

**NASKAH URGENSI**  
**PERATURAN MENTERI KOPERASI**  
**TENTANG**  
**PELAKSANAAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 28 TAHUN 2025**  
**TENTANG PENYELENGGARAAN PERIZINAN BERUSAHA BERBASIS RISIKO**

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Dasar hukum pelaksanaan penyelenggaraan perizinan berusaha berbasis risiko di bidang koperasi saat ini mengacu pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko. Dalam peraturan tersebut, khususnya dalam ketentuan Pasal 340 dan Pasal 525 ayat (2) diamanatkan bahwa kementerian/lembaga terkait termasuk kementerian koperasi harus menyusun peraturan pelaksana sebagai tindaklanjut penyelenggaraan perizinan berusaha di sektor perkoperasian.

Seiring dengan penataan organisasi Kementerian yang mengalami perubahan serta penyesuaian program aktivitas pemeringkatan koperasi yang menjadi tanggung jawab Kementerian Koperasi, perlu diimplementasikan ke dalam payung hukum peraturan menteri untuk dapat dilaksanakan proses pengawasannya baik oleh Kementerian Koperasi maupun oleh pemerintah daerah.

Secara umum regulasi mengenai perizinan berusaha di sektor perkoperasian belum diatur secara spesifik sehingga dalam implementasinya pelaksanaan perizinan berusaha di sektor perkoperasian belum dilaksanakan secara efektif, khususnya berkaitan dengan sinkronisasi pengawasan yang berkaitan dengan sistem OSS. Namun demikian, pelaksanaan pengawasan khusus untuk usaha simpan pinjam telah dilaksanakan sebagaimana ketentuan Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 8 Tahun 2023 tentang Usaha Simpan Pinjam oleh Koperasi. Namun demikian, mengingat adanya penyesuaian struktur Kementerian menjadi salah satu pertimbangan diperlukan penyusunan peraturan menteri baru.

Berkenaan dengan hal tersebut, diperlukan penyusunan rancangan Peraturan Menteri Koperasi tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Perkoperasian.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, terdapat permasalahan yang dapat diidentifikasi, yaitu:

1. Apakah regulasi existing memiliki jangkauan yang cukup untuk mengakomodir pembaruan?
2. Apakah penyusunan regulasi baru dapat memberikan kepastian hukum terkait pelaksanaan perizinan berusaha di sektor perkoperasian?

## **C. Tujuan dan Kegunaan**

Tujuan dan Kegunaan dari penyusunan Rancangan Peraturan Menteri Koperasi tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Perkoperasian disampaikan sebagai berikut:

1. Memberikan kepastian hukum terkait dengan pelaksanaan perizinan berusaha di sektor perkoperasian.
2. Memberi kejelasan mengenai regulasi yang digunakan sebagai dasar hukum pelaksanaan perizinan berusaha di sektor perkoperasian.

## **D. Metode**

Penyusunan Naskah Urgensi ini dilakukan melalui studi kepustakaan/literatur dengan melakukan penelaahan terhadap berbagai sumber data sekunder seperti peraturan perundang-undangan terkait, baik di tingkat undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya dan berbagai dokumen hukum terkait.

Guna melengkapi studi kepustakaan dan literatur dilakukan pula diskusi dengan unit kerja terkait di lingkungan Kementerian Koperasi untuk mendapatkan masukan terkait penyusunan Naskah Urgensi dalam Rancangan Peraturan Menteri ini.

# **II. KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

## **A. Kajian Teoritis**

1. Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

Penyusunan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada 2 (dua) proses meliputi:

- a. pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
  - b. Kewenangan pembentuk peraturan perundang-undangan.
- 1) pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada delegasi/mandat dari peraturan perundang-

undangan yang lebih tinggi maupun didasarkan dari kewenangan atribusi yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 maupun Undang-Undang. Selain itu pembentukan peraturan perundang-undangan harus disesuaikan dengan hierarki sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta peraturan pelaksanaannya. Penyusunan Rancangan Peraturan Menteri ini termasuk dalam lingkup pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk pemenuhan syarat administrasi berupa penyusunan naskah urgensi.

- 2) Dalam penyelenggaraan negara dikenal salah satu teori pemisahan kekuasaan negara yang memisahkan antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif (*trias politica*). Presiden selaku kepala pemerintahan di Indonesia memiliki kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang dimana dalam implementasinya membentuk peraturan pelaksana untuk menjalankan undang-undang dimaksud. Menteri selaku pembantu Presiden juga memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan Menteri sebagai pelaksanaan kekuasaan pemerintah. Penyusunan rancangan peraturan Menteri ini merupakan penjabaran dari teori dimaksud di dalam koridor kekuasaan pemerintah selaku lembaga eksekutif.

## 2. Deregulasi Kebijakan

Penyusunan regulasi yang efektif dan efisien merupakan salah satu prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan. Keselarasan dan keharmonisan antara satu regulasi dengan regulasi yang lain menjadi parameter yang wajib dipenuhi dalam rangka penyusunan suatu peraturan perundang-undangan. Irisan muatan antara satu regulasi dengan regulasi lain bukan menjadi hal yang dipertentangkan, justru hal tersebut dapat menjadi afirmasi dalam rangka implementasinya. Namun di sisi lain irisan muatan yang tumpang tindih dimaksud saling bertolak belakang antara satu dengan yang lain maka harus dilakukan penyederhanaan atau perampingan guna mengantisipasi potensi disharmoni dalam pelaksanaannya. Dalam penyusunan rancangan peraturan menteri ini dilakukan berdasarkan hasil identifikasi serta kajian yang cukup memadai terhadap beberapa regulasi terkait.

## **B. Kajian terhadap Asas/Prinsip**

Dalam penyusunan rancangan peraturan Menteri ini didasarkan pada beberapa asas-asas sebagai berikut:

- **Asas kepastian hukum**

Bahwa penyusunan rancangan peraturan Menteri ini memberikan kepastian hukum bahwa hanya terdapat 1 (satu) regulasi yang akan mengatur mengenai pelaksanaan perizinan berusaha di sektor perkoperasian.

- **Asas Manfaat**

Bahwa penyusunan rancangan peraturan Menteri ini akan memberikan manfaat bagi pelaksana kebijakan berupa kejelasan regulasi sebagai dasar atau payung hukum.

- **Asas Efisiensi**

Bahwa penyusunan rancangan peraturan Menteri ini akan memberikan nilai efisien dalam hal pelaksanaan di lapangan yang akan disesuaikan dengan kondisi terkini dan selaras dengan arah kebijakan pemerintah khususnya di sektor perkoperasian.

## **C. Kajian terhadap Praktik Empiris, Kondisi yang Ada dan Permasalahan**

Pelaksanaan kegiatan usaha simpan pinjam Koperasi saat ini ini mengacu pada ketentuan Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 8 Tahun 2023 tentang Usaha Simpan Pinjam oleh Koperasi, sedangkan ketentuan mengenai aktifitas pemeringkatan Koperasi mengacu kepada Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 21 Tahun 2015 tentang Pemeringkatan Koperasi. Dasar hukum tersebut telah menjadi payung hukum untuk seluruh pelaksanaan perizinan berusaha untuk Usaha Simpan pinjam Koperasi dan Aktifitas Pemeringkatan Koperasi. Namun dalam perkembangannya terdapat beberapa penyesuaian yakni:

1. **Perubahan struktur organisasi**

Paska ditetapkan nya struktur kabinet baru yakni Kabinet merah Putih sebagaimana ketentuan Peraturan Presiden Nomor 139 tahun 2024, Kementerian Koperasi mengalami perubahan nomenklatur yang semula Bernama Kementerian Koperasi dan UKM menjadi dipisah dan berdiri masing-masing yakni Kementerian Koperasi dan Kementerian UMKM. Sebagai dampaknya seluruh regulasi yang menyangkut mengenai tugas, fungsi, dan kewenangan tentunya harus dilakukan

perubahan/penyesuaian.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko  
Ketentuan peraturan pemerintah ini mengamanatkan Kementerian/Lembaga untuk melaksanakan proses penyelenggaraan perizinan berusaha sesuai sektor masing-masing melalui pembentukan peraturan pelaksana.

Dengan kondisi dan permasalahan tersebut hanya dapat diselesaikan dengan melakukan penyusunan Peraturan Menteri Koperasi tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Perkoperasian.

### **III. EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN TERKAIT**

- A. Pasal 17 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Presiden selaku kepala pemerintahan memiliki kekuasaan untuk melaksanakan undang-undangan maupun membentuk undang-undang bersama dengan DPR. Dalam pelaksanaannya Menteri selaku pembantu Presiden juga memiliki kewenangan yang sama termasuk membentuk peraturan sesuai dengan kewenangan yang diberikan.

- B. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 61 tahun 2024 tentang Perubahan atas Nomor Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Kementerian Koperasi sebagai salah satu kementerian yang memiliki tugas membantu Presiden untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Koperasi dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsi dapat membentuk berbagai kebijakan sesuai dengan kewenangan yang dimiliki, termasuk penyusunan regulasi mengenai perizinan berusaha sektor perkoperasian yang mencakup usaha simpan pinjam oleh koperasi dan pemeringkatan koperasi.

- C. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Dengan berlakunya Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang membagi kewenangan otonomi dalam urusan pemerintahan, sektor koperasi juga menjadi bagian dari urusan pemerintahan yang menjadi urusan konkuren (dibagi antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota). Dalam pelaksanaan perizinan berusaha sektor perkoperasian yang mencakup usaha simpan pinjam oleh koperasi dan pemingkatan koperasi harus selaras dengan urusan konkuren yang diberikan.

D. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko

Ketentuan ini merupakan payung hukum bagi pelaksanaan seluruh perizinan yang dikelola oleh Kementerian/Lembaga termasuk sektor perkoperasian. Sebagai payung hukum, pelaksanaan perizinan berusaha di sektor perkoperasian harus selaras dengan ketentuan yang lebih tinggi. Hal ini untuk memastikan proses yang akan berjalan tidak bertentangan sekaligus memastikan kesesuaian substansi yang akan diatur dalam rancangan peraturan menteri yang akan disusun.

E. Peraturan Presiden Nomor 197 Tahun 2024 tentang Kementerian Koperasi

Sesuai dengan kewenangan Presiden selaku kepala pemerintahan, dimana salah satunya menetapkan organisasi kementerian/Lembaga melalui penetapan Peraturan Presiden. Kementerian Koperasi memiliki kewenangan, tugas dan fungsi untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Koperasi. Dalam pelaksanaannya, Menteri dapat menetapkan kebijakan atau regulasi yang sesuai dengan kewenangannya termasuk pelaksanaan perizinan berusaha di bidang Koperasi.

F. Peraturan Menteri Koperasi Nomor 1 Tahun 2024 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Koperasi

Dalam peraturan Menteri terkait organisasi dan tata kerja, Kementerian Koperasi tercantum nomenklatur dan struktur unit kerja selaku penanggung jawab program. Dalam kaitan dengan perizinan berusaha di sektor perkoperasian yang akan disusun akan diampu oleh unit kerja yang memiliki kaitan tugas dan fungsi yang

sesuai serta dalam pelaksanaannya akan diterbitkan petunjuk pelaksanaan atau pedoman sebagai acuan teknis pelaksanaan program yang lebih rinci bagi pemerintah daerah.

#### **IV. LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

##### **A. Filosofis**

Secara filosofis, pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilaksanakan dengan berdasarkan asas dan prinsip yang telah ditentukan. Penyusunan rancangan peraturan Menteri ini dilakukan berdasarkan pertimbangan adanya urgensi penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko yang mengamanatkan pembentukan peraturan menteri sebagai aturan pelaksana. Adapun cakupan pengaturan sektor perkoperasian meliputi usaha simpan pinjam oleh Koperasi dan aktifitas pemeringkatan Koperasi. Adapun muatan pengaturan akan mengatur tata cara pengawasan, jenis sanksi, dan mekanisme pengenaan sanksi, peningkatan kapasitas pengawas, upaya administrative dan jangka waktu pengawasan. Untuk itu penyusunan regulasi ini sebagai payung hukum menjadi suatu keharusan untuk memastikan program dapat berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

##### **B. Sosiologis**

Faktor sosiologis menjadi salah satu pertimbangan dalam penyusunan rancangan peraturan Menteri ini. Adapun beberapa pertimbangan sosiologis yang perlu diuraikan meliputi:

- Adanya kebutuhan untuk melakukan penyusunan regulasi dengan kondisi terkini mengenai pelaksanaan perizinan berusaha berbasis risiko di sektor perkoperasian; dan
- Inefektifitas kebijakan dimana regulasi yang lama tidak ada yang mengatur mengenai pelaksanaan perizinan berusaha berbasis risiko di sektor perkoperasian.

Dari kondisi sebagaimana disebutkan diatas berdampak pada indeks kualitas kebijakan yang dilaksanakan oleh Kementerian Koperasi dimana seharusnya dilakukan evaluasi atas peraturan perundang-undangan. Dengan demikian penyusunan rancangan peraturan Menteri ini menjadi jawaban untuk mengatasi permasalahan tersebut.

### **C. Yuridis**

Dari sisi tinjauan yuridis penyusunan rancangan peraturan Menteri ini akan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang diidentifikasi, pembentukan rancangan peraturan Menteri ini selaras dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi meupun sederajat meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 61 tahun 2024 tentang Perubahan atas Nomor Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko
5. Peraturan Presiden Nomor 197 Tahun 2024 tentang Kementerian Koperasi
6. Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 3 Tahun 2022 tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum di Lingkungan Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah
7. Peraturan Menteri Koperasi Nomor 1 Tahun 2024 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Koperasi

Berdasarkan hasil evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan yang telah diuraikan diatas, penyusunan rancangan peraturan Menteri ini telah memenuhi persyaratan baik dari segi substantif maupun administratif untuk dapat diproses lebih lanjut.

## **V. SASARAN, JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP**

### **A. Sasaran**

Penyusunan Naskah Urgensi ini dilakukan dalam rangka memberikan penjelasan mengenai dasar hukum dan arahan kebijakan dalam rangka penyusunan Rancangan Peraturan Menteri Koperasi tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis



Risiko Sektor Perkoperasian khususnya bagi Kementerian Koperasi dan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota.

#### **B. Jangkauan dan Arah Pengaturan**

Jangkauan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Menteri Koperasi tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Perkoperasian terkait dengan pelaksanaan perizinan berusaha bagi usaha simpan pinjam oleh Koperasi dan aktifitas pemeringkatan Koperasi.

Sedangkan arah pengaturan rancangan peraturan menteri meliputi substansi tata cara pengawasan, jenis sanksi, dan mekanisme pengenaan sanksi, peningkatan kapasitas pengawas, upaya administrative dan jangka waktu pengawasan yang dilaksanakan oleh Kementerian Koperasi dan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota termasuk Kepala Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) dan Kepala Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (KPBPB).

#### **C. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup Peraturan Menteri Koperasi tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Perkoperasian ini meliputi:

- 1) Ketentuan Umum;
- 2) Usaha Simpan Pinjam Koperasi;
- 3) Aktivitas Pemeringkatan Koperasi;
- 4) Pengawasan Perizinan Berusaha;
- 5) Pelaporan;
- 6) Tata Cara Peningkatan Kompetensi Dan Kapasitas Pengawasan;
- 7) Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif; dan
- 8) Ketentuan Penutup

### **VI. URAIAN REGULASI**

Rancangan Peraturan Menteri Koperasi tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Perkoperasian ini terdiri dari rumusan pasal yang memuat rumusan substansi tata cara pengawasan, jenis sanksi, dan mekanisme pengenaan sanksi, peningkatan kapasitas pengawas, upaya administrative dan jangka waktu pengawasan.

## **VII. PENUTUP**

Dengan penyusunan naskah urgensi rancangan Peraturan Menteri Koperasi tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Perkoperasian ini diharapkan dapat dijadikan pedoman bagi stakeholder terkait dalam rangka menyusun rancangan peraturan Menteri dimaksud.