

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pembangunan ekonomi nasional merupakan salah satu tujuan utama negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum, negara berupaya mengembangkan sistem ekonomi yang berlandaskan pada prinsip keadilan sosial dan kekeluargaan. Salah satu instrumen penting dalam mewujudkan tujuan tersebut adalah melalui pengembangan koperasi sebagai sokoguru perekonomian nasional.¹

Kedudukan koperasi sebagai sokoguru perekonomian nasional kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, yang menegaskan bahwa koperasi merupakan badan usaha yang beranggotakan orang-seorang atau badan hukum koperasi dengan melandaskan kegiatannya pada prinsip koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat. Undang-undang ini juga menekankan prinsip kemandirian, demokrasi ekonomi, dan partisipasi anggota sebagai dasar utama pengelolaan koperasi.²

Koperasi sebagai badan usaha yang berlandaskan asas kekeluargaan memiliki peran strategis dalam meningkatkan

¹ A. S. Alhusain, A. T. Mauleny, and N. W. Sayekti, *Koperasi Dalam Sistem Perekonomian Indonesia* (Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2019), Hlm. 8.

² Alhusain, Mauleny, and Sayekti, *Koperasi Dalam Sistem Perekonomian Indonesia*.

kesejahteraan masyarakat. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 33 UUD 1945 yang menempatkan koperasi sebagai bagian penting dalam sistem perekonomian nasional. Dalam praktiknya, koperasi tidak hanya berfungsi sebagai entitas ekonomi, tetapi juga sebagai sarana pemberdayaan masyarakat, khususnya dalam meningkatkan kemandirian ekonomi di tingkat lokal.³

Dalam perkembangan kebijakan pemerintah, berbagai program koperasi terus dikembangkan sebagai upaya memperkuat struktur ekonomi masyarakat. Salah satu program yang menjadi perhatian adalah program Koperasi Merah Putih, yang dirancang sebagai bentuk penguatan koperasi berbasis nilai-nilai nasionalisme dan pemberdayaan ekonomi kerakyatan. Program ini diharapkan mampu menjadi solusi dalam mengatasi ketimpangan ekonomi serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam kegiatan ekonomi produktif.⁴

Sejak diberlakukannya kebijakan desentralisasi melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di bidang koperasi dan usaha kecil menengah. Dalam Pasal 11 dan Pasal 12 UU tersebut

³ Mukhtar Abdul Kader, "Peran UKM Dan Koperasi Dalam Mewujudkan Ekonomi Kerakyatan Di Indonesia," *JURISMA: Jurnal Riset Bisnis & Manajemen* 8, no. 1 (2018): Hlm. 15-32.

⁴ Mulia Yeni, "Analisis Potensi Dan Strategi Pengembangan Koperasi Dalam Meningkatkan Pemberdayaan Ekonomi Pesantren Nurul Islam Jember," *Menulis: Jurnal Penelitian Nusantara* 1, no. 6 (2025): Hlm. 443-449.

ditegaskan bahwa urusan koperasi termasuk dalam urusan pemerintahan konkuren yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah.

Selain itu, dalam konteks pemerintahan desa, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa juga memberikan kewenangan kepada desa untuk mengelola potensi ekonomi lokal, termasuk melalui pembentukan badan usaha yang dapat mendukung kesejahteraan masyarakat desa. Hal ini semakin memperkuat posisi desa sebagai basis pengembangan koperasi, termasuk dalam program Koperasi Merah Putih.

Kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan koperasi merupakan bagian dari urusan pemerintahan konkuren yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam hal ini, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk mengembangkan, membina, serta mengawasi koperasi di wilayahnya masing-masing. Hal ini bertujuan agar koperasi dapat berjalan secara efektif, efisien, dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵

Dalam konteks program Koperasi Merah Putih, keterlibatan pemerintah daerah menjadi sangat penting mengingat program ini membutuhkan koordinasi yang baik antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah daerah diharapkan mampu menerjemahkan kebijakan pusat ke dalam bentuk program yang sesuai dengan karakteristik dan

⁵ Hilda Halnum Salsabil, Muflih Munazih, and Siti Kunarti, "Tinjauan Hukum Administrasi Negara Terhadap Pembentukan Koperasi Desa Merah Putih Melalui Instruksi Presiden.," *Jurnal USM Law Review* 8, no. 2 (2025): 901–22.

kebutuhan masyarakat lokal.⁶

Namun dalam praktiknya, pengelolaan program koperasi oleh pemerintah daerah seringkali menghadapi berbagai permasalahan. Salah satu permasalahan yang muncul adalah terkait dengan batasan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Ketidakjelasan pembagian kewenangan ini dapat menimbulkan tumpang tindih kebijakan serta hambatan dalam pelaksanaan program koperasi di daerah.⁷

Pemerintah daerah juga menjadi faktor yang mempengaruhi keberhasilan pengelolaan program koperasi. Tidak semua daerah memiliki sumber daya manusia dan infrastruktur yang memadai untuk mengelola program koperasi secara optimal. Hal ini berdampak pada kurang maksimalnya implementasi program Koperasi Merah Putih di beberapa daerah.⁸

Namun demikian, dalam perspektif pembentukan norma hukum, keberadaan berbagai kebijakan tersebut harus mengacu pada prinsip hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam hierarki tersebut, instruksi presiden tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan, sehingga

⁶ Salsabil, Munazih, and Kunarti.

⁷ Fatih Atsaris Sujud and Salwa Nabila Nihaya, "Optimalisasi Tata Kelola Keuangan Dan Manajemen Operasional Koperasi Merah Putih Menuju Kinerja Yang Berkelanjutan.," *Jurnal Pengabdian Masyarakat Al-Ghobi* 3, no. 1 (2026): Hlm. 50.

⁸ Sujud and Nihaya, "Optimalisasi Tata Kelola Keuangan Dan Manajemen Operasional Koperasi Merah Putih Menuju Kinerja Yang Berkelanjutan."

menimbulkan persoalan mengenai dasar hukum dan kekuatan mengikatnya dalam mengatur pembentukan dan pengelolaan koperasi oleh pemerintah daerah.

Dalam praktiknya, koperasi simpan pinjam sebagai salah satu bentuk koperasi berada dalam lingkup pengawasan pemerintah daerah. Kondisi ini menimbulkan persoalan ketika KMP yang dibentuk berdasarkan instruksi presiden harus dikelola dan diawasi dalam kewenangan pemerintah daerah yang bersumber dari undang-undang.

Kebijakan berbasis instruksi presiden dengan kewenangan pemerintah daerah yang berbasis undang-undang tersebut menimbulkan problematika yuridis berupa ketidakjelasan batas kewenangan. Di satu sisi, pemerintah daerah dituntut untuk melaksanakan kebijakan nasional melalui pembentukan KMP, namun di sisi lain, dasar hukum kebijakan tersebut tidak berada dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Hal ini berpotensi menimbulkan konflik norma (*conflict of norms*) dan bahkan membuka kemungkinan terjadinya tindakan melampaui kewenangan (*ultra vires*) apabila pemerintah daerah menjalankan fungsi pembentukan dan pengelolaan koperasi yang seharusnya menjadi domain anggota. Selain itu, kondisi tersebut juga menimbulkan kekaburan norma (*vagueness of norm*) terkait peran pemerintah daerah dalam pembentukan dan pengelolaan KMP.

Apakah pemerintah daerah hanya berperan sebagai pembina dan pengawas sebagaimana diatur dalam undang-undang, ataukah dapat

terlibat secara aktif dalam pembentukan dan operasional koperasi berdasarkan instruksi presiden. Ketidakjelasan ini berimplikasi pada potensi ketidaksesuaian dengan prinsip kemandirian koperasi serta asas legalitas dalam negara hukum yang mensyaratkan bahwa setiap tindakan pemerintahan harus memiliki dasar kewenangan yang jelas.

Berdasarkan permasalahan tersebut, muncul isu hukum yang mendasar, yaitu mengenai bagaimana kewenangan pemerintah daerah dalam pembentukan dan pengelolaan Koperasi Merah Putih. Diperlukan suatu kajian yuridis yang komprehensif untuk menganalisis batas kewenangan pemerintah daerah, hubungan antara kebijakan nasional dan otonomi daerah, serta kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip hukum koperasi dan negara hukum.

1.2. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan oleh peneliti, sehingga dapat merumuskan permasalahan untuk penelitian ini antara lain :

- a. Bagaimana kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola dan mengawasi program Koperasi Merah Putih?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis secara yuridis kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola dan mengawasi program Koperasi Merah Putih dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya ketentuan mengenai pemerintahan daerah dan perkoperasian, serta untuk mengkaji batas-

batas kewenangan tersebut dalam perspektif prinsip otonomi daerah dan kemandirian koperasi.

1.4. Manfaat penelitian

1. Manfaat Teoritis :

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang hukum tata negara dan hukum administrasi negara yang berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan koperasi.

2. Manfaat Praktis :

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dalam memahami dan mengoptimalkan kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan program Koperasi Merah Putih secara efektif dan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

1.5. Metode Penelitian

Metodologi dalam suatu penelitian adalah penjamin suatu kebenaran ilmiah. Metodologi penelitian berfungsi sebagai pedoman pada saat mengadakan analisis pada bahan hukum yang dihasilkan, untuk meminimalisir terjadinya penyimpangan dalam pembahasan. Berikut adalah beberapa metode yang dipergunakan dalam penelitian ini :

1.5.1 Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini pendekatan yang digunakan adalah sebagai berikut :

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) yaitu peneliti menggunakan peraturan Perundang-undangan sebagai dasar awal melakukan analisis. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti.⁹
2. Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*) sebagai pandangan dan doktrin dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang relevan dengan permasalahan yang diteliti sehingga akan membuat argumentasi hukum dalam menjawab permasalahan hukum yang dihadapi¹⁰

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yuridis-normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, literatur literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.¹¹

Penelitian ini termasuk ke dalam jenis penelitian hukum normatif (yuridis normatif), karena fokus utama dari penelitian ini

⁹ Fajar and Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris* (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2009), Hlm. 185.

¹⁰ Marzuki Peter Muhammad, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Kencana Perss, 2021), Hlm. 189.

¹¹ Marzuki Peter Muhammad, *Pengantar Ilmu Hukum*.

adalah pengkajian terhadap norma-norma hukum positif yang mengatur tentang kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan program Koperasi Merah Putih.

1.5.3 Bahan Hukum

Sumber penelitian hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah sumber penelitian bahan hukum primer dan sekunder

a. Bahan Hukum Primer

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian;
- 3) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 5) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
- 6) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
- 7) Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 2025 tentang Percepatan Pembentukan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih;
- 8) Instruksi Presiden Nomor 17 Tahun 2025 tentang Percepatan Pembangunan Fisik Gerai, Pergudangan, dan Kelengkapan Koperasi Desa/Kelurahan Merah Putih;

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan putusan pengadilan.

1.5.4 Teknik Pengambilan Bahan Hukum

Untuk memperoleh data dalam penelitian ini, penyusun menggunakan metode-metode pengumpulan data yaitu : Studi Pustaka, yaitu pengumpulan data dengan cara melakukan pengumpulan data yang bersumber dari bahan-bahan hukum yang berupa perundang-undangan atau studi penelaahan terhadap karya tulis, baik dari buku-buku, jurnal-jurnal, atau surat kabar serta bahan lain.

1.5.5 Teknik Analisa Bahan Hukum

Langkah-langkah yang berkaitan dengan pengelolaan terhadap bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan untuk menjawab isu hukum yang telah dirumuskan dalam rumusan masalah. Tentu juga menyangkut kegiatan penalaran ilmiah terhadap bahan-bahan hukum yang dianalisis, baik menggunakan penalaran induksi maupun deduksi.