

BENTUK BADAN HUKUM KOPERASI UNTUK MENJALANKAN KEGIATAN USAHA PERBANKAN

COOPERATIVE AS A LEGAL ENTITY TO CONDUCT BANKING BUSINESS ACTIVITIES

Dian Cahyaningrum

Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
Komplek MPR/DPR/DPD Gedung Nusantara I Lantai 2,
Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta
Email: cahyaningrum@yahoo.com

Naskah diterima: 10 April 2017

Naskah direvisi: 30 Mei 2017

Naskah diterbitkan: 20 Juni 2017

Abstract

The appropriate enterprise is needed in order to face the tight competition in the banking sector in this globalization era. Not like limited enterprise, the cooperative is considered not appropriate to conduct the banking business activities. That statement raise an issue that cooperative should not be given chance to conduct banking business in the Banking Draft (Bill). Through this juridical normative and juridical empirical research, using primary and secondary data which are presented qualitatively and analyzed in discriptive and precriptive method to get the result that the cooperative still should be given a chance to conduct banking business activities in the Banking Draft (Bill). If not, the Banking Draft (Bill) is considered as a breach of the Article 33 (1) and Article 28 I (2) of the Constitution (UUD NRI Tahun 1945) that can be submitted for judicial review to the Constitutional Court. The chance of the cooperative to conduct banking business activities should not be eliminated if the cooperative does not develop however it is necessary to do some efforts to make it develop well. There are so many juridical problems faced by the cooperative which prevent its development. Those problems are dualism of the rules between banking rules and the cooperative rules. The other problem is cooperative is being treated as limited enterprise which cause a breach of the cooperatives rules and principles. In addition, there is no rule that manage a good competition between banks with big capital and cooperative banks with small capital also become problem faced by the cooperative bank. In order to solve those problems it would need to redesign the cooperative law to separate the cooperative as an legal entity and its business fields, so that the cooperative will be able to develop properly. Therefore, it is necessary to create a law that regulating the cooperative to conduct the banking business activities. In addition, it is also need banking bussiness sector rules that kept banks compete in a healthy competition

Keywords: cooperative, bank, limited enterprise, good cooperative governance

Abstrak

Persaingan yang cukup ketat di bidang perbankan di era global menghendaki adanya bentuk badan hukum yang sesuai untuk dapat menjalankan kegiatan usaha perbankan. Sehubungan dengan hal ini, bentuk badan hukum koperasi diragukan keandalannya untuk dapat menjalankan kegiatan usaha perbankan, seperti halnya perseroan terbatas (PT) sehingga muncul wacana untuk menutup peluang koperasi melakukan kegiatan usaha perbankan dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Perbankan. Melalui penelitian yuridis normatif dan yuridis empiris dengan menggunakan data primer dan sekunder yang disajikan secara kualitatif dan dianalisis secara deskriptif dan preskriptif diperoleh hasil bentuk badan hukum koperasi perlu tetap dipertahankan dalam RUU Perbankan. Tidak diberinya peluang koperasi untuk menjalankan kegiatan usaha perbankan merupakan pelanggaran terhadap Pasal 33 ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2) Undang

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga dapat diajukan *judicial review*. Tidak berkembangnya koperasi di bidang perbankan tidak berarti harus menghilangkan koperasi dalam RUU Perbankan melainkan harus diupayakan agar koperasi dapat berkembang dengan baik. Tidak berkembangnya koperasi di bidang perbankan tersebut disebabkan adanya permasalahan hukum yang dihadapi bank koperasi, di antaranya adanya dualisme pengaturan antara bidang perbankan dan koperasi. Permasalahan lainnya, koperasi diperlakukan seperti PT sehingga terjadi pelanggaran terhadap aturan dan prinsip-prinsip perkoperasian. Selain itu, juga tidak ada aturan area usaha bank sehingga bank koperasi yang modalnya kecil harus bersaing dengan bank-bank besar. Solusi untuk menyelesaikan masalah tersebut adalah dengan melakukan terobosan hukum untuk merancang ulang peraturan perundang-undangan di bidang perkoperasian untuk dapat memisahkan bentuk badan hukum koperasi dan bidang usaha koperasi agar koperasi dapat berkembang dengan baik. Solusi lainnya perlu dibentuk undang-undang perbankan perkoperasian yang mengatur koperasi dalam menjalankan kegiatan usaha perbankan. Selain itu juga perlu ada aturan area usaha bank agar persaingan antar-bank dapat dilakukan secara sehat.

Kata kunci: koperasi, bank, perseroan terbatas, tata kelola koperasi yang baik

I. PENDAHULUAN

Di era globalisasi terjadi persaingan yang cukup ketat antar-bank seiring dengan dibukanya peluang untuk mendirikan bank atau membuka cabang bank di lintas batas negara, termasuk di Indonesia. Oleh karena itu, bank harus benar-benar dikelola dengan baik sehingga bank berkembang dan memiliki daya saing tinggi dengan bank lainnya. Salah satu faktor penting yang mempengaruhi pengelolaan bank agar bank dapat maju dan

berkembang adalah bentuk badan hukum bank. Berdasarkan Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (untuk selanjutnya UU Nomor 7 Tahun 1992 dan perubahannya yaitu UU Nomor 10 Tahun 1998 dalam kajian ini disebut UU Perbankan), baik bank umum maupun Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dapat berbentuk hukum koperasi, perseroan terbatas (PT), dan perusahaan daerah. Selain ketiga bentuk tersebut, bentuk hukum BPR dapat berupa bentuk lain yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Dibukanya kemungkinan bagi BPR untuk memiliki bentuk lain dimaksudkan untuk memberikan wadah bagi penyelenggaraan lembaga perbankan yang lebih kecil dari BPR, seperti bank desa, lumbung desa, badan kredit desa, dan lembaga-lembaga lainnya yang dipersamakan dengan itu.¹

Dari ketiga bentuk badan hukum tersebut, menurut Gatot Supramono, bentuk badan hukum yang paling menonjol dan banyak digunakan dalam praktik adalah PT dibandingkan dengan koperasi atau perusahaan daerah (Perusda). PT dianggap sebagai bentuk badan hukum yang ideal bagi bank karena kedudukan dan sifatnya memperlancar usaha bank. PT merupakan badan hukum yang memiliki tujuan utama mencari keuntungan atau *profit oriented* sehingga harus diurus oleh pengurus yang profesional. Selain itu, pertanggungjawaban PT berada pada badan hukumnya, sedangkan pendiri hanya bertanggung jawab terbatas pada modal yang dimasukkan.²

Tidak seperti PT, menurut Gatot Supramono, koperasi pada umumnya merupakan perusahaan yang kurang berani bersaing dengan perusahaan-perusahaan lainnya. Koperasi berstatus sebagai

¹ Penjelasan Pasal 21 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

² Gatot Supramono, *Perbankan dan Masalah Kredit Suatu Tinjauan di Bidang Yuridis*, Jakarta: Rineka Cipta, 2009, hal. 53-54.

badan hukum yang modalnya berasal dari simpanan para anggota. Meskipun koperasi sebagai perusahaan bertujuan untuk mencari keuntungan, namun tujuan utama koperasi adalah untuk menyejahterakan anggotanya. Selain itu, banyak pengurus dan anggota koperasi yang ada di Indonesia kurang menguasai cara menjalankan koperasi sebagai perusahaan. Pengurus koperasi juga kurang profesional selaku pengusaha. Hal inilah yang menyebabkan banyak orang ragu-ragu untuk mendirikan bank yang berbentuk badan hukum koperasi. Bank berbentuk badan hukum koperasi dianggap kurang atau tidak akan berhasil menjalankan tugasnya melayani masyarakat.³

Senada dengan Gatot Supramono, Bank Indonesia (BI) pada saat Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dalam rangka penyusunan RUU Perbankan di Komisi XI DPR RI Periode 1999-2014 juga berpandangan bahwa PT dianggap sebagai bentuk badan hukum bank terbaik karena: 1) modal sewaktu-waktu dapat ditambah melalui penjualan saham, 2) bank dipimpin oleh direksi yang profesional dan berkualitas, 3) ada Dewan Komisaris yang mengawasi Direksi dalam melakukan pengurusan pada bank, 4) bank tunduk pada aturan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan juga diawasi oleh OJK, dan keputusan dapat diambil secara cepat karena pemegang saham mayoritas memegang peranan yang besar dalam pengambilan keputusan. Dengan kelebihan tersebut, bentuk badan hukum PT ini jugalah yang berlaku dalam UU Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, sebagaimana dapat dilihat dalam Pasal 7 UU Nomor 21 Tahun 2008 yang berbunyi “bentuk badan hukum Bank Syariah adalah perseroan terbatas”.

BI juga sependapat dengan Gatot Supramono bahwa bentuk badan hukum koperasi memiliki banyak kelemahan apabila diterapkan pada bank. Beberapa kelemahan dimaksud adalah: 1) kurang kuatnya permodalan; 2) kurangnya sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas yang dapat menjadi pengurus atau duduk sebagai jajaran manajerial bank karena pengurus diambil dari anggota koperasi; 3) adanya dualisme pengaturan

pelaksanaan dan pengawasan perbankan antara OJK⁴ dan Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah; 4) sulitnya mengambil keputusan pada bank yang berbadan hukum koperasi, khususnya apabila jumlah anggota koperasi cukup banyak karena rapat anggota koperasi sebagai organ tertinggi koperasi sulit diselenggarakan sewaktu-waktu; dan 5) beralihnya bank berbadan hukum koperasi menjadi koperasi simpan pinjam apabila dibubarkan oleh BI karena suatu alasan, misalnya terkena sanksi atau bank bangkrut sehingga dikhawatirkan dapat merugikan nasabah.⁵

Berbeda dengan BI, beberapa anggota Komisi XI DPR RI Periode 2009-2014 berpandangan bahwa RUU Perbankan seharusnya membuka ruang untuk membentuk bank yang berbadan hukum koperasi. Ditutupnya ruang untuk membentuk bank berbadan hukum koperasi merupakan pelanggaran terhadap Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang menyebutkan “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan”. Sebagaimana dikemukakan oleh Mohammad Hatta yang dikenal sebagai bapak Koperasi Indonesia, bentuk usaha yang sesuai dengan usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (1) UUD Tahun 1945 adalah koperasi. Dengan demikian, tidak diakomodasinya bentuk badan hukum koperasi pada bank dalam RUU Perbankan dikhawatirkan dapat mengakibatkan RUU Perbankan setelah disahkan menjadi UU Perbankan diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK), apalagi saat ini masih ada BPR yang berbadan hukum koperasi.

³ *Ibid.*

⁴ Berdasarkan UU Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, bank diawasi oleh Bank Indonesia. Namun setelah UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan dibentuk maka pengawasan bank dilakukan oleh OJK.

⁵ Rapat Penyusunan RUU Perbankan antara Komisi XI DPR RI Periode 2009-2014 dengan Bank Indonesia pada tahun 2013 di Hotel Continental Jakarta.

Selain argumen tersebut, pada kenyataannya berdasarkan data dari *International Co-operative Alliance (ICA, 1998)* menunjukkan bahwa pangsa pasar dari bank-bank koperasi di negara-negara maju seperti Perancis, Austria, Finlandia, dan Siprus cukup besar yaitu mencapai sekitar sepertiga dari total bank yang ada. Sebagai contoh dua bank terbesar di Eropa, yaitu Credit Agricole di Perancis dan RABO-Bank di Netherlands dimiliki oleh koperasi. Begitupula di Jepang, peran koperasi di pedesaan Jepang telah menggantikan fungsi bank sehingga koperasi sering disebut sebagai bank rakyat karena koperasi di Jepang beroperasi dengan menerapkan sistem perbankan. Bahkan salah satu bank besar di Jepang adalah koperasi, yakni Nurinchukin Bank.⁶

Sehubungan dengan adanya perbedaan pandangan tersebut, dalam diskusi penyusunan RUU Perbankan di Komisi XI DPR RI Periode 2009-2014 akhirnya diputuskan bahwa bank umum harus berbadan hukum Indonesia yang berbentuk PT, sedangkan untuk BPR dapat berbadan hukum Indonesia yang berbentuk PT atau Koperasi (Pasal 21 RUU Perbankan).⁷ Dasar pertimbangan dari keputusan tersebut adalah pada saat keputusan diambil, belum ada bank umum yang berbadan hukum koperasi dan ada sejumlah BPR yang berbadan hukum koperasi sehingga perlu diakomodasi keberadaannya dalam RUU Perbankan. Berdasarkan data, jumlah BPR yang berbadan hukum koperasi sampai dengan Maret 2013 ada sebanyak 29 Koperasi BPR yang tersebar di 21 kabupaten dan 2 kota di tujuh provinsi.⁸

RUU Perbankan pada masa DPR RI Periode 2009-2014 memang belum disahkan menjadi UU dan baru disetujui Paripurna DPR RI untuk

menjadi RUU Perbankan inisiatif DPR. Selain itu, politik hukum perbankan, khususnya yang berkaitan dengan bentuk badan hukum bank pada masa DPR RI Periode 2014-2019 juga dimungkinkan berubah dan berbeda dengan politik hukum perbankan pada masa DPR RI Periode 2009-2014. Namun kenyataan bahwa hingga saat ini belum ada bank umum yang berbadan hukum koperasi, selain juga pendapat BI adanya berbagai kelemahan dalam bank yang berbadan hukum koperasi sangatlah menarik.

Berdasarkan pada paparan tersebut, permasalahan yang dikaji dalam tulisan ini adalah apakah bentuk badan hukum koperasi cocok untuk dapat menjalankan kegiatan usaha perbankan. Sehubungan dengan permasalahan tersebut maka tulisan ini akan menganalisis bagaimana peraturan perundang-undangan memberikan peluang bagi koperasi untuk melaksanakan kegiatan usaha perbankan, permasalahan hukum yang terjadi pada BPR Koperasi dan upaya yang dapat dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan hukum tersebut. Mengingat sampai saat ini belum ada bank umum yang berbadan hukum koperasi maka kajian ini fokus pada BPR yang berbadan hukum koperasi (BPR Koperasi). Adapun tujuan dari kajian ini adalah untuk mengetahui peluang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada koperasi untuk melakukan kegiatan usaha perbankan, permasalahan hukum yang terjadi pada BPR Koperasi dan upaya yang dapat dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan hukum tersebut.

Kajian ini merupakan kajian baru yang belum pernah diteliti atau pun dikaji sebelumnya. Namun demikian, ada beberapa penelitian atau kajian terkait diantaranya penelitian yang dilakukan oleh M. Muhtarom dari Fakultas Agama Islam Universitas Muhammadiyah Surakarta yang meneliti mengenai "Harmonisasi Hukum Perbankan dan Perkoperasian dalam Pengaturan tentang Penghimpunan Dana Simpanan Masyarakat." Dalam penelitiannya tersebut, M. Muhtarom melihat adanya inkonsistensi pelaksanaan atau ketidakefektifan UU Perbankan dan UU Perkoperasian sehingga menjadi persoalan terhadap nilai keadilan dan

⁶ "Membangun "Koperasi Modern" Indonesia dengan UU No. 17 Tahun 2012", www.kspintidana.com, diakses tanggal 21 April 2016.

⁷ RUU Perbankan ini telah disahkan dalam Rapat Paripurna DPR RI Periode 2009-2014 sebagai RUU Perbankan inisiatif DPR, yang selanjutnya dikirim ke Pemerintah untuk dibahas. Namun karena masa jabatan DPR RI Periode 2009-2014 telah berakhir maka RUU Perbankan belum memasuki tahap pembahasan dengan pemerintah.

⁸ Purwanto Waluyo, "Rancu Bank Perkreditan Rakyat Berbadan Hukum Koperasi", www.kspintidana.com, diakses tanggal 25 Februari 2016.

kepastian hukum lembaga keuangan. Banyak koperasi simpan pinjam yang menghimpun dana dari masyarakat, padahal berdasarkan Pasal 16 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 1998 yang dapat melakukan kegiatan usaha menghimpun dana dari masyarakat adalah bank.⁹

Begitupula Dessy Lina Oktaviani Suendra dari Program Pascasarjana Universitas Udayana Denpasar, Bali juga pernah menulis tesis mengenai “Pertanggungjawaban Pidana Koperasi dalam Tindak Pidana Perbankan Tanpa Izin”. Dalam tesisnya tersebut, Desy meneliti mengenai pertanggungjawaban pidana koperasi simpan pinjam yang melakukan kegiatan perbankan yang seharusnya tidak boleh dilakukannya. Kegiatan perbankan dimaksud adalah menghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkan dana kepada calon anggota koperasi.¹⁰ Seperti halnya M. Muhtarom, objek yang dikaji oleh Dessy Lina Oktaviani adalah koperasi simpan pinjam, bukan bank yang berbentuk badan hukum koperasi sebagaimana yang akan dikaji dalam tulisan ini.

Penelitian terkait lainnya adalah penelitian yang dilakukan oleh Andreas Miknyo Jadmiko dari Universitas Negeri Surabaya mengenai “Analisis Perbandingan Resiko Keuangan BPR Perseroan Terbatas dan BPR Koperasi”. Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui tingkat risiko keuangan BPR yang berbadan hukum PT dan BPR yang berbadan hukum koperasi. Berdasarkan hasil penelitian, tingkat risiko keuangan BPR Koperasi lebih tinggi jika dibandingkan dengan BPR yang berbadan hukum PT.¹¹ Meskipun penelitian Andreas

Miknyo Jadmiko memperbandingkan BPR Koperasi dan BPR PT, namun penelitian tersebut tidak mengupas permasalahan hukum yang dihadapi BPR dalam bentuknya sebagai koperasi sebagaimana yang akan dikupas dalam tulisan ini.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dan yuridis empiris. Penelitian yuridis normatif dilakukan dengan meneliti peraturan perundang-undangan yang mengatur bentuk badan hukum koperasi yang menjalankan kegiatan usaha perbankan. Sedangkan penelitian yuridis empiris dilakukan dengan meneliti pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut, yaitu apakah peraturan perundang-undangan tersebut menimbulkan permasalahan pada bentuk badan hukum koperasi yang menjalankan kegiatan usaha perbankan.

Data yang diperlukan dalam penelitian yuridis normatif dan yuridis empiris ini adalah data sekunder dengan dukungan data primer. Data sekunder yang dimaksud meliputi peraturan perundang-undangan yang relevan, diantaranya Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, UU Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, dan aturan-aturan pelaksanaan dari UU tersebut. Data sekunder lainnya adalah ulasan atau komentar para pakar yang terdapat dalam buku, artikel, dan jurnal, termasuk yang dapat diakses melalui internet. Sedangkan data primer diperoleh dari responden di lokasi penelitian yaitu di Jawa Barat dan Jawa Timur. Beberapa responden dimaksud adalah pejabat/pegawai OJK, direksi/pegawai BPR yang berbadan hukum koperasi (BPR Koperasi), Dinas Koperasi dan UMKM, dan akademisi/pakar yang kompeten di bidang perbankan dan perkoperasian.

⁹ M. Muhtarom, “Harmonisasi Hukum Perbankan dan Perkoperasian dalam Pengaturan tentang Penghimpunan Dana Simpanan Masyarakat”, *SUHUF*, Vol.25, No. 1, Mei 2013, www.publikasiilmiah.ums.ac.id, diakses tanggal 21 April 2016, hal. 30-45.

¹⁰ Dessy Lina Oktaviani Suendra, “Pertanggungjawaban Pidana Koperasi dalam Tindak Pidana Perbankan Tanpa Izin”, Tesis, Program Pascasarjana Universitas Udayana Denpasar, 2015, www.pps.unud.ac.id, diakses tanggal 20 April 2016.

¹¹ Andreas Miknyo Jadmiko, “Analisis Perbandingan Risiko Keuangan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) Perseroan Terbatas dan BPR Koperasi”, *Jurnal Akuntansi UNESA*, Vol.1, No.2, 2013, <http://ejournal.unesa.ac.id/index.php/jurnal-akuntansi/article/view/730/1206>, diakses tanggal 10 Februari 2017.

Data yang terkumpul disajikan secara kualitatif dan dianalisis secara deskriptif dan preskriptif. Analisis yuridis deskriptif menggambarkan mengenai pengaturan atau norma-norma mengenai beberapa masalah yang diteliti. Sedangkan secara preskriptif, penelitian ini mengemukakan rumusan-rumusan regulasi atau pengaturan yang diharapkan untuk menjadi alternatif penyempurnaan norma-norma yang mengatur bentuk badan hukum koperasi untuk menjalankan kegiatan usaha perbankan.

III. KOPERASI DAN TATA KELOLA KOPERASI (GOOD COOPERATIVE GOVERNANCE)

Koperasi lahir di Rochdale Inggris pada tahun 1848 dan berkembang di Eropa sebagai bentuk perlawanan terhadap kapitalisme yang telah mendorong kemajuan-kemajuan ekonomi masyarakat-masyarakat barat, dimana kemajuan tersebut sangat berkaitan erat dengan paham liberalisme dan individualisme. Sangat berlainan dengan kapitalisme, kooperativisme bertumpu pada kerja sama diantara orang-orang yang dilakukan secara demokratis, tanpa memandang besarnya modal. Setiap orang berhak satu suara. Oleh karena itu, koperasi dikatakan sebagai perkumpulan orang, bukan perkumpulan modal. Hal ini tidak berarti modal tidak penting untuk koperasi. Namun modal dimiliki secara merata diantara para anggota koperasi.¹²

Berdasarkan pada prinsip kooperativisme tersebut, koperasi dapat diartikan sebagai suatu perkumpulan yang beranggotakan orang-orang atau badan-badan yang memberikan kebebasan untuk masuk dan keluar sebagai anggota; dengan bekerja sama secara kekeluargaan menjalankan usaha, untuk mempertinggi kesejahteraan jasmaniah para anggota.¹³ Pengertian lain dari koperasi adalah badan hukum yang melakukan kegiatan usaha yang didirikan

orang perseorangan yang memiliki usaha sejenis, yang mempersatukan dirinya secara sukarela, dimiliki bersama, dan dikendalikan secara demokratis untuk memenuhi aspirasi dan kebutuhan bersama di bidang ekonomi. Sebagai wadah kumpulan usaha sejenis yang memiliki kepentingan yang sama baik untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas yang penuh dengan nilai-nilai universal yang merupakan kekuatan dasar membangun modal sosial.¹⁴

Menurut Mohammad Hatta, tujuan koperasi bukan mencari laba atau keuntungan, melainkan untuk memenuhi kebutuhan bersama anggota koperasi.¹⁵ Untuk memenuhi kebutuhan bersama para anggota koperasi, maka muncul berbagai jenis koperasi diantaranya:¹⁶

- a. Koperasi konsumsi adalah jenis koperasi konsumen. Anggota koperasi konsumsi memperoleh barang dan jasa dengan harga lebih murah, lebih mudah, lebih baik dan dengan pelayanan yang menyenangkan.
- b. Koperasi produksi disebut juga koperasi pemasaran. Koperasi produksi didirikan oleh anggota yang bekerja di sektor usaha produksi seperti petani, pengrajin, peternak, dan sebagainya.
- c. Koperasi jasa didirikan bagi calon anggota yang menjual jasa. Misalnya usaha distribusi, usaha perhotelan, angkutan, restoran, dan lain-lain.
- d. Koperasi simpan pinjam didirikan untuk mendukung kepentingan anggota yang membutuhkan tambahan modal usaha dan kebutuhan finansial lainnya.
- e. Koperasi *single purpose* dan *multi purpose*. Koperasi *single purposes* adalah koperasi yang aktivitasnya terdiri dari satu macam usaha. Misalnya koperasi kebutuhan pokok, alat-alat pertanian, koperasi simpan

¹² Elli Ruslina, *Dasar Perekonomian Indonesia dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945*, Yogyakarta: Total Media, 2013, hal. 327.

¹³ Pandji Anoraga dan Ninik Widiyati, *Dinamika Koperasi*, Jakarta: Rineka Cipta, 2007, hal. 1-2.

¹⁴ Muslimin Nasution, *Koperasi Menjawab Kondisi Ekonomi Nasional*, Jakarta: Pusat Informasi Perkoperasian, 2008, hal. 6.

¹⁵ "Sejarah Koperasi di Indonesia", <https://who21.wordpress.com/2013/11/02/sejarah-koperasi-di-indonesia/>, diakses tanggal 10 Maret 2017.

¹⁶ Bernhard Limbong, *Pengusaha Koperasi*, Jakarta: Margaretha Pustaka, 2010, hal. 75-76.

pinjam, dan lain-lain. Sedangkan koperasi *multi purpose* adalah koperasi yang didirikan oleh para anggotanya untuk dua atau lebih jenis usaha. Misalnya, koperasi simpan pinjam dan konsumsi, koperasi ekspor dan impor, dan lain-lain.

Sebagai suatu bentuk usaha yang dapat menjalankan kegiatan usaha di berbagai bidang, termasuk bidang perbankan, koperasi juga harus menghadapi persaingan yang cukup ketat dengan pelaku usaha lainnya di era global. Untuk itu penting bagi koperasi untuk menerapkan tata kelola koperasi yang baik (*good cooperative governance/GCG*) agar kinerja koperasi dapat berjalan dengan baik. Tata kelola koperasi diperlukan agar pengurus koperasi bertindak sesuai dengan kepentingan anggota koperasi, selain itu juga memastikan *system check & balance* dalam organisasi koperasi berjalan dengan baik sehingga kecurangan dan konflik kepentingan yang mungkin terjadi bisa diminimalisasi.

Menurut Prijambodo, tata kelola koperasi merupakan rangka *re-design* organisasi, menuju organisasi yang sehat, transparan, akuntabel, mandiri, responsible dan wajar dengan tetap mengacu pada nilai-nilai dan prinsip-prinsip koperasi.¹⁷ Sementara Karthikeyan mengartikan tata kelola koperasi sebagai suatu sistem tata kelola demokratis dan mandiri untuk mengatur entitas koperasi berdasarkan prinsip-prinsip, nilai-nilai, dan filosofis koperasi melalui struktur organisasi yang efektif dan perangkat organisasi yang profesional.¹⁸ Berdasarkan pada pengertian tersebut, tata kelola koperasi dapat diartikan sebagai suatu sistem untuk menata struktur organisasi koperasi agar menjadi

koperasi yang sehat berdasarkan pada prinsip-prinsip dan nilai-nilai koperasi.

Prinsip-prinsip koperasi itulah yang menjadi kekuatan koperasi yang membedakannya dengan badan usaha lain sehingga diharapkan koperasi dapat bertahan (*survive*) dalam menghadapi persaingan. Adapun prinsip-prinsip koperasi berdasarkan *ICA Identity Cooperative Statement (IICS)* adalah:¹⁹

- a. *Voluntary and open membership* (sukarela dan terbuka).
Koperasi adalah organisasi sukarela, terbuka kepada semua orang untuk dapat menggunakan pelayanan yang diberikannya dan mau menerima tanggung jawab keanggotaan, tanpa membedakan jenis kelamin, sosial, suku, politik, atau agama.
- b. *Democratic member control* (kontrol anggota demokratis).
Koperasi adalah organisasi demokratis yang dikontrol oleh anggotanya, yang aktif berpartisipasi dalam merumuskan kebijakan dan membuat keputusan.
- c. *Member economic participation* (partisipasi ekonomi anggota).
Anggota berkontribusi secara adil dan pengawasan secara demokrasi atas modal koperasi.
- d. *Autonomy and independence* (otonomi dan independen).
Koperasi adalah organisasi mandiri yang dikendalikan oleh anggota-anggotanya. Walaupun koperasi membuat perjanjian dengan organisasi lainnya termasuk pemerintah atau menambah modal dari sumber luar, koperasi harus tetap dikendalikan secara demokrasi oleh anggota dan mempertahankan otonomi koperasi.
- e. *Education, training, and information* (pendidikan, pelatihan, dan informasi).
Koperasi menyediakan pendidikan dan pelatihan untuk anggota, wakil-wakil yang dipilih, manager, dan karyawan sehingga mereka dapat berkontribusi secara efektif untuk perkembangan koperasi.

¹⁷ Karlonta Nainggolan, Tohap Parulian, dan Ali Usman Siregar, "Indikator Membangun *Good Cooperative Governance* untuk Menumbuhkan Kepercayaan Masyarakat terhadap Koperasi, Studi di Kota Medan", *Jurnal Aplikasi Manajemen*, Vol. 14 No. 2, 2016, <http://jurnaljam.ub.ac.id/index.php/jam/article/view/894>, diakses tanggal 16 Maret 2017.

¹⁸ Siti Nurfitriani dan Nurul Husnah, "Analisis Tata Kelola dan Kinerja Koperasi Peternak Sapi di Jawa Barat", *Jurnal Pengkajian Koperasi dan UKM*, Vol. 8 No. 1, Oktober 2013, www.jurnal.smecda.com/index.php/pengkajianukm/article/view/82, diakses tanggal 16 Maret 2017.

¹⁹ Andjar Pachta W., Myra Rosana Bachtiar, dan Nadia Maulisa Benemy, *Hukum Koperasi Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012, hal. 22-25.

f. *Cooperation among cooperatives* (kerja sama antar koperasi).

Koperasi melayani anggota-anggotanya dan memperkuat gerakan koperasi melalui kerja sama dengan struktur koperasi lokal, nasional, dan internasional.

g. *Concern for community* (perhatian terhadap komunitas).

Koperasi bekerja untuk perkembangan yang berkesinambungan atas komunitasnya.

Sedangkan nilai yang diyakini koperasi ada 4 yaitu: 1) kejujuran; 2) keterbukaan, 3) bertanggung jawab, dan 4) kepedulian terhadap orang lain. Sedangkan menurut artikulasi *International Labour Organisation* (ILO), prinsip dan nilai koperasi adalah "... *include but not limited to self-help, self responsibility, democracy, equality, equity, and solidarity*".²⁰

Dari prinsip-prinsip dan nilai-nilai koperasi tersebut terlihat bahwa tata kelola koperasi memiliki keunikan. Menurut pedoman tata kelola koperasi pertanian Bhutan yang dikeluarkan *Royal Government of Bhutan*, keunikan tata kelola koperasi diantaranya:²¹

a. Kegiatannya didasarkan pada prinsip dan nilai (dasar dan etika) yang diakui secara internasional. Prinsip-prinsip dan nilai ini menjadi acuan pelaksanaan kegiatan koperasi untuk mencapai kebutuhan ekonomi, sosial, dan budaya anggota-anggotanya melalui usaha yang dijalankan bersama.

b. Koperasi merupakan badan usaha sekaligus perkumpulan individu. Untuk itu koperasi harus dapat menjaga keseimbangan antara praktik-praktik bisnis komersial dan hubungan antar individu di dalamnya.

c. Koperasi dimiliki dan dikontrol oleh anggota yang memperoleh manfaat dari produk dan jasa yang dihasilkannya. Dengan kata lain, koperasi berbeda dengan badan usaha lain

karena mereka *user-owned, user-controlled, dan user benefited*.

d. Koperasi adalah organisasi demokratis yang dikontrol oleh anggotanya. Mereka memilih pengurus yang berasal dari anggota untuk menjadi perwakilan anggota dalam mengelola kegiatan koperasi.

e. Pengurus bertanggung jawab secara langsung pada anggotanya serta melaksanakan keputusan dan kebijakan yang telah disetujui oleh anggota. Pengurus memberikan informasi kepada anggota secara rutin mengenai kinerja keuangan dan progres pelaksanaan keputusan, kegiatan yang direncanakan, dan lain-lain.

f. Anggota memiliki hak suara yang sama tanpa melihat besar kecilnya simpanan yang mereka berikan kepada koperasi (*one man one vote*).

g. Tujuan utama koperasi adalah memenuhi kebutuhan anggota dan memastikan kepuasan anggota, bukan sekedar menghasilkan profit.

h. Prinsip-prinsip koperasi juga menekankan pentingnya kepedulian terhadap masyarakat sehingga koperasi harus menyusun dan melaksanakan kebijakan serta strategi untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan di lingkungan masyarakatnya.

Tata kelola koperasi dengan keunikannya tersebut menghendaki tertatanya struktur organisasi yang efektif dan perangkat organisasi yang profesional yang dapat menjalankan tugas dan tanggung jawabnya dengan baik. Berdasarkan UU Nomor 25 Tahun 1992, perangkat organisasi koperasi terdiri dari rapat anggota, pengurus, dan pengawas koperasi. Rapat anggota merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam koperasi yang harus dilakukan paling sedikit sekali dalam setahun. Rapat anggota memiliki hak untuk meminta keterangan dan pertanggungjawaban pengurus dan pengawas koperasi mengenai pengelolaan koperasi dan menetapkan: a) anggaran dasar; b) kebijaksanaan umum di bidang organisasi manajemen, dan usaha koperasi; c) pemilihan, pengangkatan, pemberhentian

²⁰ Karlonta Nainggolan, Tohap Parulian, dan Ali Usman Siregar, "Indikator Membangun *Good Cooperative Governance* untuk Menumbuhkan Kepercayaan Masyarakat terhadap Koperasi, Studi di Kota Medan".

²¹ Siti Nurfitriani dan Nurul Husnah, "Analisis Tata Kelola dan Kinerja Koperasi Peternak Sapi di Jawa Barat".

pengurus dan pengawas; d) rencana kerja, rencana anggaran pendapatan dan belanja koperasi, serta pengesahan laporan keuangan; e) pengesahan pertanggungjawaban pengurus dalam pelaksanaannya; f) pembagian sisa hasil usaha (SHU); dan g) penggabungan, peleburan, pembagian, dan pembubaran koperasi.²²

Perangkat lainnya yaitu pengurus koperasi dipilih dari dan oleh anggota koperasi dalam rapat anggota. Pengurus bertanggung jawab mengenai segala kegiatan pengelolaan koperasi atau usahanya kepada rapat anggota dan rapat anggota luar biasa. Selain pengurus, agar *check and balance* dalam struktur organisasi koperasi berjalan dengan baik maka dalam struktur organisasi koperasi terdapat pengawas koperasi yang dipilih dari dan oleh anggota koperasi dalam rapat anggota. Oleh karena itu, pengawas koperasi bertanggung jawab kepada rapat anggota.

Penerapan tata kelola koperasi yang baik sangat bermanfaat bagi koperasi. Manfaat penerapan tata kelola koperasi yang baik pada dasarnya sama dengan manfaat yang diperoleh dari penerapan *good corporate* yang baik, yaitu: meminimalkan *agency cost*; meminimalkan *cost of capital*; proses pengambilan keputusan akan berlangsung secara lebih baik; mencegah atau meminimalisasi tindakan penyalahgunaan wewenang oleh direksi dalam pengelolaan perusahaan; nilai perusahaan di mata investor meningkat; menaikkan nilai saham dan deviden; motivasi dan kepuasan kerja karyawan diperkirakan meningkat; tingkat kepercayaan para *stakeholders* kepada perusahaan meningkat; dan meningkatkan kualitas laporan keuangan perusahaan.²³

Tidak diterapkannya tata kelola koperasi yang baik dapat berdampak buruk terhadap

koperasi, bahkan dapat mengakibatkan koperasi dibubarkan oleh pemerintah. Pembubaran koperasi berdasarkan keputusan pemerintah akan dilakukan apabila terdapat tiga alasan, yaitu: 1) terdapat bukti bahwa koperasi yang bersangkutan tidak memenuhi ketentuan undang-undang; 2) kegiatan koperasi bertentangan dengan ketertiban umum dan/atau kesusilaan; dan 3) kelangsungan hidup koperasi tidak dapat lagi diharapkan. Pembubaran koperasi karena alasan koperasi terbukti tidak memenuhi undang-undang dan bertentangan dengan ketertiban umum dan/atau kesusilaan dapat dibuktikan setelah adanya keputusan pengadilan negeri. Sedangkan pembubaran karena alasan kelangsungan hidupnya tidak dapat lagi diharapkan, antara lain karena dinyatakan pailit. Selain itu koperasi juga dapat dibubarkan berdasarkan keputusan rapat anggota.²⁴

Dalam hal terjadi pembubaran koperasi, anggota koperasi hanya menanggung kerugian sebatas simpanan pokok, simpanan wajib, dan modal penyertaan yang dimilikinya. Sedangkan modal pinjaman koperasi dan anggota tidak termasuk kerugian yang ditanggung oleh anggota koperasi. Dengan berakhirnya proses penyelesaian, pemerintah akan mengumumkan pembubaran koperasi dalam Berita Negara RI. Status badan hukum koperasi pada akhirnya menjadi hapus sejak tanggal pengumuman pembubaran koperasi tersebut dalam Berita Negara RI.²⁵

IV. LANDASAN YURIDIS PELUANG KOPERASI DI SEKTOR PERBANKAN

Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 merupakan landasan yuridis konstitusional kegiatan perekonomian di Indonesia, termasuk kegiatan usaha perbankan. Pasal 33 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan “perekonomian disusun sebagai usaha berdasar atas asas kekeluargaan”. Bentuk usaha yang sesuai dengan ketentuan tersebut adalah koperasi yang merupakan bentuk usaha yang mengutamakan kemakmuran bersama, bukan kemakmuran

²² Pengaturan rapat anggota koperasi dalam Bab VI, Bagian Kedua, Pasal 22 sampai dengan Pasal 28 UU No.25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

²³ Jojok Dwiridotjahjono, “Penerapan *Good Corporate Governance*: Manfaat dan Tantangan Serta Kesempatan Bagi Perusahaan Publik di Indonesia”, *Jurnal Administrasi Bisnis*, Vol. 5, No.2, 2009, Fisip-Unpar, www.journal.unpar.ac.id/index.php/JurnalAdministrasiBisnis/article/download/2108/191., diakses tanggal 27 Maret 2017, hal. 101-112.

²⁴ Richard Burton Simatupang, *Aspek Hukum dalam Bisnis*, Jakarta: Rineka Cipta, 2007, hal. 22-23.

²⁵ *Ibid.*

orang seorang. Hal ini disebutkan secara jelas dalam Penjelasan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

“... Produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi...”

Dengan demikian berdasarkan Pasal 33 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, koperasi diakui sebagai salah satu pelaku ekonomi di Indonesia, disamping perusahaan negara (Badan Usaha Milik Negara/BUMN) dan swasta. Sebagai pelaku ekonomi, koperasi memiliki peran yang sangat penting untuk mewujudkan demokrasi ekonomi yang terkandung dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Sebagaimana dikemukakan oleh Cornelis Rintuh dan Miar dalam bukunya “Kelembagaan dan Ekonomi Rakyat”, yang dimaksud dengan demokrasi ekonomi adalah kedaulatan rakyat di bidang kehidupan ekonomi. Dengan kata lain, demokrasi ekonomi adalah kegiatan ekonomi yang dilaksanakan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Demokrasi ekonomi mengutamakan kemakmuran masyarakat, bukan kemakmuran masing-masing individu. Nilai kemasyarakatan dalam kehidupan ekonomi tersebut adalah keadilan dalam kehidupan ekonomi. Dengan demikian bicara tentang demokrasi ekonomi adalah berbicara tentang kedaulatan ekonomi rakyat yang berarti berbicara mengenai keadilan ekonomi.²⁶

Sebagai pelaku ekonomi, untuk mewujudkan kemakmuran masyarakat maka koperasi perlu diberi peluang untuk dapat menjalankan kegiatan usaha apa pun termasuk perbankan seperti halnya 2 pelaku ekonomi lainnya. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 61 UU Nomor 25 Tahun 1992 yang menyebutkan “dalam upaya menciptakan dan mengembangkan iklim dan kondisi yang mendorong pertumbuhan dan pemasyarakatan

²⁶ Rudyanti Dorotea Tobing, *Aspek-Aspek Hukum Bisnis Pengertian, Asas, Teori dan Praktik*, Surabaya: LaksBang Justitia, 2015, hal. 26.

koperasi, Pemerintah diantaranya memberikan kesempatan usaha yang seluas-luasnya kepada koperasi”. Peluang koperasi untuk dapat menjalankan kegiatan usaha perbankan sangatlah penting mengingat bank memiliki peran yang sangat strategis untuk mendukung kegiatan perekonomian. Peran bank dimaksud adalah sebagai *financial intermediary* yang menghimpun dana dari masyarakat yang berkelebihan dana dan menyalurkannya kembali kepada masyarakat yang membutuhkan dana dalam bentuk kredit.²⁷ Sebagai *financial intermediary*, bank koperasi dapat melaksanakan fungsi dan perannya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 UU Nomor 25 Tahun 1992 yaitu:

- a. membangun dan mengembangkan potensi dan kemampuan ekonomi anggota pada khususnya dan masyarakat pada umumnya untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi dan sosialnya;
- b. berperan serta secara aktif dalam upaya mempertinggi kualitas kehidupan manusia dan masyarakat;
- c. memperkokoh perekonomian rakyat sebagai dasar kekuatan dan ketahanan perekonomian nasional dengan koperasi sebagai sokogurunya;
- d. Berusaha untuk mewujudkan dan mengembangkan perekonomian nasional yang merupakan usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan dan demokrasi ekonomi.

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UUD NRI Tahun 1945 menempati urutan paling atas. Urutan selanjutnya adalah Ketetapan MPR; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie,

²⁷ Dian Cahyaningrum, “Perlindungan Nasabah dalam Penyelegaraan Laku Pandai: Studi Pelindungan Nasabah Laku Pandai BCA di Jawa Tengah dan BRI di Papua”, *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 7 No. 2, November 2016, Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, hal. 213-234.

peraturan perundang-undangan tersebut walaupun bersifat mandiri, memperoleh validitasnya²⁸ dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hubungan hirarkhis tersebut terjalin secara utuh dan berpuncak pada konstitusi yang dalam hukum dikenal sebagai prinsip supremasi hukum.²⁹ Prinsip supremasi hukum tersebut sejalan dengan teori tangga (*stufen bouw theory*) dari Hans Kelsen yang menyatakan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yang disebut dengan Norma Dasar (*Grundnorm*). Norma Dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*.³⁰

Berpijak pada prinsip supremasi hukum dan teori tangga, maka Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 sebagai *grundnorm* yang dalam hierarki peraturan perundang-undangan menempati urutan paling atas harus menjadi sumber hukum bagi peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi yang hierarkinya berada di bawahnya. Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 harus menjadi kebijakan umum, khususnya dalam pembentukan hukum di bidang ekonomi. Maksudnya kebijakan-kebijakan tersebut bersifat mengikat dan keberlakuannya

bersifat memaksa dan dituangkan dalam bentuk perundang-undangan. Undang-Undang tersebut tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Apabila bertentangan, maka Undang-Undang tersebut dapat diuji melalui proses peradilan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK). Jika terbukti bertentangan maka Undang-Undang tersebut dapat dibatalkan dan dinyatakan tidak berlaku mengikat untuk umum.³¹

Berdasarkan pada paparan tersebut, maka peraturan perundang-undangan yang mengatur perbankan juga harus memberi peluang pada koperasi untuk dapat menjalankan kegiatan usaha perbankan. Ditutupnya peluang koperasi untuk dapat menjalankan kegiatan usaha perbankan dapat menyebabkan ketentuan tersebut diajukan *judicial review*. Sehubungan dengan hal ini maka dapat dipahami jika koperasi telah diberi peluang untuk dapat menjalankan kegiatan usaha perbankan sejak awal mula dibentuknya undang-undang perbankan, yaitu UU Nomor 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan.³² Begitu pula koperasi tetap diberi peluang untuk dapat menjalankan kegiatan usaha perbankan dalam undang-undang perbankan yang menggantikan UU Nomor 14 Tahun 1967, yaitu UU Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan beserta perubahannya yaitu UU Nomor 10 Tahun 1998. Bahkan dalam UU Perbankan, koperasi dapat menjalankan kegiatan usaha perbankan baik sebagai bank umum maupun sebagai BPR.

Adapun yang dimaksud dengan bank umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.³³ Sedangkan BPR adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan prinsip syariah

²⁸ Validitas hukum berarti norma-norma hukum tersebut mengikat, yaitu orang harus berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum, bahwa orang harus mematuhi dan menerapkan norma-norma hukum (Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien dari buku Hans Kelsen "General Theory of Law and State", Bandung: Nusa Media, tanpa tahun, hal. 53)

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*, Malang: Setara Press, 2015, hal. 182.

³⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, "Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya", Yogyakarta: Kanisius, 1998, hal. 25.

³¹ Elli Ruslina, *Dasar Perekonomian Indonesia dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945*, hal. 64.

³² Pasal 9, Pasal 13 dan Pasal 18 UU No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan.

³³ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.³⁴ Dengan demikian, berdasarkan pada penggolongan jenis koperasi maka koperasi yang menjalankan kegiatan usaha perbankan (bank koperasi) dapat dikategorikan sebagai koperasi jasa. Jasa yang diberikan oleh bank koperasi sebagai bank umum mencakup usaha-usaha yang dapat dilakukan oleh bank umum sebagaimana diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 7 UU Perbankan. Berdasarkan Pasal 6 UU Perbankan, usaha-usaha yang dapat dilakukan oleh bank umum mencakup:

- a. menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa giro, deposito berjangka, sertifikat deposito, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu;
- b. memberikan kredit;
- c. menerbitkan surat pengakuan hutang;
- d. membeli, menjual atau menjamin atas risiko sendiri maupun untuk kepentingan dan atas perintah nasabahnya:
 1. surat-surat wesel termasuk wesel yang diakseptasi oleh bank yang masa berlakunya tidak lebih lama daripada kebiasaan dalam perdagangan surat-surat dimaksud;
 2. surat pengakuan hutang dan kertas dagang lainnya yang masa berlakunya tidak lebih lama dari kebiasaan dalam perdagangan surat-surat dimaksud;
 3. kertas perbendaharaan negara dan surat jaminan pemerintah;
 4. Sertifikat Bank Indonesia (SBI);
 5. Obligasi;
 6. Surat dagang berjangka waktu sampai dengan 1 (satu) tahun;
 7. Instrumen surat berharga lain yang berjangka waktu sampai dengan 1 (satu) tahun;
- e. memindahkan uang baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan nasabah;

³⁴ Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

- f. menempatkan dana pada, meminjam dana dari, atau meminjamkan dana kepada bank lain, baik dengan menggunakan surat, sarana telekomunikasi maupun dengan wesel unjuk, cek atau sarana lainnya;
 - g. menerima pembayaran dari tagihan atas surat berharga dan melakukan perhitungan dengan atau antar pihak ketiga;
 - h. menyediakan tempat untuk menyimpan barang dan surat berharga;
 - i. melakukan kegiatan penitipan untuk kepentingan pihak lain berdasarkan suatu kontrak;
 - j. melakukan penempatan dana dari nasabah kepada nasabah lain dalam bentuk surat berharga yang tidak tercatat di bursa efek;
 - k. melakukan kegiatan anjak piutang, usaha kartu kredit dan kegiatan wali amanat;
 - l. menyediakan pembiayaan dan atau melakukan kegiatan lain berdasarkan prinsip syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh BI;
 - m. melakukan kegiatan lain yang lazim dilakukan oleh bank sepanjang tidak bertentangan dengan UU Perbankan dan peraturan perundangan-undangan yang berlaku.
- Sedangkan berdasarkan Pasal 7 UU Perbankan, kegiatan yang dapat dilakukan oleh bank umum meliputi:
- a. melakukan kegiatan dalam valuta asing dengan memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh BI;
 - b. melakukan kegiatan penyertaan modal pada bank atau perusahaan lain di bidang keuangan, seperti sewa guna usaha, modal ventura, perusahaan efek, asuransi, serta lembaga kliring penyelesaian dan penyimpanan, dengan memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh BI;
 - c. melakukan kegiatan penyertaan modal sementara untuk mengatasi akibat kegagalan kredit atau kegagalan pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, dengan syarat harus menarik kembali penyertaannya, dengan memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh BI; dan
 - d. bertindak sebagai pendiri dana pensiun dan pengurus dana pensiun sesuai dengan

ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dana pensiun yang berlaku.

Meskipun bank umum dapat melakukan berbagai usaha dan kegiatan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 dan Pasal 7 UU Perbankan, ada beberapa usaha/kegiatan yang tidak boleh dilakukan oleh bank umum. Berdasarkan Pasal 10 UU Perbankan, usaha/kegiatan yang tidak boleh dilakukan bank umum adalah melakukan penyertaan modal, selain penyertaan modal pada bank/perusahaan lain di bidang keuangan dan penyertaan modal sementara untuk mengatasi akibat kegagalan kredit atau kegagalan pembiayaan berdasarkan prinsip Syariah. Bank umum juga dilarang untuk melakukan usaha perasuransian dan usaha lain di luar kegiatan usaha yang disebutkan dalam Pasal 6 dan Pasal 7 UU Perbankan di atas.

Sedangkan jasa BPR mencakup usaha-usaha yang dapat dilakukan oleh BPR sebagaimana diatur dalam Pasal 13 UU Perbankan. Usaha-usaha BPR dimaksud adalah:

- a. menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa deposito berjangka, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu;
- b. memberikan kredit;
- c. menyediakan pembiayaan dan penempatan dana berdasarkan prinsip syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh BI;
- d. menempatkan dananya dalam bentuk SBI, deposito berjangka, sertifikat deposito, dan/atau tabungan pada bank lain.

Selain usaha-usaha tersebut, berdasarkan Pasal 14 UU Perbankan, BPR dilarang:

- a. menerima simpanan berupa giro dan ikut serta dalam lalu lintas pembayaran;
- b. melakukan kegiatan usaha dalam valuta asing;
- c. melakukan penyertaan modal;
- d. melakukan usaha perasuransian;
- e. melakukan usaha lain di luar kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 UU Perbankan.

Dari jasa atau usaha yang dapat diberikan oleh bank koperasi baik sebagai bank umum maupun BPR terlihat bahwa bank koperasi berbeda dengan koperasi simpan pinjam. Perbedaannya adalah bank koperasi mendapat ijin dari OJK

untuk melakukan kegiatan usaha perbankan, khususnya menghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkannya ke masyarakat yang membutuhkan dalam bentuk kredit. Sedangkan koperasi simpan pinjam tidak mendapatkan ijin dari OJK untuk melakukan kegiatan usaha perbankan. Oleh karena itu, koperasi simpan pinjam tidak dapat menghimpun dana dari masyarakat seperti halnya bank koperasi. Berdasarkan Pasal 44 ayat (1) UU Nomor 25 Tahun 1992, koperasi simpan pinjam hanya dapat menghimpun dana dan menyalurkannya melalui kegiatan simpan pinjam dari dan untuk anggota koperasi yang bersangkutan, koperasi lain dan/atau anggotanya.

Dalam UU Perbankan, peluang koperasi untuk dapat menjalankan kegiatan usaha perbankan dapat dilihat dalam Pasal 21 UU Perbankan yang menyebutkan bentuk hukum suatu bank umum dapat berupa PT; koperasi; dan perusahaan daerah. Sedangkan bentuk hukum suatu BPR dapat berupa perusahaan daerah, koperasi, PT, dan bentuk lain yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. BPR dapat "berbentuk lain" yang bukan PT, koperasi, atau perusahaan daerah karena usaha bank ini lebih terbatas dibandingkan bank umum. Tujuannya adalah untuk memberikan wadah bagi penyelenggaraan perbankan yang lebih kecil seperti bank desa, lumbung desa, badan kredit desa, bank pasar, bank pegawai, lembaga perkreditan kecamatan, dan sebagainya.³⁵

Mengingat landasan yuridis konstitusional kegiatan perekonomian Indonesia yaitu Pasal 33 UUD Tahun 1945 secara substansial belum berubah, maka bentuk badan hukum koperasi seharusnya juga tetap perlu diberi peluang untuk dapat menjalankan kegiatan usaha perbankan baik sebagai bank umum maupun BPR. Hal ini juga dikemukakan oleh beberapa narasumber³⁶ bahwa koperasi seharusnya tetap

³⁵ Gatot Supramono, *Perbankan dan Masalah Kredit Suatu Tinjauan di Bidang Yuridis*, hal. 53.

³⁶ Narasumber dimaksud diantaranya Eni (Direksi BPR Semanding, Tuban, Jawa Timur), wawancara dilakukan di BPR Semanding Tuban, Jawa Timur pada tanggal 15 Agustus 2016; Rahmaida (Direksi BPR Sejahtera Mojokerto, Jawa Timur), wawancara dilakukan di BPR Sejahtera Mojokerto, Jawa Timur pada tanggal 10 Agustus

diperbolehkan menjalankan kegiatan usaha perbankan, asalkan dapat menjalankan kegiatan usahanya tersebut dengan baik. Begitu pula Gusria (Kepala Bagian Pengawas OJK Regional II Jawa Barat) juga mengemukakan bahwa OJK tidak mempermasalahkan bentuk badan hukum bank, apakah berbentuk koperasi ataukah PT. OJK hanya menekankan bahwa semua bank, baik yang berbentuk PT maupun koperasi harus sesuai dan mentaati peraturan perundang-undangan, memiliki kinerja yang baik, sehat, dan *prudent* (hati-hati dan terpercaya) dalam menjalankan kegiatan usahanya.³⁷

Namun demikian narasumber lainnya yaitu Nur Wahyuni memiliki pendapat yang berbeda. Menurut Nur Wahyuni bentuk badan hukum koperasi tidak dapat diterapkan di bidang perbankan karena perbankan berorientasi pada keuntungan, sedangkan koperasi berpijak pada prinsip-prinsip koperasi yaitu kesejahteraan anggota atau berorientasi pada dari anggota dan untuk anggota.³⁸ Ini berarti pendapat Nur Wahyuni senada dengan BI, yaitu sama-sama tidak memberi peluang kepada koperasi untuk menjalankan kegiatan usaha perbankan. Namun alasan yang digunakan oleh BI berbeda dengan Nur Wahyuni. Sebagaimana telah dipaparkan, menurut BI bentuk badan hukum koperasi sebaiknya tidak diterapkan di bidang perbankan karena menimbulkan banyak permasalahan.

Jika mengacu pada Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, pendapat Nur Wahyuni dan BI tidak dapat dibenarkan sepenuhnya. Bank merupakan badan usaha yang mempunyai karakteristik tersendiri yaitu mengelola dana masyarakat dan bertujuan tidak sepenuhnya mencari keuntungan. Dengan demikian semua pelaku ekonomi

baik BUMN, swasta (PT), maupun koperasi dalam menjalankan kegiatan usaha perbankan seharusnya tidak semata-mata berorientasi pada keuntungan. Di sisi lain meskipun koperasi tidak berorientasi pada keuntungan, koperasi juga tidak boleh merugi dalam upayanya untuk menyejahterakan anggota. Bahkan koperasi harus untung. Keuntungan koperasi nantinya dinikmati oleh anggota dalam bentuk perolehan Sisa Hasil Usaha (SHU) yang akan menambah penghasilan anggota sehingga pada akhirnya akan dapat meningkatkan kesejahteraan anggota dan keluarganya. Sebaliknya jika koperasi hanya berorientasi pada kesejahteraan anggota tanpa ada motivasi atau orientasi untuk mengejar keuntungan dikhawatirkan koperasi kurang bisa berkembang dengan baik atau bahkan merugi sehingga justru akan merugikan anggota karena koperasi dapat dibubarkan oleh pemerintah karena kelangsungan hidup koperasi tidak dapat diharapkan lagi (*pailit*).

Alasan lain pendapat Nur Wahyuni dan BI tidak dapat dibenarkan sepenuhnya adalah jika koperasi tidak diperkenankan menjalankan kegiatan usaha perbankan, berarti koperasi telah diperlakukan diskriminatif terhadap 2 pelaku ekonomi lainnya. Diskriminasi tersebut bertentangan dengan Pasal 28I ayat (2) UUD Tahun 1945 yang melarang perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun terhadap setiap warga negara³⁹ dan menjamin perlindungan hukum setiap warga negara terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif. Tidak diperkenalkannya koperasi menjalankan kegiatan usaha perbankan juga akan mencederai Pasal 33 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan koperasi sebagai bentuk usaha

2016; dan Agus (Dosen Hukum Perusahaan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Jawa Timur), wawancara dilakukan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Jawa Timur pada tanggal 16 Agustus 2016.

³⁷ Gusria (Kabag Pengawas OJK Regional 2 Jawa Barat), wawancara dilakukan di Kantor OJK Regional 2 Jawa Barat pada tanggal 28 Juli 2016.

³⁸ Nur Wahyuni (Dosen Hukum Perbankan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Jawa Timur), wawancara dilakukan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Jawa Timur pada tanggal 18 Agustus 2016.

³⁹ Setiap warga negara ini juga termasuk badan usaha yang berbadan hukum karena badan hukum merupakan *rechtspersoon* yaitu orang (*persoon*) yang diciptakan oleh hukum. Badan hukum merupakan kumpulan manusia pribadi (*natuurlijk persoon*) dan mungkin pula kumpulan dari badan hukum yang pengaturannya sesuai menurut hukum yang berlaku. Badan hukum sebagai subjek hukum dapat memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan-perbuatan hukum seperti manusia (Baca: C.S.T. Kansil dan Chistine S.T. Kansil, *Hukum Perusahaan Indonesia Aspek Hukum dalam Ekonomi*, Bagian 1, cetakan keenam, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2001, hal. 19-30).

yang sesuai Pasal 33 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Akibatnya ketentuan RUU Perbankan yang menutup peluang koperasi menjalankan kegiatan usaha perbankan apabila nantinya disahkan menjadi UU dapat diajukan *judicial review* ke MK untuk dapat dibatalkan karena bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

Berdasarkan pada paparan tersebut dan berpijak pada Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, maka keberadaan koperasi sebagai salah satu pelaku usaha perbankan tetap perlu dipertahankan dalam RUU Perbankan yang nantinya akan menggantikan UU Perbankan setelah disahkan. Koperasi tetap perlu diberi peluang untuk dapat menjalankan kegiatan usaha perbankan baik sebagai bank umum maupun BPR, sama seperti 2 pelaku kegiatan ekonomi lainnya yaitu BUMN dan swasta. Hal ini juga sesuai dengan Pasal 43 ayat (3) UU Nomor 25 Tahun 1995 yang mengatur mengenai lapangan usaha koperasi yaitu bahwa koperasi menjalankan kegiatan usaha dan berperan utama di segala bidang kehidupan ekonomi rakyat. Alasan BI bahwa banyak permasalahan yang terjadi di bank koperasi tidak dapat dijadikan alasan pembenar untuk menutup peluang koperasi menjalankan kegiatan usaha perbankan. BI atau Otoritas Jasa Keuangan (OJK) yang menggantikan tugas BI untuk melakukan pengawasan terhadap bank berdasarkan UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan justru memiliki tugas penting untuk melakukan pembinaan agar bank koperasi dapat berkembang dengan baik.

V. PERMASALAHAN HUKUM BENTUK BADAN HUKUM KOPERASI DI SEKTOR PERBANKAN

Meskipun UU Perbankan memberikan peluang bagi koperasi untuk dapat menjalankan kegiatan usaha perbankan di samping PT dan BUMN, namun hingga Agustus 2016 baik di Jawa Barat maupun di Jawa Timur tidak ada bank umum yang berbentuk koperasi. Semua bank umum berbentuk PT. Bentuk koperasi hanya ada pada BPR. Keberadaan BPR Koperasi tersebut tidak

terlepas dari kebijakan deregulasi perbankan yang dilakukan oleh Pemerintah dan BI⁴⁰ pada waktu itu yaitu dengan dikeluarkannya paket kebijakan 27 Oktober 1988 atau yang sering dikenal dengan Pakto 88. Pakto 88 memberikan kemudahan untuk dapat mendirikan bank.⁴¹ Pembukaan kantor cabang bank baru hingga tingkat kecamatan, baik untuk bank umum maupun BPR juga cukup mudah. Berdasarkan Pakto 88, minimum modal disetor untuk mendirikan bank umum hanya Rp10 miliar. Sedangkan minimum modal disetor untuk mendirikan BPR hanya sebesar Rp50 juta.⁴²

Dengan modal disetor hanya Rp50 juta, banyak koperasi simpan pinjam pada waktu itu yang beralih menjadi BPR Koperasi. Koperasi simpan pinjam atau yang disebut dengan koperasi kredit (kopdit), dan secara internasional disebut *credit union* merupakan badan usaha yang dimiliki oleh warga masyarakat, yang diikat oleh satu ikatan pemersatu, bersepakat untuk menyimpan dan menabungkan uang mereka pada badan usaha tersebut, sehingga tercipta modal bersama untuk dipinjamkan kepada sesama selaku anggota koperasi untuk tujuan produktif dan kesejahteraan.⁴³ Berdasarkan Pasal 16 ayat (1) UU Perbankan⁴⁴, koperasi simpan pinjam tidak dapat

⁴⁰ Sebelum dibentuknya UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, pengawasan bank dilakukan oleh BI.

⁴¹ Budi Soesatio (Deputi Direktur Pengawasan OJK Regional 3 Jawa Timur), wawancara dilakukan di Kantor OJK Regional 3 Jawa Timur pada tanggal 9 Agustus 2016; dan Nur Wahyuni (Dosen Hukum Perbankan Fakultas Hukum UNAIR), wawancara dilakukan di Fakultas Hukum UNAIR pada tanggal 16 Agustus 2016.

⁴² Adi Wikanto, "Pakto 88 dan Booming Perbankan Indonesia", www.lipsus.kontan.co.id, diakses 30 November 2016.

⁴³ I Gede Hartadi Kurniawan, "Tindakan Koperasi Simpan Pinjam yang Mengakibatkan Perbuatan Tindak Pidana", *Lex Jurmalica*, Volume 10, Nomor 1, April 2013, hal. 1-7.

⁴⁴ Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, menyebutkan "Setiap pihak yang melakukan kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan, wajib terlebih dahulu memperoleh izin usaha sebagai Bank Umum atau Bank Perkreditan Rakyat dari Pimpinan Bank Indonesia, kecuali apabila kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dimaksud diatur dengan undang-undang tersendiri. Setelah dibentuknya UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, izin usaha bank baik sebagai bank umum maupun BPR dikeluarkan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

melakukan kegiatan usaha untuk menghimpun dana dari masyarakat. Oleh karena itu peralihan status dari koperasi simpan pinjam menjadi BPR Koperasi didasarkan pada pertimbangan BPR Koperasi lebih leluasa untuk menjalankan kegiatan usaha simpan pinjam karena BPR Koperasi tidak hanya dapat menghimpun dan menyalurkan dana dari dan ke anggotanya, melainkan juga dapat menghimpun dan menyalurkan dana dari dan ke masyarakat yang membutuhkan dana dalam bentuk kredit.⁴⁵

Berdasarkan hasil penelitian, jumlah BPR berbentuk koperasi yang menjalankan kegiatan usaha perbankan (BPR Koperasi) di Jawa Barat hanya ada 3 yaitu BPR Koperasi Tanjung Raya, BPR Koperasi Artos Parahyangan, dan BPR Koperasi Bara Ujungberung.⁴⁶ Sedangkan di Jawa Timur ada 21 BPR Koperasi, diantaranya BPR Koperasi Semanding di Tuban dan BPR Koperasi Sejahtera di Mojokerto.⁴⁷ Sedikitnya jumlah BPR Koperasi di lokasi penelitian disebabkan jumlah BPR Koperasi mengalami penurunan. Bahkan di Mojokerto, yang semula ada 3 BPR Koperasi, pada Agustus 2016 hanya tinggal 1 BPR Koperasi yaitu BPR Koperasi Sejahtera.⁴⁸ Menurunnya jumlah BPR Koperasi tersebut disebabkan banyak BPR Koperasi yang mengubah bentuk badan hukumnya menjadi PT, selain juga ada BPR Koperasi yang tutup karena merugi. Perubahan bentuk dari koperasi menjadi PT ada yang karena inisiatif BPR Koperasi sendiri, namun juga ada yang atas saran BI yang menganggap bentuk PT lebih ideal untuk bidang perbankan. BPR yang diberi saran oleh BI untuk mengubah bentuknya menjadi

PT diantaranya BPR Koperasi Semanding Tuban. Namun berdasarkan keputusan rapat anggota tahunan, BPR Koperasi Semanding Tuban tetap mempertahankan bentuk badan hukum koperasi karena alasan historis dan agar tetap menjadi usaha bersama.⁴⁹

Tidak adanya bank umum yang berbadan hukum koperasi dan berubahnya bentuk badan hukum BPR Koperasi menjadi BPR yang berbentuk PT menandakan bentuk badan hukum koperasi kurang favorit dan dianggap sebagai pelaku ekonomi “kelas dua”. Hal tersebut juga dikemukakan oleh Agus bahwa PT-lah yang selama ini dianggap sebagai bentuk badan hukum yang ideal untuk menjalankan bisnis, termasuk bisnis perbankan.⁵⁰ *Image* koperasi sebagai pelaku ekonomi “kelas dua” inilah yang menurut Sinta Kadhita menjadi salah satu faktor penyebab koperasi sulit berkembang di Indonesia, disamping faktor-faktor lainnya yaitu:⁵¹

- a. Koperasi berkembang di Indonesia bukan dari kesadaran masyarakat, melainkan muncul dari dukungan pemerintah yang disosialisasikan ke bawah.
- b. Tingkat partisipasi anggota koperasi masih rendah yang disebabkan sosialisasi yang belum optimal.
- c. Manajemen koperasi yang belum profesional.
- d. Pemerintah terlalu memanjakan koperasi dengan memberikan bantuan diantaranya dana segar tanpa ada pengawasan terhadap bantuan tersebut.
- e. Kurangnya kesadaran masyarakat akan kebutuhan untuk memperbaiki diri, meningkatkan kesejahteraannya, atau mengembangkan diri secara mandiri.

⁴⁵ Budi Soesatio (Deputi Direktur Pengawasan OJK Regional 3 Jawa Timur), wawancara dilakukan di Kantor OJK Regional 3 Jawa Timur pada tanggal 9 Agustus 2016.

⁴⁶ Gusria (Kabag Pengawas OJK Regional 2 Jawa Barat), wawancara dilakukan di Kantor OJK Regional 2 Jawa Barat pada tanggal 28 Juli 2016.

⁴⁷ Budi Soesatio (Deputi Direktur Pengawasan OJK Regional 3 Jawa Timur), wawancara dilakukan di Kantor OJK Regional 3 Jawa Timur pada tanggal 9 Agustus 2016.

⁴⁸ Budi Soesatio (Deputi Direktur Pengawasan OJK Regional 3 Jawa Timur), wawancara dilakukan di Kantor OJK Regional 3 Jawa Timur pada tanggal 9 Agustus 2016; dan Rahmaida (Direksi BPR Koperasi Sejahtera, Mojokerto, Jawa Timur), wawancara dilakukan di Kantor BPR Koperasi Sejahtera pada tanggal 10 Agustus 2016.

⁴⁹ Eni (Direksi BPR Koperasi Semanding, Tuban, Jawa Timur), wawancara dilakukan di BPR Koperasi Semanding, Tuban, Jawa Timur pada tanggal 15 Agustus 2016.

⁵⁰ Agus, (Dosen Hukum Perusahaan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Jawa Timur), wawancara dilakukan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Jawa Timur pada tanggal 16 Agustus 2016.

⁵¹ Sinta Kadhita, “Koperasi Sulit Berkembang”. *Jurnal Ekonomi Koperasi*, http://www.academia.edu/28883332/JURNAL_EKONOMI_KOPERASI_.docx, diakses tanggal 16 Maret 2017.

f. Kurangnya pengembangan kerjasama antar usaha koperasi.

Sebagaimana telah dipaparkan,⁵² anggapan koperasi sebagai pelaku ekonomi kelas dua tidak dapat dibenarkan. Ini dibuktikan terdapat bank koperasi yang besar dan berkembang dengan baik di beberapa negara, seperti Nurinchukin Bank di Jepang, Credit Agricole di Perancis, dan RABO-Bank di Netherlands.

Tidak berkembangnya bentuk badan hukum koperasi di bidang perbankan bukan karena koperasi tidak ideal. Justru berdasarkan Pasal 33 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 koperasilah bentuk usaha yang ideal dan sesuai dengan demokrasi ekonomi. Tidak berkembangnya bentuk badan hukum koperasi di sektor perbankan disebabkan ada beberapa permasalahan hukum yang dihadapi koperasi dalam menjalankan kegiatan usahanya di bidang perbankan. Permasalahan hukum tersebut diantaranya ada dualisme pengaturan dalam pengelolaan bank koperasi. Di satu sisi bank koperasi harus tunduk pada peraturan perundang-undangan di bidang perbankan karena menjalankan kegiatan usaha di sektor perbankan. Di sisi yang lain, bank koperasi juga harus tunduk pada peraturan perundang-undangan di bidang perkoperasian karena berkaitan dengan bentuk badan usahanya. Selain itu peraturan perundang-undangan di bidang perbankan lebih banyak mengatur dan memberikan pedoman untuk bank yang berbentuk PT jika dibandingkan dengan bank yang berbentuk koperasi. Sementara untuk bank berbentuk koperasi diminta untuk mengacu atau menganalogikannya dengan bank berbentuk PT, padahal kedua bentuk usaha tersebut memiliki perbedaan yang cukup signifikan.⁵³

Perbedaan kedua bentuk badan hukum tersebut adalah PT merupakan organisasi berwatak kapitalis yang bertujuan untuk mencari keuntungan. Modalnya terbagi dalam saham yang dijual kepada siapa pun yang berminat tanpa memperhatikan sifat-sifat pembeli saham yang bersangkutan. Umumnya saham tersebut

diperjualbelikan sehingga PT mudah untuk berpindah tangan. PT mempunyai ciri-ciri: didirikan dengan akta notaris dan disahkan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia; merupakan persekutuan modal; tidak langsung mengerjakan kepentingan anggota; anggota bersifat menunggu; maju-mundurnya usaha bergantung pada kecakapan direksinya; hak suara dalam rapat anggota seimbang dengan besar kecilnya saham yang dipegang oleh para anggota masing-masing; besar kecilnya keuntungan berdasarkan kepada jumlah saham yang dimiliki dan besarnya keuntungan yang diterima dibatasi; dan PT umumnya acuh terhadap kesejahteraan masyarakat.⁵⁴

Sedangkan ciri-ciri koperasi dibandingkan dengan PT adalah: didirikan dengan akta di bawah tangan dan didaftarkan serta disahkan oleh Direktorat Koperasi; merupakan perkumpulan orang-orang; anggota aktif ikut serta dan usaha dititikberatkan pada kebutuhan anggotanya; maju-mundurnya usaha koperasi tergantung pada keaktifan para anggotanya; tiap-tiap anggota mempunyai satu suara; koperasi tidak mengenal keuntungan (deviden) melainkan sisa hasil usaha (SHU); dan kesejahteraan masyarakat merupakan tujuannya.⁵⁵ Berbeda dengan PT dimana modal terbagi dalam saham, berdasarkan Pasal 41 ayat (1) UU Nomor 25 Tahun 1992 modal koperasi terdiri dari modal sendiri dan modal pinjaman. Modal sendiri dapat berasal dari:⁵⁶

- a. Simpanan pokok, yaitu sejumlah uang yang sama banyaknya yang wajib dibayarkan oleh anggota kepada koperasi pada saat masuk menjadi anggota. Simpanan pokok tidak dapat diambil kembali selama yang bersangkutan masih menjadi anggota.
- b. Simpanan wajib, yaitu sejumlah simpanan tertentu yang tidak harus sama yang wajib dibayar oleh anggota kepada koperasi dalam waktu dan kesempatan tertentu. Simpanan wajib juga tidak dapat diambil kembali selama yang bersangkutan masih menjadi anggota.

⁵² Lihat: Sub Bab IV. Landasan Yuridis Peluang Koperasi di Sektor Perbankan.

⁵³ Lihat: Sub Bab III. Koperasi dan Tata Kelola Koperasi (*Good Cooperative Governance*).

⁵⁴ Pandji Anoraga dan Ninik Widiyati, *Dinamika Koperasi*, hal. 65-66.

⁵⁵ *Ibid*, hal. 65-66

⁵⁶ Pasal 41 ayat (2) dan Penjelasan Pasal 41 ayat (2) UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

- c. Dana cadangan, yaitu sejumlah uang yang diperoleh dari penyisihan sisa hasil usaha, yang dimaksudkan untuk memupuk modal sendiri dan untuk menutup kerugian koperasi apabila diperlukan.
- d. Hibah, yaitu sejumlah uang atau barang dengan nilai tertentu yang disumbangkan oleh pihak ketiga kepada koperasi tanpa ada suatu ikatan atau kewajiban untuk mengembalikannya.

Sedangkan modal pinjaman atau modal luar dapat berasal dari:⁵⁷

- a. Pinjaman yang diperoleh dari anggota, termasuk calon anggota yang memenuhi syarat;
- b. Pinjaman dari koperasi lainnya dan/atau anggotanya yang didasari dengan perjanjian kerjasama antar koperasi;
- c. Pinjaman dari bank dan lembaga keuangan lainnya yang dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d. Penerbitan obligasi dan surat hutang lainnya yang dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- e. Sumber lain yang sah, yaitu pinjaman dari bukan anggota yang dilakukan tidak melalui penawaran secara umum.

Dualisme pengaturan dan tidak jelasnya aturan yang dapat dijadikan sebagai pedoman untuk mengelola bank koperasi mengakibatkan pengurus BPR Koperasi mengalami kesulitan dan kebingungan dalam mengelola BPR Koperasi. Sebagaimana dikemukakan oleh narasumber,⁵⁸ dualisme pengaturan dan ketidakjelasan aturan untuk BPR Koperasi antara lain berkaitan dengan masalah kepengurusan. Nomenklatur

kepengurusan bank yang diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang Perbankan⁵⁹ adalah Direksi dan Komisaris yang *notabene* adalah kepengurusan untuk PT. Ketentuan tersebut kurang sesuai untuk diterapkan pada BPR Koperasi karena bentuk usaha koperasi tunduk pada UU Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian. Berdasarkan UU Nomor 25 Tahun 1992,⁶⁰ nomenklatur kepengurusan yang digunakan untuk koperasi adalah pengurus dan pengawas. Namun berdasarkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat, Pengurus dianalogkan dengan Direksi dan Pengawas dianalogkan dengan Komisaris. Untuk Direksi, hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 3 huruf c POJK No. 4/POJK.03/2015 yang menyebutkan “Direksi bagi BPR berbadan hukum koperasi adalah pengurus sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang mengenai perkoperasian”. Sedangkan untuk Komisaris, analog tersebut dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 4 huruf c POJK No. 4/POJK.03/2015 yang menyebutkan “Dewan Komisaris bagi BPR berbadan hukum Koperasi adalah pengawas sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang mengenai perkoperasian”.

Masalah hukum lainnya adalah terkait dengan struktur kelembagaan BPR Koperasi. Berdasarkan POJK No. 4/POJK.03/2015, BPR yang memiliki modal inti paling sedikit Rp50 miliar wajib memiliki paling sedikit 3 orang anggota direksi, sedangkan BPR yang memiliki modal inti kurang dari Rp50 miliar wajib memiliki paling sedikit 2 orang anggota direksi.⁶¹ Sementara untuk komisaris, bagi BPR yang memiliki modal inti paling sedikit Rp50 miliar wajib memiliki paling sedikit 3 orang anggota Dewan Komisaris dan paling banyak sama dengan jumlah anggota Direksi. Sedangkan BPR yang memiliki modal

⁵⁷ Pasal 41 ayat (3) dan Penjelasan Pasal 41 ayat (3) UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

⁵⁸ Ini dikemukakan oleh semua Direksi BPR Koperasi yang menjadi narasumber yaitu Eni (Direksi BPR Koperasi Semanding Tuban), wawancara dilakukan di BPR Koperasi Semanding, Tuban, Jawa Timur pada tanggal 15 Agustus 2016, Ferry Hidayat (Direktur Utama BPR Koperasi Tanjung Raya Bandung), wawancara dilakukan di BPR Koperasi Tanjung Raya Bandung pada tanggal 27 Juli 2016, dan Wulan (Direksi BPR Artos Parahyangan Bandung), wawancara dilakukan di BPR Artos Parahyangan Bandung pada tanggal 29 Juli 2016.

⁵⁹ Peraturan perundang-undangan dimaksud diantaranya adalah Pasal 38 UU Perbankan dan Peraturan OJK No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

⁶⁰ Pasal 29 – Pasal 40 UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

⁶¹ Pasal 4 POJK No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

inti kurang dari Rp50 miliar wajib memiliki paling sedikit 2 orang anggota Dewan Komisaris dan paling banyak sama dengan jumlah anggota Direksi.⁶² Bagi BPR yang memiliki modal inti paling sedikit Rp80 miliar juga wajib memiliki Komisaris Independen paling sedikit 50% dari jumlah anggota Dewan Komisaris. Sedangkan BPR yang memiliki modal inti paling sedikit Rp50 miliar dan kurang dari Rp80 miliar wajib memiliki paling sedikit 1 orang Komisaris Independen.⁶³ Struktur kelembagaan BPR yang demikian merupakan struktur kelembagaan PT dan kurang sesuai jika diterapkan pada koperasi. Struktur kelembagaan koperasi berbeda dengan PT karena susunan pengurus koperasi umumnya terdiri dari ketua, wakil ketua, sekretaris, dan bendahara koperasi.

Permasalahan hukum lainnya terkait dengan kepengurusan adalah berdasarkan POJK No. 4/POJK.03/2015, pengurus dan pengawas BPR Koperasi haruslah orang-orang yang kredibel dan profesional. Pengurus selaku direksi BPR Koperasi harus memiliki pengetahuan, pengalaman, keahlian, dan kemampuan dalam melakukan tugas pengurusan BPR Koperasi. Untuk itu, pengurus harus lulus uji kemampuan dan kepatutan (*fit and proper test*) untuk dapat menjadi direksi BPR Koperasi.⁶⁴ Begitupula, pengawas koperasi juga harus lulus uji kemampuan dan kepatutan untuk dapat menjadi komisaris BPR Koperasi.⁶⁵ Ketentuan tersebut sulit dipenuhi jika tidak ada satu pun anggota koperasi yang memiliki kemampuan dan pengalaman di bidang perbankan, serta lulus uji kemampuan dan kepatutan yang diselenggarakan oleh OJK, sementara UU Nomor 25 Tahun 1992 mengatur pengurus dan pengawas koperasi dipilih dari dan oleh Anggota Koperasi dalam Rapat Anggota.⁶⁶

⁶² Pasal 24 POJK No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

⁶³ Pasal 25 POJK No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

⁶⁴ Pasal 7 ayat (2) dan ayat (3) POJK No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

⁶⁵ Pasal 26 ayat (2) POJK No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat.

⁶⁶ Pasal 29 ayat (1) dan Pasal 38 ayat (1) UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

Persyaratan untuk dapat menjadi direksi dan komisaris BPR dalam POJK No. 4/POJK.03/2015 memang penting karena kredibilitas dan profesionalitas orang-orang yang duduk dalam jajaran direksi dan komisaris bank akan mempengaruhi *image* masyarakat (nasabah) terhadap bank yang bersangkutan. *Image* masyarakat ini penting karena bank adalah lembaga yang mengandalkan kepercayaan masyarakat untuk menyimpan uangnya di bank. Apabila orang-orang yang duduk sebagai direksi dan komisaris memiliki kredibilitas tinggi dan dipercaya masyarakat maka akan meningkatkan *image* masyarakat yang pada akhirnya bank dapat berkembang dengan baik karena masyarakat bersedia menyimpan uangnya di bank. Sebaliknya apabila orang-orang yang duduk sebagai direksi dan komisaris kurang kredibel dan tidak bisa dipercaya maka *image* masyarakat terhadap bank turun dan dapat berdampak pada perkembangan bank yang kurang baik.

Selain *image* masyarakat, persyaratan untuk menjadi direksi dan komisaris BPR Koperasi juga penting agar BPR Koperasi dikelola oleh orang-orang yang profesional. Ketidakkakapan direksi dan komisaris BPR Koperasi dapat mengakibatkan pengelolaan BPR Koperasi kurang berjalan dengan baik. Akibatnya BPR Koperasi sulit untuk berkembang dan bersaing dengan bank lainnya di tengah kompetisi sektor perbankan yang begitu ketat di era global. Bahkan tidak tertutup kemungkinan pengelolaan yang buruk mengakibatkan BPR Koperasi merugi dan pada akhirnya dibubarkan oleh pemerintah karena pailit. Untuk itulah peningkatan kualitas pengurus dan pengawas koperasi perlu terus ditingkatkan.

Pengelolaan BPR Koperasi yang buruk juga dapat mengakibatkan terjadinya *fraud*. Sebagaimana dikemukakan oleh Eni, *fraud* pernah terjadi sewaktu BPR Koperasi Semanding Tuban dipimpin oleh pengurus koperasi yang berasal dari anggota koperasi. *Fraud* dilakukan oleh *account officer* dengan modus operandi "kredit tempilan". Dalam kasus tersebut, sebagian kredit yang diberikan kepada debitur ditempil atau dipinjam oleh pelaku. Pada waktu itu ada sebanyak 27 debitur yang kreditnya dipinjam pelaku dengan total dana sekitar Rp

24 juta. Kasus ini akhirnya dapat diselesaikan karena pelaku bersedia mengembalikan kredit yang dipinjamnya dari hasil penjualan rumahnya.⁶⁷ *Fraud* juga pernah terjadi di BPR Koperasi Artos Parahyangan yang dilakukan oleh pegawai bank. Modus operandinya adalah pelaku mengambil uang dan tidak menyetor uang cicilan kredit dari debitur. Pada akhirnya pelaku dipenjara dengan tuduhan penggelapan uang.⁶⁸ Kasus-kasus tersebut tidak akan terjadi jika BPR Koperasi dikelola dengan baik berdasarkan pada tata kelola koperasi yang baik dimana SDM BPR Koperasi mengetahui dan menjalankan tugasnya dengan baik. Direksi juga melakukan pengurusan BPR Koperasi dengan baik sehingga *fraud* dapat dicegah dan kerugian BPR Koperasi dapat diminimalisir.

Mengingat pentingnya posisi direksi dan komisaris dalam pengelolaan BPR koperasi maka pada tataran praktis, BPR koperasi mengambil solusi yang berbeda-beda terkait kendala aturan pengangkatan Direksi dan Komisaris yang benar-benar mampu, memenuhi persyaratan, dan lulus uji kemampuan dan kepatutan. Pada BPR Koperasi Tanjung Raya di Bandung, Direktur Utama diambil dari orang luar yang memiliki pengetahuan dan pengalaman di bidang perbankan. Selanjutnya Direktur Utama tersebut menjadi anggota koperasi agar selaras dan tidak melanggar UU Nomor 25 Tahun 1992.⁶⁹ Sedangkan pada BPR Koperasi Artos Parahyangan di Bandung tetap mengangkat direksi dari pengurus koperasi yaitu Ketua Koperasi menjadi Direktur Utama, sedangkan Bendahara dan Sekretaris Koperasi menjadi anggota Direksi BPR Koperasi Artos Parahyangan.⁷⁰ Berbeda dengan kedua BPR Koperasi tersebut, Direksi

BPR Koperasi Semanding Tuban di Jawa Timur diambil dari orang luar yang memiliki pengetahuan dan pengalaman di bidang perbankan dan diangkat oleh rapat anggota untuk menjadi Direksi. Pengangkatan orang luar menjadi direksi dilakukan karena anggota koperasi adalah pegawai negeri sipil (PNS) oleh karenanya tidak akan lulus uji kemampuan dan kepatutan oleh OJK mengingat direksi tidak boleh rangkap jabatan.⁷¹

Dari tataran praktis tersebut terlihat ada BPR Koperasi yang mentaati aturan, menyiasati, dan bahkan ada yang terpaksa melanggar UU Nomor 25 Tahun 1992 dengan mengangkat orang yang bukan anggota koperasi menjadi direksi. Pelanggaran terhadap UU Nomor 25 Tahun 1992 terpaksa dilakukan karena peraturan perundang-undangan di bidang perbankan tidak memungkinkan untuk mengangkat direksi dari anggota koperasi yang *notabene* adalah PNS karena adanya larangan rangkap jabatan. Dalam POJK No. 4/POJK.03/2015, larangan rangkap jabatan tersebut diatur dalam Pasal 8 yang menyebutkan “Anggota Direksi dilarang merangkap jabatan pada Bank dan/atau perusahaan lain, kecuali sebagai pengurus asosiasi industri BPR dan/atau lembaga pendidikan dalam rangka peningkatan kompetensi sumber daya manusia BPR dan sepanjang tidak mengganggu pelaksanaan tugas sebagai Direksi BPR”.

Berbeda dengan direksi, komisaris diperbolehkan untuk rangkap jabatan. Komisaris di BPR Koperasi Artos Parahyangan adalah Artohadhi, yaitu anggota sekaligus pendiri BPR Koperasi Artos Parahyangan. Artohadhi dianggap sebagai pemilik karena simpanan sukarejanya paling besar yaitu 99% dari modal, sementara simpanan sukarela anggota koperasi lainnya jumlahnya tidak seberapa. Anggota koperasi yang lain juga tidak menyerahkan simpanan wajib setiap bulannya.⁷² Sementara BPR Koperasi Semanding Tuban yang merupakan

⁶⁷ Eni (Direksi BPR Koperasi Semanding, Tuban, Jawa Timur), wawancara dilakukan di BPR Koperasi Semanding, Tuban, Jawa Timur, pada tanggal 15 Agustus 2016.

⁶⁸ Wulan (Direksi BPR Koperasi Artos Parahyangan, Bandung, Jawa Barat), wawancara dilakukan di BPR Koperasi Artos Parahyangan pada tanggal 29 Juli 2016.

⁶⁹ Ferry Hidayat (Direktur Utama BPR Koperasi Tanjung Raya Bandung), wawancara dilakukan di BPR Koperasi Tanjung Raya Bandung pada tanggal 27 Juli 2016.

⁷⁰ Wulan (Direksi BPR Artos Parahyangan Bandung), wawancara dilakukan di BPR Artos Parahyangan Bandung pada tanggal 29 Juli 2016.

⁷¹ Eni (Direksi BPR Koperasi Semanding, Tuban, Jawa Timur), wawancara dilakukan di BPR Koperasi Semanding, Tuban, Jawa Timur, pada tanggal 15 Agustus 2016.

⁷² Wulan (Direksi BPR Artos Parahyangan Bandung), wawancara dilakukan di BPR Artos Parahyangan Bandung pada tanggal 29 Juli 2016.

koperasi sekunder memiliki 2 komisaris.⁷³ Kedua komisaris tersebut adalah pengurus Koperasi Serba Pelayanan dan pengurus Koperasi Buruh Segar. Koperasi Serba Pelayanan merupakan anggota BPR Koperasi Semanding yang memiliki simpanan sukarela paling besar.⁷⁴

Dari tataran empiris tersebut, komisaris BPR Koperasi diambil dari anggota yang memiliki simpanan sukarela paling besar. Dasar pertimbangannya adalah anggota tersebut dianggap sebagai pemilik dan memiliki tanggung jawab besar terhadap perkembangan BPR Koperasi yang bersangkutan. Anggapan demikian dapat dipahami karena simpanan sukarela merupakan kerugian yang ditanggung anggota koperasi di samping simpanan pokok dan simpanan wajib jika koperasi dibubarkan oleh pemerintah karena pailit. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 55 UU Nomor 25 Tahun 1992 yang menyebutkan “dalam hal terjadi pembubaran koperasi, anggota hanya menanggung kerugian sebatas simpanan pokok, simpanan wajib, dan modal penyertaan yang dimilikinya.” Oleh karena itu anggota yang memiliki simpanan sukarela terbesar tentu saja akan berjuang untuk menyelamatkan koperasi agar dana atau simpanannya tidak hilang. Anggota tersebut juga akan berjuang demi kemajuan koperasi karena dia akan mendapatkan SHU lebih besar dari keuntungan BPR Koperasi karena pembagian SHU didasarkan pada jasa atau kontribusi anggota pada koperasi.

Namun pengangkatan komisaris yang demikian bertentangan dengan prinsip koperasi dimana anggota seharusnya berkontribusi secara adil dan melakukan pengawasan secara demokrasi atas modal koperasi (*Member Economic Participation*). Berdasarkan prinsip tersebut, komisaris seharusnya tidak hanya menjadi hak dari anggota koperasi yang memiliki

simpanan sukarela terbesar, melainkan semua anggota yang memenuhi syarat seharusnya juga berhak menjadi komisaris, apalagi hak anggota koperasi untuk menjadi komisaris dijamin dalam Pasal 20 ayat (2) huruf b UU Nomor 25 Tahun 1992 yang menyebutkan “setiap anggota mempunyai hak memilih dan/atau dipilih menjadi anggota Pengurus atau Pengawas”.

Selain itu berdasarkan prinsip kontrol anggota demokratis (*Democratic Member Control*), anggota koperasi yang tidak menjadi komisaris seharusnya juga berhak mengawasi koperasi karena koperasi merupakan usaha bersama dari para anggotanya. Sebagai usaha bersama, semua anggota koperasi seharusnya memiliki tanggung jawab bersama dan menaruh perhatian terhadap kemajuan dan perkembangan BPR Koperasi. Untuk itu Pasal 20 ayat (2) huruf f UU Nomor 25 Tahun 1992 menjamin hak semua anggota koperasi untuk mendapatkan keterangan mengenai perkembangan koperasi menurut ketentuan dalam anggaran dasar.

Selain menjadi komisaris, pada tataran empiris, anggota koperasi yang memiliki simpanan sukarela terbesar di BPR Koperasi juga paling didengar suaranya dalam rapat anggota koperasi karena dianggap sebagai pemegang saham terbesar layaknya PT sehingga anggota dimaksud dianggap sebagai pemilik BPR Koperasi. Bahkan suara pemilik simpanan sukarela terbesar sangat menentukan keputusan rapat anggota koperasi. Kondisi yang demikian terjadi di BPR Artos Parahyangan, dimana Artohadi yang memiliki simpanan sukarela terbesar dianggap sebagai pemilik BPR Koperasi Artos Parahyangan dan memiliki suara yang sangat dominan dalam rapat anggota koperasi.⁷⁵ Hal ini bertentangan dengan tata kelola koperasi, dimana masing-masing anggota seharusnya memiliki suara yang sama (*one man one vote*) tanpa membedakan besar kecilnya simpanan sukarela yang dimiliki anggota koperasi. Oleh karena itu Pasal 20 ayat (2) huruf a UU Nomor 25 Tahun 1992 menjamin hak setiap anggota koperasi untuk menghadiri,

⁷³ BPR Koperasi Semanding Tuban adalah koperasi sekunder, yaitu koperasi yang didirikan oleh dan beranggotakan koperasi. BPR Koperasi Semanding Tuban didirikan oleh 15 koperasi, diantaranya koperasi pemda, koperasi buruh, KUD, koperasi Perhutani, dan koperasi swasta Persatuan Koperasi Angkutan

⁷⁴ Eni (Direksi BPR Koperasi Semanding, Tuban, Jawa Timur), wawancara dilakukan di BPR Koperasi Semanding, Tuban, Jawa Timur, pada tanggal 15 Agustus 2016.

⁷⁵ Wulan (Direksi BPR Artos Parahyangan Bandung), wawancara dilakukan di BPR Artos Parahyangan Bandung pada tanggal 29 Juli 2016.

menyatakan pendapat, dan memberikan suara dalam rapat anggota koperasi. Tata kelola yang demikianlah yang membedakan koperasi dengan PT, dimana di dalam PT besarnya suara ditentukan oleh besarnya saham yang dimiliki oleh pemegang saham.

Selain menimbulkan permasalahan hukum dari sisi pengurusan, dualisme pengaturan yang terjadi pada bank koperasi juga menimbulkan dualisme pengawasan. Di satu sisi, bank koperasi mendapat pengawasan dari Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah (Dinas Koperasi) terkait bentuk usahanya. Di sisi lain berdasarkan Pasal 6 UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, bank koperasi juga mendapat pengawasan dari OJK terkait dengan kegiatan usaha perbankannya. Sebagaimana dikemukakan oleh narasumber, dualisme pengawasan tersebut sedikit merepotkan karena bank koperasi harus membuat dan mengirim laporan baik ke Dinas Koperasi dan OJK.⁷⁶ Hal ini tidak seperti bank yang berbentuk PT yang tidak perlu menyampaikan laporannya ke Menteri⁷⁷. Berdasarkan Pasal 21 UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU Nomor 40 Tahun 2007), persetujuan/pemberitahuan hanya dimintakan/disampaikan ke Menteri jika terjadi perubahan anggaran dasar PT.

Permasalahan hukum lainnya adalah bank koperasi kurang dinamis dalam menjalankan kegiatan usaha perbankan karena lebih sulit dalam mengambil keputusan-keputusan penting jika dibandingkan dengan bank yang berbentuk PT yang merupakan perkumpulan modal. Pada bank berbentuk PT, penyelenggaraan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dan

pengambilan keputusan dalam RUPS lebih mudah dilakukan jika dibandingkan dengan bank koperasi. Berdasarkan UU Nomor 40 Tahun 2007, RUPS untuk mengambil suatu keputusan dapat dilangsungkan jika dalam RUPS lebih dari ½ (satu perdua) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara hadir atau diwakili.⁷⁸ Dalam RUPS tersebut, apabila keputusan berdasarkan musyawarah untuk mufakat tidak tercapai maka keputusan RUPS adalah sah jika disetujui lebih dari ½ (satu perdua) bagian dari jumlah suara yang dikeluarkan.⁷⁹ Dari ketentuan tersebut, suara pemegang saham mayoritas yang menguasai lebih dari ½ (satu perdua) bagian jumlah seluruh saham dengan hak suara pada PT sangat dominan sehingga keputusan bank berbentuk PT dapat diambil secara cepat karena keputusan pada dasarnya bergantung pada putusan pemegang saham mayoritas tersebut.

Sebaliknya pada bank koperasi yang merupakan perkumpulan orang, pengambilan keputusan penting harus dilakukan melalui rapat anggota luar biasa. Rapat anggota luar biasa adalah rapat anggota yang diselenggarakan apabila terjadi keadaan yang mengharuskan adanya keputusan cepat/segera yang wewenangnya ada pada rapat anggota.⁸⁰ Berdasarkan Pasal 6 ayat (3) Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah RI Nomor 19/PER/M.KUKM/IX/2015 tentang Penyelenggaraan Rapat Anggota Koperasi, beberapa hal yang dibahas dan diputuskan dalam Rapat Anggota Khusus antara lain:

- a. program kerja, dan rencana kerja tahun berikutnya;
- b. pengembangan usaha;
- c. penambahan modal penyertaan dalam rangka pemupukan modal;
- d. menetapkan batas maksimal bunga pinjaman dan imbalan;
- e. membentuk dan bergabung dengan koperasi sekunder;

⁷⁶ Eni (Direksi BPR Koperasi Semanding, Tuban, Jawa Timur), wawancara dilakukan di BPR Koperasi Semanding, Tuban, Jawa Timur, pada tanggal 15 Agustus 2016, Wulan (Direksi BPR Artos Parahyangan, Bandung), wawancara dilakukan di BPR Artos Parahyangan Bandung pada tanggal 29 Juli 2016, dan Rahmaida (Direksi BPR Sejahtera Mojokerto, Jawa Timur), wawancara dilakukan di BPR Sejahtera Mojokerto Jawa Timur pada tanggal 10 Agustus 2016.

⁷⁷ Yang dimaksud dengan Menteri di sini berdasarkan Pasal 1 angka 16 UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, adalah menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang hukum dan hak asasi manusia.

⁷⁸ Pasal 86 ayat (1) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas .

⁷⁹ Pasal 87 UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁸⁰ Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah RI No. 19/PER/M.KUKM/IX/2015 tentang Penyelenggaraan Rapat Anggota Koperasi.

- f. menunjuk akuntan publik untuk melakukan audit;
- g. keputusan untuk melakukan investasi;
- h. membahas perubahan Anggaran Dasar, penggabungan, pembagian, peleburan atau pembubaran koperasi, serta
- i. hal-hal lain yang terkait dengan pengembangan koperasi yang tidak dibahas dalam Rapat Anggota Tahunan

Rapat Anggota Luar Biasa dapat dilaksanakan atas usul anggota paling sedikit 1/5 (satu per lima) dari jumlah anggota koperasi.⁸¹ Rapat anggota luar biasa tersebut dinyatakan sah apabila disetujui paling sedikit 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota yang tercatat dalam daftar anggota.⁸² Pengambilan keputusan ditetapkan berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat. Namun apabila tidak diperoleh keputusan dengan cara musyawarah maka pengambilan keputusan ditetapkan berdasarkan suara terbanyak (voting).⁸³ Dari paparan tersebut terlihat bahwa pengambilan keputusan penting bank koperasi membutuhkan diselenggarakannya rapat anggota luar biasa yang mekanismenya cukup kompleks karena harus melibatkan partisipasi aktif dari para anggota koperasi. Sebagaimana dikemukakan oleh Dori Novita Listyaningrum partisipasi aktif anggota koperasi inilah yang mempengaruhi perkembangan koperasi, di samping faktor-faktor lainnya yaitu solidaritas antar anggota koperasi, perkembangan modal, keterampilan manajerial, jaringan pasar, produk, sistem prasarana, pelayanan, pendidikan dan penyuluhan, segmentasi, tingkat harga, serta komitmen pemerintah untuk menempatkan koperasi sebagai soko guru nasional.⁸⁴ Oleh

⁸¹ Pasal 8 ayat (2) Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah RI No. 19/PER/M.KUKM/IX/2015 tentang Penyelenggaraan Rapat Anggota Koperasi.

⁸² Pasal 10 huruf b Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah RI No. 19/PER/M.KUKM/IX/2015 tentang Penyelenggaraan Rapat Anggota Koperasi.

⁸³ Pasal 18 ayat (1) Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah RI No. 19/PER/M.KUKM/IX/2015 tentang Penyelenggaraan Rapat Anggota Koperasi.

⁸⁴ Dori Novita Listyaningrum, "Perkembangan Koperasi Di Dunia dan di Indonesia", *Jurnal Koperasi*, http://www.academia.edu/14385907/Jurnal_Koperasi, diakses tanggal 16 Maret 2017.

karena itu, permasalahan muncul jika anggota koperasi kurang aktif atau bahkan tidak peduli terhadap perkembangan bank koperasinya.

Selain permasalahan-permasalahan hukum tersebut, pada tataran empiris BPR Koperasi juga menghadapi masalah persaingan usaha dengan bank lain, khususnya bank-bank besar baik yang berbentuk koperasi maupun PT.⁸⁵ Ini berarti koperasi memiliki persamaan dengan pelaku ekonomi lainnya, yaitu yang ada hubungannya sebagai kegiatan usaha yang otonom, yang harus bertahan secara berhasil dalam persaingan pasar dan dalam usahanya menciptakan "efisiensi ekonomis" dan "kemampuan hidup keuangannya".⁸⁶ Masalah persaingan usaha muncul karena peraturan perundang-undangan di bidang perbankan tidak mengatur area usaha bank (*playing field of bank*). Bank besar seperti Bank Rakyat Indonesia (BRI), Bank Mandiri, dan Bank Central Asia (BCA) bebas bersaing dengan BPR Koperasi yang rata-rata memiliki modal kecil. Akibatnya dapat dipastikan BPR Koperasi mengalami kesulitan dalam persaingan tersebut.

Sehubungan dengan berbagai permasalahan tersebut, agar BPR Koperasi berkembang dengan baik maka perlu ada upaya serius untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Perbaikan tidak hanya dilakukan pada BPR Koperasi untuk lebih profesional dalam mengelola banknya, melainkan juga perlu ada perbaikan yuridis agar ada peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan pedoman untuk mengelola BPR koperasi dengan baik.

VI. UPAYA UNTUK MENGEMBANGKAN BANK KOPERASI

Berbagai permasalahan yang dihadapi bank koperasi menyebabkan bentuk badan hukum koperasi, khususnya di sektor perbankan sampai saat ini belum bisa berkembang dengan baik di Indonesia. Sebagaimana dikemukakan oleh Agus, permasalahan yang dihadapi BPR

⁸⁵ Ferry Hidayat (Direktur Utama BPR Koperasi Tanjung Raya Bandung), wawancara dilakukan di BPR Koperasi Tanjung Raya Bandung pada tanggal 27 Juli 2016.

⁸⁶ Tiktik Sartika Partomo, *Ekonomi Koperasi*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2009, hal. 18.

Koperasi tersebut timbul karena tidak ada pemisahan antara badan hukum koperasi dan bidang usaha koperasi. Selama ini badan hukum koperasi dan bidang usaha koperasi menyatu. Pengurus koperasi dianalogkan sebagai direksi pada bank yang berbentuk PT, sedangkan pengawas koperasi dianalogkan sebagai komisaris padahal belum tentu pengurus dan pengawas koperasi memiliki kemampuan dan pengetahuan di bidang perbankan. Selain itu, usaha koperasi linear dengan kegiatan usaha anggota karena koperasi berpegang pada prinsip dari anggota, oleh anggota, dan untuk anggota. Oleh karena itu, Pasal 43 ayat (1) UU Nomor 25 Tahun 1992 mengatur “usaha koperasi adalah usaha yang berkaitan langsung dengan kepentingan anggota untuk meningkatkan usaha dan kesejahteraan anggota”. Kondisi tersebut mengakibatkan koperasi tidak bisa fleksibel menjalankan kegiatan usahanya, seperti halnya PT.⁸⁷

Pendapat Agus tersebut dapat dibenarkan karena UU Nomor 25 Tahun 1992 dan UU Perbankan mengaturnya demikian. Berdasarkan UU Nomor 25 Tahun 1992, pengurus koperasi memiliki tugas-tugas dan wewenang seperti halnya Direksi pada PT, oleh karenanya wajar jika pengurus koperasi dianalogkan dengan direksi pada PT. Seperti halnya direksi, tugas pengurus koperasi berdasarkan Pasal 30 ayat (1) UU Nomor 25 Tahun 1992 adalah:

- a. mengelola koperasi dan usahanya.
- b. mengajukan rancangan rencana kerja serta rancangan rencana anggaran pendapatan dan belanja koperasi.
- c. menyelenggarakan Rapat Anggota.
- d. mengajukan laporan keuangan dan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas.
- e. menyelenggarakan pembukuan keuangan dan inventaris secara tertib.
- f. memelihara daftar buku anggota dan pengurus.

⁸⁷ Agus (Dosen Hukum Perusahaan Universitas Airlangga, Surabaya, Jawa Timur), wawancara dilakukan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Jawa Timur pada tanggal 16 Agustus 2016.

Sedangkan wewenang pengurus koperasi berdasarkan Pasal 30 ayat (2) UU Nomor 25 Tahun 1992 adalah sebagai berikut:

- a. mewakili koperasi di dalam dan di luar pengadilan.
- b. memutuskan penerimaan dan penolakan anggota baru serta pemberhentian anggota sesuai dengan ketentuan dalam Anggaran Dasar.
- c. melakukan tindakan dan upaya bagi kepentingan dan kemanfaatan koperasi sesuai dengan tanggung jawabnya dan keputusan Rapat Anggota.

Seperti halnya pengurus, pengawas koperasi juga memiliki tugas dan wewenang yang sama dengan komisaris pada PT sehingga pengawas koperasi dianalogkan dengan komisaris. Berdasarkan Pasal 39 ayat (1) UU Nomor 25 Tahun 1992, tugas pengawas koperasi adalah:

- a. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan dan pengelolaan Koperasi.
- b. Membuat laporan tertulis tentang hasil pengawasannya.

Sedangkan wewenang pengawas koperasi berdasarkan Pasal 39 ayat (2) UU Nomor 25 Tahun 1992 adalah sebagai berikut:

- a. Meneliti catatan yang ada pada Koperasi;
- b. Mendapatkan segala keterangan yang diperlukan.

Berdasarkan Pasal 39 ayat (3) UU Nomor 25 Tahun 1992, pengawas Koperasi harus merahasiakan hasil pengawasannya tersebut pada pihak ketiga.

Tidak seperti PT dimana direksi dan komisaris tidak diambil dari pemegang saham, berdasarkan UU Nomor 25 Tahun 1992 pengurus dan pengawas koperasi dipilih dari dan oleh anggota koperasi dalam Rapat Anggota.⁸⁸ Dalam kondisi yang demikian masalah akan timbul jika tidak ada satu pun anggota koperasi yang memenuhi syarat sebagai direksi dan komisaris BPR Koperasi sebagaimana yang terjadi pada BPR Koperasi Semanding Tuban. Oleh karena itu, perlu ada terobosan hukum

⁸⁸ Pasal 29 dan Pasal 38 UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

perkoperasian yang mengatur pemisahan antara badan hukum koperasi dan bidang usaha koperasi, seperti halnya PT. Agar terobosan hukum ini memiliki landasan yuridis yang kuat dan dapat dijadikan sebagai pedoman yang jelas maka perlu diatur dalam bentuk undang-undang.

Dalam terobosan hukum dimaksud, badan hukum koperasi tetap merupakan wujud dari demokrasi ekonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Untuk mendirikan koperasi, pendiri harus mendapat izin dari Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah. Pengurus dan pengawas koperasi berasal dari dan oleh anggota koperasi yang dipilih berdasarkan Rapat Anggota Koperasi. Pengurus koperasi tidak merangkap jabatan sebagai direksi. Begitu pula pengawas koperasi tidak merangkap jabatan sebagai komisaris bank koperasi. Pengurus dan pengawas koperasi merekrut orang yang profesional, berpengalaman di bidang perbankan, dan memenuhi syarat untuk diangkat menjadi direksi dan komisaris bank koperasi. Direksi inilah yang mengurus usaha bank koperasi dan mempertanggungjawabkan kepengurusannya tersebut kepada pengurus koperasi. Begitupula komisaris bank melakukan tugas pengawasan dan mempertanggungjawabkan tugasnya kepada pengawas koperasi. Selanjutnya pengurus dan pengawas koperasi mempertanggungjawabkan tugasnya kepada rapat anggota koperasi. Dengan tata kelola yang demikian, tercipta *check and balance* yang baik di bank koperasi. Bank koperasi juga akan dikelola oleh orang yang benar-benar berkualitas, profesional, dan berpengalaman di bidang perbankan sehingga bank koperasi dapat berkembang dengan baik dan menghasilkan keuntungan.

Keuntungan bank koperasi selanjutnya dapat dibagi sebagai Sisa Hasil Usaha (SHU) diantara anggota koperasi sesuai dengan jasanya masing-masing kepada bank. Anggota koperasi yang memiliki simpanan sukarela besar, sebagai imbalannya tentunya juga akan mendapatkan SHU lebih besar sesuai dengan jasanya ke koperasi. Dengan demikian, berdasarkan

prinsip koperasi, besar kecilnya simpanan sukarela anggota koperasi tidak dijadikan sebagai pijakan bahwa anggota koperasi yang bersangkutan merupakan pemilik koperasi dan memiliki suara dominan di koperasi karena koperasi merupakan usaha bersama dimana masing-masing anggota memiliki suara yang sama di rapat anggota. Besar kecilnya simpanan sukarela anggota hanya berpengaruh pada besar kecilnya SHU yang diterima karena berdasarkan Pasal 45 ayat (2) UU Nomor 25 Tahun 1992, SHU diantaranya dibagikan kepada anggota sebanding dengan jasa usaha yang dilakukan oleh masing-masing anggota dengan koperasi.

Dalam terobosan hukum perkoperasian tersebut juga diatur bahwa koperasi dapat menjalankan bidang usaha apa saja, termasuk perbankan seperti halnya PT. Bidang usaha perbankan tersebut harus dicantumkan secara tegas dalam anggaran dasar koperasi. Untuk dapat menjalankan kegiatan usaha perbankan, koperasi harus mendapatkan izin dari OJK selaku otoritas yang berwenang memberikan izin usaha perbankan sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 21 Tahun 2011 dan UU Perbankan. Dalam menjalankan kegiatan usaha atau bisnis perbankan tersebut, koperasi tunduk pada peraturan perundang-undangan di bidang perbankan. Oleh karena itu sangatlah penting untuk membentuk UU perbankan perkoperasian agar ada pedoman yang jelas bagi koperasi dalam menjalankan kegiatan usaha perbankan. Selain itu juga penting bagi bank koperasi untuk menerapkan tata kelola koperasi yang baik dan berpegang pada *guided principles* dalam menjalankan kegiatan usaha perbankannya. *Guided principles* tersebut meliputi:⁸⁹

- a. Likuiditas (kelancaran), yaitu kemampuan untuk memenuhi kewajiban utang, segera dapat membayar kembali semua deposannya, serta dapat memenuhi permintaan kredit yang diajukan para debitur tanpa terjadi penangguhan.

⁸⁹ Muhamad Djumhana, *Asas-Asas Hukum Perbankan Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008, hal. 156-177.

- b. Solvabilitas (kekayaan), yaitu kemampuan untuk memenuhi seluruh kewajiban, baik jangka pendek maupun jangka panjang, dengan melikuidasi seluruh miliknya. Jadi membandingkan antara seluruh kekayaan dan seluruh utangnya.
- c. Rentabilitas (keuntungan), yaitu kemampuan untuk mendapatkan keuntungan melalui jasa yang dapat diberikannya atau kegiatan usaha lainnya yang dapat dilakukannya.
- d. Bonafiditas (dapat dipercaya). Bonafiditas dan reputasi merupakan modal moral yang wajib dimiliki untuk memperoleh kepercayaan masyarakat, serta menghindarkan opini negatif atas kegagalan jasa yang diberikannya.

Dalam pelaksanaannya, *guided principles* harus diterapkan dalam manajemen yang berlandaskan pada prinsip antara lain kehati-hatian (*prudential*), keamanan (*safety*), keuntungan (*profitability*), dan efisiensi.⁹⁰ Tidak ditaatinya prinsip perbankan tersebut dapat mengakibatkan kredit yang disalurkan bank mengalami kemacetan atau sering disebut dengan kredit macet (*Non Performance Loan/NPL*). Kredit macet di sini dapat diberi pengertian kredit atau utang yang tidak dapat dilunasi oleh debitur karena sesuatu alasan sehingga bank selaku kreditur harus menyelesaikan masalahnya kepada pihak ketiga atau melakukan eksekusi barang jaminan.⁹¹

Sebagai pelaksanaan dari prinsip kehati-hatian dan keamanan, dalam rangka untuk mencegah terjadinya kredit macet maka BPR Koperasi harus melakukan analisa kredit meskipun yang mengajukan kredit adalah anggotanya. BPR Koperasi juga harus mentaati ketentuan mengenai Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK) sebagaimana diatur dalam Pasal 11 UU Perbankan. Berdasarkan pada ketentuan BMPK tersebut, bank koperasi tidak boleh memberikan kredit kepada anggotanya melebihi 10% (sepuluh per seratus) dari modal bank.⁹² Pelanggaran terhadap

prinsip kehati-hatian dan keamanan, serta BMPK dapat membahayakan bank koperasi sebagaimana yang terjadi pada BPR Tuban Sentosa. BPR dimaksud menghimpun dana dari masyarakat Tuban dalam bentuk tabungan dan deposito. Selanjutnya dana yang dihimpun dari masyarakat dipinjamkan kepada anggota/pemilikinya untuk investasi di bidang properti tanpa memperhatikan BMPK. Pada saat terjadi krisis moneter, tidak ada masyarakat yang membeli rumah. Akibatnya, terjadilah kredit macet karena anggota/pemilik tidak dapat membayar kredit yang dipinjamnya. Masyarakat yang mengetahui hal tersebut, berbondong-bondong mengambil dananya di bank sehingga terjadi *rush* yang mengakibatkan bank merugi dan akhirnya dibubarkan oleh pemerintah.⁹³

Dari kasus tersebut, bank koperasi harus benar-benar memperhatikan dan melaksanakan aturan dan prinsip-prinsip perbankan. Ketaatan bank tersebut merupakan pelaksanaan dari tata kelola koperasi yang baik yang mendapat pengawasan dari OJK. Pelanggaran terhadap aturan dan prinsip perbankan dapat mengakibatkan bank dikenai sanksi administratif atau bahkan ijin usaha bank koperasi dicabut oleh OJK sehingga koperasi tidak dapat menjalankan kegiatan usaha perbankan lagi. Berdasarkan Pasal 52 ayat (2) UU Perbankan, sanksi administratif tersebut dapat berupa:

- a. denda uang;
- b. teguran tertulis;
- c. penurunan tingkat kesehatan bank;
- d. larangan untuk turut serta dalam kegiatan kliring;
- e. pembekuan kegiatan usaha tertentu, baik untuk kantor cabang tertentu maupun untuk bank secara keseluruhan;
- f. pemberhentian pengurus bank dan selanjutnya menunjuk dan mengangkat pengganti sementara sampai Rapat Anggota Koperasi mengangkat pengganti yang tetap dengan persetujuan OJK;

⁹⁰ *Ibid*, hal. 156.

⁹¹ Gatot Supramono, *Perbankan dan Masalah Kredit Suatu Tinjauan di Bidang Yuridis*, hal. 269.

⁹² Pasal 11 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

⁹³ Eni (Direksi BPR Koperasi Semanding, Tuban, Jawa Timur), wawancara dilakukan di BPR Koperasi Semanding, Tuban, Jawa Timur, pada tanggal 15 Agustus 2016.

g. pencantuman anggota pengurus dan pegawai bank dalam daftar orang tercela di bidang Perbankan.

Hal penting lainnya yang perlu diperhatikan agar bank koperasi dapat berkembang dengan baik adalah perlu diaturnya area usaha bank (*playing field of banks*) agar bank dapat bersaing secara sehat. Pengaturan area usaha bank bisa saja didasarkan pada besarnya modal yang dimiliki oleh bank. Area usaha untuk bank-bank besar seperti BRI, Mandiri, dan BCA misalnya ada di ibukota negara, ibukota provinsi, dan kabupaten/kota dengan batas minimal plafon kredit yang diberikan cukup besar, misalnya minimal Rp50 juta. Sedangkan area usaha BPR ada di kecamatan dan desa-desa yang memberikan pelayanan jasa kepada masyarakat kecil menengah yang biasanya membutuhkan pinjaman dengan jumlah yang tidak begitu besar.

Dengan adanya pemisahan badan hukum koperasi dengan bidang usahanya sebagaimana dipaparkan, penerapan tata kelola koperasi yang baik dengan berpedoman pada *guide principles*, dan pengaturan area usaha bank diharapkan koperasi dapat menjadi badan hukum yang profesional dan dapat bersaing dengan baik dalam menjalankan kegiatan usaha perbankan seperti halnya PT. Dengan struktur koperasi yang demikian, maka koperasi yang anggotanya petani tembakau misalnya, dapat memiliki koperasi yang menjalankan kegiatan usaha apa saja termasuk perbankan karena pengurus koperasi yang *notabene* petani tembakau yang tidak tahu masalah perbankan dapat mengangkat seseorang untuk menjadi direksi untuk mengurus bank dengan baik. Begitu pula pengawas koperasi juga dapat mengangkat komisaris sehingga tugas pengawasan terhadap bank koperasi dapat berjalan dengan baik.

VII. PENUTUP

A. Kesimpulan

Peraturan perundang-undangan di sektor perbankan selama ini memberikan peluang bagi koperasi untuk dapat menjalankan kegiatan usaha perbankan, baik sebagai bank umum maupun BPR. Peluang tersebut perlu tetap

dibuka dalam RUU Perbankan, apalagi koperasi dinyatakan sebagai badan usaha yang sesuai dengan Pasal 33 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan terbukti bank koperasi berkembang dengan baik di beberapa negara seperti “Nurinchukin Bank” di Jepang, “*Credit Agricole*” di Perancis, dan “RABO-Bank” di Netherlands. Belum berkembangnya bank koperasi tidak dapat dijadikan sebagai alasan untuk menutup peluang koperasi dalam menjalankan kegiatan usaha perbankan. Ditutupnya peluang koperasi untuk menjalankan kegiatan usaha perbankan justru dapat mengakibatkan RUU Perbankan setelah disahkan menjadi UU Perbankan diajukan *judicial review* ke MK karena dianggap bertentangan dengan Pasal 33 ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, oleh karenanya dapat dibatalkan.

Ada beberapa permasalahan hukum yang menyebabkan bank koperasi sampai saat ini belum berkembang dengan baik, diantaranya ada dualisme pengaturan antara bidang perbankan dan perkoperasian yang berpengaruh pada tata kelola bank koperasi. Dalam bank koperasi, direksi bank adalah pengurus koperasi dan komisaris bank adalah pengawas koperasi padahal pengurus dan pengawas belum tentu orang-orang yang profesional dan berpengalaman di bidang perbankan. Dualisme pengaturan juga menyebabkan dualisme pengawasan yang dirasa cukup merepotkan. Di satu sisi bank koperasi diawasi oleh Dinas Koperasi terkait dengan bentuk badan hukumnya, di sisi yang lain juga mendapat pengawasan dari OJK terkait kegiatan usahanya. Permasalahan hukum lainnya yang dihadapi bank koperasi adalah dijalankan seperti halnya bentuk badan hukum PT, dimana anggota yang memiliki simpanan sukarela terbesar dianggap sebagai pemilik (pemegang saham terbanyak dalam PT). Akibatnya terjadi pelanggaran terhadap tata kelola koperasi, yaitu anggota pemilik simpanan sukarela terbesar menjadi komisaris dan sangat dominan dalam pengambilan keputusan rapat anggota. Selain itu juga terjadi pelanggaran terhadap prinsip-prinsip koperasi diantaranya *one man one vote*, kontrol anggota

demokratis (*Democratic Member Control*), dan pengawasan demokratis atas modal koperasi (*member economic participation*). RAT juga sulit untuk diselenggarakan karena kebanyakan anggota koperasi bersifat pasif sehingga jumlah anggota koperasi yang hadir dalam RAT tidak signifikan. Akibatnya pengambilan keputusan penting sulit untuk dilakukan secara cepat. Permasalahan hukum lainnya adalah belum ada peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan sebagai pedoman yang jelas bagi koperasi untuk menjalankan kegiatan usaha perbankan. Selain itu bank koperasi (BPR Koperasi) yang umumnya memiliki modal kecil juga menghadapi masalah persaingan usaha dengan bank besar karena belum ada aturan mengenai area usaha bank (*playing field of bank*).

Upaya untuk mengatasi permasalahan hukum tersebut adalah dengan melakukan terobosan hukum untuk merancang ulang (*redesign*) peraturan perundang-undangan di bidang perkoperasian. Rancang ulang tersebut dilakukan untuk merestrukturisasi koperasi yaitu memisahkan badan hukum koperasi dengan bidang usaha koperasi dengan tetap mentaati tata kelola dan prinsip-prinsip koperasi. Dengan pemisahan tersebut, bank koperasi diurus oleh orang yang benar-benar memiliki pengetahuan dan pengalaman di bidang perbankan karena direksi dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada pengurus koperasi. Bank koperasi juga diawasi dengan baik karena komisaris adalah orang profesional yang dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada pengawas koperasi. Sesuai dengan tata kelola koperasi, pengurus dan pengawas koperasi selanjutnya mempertanggungjawabkan tugasnya kepada rapat anggota koperasi. Dengan struktur dan tata kelola koperasi yang demikian, koperasi dapat menjalankan kegiatan usaha apa saja termasuk perbankan dengan baik. Upaya lain untuk mengatasi permasalahan hukum bank koperasi adalah dengan membentuk undang-undang perbankan perkoperasian agar ada pedoman yang jelas bagi koperasi dalam menjalankan kegiatan usaha perbankan. Selain itu juga perlu ada pengaturan mengenai area usaha bank (*playing field of the bank*) agar ada

persaingan yang sehat antara bank besar dengan bank koperasi (BPR koperasi) yang umumnya memiliki modal kecil.

B. Saran

Koperasi sebaiknya tetap diberi peluang dalam RUU Perbankan sebagai badan hukum yang dapat menjalankan kegiatan usaha perbankan, baik sebagai bank umum maupun BPR. Peluang tersebut tetap perlu dibuka mengingat koperasi merupakan badan usaha yang sesuai dengan Pasal 33 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan terbukti bank koperasi berkembang dengan baik di beberapa negara. Rancang ulang peraturan perundang-undangan perkoperasian untuk memisahkan badan hukum koperasi dengan bidang usaha koperasi perlu segera dilakukan agar terwujud tata kelola koperasi yang baik. Dengan tata kelola koperasi yang baik, koperasi dapat menjalankan kegiatan usaha apa pun termasuk usaha perbankan dengan baik. Undang-undang perbankan perkoperasian juga perlu segera dibentuk agar ada pedoman yang jelas bagi koperasi untuk menjalankan kegiatan usaha perbankan. Area usaha bank (*playing field of the bank*) juga perlu segera diatur agar ada persaingan yang sehat antara bank besar dengan bank koperasi (BPR koperasi) yang umumnya memiliki modal kecil.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal dan Karya Tulis Ilmiah

- Cahyaningrum, Dian. "Perlindungan Nasabah dalam Penyelegaraan Laku Pandai: Studi Pelindungan Nasabah Laku Pandai BCA di Jawa Tengah dan BRI di Papua". *Jurnal Ilmiah Hukum Negara Hukum*. Vol. 7, No. 2, November 2016. Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI.
- Dwiridotjahjono, Jogyakarta. "Penerapan *Good Corporate Governance*: Manfaat Dan Tantangan Serta Kesempatan Bagi Perusahaan Publik di Indonesia". *Jurnal Administrasi Bisnis*. Vol. 5, No. 2, 2009. Fisip-Unpar. www.journal.unpar.ac.id/index.php/JurnalAdministrasiBisnis/article/download/2108/191. Diakses tanggal 27 Maret 2017.
- Gede Hartadi Kurniawan, I. Tindakan Koperasi Simpan Pinjam yang Mengakibatkan Perbuatan Tindak Pidana. *Lex Jurnalica*. Volume 10 Nomor 1, April 2013. <https://media.neliti.com/media/publications/18070-ID-tindakan-koperasi-simpan-pinjam-yang-mengakibatkan-perbuatan-tindak-pidana.pdf>. Diakses tanggal 8 Juni 2017.
- Kadhita, Sinta. "Koperasi Sulit Berkembang". *Jurnal Ekonomi Koperasi*. http://www.academia.edu/28883332/JURNAL_EKONOMI_KOPERASI_.docx. Diakses tanggal 16 Maret 2017.
- Lina Oktaviani Suendra, Dessy. "Pertanggungjawaban Pidana Koperasi dalam Tindak Pidana Perbankan Tanpa Ijin". Tesis dalam Program Pascasarjana Universitas Udayana Denpasar, 2015. www.pps.unud.ac.id. Diakses tanggal 20 April 2016.
- MiknyoJadmiko, Andreas. "Analisis Perbandingan Risiko Keuangan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) Perseroan Terbatas dan BPR Koperasi". *Jurnal Akuntansi UNESA*. Vol.1, No.2, 2013. <http://ejournal.unesa.ac.id/index.php/jurnal-akuntansi/article/view/730/1206>. Diakses tanggal 10 Februari 2017.
- Muhtarom, M. "Harmonisasi Hukum Perbankan dan Perkoperasian dalam Pengaturan tentang Penghimpunan Dana Simpanan Masyarakat". *SUHUF*. Vol.25, No. 1, Mei 2013. www.publikasiilmiah.ums.ac.id. Diakses tanggal 21 April 2016.
- Nainggolan, Karlonta; Tohap Parulian; dan Ali Usman Siregar. "Indikator Membangun *Good Cooperative Governance* untuk Menumbuhkan Kepercayaan Masyarakat terhadap Koperasi, Studi di Kota Medan". *Jurnal Aplikasi Manajemen*. <http://jurnaljam.ub.ac.id/index.php/jam/article/view/894>. Diakses tanggal 16 Maret 2017.
- Novita Listyaningrum, Dori. "Perkembangan Koperasi Di Dunia dan di Indonesia". *Jurnal Koperasi*. http://www.academia.edu/14385907/Jurnal_Koperasi. Diakses tanggal 16 Maret 2017.
- Nurfitriani, Siti dan Nurul Husnah. "Analisis Tata Kelola dan Kinerja Koperasi Peternak Sapi di Jawa Barat". *Jurnal Pengkajian Koperasi dan UKM*. Vol.8, No. 1, Oktober 2013. <http://www.jurnal.smecca.com/index.php/pengkajiankukm/article/download/82/76>, Diakses tanggal 16 Maret 2017.

Buku

- Anoraga, Pandji dan Ninik Widiyati. *Dinamika Koperasi*. Jakarta: Rineka Cipta, 2007.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*. Malang: Setara Press, 2015.
- Burton, Richard Simatupang. *Aspek Hukum dalam Bisnis*. Jakarta: Rineka Cipta, 2007.
- Djumhana, Muhamad. *Asas-Asas Hukum Perbankan Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008.
- Dorotea Tobing, Rudyanti. *Aspek-Aspek Hukum Bisnis Pengertian, Asas, Teori dan Praktik*. Surabaya: LaksBang Justitia, 2015.
- Farida Indrati Soeprapto, Maria. *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 1998.

- Kansil, C.S.T. dan Christine S.T. Kansil. *Hukum Perusahaan Indonesia (Aspek Hukum dalam Ekonomi)*. Bagian 1. Cetakan Keenam. Jakarta: PT. Pradiya Paramita, 2001.
- Kelsen, Hans. *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*. Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien dari buku Hans Kelsen "General Theory of Law and State". Bandung: Nusa Media, tanpa tahun.
- Limbong, Bernhard. *Pengusaha Koperasi*. Jakarta: Margaretha Pustaka, 2010.
- Nasution, Muslimin. *Koperasi Menjawab Kondisi Ekonomi Nasional*. Jakarta: Pusat Informasi Perkoperasian, 2008.
- Pachta W., Andjar; Myra Rosana Bachtiar; dan Nadia Maulisa Benemy. *Hukum Koperasi Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012.
- Ruslina, Elli. *Dasar Perekonomian Indonesia dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945*. Yogyakarta: Total Media, 2013.
- Sartika Partomo, Tiktik. *Ekonomi Koperasi*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2009.
- Supramono, Gatot. *Perbankan dan Masalah Kredit suatu Tinjauan di Bidang Yuridis*. Jakarta: Rineka Cipta, 2009.
- Perpustakaan dalam Jaringan**
- "Membangun "Koperasi Modern" Indonesia dengan UU No. 17 Tahun 2012". www.kspintidana.com. Diakses tanggal 21 April 2016.
- "Sejarah Koperasi di Indonesia". <https://who21.wordpress.com/2013/11/02/sejarah-koperasi-di-indonesia/>. Diakses tanggal 10 Maret 2017.
- Waluyo, Purwanto. "Rancu Bank Perkreditan Rakyat Berbadan Hukum Koperasi". www.kspintidana.com. Diakses tanggal 25 Februari 2014.
- Wikanto, Adi. "Pakto 88 dan Booming Perbankan Indonesia". www.lipsus.kontan.co.id. Diakses 30 November 2016.