

**MASALAH HUKUM KOPERASI BERBADAN HUKUM  
YANG BERSTATUS PASIF DAN BEKU**

**WIDIASTUTI, SH MS**

Dosen Fakultas Hukum UNISRI

***Abstract***

Koperasi aktif, pasif dan beku adalah konsep administrasi yang digunakan oleh Dinas Koperasi untuk mengategorikan koperasi berdasarkan kinerjanya. Namun atas perbedaan ketiga kategori tersebut tidak menyebabkan perbedaan akibat hukum artinya bagi koperasi yang diklasifikasikan pasif karena tidak pernah melaksanakan rapat anggota tidak menyebabkan koperasi yang bersangkutan kehilangan status badan hukumnya, demikian juga bagi koperasi beku. Padahal apabila dikaji menurut UU Perkoperasian kedua klasifikasi koperasi tersebut tidak memenuhi kriteria sebagai koperasi berbadan hukum.

Kata kunci: Koperasi pasif dan beku, badan hukum

**PENDAHULUAN**

Pada tahun 2008 terdapat 563 (Dinas Koperasi Kota Surakarta 2008) koperasi yang terdaftar di Dinas Koperasi dan UKM Kota Surakarta. Koperasi tersebut terdiri dari Koperasi Serba Usaha, Koperasi Simpan Pinjam dan Koperasi Karyawan yang ada di perusahaan atau instansi-instansi pemerintah, dan jumlah ini terbagi dalam koperasi primer dan sekunder.

Menyimak pertumbuhan koperasi primer berbadan hukum yang ada di wilayah kota Surakarta, tampak perubahan yang cenderung menurun. Pada tahun 2005 jumlah koperasi baru mencapai 63, tahun 2006 terdapat 52 koperasi baru, tahun 2007 terdaftar 32 koperasi baru, dan pada tahun 2008 hanya ada 8 (Dinas Koperasi Kota Surakarta 2008) koperasi baru yang terdaftar di Dinas Koperasi dan UKM Kota Surakarta. Kecenderungan menurunnya jumlah koperasi baru disebabkan kebijakan Dinas untuk memperketat persyaratan pendaftaran koperasi, mengingat pada waktu bersamaan kasus penyalahgunaan koperasi oleh pengurus justru meningkat (Data sekunder dari sie Kelembagaan Dinas Koperasi dan UKM).

Pada tahun 2008, Dinas Koperasi dan UKM melakukan koreksi yang teliti terhadap persyaratan koperasi yang akan didirikan, sehingga waktu yang diperlukan lebih lama untuk memperoleh data yang sebenarnya berkenaan dengan koperasi yang mengajukan permohonan status badan hukum. Kehati-hatian ini dilakukan agar penyimpangan yang berkenaan dengan keanggotaan fiktif dan penyalahgunaan badan hukum koperasi dapat dihindari.

Banyaknya jumlah koperasi primer berbadan hukum mengindikasikan bahwa masyarakat lebih tertarik membentuk koperasi daripada badan usaha lainnya. Selain prosesnya sederhana, biaya pendirian murah, jenis usaha yang dapat dilakukan luas dan statusnya sebagai badan hukum menjadi alasan mengapa masyarakat mendirikan koperasi.

Berbicara tentang kewenangan Dinas Koperasi dan UKM, selain mengesahkan akta pendirian koperasi, juga memonitor/mengawasi dan membina koperasi, dan atas nama Menteri melakukan pembubaran koperasi, seperti yang diatur dalam Pasal 24-29 PP Nomor 9 Tahun 1995. Pengawasan dilakukan oleh Dinas Koperasi melalui laporan berkala dan tahunan serta neraca rugi laba yang diajukan oleh koperasi.

Pengawasan dan pembinaan Dinas Koperasi dan UKM tersebut hanya dilakukan terhadap koperasi yang terdaftar, karena bagi koperasi yang tidak terdaftar tidak mungkin dapat dikontrol berhubung ketiadaan data. Koperasi yang terdaftar hanyalah koperasi yang telah berbadan hukum, hal ini disebabkan karena persyaratan pengesahan Akta Pendirian berikut Anggaran Dasar suatu koperasi yang dilakukan oleh Menteri Koperasi dan UKM sebenarnya merupakan tahapan untuk mendapatkan status badan hukum. Pendeknya, adanya kewenangan pengesahan akta pendirian koperasi, maka Dinas Koperasi memiliki data-data tentang koperasi yang berbadan hukum yang ada di Surakarta, dan atas dasar data ini Dinas melakukan pengawasan dan kontrol terhadap koperasi yang bersangkutan.

Pengawasan Dinas Koperasi dan UKM terhadap aktivitas koperasi termasuk koperasi simpanan pinjam (KSP) dilakukan secara berkala maupun setiap waktu dengan cara memeriksa secara langsung terhadap koperasi maupun melalui pemeriksaan atas laporan berkala dan tahunan yang dibuat koperasi. Berdasarkan hasil pemeriksaan secara langsung maupun laporan tahunan, Dinas mengetahui keadaan koperasi bersangkutan, dan selanjutnya mengkategorikan menjadi koperasi aktif dan pasif dan beku. Pengkategorian ini didasarkan pada kinerja koperasi yang dilihat dari dipenuhinya syarat formal yang diwajibkan pada koperasi, yaitu terselenggaranya rapat anggota dan laporan keuangan yang disusun oleh koperasi. Kemudian berdasarkan hasil pengawasan tersebut Dinas Koperasi dan UKM melakukan pembinaan.

Sekalipun pengkategorian koperasi aktif, pasif dan beku bukanlah konsep hukum, tetapi konsep tersebut mengandung masalah hukum. Hal itu didasarkan pada kriteria yang digunakan untuk memberikan status pada masing-masing koperasi tersebut yaitu terpenuhi atau tidaknya

kewajiban yang harus dilakukan koperasi. Masalah hukum apakah yang ada pada ketiga status yang berbeda tersebut? Tulisan ini hendak mengkaji masalah hukum koperasi pasif dan beku.

### **KOPERASI PASIF DAN BEKU**

Seperti telah disebutkan di atas bahwa koperasi aktif, pasif dan beku merupakan konsep administrasi yang pengkategorianya didasarkan terpenuhinya kewajiban yang seharusnya dilaksanakan oleh suatu koperasi.

Koperasi aktif adalah koperasi yang melaksanakan rapat anggota (RA) minimal rapat anggota tahunan (RAT) dan membuat laporan keuangan. Koperasi beku adalah koperasi tidak lagi memiliki anggota, sehingga tidak melaksanakan RA tetapi hanya memiliki pengurus.

Mengapa laporan keuangan dan rapat anggota (RA) dijadikan sebagai indikator untuk mengkategorikan koperasi menjadi aktif dan pasif serta beku? Karena kedua indikator itu dapat digunakan untuk mengetahui aktivitas sebuah koperasi. Koperasi yang membuat laporan dan melakukan RA logikanya adalah koperasi yang masih menjalankan usaha dan memiliki perangkat organisasi. Laporan keuangan merupakan deskripsi dari kegiatan usaha koperasi dan perhitungan rugi laba dalam satu tahun, dan RA merupakan ajang bagi pemilik modal untuk merencanakan kebijakan koperasi dan mengevaluasi kegiatan yang telah dilakukan. Pemilik modal adalah anggota yang menyetor modal --simpanan pokok dan simpanan wajib sebagai sumber modal koperasi-- dan mengendalikan/mengawasi gerak langkah koperasi agar tetap sesuai dengan kepentingan ekonomi anggotanya (Sitio dan Tamba, 2001 hlm 29). Artinya, koperasi yang membuat laporan keuangan dan menyelenggarakan RA diasumsikan sebagai koperasi yang menjalankan aktivitas, buktinya pemilik modalnya masih melakukan perencanaan, mengevaluasi dan pengurusnya menuangkan kegiatan usahanya serta rugi laba dalam bentuk laporan keuangan. Pernyataan ini juga menggambarkan bahwa sebagai perusahaan koperasi juga memiliki tujuan mendapatkan keuntungan.

Sementara itu pengertian koperasi pasif adalah koperasi yang membuat laporan keuangan tetapi tidak pernah menyelenggarakan RA walaupun masih memiliki anggota. Logikanya, jika RA tidak pernah diselenggarakan berarti para pemiliknya tidak pernah merencanakan kebijakan yang akan dijalankan badan usahanya yaitu koperasi, dan laporan yang disusun semata-mata sebagai bentuk kewajiban rutin yang dibuat pengurusnya. Dalam koperasi pasif, bisa jadi kegiatan usaha dijalankan akan tetapi keterlibatan pemilik modal diabaikan. Padahal anggota

sebagai pemilik modal equity atau modal yang menanggung resiko (Hadikusuma, 2002 hlm 96; Pachta *et.al*, 2005 hlm. 86) memiliki hak untuk mengontrol koperasi. Sedangkan dalam koperasi yang berstatus beku, indikator ketiadaan anggota sudah mencerminkan bahwa koperasi itu tidak menjalankan usaha karena pemilik modalnya tidak ada.

Apabila mengkaji pengkategorian tersebut, maka konsep koperasi aktif, pasif dan beku merupakan konsep administrasi yang semata-mata untuk memudahkan Dinas Koperasi dan UKM melakukan pembinaan, namun pengkategorian itu tidak dapat digunakan untuk mengukur produktivitas yang sebenarnya suatu koperasi, artinya koperasi yang aktif merupakan koperasi yang selalu untung sebaliknya koperasi pasif adalah koperasi yang merugi. Asumsinya, bisa saja terjadi suatu koperasi tidak pernah melaksanakan RA tetapi menjalankan usaha dengan sukses karena anggotanya yang jumlahnya sedikit sekaligus sebagai pengurus dan pengawas koperasi layaknya sebuah persekutuan firma atau persekutuan komanditer sehingga mendapat keuntungan, atau sebaliknya suatu koperasi yang tertib melakukan RA dan membuat laporan tetapi jumlah kredit macetnya banyak sehingga cenderung merugi, buktinya pada tahun 2007 ada beberapa koperasi aktif di Surakarta yang digugat krediturnya karena wanprestasi yang disebabkan kredit macet.

Selain itu, ketiga kategori koperasi –aktif, pasif dan beku-- tersebut tidak memiliki konsekuensi hukum yang berbeda berkenaan dengan status organisasinya, karena ketiganya masih sebagai badan hukum yang dapat melakukan perbuatan hukum dan memiliki kekayaan tersendiri. Koperasi yang masuk kategori beku, tidak serta merta dapat dibubarkan oleh Dinas Koperasi dan UKM. Bertitik tolak pada beberapa informasi yang diperoleh dari data sekunder dapat disimpulkan bahwa Dinas akan melaksanakan pembinaan terlebih dahulu sebelum membubarkan. Oleh sebab itu adalah kurang tepat apabila koperasi pasif adalah koperasi yang merugi dan koperasi beku diidentikan dengan koperasi yang menjalani proses pembubaran.

Selanjutnya, apakah koperasi sebagai badan usaha yang beranggotakan orang seorang dan memiliki modal –simpanan pokok dan wajib serta cadangan-- tidak mengandung masalah hukum, sekalipun tidak memenuhi ketentuan yang diatur dalam UU Perkoperasian? Mengapa hal ini dipertanyakan, karena menurut UU Perkoperasian membuat laporan keuangan dan menyelenggarakan rapat anggota merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh sebuah koperasi.

## MASALAH HUKUM KOPERASI PASIF DAN BEKU

Dalam koperasi pasif, masalah hukum yang terkandung di dalamnya adalah pertama, pelanggaran terhadap hak anggota sebagai pemilik modal untuk turut menentukan kebijakan dan menyetujui pertanggungjawaban pengurus. Menurut Pasal 20 Ayat (2) huruf a Undang-Undang Perkoperasian, anggota memiliki hak menghadiri RA. Sedangkan menurut Pasal 22 ayat (1) RA adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam koperasi, dan salah satu kewenangannya mengesahkan laporan keuangan. Oleh sebab itu, laporan tahunan tidaklah dapat diwujudkan jika RA tidak pernah diselenggarakan. Logika hukumnya, laporan keuangan dan laporan tahunan sebagai bentuk pertanggungjawaban pengurus harus mendapat persetujuan dari RA, sehingga kalau RA tidak pernah dilaksanakan maka laporan tahunan tidak akan pernah memperoleh keabsahan. Padahal pengesahan atau persetujuan laporan tahunan oleh RA merupakan penerimaan pertanggungjawaban pengurus. Pertanyaannya, bagaimanakah caranya pihak pengurus dapat menyerahkan laporan tahunan tersebut pada Menteri cq Dinas Koperasi dan UKM jika laporannya tidak mendapat pengesahan dari RA? Jika langkah ini terjadi, maka dapat dinyatakan bahwa koperasi pasif sebenarnya suatu keadaan yang melanggar UU Perkoperasian Pasal 30 ayat (1) huruf c yang menyatakan bahwa pengurus bertugas menyelenggarakan rapat anggota; Pasal 31 menyatakan bahwa pengurus bertanggungjawab mengenai segala kegiatan pengelolaan koperasi dan usahanya kepada rapat anggota atau rapat anggota luar biasa, dan Pasal 37 yang menyatakan bahwa persetujuan terhadap laporan, termasuk perhitungan tahunan merupakan penerimaan pertanggungjawaban pengurus oleh rapat anggota. Kedua, RA merupakan salah satu alat perlengkapan organisasi koperasi, sehingga kalau suatu koperasi tidak pernah menyelenggarakan RA berarti salah satu alat perlengkapan koperasi yang bersangkutan tidak berfungsi, walaupun secara normatif dalam AD/ART-nya diakui keberadaan dan peran RA. Dengan demikian koperasi yang bersangkutan dapat dikategorikan melanggar Pasal 21 UU Perkoperasian yang menyatakan bahwa alat perlengkapan koperasi terdiri dari RA, Pengurus dan Pengawas.

Namun demikian, sekalipun koperasi yang tidak menyelenggarakan RA dapat dikategorikan sebagai pelanggaran baik terhadap UU Perkoperasian maupun terhadap Anggaran Dasar (yang berlaku sebagai undang-undang bagi semua unsur koperasi), tetapi UU Perkoperasian tidak mengatur tentang sanksi terhadap pelanggaran itu. Pelanggaran ketentuan Perkoperasian diatur dalam PP No. 17 Tahun 1994 tentang Pembubaran Koperasi. Dalam Pasal 3 ayat (1) huruf a PP

itu ditentukan bahwa menteri dapat membubarkan koperasi apabila koperasi tidak memenuhi ketentuan dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, dan atau tidak melaksanakan ketentuan dalam Anggaran Dasar Koperasi yang bersangkutan.

Bertitik tolak pada ketentuan Pasal 3 ayat (1) huruf a tersebut di atas seharusnya Dinas Koperasi dan UKM dapat membubarkan koperasi pasif, karena koperasi ini tidaklah memenuhi kriteria yang diwajibkan dalam UU Perkoperasian dan AD/ART nya, yaitu penyelenggaraan RA.

Tidak berbeda dengan koperasi pasif, koperasi beku pun mengandung masalah hukum. Masalah hukum yang akan mengemuka dalam koperasi yang tidak operasi dan tidak memiliki anggota adalah: pertama, menyangkut tentang ketiadaan anggota. Sebenarnya, istilah ketiadaan anggota untuk mengkategorikan koperasi beku kuranglah tepat, karena tidak ada koperasi yang tidak ada anggotanya sama sekali, koperasi yang tidak anggotanya sama sekali berarti tidak ada organisasinya. Tetapi bagi koperasi beku sekalipun yang ada hanya pengurus dan pengawas, mereka tetaplah anggota koperasi. Pasal 6 UU Perkoperasian menentukan jumlah minimal anggota koperasi primer yaitu 20 orang. Namun ketentuan itu hanya berlaku pada saat pembentukan koperasi, tetapi setelah koperasi itu menjalankan usahanya tidak ada aturan yang mengatur batas minimal jumlah anggota dalam suatu koperasi. Selanjutnya, jika koperasi beku merupakan koperasi yang tidak memiliki anggota, bagaimana status harta termasuk modal cadangan koperasi, apakah bercampur dengan harta anggotanya ataukah masih berstatus sebagai harta badan hukum?. Hal ini berbeda dengan ketentuan yang berlaku bagi Perseroan Terbatas, ada batasan jumlah minimal pemegang saham dalam PT yaitu 2 orang, dan satu orang dimungkinkan memegang seluruh saham perusahaan hanya dalam waktu enam bulan, apabila jangka waktu tersebut sudah berlalu dan yang bersangkutan masih menjadi pemegang tunggal, maka pemegang saham mempunyai tanggung jawab pribadi untuk seluruhnya (Pasal 7 ayat (6) UU Nomor 40 Tahun 2007). Selanjutnya, pihak ketiga yang berkepentingan dengan PT dapat meminta Pengadilan Negeri untuk membubarkan PT yang bersangkutan. Kedua, kalau koperasi sudah tidak memiliki anggota, maka tidak akan ada rapat anggota tahunan. Padahal RA adalah salah satu alat perlengkapan dalam koperasi. RA adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam koperasi. Apabila yang tersisa sebagai anggota koperasi adalah mereka yang menjadi pengurus dan pengawas, maka tak beda koperasi ini dengan persekutuan firma atau komanditer, karena posisi anggota sekaligus sebagai pengelola perusahaan sehingga tanggung jawab pengurus dan pengawas bagaimanapun keadaannya adalah secara pribadi untuk

seluruhnya. Jadi secara materiel organisasi itu adalah firma walaupun secara formal mereka adalah badan hukum. Ketiga, apabila koperasi tidak memiliki anggota, maka koperasi tidak akan memperoleh tambahan modal yang berasal dari simpanan pokok dan simpanan wajib, yang menjadi modal equity atau modal yang mengandung resiko. Keempat, jika koperasi tidak lagi menjalankan usaha, maka perikatan yang dibuat dengan pihak ketiga akan sulit dipenuhi, terutama yang menyangkut dengan simpanan pihak ketiga, karenanya koperasi dapat digugat oleh penyimpan dengan alasan wanprestasi. Kelima, menyangkut kegiatan yang dilakukan oleh koperasi. Dalam Pasal 3 ayat (1) a Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 1994 dinyatakan bahwa Menteri dapat membubarkan Koperasi apabila koperasi tidak memenuhi ketentuan dalam UU Perkoperasian dan atau tidak melaksanakan ketentuan dalam Anggaran Dasar Koperasi yang bersangkutan. Dengan demikian suatu koperasi yang tidak menjalankan usaha dapat dikategorikan tidak menjalankan UU. Seperti disebutkan dalam Pasal 43 ayat (3) UU Perkoperasian bahwa koperasi menjalankan usaha dan berperan utama di segala bidang kehidupan ekonomi rakyat. Demikian halnya dalam Anggaran Dasar memuat tentang kegiatan usaha koperasi, rapat anggota dan sisa hasil usaha. Atas dasar pelanggaran terhadap peraturan dan perikatan dasar yang berlaku bagi anggota ini koperasi dapat dibubarkan Menteri. Keenam, dalam Pasal 36 PP Nomor 9 Tahun 1995 disebutkan bahwa koperasi akan dijatuhi sanksi administrasi apabila tidak melaksanakan ketentuan Pasal 26 ayat (1) yaitu menyampaikan laporan berkala dan tahunan pada Menteri, sehingga koperasi yang beku akan dikenai sanksi karena tidak membuat laporan berkala. Namun demikian, pada kenyataannya Dinas Koperasi dan UKM Kota Surakarta belum menegakkan ketentuan itu.

## **PENUTUP**

Konsep koperasi pasif dan beku sebenarnya sarat dengan masalah hukum, selain tidak dipenuhi ketentuan formal yaitu Rapat Anggota dan Laporan Keuangan, kedua kategori koperasi tersebut tidak akan dapat memenuhi hak anggota koperasi turut mengontrol jalannya koperasi. Oleh sebab itu, guna memberikan perlindungan kepada kreditur maupun calon anggota koperasi seharusnya Dinas Koperasi dan UKM yang memiliki otoritas pengawasan dan pembinaan kepada koperasi hendaknya segera membubarkan koperasi yang bersangkutan dan memberikan informasi kepada masyarakat tentang keadaan koperasi yang ada di wilayah binaan masing-masing dinas Koperasi.

Pada saat yang bersamaan, hendaknya pemerintah segera meamandemen UU Perkoperasi yang tidak sesuai lagi pertumbuhan ekonomi yang ada dalam masyarakat, maraknya koperasi yang tidak memenuhi syarat formal hendaknya perlu diatur konsekwensi hukumnya terutama yang menyangkut tanggung jawab pengurusnya. Sehingga pengurus benar-benar bertanggung jawab dalam mengelola koperasi baik yang berkaitan dengan usahanya maupun organisasinya. Dengan adanya tanggung jawab pribadi yang dikenakan kepada pengurus koperasi yang anggotanya kurang dari 20 orang atau tidak menyelenggarakan RA, maka pengurus tidak akan menyalah gunakan koperasi untuk kepentingan pribadi pengurusnya, misalnya untuk mendapatkan fasilitas modal lunak dari pemerintah.

-----

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Hadhikusuma, Sutantya Rahardja. 2002. *Hukum Koperasi Indonesia*. Jakarta. PT Raja Grafindo Persada
- Hendar dan Kusnadi. 2005. *Ekonomi Koperasi*. Jakarta. Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- 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.
- UU Nomor 25 Tahun 1995 tentang Perkoperasian
- Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1994 tentang Pembubaran Koperasi