemohon untuk melakukan usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Para Pemohon beranggapan bahwa dapat dipilihnya non-anggota menjadi pengurus koperasi sudah membuat dasar kolektivitas pada koperasi menjadi hilang, dan tertutupnya kesempatan anggota yang sejak awal merintis koperasi untuk menjadi Pengurus koperasi. Di samping itu, berlakunya ketentuan ini pun tidak mencerminkan jiwa koperasi yang mengedepankan asas kekeluargaan, saling tolong menolong, gotong royong,

---

<sup>64</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-IX/2013, hlm. 42.



senasib sepenanggungan, bersama-sama menolong dirinya, dan berdiri di kaki sendiri.<sup>65</sup>

d. Modal koperasi

Para Pemohon menganggap bahwa ketentuan mengenai modal koperasi yang terdiri dari Setoran Pokok, SMK, Hibah, Modal Penyertaan, dan Modal Pinjaman sebagaimana diatur pada Pasal 66 sampai dengan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian sudah bertentangan. Ketentuan mengenai modal koperasi dinilai sudah bertentangan dengan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 yang menjamin hak konstitusional para Pemohon untuk mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun, dan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 yang menjamin hak konstitusional para Pemohon untuk melakukan usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.

Berlakunya Setoran Pokok yang dibayarkan oleh anggota pada saat mengajukan permohonan sebagai anggota tidak dapat dikembalikan, serta SMK tidak dapat ditarik dan hanya dapat dijual pada sesama anggota atau calon anggota atau ditalangi maksimal 20% dari SHU koperasi tahun buku berjalan adalah bentuk perampasan secara sewenang-wenang terhadap hak milik pribadi.<sup>66</sup> Berlakunya SMK pun telah mendorong terjadinya kesenjangan antara anggota koperasi, sebab peluang untuk menumpuk SMK sangatlah besar. Ketika terdapat pemegang SMK yang besar, kepemilikan SMK menjadi seperti saham pada

---

<sup>65</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-IX/2013, hlm. 45.

<sup>66</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-IX/2013, hlm. 54.

Perseroan Terbatas karena pemegang saham terbesar mempunyai *bargaining position* terhadap kelangsungan permodalan koperasinya.<sup>67</sup>

Disamping modal koperasi berupa Setoran Pokok dan SMK, berlakunya Hibah, Modal Penyertaan, dan Modal Pinjaman pun telah membuka peluang intervensi pihak luar, termasuk pemerintah dan pihak asing melalui permodalan. Terbukanya peluang intervensi pihak luar, karena karena tidak adanya pembatasan proporsi dana dari pihak luar dan ketentuan yang menjamin otonomi koperasi. Dengan begitu koperasi pun rawan untuk disalah gunakan oleh pihak luar, diantaranya digunakan sebagai alat dalam kejahatan *money laundering*.<sup>68</sup>

e. SHU yang berasal dari transaksi dengan non-anggota

Berlakunya ketentuan yang melarang koperasi untuk membagikan kepada anggota SHU yang berasal dari transaksi dengan non-anggota sebagaimana diatur pada Pasal 78 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian dinilai sudah bertentangan. Ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 yang menjamin hak konstitusional para Pemohon untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja, dan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 yang menjamin hak konstitusional para Pemohon untuk melakukan usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Para Pemohon sangat merasa dirugikan dengan adanya larangan tersebut, karena sebagai pemilik sekaligus pengguna jasa koperasi sudah menjadi hak setiap anggota menerima SHU baik yang berasal dari transaksi dengan anggota maupun non-anggota. Dengan berlakunya ketentuan ini akan membuat

---

<sup>67</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-IX/2013, hlm. 54.

<sup>68</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-IX/2013, hlm. 56.

tujuan koperasi untuk menciptakan kesejahteraan bersama sulit terwujud, dan koperasi akan memiliki sifat individualisme.<sup>69</sup>

## 2. Tanggapan Pemerintah Atas Pokok Permohonan Para Pemohon

Terhadap beberapa ketentuan undang-undang perkoperasian yang dimohonkan untuk diuji oleh para Pemohon, Pemerintah memberikan tanggapan, diantaranya sebagai berikut:<sup>70</sup>

### a. Pengertian koperasi

Bahwa tidak benar dan tidak berdasar anggapan para Pemohon terhadap pengertian koperasi sebagaimana terdapat pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian bertentangan dengan Pembukaan dan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Penggunaan frasa “orang perseorangan” adalah mengacu dan bersumber pada teori subjek hukum (*subjectum juris theorie*) yang membedakan antara subjek hukum orang perseorangan (*persoon*) dengan subjek hukum badan hukum (*recht persoon*). Oleh karena itu, tidak ada kaitannya pengertian koperasi yang menggunakan frasa “orang perseorangan” dengan sifat individualistik. Di samping itu, anggapan para Pemohon pun dapat dibantah oleh ketentuan lain dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, diantaranya ketentuan mengenai batas minimum anggota saat mendirikan koperasi yang menunjukkan bahwa tidak benar bahwa koperasi berwatak individualistik.

---

<sup>69</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-IX/2013, hlm. 57-58.

<sup>70</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-IX/2013, hlm. 126-130.

b. Tugas dan kewenangan Pengawas

Bahwa tidak benar dan tidak beralasan norma Pasal 50 ayat (1) huruf a dan Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian bertentangan dengan Pasal 33 (1) UUD 1945. Setiap anggota koperasi memiliki kesempatan untuk dapat memilih dan dipilih sebagai Pengurus koperasi sebagaimana diatur pada Pasal 29 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian. Kewenangan Pengawas dalam mengangkat atau memberhentikan Pengurus pun tidak melebihi kewenangan Rapat Anggota, karena kekuasaan tertinggi dalam koperasi dan perangkat organisasi yang berwenang untuk mengangkat dan memberhentikan Pengurus hanya Rapat Anggota sebagaimana diatur pada Pasal 32 dan Pasal 33 huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian.

c. Pengurus dari kalangan non-anggota

Bahwa tidak benar dan tidak beralasan anggapan para Pemohon terhadap Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian bertentangan dengan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Dalam menciptakan koperasi yang kuat, sehat, mandiri dan tangguh diperlukan pengelolaan kelembagaan koperasi secara lebih profesional, maka peran Pengurus dituntut untuk berkontribusi secara lebih maksimal dan profesional. Namun, pada pelaksanaannya tidak semua Pengurus memiliki kemampuan yang spesifik dan profesional dalam menjalankan manajerial koperasi. Oleh karena itu, dengan mempertimbangkan kondisi dan kebutuhan koperasi dapat direkrut tenaga profesional non-anggota untuk menjadi Pengurus koperasi.

d. Modal koperasi

Bahwa tidak benar dan tidak beralasan anggapan para Pemohon terhadap Pasal 66 sampai dengan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian bertentangan dengan Pasal 28H ayat (4) dan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Pemerintah menjelaskan bahwa pada dasarnya koperasi sebagai badan hukum dan badan usaha memerlukan modal awal yang terdiri dari Setoran Pokok dan SMK untuk memulai aktivitas usahanya.

Terkait anggapan para Pemohon terhadap ketentuan Setoran Pokok sebagaimana diatur pada Pasal 67 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian telah bertentangan dengan Pasal 33 ayat (1) dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945, menurut Pemerintah adalah tidak benar dan tidak beralasan. Setoran Pokok merupakan persyaratan sebagai anggota koperasi sebagai perwujudan asas kekeluargaan dan realisasi dari partisipasi anggota koperasi sebagai ruh koperasi, serta menjadi sumber modal koperasi. Oleh karena itu, tidak benar dan keliru jika dianggap melanggar hak konstitusional atas harta pribadi orang tersebut, karena bukan dalam status milik pribadi anggota namun sudah menjadi harta kekayaan koperasi.

Terkait anggapan para Pemohon terhadap ketentuan SMK sebagaimana diatur pada Pasal 68 sampai dengan Pasal 73 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian telah bertentangan dengan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945, menurut Pemerintah adalah tidak benar dan tidak beralasan. SMK merupakan bentuk dari partisipasi finansial anggota, yang merupakan perwujudan prinsip "dari anggota, untuk anggota, dan oleh anggota" yang bersesuaian dengan

asas kekeluargaan. SMK tidak sama dengan saham, karena sebagaimana terdapat Pasal 69 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, kepemilikan SMK bukan sebagai dasar dalam penentuan hak suara dalam rapat anggota. Kepemilikan anggota koperasi atas SMK bersifat perdata yang dapat dipindahkan atau dialihkan namun dibatasi dapat dipindahkan hanya pada anggota koperasi sebagai pemilik dan pengguna jasa koperasi dan/atau kepada koperasinya, sehingga hal tersebut bersesuaian dengan asas kekeluargaan sebagaimana Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Dengan berlakunya SMK sebagai modal, justru akan membuat koperasi dapat tumbuh menjadi kuat, sehat, mandiri dan tangguh.

Terhadap anggapan para Pemohon bahwa Hibah sebagaimana diatur pada Pasal 74 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian telah bertentangan dengan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945, Pemerintah menilainya tidak benar. Hibah sebagai modal koperasi adalah lazim untuk badan hukum dan badan usaha apapun, dan Hibah sangat bermanfaat untuk memperkuat permodalan koperasi. Oleh karena itu, perihal anggapan Hibah dapat mempengaruhi koperasi dan menjadi perbuatan melawan hukum seperti *money laundering*, bukan merupakan masalah konstitusionalitas norma, namun masalah penegakan hukum dan kepatuhan hukum.

Terhadap anggapan para Pemohon bahwa Modal Penyertaan sebagaimana diatur pada Pasal 75 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian telah bertentangan dengan UUD 1945, Pemerintah menilainya tidak benar. Modal Penyertaan sebagai modal koperasi adalah lazim untuk badan

hukum dan badan usaha apapun. Ketentuan mengenai modal penyertaan sangat membantu dalam memperkuat permodalan koperasi agar tumbuh sebagai entitas yang mandiri. Oleh karena itu, perihal anggapan modal penyertaan dapat menjadi peluang perbuatan melawan hukum seperti *money laundering* adalah tidak tepat sebab itu merupakan masalah penegakan dan kepatuhan hukum.

e. SHU yang berasal dari transaksi dengan non-anggota

Bahwa tidak benar dan tidak beralasan anggapan para Pemohon bahwa Pasal 78 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian bertentangan dengan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Pasal tersebut harus dipahami secara bersamaan dengan Pasal 78 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian yang menyatakan SHU yang berasal dari non-anggota dapat digunakan untuk mengembangkan usaha koperasi dan meningkatkan pelayanan kepada Anggota. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa meski SHU yang berasal dari transaksi dengan non-anggota tidak dibagikan, tetapi manfaatnya secara tidak langsung akan dirasakan oleh anggota melalui berkembangnya usaha koperasi dan pelayanan koperasi yang lebih baik. Hal itu pun menandakan bahwa ketentuan koperasi dilarang membagikan kepada anggota SHU yang berasal dari transaksi dengan non-anggota sudah sesuai dengan asas kekeluargaan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945, dan sudah memenuhi prinsip dari anggota, oleh anggota, dan untuk anggota.

### 3. Tanggapan DPR RI Atas Pokok Permohonan Para Pemohon

Terhadap ketentuan undang-undang perkoperasian yang dimohonkan untuk diuji oleh para Pemohon, DPR RI memberikan tanggapan, diantaranya sebagai berikut:

#### a. Pengertian Koperasi

Pengertian koperasi sebagaimana terdapat pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian tidak bertentangan dengan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Dalam memahami pasal tersebut, perlu mengaitkannya dengan ketentuan lain dalam undang-undang perkoperasian. Dengan demikian penggunaan frasa “orang perseorangan” dalam pengertian koperasi harus dibaca utuh dengan frasa “atau badan hukum koperasi”, karena merupakan kata ganti dari subjek hukum. Oleh karena itu, tidaklah tepat frasa “orang perseorangan” dalam pengertian koperasi dikaitkan dengan sifat atau paham individualisme.<sup>71</sup>

#### b. Tugas dan kewenangan Pengawas

Pasal 50 ayat (1) huruf a dan ayat (2) huruf a dan e, serta Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian tidak bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Dalam memahami ketentuan mengenai mekanisme untuk menjadi pengurus, perlu memperhatikan ketentuan lain dalam undang-undang perkoperasian. Ketentuan lain yang dimaksud, yaitu Pasal 29 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian yang memuat ketentuan bahwa setiap anggota

---

<sup>71</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-IX/2013, hlm. 183.



koperasi memiliki hak untuk memilih dan/atau dipilih menjadi Pengawas, dan Pasal 33 huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian yang memuat ketentuan bahwa satu-satunya forum yang berwenang memilih, mengangkat, dan memberhentikan Pengawas dan Pengurus adalah Rapat Anggota.<sup>72</sup> Dengan begitu Pengawas hanyalah bersifat mengusulkan, adapun keputusan terakhir dan final tetap berada ditangan Rapat Anggota yang merupakan pemegang kekuasaan tertinggi di dalam koperasi.<sup>73</sup>

c. Pengurus dari kalangan non-anggota

Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian tidak bertentangan dengan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Dalam mewujudkan paradigma Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, tentu pengelolaan kelembagaan koperasi harus dilaksanakan secara lebih profesional. Meingat keadaan Pengurus tidak semua memiliki kemampuan yang spesifik dan profesional dalam menjalankan manajerial, maka dapat direkrut tenaga profesional non-anggota untuk menjadi Pengurus koperasi. Dengan melibatkan non-anggota sebagai Pengurus koperasi bukan berarti dapat mengurangi hak dan kewajiban anggota koperasi, karena hak yang dimiliki Pengurus yang berasal dari non-anggota hanya sebatas tugas, kewajiban, dan kewenangan yang diatur di dalam Pasal 58 sampai dengan Pasal 64 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, dengan tetap berpedoman kepada asas usaha bersama dan prinsip kekeluargaan.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-IX/2013, hlm. 187-188.

<sup>73</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-IX/2013, hlm. 190.

<sup>74</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-IX/2013, hlm. 189.

#### d. Modal koperasi

Pasal 66 sampai dengan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian tidak bertentangan dengan Pasal 28H ayat (4) dan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Menurut DPR RI Setoran Pokok merupakan sejumlah uang yang wajib dibayarkan oleh seseorang atau badan hukum pada saat yang bersangkutan mengajukan permohonan keanggotaan pada suatu koperasi sebagai bentuk penggabungan seseorang atau badan hukum kepada koperasi. Kemudian setelah seseorang atau badan hukum membayar Setoran Pokok, setiap anggota koperasi diharuskan membeli SMK sebagai tanda bukti penyertaan modalnya kepada koperasi, sekaligus merupakan wujud dari andil setiap anggota untuk membesarkan dan berkontribusi dalam kegiatan koperasi. Hal ini berarti tidak ada pemaksaan kepada setiap orang untuk menjadi anggota koperasi, sehingga kewajiban untuk membayar Setoran Pokok oleh anggota pun dilakukan dengan cara sukarela tanpa adanya paksaan. Adapun keharusan untuk membeli SMK merupakan salah satu perwujudan dari peran aktif anggota didalam kegiatan ekonomi koperasi. SMK pun sangat berbeda dengan saham karena kepemilikannya tidak berpengaruh kepada jumlah suara dalam Rapat Anggota.<sup>75</sup>

Terkait pemberlakuan modal koperasi berupa Setoran Pokok yang tidak dapat dikembalikan dan SMK yang tidak dapat ditarik dan hanya dapat dijual pada sesama anggota atau calon anggota atau ditalangi maksimal 20% dari surplus hasil usaha koperasi tahun buku berjalan. DPR RI menilai bahwa ketentuan tersebut penting untuk dilakukan, karena selama ini berlakunya Simpanan Pokok

---

<sup>75</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-IX/2013, hlm. 191-199.

dan Simpanan Wajib yang dapat diambil kembali oleh para anggota pada saat mereka keluar, membuat modal koperasi menjadi tidak permanen. Oleh karena itu, modal koperasi pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian dibuat lebih permanen dengan cara dapat dialihkan tetapi tidak dapat diambil;

Anggapan para Pemohon terhadap Hibah, Modal Penyertaan, dan Modal Pinjaman adalah tidak benar, karena penetapan rencana anggaran serta batas maksimum pinjaman yang dapat dilakukan oleh Pengurus untuk dan atas nama koperasi harus mendapat persetujuan dari Rapat Anggota. Segala macam Hibah yang diterima koperasi harus dilaporkan kepada Menteri, dan tidak dapat dibagikan secara langsung atau tidak langsung kepada anggota, Pengurus, dan Pengawas, serta dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Koperasi dapat menerima penyertaan modal dari Pemerintah dan/atau masyarakat berdasarkan peraturan perundangan-undangan atau perjanjian penempatan modal. Selain itu Pemerintah dan/atau masyarakat juga turut menanggung risiko dan bertanggung jawab terhadap kerugian usaha yang dibiayai dengan Modal Penyertaan sebatas nilai Modal Penyertaan yang ditanamkan dalam koperasi. Sehingga dari ketentuan tersebut kemungkinan terhadap intervensi pihak luar melalui permodalan atau menjadi *money laundering* semakin diminimalisir.

e. SHU yang berasal dari transaksi dengan non-anggota

Pasal 78 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian tidak bertentangan dengan Pasal 28D ayat (2) dan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Pasal tersebut harus dipahami secara satu kesatuan dengan Pasal

78 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Perkoperasian. Dengan begitu dapat dipahami maksud dari Koperasi dilarang membagikan kepada anggota SHU yang berasal dari transaksi dengan non-anggota, yaitu SHU yang berasal dari non-anggota digunakan untuk mengembangkan usaha Koperasi dan meningkatkan pelayanan kepada anggota.<sup>76</sup>

#### **4. Tanggapan dan Kesimpulan Mahkamah Konstitusi Atas Pokok Permohonan Para Pemohon**

##### **a. Tanggapan Mahkamah Konstitusi Atas Pokok Permohonan Para Pemohon**

Menimbang permohonan para Pemohon, Mahkamah Konstitusi menuturkan sebagai berikut:<sup>77</sup>

##### **1) Pengertian koperasi**

Menanggapi pokok permohonan para Pemohon terhadap Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan bukan hanya sebatas penggunaan frasa “orang perseorangan, melainkan terhadap keseluruhan rumusan pengertian koperasi tersebut. Untuk mempertimbangkan pengertian koperasi tersebut mengarah ke individualisme sebagaimana di dalilkan para Pemohon, Mahkamah perlu mengutip pengertian koperasi dalam berbagai Undang-Undang yang pernah berlaku sebagai bahan perbandingan, sebagai berikut:

<sup>76</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-IX/2013, hlm. 200.

<sup>77</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-IX/2013, hlm. 239-250.

- a) Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958 tentang  
Perkumpulan Koperasi:

“Koperasi ialah suatu perkumpulan yang beranggotakan orang-orang atau badan-badan hukum yang tidak merupakan konsentrasi modal”.

- b) Pasal 3 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1965 tentang Perkoperasian:

“Koperasi adalah organisasi ekonomi dan alat Revolusi yang berfungsi sebagai tempat persemaian insan masyarakat serta wahana menuju Sosialisme Indonesia berdasarkan Pancasila”.

- c) Pasal 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok  
Perkoperasian:

“Koperasi Indonesia adalah organisasi ekonomi rakyat yang berwatak sosial beranggotakan orang-orang atau badan-badan hukum Koperasi yang merupakan tata susunan ekonomi sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan”.

- d) Pasal 1 (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang  
Perkoperasian:

“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”.

Merujuk kepada seluruh pengertian koperasi pada undang-undang perkoperasian yang pernah berlaku, Mahkamah konstitusi menyatakan bahwa rumusan koperasi sebagai badan hukum tidak mengandung pengertian substantif mengenai koperasi sebagaimana dimaksud Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 beserta penjelasannya. Koperasi kehilangan hakikatnya sebagai entitas pelaku ekonomi khas yang memegang teguh filosofi gotong royong, dan koperasi pun menjadi sama layaknya badan hukum lainnya. Dengan demikian, menurut Mahkamah

konstitusi, dalil permohonan para Pemohon yang menyatakan pengertian koperasi mengandung individualisme adalah beralasan menurut hukum.

## 2) Tugas dan kewenangan Pengawas

Terdapat kontradiksi antara ketentuan mengenai tugas dan kewenangan Pengawas sebagaimana diatur pada Pasal 50 (1) huruf a, Pasal 50 (2) huruf a dan e, dan Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, dengan ketentuan lainnya. Ketentuan lain yang dimaksud adalah ketentuan mengenai nilai demokrasi dan persamaan yang mendasari kegiatan koperasi sebagaimana diatur pada Pasal 5 ayat (1) huruf d dan e Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, serta hak anggota untuk memilih dan/atau dipilih menjadi Pengawas atau Pengurus sebagaimana diatur pada Pasal 29 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian. Dengan Kewenangan Pengawas yang demikian besar, Mahkamah Konstitusi berdat dapat mereduksi atau bahkan menegasikan kedaulatan anggota dan eksistensi RAT. Hal tersebut tentu bertentangan dengan prinsip demokrasi ekonomi sebagaimana dimaksud Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka dalil permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum;

## 3) Pengangkatan Pengurus dari non-anggota

Dapat diangkatnya Pengurus dari kalangan non-anggota sebagaimana diatur pada Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, secara khusus telah menegasikan prinsip demokrasi ekonomi sebagaimana terdapat dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Apabila alasan

berlakunya ketentuan tersebut adalah untuk membangun koperasi yang lebih profesional, justru yang harus dibangun adalah anggota koperasi supaya menjadi tenaga profesional, sehingga tidak perlu merekrut non-anggota untuk menjadi Pengurus. Hal tersebut tentu tidak menjadi persoalan apabila tenaga profesional tersebut direkrut menjadi karyawan koperasi. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan dalil permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum;

#### 4) Modal koperasi

Terkait ketentuan mengenai modal koperasi sebagaimana diatur pada Pasal 66 sampai dengan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, Mahkamah Konstitusi menilainya sudah bertentangan dengan hakikat koperasi. Berlakunya Setoran Pokok yang tidak dapat dikembalikan dan SMK yang tidak dapat ditarik dan hanya dapat dijual pada sesama anggota atau calon anggota atau ditalangi maksimal 20% dari surplus hasil usaha koperasi tahun buku berjalan, sangat bertentangan dengan prinsip sukarela dan terbuka pada koperasi yang merupakan derivasi dari Pasal 33 ayat (1) UUD 1945.

Berlakunya SMK dan ketentuan yang mengharuskan setiap anggota koperasi membeli SMK sebagaimana diatur pada Pasal 68 dan Pasal 69 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, Mahkamah Konstitusi menilainya sudah bertentangan prinsip keanggotaan yang berdasarkan kebersamaan dan kesukarelaan. Dengan berlakunya SMK, modal koperasi menjadi dapat dimiliki oleh satu, dua, atau beberapa anggota saja sehingga tidak tertutup kemungkinan pemegang SMK terbesar akan memiliki pengaruh kuat



untuk menentukan arah jalannya koperasi. Meski SMK tidak memiliki hak suara, namun perbedaan pemilikan SMK dipastikan akan berakibat pada perbedaan kekuatan dan pengaruh dalam pengelolaan koperasi.

Terhadap ketentuan mengenai pemindahan SMK sebagaimana diatur pada Pasal 70 ayat 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, Mahkamah Konstitusi menganggapnya telah bertentangan dengan prinsip koperasi sebagai usaha bersama yang berdasarkan asas kekeluargaan. Berlakunya ketentuan bahwa SMK tidak dapat ditarik dan hanya dapat dijual pada sesama anggota atau calon anggota atau ditalangi maksimal 20% dari SHU koperasi tahun buku berjalan, dapat membuat anggota kehilangan atas kepemilikan SMK manakala tidak ada anggota lain yang membeli atau dana talangan tidak mencukupi.

Terhadap modal penyertaan sebagaimana diatur pada Pasal 75 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, Mahkamah Konstitusi menilai telah mengubah hakikat dasar koperasi sebagai perkumpulan orang menjadi perkumpulan modal layaknya perseroan terbatas. Lebih dari itu, berlakunya modal penyertaan bahkan membuat koperasi seperti perseoran terbatas yang *go public* dalam menghimpun modal sebanyak-banyaknya dengan tanpa batas dengan resiko terbukanya peluang intervensi dari pihak di luar koperasi. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka menurut Mahkamah Konstitusi permohonan pengujian konstitusionalitas para Pemohon beralasan menurut hukum.



5) SHU yang berasal dari transaksi dengan non-anggota

Ketentuan Pasal 78 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian bertentangan dengan asas kekeluargaan yang menjadi landasan usaha bersama. Adanya pembatasan dalam pembagian SHU justru mencerminkan ketidak berpihakan pada anggota sebagai pemilik koperasi. Dalam hal ini seharusnya yang dikedepankan adalah mencari laba untuk memberi kesejahteraan kepada anggotanya, sehingga setidaknya, dibagi atau tidak dibaginya SHU, ketentuannya diserahkan kepada anggota dengan menggunakan mekanisme yang tersedia. Oleh karena itu, pembatasan tersebut berarti menyampingkan hak untuk menikmati hasil usaha koperasi. Dengan demikian dalil permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum.

**b. Kesimpulan Mahkamah Konstitusi Atas Pokok Permohonan Para Pemohon**

Terhadap seluruh pertimbangan atas pokok permohonan para Pemohon, Mahkamah menyimpulkan bahwa pengertian koperasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, filosofinya sudah tidak sesuai dengan hakikat susunan perekonomian sebagai usaha bersama dan berdasarkan asas kekeluargaan yang termuat di dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Demikian pula pengertian tersebut telah dielaborasi dalam pasal-pasal lain di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, sehingga di suatu sisi mereduksi atau bahkan menegasikan hak dan kewajiban anggota dengan menjadikan kewenangan Pengawas terlalu luas, dan skema permodalan

yang mengutamakan modal materiil dan finansial yang mengesampingkan modal sosial yang justru menjadi ciri fundamental koperasi sebagai suatu entitas khas pelaku ekonomi berdasarkan UUD 1945. Pada sisi lain koperasi menjadi sama dan tidak berbeda dengan perseroan terbatas, sehingga hal demikian telah menjadikan koperasi kehilangan ruh konstitusionalnya sebagai entitas pelaku ekonomi khas bagi bangsa yang berfilosofi gotong royong.

Dengan demikian, meski permohonan para Pemohon hanya mengenai pasal tertentu, namun mengingat pengertian koperasi pada pasal di atas mengandung materi muatan norma substansial yang menjadi jantung Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Perkoperasian, maka membuat pasal-pasal yang lain pun tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan tidak dapat berfungsi lagi. Oleh karena itu, permohonan para Pemohon dinyatakan beralasan menurut hukum untuk seluruh materi muatan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Perkoperasian.<sup>78</sup> Untuk menghindari kevakuman hukum di bidang koperasi yang dapat menimbulkan ketidakpastian dan ketidakadilan, maka untuk sementara waktu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian kembali berlaku hingga terbentuknya undang-undang perkoperasian yang baru.

---

<sup>78</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-IX/2013, hlm. 252-253.