



**IMPLEMENTASI UNDANG UNDANG
NO. 25 TAHUN 1992 TENTANG
PERKOPERASIANDI KABUPATEN BANYUMAS:
STUDI TRANSISI PASCA REGULASI YANG
INKONSTITUSIONAL**

Dodi Faedlulloh

Program Studi Ilmu Administrasi Publik

Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

dodifaedlulloh@gmail.com

ABSTRAK

Dinamika regulasi perkoperasian di Indonesia menemui pro-kontra. Pasca amar putusan MK No. 28/PUU-XI/2013 yang memutuskan UU No. 17 Tahun 2012 inkonstitusional, maka untuk mengisi kekosongan hukum diberlakukanlah kembali UU lama Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian. Situasi ini cukup problematik, karena berlakunya kembali UU Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian dinilai sebagai kalangan sudah tidak relevan dengan jatidiri koperasi dan kebutuhan hukum di Indonesia. Hasil penelitian mengungkapkan kembali berlakunya UU No. 25 Tahun 1992 ini berarti perkoperasian di Indonesia secara tidak langsung diatur oleh regulasi yang bermasalah. KUD Aris dan KPRI Sehat RSMS memilih pro dengan kembali berlakunya UU No. 25 Tahun 1992 sedangkan Kopkun dan CU Cikalmas memilih untuk tetap mengkritisi regulasi tersebut. Relasi koperasi, baik yang terjadi di Kopkun, KPRI Sehat RSMS, KUD Aris dan CU Cikalmas terjalin baik. Baik relasi dengan para anggotanya, masyarakat dan pemerintah. Selanjutnya partisipasi anggota dalam pelaksanaan UU No. 25 Tahun 1992 ini terbangun melalui forum forum yang diselenggarakan koperasi. *Coping Mechanism* yang dilakukan dalam proses implementasi ini masing-masing koperasi memanfaatkan kelonggaran untuk menterjemahkan UU No. 25 tahun 1992 dalam pelaksanaannya.

Kata Kunci : Implementasi, Koperasi, Undang-Undang

PENDAHULUAN

Koperasi merupakan salah satu unsur penting dalam menjalankan roda perekonomian nasional. Koperasi berjalan berlandas pada falsafah yang digagas oleh *founding father* Indonesia yaitu semangat gotong royong dan kekeluargaan. Secara nilai dan jati diri, koperasi memiliki perbedaan yang signifikan di antara lembaga ekonomi lainnya. Ekonom klasik, Adam Smith seperti yang dikutip Muller (1992) menegaskan, adalah suatu kemustahilan memahami ekonomi terpisah dari persoalan masyarakat dan nilai-nilai budaya. Begitupula koperasi. Koperasi sejatinya tidak sekadar entitas ekonomi semata, namun juga bertujuan sebagai pencapaian aspirasi sosial dan budaya seperti yang tertuang dalam *International Cooperative Identity Statement* (ICIS).

Dunia internasional mengapresiasi prestasi dan eksistensi koperasi. Keberadaannya memperoleh pengakuan resmi. Setidaknya dapat dilihat dari pengakuan Perserikatan Bangsa-

Bangsa (PBB), yang menilai koperasi telah berkontribusi nyata dalam pembangunan sosial-ekonomi masyarakat. Sidang Umum PBB, 19 Desember 2009 menetapkan bahwa Tahun 2012 sebagai Tahun Koperasi Internasional merupakan wujud dari apresiasi tersebut. Sedangkan konteks di Indonesia, sebelum konstitusi UUD 1945 diamandemen, koperasi sebenarnya memiliki ruang khusus sebagai fundamen yang harus diterapkan dalam menjalankan roda perekonomian bangsa. Kata koperasi disebut dan dicantumkan dalam penjelasan pada pasal 33, akan tetapi pascaamandemen, penjelasan pasal 33 UUD 1945 tidak lagi mencantumkan kata koperasi.

Respon dari masyarakat terhadap koperasi sebenarnya cukup signifikan. Hal ini terlihat dari meningkatnya jumlah koperasi di Indonesia dalam kurun waktu 2006 sampai saat tahun 2010 jumlah koperasi meningkat secara signifikan, dari 141.326 koperasi menjadi 175.102 koperasi di Indonesia.

Tabel 1. Data Jumlah Koperasi di Indonesia dari Tahun 2006 sampai 2012

No	Tahun	Jumlah Koperasi	Jumlah Anggota (orang)
1.	2006	141.326	27.776.133
2.	2007	149.793	28.888.067
3.	2008	154.964	27.318.619
4.	2009	170.411	29.240.271
5.	2010	175.102	29.124.067
6.	2011	188.181	30.849.913
7.	2012	194.295	33.869.439

Sumber :Kementrian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Republik Indonesia Tahun 2012

Data di atas menginformasikan sebenarnya koperasi memiliki potensi yang tinggi sebagai organisasi ekonomi, sosial dan budaya bagi masyarakat. Namun dalam realitasnya, ada kondisi terbalik. Merujuk pada hasil penelitian Lembaga Studi Pengembangan Perkoperasian Indonesia (LSP2I) menunjukkan, 70 persen dari jumlah koperasi yang adalah koperasi fiktif, 23 persen koperasi mati suri, dan hanya kurang lebih 7 persen yang mandiri dan tak mengandalkan bantuan pihak luar. (Suroto, Kompas 17 Juli 2013).

Di Indonesia, koperasi diatur melalui regulasi pemerintah. Secara historis pemerintah pernah merilis regulasi yang mengatur koperasi dalam UU No. 179 Tahun 1949 yang mengganti UU No. 91 Tahun 1927 yang lahir sebelum kemerdekaan. Selanjutnya pada Tahun 1958 terbit UU No. 79 Tahun 1958 yang mencabut peraturan sebelumnya. Pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959 pemerintah kembali merilis PP No.

60 Tahun 1959 sebagai penterjemah ekonomi terpimpin masa Presiden Soekarno untuk menyesuaikan fungsi UU No. 79 Tahun 1958. Pada Tahun 1965 pemerintah mengganti kembali PP No. 60 Tahun 1959 dengan UU No. 14 Tahun 1965. Namun UU ini tidak bertahan lama, karena UU ini dinilai mengusung semangat komunisme, maka pasca peristiwa G-30S UU ini tidak diberlakukan. Setelah itu koperasi berjalan dan berkembang tanpa undang-undang dan baru pada Tahun 1967 pemerintah mengsyahkan UU No. 12 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian. Karena dinilai tidak relevan lagi, 25 tahun kemudian pemerintah Orde Baru mengeluarkan UU No. 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian.

Setelah lama vakum, akhirnya pemerintah mengeluarkan regulasi baru tentang perkoperasian yaitu UU. No. 17 Tahun 2012 yang cukup kontroversial. Regulasi ini menemui pro-kontra di kalangan pegiat koperasi. Pihak yang kontra melihat UU ini memiliki banyak

kelemahan yang ingin menjalankan koperasi dengan logika kapitalisme. Sampai akhirnya tanggal 28 Mei 2014, Mahkamah Konstitusi (MK) dalam amar putusannya No. 28/PUU-XI/2013 memutuskan pembatalan terhadap UU Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian sepenuhnya. Regulasi ini telah dinilai bertentangan dengan UUD 1945 secara fundamental karena dianggap telah mencabut asas kekeluargaan dan demokrasi dalam koperasi. Sementara itu, untuk mengisi kekosongan hukum maka diberlakukanlah kembali UU lama Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

Berlakunya kembali UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian cukup problematik, karena regulasi ini menurut sebagian kalangan sudah tidak relevan dengan semangat gerakan koperasi. Bahkan pendasaran pemerintah saat mengganti undang-undang ini dengan UU No. 17 Tahun 2012 adalah karena regulasi sebelumnya sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan hukum dan perkembangan perkoperasian. Pihak yang kontra melihat UU ini 'bermasalah' karena belum mengatur perkoperasian secara komprehensif, misal dalam penerjemahan substansi filosofi dari jati diri koperasi yang menjelaskan pengertian koperasi sebagai badan usaha (pasal 1 ayat 2). Konsekuensi dari penerjemahan koperasi sebagai badan usaha maka

regulasi ini menitikberatkan ruang gerak koperasi hanya di bidang ekonomi (Pasal 4 point a). Selanjutnya mengenai intervensi kekuatan modal penyertaan dari luar (Pasal 42) yang dinilai bisa membunuh kemandirian koperasi seperti yang banyak terjadi pada zaman Orde Baru. Kemudian tentang wadah tunggal yang perlu diikuti semua koperasi (Pasal 57) yang dinilai tidak sesuai dengan semangat demokrasi. Pada praktiknya organisasi tunggal dimanifestasikan dalam wujud lembaga bernama Dewan Koperasi Indonesia (Dekopin). Konsekuensi dari situasi ini berimbas pada respon pro-kontra koperasi-koperasi di Indonesia.

Kabupaten Banyumas merupakan daerah yang memiliki nilai historis tersendiri dalam perkoperasian di Indonesia, karena bibit awal koperasi lahir di Purwokerto. Pada tanggal 16 Desember 1895 suatu organisasi yang senafas dengan koperasi diprakarsai oleh R. Aria Wiriaatmadja, seorang Patih Purwokerto dengan mendirikan "*De Purwakertosche Hulp en Spaarbank der Inlandsche Hoofden*" (Bank Bantuan dan Simpanan Purwokerto), atau lebih dikenal dengan sebutan "Bank Priyayi Purwokerto" yang bertujuan untuk menolong para pegawai pemerintah di wilayah Purwokerto, yang sering terjerat hutang pada lintah darat.

Seiring waktu pada situasi kontemporer Tahun 2012 hadir wacana Purwokerto sebagai Kota Koperasi (Radar Banyumas, 29 Februari 2012). Secara kuantitatif, berdasarkan data Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi (Dinperindagkop), jumlah koperasi terakhir Tahun 2012 di Banyumas mencapai 518, atau naik bila dibandingkan dengan Tahun 2011 yang berjumlah 514 unit. Adapun jumlah anggota sebanyak 67.294 orang.

Hal yang menarik untuk dikaji lebih dalam menyoal implementasi undang-undang perkoperasian, dari UU No. 25 Tahun 1992 ke UU No. 17 Tahun 2012 dan kembali kepada UU No. 25 Tahun 1992 ini, koperasi-koperasi yang ada di Kabupaten Banyumas pun memiliki sikap yang berbeda. KUD Aris sebagai koperasi yang lahir dan besar sebagai proyek pemerintah Orde Baru memilih sikap sejalan dengan pemerintah, yaitu dengan menyepakati peralihan menuju regulasi perkoperasian yang baru dan kembalinya pemberlakuan UU No. 25 Tahun 1992. Kemudian KPRI Sehat RSMS Purwokerto sebagai representasi dari koperasi pegawai Republik Indonesia yang juga pernah menyandang prestasi sebagai Koperasi Terbaik di Kabupaten Banyumas pada Tahun 2010 lalu, menyatakan memilih netral dalam menjalankan regulasi perkoperasian. Sedangkan Koperasi

Kampus Unsoed (Kopkun) sebagai koperasi yang memiliki *underbouw* keanggotaannya civitas akademika memilih posisi resisten terhadap UU No. 17 Tahun 2012 dan memberi respon kritis atas kembalinya UU No. 25 Tahun 1992. Senada dengan Kopkun, Credit Union (CU) Cikalmas pun memilih menolak UU No. 17 Tahun 2012 karena secara prinsipil dinilai tidak selaras dengan nilai-nilai koperasi. Sedangkan terkait implementasi UU No. 25 Tahun 1992, koperasi kredit ini lebih melihatnya sebagai aspek formalitas, karena “konstituen” resmi menurut gerakan koperasi kredit adalah para anggota dan rapat anggota.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Metode kualitatif merupakan prosedur pengumpulan data yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati (Moleong, 2004). Adapun peneliti menggunakan teknik *purposive sampling* untuk memilih informan penelitian, karena peneliti telah memiliki pengetahuan dan pertimbangan dalam memilih subjek penelitian.

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Banyumas. Adapun sasaran penelitian adalah koperasi-koperasi yang telah peneliti pilih yaitu KUD Aris, KPRI Sehat,

Kopkun, Credit Union Cikalmas, Disperindagkop Kabupaten Banyumas, Dekopinda Banyumas, dan tokoh-tokoh koperasi. Untuk mengukur validitas penelitian, peneliti menggunakan triangulasi sumber dengan membandingkan data hasil pengamatan dan wawancara, keadaan dengan perspektif orang, dan hasil wawancara dengan isi dokumen (Moleong: 2004).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tanggal 28 Mei 2014 Mahkamah Konstitusi (MK) dalam amar putusannya No. 28/PUU-XI/2013 memutuskan pembatalan terhadap UU Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian sepenuhnya. Regulasi ini telah dinilai bertentangan dengan UUD 1945 secara fundamental karena dianggap telah mencabut asas kekeluargaan dan demokrasi dalam koperasi. Sementara itu, untuk mengisi kekosongan hukum maka diberlakukanlah kembali UU lama Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian. Dinamika regulasi perkoperasian di Indonesia direspon dengan sikap pro-kontra, karena bagaimanapun UU No 25 Tahun 1992 merupakan regulasi yang sudah berjalan lebih dari dua dekade yang telah dinilai tidak sesuai dengan kebutuhan hukum dan semangat perkoperasian di Indonesia.

Penelitian ini menganalisis proses implementasi dengan

mengadaptasi model implementasi *bottom-up*. Adapun aspek yang akan diteliti adalah 1) Target yang ditetapkan dalam undang-undang, 2) Hubungan yang dilakukan (relasi) koperasi, 3) Partisipasi, kemudian 4) bentuk metode *coping* seperti apa yang dilakukan oleh koperasi-koperasi dalam menghadapi UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

Target yang Ditetakan Undang Undang

Undang Undang Perkoperasian, menurut Menteri Koperasi dan UKM berisi substansi penguatan sistem modal koperasi, yang memperkuat permodalan koperasi sang selama ini hanya bergantung pada iuran wajib dan sukarela yang dapat diambil sewaktu-waktu oleh anggota. Hal inilah yang kemudian menuai kritik dari beberapa kalangan praktisi dan aktivis koperasi di Indonesia karena dalam undang-undang perkoperasian yang baru tersebut menjelaskan tentang adanya modal penyertaan dari pihak eksternal guna akselerasi pertumbuhan modal bagi koperasi yang dinilai tidak lagi memangku semangat kemandirian koperasi.

Berkenaan dengan implementasi UU No. 25 Tahun 1992, Kopkun menilai regulasi ini sudah tidak relevan dengan semangat perkembangan koperasi dan semangat jatidiri koperasi. Terlebih

undang undang yang baru pun yang sebelumnya direncanakan untuk mengganti UU No. 25 Tahun 1992 malah lebih menunjukkan koperasi disamakan dengan pola pengelolaan korporasi yang tentu berbeda secara substansial. Kembalinya UU No. 25 Tahun 1992 pun bukan berarti menjadi jawaban bagi Kopkun. Karena undang-undang ini pun, menurut Kopkun, pendefinisian koperasi masih keliru yaitu menyamakan koperasi sama dengan badan usaha dan badan hukum yang tentunya hal ini pun sebenarnya tidak sesuai dengan semangat jati diri koperasi. Sedangkan KPRI Sehat memilih netral dan menilainya dari dua sisi, positif dan negatif. KPRI Sehat menilai selalu ada “hikmah” dalam pergulatan regulasi yang mengatur koperasi. Saat UU No. 17 Tahun 2012 berlaku, KPRI Sehat dalam beberapa aspek tertentu menilai regulasi tersebut memiliki keunggulan tertentu. Misalnya, dengan adanya pasal yang menjelaskan pengurus koperasi bisa berasal dari non-anggota (Pasal 55), KPRI Sehat menilai ini sebagai momentum untuk meningkatkan profesionalitas kinerja koperasi. Karena dalam pasal lainnya pengurus koperasi ke depan harus memiliki standar kompetensi (Pasal 92). Inilah momentum yang akhirnya mau tidak mau, koperasi akan dikelola oleh orang yang mumpuni. Secara praktikal, KPRI Sehat bisa bertumbuh kembang, dari yang

peneliti observasi, karena pengurus membuat kebijakan yang tepat yaitu merekrut figur-figur professional untuk mengelola koperasi dalam manajemen harian. Hal ini menjadi pilihan yang niscaya di mana sebagian besar para anggota dan para pengurus adalah para PNS, yang tentunya sudah cukup disibukkan dalam pengabdianya sebagai pelayan publik. Namun dalam UU No. 25 Tahun 1992 tidak memuat pasal khusus yang menjelaskan tentang pentingnya unsur pengelola yang professional.

Kemudian CU Cikalmas menilai kembali berlakunya UU No. 25 Tahun 1992 ini tidak sesuai dengan jatidiri koperasi. Jauh hari sebelum adanya UU No 17 Tahun 2012, UU No. 25 Tahun 1992 sebenarnya sudah cukup “mengancam” posisi Credit Union yang selama ini menjadi salah satu penggerak ekonomi di daerah. Di dalam kedua UU tersebut, sama sekali posisi CU sendiri tidak jelas, dan tidak tercantum. Sedangkan KUD Aris, koperasi yang berbasis anggotanya para petani ini menilai UU No. 25 Tahun 1992 ini lebih *mending* daripada UU No. 17 Tahun 2012. Dengan kembalinya pemberlakuan UU No. 25 Tahun 1992, KUD Aris merasa “bersyukur”, mengingat muatan dalam UU No. 17 Tahun 2012 berkonsekuensi logis dengan wajibnya pemisahan unit-unit usaha menjadi koperasi sendiri. Padahal

sebagaimana yang telah lama dipraktikkan oleh KUD Aris, mereka mengelola banyak unit usaha.

Penelitian ini menggunakan pendekatan *bottom-up*. Peneliti menilai kontribusi peran *street level beaurocracy* pada proses implementasi sangat penting. Premis dasar dari perspektif *bottom up* adalah implementasi kebijakan publik tidak selalu sesuai dengan apa yang digariskan dalam tujuan kebijakan karena ada ragam kendala jalur hierarki yang berpotensi mereduksi tujuan asal dari sebuah kebijakan publik. Kemudian situasi realitas yang majemuk di tingkat bawah, sang *implementing agency* harus menyesuaikan dengan situasi kondisi tertentu.

Terlepas dari pro-kontra yang ada tentang dinamika undang-undang perkoperasian di Indonesia, adanya ketersediaan dan kemampuan para praktisi dan aktivis koperasi dalam menterjemahkan semangat tersebut ke dataran operasional menjadi kunci penting. Dalam hal ini ada bukti empiris yang bisa dipelajari. Dulu pemerintah sangat gencar mengembangkan koperasi unit desa berdasarkan Inpres Nomor 4 Tahun 1984, yang diketahui begitu banyak fasilitas diberikan dan bantuan berupa materi maupun *privilege* dalam penyaluran pupuk dan sebagainya. Pada masa-masa ini, Credit Union dulu sempat “dipaksa” oleh negara untuk masuk ke dalam bagian narasi besar pembangunan

KUD di Indonesia. Tapi mereka memilih menolak, karena ada ketidak-sesuaian KUD dengan jatidiri koperasi. Akhirnya mereka terpaksa harus hidup tanpa “badan hukum” selama berpuluh tahun, tapi luar biasanya sebagai gerakan yang murni berbasis pada anggota, regulasi atau hal yang bersifat legal formal tidak lagi menjadi kendala bagi gerakan Credit Union di Indonesia.

Dalam kajian Michael Lipsky (2010), Disperindagkop Kabupaten Banyumas dan koperasi-koperasi yang menjadi target implementasi dari regulasi perkoperasian ini dinamakan sebagai *street level beaurocracy*. Sebagai *street level beaurocracy*, Disperindagkop Kabupaten Banyumas dan koperasi-koperasi, mereka berpikir keras bagaimana menjalankan undang-undang tersebut namun tetap mempertahankan hal-hal yang dirasa perlu oleh mereka untuk tidak ditinggalkan. Mereka menjalankan undang-undang ini secara eklektik. Yaitu memilih hal yang terbaik, atau yang menurut koperasi-koperasi itu dinilai baik. Sepadan seperti yang dikemukakan Lipsky bahwa *street level beaurocracy* masih memiliki otonomi untuk mengontrol.

Situasi di lapangan menunjukkan interpretasi koperasi mengacu kepada hal yang berbeda. Ada yang berlandas pada jatidiri koperasi yang sesungguhnya masih multitafsir, ada juga yang berlandas

pada profesionalitas murni, ada pula yang yang berlandas pada perspektif subjektif para pengurunya. Tentu hal ini semakin membuat implemtasi dari UU No. 25 Tahun 1992 semakin *complicated*.

Relasi Koperasi

Kopkun dan KPRI Sehat RSMS memiliki relasi yang menarik dengan pemerintah, dalam hal ini Disperindagkop Kabupaten Banyumas. Tak hanya antar kelembagaan, bahkan beberapa awak dari kedua koperasi ini menjalin hubungan dan silaturahmi yang baik dengan para pegawai. KUD Aris pun demikian. Tak jarang dari dinas memberi bantuan akses pada program-program tertentu untuk meningkatkan perkembangan koperasi di KUD Aris. Namun untuk konteks KUD Aris, jalinan kerjasama lebih pada hal yang bersifat akses program. Relasi CU Cikalmas dengan pihak birokrasi pun berjalan baik, tapi tidak seintensif tiga koperasi sebelumnya. Hal ini menjadi wajar karena dari awal CU Cikalmas memang lebih mengandalkan aktivitas mandiri mereka.

Kembalinya UU No. 25 Tahun 1992 menjadi re-momentum bagi koperasi-koperasi yang terkendala atas hadirnya UU No. 17 Tahun 2012. Sekurangnya mereka cukup kembali menjalankan rutinitas biasa sebelum adanya UU No. 17

Tahun 2012. Untuk mendukung penelusuran terkait bagaimana implementasi UU No. 25 Tahun 1992 ini, peneliti mengkaji tentang relasi koperasi. Relasi koperasi ini adalah upaya mengkontruksi dari model implementasi yang dikembangkan Lipsky yang menyatakan hubungan dengan klien (karena klien merasa dirugikan) menjadi salah satu aspek yang ditelaah lebih lanjut.

Agak sedikit berbeda memang apa yang dijelaskan Lipsky dengan konteks penjelasan peneliti. Maksud dari hubungan dengan “klien” yang dikembangkan Lipsky berangkat dari upaya mencari bagaimana hubungan birokrasi dengan klien atau dalam hal ini masyarakat yang merasa dirugikan atas pelaksanaan kebijakan atau pelayanan publik tertentu. Sedangkan dalam konteks penelitian ini *street level* mengarah pada koperasi, organisasi yang menjadi target regulasi ini. Dalam glosarium Lipsky, koperasi dikategorisasi sebagai *street level bureaucracy* karena koperasi-koperasi adalah sang pelaksana dari regulasi perkoperasian yang baru. Namun koperasi di sini memiliki identitas ganda, koperasi juga memiliki karakter yang sama dengan “klien” dalam kajian Lipsky karena beberapa koperasi juga ada yang merasa dirugikan dengan adanya regulasi ini.

Temuan dari penelitian ini relasi koperasi-koperasi dengan

pemerintah berjalan mutualis yang diperkuat oleh adanya modal sosial. Beberapa sarjana seperti Bourdieu (1986), Putnam (1993), Coleman (1988) dan Fukuyama (2001), percaya bahwa modal sosial memiliki peran penting dalam keberhasilan pembangunan (sosial, budaya, ekonomi, dan politik). Sebagaimana dinyatakan oleh Fukuyama (2002) modal sosial ini memiliki dimensi yang luas menyangkut segala sesuatu yang membuat masyarakat bersekutu untuk mencapai tujuan bersama atas dasar kebersamaan, dan didalamnya diikat oleh nilai-nilai dan norma-norma yang tumbuh dan dipatuhi.

Dengan penjelasan ini, relasi mutualis antar koperasi dengan pemerintah tidak mempengaruhi respon koperasi secara lembaga terhadap transisi UU No. 17 Tahun 2012 atau UU No. 25 Tahun 1992 yang kembali diberlakukan.

Partisipasi

Koperasi kembali 'bersemangat' dalam menjalankan aktivitas hariannya sesuai dengan UU No. 25 Tahun 1992. Walaupun masih ada koperasi yang mengkritisi UU No. 25 Tahun 1992, karena bagaimanapun, bahkan menurut pemerintah, seperti yang tercantum dalam pertimbangan UU No. 17 Tahun 2012 menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian perlu

diganti karena sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan hukum dan perkembangan Perkoperasian di Indonesia.

Setelah status UU No. 25 Tahun 1992 ini kembali menjadi payung hukum perkoperasian di Indonesia, koperasi berpartisipasi dalam merespon transformasi tersebut. Kopkun tetap melakukan pengkritisan. Proses pengkritisan Kopkun terhadap UU No. 25 Tahun 1992 pada awalnya diinisiasi oleh elit organisasi, yaitu pengurus, badan pengawas, serta manajemen dan beberapa anggota yang memang aktif dalam diskursus koperasi. Bahkan saat pembahasan RUU Perkoperasian, Kopkun melalui salah satu kadernya sempat memberikan masukan DIM draft UU Perkoperasian. Namun aspirasi tersebut tidak menjadi pertimbangan oleh pemerintah.

Sebenarnya UU No. 25 Tahun 1992 memang sudah lama diimplementasikan oleh koperasi-koperasi di Indonesia, tak terkecuali koperasi-koperasi yang peneliti teliti. Terkait implementasi UU No. 25 Tahun 1992, Kopkun dan CU Cikalmas memilih menjalankan pasal-pasal secara elektik sesuai dengan jatidiri koperasi. Hal ini pun terjadi saat transisi perubahan UU No. 17 Tahun 2012, baik Kopkun dan CU Cikalmas menjalankan regulasi secara elektik.

Sedangkan untuk KUD Aris dan KPRI Sehat RSMS secara

kelembagaan tidak pernah mempermasalahkan UU No. 25 Tahun 1992, justru ketika hadir UU No. 17 Tahun 2012, kedua koperasi dibuat pusing oleh kebijakan ini. Para anggota secara umum tidak mengetahui detail tentang muatan yang terkandung dalam UU No. 25 Tahun 1992, oleh karenanya para anggota KUD Aris dan KPRI Sehat RSMS tidak begitu mempermasalahkan, yang penting bagi mereka adalah kebutuhan para anggota tetap bisa terpenuhi oleh koperasinya. Tetapi saat UU No. 17 Tahun 2012 ini terbit, para anggota mulai menunjukkan ketidak-sepakatan karena dalam pasal-pasal tertentu langsung berimbas pada kepentingan anggota.

Coping Mechanism

Aspek penting dalam penelitian ini yaitu menjelaskan hasil temuan tentang proses *coping mechanism* atau cara mengatasi berbagai kendala selama proses implementasi UU No. 25 Tahun 1992. Yang dilakukan Kopkun adalah menjalankan yang bisa dilakukan sesuai dengan semangat prinsip koperasi sejati, misal penterjemahan pasal 5 ayat 2 UU No. 25 Tahun 1992 tentang pendidikan perkoperasian dimanifestasikan menjadi pendidikan yang berkelanjutan bagi anggota. Regulasi tidak akan dilaksanakan secara kaku. Menurut Kopkun, justru lembaga

lah, dalam hal ini Kopkun, yang harus menjadi tameng atau filter dari kekeliruan negara menterjemahkan koperasi.

Sedangkan *coping* yang dilakukan oleh KPRI Sehat RSMS adalah melakukan langkah menjalankan UU No. 25 Tahun 1992 ini sebagaimana yang termuat pasal per pasal secara normatif. Karena secara teknis, undang-undang ini dinilai lebih mudah dijalankan dibanding dengan UU No. 17 Tahun 2012. Sementara itu KUD Aris juga menjalankan UU No. 25 Tahun 1992 tidak menemui kendala berarti. Sebagai koperasi yang memang lahir dari kebijakan rezim, KUD Aris relatif tunduk dengan setiap kebijakan yang dibuat oleh negara. Termasuk saat UU No. 17 Tahun 2012 menjadi hukum positif di Indonesia, KUD Aris, walau ada beberapa suara dari anggotanya yang menyatakan tidak setuju dengan undang-undang yang baru, secara lembaga KUD Aris sudah siap menyesuaikan dengan UU No. 17 Tahun 2012. Bahkan landasan program kerja untuk Tahun 2014-2015 sudah mulai disemangati oleh UU No. 17 Tahun 2012.

CU Cikalmas sebagai koperasi kredit tidak begitu menemui kesulitan secara teknis dalam melaksanakan UU No. 25 Tahun 1992 ini. Namun sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, Credit Union secara normatif tidak masuk dalam pembahasan undang

undang tersebut. Di dalam UU tersebut, sama sekali posisi Credit Union sendiri tidak jelas, dan tidak tercantum. Padahal untuk konteks nasional, kini banyak penduduk Indonesia yang kondisinya ekonominya dipengaruhi oleh keberadaan Credit Union. Kemudian terkait beberapa hal yang bagi CU Cikalmas dapat mencederai prinsip dan jatidiri koperasi, pasal-pasal tertentu tidak diindahkan.

Permasalahan keseharian dari koperasi-koperasi dan juga pihak Disperindagkop Kabupaten Banyumas memperlihatkan dilema dalam pelaksanaan baik UU No. 25 Tahun 1992 maupun saat UU No. 17 Tahun 2012. Dilema yang mengharuskan para *street level bureaucracy* melakukan interpretasi dan diskresi. Bila interpretasi dan diskresi tersebut dilakukan secara terus menerus sehingga bisa menjadi kebiasaan dalam pelaksanaan regulasi tersebut.

Diskresi berangkat dari pertimbangan adanya realitas bahwa suatu kebijakan/peraturan tidak mungkin merespon banyak aspek dan kepentingan semua pihak, sebagai akibat keterbatasan prediksi para aktor. Oleh karena itu akhirnya masing-masing dari koperasi memiliki “kelonggaran” untuk menterjemahkan dalam pelaksanaannya. Prinsip dalam diskresi, pelanggaran atau tindakan penyimpangan prosedur tidak dipersoalkan, sepanjang tetap pada

koridor visi, misi dan tujuan organisasi. Dalam konteks ini, bagi-bagi koperasi yang kontra terhadap undang-undang ‘merasa’ pelanggaran atau penyimpangan tidak menjadi persoalan asal masih tetap dalam koridor prinsip dan jatidiri koperasi.

Diskresi akan dinilai baik apabila aparat berupaya mengatasi sendiri kesulitan melalui cara-cara yang berorientasi pada upaya pemuasan kepentingan publik (Cahyadi: 2013). Tindakan diskresi yang ditempuh meliputi mendiskusikan suatu masalah dengan rekan kerja, dan memutuskan suatu masalah berdasarkan visi organisasi. Selama keempat koperasi ini sudah melalui proses diskusi yang berdasarkan visi organisasi, maka apa yang telah mereka lakukan dalam hal ini bisa dikatakan “baik”, karena setidaknya sudah mendiskusikan hal ini dalam beberapa kesempatan selama tahun 2013-2014.

Lebih lanjut untuk menganalisa apa yang terjadi dalam proses implementasi UU No. 25 Tahun 1992 di Kabupaten Banyumas bisa meminjam perspektif Kivimäki (1986) yang menjelaskan bahwa *non-governmental actors* disebut sebagai faktor lingkungan dalam proses implementasi. Interaksi dalam proses implementasi dengan lingkungan menghasilkan empat kategori atau tipologi implementasi, yaitu *cooperation*, *conformity*,

counter action, dan *detachment*. Empat tipologi implementasi tersebut merupakan pertemuan dua variabel pokok, yaitu: pertama, persetujuan para stakedholder terhadap isi kebijakan dan kedua, sumber daya yang dimiliki oleh para stakeholder

tersebut. Untuk memudahkan dalam melihat gambaran tipologi implementasi sebagai hasil dari interaksi antara kebijakan dengan stakeholder non-pemerintah dapat digambarkan sebagai berikut:

Tabel 2. Tipe Reaksi Lingkungan terhadap Implementasi Kebijakan

<i>Resource of the actor</i>	<i>Values of the actor</i>	
	<i>Pro-Policy</i>	<i>Contra-Policy</i>
<i>Strong</i>	<i>Co-operation</i>	<i>Counter-action</i>
<i>Weak</i>	<i>Conformity</i>	<i>Detachment</i>

Sumber: Kiviniemi (1986: 260)

Berdasarkan tipologi implemetasi tersebut, maka dapat dibuat hipotesis bahwa peluang dihasilkannya kinerja implemetasi yang baik adalah ketika suatu kebijakan yang diimplementasikan mendapat dukungan dari stakeholder non-pemerintah. Tapi seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa justru kasus pada penelitian ini terbalik, kebijakan yang diimplementasikan tidak mendapat dukungan dari stakeholder non-pemerintah, yaitu koperasi itu sendiri.

Namun yang terjadi dalam kasus implemetasi UU No. 25 Tahun 1992 ini agak bersifat ‘anomali’ bila dihadapkan dengan diagram yang dijelaskan Kivinemi, karena koperasi-koperasi yang melakukan *conta-policy* seperti Kopkun dan CU Cikalmas justru tetap melakukan penyesuaian dengan kebijakan tersebut. Memang untuk Kopkun dan CU Cikalmas sempat melakukan

counter terhadap kebijakan, akan tetapi berifat inkonsisten dan tidak melakukan *counter action* secara resmi melalui lembaga.

Eksplanasi dari empat aspek ini tersirat simpulan terkait beberapa faktor yang mendorong dan faktor yang menghambat dalam implementasi UU No. 25 Tahun 1992. Faktor pendorong dari impelementasi undang-undang ini yaitu adanya “kelonggaran” untuk menterjemahkan dalam pelaksanaanya. Ketika beberapa koperasi menilai undang undang ini dinilai tidak sesuai dengan jatidri koperasi, maka kelonggaran tersebut dimanfaatkan oleh koperasi-koperasi yang tetap menginginkan koperasi berjalan sesuai dengan ruhnya. Sedangkan faktor penghambat dari implementasi undang undang ini, diantaranya adanya penilaian tidak sesuainya UU No. 25 Tahun 1992 dengan semangat dan jatidri koperasi

dan kebutuhan hukum, akhirnya membuat koperasi memilih langkah menjalankan undang-undang tersebut secara formalistik. Akan tetapi konsekuensi dari kelonggaran tersebut, tanpa ada sanksi yang jelas, maka tidak sedikit peristiwa di Indonesia, koperasi dijadikan badan hukum oknum tertentu sebagai media untuk menipu masyarakat.

SIMPULAN

Dari penelitian tentang proses implementasi UU No. 25 Tahun 1992 di Kabupaten Banyumas dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. UU No. 25 Tahun 1992 saat ini merupakan regulasi 'pilihan terakhir' yang tentatif setelah adanya putusan MK yang mengukuhkan UU No. 17 Tahun 2012. Latarbelakang dari hadirnya UU No. 17 Tahun 2012 karena UU No. 25 Tahun 1992 sudah tidak relevan dengan kebutuhan hukum, UUD 1945 dan perkembangan koperasi. Oleh karenanya dengan kembali berlakunya UU No. 25 Tahun 1992 ini berarti perkoperasian di Indonesia kini diatur oleh regulasi yang 'bermasalah'. KUD Aris dan KPRI Sehat RSMS memilih pro dengan kembali berlakunya UU No. 25 Tahun 1992 sedangkan
- Kopkun dan CU Cikalmas memilih untuk tetap mengkritisi UU No. 25 Tahun 1992.
2. Relasi koperasi, baik yang terjadi di Kopkun, KPRI Sehat RSMS, KUD Aris dan CU Cikalmas terjalin baik. Baik relasi dengan para anggotanya, pemerintah dalam hal ini Disperindagkop Kabupaten Banyumas, maupun dengan masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa sikap-sikap yang dilakukan koperasi di Kabupaten Banyumas terhadap UU No. 25 Tahun 1992 ini hadir murni dari anggota koperasi.
3. Partisipasi anggota dalam merespon dan pelaksanaan UU No. 25 Tahun 1992 ini terbangun melalui forum forum yang diselenggarakan koperasi. KPRI Sehat RSMS dan KUD Aris menilai UU No. 25 Tahun 1992 lebih mudah dijalankan karena sebelumnya mereka sudah menggunakan regulasi tersebut. Sedangkan Kopkun dan CU Cikalmas menilai perlu melakukan pengawasan terhadap RUU Perkoperasian yang akan dibuat agar tidak lagi terjadi seperti UU No. 17 Tahun 2012.
4. *Coping Mechanism* yang dilakukan dalam proses implementasi ini masing-

masing koperasi memanfaatkan kelonggaran untuk menterjemahkan UU No. 25 tahun 1992 dalam pelaksanaannya. Bagi koperasi yang memiliki posisi *contra-policy*, maka “kelonggaran” tersebut dimanfaatkan agar koperasi berjalan tetap sesuai dengan semangat prinsip dan jatidiri koperasi dan tetap pada koridor visi, misi dan tujuan organisasi.

5. Faktor-faktor yang mempengaruhi dari implementasi UU No. 25 Tahun 1992 di Kabupten Banyumas yaitu dengan adanya “kelonggaran” untuk menterjemahkan dalam pelaksanaannya menjadi satu faktor pendorong dalam proses pelaksanaan. Sedangkan yang menjadi faktor penghambat dari implementasi undang undang ini, yaitu adanya penilaian tidak sesuai UU No. 25 Tahun 1992 dengan semangat dan jatidri koperasi, oleh karenanya koperasi yang kontra menjalankan regulasi sebatas aspek formalitas semata.

SARAN

Setelah memperhatikan simpulan di atas, maka saran yang dapat peneliti sampaikan sebagai berikut:

1. Implementasi UU No. 25 Tahun 1992 hanya bersifat tentatif. Dengan adanya Putusan Perkara Mahkamah Konstitusi No. 28/PUU-XI/2013 yang memutuskan UU No. 17 Tahun 2012 inkonstitusional dan hadirnya suara-suara dari bawah yang berdiri *contra-policy*, menunjukkan bahwa ada yang luput selama proses formulasi kebijakan, yaitu keterlibatan masyarakat. Oleh karena itu kedepan perumusan kebijakan yang akan mengatur perkoperasian di Indonesia perlu melibatkan masyarakat koperasi. Ruang publik harus dibuka seluas-luasnya untuk menyerap aspirasi dari masyarakat koperasi.
2. Pemerintah tidak bisa menjadi menara gading dalam menyusun suatu kebijakan publik, maka dari itu selain harus berakar dari semangat prinsip dan jatidiri koperasi, kebijakan pengganti nantinya harus disusun dengan melihat pada *best practices* di lapangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bourdieu P. 1986 ‘*The Forms of Capital*’, in Richardson, J.G. Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education. Westport.

- Connecticut: Greenwood Press.
- Borowski, A. 1980. "Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 452 (Nov): 193-194.
- Cahyadi, R. (2013). Street Level Birokrasi, Kinerja dan Idealitas Pelayanan Publik. Paper dalam <http://fisip.unila.ac.id/jurnal/files/journals/3/articles/37/submission/review/37-113-1-RV.doc>.
- Coleman, James.S. 1988. *Social Capital in the Creation of Human Capital*, The American Journal of Sociology, Vol. 94 (S195-S120), Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure, JSTOR.
- Fukuyama, F. 2001. *Sosial Capital; Civil Society and Development*. Third World Quarterly, Vol 22.
- Fukuyama, F. 2002. *Trust; Kebijakan Sosial dan Penciptaan Kemakmuran*. Yogyakarta: Penerbit Qalam.
- Kivinemi, M. 1986. *Public Policy and Their Targets: Typology of the Concept of Implementation*. International Social Science Journal, vol. 38 No. 2.
- Lipsky, M. 1971. *Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform*, Urban Affairs Quarterly.
- Lipsky, M. 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation
- Miles, M dan Michael, A. H. 2004. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta : UI Press
- Moleong, L.J. 2004. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. RemajaRosdakarya
- Mollenkopf, J. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service* by Michael Lipsky. The New Republic (Sept): 37-38.
- Muller. 1992. *Adam Smith and His Time and Ours*. Terjemahan Ruslani. Yogyakarta: CV. Qalam
- Narayan, 1997. *Voice of the Poor: Poverty and Social Capital in Tanzania*. World Bank, Washington. DC 20433, USA
- Putnam, R.D. 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, USA
- Putnam, R.D. 1995, *Bowling Alone: America's declining social*

capital. Journal of Yin, Robert k.1997. *Studi Kasus.*
Democracy. Jakarta : PT. Raja Grafindo