

## URGENSI AMANDEMEN UNDANG UNDANG PERKOPERASIAN

WIDIASTUTI, SH MS

Dosen Fakultas Hukum UNISRI

*Abstract: The phenomenon in empirical domain of saving and credit cooperation is believed to have destroyed the ideal concept of cooperation. However, the norms can not protect the concept. Saving and credits are often used by the managerial, mostly businessmen to offer saving and draw credits from the society. The unbalance of of the contributed capital and the authority of drawing credit risks in the security of the creditors. The lack of the rules in cooperation Rules about if unmet of formal requirements causes the managerial to take the responsibility personally gives a lot of advantages to the managerial. It is because the managerial conduct cooperation as a firm with a very limited responsibility.*

*Keywords: cooperation, changes of cooperation rules*

### PENDAHULUAN

Koperasi sebagai salah satu bentuk badan usaha berbadan hukum hingga kini masih diyakini mampu memajukan perekonomian nasional dan kesejahteraan masyarakat. Peran koperasi sebagai pelaku usaha sejajar dengan BUMN (Negara) dan perusahaan swasta dalam tatanan ekonomi nasional (Sumantoro, 1986).

Satu-satunya bentuk badan usaha yang keberadaannya disinggung dalam konstitusi adalah koperasi. Hal ini dapat diketahui dari penjelasan UUD 1945 sebelum diamandemen. Namun sejak UUD 1945 diamandemen, istilah "koperasi" dalam penjelasan Pasal 33 dihapuskan. Apakah dengan dihapuskannya istilah "koperasi" dalam penjelasan Pasal 33 UUD RI 1945, masyarakat dan Negara tidak mengakui koperasi sebagai salah satu bentuk badan usaha yang mempunyai karakteristik yuridis yang berbeda dengan bentuk usaha lainnya? Ternyata tidak, keberadaan koperasi tetap diakui dan dibutuhkan oleh masyarakat dan Negara.

Pada tataran empiris, dalam satu dasa warsa terakhir ini terjadi kecenderungan meningkatnya jumlah koperasi, yang diikuti dengan meningkatnya jumlah sasaran yang dapat memanfaatkannya. Sutrisno (2003) menyatakan, di bawah arus rasionalisasi subsidi dan independensi perbankan ternyata koperasi mampu menyumbang sepertiga pasar kredit mikro di tanah air yang sangat dibutuhkan masyarakat luas secara produktif dan

kompetitif. Bahkan koperasi masih mampu menjangkau pelayanan kepada lebih dari 11 juta nasabah, jauh di atas kemampuan atau kepiawaian perbankan yang megah sekalipun. Salah satu jenis koperasi yang mengalami peningkatan jumlah adalah koperasi simpan pinjam, yaitu koperasi yang kegiatan usahanya hanya simpan pinjam (Pasal 1 ayat (1) PP No.9 Tahun 1995). Sebagai gambaran, pada bulan Juni tahun 2002, tercatat sebanyak 1.257 unit koperasi simpan pinjam (KSP) dan 35.430 unit simpan pinjam, dengan volume usaha dan anggota sebanyak Rp 0,650 triliun dan 576.840 anggota (nasabah) untuk KSP serta Rp 3,902 triliun dan 9.923.777 anggota (nasabah) untuk USP (Kantor Kementerian Koperasi dan UKM, Juli 2002). Pada tahun 2007, jumlah KSP/USP telah meningkat menjadi 1.598 KSP dan 34.458 USP (Widiyanti dalam Sinar Harapan Kamis 21 Juni 2007). Peningkatan jumlah KSP atau koperasi kredit ini mengindikasikan bahwa peran koperasi sebagai lembaga keuangan dalam dasawarsa terakhir ini cenderung diminati masyarakat daripada jenis lembaga keuangan lainnya. Ada keyakinan, bahwa KSP dapat menjadi penyalur pinjaman pada kelompok masyarakat tertentu (UKM) yang selama ini tidak memiliki akses memperoleh pinjaman bank. Tampaknya pemerintah juga mengakui kenyataan ini, sehingga dalam menyalurkan kredit lunak pada masyarakat pun pemerintah masih mengandalkan koperasi.

Sekalipun ada peningkatan jumlah KSP dan kepercayaan pemerintah terhadap KSP, tetapi hal ini tidak serta merta meningkatkan kehidupan ekonomi anggota pada khususnya dan kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Koperasi sebagai badan usaha yang berasaskan kekeluargaan ternyata belum dapat menjadi gerakan ekonomi rakyat. Tulisan ini akan mengulas tentang beberapa fenomena yang terjadi dalam aras empiris usaha koperasi simpan pinjam yang diduga telah menggerogoti konsep ideal koperasi maupun keadaan normatif yang tidak lagi mampu melindungi konsep tersebut seperti tertuang dalam konstitusi, sehingga tujuan pemerintah mengandalkan koperasi sebagai gerakan ekonomi rakyat tidak tercapai.

## **PEMBAHASAN**

### **1. Koperasi: Antara Harapan dan Kenyataan**

Idealnya semakin banyak koperasi yang didirikan oleh anggota masyarakat, semakin besar pengaruhnya kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan.

Namun beberapa hasil penelitian menunjukkan hal yang bertolak belakang dengan pernyataan itu.

Tamba (2002) <http://www.smeccda.com/deputi7/fileInfokop/Edisi%2022 /revitalisasi .htm>, menemukan bahwa KSP cenderung mencari keuntungan untuk lembaganya daripada meningkatkan kesejahteraan anggotanya. Keadaan ini terjadi karena koperasi lebih mengutamakan debitur yang bukan anggota daripada anggotanya sendiri. Langkah ini dilakukan oleh KSP untuk mendapatkan bunga yang lebih besar, dengan meminjakan modalnya pada pihak non anggota. Feomena tersebut oleh Tamba disebut sebagai *conflict of interest* antara anggota koperasi dengan koperasi sebagai satu entitas. Bahkan pada tahun tujuh puluhan Hatta pernah mengkritik keadaan seperti temuan Tamba, dan menyatakan bahwa koperasi-koperasi Indonesia lebih menjadi koperasi pengurus daripada koperasi anggota (dalam Mubyarto, 2003). Hal ini tentunya bertentangan dengan asas koperasi yaitu kekeluargaan.

Baik temuan Tamba maupun kritik Hatt di atas, merupakan tantangan bagi pemerintah yang akan menyalurkan Kredit Usaha Rakyat melalui KSP dan USP (Unit Simpan Pinjam). Diperkirakan tujuan pemerintah memberikan pinjaman lunak untuk meningkatkan aktivitas ekonomi rakyat tidak akan berhasil apabila KSP hanya mementingkan lembaganya sendiri .

Fenomena meningkatnya KSP yang lebih beorientasi pada keuntungan bagi lembaganya jamak terjadi di masyarakat, karena dengan menawarkan uangnya (pinjaman) pada pihak ketiga maka keuntungan yang diperoleh tidak harus dikembalikan kepada anggota, karena SHU sebagai bagian keuntungan perusahaan yang dibagikan kepada anggota didasarkan jasa yang telah diberikan anggota yang bersangkutan kepada koperasi. Oleh sebab itu kalau koperasi kurang atau tidak memberikan kesempatan kredit kepada anggota maka proporsi keuntungan yang harus dibagikan sebagai SHU anggota juga rendah, artinya KSP cenderung menjadi lembaga yang yang semata-mata mencari keuntungan daripada meningkatkan kesejahteraan anggotanya.

Apalagi dalam sistem ekonomi pasar seperti saat ini, KSP dapat berperan sebagai pihak yang mempertemukan pembeli dan penawar uang. Dalam ekonomi pasar, uang tanah, dan tenaga kerja dikategorikan sebagai komoditas. Uang, tenaga kerja, tanah dan komoditas lainnya akan berputar atau dipertukarkan dalam pasar. Dalam pasar terjadi

kontak penawaran dan permintaan atas komoditas tersebut, yang selanjutnya berinteraksi dengan dengan mekanisme harga. Harga atas komoditas uang adalah bunga atau dengan kata lain bunga adalah harga bagi digunakannya uang dan membentuk pendapatan bagi mereka yang menawarkannya (Polanyi 2003 hlm 93).

Kembali pada peran KSP yang mempertemukan penawaran dan permintaan uang, oleh para pemilik modal KSP digunakan untuk menawarkan uang kepada masyarakat. Mengapa pemilik modal ini memilih mendirikan KSP dan tidak menggunakan bank untuk menawarkan uangnya? Karena persyaratan untuk mendirikan KSP lebih mudah daripada perbankan, selain itu dalam KSP pihak penyimpan yang penerima bunga tidak akan dikenai pajak penghasilan, dan karena KSP adalah badan hukum sehingga dapat membatasi tanggung jawab pengurusnya.

Dengan demikian harapan masyarakat bahwa semakin banyak koperasi semakin meningkat kesejahteraan anggota masyarakat tidak selalu benar, karena koperasi telah disalah gunakan oleh orang-orang yang memiliki modal untuk menawarkan uangnya tetapi dengan tanggung jawab hukum yang sangat ringan, yaitu pengurus membatasi tanggung jawabnya dengan berlindung dibawah status badan hukum koperasi.

## **2. UU Perkoperasian Perlu Diamandemen**

Menurut Mubyarto (1987) kurang berkembangnya Koperasi di Indonesia tidak semata-mata disebabkan oleh faktor keterbatasan modal dan manajemen, tetapi karena kekeliruan konsep dan teori yang mendasari kebijaksanaan pengembangannya. Pemerintah sepertinya menganggap Koperasi sebagai badan usaha belaka bukan perkumpulan orang yang mempunyai kesamaan kepentingan ekonomi. Sedangkan Sutrisno (2003), berpendapat bahwa potensi koperasi dapat diwujudkan semaksimal mungkin hanya bila kekhususan koperasi dihormati dalam peraturan perundangan; pemerintah harus memberikan aturan main yang jelas, tetapi koperasi dapat dan harus mengatur dirinya sendiri di dalam lingkungan mereka (*self-regulation*). Artinya peran pemerintah sebagai *regulatory* hendaknya tidak mematikan langkah koperasi.

Kedua pendapat di atas menggambarkan bahwa faktor regulasi turut menentukan berkembang atau tidaknya koperasi. Ini merupakan tantangan bagi regulator dalam menentukan keberhasilan koperasi dalam mengemban peran memperkokoh

perekonomian rakyat. Mencermati isi peraturan yang berlaku bagi KSP dan praktik yang ada di dalam KSP, ditemukan beberapa masalah yang justru menjadi kendala bagi koperasi dalam menjalankan perannya sebagai salah satu badan usaha dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Masalah tersebut meliputi masalah normatif maupun empiris.

Koperasi yang jenis usahanya simpan pinjam tunduk pada ketentuan yang diatur oleh PP Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam UU Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian. Namun apabila dicermati secara mendalam, beberapa pasal yang terdapat di dalam PP Nomor 9 Tahun 1995 tidak sinkron dengan prinsip koperasi yang diatur dalam Pasal 5 UU Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

PP Nomor 9 Tahun 1995 pada dasarnya mengatur organisasi dan kegiatan usaha koperasi simpan pinjam dan atau unit simpan pinjam yang ada dalam koperasi umum, tetapi ada beberapa hal yang perlu dicermati dalam peraturan pemerintah tersebut. Pertama tentang organisasi KSP, sebagai badan hukum pendirian KSP harus dengan akta pendirian yang disahkan oleh Menteri yang berwenang (sekarang Menteri Koperasi dan UKM), namun dalam PP Nomor 9 Tahun 1995 tidak mengatur berapa modal yang disyaratkan sebagai kekayaan, mengingat koperasi sebagai badan hukum. Kedua, berkaitan dengan solvabilitas. Pasal 41 ayat (2) UU Perkoperasian menentukan bahwa modal koperasi dapat berasal dari pinjaman pihak lain. Yang dimaksud pihak lain di sini dapat berkedudukan sebagai anggota koperasi maupun pihak ketiga, dan keduanya ini disebut sebagai kreditur. Kedudukan hukum kreditur tentunya berbeda dengan posisi penyerta modal, karena kreditur tidak dapat diwajibkan turut menanggung resiko dan kerugian usaha koperasi. Oleh sebab itu, KSP sebagai badan hukum yang memiliki kekayaan bertanggung jawab terhadap kreditur, artinya kekayaan koperasi menjadi jaminan untuk membayar pinjaman pada kreditur termasuk penyimpanan dana. Dalam kaitannya dengan pendirian KSP disyaratkan oleh SK Menteri Negara Koperasi dan PKM No. 5/KEP/MENEG/I/2000 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pembentukan Koperasi dan Pengesahan Akta Pendirian, bahwa modal yang harus disetor minimal Rp 15.000.000. Dengan modal sebesar itu, suatu KSP diijinkan untuk menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat tanpa batas, atau dengan kekayaan riil Rp. 15.000.000 suatu KSP dapat menghimpun modal masyarakat yang jumlahnya jauh di atas modal

yang dimiliki. Keadaan ini tentunya sarat dengan resiko jika pengurus koperasi tidak mengelolanya dengan baik, karena sebagai badan hukum koperasi harus bertanggung jawab kepada pihak kreditur. Masalah hukumnya adalah ketidak-seimbangan antara kewajiban setor modal yang harus dipenuhi oleh KSP dengan kewenangannya untuk menarik dana dari pihak lain yang besarnya tidak dibatasi mengandung resiko tidak terjaminnya pihak kreditur. Ketentuan ini berbeda dengan peraturan yang berlaku bagi Perseroan Terbatas. Dalam UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas Pasal 32 ayat (1) mensyaratkan modal dasar sebesar Rp. 50.000.000. Bahkan syarat modal dasar bagi perseroan terbatas yang menjalankan usaha perbankan jumlahnya jauh lebih besar daripada yang ditentukan oleh UU Perseroan Terbatas, misalnya Bank Perkreditan Rakyat disyaratkan oleh Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/15/PBI/2005 tentang Jumlah Modal Inti Minimum Bank Umum untuk memiliki modal dasar sebesar Rp. 500.000.000 . Modal dasar yang besar ini merupakan bagian dari kekayaan PT yang dapat dijadikan jaminan bagi utang-utang perusahaan terhadap pihak ketiga. Ketiga, berkaitan dengan tanggung jawab pengurus, PP Nomor 9 Tahun 1995 tidak mengatur dalam keadaan bagaimana pengurus koperasi harus bertanggung jawab secara pribadi terhadap utang-utang koperasi. UU Perkoperasian Pasal 34 ayat (1) hanya mengatur tanggung jawab renteng dan pribadi bagi pengurus kepada koperasi jika tindakannya menimbulkan kerugian. Materi tentang tanggung jawab pengurus kepada pihak eksternal seharusnya diatur dalam UU Perkoperasian ataupun peraturan pelaksanaannya, mengingat koperasi simpan pinjam diberi kewenangan untuk menarik dana (simpanan) dari masyarakat tanpa batas. Logikanya, apabila tidak ada ketentuan tentang keharusan pengurus bertanggung jawab secara pribadi atas hutang koperasi, maka sikap kehati-hatian dalam mengelola koperasi dapat diabaikan mengingat koperasi adalah badan usaha yang berbadan hukum. Selain itu, pengurus juga berkedudukan sebagai pengelola dan wakil atau representasi koperasi secara materil melakukan hubungan dengan penyimpan dana.

Sementara itu salah satu masalah empiris yang terjadi pada beberapa KSP yaitu berkenaan dengan keanggotaan, baik berkenaan dengan jumlah maupun keberadaannya. Pertama, Menurut UU Perkoperasian Pasal 6 ayat (1), koperasi primer dibentuk oleh sekurang-kurangnya 20 (dua puluh) orang. Namun ketentuan tentang jumlah ini hanya berlaku saat pendirian PT. Pendapat ini didasarkan pada penalaran bahwa Pasal 6 UU

Perkoperasian tersebut mengatur tentang pembentukan koperasi, tetapi tidak mengatur tentang jumlah minimal anggota yang harus ada dalam setiap koperasi. Oleh sebab itu dalam UU Perkoperasian pun tidak diatur konsekuensi hukumnya bagi koperasi yang anggotanya kurang dari 20 orang. Hal ini berbeda dengan ketentuan tentang keanggotaan dalam Perseroan Terbatas. Perseroan Terbatas sebagai badan usaha minimal didirikan oleh dua orang atau disebut pemegang saham, jika dalam perjalannya jumlah pemegang sahamnya kurang dari dua orang maka setelah 6 bulan, pemegang saham yang tertinggal harus bertanggungjawab secara pribadi atas hutang perusahaan. Karena dalam Perkoperasian tidak mengatur akibat hukum bagi koperasi yang anggotanya kurang dari dua orang. akibatnya, para pengurus koperasi sering tidak berusaha menambah anggota jika ada anggota yang keluar atau meninggal dunia. Artinya, pengurus senagja membiarkan jumlah anggotanya sedikit agar dapat menikmati keuntungan yang besar. Kedua, adanya anggota *fiktif*. Menurut UU Perkoperasian Pasal 6 ayat (1), koperasi primer dibentuk oleh sekurang-kurangnya 20 (dua puluh) orang. Dalam praktik saat pembuatan akte pendirian, keberadaan 20 (dua puluh) orang ini cukup dibuktikan dengan tanda tangan mereka pada berita acara pembentukan koperasi dan kartu tanda penduduknya. Namun bukti-bukti tersebut sekedar untuk memenuhi syarat formal, artinya diantara dua puluh orang yang terdata secara formal sebagai anggota koperasi ada yang sebenarnya *fiktif*—secara formal sebagai anggota, tetapi secara materiel mereka tidak menyetor simpanan pokok dan wajib--, dan yang menjadi anggota sebenarnya hanya beberapa orang saja. Mereka yang disebut terakhir inilah yang menyetor simpanan pokok, simpanan wajib serta mengelola koperasi. Diduga, penyimpangan pada persyaratan keanggotaan ini membawa penyimpangan ikutannya yaitu dalam pelaksanaan tugas dan kewajiban alat perlengkapan organisasi dan prinsip koperasi.

## **PENUTUP**

Baik masalah normatif yang terkandung dalam peraturan perkoperasian maupun masalah empiris menjadi penyebab koperasi tidak berfungsi sebagaimana yang diidealkan oleh masyarakat. Agar koperasi tidak kehilangan makna sebagai koperasi maka pemerintah perlu mengawasi secara tegas aktivitas koperasi yang praktek dalam masyarakat, apakah prinsip dan alat koperasi menjalankan tugasnya. Sedangkan dalam

yuridis normatif perlu perubahan peraturan koperasi terutama tentang ketentuan formalitas yang harus dipenuhi koperasi sebagai badan hukum, bukan saja pada saat pendirian saja tetapi juga saat beroperasi . Karena hal itu akan membawa konsekwensi pada tanggung jawab hukum pengurusnya, artinya dalam keadaan bagaimana pengurus bertanggung jawab terbatas, dan dalam keadaan bagaimana pula mereka harus bertanggung jawab secara pribadi untuk seluruhnya.

-----

### DAFTAR PUSTAKA

- Mubyarto. 1987. *Ekonomi Pancasila*. Jakarta. LP3ES
- \_\_\_\_\_, 2003. Dari Ilmu Berkompetisi ke Ilmu Koperasi dalam *Jurnal Ekonomi Tahun II Nomor 4, Agustus*.
- Nasution, Muslimin. 2007. *Mewujudkan Demokrasi Ekonomi Dengan Koperasi*. Jakarta. PIP Publishing
- Pachta, Andjar W *et.al.* 2007. *Hukum Koperasi. Pemahaman, Regulasi, Pendirian dan Modal Usaha*. Jakarta. Kerjasama Kencana Persada dengan Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Polanyi, Karl. 2003. *Transformasi Besar, Asala Usul Politik dan Ekonomi Zaman Sekarang*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Sitio, Arifin dan Halomoan Tamba. 2001. *Koperasi : Teori dan Praktek*. Jakarta. PT Erlangga.
- Sumantoro. 1986. *Hukum Ekonomi*. Jakarta. UI Press.
- Sutrisno, Noer. 2003. Koperasi Mewujudkan Kebersamaan dan Kesejahteraan: Menjawab Tantangan Global Dunia dan Regionalisme Baru dalam *Jurnal Ekonomi Tahun II Nomor 5. Bulan Agustus*.
- UU Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian
- UU Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjaminan Simpanan.
- UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
- Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1994 tentang
- Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Koperasi Simpan Pinjam
- Surat Keputusan Menteri Negara Koperasi dan PKM No. 5/KEP/MENEG/I/2000 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pembentukan Koperasi dan Pengesahan Akta Pendirian
- Jurnal Ekonomi Tahun II Nomor 4, Agustus 2002.*
- Jurnal Ekonomi Tahun II Nomor 5, Agustus 2003.*
- Jurnal Ekonomi Tahun II Nomor 4, Agustus 2003*
- Jurnal Ekonomi Bisnis Nomor 8 tahun 1998..*
- Lain-lain :** Sinar Harapan hari Kamis Tanggal 21 Juni 2007
- [http://www.smecca.com/deputi7/file\\_Infokop/EKSISTENSI%20KOPERASI.htm](http://www.smecca.com/deputi7/file_Infokop/EKSISTENSI%20KOPERASI.htm) dikutip pada hari Rabu, 18 Maret 2008 pukul 21.17
- [http://www.smecca.com/deputi7/file\\_Infokop/Edisi%2022/revitalisasi.htm](http://www.smecca.com/deputi7/file_Infokop/Edisi%2022/revitalisasi.htm) dikutip pada hari Rabu, 18 Maret 2008 pukul 22.53