

PERMASALAHAN HUKUM PADA KEGIATAN KOPERASI SIMPAN PINJAM DI INDONESIA

Veri Antoni
Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada
email: antoni.veri@ugm.ac.id

Azka Farrell Razaga
Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada
email: azka.f.r@mail.ugm.ac.id

disampaikan 13/03/2024 – di-review 13/05/2024 – diterima 19/06/2024
DOI: 10.25123/vej.v10i1.7801

Abstract

Cooperatives, as key economic actors alongside State/Regional Owned Enterprises and the private sector, have recently come under scrutiny, particularly Savings and Loans Cooperatives (KSPs). Many KSPs have experienced payment failures, leading to legal issues. The widespread defaults in KSPs stem from regulatory gaps; while they engage in activities similar to banks, they are not fully regulated as such. One significant issue is the ineffective supervision of KSPs, many of which receive funds from external investors who are not members. Law on Financial Sector Development and Strengthening has acknowledged the existence of cooperatives that serve non-members (open loop). The Minister of Cooperatives Regulation 8/2003 has addressed past issues and incorporated best practices for banking activities, such as capping deposit and loan interest rates, setting maximum lending limits, business restructuring, and enforcing supervision and reporting standards. However, these regulations do not include provisions for a deposit guarantee institution for cooperatives, which is essential for mitigating the adverse effects of defaults on customers and cooperative members.

Keywords:

cooperatives; payment failure; state/regional owned enterprises

Abstrak

Koperasi sebagai pelaku perekonomian penting di samping Badan Usaha Milik Negara/Daerah dan swasta, akhir-akhir ini menjadi sorotan, khususnya Koperasi Simpan Pinjam (KSP). Banyak KSP yang gagal bayar dan menimbulkan permasalahan hukum. Maraknya gagal bayar KSP disebabkan dari *gap* pengaturan, bahwa meski KSP beraktivitas layaknya bank namun tidak diatur sedemikian. Hal lain yakni aspek pengawasan yang belum berjalan efektif, di mana banyak KSP yang menerima penghimpunan dan menyalurkan dana dari pihak luar/investor yang bukan anggota. Undang-Undang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan telah mengakui keberadaan koperasi yang melayani di luar anggotanya (*open loop*). Peraturan Menteri Koperasi 8/2003 telah mengakomodasi ketentuan penyebab permasalahan di masa lalu dan pengawasan dalam *best practice* kegiatan perbankan, seperti pembatasan bunga simpanan dan bunga pinjaman, batas maksimum pemberian pinjaman, restrukturisasi usaha, dan pengawasan dan pelaporan, namun tidak memberikan pengaturan terkait adanya lembaga penjamin simpanan bagi koperasi, sebagai salah satu metode mengatasi dampak gagal bayar yang merugikan nasabah/anggota koperasi.

Kata Kunci:

badan usaha milik negara/daerah; gagal bayar; koperasi

Pendahuluan

Dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut “UUD Tahun 1945”) disebutkan bahwa perekonomian Indonesia disusun sebagai usaha bersama berasaskan asas kekeluargaan. Oleh Mohammad Hatta, yang dimaksud dengan asas kekeluargaan tersebut adalah koperasi¹ dan mengartikan koperasi sebagai usaha bersama untuk memperbaiki nasib penghidupan ekonomi berdasarkan tolong-menolong. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian (selanjutnya disebut “UU Perkoperasian”) menyebutkan bahwa fungsi koperasi adalah untuk mewujudkan dan mengembangkan perekonomian nasional yang merupakan usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan dan demokrasi ekonomi.

Dengan demikian, koperasi menempati kedudukan yang sangat terhormat dalam perekonomian Indonesia. Adanya amanat UUD Tahun 1945 sebagai konstitusi tersebut bukan tanpa alasan. Di satu pihak, kondisi perekonomian Indonesia sudah sejak lama ditandai oleh terjadinya kesenjangan ekonomi, seperti antara perekonomian desa dan kota, serta antara yang miskin dengan yang kaya.² Sebagai badan usaha, yang berorientasi pada keanggotaan yang saling menguntungkan, bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan anggotanya secara keseluruhan, baik sebagai anggota, penyedia jasa/barang, maupun sebagai pekerja, koperasi diharapkan menjadi solusi untuk mengatasi hal tersebut. Tujuan koperasi berbeda dengan badan usaha yang berorientasi pada kepentingan investor melalui pemaksimalan nilai pemegang saham.³

Namun demikian, periode tahun awal 2020 sampai akhir tahun 2022, koperasi sebagai salah satu pelaku perekonomian di samping BUMN atau BUMD (Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah) dan swasta, menjadi sorotan, khususnya Koperasi Simpan Pinjam (selanjutnya disebut “KSP”). Banyak KSP yang mengalami gagal bayar, yang kemudian menjadi permasalahan hukum mengundang

* Penelitian ini didanai oleh Hibah Penelitian Jurnal Nasional (HPJN) 2023 yang dikelola oleh Unit Riset dan Publikasi URP.

¹ Muhammad Hatta, “Cita-cita Koperasi dalam Pasal 33 UUD 1945”, dalam Satu Abad Bung Hatta: Demokrasi Kita, Bebas Aktif, dan Ekonomi Masa Depan, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2002, hlm. 224.

² Baswir, Revrison, *Koperasi Indonesia*, Fakultas Ekonomi dan Bisnis UGM, Yogyakarta, 2013, hlm. 21.

³ Ville Ponka, *The Legal Nature of Cooperative Membership*, *Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity*, Italy, 2019, vol. 7 no. 2, hlm. 40.

keprihatinan. Beberapa di antaranya adalah terjadinya gagal bayar pada KSP Indosurya, Koperasi Jasa Berkah Wahana Sentosa, Sejahtera Bersama, Pracico Inti Utama, Pracico Inti Sejahtera, Intidana, Timur Pratama Indonesia, dan Lima Garuda 2020.⁴ Dalam kasus gagal bayar KSP Sejahtera Bersama, dengan dugaan menjerat kurang lebih 186 ribu korban dari seluruh Indonesia, kerugian mencapai dengan Rp 8,8 triliun. Dalam Koperasi Indosurya, terdapat nasabah yang menempatkan dananya hingga yang berjumlah miliaran, namun tidak pernah kembali.⁵ Terjadinya kasus-kasus tersebut, selain merugikan nasabah penyimpan, juga dapat membuat ketidakpercayaan masyarakat terhadap koperasi. Padahal sebagaimana diuraikan di atas, koperasi merupakan badan usaha yang diamanatkan UUD Tahun 1945 dan juga sering kali disebut sebagai soko guru perekonomian.

Maraknya kasus bayar tersebut antara lain disebabkan banyak faktor termasuk terkait aspek kelemahan dari segi regulasi dan implementasi dari regulasi itu sendiri. Dalam laporan *The International Cooperative Alliance's* (ICA) pada "Blueprint for a Cooperative Decade", pada Januari 2013, termasuk dalam pernyataan umum disebutkan bahwa "a legal framework plays a critical role for the viability and existence of cooperatives".⁶ Perlu diketahui bahwa UU Perkoperasian tidak mengatur KSP secara khusus. Namun demikian, terdapat Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam oleh Koperasi (selanjutnya disebut "PP No. 9/1995") yang mengaturnya. Pasal 1 angka 1 PP No. 9/1995 menyebutkan bahwa Kegiatan Usaha Simpan Pinjam adalah kegiatan yang dilakukan untuk menghimpun dana dan menyalurkannya melalui kegiatan usaha simpan pinjam dari dan untuk anggota koperasi yang bersangkutan, calon anggota koperasi yang bersangkutan, koperasi lain dan atau anggotanya. Simpanan dalam Pasal 1 angka (4) PP No. 9/1995 dijelaskan sebagai dana yang dipercayakan oleh anggota, calon anggota, koperasi-koperasi lain dan atau anggotanya kepada koperasi dalam bentuk tabungan, dan simpanan koperasi

⁴ 5 Hal Ini Sebabkan Koperasi Simpan Pinjam Terjerat Kasus Gagal Bayar, diakses dari <https://www.merdeka.com/uang/5-hal-ini-sebabkan-koperasi-simpan-pinjam-terjerat-kasus-gagal-bayar.html>, 7 April 2023.

⁵ Ini 8 Kasus Koperasi Bermasalah Yang Gagal Bayar, diakses dari <https://www.cnbcindonesia.com/market/20230213180555-17-413454/ini-8-kasus-koperasi-bermasalah-yang-gagal-bayar>, 7 April 2023.

⁶ Antonio Fici, *The Essential Role of Cooperative Law*, *The Elevenjournal*, 2014, no. 4, hlm. 1.

berjangka. Namun dalam faktanya, banyak KSP yang menerima simpanan dari seseorang bukan sebagai anggota ataupun koperasi lain. Dengan kata lain, ia tidak pernah terdaftar sebagai anggota, mengingat tidak pernah membayar simpanan pokok sebagai syarat keanggotaan. Sebagai salah satu contoh, salah satu KSP yang berkedudukan di Yogyakarta, mengeluarkan produk simpanan berjangka. Karakteristik dari produk tersebut, antara lain adanya pengenaan bunga 12% (dua belas persen) per tahun dan jangka waktunya 3 (tiga) bulan. Produk simpanan berjangka tersebut dimiliki oleh seseorang yang tidak pernah menjadi anggota KSP tersebut mengingat ia tidak pernah membayar simpanan pokok yang menjadi syarat keanggotaan KSP.⁷

Dari segi waktu, baik UU Perkoperasian maupun PP No. 9/1995, merupakan produk hukum yang sudah berumur lebih dari 25 tahun lalu, dihadapkan dengan perkembangan dunia usaha yang demikian cepat sehingga sudah ketinggalan zaman (*out of date*). UU Perkoperasian sudah pernah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian. Namun demikian Undang Nomor 17 Tahun 2012 tersebut dinyatakan tidak mengikat berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XI/2013 dan memberlakukan kembali berlakunya UU Perkoperasian.

Berdasarkan uraian-uraian sebagaimana tersebut di atas, penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh permasalahan hukum yang terjadi dalam kegiatan KSP, yang berangkat dari maraknya kasus gagal bayar KSP, khusus pada awal tahun 2020 sampai akhir tahun 2022. Penulis kemudian mengaitkan dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (selanjutnya disebut “UU P2SK”) dan terbitnya Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 8 Tahun 2023 tentang Usaha Simpan Pinjam oleh Koperasi (selanjutnya disebut “Permenkop No. 8/2023”), yang keberadaan tidak dapat dilepaskan dari fakta empiris terjadinya gelombang gagal bayar KSP saat itu.

Pembahasan

Koperasi dan KSP

⁷ Dokumen pribadi salah satu KSP yang terdapat di Yogyakarta yang bersifat rahasia.

Pengertian koperasi sendiri dilihat dari segi bahasa, secara harafiah berasal dari bahasa Inggris, yaitu “*cooperation*” atau “*cooperative*” yang memiliki arti “kerja sama”⁸ yang kemudian diserap ke dalam bahasa Indonesia menjadi kata “koperasi”. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) “koperasi” diartikan sebagai perserikatan yang bertujuan memenuhi keperluan para anggotanya. Pengertian koperasi menurut Nindyo Pramono adalah suatu perkumpulan atau sebuah organisasi yang terdiri dari beberapa orang yang melakukan kerja sama dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan para anggotanya.⁹ Ahli lain bernama Arifnal Chaniago memaknai koperasi sebagai suatu perkumpulan yang beranggotakan orang-perseorangan atau badan hukum yang memberikan kebebasan kepada para anggotanya untuk masuk dan keluar koperasi, dengan bekerja secara kekeluargaan dalam menjalankan kegiatan usahanya untuk kesejahteraan dan kebutuhan para anggotanya.¹⁰

Lebih lanjut, Sagimun MD memberikan pengertian koperasi sebagai suatu alat untuk memperbaiki kehidupan berdasarkan tolong menolong dalam bentuk kerja sama serta untuk mencapai tujuan bersama.¹¹ Hendar Kusnadi memaknai koperasi sebagai badan usaha perusahaan yang pemilik dan pelanggannya adalah sama, yakni para anggotanya yang mana dalam hal ini untuk melihat sukses atau tidaknya suatu koperasi sangat bergantung sekali pada peran partisipasi aktif para anggotanya.¹²

Pada awal kemunculannya, koperasi dibentuk dengan tujuan agar masyarakat dapat saling bekerja sama sebagaimana makna dari kata koperasi itu sendiri, yakni menghilangkan persaingan, saling membantu, dan berfokus pada kepentingan para anggotanya.¹³ Pertama kali konsep ini lahir dari seorang Robert Owen yang menyaksikan para pekerja selama masa revolusi industri mengalami penderitaan dan kemiskinan yang disebabkan oleh sistem industri kapitalis pada masa itu. Menindaklanjuti adanya fakta tersebut, Robert Owen berinisiatif mendirikan

⁸ Sitio, Arifin, *Koperasi Teori dan Praktik*, Erlangga, Jakarta, 2001, hlm. 13.

⁹ Pramono, Nindyo, *Beberapa Aspek Koperasi Pada Umumnya dan Koperasi Indonesia di dalam Perkembangan*, TPK Gunung Mulia, Yogyakarta, 2013, hlm. 34.

¹⁰ Kasmir, *Bank Dan Lembaga Keuangan Lainnya*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 254.

¹¹ Ichsan, Reza Nurul, Sinaga, Sarman, dan Nasution, Lukman, *Ekonomi Koperasi & UMKM*, CV. Sentosa Deli Mandiri, Medan, 2021, hlm. 5.

¹² Id.

¹³ *Cooperation, Monthly Labor Review*, United States, 1919, vol. 8, no. 3, hlm. 132.

komunitas teladan yang bertujuan untuk memperbaiki kondisi dan meningkatkan kesejahteraan para pekerja¹⁴ yang nantinya melahirkan landasan dan latar belakang dikenalnya konsep koperasi seperti yang diketahui pada masa modern ini.

Di Indonesia sendiri koperasi dijadikan sebagai usaha bersama untuk memperbaiki nasib penghidupan ekonomi bangsa¹⁵, yang tidak terlepas dari cita-cita bangsa Indonesia yang telah dituangkan pada Pasal 33 UUD Tahun 1945 yang menyatakan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan. Dalam Pasal 1 angka 1 UU Perkoperasian, koperasi didefinisikan sebagai badan usaha yang beranggotakan orang-seorang atau badan hukum koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasar atas asas kekeluargaan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa koperasi merupakan suatu badan usaha yang berlandaskan asas kekeluargaan dan demokrasi ekonomi yang dibentuk untuk membantu dan memenuhi kebutuhan para anggotanya yang memerlukan bantuan dengan landasan idiil berdasarkan Pancasila, landasan struktural UUD Tahun 1945, dan landasan gerak dengan Pasal 33 UUD Tahun 1945 dan UU Perkoperasian, serta menjunjung tinggi nilai kekeluargaan dan kesadaran publik sebagai landasan moral dari konsep koperasi itu sendiri.¹⁶

Menurut Pasal 4 UU Perkoperasian, koperasi memiliki fungsi dan peran sebagai berikut:

1. Membangun dan mengembangkan potensi ekonomi anggota pada khususnya dan masyarakat pada umumnya untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi dan sosialnya;
2. Berperan secara aktif dalam upaya mempertinggi kualitas kehidupan manusia dan masyarakat;
3. Memperkokoh perekonomian rakyat sebagai dasar kekuatan perekonomian nasional dengan koperasi sebagai soko gurunya; dan

¹⁴ The Co-operative Movement, diakses dari <https://www.wcml.org.uk/our-collections/working-lives/the-cooperative-movement/#:~:text=Robert%20Owen%20is%20regarded%20as,other%20side%2C%20poor%20working%20conditions>, 17 April 2023.

¹⁵ M. Hatta dalam Salma Bagi Aristawati dan Hartati, Sri, Perkembangan Koperasi di Indonesia Sebagai Implementasi Ekonomi Pancasila, *Jurnal Ekonomi & Bisnis, Indonesia*, 2022, vol. 7, no. 2, hlm. 99.

¹⁶ Arifandy, Fiqih Putra, Norsain, Darul Firmansyah, Imam, Peran Koperasi Dalam Meningkatkan Perekonomian Masyarakat Nelayan: Perspektif Modal Kerja, *Jurnal Akademi Akuntansi*, 2020, vol. 3, no. 1, hlm. 120.

4. Berusaha untuk mewujudkan dan mengembangkan perekonomian nasional yang merupakan usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan dan demokrasi ekonomi.¹⁷

Dalam menjalankan kegiatan usaha perkoperasian serta menjalankan fungsi koperasi di Indonesia sebagaimana yang diamanatkan dalam UUD Tahun 1945 dan UU Perkoperasian, selain berdasarkan pada asas-asas perkoperasian, kegiatan usaha koperasi wajib pula berlandaskan pula pada prinsip-prinsip perkoperasian yang wajib dipegang teguh dan ditegakkan dalam kegiatan usaha perkoperasian, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 UU Perkoperasian, yang meliputi:

1. Keanggotaan bersifat sukarela dan terbuka, yang mana mengartikan bahwa koperasi menerima anggota secara terbuka bagi siapa saja yang berkeinginan untuk menjadi anggota koperasi tanpa memandang status orang tersebut serta koperasi dilarang untuk memaksa atau mewajibkan masyarakat untuk menjadi anggota koperasi yang bersangkutan;
2. Pengelolaan dilakukan secara demokratis, hal ini berkaitan dengan struktur organisasi yang mana selain menjunjung tinggi asas kekeluargaan, koperasi dalam struktur organisasinya wajib berprinsip pada asas demokrasi dalam penyelenggaraannya, termasuk dalam pembentukan pengurus, pengawas, dan rapat anggota;
3. Pembagian sisa hasil usaha dilakukan secara adil sebanding dengan besarnya jasa usaha anggota;
4. Pemberian balas jasa dengan memberikan nilai timbal balik kepada anggota yang telah menanamkan modalnya yang sesuai dengan prinsip keadilan, keseimbangan, dan transparan;
5. Kemandirian yang berarti koperasi berdiri dengan prinsip kemandirian dan tidak berada di bawah kendali organisasi lain sehingga koperasi dapat berfokus hanya untuk tujuan meningkatkan kesejahteraan anggota dan masyarakat dalam kegiatan usahanya;
6. Pendidikan perkoperasian; dan

¹⁷ *Vide* Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian

7. Kerja sama antar koperasi.¹⁸

Sebagai salah satu badan usaha yang menjalankan kegiatan usaha, koperasi tentunya memerlukan modal. Permodalan koperasi dibagi menjadi 2 (dua) dari jenis sumbernya, yakni modal dasar dan modal sendiri. Modal sendiri pun terbagi menjadi beberapa jenis, yaitu:

1. Simpanan pokok, yakni sejumlah uang yang disetorkan ke dalam kas koperasi oleh para anggota koperasi pada saat pertama kali menjadi anggota koperasi yang bersangkutan yang mana nantinya dapat ditarik kembali oleh anggota tersebut jika anggota tersebut sudah tidak tercatat menjadi anggota koperasi;
2. Simpanan wajib, yaitu simpanan yang harus disetorkan oleh seluruh anggota koperasi yang besar-kecilnya dipengaruhi dengan dan oleh kebutuhan dana yang digunakan dalam menjalankan kegiatan usahanya;
3. Dana cadangan yang mana sejumlah nominal uang yang diperoleh dari sebagian hasil usaha yang sebelumnya tidak dibagikan kepada anggota yang bertujuan untuk memupuk modal yang dapat digunakan sewaktu-waktu apabila koperasi membutuhkan dana secara mendesak; dan
4. Hibah atau bantuan, sumbangan, atau pemberian secara cuma-cuma dari pihak yang tidak mengharapkan pengembalian atas modalnya. Hibah ini sejatinya dapat diberikan oleh siapa pun dan dalam bentuk apa pun.¹⁹

Koperasi sendiri memiliki beberapa jenis yang berkembang dan hadir di Indonesia. Koperasi dapat dibedakan menjadi beberapa jenis berdasarkan 4 (empat) faktor yakni, jenis usaha, status anggota, tingkatan, dan fungsinya. Untuk KSP masuk ke dalam jenis koperasi yang dapat dibedakan berdasarkan jenis usahanya. Jenis koperasi berdasarkan jenis usahanya antara lain koperasi produksi, koperasi konsumsi, dan koperasi serba usaha. Selain ketiga jenis koperasi tersebut terdapat satu jenis koperasi lainnya yang dapat dibedakan berdasarkan jenis usahanya, yakni koperasi dengan kegiatan usaha simpan pinjam atau yang biasa dikenal sebagai KSP.

¹⁸ Ichsan, Reza Nurul, Sinaga, Sarman, dan Nasution, Lukman, *Ekonomi Koperasi & UMKM*, CV. Sentosa Deli Mandiri, Medan, 2021, hlm. 18-19.

¹⁹ Id., hlm. 64.

Secara yuridis KSP dalam PP No. 9/1995 didefinisikan sebagai koperasi yang kegiatannya hanya terbatas pada kegiatan usaha simpan pinjam. Kegiatan usaha simpan pinjam sendiri dalam Pasal 1 angka 1 PP No. 9/1995 adalah kegiatan menghimpun dana dari simpanan koperasi berjangka dan tabungan koperasi dari anggota dan koperasi lain dan menyalurkannya melalui kegiatan pinjaman kepada anggota koperasi yang bersangkutan dan koperasi lain.

Secara konseptual, KSP pada intinya adalah koperasi yang melakukan kegiatan usaha pada bidang penghimpunan dana dan penyaluran dana melalui kegiatan simpan pinjam²⁰ yang bertujuan untuk membantu agar anggota dapat menabung, membantu nasabahnya dalam rangka pengadaan pinjaman modal berusaha, serta menjauhkan masyarakat dari para rentenir yang memberikan bunga pinjaman yang tinggi.²¹ Dengan kata lain KSP menjalankan fungsi intermediasi atau sebagai lembaga *intermediary* yang hampir sama dengan bank, yakni menghimpun dana dan menyalurkannya kembali dalam bentuk kredit atau pinjaman meskipun terdapat beberapa perbedaan pada praktik dan konsepnya. Konsep dan tujuan utama dari adanya KSP juga dirasa telah sesuai sebagaimana tujuan umum dari koperasi itu sendiri, yakni memperbaiki taraf ekonomi bangsa. Hal ini dapat terlihat dari fungsi KSP itu sendiri, yakni selain berfungsi untuk mendorong anggotanya untuk menabung, KSP juga memungkinkan anggotanya untuk memperoleh pinjaman yang dibutuhkan.²² Hal ini yang membuat KSP dapat tumbuh di seluruh wilayah Indonesia dan memiliki kontribusi dalam peningkatan taraf ekonomi di Indonesia. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, setidaknya terdapat 561 orang peminjam dalam setiap KSP yang ada di seluruh Indonesia.²³ Hal ini menunjukkan bahwa KSP pada faktanya cukup diminati oleh masyarakat sebagai salah satu alternatif badan pemberian kredit non-bank.

²⁰ Rudianto, Akuntansi Koperasi, Erlangga, Jakarta, 2010, hlm. 50.

²¹ Tofik Isa, Indra Griha dan Pri Hartawan, George, Perancangan Aplikasi Koperasi Simpan Pinjam Berbasis Web (Studi Kasus Koperasi Mitra Setia), Jurnal Ilmiah Ilmu Ekonomi, Indonesia, 2017, vol. 5, no. 10, hlm. 141.

²² Galor, Zvi, *Credit and Saving Cooperatives: A New Conceptual Approach*, Birritu – The National Bank of Ethiopia, Ethiopia, 1999, no. 66, hlm. 3.

²³ Data diperoleh berdasarkan Badan Pusat Statistik Periode 2019-2021 yang dirilis pada tahun 2021 oleh Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, diakses dari <https://www.bps.go.id/publication/2022/06/02/e33302d6b99341d712113faf/statistik-koperasi-simpan-pinjam-2021.html>, 7 Juni 2023.

Permasalahan Hukum Kegiatan KSP

Kegiatan usaha koperasi yang pada intinya menekankan pada asas kekeluargaan dan ditempatkan sebagai usaha untuk memperbaiki taraf hidup anggotanya²⁴, memerlukan pengaturan dan landasan hukum yang jelas. Instrumen hukum yang mengatur mengenai koperasi, memang sudah ada di Indonesia, yaitu UU Perkoperasian dan secara khusus untuk KSP adalah PP No. 9/1995, tetapi pada faktanya KSP di Indonesia belum mampu menjalankan perannya secara optimal, tapi justru berujung pada banyaknya kasus gagal bayar. Sebagai bukti, banyak KSP yang mengalami kredit macet yang berujung gagal bayar, seperti contoh KSP Indosurya yang mengalami gagal bayar kepada 6.000 (enam ribu) nasabahnya dengan jumlah kerugian sekitar Rp16.000.000.000.000 (enam belas triliun rupiah) ataupun KSP Sejahtera Bersama yang merugikan korban hingga Rp8.000.000.000.000 (delapan triliun rupiah) sebagaimana hasil audit Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK).²⁵

Dari segi waktu, kedua regulasi tersebut, telah ketinggalan (*out of date*). Dari segi substansi, banyak hal yang belum diatur secara lengkap layak sebuah kegiatan bank namun dijalankan oleh badan usaha berbentuk koperasi, dan secara khusus terkait dengan aspek pengawasan yang belum berjalan efektif selama ini. Lemahnya regulasi dapat terlihat dari belum diaturnya mengenai pengawasan oleh lembaga eksternal yang berwenang di dalam UU Perkoperasian. Pengawasan koperasi di dalam undang-undang tersebut hanya mengatur bahwa koperasi mengawasi dirinya sendiri yang berimplikasi pada tidak optimalnya pengawasan oleh lembaga pengawas yang berwenang.²⁶ Di luar UU Perkoperasian dan PP No. 9/1995, dalam Pasal 3 ayat (3) Peraturan Menteri Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah No. 9 Tahun 2020 tentang Pengawasan Koperasi, telah disinggung mengenai lembaga yang berwenang untuk mengawasi koperasi, yang terdiri dari Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil, dan Menengah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Namun, dalam peraturan menteri dimaksud, tidak dijelaskan lebih

²⁴ Nur Baehaqi Syamsu, Peran Koperasi Sebagai Lembaga Pemberdayaan dalam Meningkatkan Taraf Hidup Masyarakat," Jurnal Ilmu Sosial dan Teknologi (Sostech), Indonesia, 2023, vol. 3, no. 6, hlm. 462.

²⁵ Satria Kartika Yudha, "Industri Koperasi Terdampak Kasus Gagal Bayar", Republika. <https://www.republika.id/posts/37690/industri-koperasi-terdampak-kasus-gagal-bayar> (diakses pada 4 Agustus 2023).

²⁶ Vide Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

lanjut batas-batas kewenangan dari ketiga Pengawas Koperasi yang ada di dalam Pasal 3 ayat (3) Permenkop *a quo* sehingga sering kali terdapat ketidakpastian kewenangan di antara ketiga pengawas tersebut.²⁷

Pengawasan menjadi hal yang paling krusial dalam industri KSP sebab dengan pengawasan yang baik maka diharapkan penegakkan hukum perkoperasian menjadi optimal²⁸. Akibatnya, dalam praktiknya banyak KSP yang menerima penghimpunan dan menyalurkan dana dari investor di luar pihak-pihak yang telah disebutkan dalam Peraturan Pemerintah tersebut. Sebagai contoh kasus Cipaganti Karya Guna Persada dan Pandawa Mandiri Group yang masih menerima penghimpunan dan penyaluran dana dari dan kepada pihak yang tidak disebutkan dalam peraturan pemerintah tersebut²⁹ yang mana berujung pada kondisi gagal bayar. Padahal sebagai telah diatur dalam PP No. 9/1995, bahwa kegiatan simpan pinjam dalam koperasi adalah kegiatan menghimpun dana dari simpanan koperasi berjangka dan tabungan koperasi dari anggota dan koperasi lain dan menyalurkannya melalui kegiatan pinjaman kepada anggota koperasi yang bersangkutan dan koperasi lain, bukan dari pihak luar yang tidak menjadi anggota koperasi.

Contoh lain lemahnya aspek pengawasan tersebut, antara lain dibuktikan, pengelolaan koperasi yang tidak efektif dari segi manajemen koperasi.³⁰ Di Indonesia masih terdapat banyak kasus mengenai pengurus yang menganggap sebuah KSP adalah tempat untuk berinvestasi dengan harapan akan mendapatkan hasil yang besar³¹ yang mana justru akan berimbas pada kasus gagal bayar, padahal jika melihat pada dasar pendirian dan tujuan dari koperasi yang mana mencapai kesejahteraan bersama anggotanya, bukan orang perseorangan. Sehingga sudah

²⁷ Memahami Akar Masalah Fenomena Gagal Bayar Koperasi Simpan Pinjam, diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/memahami-akar-masalah-fenomena-gagal-bayar-koperasi-simpan-pinjam-lt5e946c180795f/?page=2>, 5 Agustus 2023.

²⁸ Ade Taufan, Analisis Komitmen dan Kompetensi Sumber Daya Manusia terhadap Perkembangan Koperasi Simpan Pinjam Bahari Jaya di Kota Jambi, ELEKTIK: Jurnal Pendidikan Ekonomi dan Kewirausahaan, Indonesia, 2019, vol. 2, no. 1, hlm. 167.

²⁹ Koperasi Simpan Pinjam dan Bentuk Pengawasan yang Ideal, diakses dari <https://law.ui.ac.id/koperasi-simpan-pinjam-dan-bentuk-pengawasan-yang-ideal-oleh-kurnia-togar-p-tanjung/>, 5 Agustus 2023.

³⁰ Tamaheang, S.P., Ogotan, M., dan Plangiten, N, Efektivitas Simpan Pinjam Koperasi Bagi Masyarakat Petani di Desa Mangaran Kecamatan Kabaruan Kabupaten Kepulauan Talaud, Jurnal Administrasi Publik, Indonesia, 2020, vol. 5, no. 81, hlm. 4.

³¹ Belajar dari Kasus Pandawa, Mari Kenali Kriteria Perusahaan Investasi Ilegal, diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/belajar-dari-kasus-pandawa--mari-kenali-kriteria-perusahaan-investasi-ilegal-lt592289d7886e1/>, 4 Agustus 2023.

sepatutnya membuat manajemen koperasi tidak menjadikan koperasi hanya sebagai alat untuk mencari keuntungan semata sebagaimana tujuan pendirian badan usaha lainnya.³²

Menurut Yudhi Wibhisana selaku seseorang yang pernah menjadi Wakil Ketua II Satuan Tugas Penanganan Koperasi Bermasalah pada Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah, jika pengurus dan pengawas KSP memperlakukan koperasi tersebut sebagai lembaga keuangan atau tempat investasi dengan bunga yang besar setiap tahunnya, maka koperasi tersebut otomatis akan membutuhkan biaya lebih untuk biaya operasional ditambah dengan bunga yang sudah dijanjikan³³ yang mana hal tersebut tentunya akan memberatkan keuangan koperasi itu sendiri. Tidak dapat dimungkiri jika koperasi memiliki kewajiban keuangan per tahun yang berat sementara pemasukan ke dalam koperasi tidak sebanding dengan kewajiban keuangannya, maka koperasi akan mengalami penurunan aset dan modal. Menurut I Gusti Ngurah Agung Sastrawan selaku Kepala Seksi Data dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Koperasi Bidang Bina Lembaga Koperasi, koperasi yang mengalami penurunan aset dan modal serta penyaluran uang yang tidak sehat itulah yang membuat koperasi memiliki kredit macet yang berujung pada gagal bayar.³⁴

Selain dari kurangnya kesadaran anggota dengan hukum perkoperasian dan tujuan dibentuknya koperasi yakni menyejahterakan anggotanya, masalah gagal bayar ini juga dipicu dari tidak tegasnya pengaturan pemberian kredit oleh koperasi yang tercantum dalam Pasal 19 ayat (2) PP No. 9/1995, yang menyatakan bahwa dalam memberikan pinjaman, KSP dan Unit Simpan Pinjam wajib memegang teguh prinsip pemberian pinjaman yang sehat dengan memperhatikan penilaian kelayakan dan kemampuan pemohon pinjaman.³⁵ Apabila dilihat dari pasal tersebut, PP No. 9/1995 telah memberikan kewajiban untuk melihat kemampuan pemohon bagi koperasi yang ingin memberikan kredit, tetapi dalam PP No. 9/1995 tersebut beserta dengan penjelasan pasalnya tidak dijelaskan lebih lanjut mengenai

³² Ichsan, Reza Nurul, Sinaga, Sarman, dan Nasution, Lukman, *Ekonomi Koperasi & UMKM*, CV. Sentosa Deli Mandiri, Medan, 2021, hlm. 40.

³³ Advokat ini Beberkan 3 Persoalan Koperasi Simpan Pinjam Bermasalah, diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/advokat-ini-beberkan-3-persoalan-koperasi-simpan-pinjam-bermasalah-lt63fc43d14dd89/?page=1>, 4 Agustus 2023.

³⁴ I Putu Wira Kusumajaya dan Ni Putu Purwanti, *Perlindungan Hukum terhadap Koperasi Simpan Pinjam Berkaitan dengan Kredit Macet di Kota Denpasar*, Kertha Semaya (*Journal Ilmu Hukum*), Indonesia, 2019, vol. 7, no. 10, hlm. 12.

³⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam Oleh Koperasi.

mekanisme untuk menentukan kelayakan dan kemampuan pemohon. Hal tersebut dapat dilihat dari beragamnya cara yang digunakan oleh KSP untuk memenuhi peraturan tersebut, sebagai contoh Koperasi Padang Pasar Kamboja dan Koperasi Taman Sari mewajibkan penyertaan agunan sebagai persyaratan pemberian kredit yang mana hal tersebut berbeda dengan Koperasi Karya Bima Sejahtera yang tidak menggunakan agunan, melainkan pemotongan gaji dari anggota yang menjadi debitur dalam pemberian kredit.³⁶

Permasalahan hukum lainnya adalah belum terdapatnya lembaga penjamin bagi dana simpanan anggota di dalam KSP sebagaimana simpanan dalam kegiatan perbankan dan polis dalam kegiatan asuransi yang dijamin oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dalam industri bank dan asuransi sebagaimana diatur dalam Pasal 3A Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2012 tentang Lembaga Penjamin Simpanan sebagaimana telah diubah oleh UU P2SK. Sebagaimana diketahui, bahwa LPS dalam industri perbankan dan asuransi, berperan sebagai lembaga penjamin dan pihak yang melindungi dana simpanan nasabah penyimpan dalam perbankan dan dana nasabah pada polis asuransi dalam industri asuransi, sehingga dapat menciptakan rasa percaya dan aman bagi para nasabah. Keberadaan lembaga penjamin simpanan ini penting, mengingat di satu sisi, dalam KSP keberadaan lembaga penjamin tidak ada, di sisi lain praktik penghimpunan dan penyaluran dana, bahkan di luar anggota koperasi seperti layaknya kegiatan perbankan, membuat apabila KSP mengalami gagal bayar, akan membahayakan bagi para nasabahnya.

Pentingnya keberadaan skema penjaminan simpanan dalam kegiatan koperasi simpan pinjam sebenarnya telah disadari dan diwujudkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian yang dinyatakan tidak mengikat oleh putusan Mahkamah Konstitusi. Dalam Pasal 94 undang-undang tersebut, dinyatakan bahwa, pertama, koperasi Simpan Pinjam wajib menjamin simpanan anggota; kedua, Pemerintah dapat membentuk lembaga penjamin simpanan koperasi Simpan Pinjam untuk menjamin simpanan anggota, dan ketiga; lembaga penjamin koperasi simpan pinjam menyelenggarakan program penjaminan simpanan bagi anggota Koperasi Simpan Pinjam. Oleh sebab itu, akan menjadi salah

³⁶ Kusumajaya, supra note 34, hlm. 9.

satu solusi yang baik dari permasalahan yang menimpa KSP di Indonesia, jika terdapat lembaga dan konsep penjaminan seperti lembaga penjamin simpanan dan polis pada industri perbankan dan asuransi. Lebih lanjut, diundangkannya UU P2SK tanggal 12 Januari 2023, dan terbitnya Permenkop No. 8/2023 tanggal 16 Juni 2023, menjadi titik harapan baru untuk menyelesaikan permasalahan maraknya gagal bayar pada KSP di Indonesia.

UU P2SK membagi koperasi menjadi dua jenis, yakni koperasi yang berkegiatan di sektor jasa keuangan dan melayani (menghimpun dan menyalurkan dana) masyarakat secara umum, di luar anggotanya (*open-loop*)³⁷ serta jenis koperasi yang kegiatannya terbatas hanya melayani dari, oleh, dan untuk anggotanya sendiri (*close-loop*).³⁸ Dalam Pasal 44B ayat (3) UU P2SK pengawasan yang menjadi kewenangan Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut “OJK”) hanya dilakukan terhadap koperasi yang berkegiatan di sektor jasa keuangan atau *open-loop*, sementara untuk *close-loop* masih akan diawasi oleh Kementerian Koperasi.³⁹ Pengawasan koperasi *open-loop* tersebut di bawah OJK baru akan efektif pada 2 (dua) tahun setelah UU P2SK efektif berlaku⁴⁰, yaitu 12 Januari 2025. Ketentuan ini merupakan langkah baik untuk mewujudkan koperasi yang sehat di Indonesia sebab sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, pengawasan merupakan lingkup yang krusial dalam industri koperasi, apalagi jika koperasi tersebut melakukan kegiatan sektor jasa keuangan seperti perbankan. Artinya, untuk koperasi yang berjenis *open-loop*, maka perizinan, pengaturan, dan pengawasan tidak lagi pada Kementerian Koperasi, melainkan oleh OJK. Ketentuan lebih lanjut mengenai perizinan, pengaturan, dan pengawasan tersebut diatur dalam Peraturan OJK. Namun sampai saat ini, peraturan yang dimaksud belum terbit. Pengawasan yang dilakukan oleh lembaga yang berfokus pada jasa keuangan

³⁷ Vide Latar Belakang Surat Edaran Nomor 7 Tahun 2023 tentang Pernyataan Mandiri (*Self Declare*) oleh Pengurus Koperasi Simpan Pinjam/Koperasi Simpan Pinjam Pembiayaan Syariah/Uni Simpan Pinjam Koperasi/Unit Simpan Pinjam dan Pembiayaan Syariah Koperasi

³⁸ Diffa Ayu Nindyatami Savitri, Puspitasari, Siska, dan Clara Arneta Maharani, Peranan OJK terhadap Pengawasan Keuangan Koperasi Simpan Pinjam, CEMERLANG: Jurnal Manajemen dan Ekonomi Bisnis, Indonesia, 2023, vol. 3, no. 2, hlm. 6.

³⁹ Irawan, Dandan, Pelatihan Kepatuhan Koperasi terhadap Penyelenggaraan Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (Bagi Pengurus dan Pengawas Koperasi di Provinsi Jawa Barat dengan Klasifikasi Koperasi Simpan Pinjam dan Koperasi yang Memiliki Unit Usaha Simpan Pinjam, Jurnal Ilmiah Abdimas, Indonesia, 2023, vol. 4, no. 2, hlm. 253.

⁴⁰ Diffa Ayu Nindyatami Savitri, Puspitasari, Siska, dan Clara Arneta Maharani, Peranan OJK terhadap Pengawasan Keuangan Koperasi Simpan Pinjam, CEMERLANG: Jurnal Manajemen dan Ekonomi Bisnis, Indonesia, 2023, vol. 3, no. 2, hlm. 1.

seperti OJK sudah lazim dilakukan di beberapa negara, seperti di Australia dengan *Australian Prudential Regulation Authority (APRA)*, Irlandia dengan *Registry of Credit Union* yang mana merupakan bagian dari *Central Bank of Ireland*, atau bahkan di Amerika Serikat dengan *National Credit Union Administration (NCUA)*-nya.⁴¹

Harus diakui salah satu kelemahan pengawasan koperasi selama ini, lemahnya pengawasan oleh Kementerian Koperasi, mengingat secara alamiah Kementerian Koperasi bukanlah lembaga yang didirikan untuk melakukan pengawasan pada sektor jasa keuangan, yang dalam hal ini sesungguhnya juga menjalankan kegiatan perbankan. Meskipun dijalankan oleh badan usaha berbentuk koperasi, bukan dalam bentuk Perseroan terbatas, kegiatan simpan pinjam oleh KSP sesungguhnya adalah kegiatan bank, sehingga praktik bisnis yang baik (*best practise*) pengawasan dalam kegiatan perbankan, semestinya juga berlaku dalam KSP.

Terkait dengan pengaturan koperasi atau lebih spesifik KSP dalam UU P2SK yang memberikan kesempatan bagi pihak di luar anggota koperasi untuk menghimpun dana ke dalam koperasi atau yang biasa disebut modal penyertaan, dapat diberikan catatan bahwa dapat mengingkari tujuan koperasi itu sendiri, yakni menyejahterakan anggotanya.⁴² Hal ini menimbulkan diskursus baru bagaimana untuk menyeimbangkan konsep modal penyertaan ke dalam KSP dan tujuan fundamental koperasi. Memang dengan adanya modal penyertaan dari luar anggota koperasi, hal ini akan menjadikan KSP menjadi salah satu lembaga di sektor jasa keuangan yang dapat memiliki modal yang besar di luar anggotanya. Namun, di sisi lain hal ini memiliki nafas akan mengingkari dan mencederai tujuan fundamental dari koperasi yang harus berfokus pada anggotanya yang terdapat dalam UU Perkoperasian.⁴³

Terkait dengan hal ini, jika mengacu pada pendapat Ralf dan Joost cara paling mudah untuk menyelesaikan pertentangan norma yang menyebabkan pelanggaran terhadap norma lainnya pada saat norma tersebut ditegakkan adalah dengan

⁴¹ Coelho, R., Mazzillo, J.A., Svornos, J.P., dan YU, T, *Regulation and Supervision of Financial Cooperatives, Financial Stability Insights on Policy Implementation (Bank for International Settlements)*, Switzerland, 2019, no 15, hlm. 23.

⁴² Rivai Iqrok Tanjung, Peran Koperasi Syariah Masjid Dalam Mengembangkan Perekonomian Anggota Koperasi Menurut Tinjauan Ekonomi Islam (Studi Pada Koperasi Masjid Al-Ikhlas STM Medan), *Jurnal Review Pendidikan dan Pengajaran, Indonesia*, 2023, vol. 6, no. 4, hlm. 3975.

⁴³ Ida Bagus Putra Manuaba, Ni Wayan Dian Irmayani, dan Fridolin Katarina Sani, Peran Koperasi Simpan Pinjam dalam Mensejahterakan Anggota pada KSP Duta Sejahtera, *EKOMA: Jurnal Ekonomi, Manajemen, Akuntansi, Indonesia*, 2024, vol. 3, no. 3, hlm. 384.

melalui doktrinal, yakni hubungan antara norma yang berbeda. Secara doktrinal yang dimaksud tersebut berhubungan dengan tiga macam jenis, yakni asas *lex superior*, *lex posterior*, dan *lex specialis*⁴⁴ yang mana dalam penerapannya jika dikaitkan dengan keadaan *a quo*, UU P2SK dan UU Perkoperasian sama-sama berupa undang-undang, sehingga jika kedua peraturan tersebut dibenturkan maka UU P2SK-lah yang seharusnya lebih ditegakkan daripada UU Perkoperasian sebab peraturan tersebut mengatur mengenai koperasi yang terkhusus bergerak di sektor jasa keuangan sebagaimana asas *lex specialis*. Namun, bersamaan dengan hal tersebut, tentunya hal ini akan bertentangan dengan tujuan awal atau *core value* dibentuknya koperasi serta lebih membuka peluang koperasi akan mengalami kondisi gagal bayar sebab dengan hal ini koperasi akan secara bebas menyalurkan atau menginvestasikan dana kepada pihak-pihak di luar anggotanya⁴⁵ serta akan menjadi tempat investasi dengan harapan menghasilkan bunga yang besar tiap tahunnya bagi penanam modal sebagaimana yang sudah dijelaskan pada bagian sebelumnya. Oleh karena itu, pengaturan dan pengawasan koperasi *open-loop* perlu menjadi perhatian secara seksama oleh OJK.

Hal lain yang perlu menjadi perhatian lainnya adalah UU P2SK tidak memberikan pengaturan terkait adanya lembaga penjamin simpanan bagi koperasi yang melakukan kegiatan simpan pinjam. Tidak ada mekanisme penjaminan pada koperasi yang melakukan kegiatan sektor jasa keuangan seperti bank, akan menjadi persoalan yang pelik apabila koperasi tersebut mengalami gagal bayar. Ketiadaan skema penjaminan membuat kedudukan nasabah penyimpan menjadi kreditur yang tidak memiliki hak didahulukan (kreditur konkuren), sehingga potensi simpanan yang telah ia setorkan tidak terbayarkan kembali. Artinya, pengalaman nasabah yang menempatkan dananya pada Koperasi Indosurya, yang tidak kembali, tidak menutup kemungkinan berulang kembali.

Sementara itu, untuk koperasi yang kegiatannya terbatas hanya melayani dari, oleh, dan untuk anggotanya sendiri atau berjenis *close-loop*, perizinan, pengaturan, dan pengawasan tetap pada Kementerian Koperasi. Sebagaimana telah juga

⁴⁴ Sartor, Giovanni, *Normative Conflicts in Legal Reasoning, Artificial Intelligence and Law*, Kluwer Academic Publisher, Dordrecht, 1992, hlm. 231.

⁴⁵ *Vide* Undang-Undang No. 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan.

disebutkan sebelumnya, bahwa tanggal 16 Juni 2023, Kementerian Koperasi telah menerbitkan Permenkop No. 8/2023, sekaligus mencabut beberapa peraturan menteri koperasi lainnya.⁴⁶ Keberadaan Permenkop No. 8/2023 sulit untuk disangkal sebagai reaksi atas maraknya kasus gagal bayar KSP yang terjadi pada tahun-tahun sebelumnya.

Meskipun ruang lingkup pengaturan Permenkop No. 8/2023 ini adalah untuk koperasi *close-loop*, dari segi substansi telah mengakomodasi ketentuan yang menjadi penyebab permasalahan di masa lalu dan ketentuan-ketentuan pengawasan dalam *best practice* kegiatan perbankan. Di antaranya adalah, pembatasan bunga simpanan dan bunga pinjaman, batas maksimum pemberian pinjaman, ruang lingkup pengawasan, standar operasional manajemen, jaminan, restrukturisasi usaha, prinsip mengenali pengguna jasa layanan Simpan Pinjam, pengawasan dan pelaporan transaksi mencurigakan, dan pengawasan dan pelaporan.

Pasal 26 ayat (3) dan (4) Permenkop No. 8/2023 menyebutkan bahwa simpanan diberikan imbalan berupa bunga atau dalam bentuk lainnya yang besarnya ditetapkan oleh rapat Pengurus, dalam rentang suku bunga yang disetujui oleh Rapat Anggota dan imbalan berupa bunga atau dalam bentuk lainnya paling tinggi 9% (sembilan persen) per tahun. Sementara itu, untuk bunga Pinjaman paling tinggi 24% (dua puluh empat persen) per tahun. Adanya batas maksimal suku bunga pinjaman ini diperlukan berkaca pada pengalaman banyak KSP yang memberikan bunga tinggi, bahkan dalam batas tidak wajar dengan durasi waktu yang pendek, seperti yang terjadi pada salah satu KSP di Jogja, yaitu bunga 12% (dua belas persen) per tahun dan jangka waktunya 3 (tiga) bulan, sebagaimana telah dijelaskan di awal.

Pasal 1 angka 18 Permenkop No. 8/2023 Batas Maksimum Pemberian Pinjaman/Pembiayaan (BMPP) adalah persentase maksimum penyaluran pinjaman dan/atau pembiayaan yang diperkenankan terhadap modal sendiri KSP. BMPP

⁴⁶ Vide Permenkop No. 8/2023, mencabut dan menyatakan tidak berlaku, Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 15/Per/M.KUKM/IX/2015 tentang Usaha Simpan Pinjam oleh Koperasi beserta perubahannya, Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam dan Pembiayaan Syariah oleh Koperasi, Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 11 Tahun 2018 tentang Perizinan Usaha Simpan Pinjam Koperasi; Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 5 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 11 Tahun 2018 tentang Perizinan Usaha Simpan Pinjam Koperasi; dan membatalkan beberapa pasal dalam Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah 09 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan dan Pembinaan Perkoperasian.

kepada pihak terkait yang terdiri dari pengurus, pengawas, dan koperasi lain yang memiliki hubungan kepemilikan, dan/atau hubungan kepengurusan dengan KSP, ditetapkan paling tinggi 10% (sepuluh persen) dari Modal Sendiri KSP dan pemberian Pinjaman kepada pihak tidak terkait yang terdiri dari anggota KSP dan Koperasi lain yang tidak memiliki hubungan kepemilikan dan/atau kepengurusan dengan KSP, ditetapkan paling tinggi 15% (lima belas persen) dari Modal Sendiri KSP.⁴⁷ Ketentuan ini menjadi penting mengingat konsentrasi penyediaan dana kepada peminjam atau suatu kelompok peminjam merupakan salah satu penyebab kegagalan usaha dalam kegiatan perbankan yang dalam hal simpan pinjam oleh KSP, sehingga diperlukan penyebaran atau diversifikasi penyediaan dana yang diberikan dan penetapan batas penyediaan dana. Sebagai perbandingan, dalam kegiatan perbankan ketentuan ini diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 32/POJK.03/2018 Tahun 2018 tentang Batas Maksimum Pemberian Kredit dan Penyediaan Dana Besar Bagi Bank Umum, juga ditemukan ketentuan serupa. Dalam Peraturan OJK tersebut, disebutkan bahwa portofolio Penyediaan Dana kepada Pihak Terkait dengan Bank secara keseluruhan ditetapkan paling tinggi 10% (sepuluh persen) dari Modal Bank sedangkan untuk penyediaan Dana selain kepada Pihak terkait, yaitu: kepada 1 (satu) Peminjam selain Pihak Terkait; atau 1 (satu) kelompok Peminjam selain Pihak Terkait, ditetapkan paling tinggi 25% (dua puluh lima persen) dari Modal Inti (*tier 1*) Bank.

Terkait dengan, aspek pengawasan, dalam Pasal 89 Permenkop No. 8/2023 disebutkan bahwa pengawasan dilakukan oleh Menteri bagi KSP dengan wilayah keanggotaan lintas provinsi; Gubernur bagi KSP dengan wilayah keanggotaan lintas kabupaten/kota dalam 1 (satu) wilayah provinsi; dan Bupati/wali kota bagi KSP dengan wilayah keanggotaan dalam 1 (satu) wilayah kabupaten/kota. Pengawasan tersebut meliputi aspek izin usaha dan/atau izin jaringan pelayanan, tata kelola, profil risiko, kinerja keuangan, dan permodalan. Selanjutnya, dalam rangka sinergitas dan koordinasi, pengawasan KSP dapat dilakukan melalui kerja sama dengan instansi terkait. Namun demikian, bagaimana bentuk kerja sama tersebut tidak dijelaskan lebih jauh, bagaimana dan dalam bentuk sinergitas dan koordinasi

⁴⁷ Vide Pasal 44 dan 45 Permenkop No. 8/2023

tersebut diwujudkan. Hal ini menjadi penting mengingat fungsi pengawasan melekat pada banyak lembaga yang tidak menutup kemungkinan memiliki pandangan yang berbeda satu sama lain, sehingga penyamaan pandangan dan kebijakan sangat diperlukan, agar sinergitas dan koordinasi dapat berjalan efektif.

Selanjutnya, dalam Pasal 48 Permenkop No. 8/2023, diatur juga restrukturisasi usaha untuk KSP yang dapat dilakukan melalui: penggabungan, peleburan, pembagian, pemisahan, penyehatan usaha, dan/atau pengintegrasian. Ketentuan ini penting khusus dalam hal terjadi kondisi gagal bayar sehingga diperlukan tindakan untuk menggabungkan, meleburkan, mengambil alih, mengintegrasikan, dan mengonversi KSP-KSP yang bermasalah. Dalam hal, kegiatan perbankan sebagai perbandingan, adalah pengaturan dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 41 Tahun 2019 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, Integrasikan, dan Konversi Bank Umum⁴⁸. Tindakan itu diperlukan sebagai upaya untuk menciptakan struktur industri perbankan yang kuat dan berdaya saing serta mampu merespons tantangan pada waktu mendatang yang semakin dinamis dan kompleks, sehingga diperlukan bank yang kuat, efisien, dan berdaya saing antara lain melalui penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan. Sebagai perbandingan lain, jika berkaca pada NCUA di Amerika Serikat serta *Registry of Credit Union* yang mana merupakan bagian dari *Central Bank of Ireland* di Irlandia dalam *Credit Institutions (Resolution) Act 2011 (the "2011 Act")* langkah-langkah pemulihan modal dengan cara menggabungkan, meleburkan, mengambil alih, mengintegrasikan, atau mengonversi KSP yang sudah berstatus bermasalah⁴⁹ merupakan salah satu langkah pengawasan yang solutif bagi industri KSP.

Lebih jauh, sama halnya dengan UU P2SK, Permenkop No. 8/2023, juga tidak memberikan pengaturan terkait adanya lembaga penjamin simpanan bagi koperasi, yang dalam hal ini koperasi *close-loop*. Namun, dalam Pasal 26 ayat 7 Permenkop No. 8/2023, yang menyebutkan bahwa KSP dapat mengasuransikan Simpanan anggota dan Koperasi lain kepada perusahaan asuransi. Kata "dapat" dalam ketentuan Pasal 26 ayat 7 tersebut, mengindikasikan bahwa ketentuan tersebut

⁴⁸ Vide Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 41 Tahun 2019 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, Integrasikan, dan Konversi Bank Umum.

⁴⁹ Coelho, R., Mazzillo, J.A., Svornos, J.P., dan YU, T, *Regulation and Supervision of Financial Cooperatives, Financial Stability Insights on Policy Implementation (Bank for International Settlements)*, Switzerland, 2019, no 15, hlm. 23.

tidak bersifat wajib (*mandatory*), melainkan fakultatif. Hal ini jelas berbeda dengan *best practice* di perbankan, di mana skema asuransi melalui lembaga penjaminan simpanan bersifat wajib. Dengan demikian, baik koperasi *open loop* maupun koperasi *close-loop*, adanya skema penjaminan simpanan merupakan hal yang perlu segera diupayakan dalam KSP.

Penutup

Koperasi menempati kedudukan yang sangat terhormat dalam perekonomian Indonesia sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 UUD Tahun 1945 bahwa perekonomian Indonesia disusun sebagai usaha bersama beraskan asas kekeluargaan, yang dalam hal ini adalah koperasi. Maraknya kondisi gagal bayar dalam KSP disebabkan dari segi regulasi banyak hal yang belum diatur secara lengkap layaknya sebuah kegiatan bank namun dijalankan oleh badan usaha berbentuk koperasi, dan secara khusus terkait dengan aspek pengawasan yang belum berjalan efektif. Pengawasan yang tidak berjalan efektif sehingga pengelolaan koperasi telah keluar dari tujuan koperasi yang seharusnya untuk menyejahterakan anggota menjadi tempat berinvestasi untuk mendapatkan hasil yang besar. Akibatnya, banyak KSP yang menerima penghimpunan dan menyalurkan dana dari pihak luar/investor yang bukan sebagai anggota. Selain itu, tidak ada lembaga atau skema penjamin bagi dana simpanan anggota di dalam KSP sebagaimana simpanan dalam kegiatan perbankan dan polis dalam kegiatan asuransi yang dijamin oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS).

UU P2SK dan Permenkop No. 8/2023 menjadi titik harapan baru untuk menyelesaikan permasalahan maraknya gagal bayar pada KSP di Indonesia. UU P2SK telah mengakui keberadaan koperasi yang melayani di luar anggotanya (*open loop*). Permenkop No. 8/2003 telah mengakomodasi ketentuan yang menjadi penyebab permasalahan di masa lalu dan ketentuan-ketentuan pengawasan dalam *best practice* kegiatan perbankan, seperti pembatasan bunga simpanan dan bunga pinjaman, batas maksimum pemberian pinjaman, restrukturisasi usaha, dan pengawasan dan pelaporan. Namun kedua regulasi tersebut, tidak memberikan pengaturan terkait adanya lembaga penjamin simpanan bagi koperasi, sebagai salah satu metode mengatasi dampak gagal bayar yang merugikan nasabah/anggota

koperasi. Oleh karena itu, keberadaan skema penjaminan simpanan merupakan hal yang perlu segera diupayakan KSP sebagai perlindungan dan memberikan rasa aman bagi para nasabah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Baswir, Revrison, Koperasi Indonesia, Fakultas Ekonomi dan Bisnis UGM, Yogyakarta, 2013.
- Hatta, Muhammad, "Cita-cita Koperasi dalam Pasal 33 UUD 1945" dalam Satu Abad Bung Hatta: Demokrasi Kita, Bebas Aktif, dan Ekonomi Masa Depan, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2002.
- Ichsan, Reza Nurul, Sinaga, Sarman, dan Nasution, Lukman, Ekonomi Koperasi & UMKM, CV. Sentosa Deli Mandiri, Medan, 2021.
- Pramono, Nindy, Beberapa Aspek Koperasi Pada Umumnya dan Koperasi Indonesia di dalam Perkembangan, TPK Gunung Mulia, Yogyakarta, 2013.
- Rudianto, Akuntansi Koperasi, Erlangga, Jakarta, 2010.
- Sartor, Giovanni, Normative Conflicts in Legal Reasoning, Artificial Intelligence and Law, Kluwer Academic Publisher, Dordrecht, 1992.
- Sitio, Arifin, Koperasi Teori dan Praktik, Erlangga, Jakarta, 2001.

Jurnal:

- Arifandy, Fiqih Putra, Norsain, Darul Firmansyah, Imam, Peran Koperasi Dalam Meningkatkan Perekonomian Masyarakat Nelayan: Perspektif Modal Kerja, Jurnal Akademi Akuntansi, 2020, vol., 3, no. 1.
- Coelho, R., Mazzillo, J.A., Svornos, J.P., dan YU, T, *Regulation and Supervision of Financial Cooperatives, Financial Stability Insights on Policy Implementation (Bank for International Settlements)*, 2019, no. 15.
- COOPERATION, *Monthly Labor Review*, 1919, vol., 8, no. 3.
- Diffa Ayu Nindyatami Savitri, Puspitasari, Siska, dan Clara Arneta Maharani, Peranan OJK terhadap Pengawasan Keuangan Koperasi Simpan Pinjam, CEMERLANG: Jurnal Manajemen dan Ekonomi Bisnis, 2023, vol., 3, no. 2.
- Fici, Antonio, *The Essential Role of Cooperative Law, The Elevenjournal*, 2014, no. 4.
- Galor, Zvi, *Credit and Saving Cooperatives: A New Conceptual Approach, Birritu – The National Bank of Ethiopia*, 1999, no. 66.
- I Putu Wira Kusumajaya dan Ni Putu Purwanti, Perlindungan Hukum terhadap Koperasi Simpan Pinjam Berkaitan dengan Kredit Macet di Kota Denpasar, Kertha Semaya (Journal Ilmu Hukum), 2019, vol., 7, no. 10.
- Ida Bagus Putra Manuaba, Ni Wayan Dian Irmayani, dan Fridolin Katarina Sani., Peran Koperasi Simpan Pinjam dalam Mensejahterakan Anggota pada KSP Duta Sejahtera, EKOMA: Jurnal Ekonomi, Manajemen, Akuntansi, 2024, vol., 3, no. 3.
- Irawan, Dandan, Pelatihan Kepatuhan Koperasi terhadap Penyelenggaraan Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (Bagi Pengurus dan

Pengawas Koperasi di Provinsi Jawa Barat dengan Klasifikasi Koperasi Simpan Pinjam dan Koperasi yang Memiliki Unit Usaha Simpan Pinjam, *Jurnal Ilmiah Abdimas*, 2023, vol., 4, no. 2.

Ponka, Ville, *The Legal Nature of Cooperative Membership, Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity*, 2019, vol., 7, no. 2.

Rivai Iqrok Tanjung, Peran Koperasi Syariah Masjid Dalam Mengembangkan Perekonomian Anggota Koperasi Menurut Tinjauan Ekonomi Islam (Studi Pada Koperasi Masjid Al-Ikhlas STM Medan), *Jurnal Review Pendidikan dan Pengajaran*, 2023, vol., 6, no. 4.

Syamsu, Nur Baehaqi, Peran Koperasi Sebagai Lembaga Pemberdayaan dalam Meningkatkan Taraf Hidup Masyarakat, *Jurnal Ilmu Sosial dan Teknologi (Sostech)*, 2023, vol., 3, no. 6.

Tamaheang, S.P., Ogotan, M., dan Plangiten, N, Efektivitas Simpan Pinjam Koperasi Bagi Masyarakat Petani di Desa Mangaran Kecamatan Kabaruan Kabupaten Kepulauan Talaud, *Jurnal Administrasi Publik*, 2020, vol. 5, No. 81.

Taufan, Ade, Analisis Komitmen dan Kompetensi Sumber Daya Manusia terhadap Perkembangan Koperasi Simpan Pinjam Bahari Jaya di Kota Jambi, *ELEKTIK: Jurnal Pendidikan Ekonomi dan Kewirausahaan*, 2019, vol., 2, no. 1.

Situs Daring:

Ady Thea DA, Advokat ini Beberkan 3 Persoalan Koperasi Simpan Pinjam Bermasalah, *Hukumonline.com.*, 4 Agustus 2023, diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/advokat-ini-beberkan-3-persoalan-koperasi-simpan-pinjam-bermasalah-lt63fc43d14dd89/?page=1>.

Aprilia, Zefanya, Ini 8 Kasus Koperasi Bermasalah Yang Gagal Bayar, *CNBC Indonesia.*, 7 April 2023, diakses dari <https://www.cnbcindonesia.com/market/20230213180555-17-413454/ini-8-kasus-koperasi-bermasalah-yang-gagal-bayar>.

Badan Pusat Statistik Periode 2019-2021 yang dirilis pada tahun 2021 oleh Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, 7 Juni 2023, diakses dari <https://www.bps.go.id/publication/2022/06/02/e33302d6b99341d712113faf/statistik-koperasi-simpan-pinjam-2021.html>.

Lima Hal Ini Sebabkan Koperasi Simpan Pinjam Terjerat Kasus Gagal Bayar, *Merdeka.com.*, 7 April 2023, diakses dari <https://www.merdeka.com/uang/5-hal-ini-sebabkan-koperasi-simpan-pinjam-terjerat-kasus-gagal-bayar.html>.

Rizki, Mochamad Januar, Memahami Akar Masalah Fenomena Gagal Bayar Koperasi Simpan Pinjam, *Hukumonline.com.*, 5 Agustus 2023, diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/memahami-akar-masalah-fenomena-gagal-bayar-koperasi-simpan-pinjam-lt5e946c180795f/?page=2>.

Tanjung, Kurnia Togar P, Koperasi Simpan Pinjam dan Bentuk Pengawasan yang Ideal, *law.ui.ac.id.*, 5 Agustus 2023, diakses dari <https://law.ui.ac.id/koperasi-simpan-pinjam-dan-bentuk-pengawasan-yang-ideal-oleh-kurnia-togar-p-tanjung/>.

WCML, The Co-operative Movement, Working Class Movement Library (WCML), 17 April 2023, diakses dari <https://www.wcml.org.uk/our-collections/working-lives/the-cooperative->

[movement/#:~:text=Robert%20Owen%20is%20regarded%20as,other%20side%2C%20poor%20working%20conditions.](#)

Yozami, Mohamad Agus, Belajar dari Kasus Pandawa, Mari Kenali Kriteria Perusahaan Investasi Ilegal, Hukumonline.com., 4 Agustus 2023, diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/belajar-dari-kasus-pandawa--mari-kenali-kriteria-perusahaan-investasi-ilegal-lt592289d7886e1/>.

Yudha, Satria Kartika, Industri Koperasi Terdampak Kasus Gagal Bayar, Republika, 4 Agustus 2023, diakses dari <https://www.republika.id/posts/37690/industri-koperasi-terdampak-kasus-gagal-bayar>.

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam Oleh Koperasi.

Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 8 Tahun 2023 tentang Usaha Simpan Pinjam oleh Koperasi.

Peraturan Menteri Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pengawasan Koperasi.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 41 Tahun 2019 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, Integrasi, dan Konversi Bank Umum.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 32/POJK.03/2018 Tahun 2018 tentang Batas Maksimum Pemberian Kredit dan Penyediaan Dana Besar Bagi Bank Umum.