

DISERTASI

**PEMBINAAN DAN PENGAWASAN TERHADAP BADAN
HUKUM KOPERASI SIMPAN PINJAM SEBAGAI
PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PENGGUNA JASA**

Diajukan untuk memperoleh gelar Doktor Hukum
pada Universitas Pelita Harapan dengan wibawa Rektor Universitas Pelita Harapan
Dr. (Hon.) Jonathan L. Parapak, M.Eng.Sc.
Dipertahankan pada hari Sabtu, 28 November 2020 di Universitas Pelita Harapan

Diajukan Oleh:

NAMA : Sugeng
NPM : 01657180005



**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS PELITA HARAPAN
JAKARTA
2020**



UNIVERSITAS PELITA HARAPAN

Pernyataan dan Persetujuan Unggah Tugas Akhir

Saya/kami yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama - NPM : 1. Sugeng - 01657180005
2.
3.
Fakultas : Hukum
Program Studi : Doktor Hukum
Lokasi Kampus : Jakarta
Jenis Tugas Akhir : Disertasi
Judul :



PEMBINAAN DAN PENGAWASAN TERHADAP BADAN HUKUM KOPERASI SIMPAN PINJAM SEBAGAI PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PENGGUNA JASA

Menyatakan bahwa:

1. Tugas akhir tersebut adalah benar karya saya/kami dengan arahan dari dosen pembimbing dan bukan merupakan duplikasi karya tulis yang sudah dipublikasikan atau yang pernah dipakai untuk mendapatkan gelar akademik di perguruan tinggi manapun;
2. Tugas akhir tersebut bukan merupakan plagiat dari hasil karya pihak lain, dan apabila saya/kami mengutip dari karya orang lain maka akan dicantumkan sebagai referensi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
3. Saya/kami memberikan Hak Noneksklusif Tanpa Royalti kepada Universitas Pelita Harapan atas Tugas Akhir tersebut untuk diunggah ke dalam Repositori UPH.

Apabila di kemudian hari ditemukan pelanggaran Hak Cipta dan Kekayaan Intelektual atau Peraturan Perundangan-undangan Republik Indonesia lainnya dan integritas akademik dalam karya saya/kami tersebut, maka saya/kami bersedia menanggung secara pribadi segala bentuk tuntutan hukum dan sanksi akademis yang timbul serta membebaskan Universitas Pelita Harapan dari segala tuntutan hukum yang berlaku.

Dibuat di : Jakarta
Pada Tanggal : 4-Mar-2021
Yang menyatakan,

Tanda Tangan			
Nama	(Sugeng - 01657180005)	()	()



PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Saya mahasiswa Program Studi Hukum Program Doktor, Fakultas Hukum, Universitas Pelita Harapan,

Nama Mahasiswa : Sugeng

NPM : 01657180005

Dengan ini menyatakan bahwa disertasi yang saya buat dengan judul **“PEMBINAAN DAN PENGAWASAN TERHADAP BADAN HUKUM KOPERASI SIMPAN PINJAM SEBAGAI PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PENGGUNA JASA”** adalah:

- 1) Dibuat dan diselesaikan sendiri, dengan menggunakan sumber bacaan berupa buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, pengamatan, serta analisis yang tertera di dalam referensi pada disertasi saya.
- 2) Bukan merupakan duplikasi karya tulis yang sudah dipublikasikan atau yang pernah dipakai untuk mendapatkan gelar pascasarjana di universitas lain, kecuali pada bagian-bagian sumber informasi dicantumkan dengan cara referensi yang semestinya.
- 3) Bukan merupakan karya terjemahan dari kumpulan buku atau jurnal acuan yang tertera di dalam referensi pada karya tugas akhir saya.

Jakarta, 4 Maret 2021

Yang membuat pernyataan



(Sugeng)



UNIVERSITAS PELITA HARAPAN

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR

PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING DISERTASI

**PEMBINAAN DAN PENGAWASAN TERHADAP BADAN
HUKUM KOPERASI SIMPAN PINJAM SEBAGAI
PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PENGGUNA JASA**

Oleh:

NAMA : Sugeng
NPM : 01657180005
Program Studi : Hukum
Fakultas : Hukum

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dan dipertahankan dalam Sidang Terbuka guna mencapai gelar Doktor Hukum pada Program Studi Hukum Program Doktor, Universitas Pelita Harapan.

Jakarta, 26 November 2020

Menyetujui:

Promotor

(Prof. Dr. Rosa Agustina, S.H., M.H.)

Ko-Promotor

(Assoc. Prof. Dr. Henry Soelistyo Budi, S.H., LL.M.)

Ketua Program Studi

(Assoc. Prof. Dr. Henry Soelistyo Budi, S.H., LL.M.)

Dekan

(Prof. Dr. Bintan R. Saragih, S.H.)



UNIVERSITAS PELITA HARAPAN
PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR

PENGESAHAN TIM PENGUJI SIDANG TERBUKA
PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR

Pada hari Sabtu, 28 November 2020 telah diselenggarakan Sidang Terbuka untuk memenuhi sebagian persyaratan akademik guna mencapai gelar Doktor Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Pelita Harapan, atas nama:

Oleh:

NAMA : Sugeng
NPM : 01657180005
Program Studi : Doktor Hukum

Hasil Sidang Terbuka Doktor Hukum dengan judul Disertasi “**PEMBINAAN DAN PENGAWASAN TERHADAP BADAN HUKUM KOPERASI SIMPAN PINJAM SEBAGAI PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PENGGUNA JASA**” telah disetujui oleh Tim Penguji yang terdiri dari:

Nama	Status	Tanda Tangan
1. Dr. (Hon.) Jonathan L. Parapak, M.Eng.Sc.	sebagai Ketua	
2. Prof. Dr. Rosa Agustina, S.H., M.H.	sebagai Promotor	
3. Assoc. Prof. Dr. Henry Soelistyo Budi, S.H., LL.M	sebagai Ko-Promotor	
4. Prof. Dr. Bintan R. Saragih, S.H.	sebagai Oponen Ahli	
5. Prof. Dr Basuki Rekso Wibowo, S.H., M.S.	sebagai Oponen Ahli	
6. Prof. Dr. Teguh Prasetyo, S.H., M.Si.	sebagai Oponen Ahli	
7. Prof. Dr. Rully Indrawan, M.Si.	sebagai Oponen Ahli	
8. Dr. Susi Susantijo, S.H., LL.M.	sebagai Oponen Ahli	

Abstract

Sugeng (01657180005)

Guidance and Supervision of Saving and Loan Cooperatives as Legal Protection for Service Users

Pages: xiv + 510

As business entities and people's economic movements, cooperatives have a clear constitutional basis. Even so, the contribution of cooperatives in national economic development is still low. Various problems have hampered the development of cooperatives in Indonesia. This study aims to analyze the problem of cooperative development and supervision based on the prevailing laws and regulations. The results of the study found that the guidance and supervision of cooperatives is weak. Act of The Republic of Indonesia Number 25 of 1992 concerning Cooperatives does not regulate the supervision of the authority on the performance of cooperatives, both institutionally and financially.

Supervision of cooperatives tends to prioritize internal mechanisms, through a cooperative supervisory body. With this supervisory model, there are many legal problems related to cooperatives, for example illegal investment activities that harm the community and worsen the image of the cooperative.

This study was a normative juridical research which is complemented by interviews with several relevant sources. The primary legal materials used was in the form of laws and regulations on cooperatives, microfinance institutions, banking institutions and financial service authorities (OJK).

In order to respond to changes and legal needs of the community, a cooperative legal reform is needed that can give broader authority to the authorities to be able to assess and evaluate the performance of cooperatives, and provide strict sanctions for parties who abuse cooperatives for illegal investment activities and other illegal acts. Strengthening the coaching and supervision of cooperatives is needed because savings and loan cooperative activities are integrated with the financial services industry, especially if there are cooperative ownership affiliations with other financial service institutions. In addition, a cooperative deposit insurance agency is needed to increase members' trust in cooperatives.

Keywords: coaching, supervision, cooperative

Abstrak

Sugeng (01657180005)

Pembinaan dan Pengawasan Terhadap Badan Hukum Koperasi Simpan Pinjam Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Pengguna Jasa

Halaman: xiv + 510

Sebagai badan usaha dan gerakan ekonomi rakyat, koperasi mempunyai basis konstitusional yang kuat. Meskipun demikian, kontribusi koperasi dalam pembangunan ekonomi nasional masih rendah. Dalam sejarahnya yang panjang, berbagai masalah menghambat perkembangan koperasi di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis masalah pembinaan dan pengawasan koperasi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hasil penelitian menemukan, pembinaan dan pengawasan terhadap koperasi masih lemah. Undang-Undang No. 2 Tahun 1992 tentang Perkoperasian tidak mengatur secara lengkap pengawasan otoritas terhadap kinerja koperasi, baik secara kelembagaan maupun keuangan. Pengawasan terhadap koperasi lebih mengedepankan mekanisme internal, melalui badan pengawas koperasi. Dengan model pengawasan demikian, banyak terjadi masalah hukum yang berkaitan dengan koperasi, misalnya kegiatan investasi ilegal yang merugikan masyarakat serta merusak citra koperasi, khususnya koperasi simpan pinjam (KSP).

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yang dilengkapi dengan wawancara terhadap beberapa narasumber yang relevan dengan masalah yang dikaji. Bahan-bahan hukum primer yang digunakan berupa peraturan perundang-undangan koperasi, lembaga keuangan mikro, perbankan, dan otoritas jasa keuangan.

Untuk merespon perubahan dan kebutuhan hukum masyarakat, diperlukan pembaruan hukum koperasi yang dapat memberikan kewenangan lebih luas kepada otoritas untuk dapat menilai dan mengevaluasi kinerja koperasi, serta memberikan sanksi tegas bagi pihak yang menyalahgunakan koperasi untuk kegiatan investasi ilegal. Penguatan pembinaan dan pengawasan koperasi diperlukan karena kegiatan koperasi simpan pinjam terintegrasi dengan industri jasa keuangan, terlebih jika terdapat afiliasi koperasi dengan lembaga jasa keuangan lain. Selain itu, diperlukan lembaga penjaminan simpanan koperasi, untuk meningkatkan kepercayaan anggota terhadap koperasi.

Kata kunci: pembinaan, pengawasan, koperasi,

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur penulis haturkan ke hadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Kuasa, yang telah memberikan kesehatan dan kesempatan untuk menyelesaikan penelitian dan penyusunan disertasi ini. Karya ilmiah ini merupakan salah satu syarat untuk meraih gelar doktor, setelah melalui rangkaian ujian proposal, seminar hasil penelitian (SHP), ujian tertutup (pra promosi), dan ujian terbuka (promosi).

Mengikuti pendidikan tinggi setingkat doktoral layaknya perjalanan panjang yang menantang, dan menuntut yang terbaik dari yang kita miliki. Semangat, komitmen, daya tahan, waktu, serta sumber daya lain yang berharga. Semua itu didedikasikan agar proses pendidikan ini bukan hanya menghasilkan gelar doktor, melainkan juga pengalaman bermakna, pemahaman yang makin mendalam, serta kebiasaan belajar yang semakin baik. Selama mengikuti pendidikan di Universitas Pelita Harapan, sejak permulaan hingga selesai, banyak pihak yang telah mendoakan, menyertai dan membantu. Penghargaan dan terima kasih yang tulus patut disampaikan kepada mereka, terutama kepada:

1. Bapak Dr. (Hon.) Jonathan L. Parapak, M.Eng.Sc., selaku Rektor Universitas Pelita Harapan (UPH), Jakarta, dan ketua sidang ujian terbuka.
2. Bapak Prof. Dr. Bintan R. Saragih, S.H., selaku Dekan Fakultas Hukum, Universitas Pelita Harapan, Jakarta. Di tengah kesibukan menjalankan tugas sebagai dekan dan ilmuwan, berkenan meluangkan waktu untuk menguji disertasi ini, sejak ujian proposal.
3. Ibu Prof. Dr. Rosa Agustina, S.H., M.H., jauh sebelum memulai pendidikan doktor di UPH, penulis mengenal melalui karya-karya ilmiahnya, serta sering hadir di forum-forum akademik ketika beliau tampil sebagai narasumber. Alhamdulillah, beliau berkenan menjadi promotor dan menyertai penyusunan disertasi sejak awal. Dedikasi beliau sebagai ilmuwan akan menjadi teladan bagi penulis untuk menjalani profesi sebagai pengajar dan pembelajar.

4. Bapak *Associate* Prof. Dr. V. Henry Soelistyo Budi, S.H., LL.M., selaku Ketua Program Studi Program Doktor Hukum, Universitas Pelita Harapan. Sebagai Ko-Promotor, beliau dengan penuh kesabaran dan ketelatenan memberikan masukan dan saran, sehingga arah disertasi ini menjadi jelas.
5. Prof. Dr. Teguh Prasetyo, S.H., M.Si., di tengah kesibukan beliau sebagai komisioner pada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dan guru besar di Universitas Pelita Harapan, selalu menyempatkan diri untuk menguji, meskipun sedang berada di luar kota.
6. Bapak Prof. Dr. Basuki Rekso Wibowo, S.H., M.Si., di tengah jadwal padat sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Nasional, Jakarta, dan ilmuwan yang sibuk, selalu menyempatkan diri untuk menguji naskah disertasi ini.
7. Bapak Prof. Dr. Rully Indrawan, M.Si. Empat hari menjelang ujian tertutup penulis diminta mencari seorang guru besar yang ahli tentang koperasi. Alhamdulillah, beliau bersedia menjadi penguji eksternal. Di tengah kesibukan beliau sebagai Sekretaris Menteri Koperasi dan UKM, serta guru besar di Universitas Pasundan, masih sempat meluangkan waktu untuk mengajar, menguji, dan membimbing. Kepedulian beliau terhadap koperasi, tercermin dari karya-karya ilmiahnya yang ditulis dalam bentuk buku dan jurnal ilmiah.
8. Ibu Dr. Susi Susantijo, S.H., LL.M., terima kasih yang tulus penulis ucapkan. Apresiasi beliau terhadap naskah disertasi ini sangat membesarkan hati. Pertanyaan substansial dalam tutur kata yang lembut, segera menyadarkan penulis, bahwa naskah disertasi ini tidaklah sempurna, ada banyak kekurangan dan kelemahan yang sepenuhnya menjadi tanggungjawab penulis.
9. Kepada semua pihak yang telah ikut menyertai, menyemangati, dan mendoakan agar penulis segera menyelesaikan naskah disertasi ini. Semoga Allah SWT, senantiasa memberkati.
10. Kepada keluarga penulis, mimih, kakak, adik-adik, serta keponakan-keponakan. Semoga Allah SWT, selalu menyertai kalian dengan kasih sayang dan perlindungan. Aamiin.

Depok, 29 Oktober 2020

Sugeng

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
<i>ABSTRACT</i>	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
DAFTAR GRAFIK	viii
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR BAGAN	x
DAFTAR SINGKATAN	xi
BAB I PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Permasalahan	25
1.3 Tujuan Penelitian	26
1.4 Manfaat Penelitian	26
1.5 Orisinalitas Penelitian	27
1.6 Sistematika Penulisan	31
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1 Landasan Teori	32
2.1.1 Teori Kewenangan dalam Negara Hukum	32
2.1.2 Teori Negara Kesejahteraan	54
2.1.3 Teori Perlindungan Hukum	77
2.2 Sistem Ekonomi dan Ideologi Ekonomi Pancasila dalam UUD 1945	80
2.2.1 Sistem Ekonomi Kapitalisme	85
2.2.2 Sistem Ekonomi Sosialisme	96
2.2.3 Sistem Ekonomi Pancasila dan Landasan Konstitusional Demokrasi Ekonomi	107
2.3 Pengaturan Sektor Jasa Keuangan dan Koperasi Simpan. Pinjam	130
2.4 Landasan Konsepsional	155
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	
3.1 Jenis Penelitian	168
3.2 Prosedur Perolehan Bahan Penelitian	177
3.3 Sifat Analisis	178
3.3.1 Pendekatan	178
3.3.2 Analisis	183
3.4 Hambatan dan Penanggulangan	183
3.5 Jenis Data Penelitian dan Bahan Hukum	186
3.5.1 Studi Dokumen	186
3.5.2 Wawancara dan Analisis Data	188
BAB IV PEMBAHASAN	
4.1 Perkembangan Koperasi dan Pengaturannya	192
4.1.1 Sejarah Gerakan Koperasi di Beberapa Negara	192

4.1.2	Sejarah Gerakan Koperasi dan Perkembangan Kebijakan dan Regulasi Koperasi di Indonesia	207
4.1.2.1	Kebijakan dan Regulasi Koperasi Pra Kemerdekaan	207
4.1.2.2	Kebijakan dan Regulasi Koperasi Pasca Kemerdekaan	212
4.1.3	Organisasi Koperasi Internasional	269
4.2	Kategori Koperasi dan Perangkat Organisasi Koperasi	272
4.2.1	Asas dan Prinsip Koperasi	272
4.2.2	Pengelompokan koperasi di Indonesia	278
4.2.3	Bentuk-Bentuk Koperasi	284
4.2.4	Perangkat Organisasi dan Manajemen Koperasi	288
4.2.5	Profil dan Kegiatan Usaha Beberapa Koperasi Simpan Pinjam di Indonesia	293
4.2.5.1	Profil Koperasi Simpan Pinjam (KSP) Kodanua	293
4.2.5.2	Profil Koperasi Simpan Pinjam (KSP) Sejahtera Bersama	301
4.2.5.3	Profil Koperasi Simpan Pinjam (KSP) Kospin Jasa	311
4.2.6	Perkembangan Lembaga Keuangan Mikro dan Pengaturannya	323
4.2.6.1	Jenis dan Perkembangan Lembaga Keuangan Mikro dan Pengaturannya	323
4.2.6.2	Pengaturan Lembaga Keuangan Mikro	353
4.2.6.3	Profil Lembaga Keuangan Mikro	373
4.2.6.3.1	Bank Perkreditan Rakyat	376
4.2.6.3.2	Lembaga Keuangan Adat Lumbung Pitih Nagari	388
4.2.6.3.3	Lembaga Keuangan Adat Lembaga Perkreditan Desa	404
4.2.6.3.4	Lembaga keuangan Mikro Berbasis Daerah	417
4.2.7	Perbandingan antara Koperasi dengan Beberapa Lembaga Keuangan Mikro	422
4.2.7.1	Perbandingan antara Koperasi dan Badan Perkreditan Rakyat (BPR)	422
4.2.7.2	Perbandingan antara Koperasi dan Lumbung Pitih Nagari (LPN)	425
4.2.7.3	Perbandingan antara koperasi dan Lembaga Perkreditan Desa (LPD)	426
4.2.8	Beberapa Kasus Penyalahgunaan Koperasi	429
4.2.8.1	Koperasi Simpan Pinjam Indosurya	430
4.2.8.2	Koperasi Hanson Mitra Mandiri	432
4.2.8.3	Pinjaman Daring (<i>Online</i>) Ilegal Berbadan Hukum Koperasi	435
4.2.9	Pengawasan Terhadap Koperasi	436

4.3	Pembaharuan Hukum Koperasi	439
4.3.1	Pertimbangan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis	439
4.3.1.1	Pertimbangan Filosofis	439
4.3.1.2	Pertimbangan Sosiologis	442
4.3.1.3	Pertimbangan Yuridis	449
4.3.2	Penguatan Pembinaan dan Pengawasan Koperasi	463
4.3.3	Manajemen Risiko Koperasi	466
4.3.4	Lembaga Jaminan Simpanan Anggota Koperasi	471
BAB V	KESIMPULAN DAN SARAN	
5.1	Kesimpulan	474
5.2	Saran	477
DAFTAR PUSTAKA		480
LAMPIRAN		
	Rekapitulasi Data Koperasi Berdasarkan Provinsi Per 31 Desember 2018	



DAFTAR GRAFIK

Grafik 1. Pertumbuhan Ekonomi Indonesia	2
Grafik 2. Pergerakan Nilai Tukar Rupiah pada Saat Krisis Ekonomi, tahun 1997 – 1998	131
Grafik 3. Jumlah Bank Umum di Indonesia (1988 – 2019)	171
Grafik 4. Perkembangan Jumlah Aset dan Anggota Koperasi Simpan Pinjam (KSP) Sejahtera Bersama	302

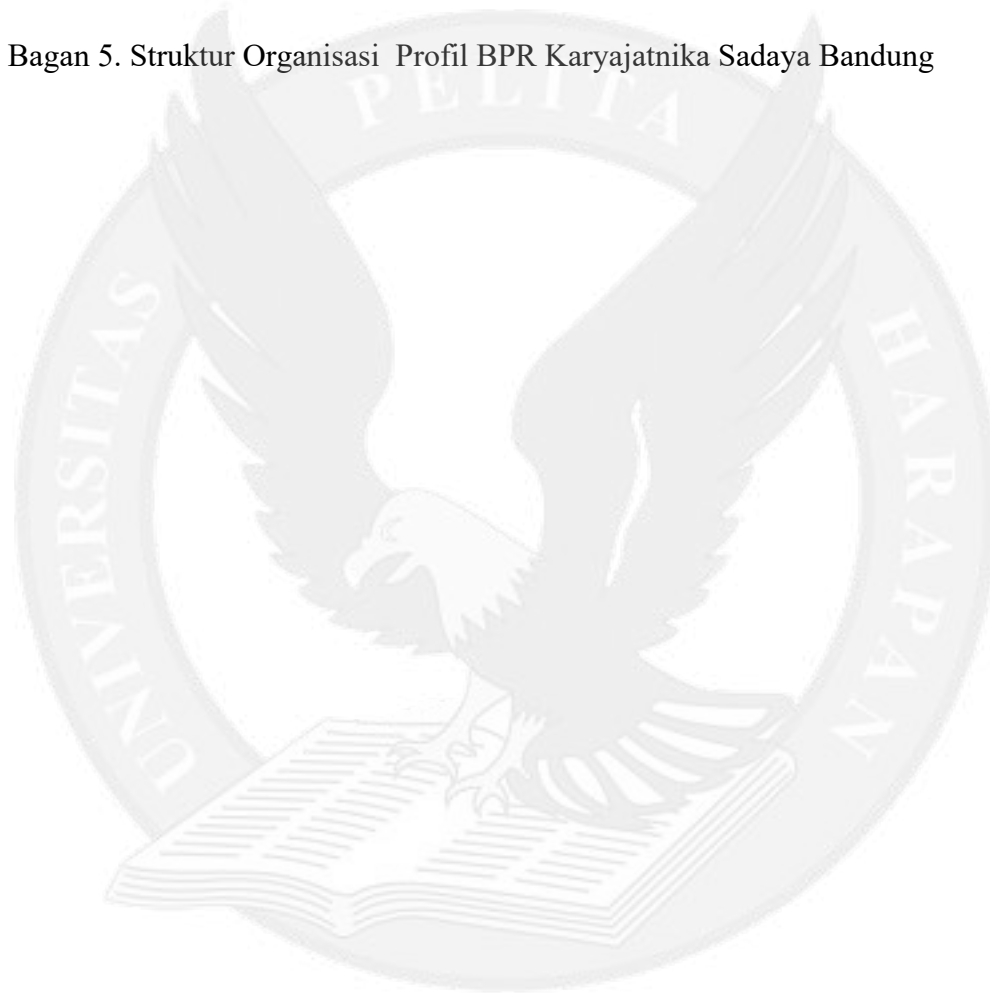


DAFTAR TABEL

Tabel 1. Skala dan Kriteria Skala Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah	11
Tabel 2. Hubungan Aspek Ontologis, Epistemologis, dan Aksiologis Filsafat Pancasila	46
Tabel 3. Perbedaan Paradigma Ekonomi Liberalisme dan Demokrasi Ekonomi	126
Tabel 4. Aliran Koperasi Berdasarkan Peran dan Fungsi serta Hubungannya dengan Negara	277
Tabel 5. Sebaran Kantor Cabang dan Kantor Cabang Pembantu KSP Sukses Bersama	302
Tabel 6. Jadwal Pengambilan Dana Tabungan Pendidikan pada KSP. Sejahtera Bersama	308
Tabel 7. Profil dan Kegiatan Usaha Kospin Jasa	313
Tabel 8. Kriteria Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah	323
Tabel 9. Rekapitulasi Jumlah Lembaga Keuangan Mikro (LKM)	369
Tabel 10. Perbandingan antara Koperasi dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR)	424
Tabel 11. Perbandingan antara Koperasi dan Lumbung Pitih Nagari (LPN)	425
Tabel 12. Perbandingan antara koperasi dan Lembaga Perkreditan Desa (LPD)	428

DAFTAR BAGAN

Bagan 1. Proses Rapat Anggota Tahunan pada Kospin Jasa	260
Bagan 2. Susunan Organisasi KSP Kodanua	295
Bagan 3. Proses Pelaksanaan Rapat Anggota Tahunan Kospin Jasa	317
Bagan 4. Proses Pembukaan Unit Bisnis Baru dan Layanan Baru pada Kospin Jasa	323
Bagan 5. Struktur Organisasi Profil BPR Karyajatnika Sadaya Bandung	384



DAFTAR SINGKATAN

ASEAN	: <i>Association of Southeast Asian Nations</i>
AFTA	: <i>ASEAN Free Trade Area</i>
AD/ART	: Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga
AVB	: <i>Algemene Volkscredietbank</i>
ACFSMC	: <i>All China Federation of Supply and Marketing Cooperatives</i>
AEC	: <i>ASEAN Economic Community</i>
ACO	: <i>ASEAN Cooperative Organization</i>
APII	: Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia
ADB	: Asian Development Bank
ATM	: <i>Automatic Teller Machine</i>
BKR	: Bank Kredit Rakyat
BMI	: Bank Muamalat Indonesia
BPD	: Bank Pembangunan Daerah
BKK	: Badan Kredit Kecamatan
Bappebti	: Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi
BKPD	: Bank Karya Produksi Desa
Bukopin	: Bank Umum Koperasi Indonesia
BPR	: Bank Perkreditan Rakyat
BPKN	: Badan Perlindungan Konsumen Nasional
BPSK	: Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen
BKPM	: Badan Koordinasi Penanaman Modal
BI	: Bank Indonesia
BKK	: Badan Kredit Kecamatan
BKPD	: Bank Karya Produksi Desa
BKD	: Badan Kredit Desa
BKK	: Kredit Kecamatan
BPS	: Badan Pusat Statistik
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
BUMD	: Badan Usaha Milik Daerah
BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan
BI	: Bank Indonesia Timur
BPR	: Bank Perkreditan Rakyat
Bapepam-LK	: Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan
BPHN	: Badan Pembinaan Hukum Nasional
BRI	: Bank Rakyat Indonesia
BCA	: Bank Central Asia
BNI	: Bank Negara Indonesia
BUUD	: Badan Usaha Unit Desa
BMT	: <i>Baaitul Maal wat Tamwil</i>
BUSN	: Bank Umum Swasta Nasional
BEI	: Bursa Efek Indonesia
Bapenkop	: Badan Penggerak Koperasi
Balatkop	: Balai Latihan Koperasi
BIMAS	: Bimbingan Masyarakat
CRS	: <i>Cooperative Social Responsibility</i>
CII	: <i>Coody International Institute</i>

CCA	: <i>Canadian Cooperative Association</i>
CHS	: <i>Cenex Harvest States</i>
CV	: <i>Comanditer Venonscaft</i>
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
Dekopinwil	: Dekopin Wilayah
Dekopinda	: Dekopin Daerah
D/O	: <i>Delivery Order</i>
DPRGR	: DPR Gotong Royong
DSN	: Dewan Syariah Nasional
DPS	: Dewan Pengawas Syariah
DUHAM	: Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DEKOPIN	: Dewan Koperasi Indonesia
E-KYC	: <i>Electronic Know Your Customer</i>
FES	: Forum Ekonomi Syariah
GBHN	: Garis-Garis Besar Haluan Negara
GDP	: <i>Gross Domestic Product</i>
GCG	: <i>Good Corporate Governance</i>
GKBI	: Gabungan Koperasi Batik Indonesia
GNN	: Gerakan Nasional Nontunai
GCG	: <i>Guardian Capital Group</i>
GTZ	: <i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i>
GBHN	: Garis-Garis Besar Haluan Negara
Garuda	: Garba Rujukan Digital
GCMMF	: <i>Gujarat Cooperative Milk Marketing Federation (GCMMF)</i>
HKI	: Hak atas Kekayaan Intelektual
IoT	: <i>Internet of Things</i>
Inkopad	: Induk Koperasi TNI Angkatan Darat
Inkopal	: Induk Koperasi Angkatan Laut
Inkopau	: Induk Koperasi Angkatan Udara
Inkoppol	: Induk Koperasi Kepolisian
IKPN	: Induk Koperasi Pegawai Negeri
Inkud	: Induk Koperasi Unit Desa
IKPI	: Induk Koperasi Perikanan Indonesia
Inkoveri	: Induk Koperasi Veteran Republik Indonesia
IKNB	: Industri Keuangan Non Bank
ICMI	: Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia
ILO	: <i>International Labour Organization</i>
IKD	: Inovasi Keuangan Digital
IJSD	: <i>Indonesia Journal Scientific Database</i>
ICA	: <i>The International Cooperation</i>
IMF	: <i>The International Monetary Fund</i>
JDIHN	: Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional
KURK	: Kredit Usaha Rakyat Kecil
Kominfo	: Kementerian Komunikasi dan Informatika
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
KUHP	: Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
KUHPer	: Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
KBBI	: Kamus Besar Bahasa Indonesia
KDI	: Koperasi Distribusi Indonesia
KUD	: Koperasi Unit Desa

KURK	: Kredit Usaha Rakyat Kecil
KUHD	: Kitab Undang-Undang Hukum Dagang
KSP	: Koperasi Simpan Pinjam
KJA	: Koperasi Jasa Audit
Kosindo	: Koperasi Syariah Indonesia
KSM	: Kelompok Swadaya Masyarakat
KSU	: Koperasi Serba Usaha
KPI	: Koperasi Pembiayaan Indonesia
Kospin	: Koperasi Simpan Pinjam
KSP	: Koperasi Simpan Pinjam
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
LKNB	: Lembaga Keuangan Non-Bank
LPN	: <i>Lumbung Pitih Nagari</i>
LKMS	: Lembaga Keuangan Mikro Syariah
LPS	: Lembaga Penjamin Simpanan
LPN	: Lumbung Pitih Nagari
LJK	: Lembaga Jasa Keuangan
LPD	: Lembaga Perkreditan Desa
LPK	: Lembaga Perkreditan Kecamatan
LKM	: Lembaga Keuangan Mikro
LPKSM	: Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat
LIPI	: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
LPEP	: Lembaga Pengkajian Ekonomi Pancasila
LPS	: Lembaga Penjamin Simpanan
LKK	: Lembaga Jaminan Kredit Koperasi
LP3ES	: Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi dan Sosial
LJJK	: Lembaga Jaminan Kredit Koperasi
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
MUI	: Majelis Ulama Indonesia
MA	: Mahkamah Agung (MA)
MLM	: <i>Multi Level Marketing</i>
MK	: Mahkamah Konstitusi
NACF	: <i>National Agricultural Cooperative Federation</i>
NTUC	: <i>The National Trade Union Congress</i>
OJK	: Otoritas Jasa Keuangan
OECD	: <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
PBI	: Peraturan Bank Indonesia
P2P	: <i>Peer to Peer Lending</i>
PT	: Perseroan Terbatas
PPKLP	: Petugas Penyuluh Koperasi Lapangan (PPKLP)
PTUN	: Peradilan Tata Usaha Negara
PUSTEP	: Pusat Studi Ekonomi Pancasila
PDII	: Pusat Dokumentasi dan Informasi Ilmiah
Perum PKK	: Perum Pengembangan Keuangan Koperasi
Puskud	: Pusat Koperasi Unit Desa
P3UK	: Pusat Pendidikan dan Pembinaan Usaha Kecil
PPNS	: Penyidik Pegawai Negeri Sipil
PIPU	: Pusat Informasi Pasar Uang
PDB	: Produk Domestik Bruto
PBB	: Perserikatan Bangsa-Bangsa

POJK	: Peraturan Otoritas Jasa Keuangan
Puslapenkop	: Pusat Pendidikan dan Latihan Perkoperasian
RUU	: Rancangan Undang-Undang
RAT	: Rapat Anggota Tahunan
RAK	: Rapat Anggota Khusus
RRC	: Republik Rakyat China
RJPMN	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RAT	: Rapat Anggota Tahunan
RUPS	: Rapat Umum Pemegang Saham
RA	: Rapat Anggota
SMS	: <i>Short message service</i>
SGDs	: <i>Sustainable Development Goals</i>
SIUP	: Surat Izin Usaha Perdagangan
Simpedes	: Simpanan Perdesaan
SOP	: Standar Operasional Prosedur
SWI	: Satgas Waspada Investasi
SOM	: Standar Operasional Manajemen
SHU	: Sisa Hasil Usaha
SP3	: Surat Perintah Penghentian Penyidikan
SKPP	: Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan
SMC	: <i>Supply and Marketing Cooperative</i>
SNKI	: Strategi Nasional Keuangan Inklusif
SEKI	: Statistik Ekonomi dan Keuangan Indonesia
SWI	: Satgas Waspada Investasi
SOKRI	: Sentral Organisasi koperasi Rakyat Indonesia
TPB	: Tujuan Pembangunan Berkelanjutan
TRI	: Tebu Rakyat Intensifikasi
TDP	: Tanda Daftar Perusahaan
TIK	: Teknologi Informasi dan Komunikasi
UGM	: Universitas Gadjah Mada
UUD	: Undang-Undang Dasar
UMKM	: Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah
LPSM	: Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat
USP	: Unit Simpan Pinjam
USPPS	: Unit Simpan Pinjam Pembiayaan Syariah (USPPS),
MUI	: Majelis Ulama Indonesia
WEF	: <i>World Economic Forum</i>
WB	: <i>World Bank</i>
WNA	: Warga Negara Asing
WNI	: Warga Negara Indonesia

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pertumbuhan ekonomi di Indonesia mendorong bertambahnya kelas menengah baru yang sadar akan pemeliharaan dan perkembangan aset¹. Pertumbuhan ekonomi yang positif tersebut menunjukkan ketahanan ekonomi yang kuat, di tengah dinamika tekanan ekonomi global. Kelas menengah merupakan pendukung kegiatan ekonomi suatu negara melalui investasi dan konsumsi². Pemerintah memberikan perhatian besar untuk menjaga pertumbuhan ekonomi nasional yang berkelanjutan, sebagaimana ditunjukkan pada grafik 1 tentang Pertumbuhan Ekonomi Indonesia.

Tingginya animo masyarakat untuk mengembangkan aset melalui berbagai portofolio investasi keuangan (*financial investment*) merupakan hal yang positif, karena dapat menjadi sumber bagi penyediaan modal dalam kegiatan-kegiatan usaha yang produktif, seperti meningkatkan ketersediaan dana dan mengembangkan usaha.

Di sisi lain, gairah masyarakat untuk melakukan investasi juga ikut meningkatkan kejahatan melalui berbagai modus investasi yang menjanjikan tingkat keuntungan tinggi, meskipun sesungguhnya investasi tersebut fiktif atau ilegal. Kurangnya pengetahuan masyarakat terhadap produk-produk investasi yang legal dan aman, keserakahan untuk meraih keuntungan yang tidak wajar, dan

¹Berdasarkan pengeluaran untuk konsumsi, Bank Dunia (2018) mendefinisikan kelas menengah (*middle class*) sebagai kelompok masyarakat dengan pengeluaran per kapita per hari sekitar USD 7,5-38. Kelompok calon kelas menengah (*aspiring middle class*), pengeluaran per kapita per hari USD 3,3-7,5, kelompok miskin pengeluaran per kapita per hari di bawah USD 2,2. Lihat Muhamad Chatib Basri, "Kelas Menengah dan Ketimpangan Ekonomi", *Kompas*, (Jumat, 10 Januari 2019), hlm. 6.

² Kelas menengah adalah kelompok dalam masyarakat yang secara sosio-ekonomi berada di antara kelas bawah dan kelas atas, meliputi rumah tangga dengan kepemilikan aset antara USD 18,000 hingga USD 36,000. Pada tahun 2002, kelas menengah diperkirakan hanya sebesar 7 % dari populasi Indonesia. Jumlah tersebut meningkat pada 2017 menjadi 22 %. Data Bank Dunia 2017 menunjukkan, kelas menengah menjadi penyumbang utama perekonomian Indonesia, yaitu 47 % dari total konsumsi rumah tangga. <https://nasional.kontan.co.id/news/bank-dunia-kelas-menengah-menjadi-motor-penggerak-pertumbuhan-indonesia>, diakses pada 14 April 2019.

adanya niat jahat di kalangan pelaku usaha, menjadikan praktik investasi ilegal terus bermunculan. Tanpa regulasi yang memadai dan penegakan hukum yang efektif, penyimpangan dan kegiatan yang bertentangan dengan hukum tersebut dapat menciderai kepercayaan masyarakat dan investor terhadap sistem keuangan nasional.

Grafik 1. Pertumbuhan Ekonomi Indonesia



Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS), Tahun 2018.

Investasi dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang dilakukan baik oleh orang pribadi (*natural person*) maupun badan hukum (*juridical person*), dalam upaya meningkatkan dan/atau mempertahankan nilai modalnya, baik yang berbentuk uang tunai (*cash money*), peralatan (*equipment*), aset tak bergerak, hak atas kekayaan intelektual (*intellectual property rights*), maupun keahlian³. Sedangkan menurut Abdul Halim, investasi pada hakikatnya merupakan penempatan sejumlah dana pada saat ini dengan harapan untuk memperoleh keuntungan di masa mendatang⁴.

Secara umum, aktivitas investasi dikelompokkan ke dalam dua jenis, yaitu: *Pertama, Real Investment*, yang melibatkan aset berwujud, seperti tanah, mesin-mesin, atau pabrik. *Kedua, Financial Investment*, yang melibatkan kontrak tertulis, seperti pada saham, obligasi, dan surat-surat berharga lainnya⁵. Pada masyarakat modern, lebih banyak dilakukan investasi keuangan dari pada

³ Dhaniswara K. Harjono, *Hukum Penanaman Modal*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 10.

⁴ Abdul Halim, *Analisa Investasi*, (Jakarta: Salemba Empat, 2005), hlm. 4.

⁵ Irham Fahmi, *Pengantar Pasar Moda*, (Bandung: Penerbit Alfabeta, 2013), hlm. 4.

investasi nyata. Kedua jenis investasi tersebut bersifat komplementer, saling melengkapi, bukan kompetitif⁶.

Pemilikan aktiva finansial untuk kegiatan investasi pada sebuah entitas dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu investasi langsung (*direct investing*) dan investasi tidak langsung (*indirect investing*). Investasi langsung adalah kepemilikan surat-surat berharga secara langsung pada perusahaan terbuka (*Go Public*),⁷ dengan harapan untuk mendapatkan keuntungan berupa pembagian keuntungan (*dividen*) atau nilai tambah yang diperoleh dari selisih harga jual dan harga beli (*capital gains*).

Untuk menjaga iklim investasi yang kondusif, pemerintah perlu melindungi kepentingan para investor melalui peraturan perundang-undangan yang ada. Di satu sisi, investor merupakan konsumen dari berbagai produk investasi keuangan, harus dilindungi harkat dan martabatnya, serta ditingkatkan kesadaran dan kepeduliannya dalam membela hak-haknya. Di sisi lain, harus didorong sikap bertanggungjawab di kalangan pelaku usaha.

Investasi adalah penanaman modal untuk satu atau lebih aktiva yang dimiliki dan biasanya berjangka waktu lama dengan harapan mendapatkan keuntungan di masa-masa yang akan datang⁸. Penanaman modal dapat dilakukan oleh orang per orang (*individu*) atau suatu entitas usaha (*korporasi*), baik yang berbadan hukum (misalnya Perseroan Terbatas, Koperasi, atau Yayasan) maupun persekutuan perdata (misalnya Firma atau Persekutuan Komanditer/CV).

Berdasarkan catatan sejarah, perdagangan surat-surat berharga merupakan salah satu wujud dari ekonomi kapitalistik, yang berkembang sejak awal kebangkitan industri di Eropa dan Amerika Serikat (AS). Tujuan utamanya untuk mendapatkan modal bagi perusahaan bersangkutan untuk memajukan dan

⁶ William F. Sharpe, *et all*, dalam Irham Fahmi, *Pengantar Pasar Modal*, (Bandung: Penerbit Alfabeta, 2013), hlm. 4.

⁷ Penawaran umum (*Go Public*) adalah kegiatan penawaran saham atau efek lainnya yang dilakukan oleh emiten (perusahaan yang melakukan *Go Publik*), kepada masyarakat berdasarkan tata cara yang diatur oleh Undang-Undang Pasar Modal (UUPM) dan peraturan pelaksanaannya. Lihat Sunariyah, *Pengantar Pengetahuan Pasar Modal*, (Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2011), hlm. 32.

⁸ Sunariyah, *Pengantar Pengetahuan Pasar Modal*, (Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2011), hlm. 4.

mengembangkan usahanya dengan menjual saham kepada pemilik modal atau investor⁹. Aktivitas investasi keuangan tersebut harus mendapat dukungan dari pemerintah sebagai otoritas dan regulator, baik dalam bentuk penyediaan kelembagaan dan infrastruktur, maupun pembentukan regulasi yang memadai untuk menjamin stabilitas sistem keuangan nasional.

Salah satu konsiderans lahirnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UU OJK), adalah kebutuhan untuk mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara stabil dan berkelanjutan, serta mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, OJK diberikan fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, dan penyidikan pada sektor jasa keuangan¹⁰. UU OJK menegaskan Lembaga Jasa Keuangan (LJK) meliputi sektor perbankan, pasar modal, perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan, dan lembaga jasa keuangan lainnya¹¹.

Sebagaimana telah disebutkan di atas, selain entitas keuangan legal yang menawarkan produk-produk investasi keuangan, di masyarakat bermunculan juga entitas keuangan ilegal yang menghimpun dana masyarakat melalui penawaran investasi dengan imbal hasil yang tinggi. Kegiatan penghimpunan dana masyarakat untuk kegiatan investasi harus mendapatkan izin dan pengawasan dari otoritas keuangan. Ketentuan yang mewajibkan entitas keuangan yang melakukan kegiatan penghimpunan dana dapat ditemukan dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan Sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 (UU Perbankan) dan Pasal 70

⁹ Nindyo Pramono, *Hukum PT Go Public dan Pasar Modal*, (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2013), hlm. 211.

¹⁰ Indonesia, *Undang-Undang tentang Otoritas Jasa Keuangan*, No. 21 Tahun 2011, TLN 5253, Pasal 6, menyatakan, OJK melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap: a) Kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan, b) Kegiatan jasa keuangan di sektor pasar modal, c) Kegiatan jasa keuangan di sektor perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan, dan d) Lembaga jasa keuangan lainnya.

¹¹ Frasa lembaga jasa keuangan lainnya meliputi pegadaian, lembaga penjaminan, lembaga pembiayaan ekspor Indonesia, perusahaan pembiayaan sekunder perumahan, dan lembaga yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat yang bersifat wajib, meliputi penyelenggara program jaminan sosial, pensiun, dan kesejahteraan, sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan mengenai pegadaian, penjaminan, lembaga pembiayaan ekspor Indonesia, perusahaan pembiayaan sekunder perumahan, dan pengelolaan dana masyarakat yang bersifat wajib, serta lembaga jasa keuangan lain yang dinyatakan diawasi oleh OJK berdasarkan peraturan perundang-undangan. Lihat Undang-Undang tentang Otoritas Jasa Keuangan, Pasal 1 butir (10).

ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (UU Pasar Modal)¹². Dengan demikian, entitas keuangan yang tidak mendapatkan izin operasional untuk menghimpun dana masyarakat dikategorikan sebagai entitas yang ilegal.

Penawaran investasi keuangan di masyarakat beragam jenisnya. OJK merilis kajiannya terkait jenis-jenis investasi keuangan yang diduga ilegal dan ditawarkan pada masyarakat, yaitu:¹³

- 1) *Fixed income products*, produk ini menawarkan imbal hasil (*return*) yang dijanjikan secara tetap (*fixed*) dan tidak terpengaruh oleh risiko pergerakan atau fluktuasi harga di pasar;
- 2) Simpanan yang menyerupai produk perbankan (tabungan atau deposito), pada beberapa kasus berupa surat *Delivery Order* (D/O) atau surat berharga yang diterbitkan oleh suatu perusahaan;
- 3) Penyertaan modal investasi, di mana dana yang terkumpul dari masyarakat dijanjikan akan ditempatkan pada lebih dari satu instrumen keuangan atau pada sektor riil;
- 4) Program investasi *online* melalui internet, yang menjanjikan pengembalian dana investasi secara rutin dan berkala.

Pada era digital seperti saat ini, penghimpunan dana masyarakat untuk keperluan investasi tidak hanya dilakukan secara konvensional, tetapi juga dilakukan secara *online* (dalam jaringan/daring), dengan menggunakan sistem teknologi informasi. Penggunaan produk keuangan berbasis digital, baik sebagai alat pembayaran (*digital payment, clearing, and settlement*), simpan pinjam

¹² Indonesia, *Undang-Undang tentang Perbankan Sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998*, UU No. 7 Tahun 1992, LN No. 182 Tahun 1998, TLN. 3790. Pasal 16 ayat (1), menyatakan, 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. Indonesia, *Undang-Undang tentang Pasar Modal*, UU No. 8 Tahun 1995, LN No. 64 Tahun 1995, TLN No. 3608, Pasal 70, menyebutkan:

- 1) Yang dapat melakukan penawaran umum hanyalah emiten yang telah menyampaikan pernyataan pendaftaran kepada Bapepam untuk menawarkan atau menjual efek kepada masyarakat dan pernyataan pendaftaran tersebut telah efektif;
- 2) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak berlaku bagi pihak yang melakukan:
 - a. Penawaran efek yang bersifat utang yang jatuh temponya tidak lebih dari satu tahun;
 - b. Penerbitan sertifikat deposito; c. Penerbitan polis asuransi; d. Penawaran efek yang diterbitkan dan dijamin pemerintah Indonesia; atau e. Penawaran efek lain yang ditetapkan oleh Bapepam.

¹³ Lihat <https://sikapiuangmu.ojk.go.id/FrontEnd/CMS/Article/112>, diakses pada 11 Agustus 2019.

(*digital lending*), urun dana (*digital crowdfunding*), perencanaan keuangan (*digital financial planning*), atau pengumpulan dan pengolahan data (*digital data aggregator*). Layanan berbasis aplikasi digital tersebut merupakan respon industri terhadap perkembangan teknologi informasi di bidang keuangan, yang saat ini dikenal dengan istilah Teknologi Finansial (Tekfin), atau dalam bahasa Inggris disebut *financial technology (Fintech)*¹⁴.

Besarnya jumlah transaksi *e-commerce* di Indonesia, dari laporan yang dirilis *Google* dan Temasek (Oktober 2019), nilainya diperkirakan mencapai USD 21 miliar pada tahun 2019. Sedangkan pada tahun 2013, nilai transaksinya diperkirakan akan mencapai USD 82 miliar, yang akan membuat Indonesia sebagai negara dengan perekonomian terbesar di Kawasan Asia Tenggara (*Association of Southeast Asian Nations/ASEAN*). Data sensus Badan Pusat Statistik (BPS) menyebutkan, industri *e-commerce* Indonesia dalam 10 tahun terakhir meningkat hingga 17 % dengan total jumlah usaha *e-commerce* mencapai 26,2 juta unit¹⁵.

Ruang lingkup layanan Tekfin di Indonesia diatur melalui Pasal 3 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia Nomor 19/12/PBI/2017 tentang Penyelenggaraan Teknologi Finansial (PBI 2017), yang menyatakan, penyelenggaraan teknologi finansial dikategorikan ke dalam: a) Sistem pembayaran; b) Pendukung pasar; c) Manajemen investasi dan manajemen risiko; d) Pinjaman, pembiayaan, dan penyediaan modal; dan e) Jasa finansial lainnya¹⁶.

¹⁴ *The Oxford Dictionary* mendefinisikan *Fintech* (Tekfin) sebagai, “*Computer program and other technology used to support or enable banking and financial services*”. Pengertian yang lebih ringkas disampaikan oleh *National Digital Research Centre*, “*Innovation in financial services*”. Definisi Tekfin secara resmi dapat dijumpai dalam dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia Nomor 19/12/PBI/2017 tentang Penyelenggaraan Teknologi Finansial, yaitu, penggunaan teknologi dalam sistem keuangan yang menghasilkan produk, layanan, teknologi, dan/atau model bisnis baru, serta dapat berdampak pada stabilitas sistem keuangan, dan/atau efisiensi, kelancaran, keamanan, dan keandalan sistem pembayaran”.

¹⁵ Koran Tempo, *Indonesia, Negara dengan Ekonomi Digital Terbesar di ASEAN*, Sabtu, 14 November 2019, hlm. 3.

¹⁶ Indonesia, *Peraturan Bank Indonesia tentang Penyelenggaraan Teknologi Finansial*, PBI No. 19/12/PBI/2017, LN No. 245 Tahun 2017, TLN. No. 6142, Pasal 3 ayat (1). Dalam penjelasan Pasal 3 ayat (1) huruf e, disebutkan, yang dimaksud dengan “jasa finansial lainnya” adalah teknologi finansial selain kategori sistem pembayaran, pendukung pasar, manajemen investasi dan manajemen risiko, serta pinjaman, pembiayaan, dan penyediaan modal.

Sedangkan ruang lingkup layanan Tekfin yang diatur dalam Pasal 3 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Republik Indonesia Nomor 1/POJK.02/2018 tentang Inovasi Keuangan Digital (IKD) di Sektor Jasa Keuangan (POJK 2018), meliputi: a) Penyelesaian transaksi, b) Penghimpunan modal, c) Pengelolaan investasi, d) Penghimpunan dan penyaluran dana, e) Perasuransian, f) Pendukung pasar, g) Pendukung keuangan digital lainnya; dan/atau aktivitas jasa keuangan lainnya¹⁷. Dengan demikian ruang lingkup layanan Tekfin yang diatur oleh OJK lebih luas dari pada BI. Karena BI hanya melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap layanan Tekfin jasa sistem pembayaran atau penyelesaian transaksi. Hal ini sesuai dengan tugas dan wewenang BI untuk menjaga stabilitas moneter, sistem keuangan, dan sistem pembayaran yang efisien dan aman.

Layanan keuangan berbasis digital diharapkan dapat memperluas akses masyarakat terhadap pembiayaan, sesuai kebijakan pemerintah melalui Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2016 tentang Strategi Nasional Keuangan Inklusif (SNKI). Berdasarkan data OJK pada 2016 tercatat tingkat pemahaman keuangan (literasi) masyarakat Indonesia baru mencapai 29,66 %. Sementara itu, tingkat penggunaan atau masyarakat yang memiliki akses terhadap layanan dan jasa keuangan (inklusi keuangan) baru mencapai 67,82 %. Pencapaian tersebut sebanding dengan negara-negara yang masih dalam tahap awal perkembangan inklusi keuangan. Seperti India dan Bangladesh, dan tertinggal jauh dari negara-negara yang sudah maju, seperti Jepang dan Singapura, yang mencapai tingkat 98 %¹⁸. Sebagai lembaga yang independen, OJK berkepentingan untuk mengawal pertumbuhan dan stabilitas jasa keuangan. Hingga triwulan II 2019, penyaluran kredit perbankan tumbuh di level 9,92 % *year on year* (yoy).

Beberapa pembahasan mengenai dampak Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK), telah dilakukan. Berdasarkan laporan *World Economic*

¹⁷ Indonesia, *Peraturan OJK tentang Inovasi Keuangan Digital di Sektor Jasa Keuangan*, POJK No. 13/POJK.02/2018, LN. 135 Tahun 2018, TLN. 6238.

¹⁸ <https://www.wartaekonomi.co.id>, diakses pada 15 Agustus 2019.

Forum (WEF), mengenai dampak sosial ekonomi dari internet terhadap negara-negara berkembang¹⁹, diperkirakan bahwa peningkatan akses terhadap koneksi internet sebesar 10 %, akan meningkatkan *Gross Domestic Product* (GDP) atau Produk Domestik Bruto (PDB) sebesar 1 sampai dengan 2 %. Laporan lain menunjukkan, bahwa peningkatan GDP di negara-negara berkembang dapat tumbuh sekitar 0,59 % per tahun, untuk setiap penambahan 10 telpon bergerak (*mobile phone*) dalam setiap 100 penduduk. Sementara itu, laporan lainnya menyebutkan bahwa peningkatan teledensitas telekomunikasi di Indonesia sebesar 1 % dapat memengaruhi pertumbuhan ekonomi sebesar 0,15 %²⁰.

Untuk mendukung pertumbuhan ekonomi nasional, OJK menyiapkan lima kebijakan strategis yaitu: a). Menyediakan alternatif pembiayaan sektor strategis pemerintah; b). Akselerasi pertumbuhan ekonomi nasional; c). Akses keuangan bagi UMKM dan masyarakat di daerah terpencil; d). Mempersiapkan industri jasa keuangan dalam menghadapi revolusi industri 4.0²¹.

¹⁹Negara berkembang (*developing country*) adalah istilah yang umum digunakan untuk menjelaskan suatu negara dengan kesejahteraan material tingkat rendah. Menurut klasifikasi IMF sebelum April 2004, seluruh negara Eropa Timur (kecuali negara Eropa Tengah yang masih tergabung dalam "Eastern Europe Group" di PBB) juga bekas negara Uni Soviet (USSR) di Asia Tengah (Kazakhstan, Uzbekistan, Kyrgyzstan, Tajikistan, dan Turkmenistan), dan Mongolia tidak dimasukkan dalam kawasan maju atau berkembang, tetapi disebut sebagai "negara transisi", mereka sekarang lebih dikenal (dalam laporan internasional) sebagai "negara berkembang". *The International Monetary Fund* (IMF) menggunakan sistem klasifikasi fleksibel yang memperhitungkan beberapa indikator, yaitu: 1) Tingkat pendapatan per kapita; 2) Diversifikasi ekspor sehingga eksportir minyak yang memiliki PDB per kapita tinggi tidak akan masuk dalam klasifikasi maju karena 70 % barang ekspornya berupa minyak; dan 3) Tingkat integrasinya ke dalam sistem keuangan global. Bank Dunia mengelompokkan semua negara berpendapatan rendah dan menengah sebagai negara berkembang namun menyatakan, penggunaan sebutan tersebut tujuannya adalah memudahkan, dan tidak ditujukan untuk menyatakan bahwa semua ekonomi dalam kelompok ini mengalami pembangunan yang sama atau ekonomi lain telah mencapai tahap akhir pembangunan yang dituju. Pengelompokan menurut pendapatan nasional secara langsung tidak mencerminkan status pembangunan suatu negara.

²⁰ Denny Kusuma Hendraningrat, *Roadmap Broadband Indonesia Menuju Era Teknologi 5G*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2017), hlm. 1.

²¹ Istilah "Revolusi Industri 4.0" dikenalkan oleh Profesor Klaus Schwab dalam bukunya: *The Fourth Industrial Revolution*. Karakteristik dari Revolusi Industri 4.0 ditandai dengan serangkaian teknologi *internet of things* (IoT) yang menggabungkan dunia fisik, digital, dan biologis; serta dapat memengaruhi semua disiplin ilmu, ekonomi, dan industri. Lihat Dina Martiany, "Tantangan dan Peluang Revolusi Industri 4.0 Bagi Perempuan", *Puslit*, (Volume XI, Nomor 05, 2019), hlm. 13.

Dalam hal peningkatan akses inklusi keuangan melalui Tekfin, OJK menerapkan tiga strategi, yaitu: *Pertama*, penyusunan regulasi terkait pendaftaran, perizinan, pengawasan, dan penggunaan *electronic know your customer (E-KYC)*. *Kedua*, kolaborasi antara industri jasa keuangan, regulator, dan penegak hukum, untuk memperkuat ekosistem ekonomi digital. *Ketiga*, perlindungan konsumen, khususnya yang terkait dengan akses data pribadi pengguna jasa Tekfin, serta edukasi publik untuk meningkatkan pemahaman potensi risiko.

Tekfin merupakan hasil gabungan antara jasa keuangan dengan teknologi informasi yang mengubah model bisnis dari yang konvensional menjadi digital, yang mengatasi hambatan ruang dan waktu. Melalui model baru ini, transaksi antarpihak bisa dilakukan tanpa harus bertatap muka, bisa dilakukan dalam jarak jauh dengan waktu yang lebih singkat. Masifnya perkembangan bisnis Tekfin telah dapat meningkatkan inklusi keuangan masyarakat. Kelompok masyarakat yang selama ini belum memanfaatkan produk dan jasa keuangan formal, menjadi lebih mudah terhubung dengan beragam layanan keuangan. Namun, di sisi lain, muncul masalah yang menimbulkan kerugian keuangan di kalangan pengguna jasa Tekfin, karena belum memadainya regulasi yang melindungi kepentingan konsumen.

Ketika industri Tekfin berkembang, yang diikuti oleh meningkatnya jumlah Tekfin ilegal, otoritas keuangan yang berwenang membuat regulasi dan mengawasi seperti tertinggal di belakang. Kondisi ini digambarkan dengan tepat dalam sebuah adagium berbahasa Belanda, "*het recht hink achter de felten aan*", artinya, hukum selalu tertatih-tatih mengikuti fakta sosial yang diaturnya. Inovasi keuangan digital tidak dapat dilepaskan dari meluasnya penggunaan internet di berbagai bidang. Survei yang dilakukan oleh Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII) menunjukkan, dari total populasi 264 juta jiwa penduduk

Indonesia, sebanyak 171,17 juta jiwa (64,8 persen) sudah terhubung pada layanan internet, naik 10,12 persen dibandingkan tahun sebelumnya²².

Dari sisi perusahaan atau penyelenggara layanan, Tekfin dapat menyederhanakan proses transaksi, serta menekan biaya operasional dan modal. Sedangkan dari sisi makro ekonomi, layanan Tekfin ini pun berdampak positif. Perputaran uang menjadi lebih cepat, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat, menstimulasi transmisi kebijakan ekonomi, serta memperluas inklusi dan literasi keuangan nasional. Seperti penggunaan teknologi yang lain, Tekfin selain banyak menawarkan manfaat dan kemudahan, di sisi lain, bermunculan juga masalah hukum yang merugikan konsumen dan masyarakat.

Manfaat lain dari digitalisasi layanan keuangan adalah makin menyempitnya kesenjangan (*gap*), antara kebutuhan dan ketersediaan dana pembiayaan. Kajian Asian Development Bank (ADB) pada tahun 2017, menunjukkan kesenjangan tersebut cukup besar, sekitar USD 57 miliar. Temuan tersebut sesuai dengan data OJK, yang mencatat kebutuhan kredit bagi UMKM sebesar Rp 1.700 triliun per tahun²³. Sedangkan lembaga keuangan yang ada saat ini hanya dapat memenuhi Rp 700 triliun dari kebutuhan tersebut, sehingga ada kekurangan pendanaan bagi UMKM sebesar Rp 1.000 triliun²⁴. Berkembangnya jasa layanan keuangan digital mengisi kesenjangan pembiayaan yang belum dapat diisi oleh lembaga keuangan formal. Pada Januari 2019, jumlah akumulasi penyaluran pinjaman mencapai Rp 25,59 triliun dari total 99 perusahaan Tekfin pembiayaan yang terdaftar di OJK. Berdasarkan penelitian pada 2018 lalu, kehadiran Tekfin pembiayaan mampu meningkatkan pertumbuhan perbankan sebesar 0,8 persen dan perusahaan pembiayaan sekitar 0,6 persen²⁵.

²² Sumber data: Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII).

²⁴ <https://www.wartaekonomi.co.id/>, dikases pada 16 Agustus 2019.

²⁵ <https://ekonomi.kompas.com>, diakses pada 16 Agustus 2019.

Tabel 1 menguraikan skala usaha mikro, kecil, dan menengah, sebagaimana diatur dalam Pasal 6, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah. Definisi dari masing-masing skala usaha dapat dilihat pada bagian catatan kaki.²⁶

Tabel 1. Skala dan Kriteria Skala Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah

Skala Usaha	Kekayaan Bersih	Hasil Penjualan Tahunan
Usaha Mikro	Rp. 50.000.000	Rp. 300.000.000
Usaha Kecil	Rp. 50.000.000 – Rp. 500.000.000	Rp. 300.000.000 - Rp. 2.500.000.000
Usaha Menengah	Rp. 500.000.000 – Rp. 10.000.000.000	Rp. 2.500.000.000 – Rp. 50.000.000.000

Sumber: Undang-Undang tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, UU No. 20 Tahun 2008.

Tren pembayaran transaksi non tunai (*cashless*) semakin populer. Pada waktu mendatang bentuk dan jumlah pembayaran elektronik diperkirakan akan terus meningkat. Sejak tahun 2014, Bank Indonesia (BI), sebagai otoritas moneter, aktif mensosialisasikan Gerakan Nasional Nontunai (GNN). Kebijakan ini diharapkan dapat menekan besarnya biaya, yang meliputi biaya produksi uang kartal rupiah, biaya operasional, dan biaya transportasi serta distribusi pengiriman uang ke berbagai wilayah Indonesia. Pada tahun 2019, program elektronifikasi

²⁶ Usaha mikro adalah usaha produktif milik orang perorangan dan/atau badan usaha perorangan yang memenuhi kriteria Usaha mikro. Usaha kecil adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dari usaha menengah atau usaha besar yang memenuhi kriteria usaha kecil. Usaha menengah adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dengan usaha kecil atau usaha besar dengan jumlah kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan. Lihat Pasal 1, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

pembayaran nontunai akan diperluas menyongsong era industri generasi keempat, era internet untuk segala (*internet of things/IoT*).²⁷

Salah satu bentuk penghimpunan dana untuk kegiatan investasi berbasis digital dengan kategori pembiayaan (*financing*) misalnya perusahaan-perusahaan rintisan (*start-up*) yang menawarkan investasi di bidang peternakan, yaitu: *kandang.in* (PT. Kandang Karya Teknologi) dan *Ijad Farm* (PT. Ijad Grup Rahmat Semesta). *Kandang.in* merupakan *platform* investasi peternakan di Bandung, yang menjadi penghubung antara peternak yang membutuhkan modal dengan investor. Pendanaan yang diselenggarakan adalah untuk pembuatan kandang ayam broiler senilai Rp 300 juta yang dikelola langsung oleh anak usaha *kandang.in*, yaitu *Farmlabs*. Calon investor dapat memilih proyek yang didanai melalui *website* atau aplikasi, lalu muncul profil peternak, analisa bagi hasil, dan prospektus investasinya. Nilai minimal investasi Rp. 700.000, selanjutnya investor akan menerima laporan secara berkala yang bisa diakses, beserta laporan keuangan dan bagi hasil, karena investasi ini berbasis syariah. Penghitungan bagi hasil berbeda pada setiap proyek, berkisar 50:50, 60:40, dan 70:30. Pada awal investasi, investor dikenakan biaya administrasi (*ujrah*) sebesar 1 % dari nilai investasi²⁸. Sebagai penyedia *platform*, PT. Kandang Karya Teknologi melakukan seleksi yang diajukan oleh peternak, selain mengelola peternakan sendiri.

Perusahaan lain yang menyediakan *platform* penyediaan dana digital adalah *Ijad Farm*, yang dimiliki oleh PT. Ijad Grup Rahmat Semesta. Pada tahun 2012, perusahaan ini hanya menjual ternak secara konvensional, kemudian berkembang menjadi perusahaan penghimpun dana (*crowdfunding*). *Ijad Farm* menawarkan kerja sama investasi dengan akad *mudharabah* (bagi hasil) sesuai syariah Islam. Dalam pola kerjasama ini, ada dua pihak yang memiliki peran masing-masing, yaitu investor (*shohibul maal*) dan *Ijad Farm* sebagai pengelola (*mudharib*).

²⁷ Era internet untuk segala (*internet of things/IoT*) ditandai dengan terhubungnya semua perangkat dengan jaringan internet. Dengan memanfaatkan robotika dan kecerdasan buatan, sebuah *chip* dapat ditempatkan dalam perangkat apa pun yang akan membuatnya pintar. Sehingga munculah jalanan pintar, bangunan pintar, toilet pintar, tempat parkir pintar, kota pintar, dan seterusnya.

²⁸ Tabloid Kontan, *Beternak Uang Lewat Startup Peternakan*, Edisi 15 – 21 Juli 2019, hlm. 12-14.

Untuk bergabung investor dapat mendaftar melalui laman *Ijad Farm* (www.ijadfarm.com). Kemudian pengelola akan memberikan kabar pada investor, jika ada proyek yang akan didanai. Terkait risiko kerugian, antara investor dan pengelola menanggung bersama. Imbal hasil yang ditawarkan beragam, tergantung dari jenis ternak yang dikelola. Untuk sapi, imbal hasil di kisaran 15 % - 20 %, sedangkan untuk kambing di kisaran 17 % - 22 % dalam enam bulan²⁹.

Tekfin kategori layanan pinjam meminjam antarpihak (*peer to peer lending/P2P*) dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan peningkatan yang signifikan. Sepanjang periode 2018 – 2019, OJK mencatat penyaluran pinjaman *online* mencapai Rp 40 triliun. Sementara jumlah penyelenggara Tekfin pinjaman yang terdaftar di OJK sebanyak 113 perusahaan, beberapa perusahaan tersebut misalnya, *Danamas, Investree, Amastha, Dompot Kilat, KIMO, Toko Modal, dan Uang Teman*³⁰. Sesuai model bisnisnya, Tekfin P2P menghubungkan peminjam dengan pemberi pinjaman. Untuk menghindari risiko wanprestasi, perusahaan Tekfin P2P mengedepankan prinsip kehati-hatian saat terjadi proses pinjam meminjam antara pemberi pinjaman (*lender*) dengan penerima pinjaman (*borrower*). Selain itu, kerja sama dengan perusahaan asuransi juga dilakukan untuk memitigasi risiko bagi pemberi pinjaman.

Sehubungan dengan banyaknya perusahaan Tekfin P2P ilegal, Satgas Waspada Investasi (SWI) dan OJK telah melakukan penutupan dan pemblokiran perusahaan-perusahaan tersebut. Sepanjang tahun 2018, SWI telah memblokir 404 perusahaan Tekfin yang tidak berizin. Berdasarkan kajian SWI, ada beberapa hal yang menjadi penyebab Tekfin P2P ilegal terus bermunculan, yaitu:³¹

Pertama, kemajuan teknologi informasi yang cepat memudahkan setiap orang untuk membuat *website* atau aplikasi Tekfin, baik yang berizin maupun yang ilegal. Masyarakat dapat mengunduh berbagai aplikasi Tekfin secara gratis tanpa menyadari legalitas perusahaan pembuat aplikasi. Keberadaan berbagai

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Tabloid Kontan, *Lampu Kuning Sempat Menyala*, Edisi 15 – 21 Juli 2019, hlm. 14.

³¹ *Ibid.*

aplikasi Tekfin tidak dapat semuanya dipantau oleh SWI dan OJK. Saat ini belum ada alat yang dapat mendeteksi situs dan aplikasi Tekfin ilegal.

Kedua, masih rendahnya literasi masyarakat. Terbatasnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat membuat aplikasi Tekfin ilegal baru tetap diunduh (*download*) dan digunakan. *Ketiga*, belum ada undang-undang yang mengatur bahwa Tekfin ilegal merupakan tindak pidana. Sebagian besar kasus yang ditangani kepolisian berasal dari aduan pihak korban yang mengarah pada dugaan pencemaran nama baik yang dilakukan oleh perusahaan Tekfin. Di sisi lain, ada dua jenis debitur yang menggunakan jasa Tekfin P2P. *Pertama*, orang yang belum teredukasi sehingga tidak memeriksa dan menyadari legalitas Tekfin yang dituju. *Kedua*, debitur nakal yang sengaja meminjam dana dengan tujuan untuk tidak membayar.

Keberadaan Tekfin ilegal menimbulkan kerugian dan meresahkan, bukan saja karena bunga pinjaman yang diterapkan sangat tinggi, sekitar 2 – 4 % per hari, tetapi juga karena praktik penagihannya yang tidak beretika. Selain itu, penanganan kasus juga terkendala karena *server* perusahaan Tekfin ilegal ada di luar negeri, salah satunya di China.

Bukan hanya perusahaan Tekfin ilegal yang perkembangannya menimbulkan kerugian di masyarakat dan citra negatif industri keuangan digital, tetapi juga perusahaan-perusahaan yang menawarkan investasi ilegal (*bodong*). Perusahaan-perusahaan tersebut menjanjikan imbal hasil yang tinggi, sekitar 15-30 % per bulan untuk produk investasi keuangan yang ditawarkannya³². Ciri-ciri perusahaan tersebut pada umumnya menawarkan imbal hasil yang jauh lebih tinggi dari pada investasi keuangan pada umumnya³³, serta menawarkan bonus yang menarik untuk meningkatkan minat masyarakat.

³² Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi (Bappebti) pada awal Agustus 2019 melakukan pemeriksaan terhadap *Guardian Capital Group (GCG)* Asia Indonesia, sebuah perusahaan perdagangan berjangka valuta asing (*foreign exchange*) asal Malaysia. Perusahaan tersebut tidak memiliki izin usaha, dan aktif menawarkan investasi kepada masyarakat dengan imbal hasil 1% per hari. Satgas Waspada Investasi (SWI) melalui Kementerian Komunikasi dan Informasi, kemudian menutup situs perusahaan tersebut.

³³ Menurut data Pusat Informasi Pasar Uang (PIPU) Bank Indonesia, tanggal 21 Agustus 2019, rata-rata suku bunga deposito untuk jangka waktu satu tahun adalah 3,4 % – 6,5 %, untuk imbal hasil reksadana pasar uang sekitar 7,5 % – 8,5 %.

Polemik penanggulangan Tekfin ilegal meningkat seiring dengan perkembangan bisnisnya. Dapat dikatakan, sebanyak perusahaan Tekfin ilegal yang ditutup oleh otoritas, sebanyak itu pula (bahkan lebih) Tekfin ilegal baru akan muncul. Jika diakumulasikan sejak tahun 2018, SWI telah memblokir 1.773 pelaku Tekfin ilegal. Angka tersebut setara dengan 13 kali lipat jumlah entitas Tekfin yang legal. Berdasarkan catatan OJK, sampai dengan September 2019, terdapat 114 perusahaan Tekfin yang telah terdaftar dan mendapatkan izin resmi untuk beroperasi³⁴.

Beberapa masalah yang mengemuka terkait dengan beroperasinya Tekfin ilegal, misalnya, kasus penyalahgunaan data nasabah, penagihan yang tidak beretika, serta tingginya suku bunga pinjaman. Kehadiran Tekfin ilegal menimbulkan implikasi negatif terhadap industri Tekfin P2P. Reputasi positif yang dibangun oleh asosiasi perusahaan Tekfin legal dan otoritas ikut dipertaruhkan di hadapan stigma negatif masyarakat, yang pada gilirannya dapat mengikis kepercayaan publik. Peraturan Otoritas OJK 77/POJK/01/2016 tentang tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi (POJK 77/2016), sebagai dasar hukum industri pinjaman *online* dinilai masih belum cukup kuat. Sanksi yang diatur dalam ketentuan tersebut hanya berupa peringatan tertulis, denda, dan pencabutan izin.

Pengumpulan dana masyarakat untuk tujuan investasi banyak dilakukan dengan menggunakan entitas Lembaga Keuangan Mikro (LKM), baik yang berbentuk koperasi maupun perseroan terbatas (PT)³⁵. Berdasarkan data Direktori

³⁴ Remon Samora, "Memberantas Tekfin Ilegal", *Koran Tempo*, (8 November 2019), hlm. 11.

³⁵ Koperasi berasal dari bahasa Inggris, yaitu *co-operative* atau *co-operation*, yang artinya adalah bekerjasama. Dalam hal ini, kerjasama artinya ikut bekerjasama untuk mencapai tujuan yang akan sulit diperoleh jika dikerjakan sendiri. Menurut R.S. Soeriaatmadja, koperasi adalah suatu perkumpulan dari orang-orang yang atas dasar persamaan derajat sebagai manusia, dengan tidak memandang haluan agama dan politik, untuk memenuhi kebutuhan Bersama yang bersifat kebendaan atas tanggungan bersama. Lihat Hendrojogi, *Koperasi, Azas-Azas, Teori dan Praktek*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2000), hlm. 22. Sedangkan *International Co-operative Alliance* (ICA) mendefinisikan koperasi, sebagai perkumpulan otonom dari orang-orang yang bersatu secara sukarela untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dan aspirasi-aspirasi ekonomi sosial dan budaya bersama melalui perusahaan yang mereka miliki Bersama dan mereka kendalikan secara demokratis (Kongres ICA ke 100 di Manchester, 23 September 1995). Lihat putusan mahkamah konstitusi Nomor 28/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Lembaga Keuangan Mikro OJK, hingga Januari 2019, sebagian besar LKM berbentuk koperasi (syariah dan konvensional). Pasal 58 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan Sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 (UU Perbankan), telah menegaskan bahwa, status Bank Desa, Lumbung Desa, Bank Pasar, Bank Pegawai, Lumbung Pith Nagari (LPN), Lembaga Perkreditan Desa (LPD), Badan Kredit Desa (BKD), Badan Kredit Kecamatan (BKK), Kredit Usaha Rakyat Kecil (KURK), Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK), Bank Karya Produksi Desa (BKPD) dan/atau lembaga-lembaga lainnya yang dipersamakan dengan itu diberikan status sebagai Bank Perkreditan Rakyat (BPR) berdasarkan undang-undang ini dengan memenuhi persyaratan tata cara yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah³⁶.

Untuk meningkatkan manajemen risiko dalam pengelolaan dana serta mengefektifkan penerapan prinsip kehati-hatian, Lembaga Keuangan Mikro diwajibkan melakukan transformasi menjadi BPR, jika telah memenuhi syarat. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro, yang pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 62/POJK.03/2016 tentang Transformasi Lembaga Keuangan Mikro Konvensional Menjadi Bank Perkreditan Rakyat dan Lembaga Keuangan Mikro Syariah Menjadi Bank Pembiayaan Rakyat Syariah³⁷.

Pada praktiknya, tidak semua LKM yang telah memenuhi ketentuan kewajiban transformasi berubah menjadi BPR maupun BPR Syariah, baik dari segi luas cakupan wilayah usaha, nilai ekuitas, jumlah pihak ketiga dalam bentuk simpanan, maupun modal inti. Bagi LKM yang tidak menjalankan kewajiban

³⁶ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan*, Pasal 58. Penjelasan pasal tersebut menyatakan, mengingat lembaga-lembaga dimaksud dalam pasal ini telah tumbuh dan berkembang dari lingkungan masyarakat Indonesia, serta masih diperlukan oleh masyarakat, maka keberadaan lembaga tersebut diakui. Oleh karenanya undang-undang ini memberikan kejelasan status dari lembaga-lembaga dimaksud. Selanjutnya untuk menjamin kesatuan dan keseragaman dalam pembinaan dan pengawasan, maka dengan peraturan pemerintah ditetapkan persyaratan dan tata cara pemberian status lembaga-lembaga dimaksud sebagai Bank Perkreditan Rakyat.

³⁷ Indonesia, *Undang-Undang tentang Lembaga Keuangan Mikro*, UU No. 1 Tahun 2013. LN. 12 Tahun 2013. TLN. 5394. Pasal 27 menegaskan, LKM wajib bertransformasi menjadi bank jika: 1). LKM melakukan kegiatan usaha melebihi 1 (satu) wilayah kabupaten/kota tempat kedudukan LKM; atau 2). LKM telah memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan.

transformasi seperti ini, bukan saja melanggar ketentuan UU LKM dan POJK, tetapi juga berpotensi merugikan kepentingan pengguna jasa LKM, baik bagi pihak penyimpan maupun pihak peminjam dana. Terlebih lagi, beberapa LKM berbentuk koperasi digunakan untuk melakukan penghimpunan dana masyarakat dalam jumlah yang besar dan cakupan wilayah kerja yang luas.

Otoritas Jasa Keuangan (OJK) mensinyalir beberapa penawaran investasi ilegal yang menggunakan badan hukum koperasi, terutama dengan jenis usaha simpan pinjam³⁸. Ciri-ciri koperasi itu biasanya tidak melakukan kegiatan-kegiatan sebagaimana lazimnya koperasi yang resmi, seperti penyelenggaraan buku anggota, pendidikan anggota koperasi, Rapat Anggota Tahunan (RAT) yang teratur, sebagai forum pertanggungjawaban pengurus dan pengawas kepada forum pengambilan keputusan tertinggi. Penyelenggaraan RAT merupakan instrumen penting bagi Dinas Koperasi dan UMKM, sebagai Pembina dan pengawas koperasi di wilayah kerjanya. Dalam forum RAT pengurus koperasi pada umumnya pejabat dinas terkait hadir untuk memberikan pengarahan dan pembinaan terkait pengelolaan koperasi. Penyelenggaraan RAT yang teratur dapat menghindarkan koperasi dari penyalahgunaan fungsi dan tujuan pendirian lembaga ini, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian³⁹.

Kementerian Koperasi dan UMKM melakukan klasifikasi koperasi di Indonesia ke dalam beberapa tingkat (*grade*). *Grade A*, koperasi telah melaporkan hasil RAT dalam 3 (tahun) tahun buku terakhir berturut-turut. *Grade B*, koperasi telah melaporkan hasil RAT minimal 2 (dua) kali tahun buku dalam 3 (tiga) tahun

³⁸ Menurut catatan OJK hingga Desember 2018, beberapa koperasi yang diduga terkait dengan investasi ilegal antara lain: Koperasi Pandawa Mandiri Group Depok, Koperasi BMT CSI Syariah Sejahtera, Koperasi CSI Madani Nusantara, PT Compact Sejahtera Group, Koperasi Bintang Abadi Sejahtera atau ILC Koperasi Segitiga Bermuda, Koperasi Serba Usaha Agro Cassava Nusantara, Koperasi Pandawa Malang, Koperasi Karya Putra Alam Semesta, Koperasi Syariah Pesantren Entrepreneur, Koperasi Indonesia Bersatu, Koperasi Budaya Karyawan Bank Bumi Daya Cabang Pekanbaru, dan Koperasi Harus Sukses Bersama.

³⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perkoperasian*, UU No. 25 Tahun 1992, LN No. 116 Tahun 1992, TLN. No. 3502. Pasal 3, menyatakan, koperasi bertujuan memajukan kesejahteraan anggota pada khususnya dan masyarakat pada umumnya serta ikut membangun tatanan perekonomian nasional dalam rangka mewujudkan masyarakat yang maju, adil, dan makmur berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

terakhir. *Grade C1*, koperasi yang baru berdiri dalam 3 (tiga) tahun terakhir dan melaporkan 1 kali RAT dalam 3 (tiga) tahun terakhir. *Grade C2*, koperasi yang berdiri lebih dari 3 (tiga) tahun, namun baru melaporkan 1 (satu) kali RAT pada tahun berjalan. *Grade D*, koperasi belum pernah melaporkan RAT dalam 3 (tiga) tahun terakhir.

Keteraturan koperasi dalam penyelenggaraan RAT menjadi instrumen bagi Kementerian Koperasi dan UMKM beserta Dinas Koperasi dan UMKM yang bertugas untuk membina setiap perkumpulan koperasi agar dapat menjadi badan-badan usaha yang bermanfaat untuk meningkatkan kesejahteraan anggota koperasi dan masyarakat, sesuai dengan konstitusi negara, khususnya Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Tanpa pengawasan dan pembinaan, penyelenggaraan koperasi dapat menyimpang dari nilai-nilai dan prinsip-prinsip pendirian koperasi⁴⁰.

Kasus-kasus investasi ilegal yang dilakukan dengan pola bisnis *multi level marketing* (MLM) oleh Koperasi Langit Biru (KLB), pada tahun 2011 dan Koperasi Simpan Pinjam Pandawa Group (KPG), yang mendapatkan izin operasional dari Kementerian Koperasi dan UMKM pada tahun 2015, merupakan

⁴⁰ Kongres ke-100 ICA (*The International Co-operative Alliance*) menetapkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip koperasi sebagai berikut: *Cooperatives are based on the values of self-help, self-responsibility, democracy, equity, and solidarity. In the tradition of their founders, cooperative members believe in the ethical values of honesty, openness, social responsibility, and caring for others* [nilai-nilai yang menjadi dasar koperasi adalah kemandirian, bertanggung jawab, demokrasi, kesetaraan, keadilan, dan solidaritas. Nilai-nilai etika yang diyakini anggota adalah: kejujuran, keterbukaan, tanggung jawab sosial, dan perhatian terhadap sesama]. Sedangkan prinsip-prinsip koperasi adalah: Sukarela dan terbuka (*voluntary and open member*), kontrol anggota demokratis (*democratic member control*), partisipasi ekonomi anggota (*member economic participation*), otonomi dan independen (*autonomy and independence*), pendidikan, pelatihan, dan informasi (*education, training, and information*), kerja sama antarkoperasi (*cooperation among cooperatives*), dan perhatian terhadap komunitas (*concern for community*). ICA merupakan penjaga pernyataan identitas koperasi, yang mencakup definisi, 10 nilai, dan 7 prinsip operasional. Anggota ICA adalah organisasi koperasi internasional dan nasional dari semua sektor ekonomi, yaitu pertanian, perbankan, konsumen, perikanan, kesehatan, perumahan, asuransi, dan industri dan layanan. Untuk melaksanakan kegiatannya, Aliansi Koperasi Internasional diselenggarakan dengan Kantor Global yang berbasis di Brussel, empat Kantor Regional (Afrika, Amerika, Asia-Pasifik, dan Eropa), delapan Organisasi Sektor Global (pertanian, perbankan, ritel, perikanan, kesehatan, perumahan, asuransi, serta industri dan layanan), dan lima Komite dan Jaringan (gender, penelitian, hukum, pemuda, dan pembangunan). Sedangkan menurut Pasal 5 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 Perkoperasian, prinsip-prinsip koperasi adalah: a) Keanggotaan bersifat sukarela dan terbuka, b) Pengelolaan dilakukan secara demokratis, c) Pembagian sisa hasil usaha dilakukan secara adil sebanding dengan besarnya jasa usaha masing-masing anggota, d) Pemberian balas jasa yang terbatas terhadap modal, e) Kemandirian, f) Pendidikan perkoperasian, dan g). Kerja sama antarkoperasi.

bentuk penyimpangan dari jati diri koperasi yang sejati, dan merugikan kepentingan anggota dan pengguna jasa koperasi yang bersangkutan. Dampak lainnya adalah turunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap koperasi sebagai sebuah badan usaha yang jumlahnya besar di seluruh nusantara⁴¹. Otoritas pengawas dan pembina koperasi berkepentingan untuk melindungi lembaga ini agar dapat berfungsi dan berperan dalam membangun serta mengembangkan potensi ekonomi anggota dan masyarakat pada umumnya.

Otoritas Jasa Keuangan (OJK) mengidentifikasi temuan baru modus entitas Tekfin ilegal dengan menggunakan model bisnis jasa keuangan lain, yaitu badan hukum Koperasi Simpan Pinjam (KSP), sebagai upaya mencari celah hukum, untuk menghindari aturan ketat yang diberlakukan OJK. Melalui modus ini, Tekfin ilegal menawarkan jasa pinjaman yang cepat dan mudah pengurusannya, yang disebarakan melalui pesan pendek (*short message service*/SMS). Korban diharuskan menyetorkan dana sebagai syarat mendaftarkan diri sebagai anggota KSP.

Dalam model bisnis KSP, pinjaman hanya dapat diberikan kepada mereka yang berstatus anggota. Dari sejumlah laporan, pelaku KSP ilegal tersebut tidak memberikan pinjaman yang dijanjikan, bahkan korban harus merelakan uang yang telah disetorkan. Dalam hal ini, OJK tidak dapat melakukan tindakan, karena pengawasan kegiatan koperasi, termasuk KSP tidak berada di bawah otoritasnya.

Deputi Bidang Kelembagaan Kementerian Koperasi dan UKM, Luhur Pradjarto, mengungkapkan, Kementerian Koperasi dan UMKM (Kementerian Koperasi) telah menemukan sekitar 253 entitas koperasi yang melakukan praktik investasi ilegal pada tahun 2019. Melalui kerja sama antara Kementerian Koperasi, OJK, Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kominfo), dan kepolisian, untuk menanggulangi keberadaan entitas KSP yang merugikan masyarakat⁴².

⁴¹ Berdasarkan data Kementerian Koperasi dan UMKM tahun 2017, jumlah koperasi aktif seluruh Indonesia sebanyak 152.589 unit, yang sudah melaksanakan Rapat Anggota Koperasi (RAT), 72,981 unit belum melaksanakan RAT, dan 40.013 unit dibubarkan.

⁴² <https://nasional.kontan.co.id/news/sebanyak-158-koperasi-tidak-berizin-dan-menyeleweng-dari-aturan>, diakses pada 10 Desember 2019.

Badan hukum koperasi yang legal namun tidak lagi menjalankan aktivitasnya, sering disalahgunakan untuk menjalankan praktik investasi atau Tekfin ilegal. Untuk melakukan sosialisasi dan edukasi terhadap masyarakat, Kementerian Koperasi dan UKM menugaskan Petugas Penyuluh Koperasi Lapangan (PPKLP) di berbagai wilayah, dalam mengoptimalkan pembinaan dan pengawasan kepada koperasi. Tugas pokok dari PPKLP ini meliputi: 1) Penyebarluasan informasi dan edukasi kepada koperasi dan masyarakat, 2) Pendataan koperasi di wilayah kerja, dan 3) Pendampingan kepada koperasi dalam pelaksanaan Rapat Anggota Tahunan (RAT).

Dipilihnya koperasi sebagai badan usaha untuk menawarkan produk investasi keuangan kepada masyarakat, membuat kegiatan ini lepas dari pengawasan dan pembinaan OJK dan BI, terutama jika koperasi tersebut tidak didaftarkan sebagai Lembaga Keuangan Mikro (LKM), baik yang berbasis konvensional maupun syariah. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, yang kembali diberlakukan setelah keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XI/2013 yang membatalkan berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian⁴³.

Unit usaha koperasi yang digunakan untuk menawarkan investasi keuangan pada umumnya belum mendapatkan izin operasional sebagai lembaga keuangan mikro. Dengan demikian masih menjadi tanggung jawab Kementerian Koperasi dan UKM dalam pembinaan dan pengawasannya. UU Perkoperasian Tahun 1992 yang terdiri dari 67 pasal, mengatur landasan koperasi, pembentukan, keanggotaan, perangkat organisasi, modal, lapangan usaha, sisa hasil usaha (SHU), pembubaran koperasi, lembaga gerakan koperasi, dan pembinaan. Undang-Undang Perkoperasian tersebut tidak mengatur aspek peminanaan terkait dengan penyalahgunaan kelembagaan. Undang-Undang Perkoperasian Tahun

⁴³ Mahkamah Konstitusi (MK) membatalkan materi muatan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian. Hakim MK berpendapat, selain karena berjiwa korporasi, UU Perkoperasian Tahun 2012 telah menghilangkan asas kekeluargaan dan gotong royong yang menjadi ciri khas koperasi. UU Perkoperasian 2012 bertentangan dengan UUD 1945, dan menjadi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat setelah putusan ini. Untuk menghindari kekosongan hukum, Mahkamah menyatakan berlaku kembali UU Perkoperasian Tahun 1992 untuk sementara waktu sampai dengan terbentuknya undang-undang yang baru.

1992 sudah tidak memadai untuk digunakan sebagai instrumen pembangunan koperasi sehingga perlu disusun undang-undang baru sebagai penggantinya.

Kementerian Koperasi dan UKM telah mengusulkan adanya UU Perkoperasian yang baru untuk menggantikan aturan yang lama berlaku saat ini, yaitu UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian. Di dalam draft RUU tersebut, akan memuat tuntutan sanksi pidana bagi pihak yang menyalahgunakan koperasi untuk investasi ilegal. Dalam UU Perkoperasian saat ini, sanksi yang diatur hanya berupa sanksi administratif. Dengan demikian, diharapkan regulasi yang baru dapat melindungi aset anggota dan menjaga reputasi koperasi.

Pengaturan kegiatan dan tujuan perkoperasian Indonesia didasari oleh Pembukaan UUD 1945, yang menegaskan bahwa salah satu tujuan dibentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Pancasila sebagai norma filosofis harus tercermin dalam peraturan perundang-undangan yang dibentuk. Sila kelima, harus menjadi dasar pengaturan demi mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Prinsip demokrasi dalam koperasi mengarahkan prioritas manfaat koperasi bagi kepentingan bersama daripada kepentingan individu, yang dengan mempertimbangkan nilai investasi individu anggota pada koperasinya. Sesuai konstitusi, koperasi harus dikembangkan dan diberdayakan agar berkembang dan mandiri, serta mampu melindungi kepentingan ekonomi anggotanya serta masyarakat pengguna jasa koperasi.

Saat ini, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU Perlindungan Konsumen), menjadi dasar hukum bagi perlindungan konsumen di Indonesia. Pada penjelasan UU Perlindungan Konsumen, disebutkan, dalam hal pelaku usaha melanggar hak atas kekayaan intelektual (HKI) tidak diatur dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, karena sudah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan tentang HKI. Demikian juga perlindungan konsumen di bidang lingkungan hidup, karena telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (sekarang Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup), karena sudah menjadi

kewajiban setiap orang untuk memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup⁴⁴.

Sesuai perkembangan kebutuhan hukum masyarakat, di masa mendatang terbuka kemungkinan terbentuknya undang-undang baru yang pada dasarnya memuat ketentuan-ketentuan yang melindungi konsumen. Dengan demikian, UU Perlindungan Konsumen merupakan payung hukum yang mengintegrasikan dan memperkuat penegakan hukum di bidang perlindungan konsumen. Undang-Undang Perlindungan Konsumen juga mengatur peran lembaga-lembaga perlindungan konsumen seperti Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN)⁴⁵, Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM)⁴⁶, dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)⁴⁷.

Di sisi lain, untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan stabil, pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UU OJK), yang memberikan tugas dan wewenang kepada OJK untuk melakukan pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan, kegiatan lembaga jasa keuangan⁴⁸.

⁴⁴Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. TLN Nomor 3821 Tahun 1999.

⁴⁵ Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) adalah badan yang dibentuk untuk membantu upaya pengembangan perlindungan konsumen (Pasal 1 butir 12 UU Perlindungan Konsumen).

⁴⁶ Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen (Pasal 1 butir 11 UU Perlindungan Konsumen).

⁴⁷ Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) adalah lembaga non-Pemerintah yang terdaftar dan diakui oleh Pemerintah yang mempunyai kegiatan menangani perlindungan konsumen (Pasal 1 butir 9 UU Perlindungan Konsumen).

⁴⁸ Lembaga Jasa Keuangan adalah lembaga yang melaksanakan kegiatan di sektor Perbankan, Pasar Modal, Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan lainnya. Pada Pasal 5 undang-undang tersebut dijelaskan, yang dimaksud dengan Lembaga Jasa Keuangan lainnya adalah pegadaian, lembaga penjaminan, lembaga pembiayaan ekspor Indonesia, perusahaan pembiayaan sekunder perumahan, dan lembaga yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat yang bersifat wajib, meliputi penyelenggara program jaminan sosial, pensiun, dan kesejahteraan, sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan mengenai pegadaian, penjaminan, lembaga pembiayaan ekspor Indonesia, perusahaan pembiayaan sekunder perumahan, dan pengelolaan dana masyarakat yang bersifat wajib, serta lembaga jasa keuangan lain yang dinyatakan diawasi oleh OJK berdasarkan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

Berdasarkan Pasal 28 UU OJK⁴⁹, untuk perlindungan konsumen dan masyarakat, OJK berwenang melakukan tindakan pencegahan kerugian konsumen dan masyarakat, yang meliputi: a) Memberikan informasi dan edukasi kepada masyarakat atas karakteristik sektor jasa keuangan, layanan, dan produknya, b) Meminta Lembaga Jasa Keuangan untuk menghentikannya apabila kegiatan tersebut berpotensi merugikan masyarakat, dan c) Tindakan lain yang dianggap perlu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Sejalan dengan itu, OJK menerbitkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor: 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan (POJK Sektor Jasa Keuangan)⁵⁰, sebagai aturan pelaksana dari Pasal 31 UU OJK. Peraturan OJK mendefinisikan konsumen sebagai, pihak-pihak yang menempatkan dananya dan/atau memanfaatkan pelayanan yang tersedia di lembaga jasa keuangan, yaitu nasabah pada perbankan, pemodal di pasar modal, pemegang polis pada perasuransian, dan peserta pada dana pensiun, berdasarkan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Pada beberapa kasus, penawaran produk-produk investasi ilegal dilakukan oleh entitas keuangan yang tidak memiliki izin operasi dari lembaga yang berwenang, dan tidak dapat dikategorikan sebagai pelaku usaha sektor jasa keuangan sebagai mana diatur dalam UU OJK dan Peraturan OJK⁵¹. Entitas keuangan tersebut ada yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT), koperasi, bahkan CV (*Comanditer Venonscraft*) atau Persekutuan Komanditer⁵². Sebagian dari

⁴⁹ Pasal 28 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan. LN Nomor 111 Tahun 2011.

⁵⁰ Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor: 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 118.

⁵¹ Satgas Waspada Investasi (SWI) telah menghentikan 108 perusahaan investasi ilegal sepanjang 2018. Jumlah tersebut meningkat dari 2017 yang sebanyak 80 investasi ilegal dan 2016 sebanyak 71 investasi ilegal. Kegiatan investasi ilegal tersebut paling banyak berbentuk perdagangan mata uang asing (*foreign exchange*), *multilevel marketing* (MLM), dan *money game*. Lihat <https://investasi.kontan.co.id/news/satgas-waspada-investasi-hentikan-108-investasi-ilegal-pada-2018>, diakses pada 14 April 2019.

⁵² Perseroan Terbatas (PT) adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya (Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106).

mereka memiliki SIUP (Surat Izin Usaha Perdagangan) dan Tanda Daftar Perusahaan (TDP)⁵³.

Untuk menanggulangi investasi ilegal yang dapat mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga jasa keuangan, Dewan Komisioner OJK mengeluarkan Keputusan Satuan Tugas Waspada Investasi, yang melibatkan Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil, dan Menengah (UKM), Kementerian Komunikasi dan Informasi, Kejaksaan, dan Kepolisian. Upaya untuk melakukan integrasi perlindungan konsumen juga diperkuat melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2017 tentang Strategi Nasional Perlindungan Konsumen, yang bertumpu pada penguatan 3 pilar, yaitu:

Koperasi adalah 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 (Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian. LN Nomor 116 Tahun 1992.

Perseroan Komanditer atau *Commanditaire Vennootschap* (CV) adalah suatu perjanjian yang didirikan oleh satu orang atau beberapa sekutu yang memasukkan uang, barang atau kerajinan dan secara tanggung menanggung bertanggung jawab untuk seluruhnya di satu pihak, dengan satu orang atau lebih sebagai pelepas uang di pihak lain, dengan maksud untuk membagi keuntungan yang terjadi karenanya, yang menjalankan perusahaan di bawah satu nama bersama (Pasal 19 Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) *jo.* Pasal 16 KUHD *jo.* Pasal 1618 KUHPer *jo.* Pasal 1619 (2) KUHPer. Pengaturan hukum atas CV sama dengan persekutuan firma dan diatur secara tegas pada Pasal 19 sampai dengan Pasal 35 KUHD. Akan tetapi yang membedakan pengaturan antara Perseroan Komanditer (CV) dengan persekutuan firma adalah adanya pengaturan sekutu pelepas uang yang diatur menurut ketentuan Pasal 19, 20, dan 21 KUHD. Ketentuan hukum terhadap CV dan Persekutuan Firma diatur pada Pasal 19 sampai dengan Pasal 35 KUHD. Perbedaan pengaturan antara CV dan Persekutuan Firma adalah adanya pengaturan sekutu pelepas uang yang diatur menurut ketentuan Pasal 19, 20, dan 21 KUHD.

⁵³ Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) adalah Surat Izin untuk dapat melaksanakan kegiatan usaha perdagangan (Pasal 1 Butir 4 Peraturan Menteri Perdagangan RI Nomor: 36/M-Dag/Per/9/2007 tentang Penerbitan Surat Izin Usaha Perdagangan). Permendag Nomor: 36/M-Dag/Per/9/2007 kemudian diperbarui dengan Peraturan Menteri Perdagangan No. 39/M-DAG/PER/12/2011 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Permendag No. 36/M-DAG/PER/9/2007 Tahun 2007 tentang Penerbitan Surat Izin Usaha Perdagangan (“Permendag No. 39/2011”) dan Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) No.7/M-DAG/PER/2/2017 tentang Perubahan Ketiga atas Permendag No.36/M-DAG/PER/9/2007 tentang Penerbitan Surat Izin Usaha Perdagangan. Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) terbaru yang mengatur penghapusan kewajiban pendaftaran ulang Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP). Ketentuan penghapusan pendaftaran ulang SIUP tersebut diatur dalam Pasal 7 Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) No. 7/M-DAG/PER/2/2017.

Daftar Perusahaan adalah daftar catatan resmi yang diadakan menurut atau berdasarkan ketentuan undang-undang ini dan atau peraturan-peraturan pelaksanaannya, dan memuat hal-hal yang wajib didaftarkan oleh setiap perusahaan serta disahkan oleh pejabat yang berwenang dari kantor pendaftaran perusahaan (Pasal 1 huruf a Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan. LN Nomor 7 Tahun 1982.

- a) Peningkatan peran pemerintah, b) Peningkatan keberdayaan konsumen, dan
- c) Peningkatan kepatuhan pelaku usaha⁵⁴.

Dengan banyaknya lembaga yang terlibat dalam penanggulangan investasi ilegal, maka perlu dilakukan penelitian tentang peran dan kewenangan masing-masing lembaga, koordinasi antar lembaga, beserta peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perbaikan regulasi di masa mendatang dan meningkatkan efektivitas penerapan hukum. Sehingga penyelenggaraan perlindungan anggota koperasi, termasuk di dalamnya pengguna jasa koperasi dan lembaga keuangan mikro dapat lebih sinergis, harmonis, dan terintegrasi. Dengan demikian, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul, **“Pembinaan dan Pengawasan Badan Hukum Koperasi Simpan Pinjam Sebagai Bentuk Perlindungan Bagi Pengguna Jasa”**.

1.2 Permasalahan

Berdasarkan uraian pada bagian latar belakang di atas, maka penelitian ini akan diarahkan untuk menjawab beberapa pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan pembinaan dan pengawasan badan hukum koperasi simpan pinjam sebagai bentuk perlindungan hukum bagi pengguna jasa?
2. Bagaimana pelaksanaan dan pengawasan badan hukum koperasi simpan pinjam, dalam kaitannya dengan koordinasi antara Kementerian Koperasi dan UMKM dan Otoritas Jasa Keuangan?
3. Bagaimana pengaturan ideal yang sebaiknya diterapkan dalam pembinaan dan pengawasan badan hukum koperasi simpan pinjam?

⁵⁴ Surat Keputusan Satgas Waspada Investasi tersebut diperbarui melalui Keputusan Dewan Komisiner OJK Nomor: 01/KDK.04/2013 tanggal 26 Juni 2013. Nota Kesepakatan antarpimpinan institusi anggota Satgas Waspada Investasi disusun sebagai payung hukum SWI untuk memperkuat komitmen bersama antara Kementerian/Lembaga dalam pelaksanaan tugas pokok Satgas Waspada Investasi.

1.3 Tujuan Penelitian

1. Menganalisis ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur pembinaan dan pengawasan badan hukum koperasi simpan pinjam sebagai bentuk perlindungan bagi pengguna jasa.
2. Untuk menganalisis pelaksanaan pembinaan dan pengawasan badan hukum koperasi simpan pinjam, dalam kaitannya dengan koordinasi antara Kementerian Koperasi dan UMKM dan Otoritas Jasa Keuangan.
3. Untuk menganalisis pengaturan ideal yang sebaiknya diterapkan dalam pembinaan dan pengawasan badan hukum koperasi simpan pinjam.

1.4 Manfaat Penelitian

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam mengembangkan keilmuan di bidang hukum, khususnya yang berkaitan dengan pengaturan perlindungan bagi pengguna jasa koperasi dan Lembaga Keuangan Mikro (LKM) dalam kegiatan penghimpunan dana dan pengelolaan investasi, serta hukum bisnis dan kegiatan ekonomi pada umumnya. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan sumbangan dalam pengembangan doktrin hukum untuk membangun peraturan yang ideal, sehingga dapat meningkatkan koordinasi antarlembaga dalam mengatasi perbuatan melawan hukum dalam kegiatan penghimpunan dana masyarakat dan pengelolaan investasi.

Dari sisi praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberi tambahan informasi dan masukan bagi para pelaku usaha, konsumen industri jasa keuangan, dan masyarakat pada umumnya, serta dapat dimanfaatkan oleh pejabat pembuat kebijakan untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap kegiatan investasi keuangan melalui efektivitas penegakkan hukum serta perlindungan terhadap konsumen dan masyarakat, khususnya koperasi dan LKM.

1.5 Orisinalitas Penelitian

Penelitian dengan tema tersebut di atas bukanlah tema yang sama sekali baru. Dalam beberapa aspek, penelitian tentang kewenangan lembaga perlindungan konsumen, OJK, Kementerian Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) pada sektor jasa keuangan, pernah dilakukan oleh peneliti lain, baik dalam bentuk artikel jurnal ilmiah, skripsi, maupun tesis. Sampai usulan penelitian ini ditulis, belum ada disertasi yang melakukan kajian terhadap perlindungan hukum pengguna jasa koperasi dan LKM.

Dari penelusuran literatur ilmiah, ada beberapa hasil penelitian dan kajian dalam bentuk artikel pada jurnal ilmiah, dengan demikian dapat diketahui perbedaannya dengan penelitian yang akan dilakukan sebelumnya.

Pertama, Analisis Penerapan Prinsip-Prinsip Koperasi Dalam Undang-Undang Koperasi (Studi Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 dan Undang-Undang No.17 Tahun 2012)⁵⁵. Artikel yang ditulis oleh Aji Basuki Rohmat tersebut memaparkan hubungan antara bangun usaha koperasi yang berkaitan dengan sistem perekonomian. Implementasi UU Perkoperasian harus memperhatikan perkembangan prinsip-prinsip koperasi yang diterapkan secara internasional, dalam hal ini prinsip-prinsip koperasi yang dikembangkan oleh *International Cooperative Alliance* (ICA), dan praktik-praktik bisnis utama yang lain. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian sudah menerapkan prinsip-prinsip koperasi dan sudah sesuai dengan Pasal 33 ayat (1) dan ayat (4), UUD 1945. Dalam rangka perbaikan dan pembaharuan hukum koperasi, Undang-Undang Koperasi Nomor 25 Tahun 1992 diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012. Namun Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012, oleh sebagian praktisi dan pelaku koperasi dianggap tidak sesuai dengan jati diri koperasi, sehingga diajukanlah uji materi atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2012 ke Mahkamah Konstitusi. Dalam keputusannya Mahkamah Konstitusi membatalkan Undang-Undang Koperasi

⁵⁵ Aji Basuki Rohmat, "Analisis Penerapan Prinsip-Prinsip Koperasi Dalam Undang-Undang Koperasi (Studi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012)", *Jurnal Pembaharuan Hukum*, (Volume II Nomor 1 Januari – April 2015), hlm. 138.

Nomor 17 Tahun 2012, karena bertentangan dengan Pasal 33 ayat (1) dan (4) UUD 1945.

Kedua, Konsep Hukum Koperasi Modern bagi Koperasi sebagai Organisasi Perusahaan Berstatus Badan Hukum Sempurna⁵⁶. Artikel yang ditulis oleh Myra Rosana ini menjelaskan pentingnya untuk memperbarui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Koperasi, untuk mendukung perkembangan koperasi sebagai salah satu badan usaha masih terbatas dan keberadaannya belum dapat dikatakan dapat berdiri sejajar dengan badan usaha lainnya.

Ketiga, Perlindungan Hukum Terhadap Anggota Koperasi yang Mengalami Beku Operasi di Kota Mataram⁵⁷. Artikel yang ditulis oleh Ni Luh Ariningsih Sari dan I Nengah Wenten tersebut menjelaskan, bahwa keberadaan koperasi di Indonesia sebagai salah satu badan usaha, banyak berperan bagi pemberdayaan dan penguatan perekonomian rakyat serta telah banyak membantu masyarakat dalam meningkatkan usaha, namun di tengah tumbuh kembangnya koperasi tentu ada kendala internal dan eksternal yang menjadi hambatan untuk mewujudkan koperasi yang kuat dan mandiri yang mampu mengembangkan dan meningkatkan kerja sama, potensi, dan kemampuan ekonomi anggota dalam rangka meningkatkan kesejahteraan ekonomi dan sosialnya.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: 1) Bentuk perlindungan hukum bagi anggota koperasi yang mengalami beku operasi belum memiliki perundang-undangan yang jelas, dimana tindakan yang dapat diambil adalah tindakan prefentif yang dilakukan oleh pengurus koperasi dalam penjelasan sebelum masyarakat menjadi anggota koperasi tentang ketentuan-ketentuan berdasarkan asas kekeluargaan yang dianut oleh koperasi, 2) Tanggung jawab hukum koperasi yang dibekukan operasinya terhadap anggotanya adalah sebatas dari ketentuan yang berlaku dalam lingkup koperasi, sedangkan tindak pidana yang terjadi di

⁵⁶ Myra Rosana, "Konsep Hukum Koperasi Modern bagi Koperasi sebagai Organisasi Perusahaan Berstatus Badan Hukum Sempurna", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, (Edisi Khusus Dies Natalies FHUI ke 85), hlm. 201.

⁵⁷ Ni Luh Ariningsih Sari dan I Nengah Wenten, "Perlindungan Hukum Terhadap Anggota Koperasi yang Mengalami Beku Operasi di Kota Mataram," *GaneÇ Swara*, (Vol. 11 No. 2, September 2017), hlm. 118.

dalam lingkup koperasi dapat dilakukan tindakan represif sesuai dengan tingkatan pertanggungjawaban hukum yang berlaku, namun sebelumnya dilakukan mediasi terlebih dahulu berdasarkan asas kekeluargaan yang menjadi dasar koperasi.

Keempat, Politik Hukum Koperasi di Indonesia (Tinjauan Yuridis Historis Pengaturan Perkoperasian di Indonesia)⁵⁸. Dalam artikel tersebut, Mochamad Adib Zain menjelaskan politik hukum pengaturan koperasi dari berbagai zaman di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan bahan hukum sekunder. Berdasarkan penelitian dapat dikemukakan bahwa keberadaan dan perkembangan koperasi mengalami pasang surut dalam kebijakan politik hukum di Indonesia. Pada masa penjajahan pengaturan koperasi hanya sekedar mengatur sebagai salah satu pelaku usaha. Pada masa kemerdekaan, tujuan adanya koperasi adalah sebagai gerakan ekonomi rakyat yang diharapkan mampu pemeratakan kesejahteraan. Koperasi dalam rezim orde lama dan orde baru dijadikan alat politik untuk melanggengkan kekuasaan pemerintah. Pada masa reformasi, pengaturan koperasi semakin buruk sebab menjadikan koperasi layaknya perusahaan yang mengejar keuntungan semata.

Kelima, Lembaga Keuangan Mikro di Indonesia⁵⁹. Artikel yang di tulis oleh I Gde Kajeng Baskara ini menjelaskan, lembaga keuangan mikro merupakan salah satu pilar dalam proses intermediasi keuangan. Keuangan mikro dibutuhkan oleh kelompok masyarakat kecil dan menengah baik untuk konsumsi maupun produksi serta juga menyimpan hasil usaha mereka. Tujuan penulisan artikel ini adalah memberikan pemaparan bagaimana keberadaan lembaga keuangan mikro di Indonesia serta telaah terkait lembaga keuangan mikro dari perspektif Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro. Artikel ini terbagi menjadi empat bagian utama, yaitu: 1) Konsep dan definisi keuangan mikro, 2) Sejarah perkembangan lembaga keuangan mikro di Indonesia, 3) Lembaga keuangan mikro yang saat ini terdapat di Indonesia, dan 4) Telaah

⁵⁸ Mochamad Adib Zain, "Politik Hukum Koperasi di Indonesia (Tinjauan Yuridis Historis Pengaturan Perkoperasian di Indonesia)", *Jurnal Penelitian Hukum*, (Volume 2, Nomor 3, November 2015), hlm. 160.

⁵⁹ I Gde Kajeng Baskara, "Lembaga Keuangan Mikro di Indonesia," *Jurnal Buletin Studi Ekonomi*, (Vol. 18, No. 2, Agustus 2013). hlm. 114.

terkait Undang-undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro. Dari hasil pembahasan terlihat bahwa begitu beragamnya jenis lembaga keuangan mikro di Indonesia, berdasarkan heterogenitas masyarakat. Peraturan dan legalitas amat dibutuhkan untuk memperkuat peran lembaga ini. Pemaparan kajian tentang lembaga keuangan mikro di Indonesia diharapkan dapat memperluas wawasan kita tentang peran lembaga ini dalam proses pembangunan dan konsep pengembangan di masa yang akan datang.

*Keenam, Analisis Keberlanjutan dan Pola Pengembangan Co-Operative Entrepreneurship Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKM-A)*⁶⁰. Artikel ini memaparkan, pola pengembangan LKM-A menuju *Co-operative Entrepreneurship* diawali melalui proses penumbuhan LKM-A, analisis keberlanjutan berdasarkan pendekatan lembaga, finansial, nasabah untuk kemudian dikembangkan pola materi kurikulum kelompok kepada pelaku sentral yaitu Ketua Gapoktan, ketua LKM-A, dan Ketua Kelompok Tani untuk mengikuti sekolah lapang yang terdiri dari pelatihan dan magang. Materi yang disusun disesuaikan potensi desa dan Sistem Informasi Pertanian yang disusun melalui kerja sama Kementerian Pertanian, Dinas Pertanian Kabupaten dan Perguruan Tinggi.

*Ketujuh, Pengembangan Lembaga Keuangan Mikro Syariah di Sumatera Barat Berbasis Kearifan Lokal Tungku Tigo Sajarangan*⁶¹. Artikel ini menjelaskan bahwa, kearifan lokal yang demikian religius serta karakter masyarakat Minangkabau yang komit terhadap ajaran adat dan patuh pada pimpinan adat, akan memberi kekuatan dalam pengembangan ekonomi syariah. Akan tetapi, terdapat indikator kuat yang menunjukkan bahwa Lembaga Keuangan Mikro Syariah di Sumatera Barat belum berkembang seideal yang diasumsikan. Sinergi antarkomponen Tungku Tigo Sajarangan di satu pihak, dan dengan Lembaga

⁶⁰ Ratih Apri Utami, "Analisis Keberlanjutan dan Pola Pengembangan *Co-Operative Entrepreneurship* Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKM-A)," *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, (Volume 19, Nomor 1, Juli 2015), hlm. 65.

⁶¹ Mursal, "Pengembangan Lembaga Keuangan Mikro Syariah di Sumatera Barat Berbasis Kearifan Lokal Tungku Tigo Sajarangan," *Analytica Islamica*, (Vol. 5, No. 1, 2016), hal. 108.

Keuangan Mikro Syariah di pihak lain, dapat dijadikan sebagai modal dan model pengembangan ekonomi syariah dan akan memberikan kontribusi yang positif bagi pembangunan bangsa Indonesia, khususnya di Sumatera Barat.

1.6 Sistematika Penulisan

Disertasi ini terdiri dari lima bab, yang disusun secara sistematis sesuai dengan teknik penulisan disertasi yang berlaku di Universitas Pelita Harapan. Uraian disertasi adalah sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, berisi uraian latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka, menguraikan landasan teori, sistem ekonomi, dan landasan konsepsional yang digunakan dalam penulisan disertasi.

Bab III Metodologi Penelitian, menguraikan jenis penelitian, prosedur perolehan bahan penelitian, sifat analisis, serta hambatan dan penanggulangannya.

Bab IV Hasil Penelitian dan Analisis, menguraikan pembinaan dan pengawasan koperasi dan lembaga kredit mikro (LKM), pemetaan koperasi dan LKM baik yang berbasis adat maupun perbankan, transformasi koperasi menjadi lembaga keuangan mikro, transformasi lembaga keuangan mikro menjadi Bank Perkreditan Rakyat (BPR), hak dan kewajiban pengguna jasa koperasi, hak dan kewajiban pengguna jasa lembaga keuangan mikro, studi kasus penyalahgunaan lembaga, koperasi dalam investasi ilegal, peran Kementerian Koperasi dan UKM dan Otoritas Jasa Keuangan pengawasan dalam penghimpunan dana masyarakat dan pengelolaan investasi. Pada bagian ini juga diuraikan gagasan tentang pengaturan yang seharusnya dibuat, untuk memperbaiki hukum perkoperasian mendatang.

Bab V Kesimpulan, menguraikan kesimpulan hasil penelitian dan saran yang dapat diberikan, untuk pembaruan peraturan yang ideal di bidang perkoperasian simpan pinjam dan lembaga keuangan mikro.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Teori Kewenangan dalam Negara Hukum

Tindakan atau putusan pemerintah atau pejabat pemerintah harus dikendalikan dan tunduk pada aturan hukum positif sebagai landasan legalitas yang berkaitan erat dengan konstitusionalitas. Asas legalitas dan konstitusionalitas tersebut merupakan esensi dari negara hukum. Untuk mewujudkan cita negara hukum, diperlukan usaha dalam membangun hukum nasional yang berjiwa kebangsaan⁶². Penerapan asas legalitas berarti setiap tindakan atau perbuatan penguasa harus berdasarkan hukum yang berlaku. Dalam aliran legisme, hukum diartikan sebagai undang-undang atau peraturan tertulis, penguasa, atau administrasi negara dapat bertindak mengatur masyarakat apabila ada dasar hukumnya yang tertulis. Meskipun demikian, tidak semua masalah yang ada dalam masyarakat sudah diatur dalam peraturan tertulis, karena sesuai dengan sifat undang-undang yang tidak dapat dibuat terlalu terperinci. Oleh karena itu, pejabat negara harus diberikan keleluasaan bertindak di luar hukum tertulis dengan tetap tunduk pada asas legalitas⁶³.

⁶² Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2014), hlm. 3.

⁶³ Dalam teori hukum administrasi negara, dikenal tiga jenis kemerdekaan bertindak, yaitu: a) *Freis Ermessen*, yaitu kemerdekaan bertindak administrasi negara atau pemerintahan (eksekutif) untuk menyelesaikan masalah yang timbul dalam keadaan kegentingan yang memaksa, sedangkan peraturan penyelesaian untuk masalah itu belum ada. Kebebasan yang diperlukan administrasi ini yang menjadi konsekuensi turut sertanya pemerintah dalam kehidupan rakyat yang dikenal dengan nama *freis ermessen* (bahasa Jerman), *pouvoir discretionaire* (bahasa Perancis), atau asas diskresi (bahasa Indonesia); b) Delegasi perundang-undangan (*delegasi van wetgeving*), berarti administrasi negara diberi kekuasaan untuk membuat peraturan organik pada undang-undang. Dengan demikian, berdasarkan delegasi perundang-undangan, pemerintah atau administrasi negara dapat membuat peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya, sesuai ketentuan Pasal 6 ayat 2 UUD 1945; c) *Droit Function*, artinya kemerdekaan seorang pejabat administrasi negara tidak berdasarkan delegasi yang tegas dalam menyelesaikan suatu persoalan yang konkret. Kemerdekaan ini perlu agar administrasi negara dapat menjalankan pekerjaannya secara lancar, untuk memenuhi kebutuhan masing-masing individu dan sekaligus mengoreksi hasil pekerjaan pembuatan undang-undang. Lihat Sahya Anggara, *Hukum Administrasi Negara*, (Bandung: Penerbit Pustaka Setia, 2018). hlm. 59-60.

Legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara, yang di dalamnya terkandung hak dan kewajiban⁶⁴.

Sebagai pilar utama negara hukum, asas legalitas tercermin dalam wewenang pemerintahan yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat⁶⁵. Pada atribusi terjadi pemberian wewenang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan dibedakan menjadi dua bagian, yaitu:⁶⁶

- a. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*, di Indonesia pada tingkat pusat adalah MPR, sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah yang melahirkan suatu undang-undang, dan pada tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah, yang membentuk peraturan daerah;
- b. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah, yang menciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan TUN tertentu.

Wewenang yang diperoleh secara atribusi bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari norma tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau

⁶⁴ Dalam hal tidak adanya norma dan atau norma tersamar, maka azas kewenangan tersebut harus menggunakan azas-azas umum pemerintahan yang baik (*Principle of Proper Administration*). Untuk menentukan suatu tindakan maka harus mencakup 2 hal utama, yaitu: *Pertama*, adanya kewenangan sebagai sumber munculnya suatu tindakan. *Kedua*, adanya norma atau substansi norma, apakah norma yang sudah jelas ataupun masih merupakan norma tersamar. Norma tersamar ini yang kemudian memunculkan penggunaan azas-azas umum pemerintahan yang baik (*Principle of Proper Administration*).

⁶⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2006), hlm. 101.

⁶⁶ *Ibid.*

memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*). Sedangkan pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, melainkan hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*), tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegataris*). Pada mandat, penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada *mandans*. Dalam hal ini, penerima mandat bukanlah pihak lain dari pemberi mandat.

Pada delegasi, terjadi pelimpahan suatu wewenang yang ada oleh badan atau jabatan TUN, yang telah memperoleh wewenang pemerintah wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan TUN lainnya. Suatu delegasi selalu didahului oleh adanya atribusi wewenang⁶⁷. Mengutip pendapat H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, Indoharto menguraikan definisi atribusi, delegasi, dan mandat, sebagai berikut:⁶⁸

Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintah lainnya. Sedangkan mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Dalam kajian hukum administrasi negara, pengetahuan tentang sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan sangat penting, karena berhubungan dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, sesuai dengan salah satu prinsip negara hukum, tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban. Dengan demikian, setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, tersirat di dalamnya pertanggungjawaban

⁶⁷ Indoharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1993), hlm. 137.

⁶⁸ Ridwan HR, *Op. cit.*, hlm. 102.

dari pejabat yang bersangkutan. Pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:⁶⁹

- a. Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan untuk itu;
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya *delegans* berhak untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.

Dalam negara kesejahteraan (*welfare state*), ruang lingkup kegiatan administrasi negara atau pemerintahan cukup luas dan beragam, seiring dengan dinamika perkembangan masyarakat yang menuntut pengaturan dan keterlibatan administrasi negara. Dalam praktiknya, pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan tidak hanya dijalankan oleh jabatan pemerintahan melalui instansi-instansi pemerintah, tetapi juga oleh badan-badan swasta. Sehubungan dengan hal ini, Indoharto menyampaikan pendapatnya, tentang pengelompokan organ pemerintahan atau tata usaha negara (TUN), sebagai berikut:⁷⁰

- a. Instansi-instansi pemerintah yang berada di bawah sebagai kepala eksekutif;
- b. Instansi-instansi dalam lingkungan negara di luar lingkungan kekuasaan eksekutif yang berdasarkan peraturan perundang-undangan melaksanakan urusan pemerintahan;
- c. Badan-badan hukum perdata yang didirikan oleh pemerintah dengan maksud untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan;
- d. Instansi-instansi yang merupakan kerja sama antara pihak pemerintah dengan pihak swasta yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan;
- e. Lembaga-lembaga hukum swasta yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan sistem perizinan melaksanakan tugas pemerintahan.

Jabatan pemerintahan dan pejabat mendapatkan tugas dan wewenang berdasarkan hukum publik, sehingga dalam menjalankan berbagai aktivitasnya tunduk pada ketentuan hukum publik, khususnya hukum administrasi negara.

⁶⁹ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, dalam Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), hlm. 37.

⁷⁰ Indoharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1993), hlm. 137.

Pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dapat menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma hukum, sebagai upaya preventif, dan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai suatu upaya represif. Pengawasan dari segi hukum dan segi kebijaksanaan terhadap tindakan pemerintah dalam hukum administrasi negara dilakukan dalam rangka memberikan perlindungan bagi rakyat.

Kegiatan pemerintahan pada dasarnya dijalankan oleh badan dan pejabat TUN, melalui penyelenggaraan urusan, fungsi, atau tugas yang kewenangannya diberikan kepadanya. Terkait hal ini, SF. Marbun menguraikan beberapa kelompok badan atau pejabat TUN, sebagai berikut:⁷¹

- a. Mereka yang termasuk dalam lingkungan eksekutif, mulai dari presiden sebagai kepala pemerintahan, (termasuk pembantu-pembantunya di pusat, seperti wakil presiden, para menteri dan lembaga-lembaga non-departemen);
- b. Mereka yang menyelenggarakan urusan desentralisasi, yaitu Kepala Daerah Tingkat I (termasuk sekretariat daerah tingkat I dan dinas-dinas daerah tingkat I), Kepala Daerah Tingkat II, (termasuk sekretariat daerah tingkat II dan dinas-dinas tingkat II), serta pemerintahan desa;
- c. Mereka yang menyelenggarakan urusan dekonsentrasi, seperti gubernur (termasuk sekretariat wilayah dan kantor wilayah); bupati (termasuk sekretariat wilayah dan kantor departemen), walikotamadya, walikota administratif, camat, serta lurah;
- d. Pihak ketiga atau pihak swasta yang mempunyai hubungan istimewa atau hubungan biasa dengan pemerintah, baik yang diatur atas dasar hukum publik maupun hukum privat;
- e. Pihak ketiga atau swasta yang memperoleh konsesi atau izin dari pemerintah;
- f. Pihak ketiga atau swasta yang diberi subsidi oleh pemerintah, misalnya sekolah-sekolah swasta;
- g. Yayasan-yayasan yang didirikan dan diawasi oleh pemerintah;
- h. Pihak ketiga atau koperasi yang didirikan dan diawasi oleh pemerintah;
- i. Pihak ketiga atau bank-bank yang didirikan dan diawasi oleh pemerintah;
- j. Pihak ketiga atau swasta yang bertindak bersama-sama dengan pemerintah (persero), seperti BUMN yang memperoleh atribusi wewenang, PLN, Pos dan Giro, PAM, Telkom, Garuda, dan lain-lain;
- k. Ketua pengadilan negeri, ketua pengadilan tinggi, dan ketua mahkamah agung, serta panitera dalam lingkungan peradilan; sekretariat pada

⁷¹ SF. Marbun dan Moh. Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1987), hlm. 141.

lembaga tertinggi negara (MPR), dan lembaga-lembaga tinggi negara, serta sekretariat pada DPR.

Pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan berkaitan dengan bentuk negara tertentu. Dalam negara yang berbentuk negara kesatuan, terdapat dua kemungkinan penyelenggaraan tugas-tugas, yaitu sentralisasi atau desentralisasi. Penyelenggaraan pemerintahan secara sentralisasi, artinya seluruh bidang-bidang pemerintahan diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Sementara desentralisasi artinya penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan tidak hanya dijalankan oleh pemerintah pusat, melainkan juga oleh satuan pemerintah daerah, yang bertumpu pada prinsip otonomi, yaitu kebebasan daerah otonom untuk mengatur urusan rumah tangga daerah⁷².

Negara Indonesia adalah negara hukum. Penegasan tersebut dapat dijumpai dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945⁷³. Dalam negara hukum modern, secara ideal yang dijadikan panglima adalah hukum pada setiap dinamika kehidupan kenegaraan. Oleh karenanya, jargon yang biasa digunakan dalam bahasa Inggris, untuk menyebut prinsip negara hukum adalah, "*the rule of law, not of man*"⁷⁴. Dalam prinsip "*rule by law*", manusia mulai memperhitungkan pentingnya peranan hukum sebagai alat kekuasaan. Dalam perkembangan terakhir, yang disebut sebagai pemerintahan adalah hukum itu sendiri sebagai satu sistem⁷⁵.

Pemikiran dan jejak pengetahuan (*episteme*) tentang negara hukum sesungguhnya dapat dilacak sejak zaman Yunani Kuno. Menurut Aristoteles, yang memerintah dalam negara sebenarnya bukan manusia tetapi pikiran yang adil, yang terpancar dari kesadaran etik yang tinggi untuk menjadikan kehidupan

⁷² Ridwan HR. *Op. cit.*, hlm. 17.

⁷³ Ketentuan mengenai negara hukum ini tercantum dalam rumusan UUD RIS Tahun 1949 dan UUDS Tahun 1950, tetapi tidak tercantum secara eksplisit dalam Pasal UUD 1945. Prinsip negara hukum disebutkan dalam bagian penjelasan, dengan menyatakan Indonesia menganut paham negara hukum atau "*rechstaat*", bukan "*maachtstaat*", atau negara kekuasaan. Dalam perubahan keempat tahun 2001/2002, konsepsi negara hukum (*rechstaat*) dirumuskan dengan tegas pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

⁷⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008), hlm. 297. Semula rezim pemerintahan yang dipraktikkan dalam sejarah umat manusia adalah prinsip "*rule of man*", yaitu kekuasaan pemerintahan sepenuhnya di tangan orang kuat.

⁷⁵ *Ibid.*

masyarakat sebagai suatu kehidupan yang baik, yang kemudian tertuang dalam bentuk peraturan hukum. Sedangkan penguasa dalam negara hanya memegang hukum dan keseimbangan saja⁷⁶. Kemudian, Plato, murid Aristoteles menyatakan bahwa negara yang baik adalah negara yang berdasar atas hukum (*nomoi*), dan yang bukan diperintah oleh para ahli pikir saja. Pemikiran Plato dan Aristoteles mengandung filsafat yang menyinggung angan-angan atau cita-cita manusia, untuk mengejar kebenaran, kesusilaan, keindahan dan keadilan⁷⁷.

Menurut Julius Stahl, unsur-unsur *rechtstaat* berkembang menjadi empat, yaitu: a) *Grondrechten* (pengakuan hak asasi manusia), b) *Scheiding van machten* (pembatasan kekuasaan), c) *Wetmatigheid van bestuur administratie* (pemerintahan berdasarkan undang-undang), dan d) *Administratieve rechtspraak* (pengadilan administrasi negara)⁷⁸. Sementara A.V. Dicey memerinci adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum, yang disebutnya dengan istilah “*the rule of law*”, meliputi: a) *Supremacy of law*, b) *Equality before the law*, dan c) *Due process of law*⁷⁹.

Dua prinsip negara hukum yang dikembangkan Julius Stahl dan A.V. Dicey dapat dipadukan untuk menandai karakteristik negara hukum modern. Lebih dari itu, *The International Commisn of Jurist* menambahkan prinsip negara hukum, yaitu: a) Negara harus tunduk pada hukum, b). Pemerintah menghormati hak-hak individu, dan c). Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Di Indonesia, beberapa pandangan sarjana juga dapat dikemukakan di sini. R. Soepomo mengartikan negara hukum sebagai adanya tertib hukum di dalam masyarakat, artinya memberi perlindungan hukum pada masyarakat, di mana antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik⁸⁰. Sedangkan D. Mutiaras berpendapat, negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya

⁷⁶ Moh. Koesnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Cet. 1* (Jakarta: Pusat Studi HTN, FH UI, 1976), hlm. 75.

⁷⁷ Moh. Koesnardi dan Bintang Saragih, *Ilmu Negara, Cet. 2*, (Jakarta: Gaya Medan Pratama, 1988), hlm. 126.

⁷⁸ Jimly Asshiddiqie, *Op. cit*, hlm. 301.

⁷⁹ *Ibid*, hlm. 304-305.

⁸⁰ R. Soepomo, *Indonesia Negara Hukum, Seminar Ketatanegaraan UUD 1945*, (Jakarta, 1966), hlm. 150.

didasarkan hukum. Rakyat tidak boleh bertindak sendiri-sendiri yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum diperintah oleh undang-undang, bukan oleh orang-orang⁸¹.

Sementara Sri Soemantri berpendapat tentang adanya empat unsur penting dalam negara hukum, yaitu:⁸²

- a. Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
- b. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
- c. Adanya pembagian kekuasaan (*distribution of power*); dan
- d. Adanya pengawasan (dari badan-badan peradilan).

Konsep negara hukum terus mengalami perkembangan dan penyempurnaan, Ridwan HR, mengemukakan unsur-unsur negara hukum secara umum, yaitu:⁸³

- a. Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat;
- b. Pemerintah melaksanakan tugas dan kewajibannya berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
- c. Adanya jaminan terhadap hak terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
- d. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
- e. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*Rechterlijke Controle*) yang bebas dan mandiri;
- f. Peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah;
- g. Sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata bagi kemakmuran warga negara.

Lebih lanjut, terinspirasi sistem hukum Islam, Muhammad Tahir Azhari, mengemukakan pandangannya tentang ciri-ciri negara hukum (*Nomokrasi*) yang baik, mengandung sembilan prinsip, antara lain:⁸⁴

- a. Prinsip kekuasaan sebagai amanah;
- b. Prinsip musyawarah;
- c. Prinsip keadilan;
- d. Prinsip persamaan;

⁸¹ D. Mutiaras, *Tata Negara Umum*, (Jakarta: Pustaka Islam, 1999), hlm. 20.

⁸² Sri Sumantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: PT. Alumni, 1992), hlm. 29.

⁸³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 4-5.

⁸⁴ Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), hlm. 64.

- e. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- f. Prinsip peradilan yang bebas;
- g. Prinsip perdamaian;
- h. Prinsip kesejahteraan; dan
- i. Prinsip ketaatan rakyat,

Dalam konteks dan situasi di Indonesia, Jimly Asshiddiqie merumuskan 13 prinsip pokok negara hukum (*Rechstaat*), yang menjadi pilar-pilar penyangga tegaknya negara modern sehingga dapat disebut sebagai negara hukum (*The Rule of Law/Rechstaat*), dalam arti sebenarnya, prinsi-prinsip tersebut meliputi:⁸⁵

- a. Supremasi hukum (*Supremacy of Law*);
- b. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*);
- c. Asas Legalitas (*Due Process of Law*);
- d. Adanya pembatasan kekuasaan berdasarkan Undang-Undang Dasar;
- e. Berfungsinya organ-organ negara yang independen dan saling mengendalikan;
- f. Prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak;
- g. Terjadinya upaya Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN);
- h. Terjadinya upaya Peradilan Tata Negara (*Constitutional Adjudication*);
- i. Adanya jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia;
- j. Bersifat demokratis (*Democratic Rule of Law* atau *Demokratische Rechstaat*), sehingga pembentukan hukum yang bersifat demokratis dan partisipatoris dapat terjamin;
- k. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*Welfare Rechstaat*);
- l. Adanya pers yang bebas dan prinsip pengelolaan kekuasaan negara yang transparan dan akuntabel dengan efektifnya mekanisme kontrol yang terbuka; dan
- m. Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa.

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 mengandung norma fundamental yang menjadi dasar dari semua peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta memuat prinsip-prinsip serta nilai-nilai filsafat yang diterima oleh masyarakat, sebagaimana ditegaskan dalam sila ke empat Pancasila, yaitu: “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan”. Selain itu, penegasan negara hukum juga dapat ditemukan dalam rumusan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Perubahan Ketiga Tahun 2001, yang menyatakan bahwa, “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Salah satu ciri negara hukum yang relevan

⁸⁵ Jimly Asshiddiqie, *Op. cit.* hlm. 310.

dengan materi penelitian ini adalah corak negara kesejahteraan (*Welfare State*)⁸⁶, yang melindungi kepentingan seluruh rakyat. Teori negara kesejahteraan menjelaskan bahwa negara berperan meningkatkan pemerataan pertumbuhan ekonomi menuju ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat⁸⁷.

Dalam negara hukum, kehadiran negara dan pemerintahan yang kuat dan berwibawa sangat diperlukan untuk memastikan prinsip-prinsip negara hukum dapat ditegakan, sehingga dapat mencapai tujuan negara Indonesia, sebagaimana tercantum dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945, yaitu membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia, dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dalam konteks Indonesia, teori negara kesejahteraan berdasarkan pada dasar negara dan konstitusi, sebagaimana dijabarkan dalam Pasal 33 UUD 1945.

Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 memberikan amanah dalam menyusun perekonomian agar membentuk suatu usaha atas dasar kekeluargaan. Dalam

⁸⁶ Gagasan tentang Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) sudah lahir sejak sekitar abad ke-18. Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith (2006), ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness (Welfare) of the greatest number of their citizens*. Bentham menggunakan istilah "*utility*" (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Tokoh lain yang turut mempopulerkan sistem negara kesejahteraan adalah Sir William Beveridge (1942) dan T.H. Marshall (1963). Menurut Esping-Anderson negara kesejahteraan pada dasarnya mengacu pada peran negara yang aktif dalam mengelola dan mengorganisasi perekonomian yang di dalamnya mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warga negaranya. Secara umum suatu negara bisa digolongkan sebagai negara kesejahteraan jika mempunyai empat pilar utamanya, yaitu: 1) *Social citizenship*; 2) *Full democracy*; 3) *Modern industrial relation systems*; dan 4) *Rights to education and the expansion of modern mass educations systems*. Keempat pilar ini dimungkinkan dalam negara kesejahteraan karena negara memperlakukan penerapan kebijakan sosial sebagai penganugerahan hak-hak sosial (*the granting of social rights*) kepada warganya. Hak-hak sosial tersebut mendapat jaminan seperti layaknya hak atas properti, tidak dapat dilanggar (*Inviolable*), serta diberikan berdasar basis kewargaan (*Citizenship*) dan bukan atas dasar kinerja atau kelas. Lihat Oman Sukmana, "Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)", *Jurnal Sospol*, Vol. 2 No.1 (Juli-Desember 2016), hlm. 104-106.

⁸⁷ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata kesejahteraan merupakan kata benda yang mempunyai arti hal atau keadaan sejahtera: Keamanan, keselamatan dan ketentraman. Sedangkan kata sejahtera yang merupakan kata sifat memiliki arti aman sentosa dan makmur, selamat (terlepas dari segala macam gangguan).

penafsiran Widjojo Nitisastro, perekonomian disusun sebagai usaha bersama adalah merujuk pada sebuah sistem perekonomian nasional sebagai usaha bersama seluruh elemen rakyat Indonesia, bukan hanya dalam bentuk usahanya, tetapi juga konsep pelaku ekonominya. Pelaku ekonomi tersebut mencakup antara lain produsen, distributor, maupun konsumen baik yang bersifat perorangan, kelompok, organisasi, atau pun badan hukum⁸⁸.

Prinsip koperasi harus dilihat sebagai prinsip kejiwaan yang bersifat kooperatif. Dengan demikian, semua bentuk usaha dapat dianggap sesuai asalkan berjiwa kooperatif, meskipun dalam pengertian mikro yang dianggap kooperatif adalah bentuk koperasi. Namun, yang paling penting adalah bahwa pada semua bentuk-bentuk usaha koperasi, perseroan dan/atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN) selalu harus berjiwa koperasi yang di dalamnya terdapat usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan.

Sistem demokrasi ekonomi merupakan model negara kesejahteraan yang didukung oleh dua pemikir ekonomi kerakyatan, yaitu Sri-Edi Swasono dan Ginanjar Kartasasmita. Menurut Sri-Edi Swasono, dalam sistem demokrasi ekonomi, rakyat memiliki kedaulatan tertinggi. Konsep kedaulatan sangat terkait dengan kemandirian. Hubungan-hubungan persekutuan dan kerjasama antarindividu yang merdeka dan berdaulat tersebut sebagian dilembagakan melalui organisasi negara, sebagian lainnya dilembagakan melalui badan-badan usaha yang dikendalikan secara perorangan seperti perseroan, atau bersama-sama seperti koperasi⁸⁹.

Proses penegakan hukum selalu melibatkan aturan yang bersifat memaksa, artinya memaksa dari segi-segi kehadiran hukum sebagai instrumen untuk menertibkan dan membangun masyarakat. Masyarakat harus menerima karena hukum merupakan sistem aturan dan prosedur untuk melindungi, mengatur, dan merekayasa⁹⁰. Terkait dengan kesadaran hukum, Menurut R. Oltje Salman,

⁸⁸ Widjojo Nitisastro, *Pengalaman Pembangunan Indonesia*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010), hlm. 39.

⁸⁹ Sri-Edi Swasono, *Demokrasi Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*, dalam *Khazanah Pemikiran Ekonomi Indonesia*, Editor Didik J. Rachbini, (Jakarta: LP3ES, 1994), hal. 178-219.

⁹⁰ John Pieris dan Wiwik Sri Widiarty, *Negara Hukum dan Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Pangan Kadaluwarsa*, (Jakarta: Pelangi Cendekia Jakarta, 2007), hlm. 31.

berpendapat, kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat dalam diri manusia tentang hukum yang diharapkan ada, atau persepsi seseorang atau masyarakat tentang hukum. Dalam kesadaran hukum yang ditekankan adalah nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat tentang fungsi apa yang hendak dijalankan oleh hukum dalam masyarakat⁹¹.

Posisi Pancasila pada *preamble*⁹² Undang-Undang Dasar 1945, merupakan upaya sadar para pendiri republik untuk merumuskan pandangan hidup bangsa Indonesia. Pancasila merupakan landasan kefilosofan dan cita hukum (*the idea of law, rechts idee*) yang mendasari penyusunan ketentuan-ketentuan dalam konstitusi⁹³. Sebagai pokok-pokok kaidah negara, Pembukaan UUD 1945 memuat norma dasar yang menjadi syarat pembentukan konstitusi⁹⁴, yang menjiwai norma hukum di dalamnya (*l'esprit de constitution*). Sedangkan konstitusi selalu dianggap “mendahului” dan “mengatasi” pemerintahan dan segala keputusan serta peraturan lainnya. Konstitusi disebut mendahului bukan karena urutan waktunya, melainkan dalam sifatnya yang superior dan kewenangannya untuk mengikat⁹⁵.

AMW Pranarka menguraikan landasan filosofis Pancasila sebagai dasar negara, yang menjadi *norma normans*, artinya norma yang mengatur norma lain, dan bukan *norma normata*, norma yang diatur norma lain⁹⁶. Dalam hal ini, nilai yang lebih superior akan menjadi layaknya batu uji (*test stone*) bagi norma-norma yang berada di bawahnya, untuk memastikan bahwa peraturan perundang-

⁹¹ R. Otje Salman, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, (Bandung: Alumni, 1993), hlm. 66.

⁹² Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), *preamble* adalah *mukadimah* atau pendahuluan.

⁹³ Menurut Brian Thompson, *a constitution is a document which contains the rules for the operation of an organization*. Brian Thompson, *Textbook an Constitutional and Administrative Law*, dalam Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009), hal. 90-91. Istilah konstitusi berasal dari bahasa Latin, *constitutio*, yang artinya “hukum atau prinsip”; dalam bahasa Inggris disebut *constitution*; dalam bahasa Belanda artinya *grondwet*, sedangkan bahasa Jerman menyebutnya dengan *grundgesetz*. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konpress, 2005), hlm. 1.

⁹⁴ Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presdien Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, dalam Sudjito Atmoredjo, *Ideologi Hukum Indonesia, Kajian Tentang Pancasila dalam Perspektif Ilmu Hukum dan Dasar Negara Indonesia, Cet. II* (Yogyakarta: Lingkar Media Yogyakarta, 2018), hlm. 13.

⁹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 75.

⁹⁶ AMW Pranarka, *Sejarah Pemikiran tentang Pancasila*, (Jakarta: Yayasan Proklamasi dan Centre for Strategic and International Studies, 1985). hlm. 21.

undangan searah dengan cita hukum (*rechtsidee*). Sebagai ideologi yang terbuka, Pancasila tidak dimaksudkan sebagai doktrin yang kaku. Sebagai sistem filsafat, ideologi negara ini membuka ruang diskursus rasional, sebagai pijakan kehidupan kewargaan yang majemuk⁹⁷. Dengan sifat terbuka seperti itu pula maka Pancasila akan selalu relevan dengan perubahan yang menjadi keniscayaan ilmu pengetahuan.

Dalam bahasa yang lebih lugas, Pancasila sebagai *Philosipische Grondslag* mempunyai kedudukan istimewa dalam hidup kenegaraan dan hukum bangsa Indonesia, dan dalam hirarki tertib hukum Indonesia berada pada kedudukan tertinggi dan menjadi sumber hukum bagi pasal-pasal dalam UUD maupun peraturan perundangan lain⁹⁸. Diterimanya Pancasila sebagai dasar negara dan ideologi nasional membawa konsekuensi logis bahwa nilai-nilai Pancasila dijadikan landasan pokok, landasan fundamental bagi penyelenggara negara, untuk berkomitmen mengusung nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan.

Sebagai pandangan hidup bangsa, Pancasila merupakan sumber inspirasi dan tolok ukur bagi seluruh upaya pembangunan dalam mencapai tujuan dan cita-cita sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945. Keseluruhan tata hukum sebagai suatu sistem aturan hukum positif yang merupakan penjabaran dan penerapan Pancasila pada bidang hukum, disebut hukum Pancasila⁹⁹. Sebagai pengaturan perilaku, selain untuk mewujudkan ketertiban dan keteraturan dalam masyarakat, hukum Pancasila juga dimaksudkan untuk mewujudkan asas keadilan, karena itu hukum diarahkan untuk memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi bagiannya.

⁹⁷ Ideologi merupakan “*a system of ideas*”, yaitu serangkaian, atau seperangkat gagasan terpadu, dan secara khas digunakan pada bidang politik sebagai kebijakan dalam mencapai tujuan negara. Lihat Sudjito Atmoredjo, *Ideologi Hukum Indonesia, Kajian Tentang Pancasila dalam Perspektif Ilmu Hukum dan Dasar Negara Indonesia, Cet. II*, (Yogyakarta: Lingkar Media Yogyakarta, 2018), hlm. 2.

⁹⁸ Prosiding FGD Pakar II, 2013, Pengamalan Pancasila Sebagai *Philosophische Grondslag*, dalam Sudjito Atmoredjo, *Ideologi Hukum Indonesia, Kajian Tentang Pancasila dalam Perspektif Ilmu Hukum dan Dasar Negara Indonesia, Cet. II*, (Yogyakarta: Lingkar Media Yogyakarta, 2018), hlm. 14-15.

⁹⁹ B. Arief Sidharta, *Filsafat Hukum dalam Konteks Ideologi Negara Pancasila*, dalam Boli Sabon Max, *Fungsi Sosial Hak Milik*, (Jakarta: Penerbit Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya, 2018), hlm. 157.

Selain itu, asas keselarasan hukum Pancasila juga menghendaki terselenggaranya harmoni dalam kehidupan bermasyarakat. Berdasarkan asas ini, maka penyelesaian masalah-masalah konkret, bukan saja harus didasarkan pada pertimbangan kebenaran dan kaidah-kaidah hukum yang berlaku, tetapi juga harus diakomodasikan pada proses-proses kemasyarakatan sebagai keseluruhan yang utuh dengan mempertimbangkan rasa keadilan yang sungguh-sungguh hidup dalam masyarakat.

Dari sisi filsafat keilmuan, berikut ini penjelasan landasan ontologi, epistemologi, dan aksiologi Pancasila¹⁰⁰. Di mana setiap sila memiliki justifikasi, historisitas, rasionalitas, dan aktualisasinya jika dihayati dan diamalkan dapat mendorong bangsa Indonesia mencapai peradaban unggul¹⁰¹.

Konsep ontologi Pancasila merefleksikan gagasan dan gambaran masyarakat Indonesia Indonesia yang ideal, dalam hubungannya dengan Tuhan Yang Maha Esa, Negara, dan sesama anggota masyarakat. Nilai-nilai sejati seperti konsep musyawarah, gotong royong¹⁰², semangat silaturahmi, yang menjadi modal sosial bangsa Indonesia, dapat ditemukan dalam agama-agama, adat istiadat, dan kearifan lokal masyarakat di masing-masing daerah. Nilai-nilai itulah yang kemudian dirumuskan sebagai *Weltanschauung*¹⁰³ sekaligus *Philosophische Grondslag*, yang kemudian dirumuskan secara sistematis menjadi *Weltanschauung*

¹⁰⁰ Kata ontologi berasal dari bahasa Yunani, *On* artinya *being* (hakikat keberadaan), *Logos* artinya *Logic*. Jadi ontologi merupakan teori tentang hakikat keberadaan. Lihat Amsal Bakhtiar, *Filsafat ilmu*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 219.

¹⁰¹ Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, (Jakarta: Gramedia, 2012), hlm. 42.

¹⁰² Gotong royong merupakan paham asli bangsa Indonesia adalah hakikat terdalam yang memiliki daya dorong untuk membentuk negara Republik Indonesia. Paham asli bangsa Indonesia inilah yang kemudian dikonstruksikan menjadi cita hukum (*Rechts Idee*), yaitu Pancasila. Soekarno meyebutkan, negara Indonesia yang kita dirikan haruslah negara gotong royong, yang menggambarkan kedinamisan, usaha, amal, suatu pekerjaan, untuk kepentingan dan kebahagiaan semua. *Holopis kuntul baris* buat kepentingnya bersama. Lihat Hardono Hadi, *Hakikat dan Muatan Filsafat Pancasila* (Yogyakarta: Penerbit, 1994), hlm. 95. Istilah gotong royong berasal dari ekspresi bahasa Jawa yang berarti “bersama-sama bekerja.” Dalam perjalanan sejarah, aktivitas gotong royong pernah berfungsi efektif sebagai sarana perlawanan atas dominasi kekuatan penjajah. Lihat Cornelis Lay, “Musyawarah”, *Prisma* 37, No. 2 (2018): 37–38.

¹⁰³ Perlu dipahami, antara *philosophy* dan *weltanschauung* tidak selalu sama. Filsafat berkonotasi sebagai pemikiran saintifik dan rasional, dengan klaim validitas universal. Sementara *weltanschauung*, merujuk pada pandangan yang bersifat kontekstual, eksistensial, dan historikal. Lihat Yudi Latif, *Wawasan Pancasila, Bintang Penuntun untuk Pembudayaan*, (Jakarta: Mizan, 2018), hlm. 63.

ilmiah (*Scientific Worldview*), yang menjadi gambaran dunia (*Weltbild*) yang sebangun dengan filsafat dan ideologi negara¹⁰⁴.

Menurut Franz Magnis-Suseno, bangsa Indonesia mendahului negara. Berbeda dengan negara lain seperti Korea, Perancis, atau Polandia, kebangsaan Indonesia bukan sesuatu yang alami, berdasarkan adanya satu bahasa dan satu budaya, melainkan berdasarkan pengalaman yang diperoleh bersama, oleh karenanya penting untuk melakukan *nation building*, sebagaimana ditekankan oleh Soekarno¹⁰⁵. Tujuan demokrasi Indonesia memperjuangkan emansipasi dan partisipasi di bidang politik dan ekonomi. Sila keempat (Kerakyatan) dan sila kelima (Keadilan) Pancasila disebut oleh Soekarno sebagai rangkaian “sosio-demokrasi”¹⁰⁶. Sehubungan dengan hal ini, menarik menyimak penuturan Yudi Latif.¹⁰⁷

Sebagai katalis untuk menghadirkan pranata kebijakan ekonomi dan pranata kebijakan sosial yang berorientasi kerakyatan, keadilan dan kesejahteraan itu, para pendiri bangsa menghendaki penjelmaan Negara Republik Indonesia sebagai “negara kesejahteraan.” Dalam mengemban kewajibannya, negara kesejahteraan ala Indonesia memiliki basis legitimasi kesejahteraan sejauh dapat menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, menguasai bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, mampu mengembangkan perekonomian sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan, serta mengembangkan pelbagai sistem jaminan sosial.

Konsep “berdaulat dalam politik, berdikari dalam ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan,” yang dikenal dengan Tri Sakti Pancasila, sebagaimana disampaikan Soekarno pada tahun 1963, amat relevan untuk mewujudkan Pancasila sebagai ideologi ke arah cita-cita nasional. Transformasi materiil (ekonomi) diarahkan agar bangsa Indonesia bisa berdikari (mandiri)

¹⁰⁴ Yudi Latif, *Ibid.* hlm. 66.

¹⁰⁵ Lihat prolog Franz Magnis-Suseno dalam Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, (Jakarta: Gramedia, 2012), hlm. xxv.

¹⁰⁶ Istilah “sosio demokrasi” dipinjam oleh Soekarno dari Fritz Adler, seorang teoritikus Marxis Austria, yang mendefinisikan “sosio demokrasi” sebagai “*politiek economische democratie*” (demokrasi politik ekonomi). Lihat Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila* (Jakarta: Gramedia, 2012), hlm. 491.

¹⁰⁷ Yudi Latif, *Ibid.* hlm. 492-493.

dalam ekonomi, dengan mewujudkan perekonomian yang berkeadilan dan berkemakmuran, berlandaskan usaha gotong royong dan penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting, seraya memberi peluang bagi hak milik pribadi dengan fungsi sosial, dengan berlandaskan pada nilai yang terkandung pada sila kelima¹⁰⁸.

Konsep epistemologi Pancasila mengkaji bagaimana masyarakat Indonesia, yang bisa dibandingkan dengan ideologi-ideologi modern seperti sosialisme, liberalisme, fasisme, Islamisme, dan sebagainya, mulai dari masyarakat yang bercirikan individualistis maupun kolektivistis¹⁰⁹. Bagi masyarakat Indonesia, hubungan yang bersifat kekeluargaan menempati posisi yang sentral. Konsep hubungan yang khas tersebut perlu dieksplorasi secara filosofis dalam bingkai nilai Pancasila¹¹⁰.

Wawasan epistemologi Pancasila merupakan refleksi dari keragaman kearifan lokal nusantara. Dalam pemikiran FDK Bosch, kearifan lokal khas nusantara mampu memadukan budaya luar dan lokal secara harmonis hingga melahirkan tipe peradaban baru yang unggul¹¹¹. Kehidupan spiritualitas-ketuhanan merupakan jantung budaya nusantara, dengan kaum cendekiawan (guru) keagamaan sebagai agen budaya terpenting. Tradisi filsafat yang berkembang dalam masyarakat Indonesia berkaitan erat dengan ketuhanan, reflektif-introspektif, dengan mengarahkan kesadaran ada dirinya sendiri, dan lebih menekankan pada tingkah laku (perbuatan), dari pada teori. Berbeda dengan

¹⁰⁸ Yudi Latif, *Wawasan Pancasila, Bintang Penuntun untuk Pembudayaan*, (Jakarta: Mizan, 2018), hlm. 21.

¹⁰⁹ Epistemologi berasal dari kata “Episteme” yaitu pengetahuan dan juga “logos” yang bermakna ilmu, uraian atau alasan sehingga secara etimologi, epistemologi dapat diartikan sebagai teori tentang ilmu pengetahuan atau *Theory of Knowledge*. Epistemologi merupakan cabang ilmu pengetahuan yang berurusan dengan hakikat dan lingkup pengetahuan, pengandaian-pengandaian, dan dasar-dasarnya serta pertanggungjawaban atas pertanyaan-pertanyaan mengenai pengetahuan yang dimiliki. Lihat DW. Hamlyn, *History of Epistemology*, dalam Amsal Bakhtiar, *Filsafat Ilmu*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004). hlm. 15.

¹¹⁰ F. Budi Hardiman, “Menggali Pancasila Sebagai Filsafat Politik,” *Prisma* 37, No. 2 (2018): 37–38.

¹¹¹ FDK. Bosch, *Selected Studies in Indonesian Archaeology*, dalam Yudi Latif, *Wawasan Pancasila, Bintang Penuntun untuk Pembudayaan*, (Jakarta: Mizan, 2018), hlm. 21.

filsafat Barat yang lebih obyektif dengan kecenderungan mengarahkan kesadaran pada dunia di luar dunianya¹¹².

Perpaduan antara kosmologi agama-agama yang hidup di nusantara, pandangan hidup dunia religi primordial, dan pandangan hidup modern yang berbasis pada rasionalitas, membentuk etos budaya nusantara yang bersifat adaptif, gradualistik, estetik, dan toleran. Epistemologi Pancasila dapat dipahami epistemologi di dalam kebudayaan Indonesia yang bertumpu pada dua prinsip: 1). Menempatkan realitas sebagai totalitas, di mana semua unsur di dalamnya di dalamnya saling terkait membentuk satu; 2). Keterkaitan unsur-unsur melalui sintesis; 3). Pola sintesis-konsesual menjadi praktik kebijaksanaan¹¹³.

Sudjito Atmoredjo menggariskan bahwa epistemologi keilmuan yang berparadigma Pancasila adalah yang mengakui bahwa asal-usul dan hakikat ilmu adalah dari Tuhan Yang Maha Esa (YME), berproses dalam kehidupan manusia, bermuara pada pertanggungjawaban kepada Tuhan YME. Maka, karakteristik ilmu yang berparadigma Pancasila adalah: a). Bersifat teistik, obyektif, dan universal (Sila Ke-1); b) Bersifat humanistik, naturalistik (Sila Ke-2); c). Metode keilmuan holistik (Sila Ke-3); d) Kebenaran diperoleh melalui konstruksi sosial-religius, musyawarah-mufakat (Sila Ke-4), dan e) Keadilan sosial berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa (Sila Ke-5)¹¹⁴.

Konsep aksiologis Pancasila, merupakan perwujudan kerangka operasional sebagai pedoman perilaku penyelenggara negara dan warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara¹¹⁵. Dengan demikian, Pancasila dapat diamalkan secara obyektif, faktual, aktual, dan kontekstual, serta

¹¹² Yudi Latif, *Wawasan Pancasila, Bintang Penuntun Untuk Pembudayaan*, *Op. cit*, hal. 105-106.

¹¹³ Yudi Latif, *Ibid*, hlm. 109-110.

¹¹⁴ Sudjito Atmoredjo, *Seminar Nasional tentang Keislaman dan Kebangsaan*, Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, 27 Desember 2017.

¹¹⁵ Aksiologi berasal dari kata *axios* (Yunani) yang berarti nilai, dan *Logos* yang berarti teori. Jadi, aksiologi adalah teori tentang nilai. Menurut Jujun S. Suriasumantri, aksiologi adalah teori nilai yang berkaitan dengan kegunaan dari pengetahuan yang diperoleh. Sedangkan dalam pandangan Bramel, aksiologi terbagi dalam tiga lapisan, *pertama, moral conduct*, yaitu tindakan moral, bidang ini melahirkan disiplin khusus, yakni etika. *Kedua, esthetic expression*, yaitu ekspresi keindahan. Bidang ini melahirkan keindahan. *Ketiga, socio-political life*, yaitu kehidupan sosial politik, yang melahirkan filsafat sosio-politik. Lihat Jalaludin dan Abdullah Idi, *Filsafat Pendidikan*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1997), hlm. 106.

merepresentasikan aspirasi rakyat secara menyeluruh. Dasar negara menjadi kriteria, indikator, dan tolok ukur dalam seleksi pemilihan dan penerimaan calon-calon penyelenggara negara, baik di lembaga-lembaga legislatif, eksekutif, maupun yudikatif¹¹⁶.

Sebagai kerangka keyakinan dan pengetahuan (konsepsional), Pancasila perlu diuraikan ke dalam kerangka operasional menjadi pedoman perilaku penyelenggara negara dan warga negara dalam kehidupan publik, yang diturunkan dari nilai intrinsik dan ekstrinsik setiap sila. Dalam kaitan dengan keadilan sosial dan demokrasi ekonomi, Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang Ekaprasetia Pancakarsa menjabarkan sila kelima Pancasila sebagai berikut:¹¹⁷

- a. Mengembangkan perbuatan yang luhur, yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan kegotongroyongan;
- b. Mengembangkan sikap adil terhadap sesama;
- c. Menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban;
- d. Menghormati hak orang lain;
- e. Suka memberi pertolongan kepada orang lain agar dapat berdiri sendiri;
- f. Tidak menggunakan hak milik untuk usaha-usaha yang bersifat pemerasan terhadap orang lain;
- g. Tidak menggunakan hak milik untuk hal-hal yang bersifat pemborosan dan gaya hidup mewah;
- h. Tidak menggunakan hak milik untuk bertentangan dengan atau merugikan kepentingan umum;
- i. Suka bekerja keras;
- j. Suka menghargai hasil karya orang lain yang bermanfaat bagi kemajuan dan kesejahteraan bersama; dan
- k. Suka melakukan kegiatan dalam rangka mewujudkan kemajuan yang merata dan berkeadilan sosial.

Sikap adil, semangat gotong royong, dan kesadaran menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban menjadi jiwa dari sila kelima Pancasila. Jika dalam kelembagaan politik, kata kuncinya adalah kebersamaan permusyawaratan, dalam kelembagaan ekonomi kata kuncinya adalah “kooperasi” (usaha bersama dengan semangat tolong menolong). Untuk mewujudkan keadilan sosial, di samping

¹¹⁶ Prosiding FGD Pakar II, Pengamalan Pancasila Sebagai *Philosophische Gronslag*, Sudjito Atmoredjo, *Ideologi Hukum Indonesia, Kajian Tentang Pancasila dalam Perspektif Ilmu Hukum dan Dasar Negara Indonesia, Cet. II*, (Yogyakarta: Lingkar Media Yogtakarta, 2018), hlm. 14-15.

¹¹⁷ Pada masa Orde Baru, Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang Ekaprasetia Pancakarsa menjabarkan kelima asas dalam Pancasila menjadi 36 butir pengamalan untuk pedoman praktis bagi pelaksanaan Pancasila.

kemerdekaan (emansipasi) politik, diperlukan juga kemerdekaan (emansipasi) ekonomi¹¹⁸. Sebagai nilai penuntun, Pancasila perlu diuraikan menjadi pedoman perilaku adil dan seimbang yang lebih konkrit. Sehubungan dengan kebutuhan ini, Satjipto Rahardjo menyampaikan pemikirannya sebagai berikut:¹¹⁹

Keadilan niscaya merupakan pokok pembicaraan yang tidak akan kering dan akan terus berlangsung sepanjang sejarah umat. Para pemikir seperti Thomas Aquinas, Aristoteles, Ulpianus, Roscoe Pound, Hans Kelsen, dan John Rawls telah menyampaikan gagasan sesuai dengan konteks zamannya. Pancasila memiliki cukup kemampuan untuk dipakai sebagai dasar dalam membangun suatu keadilan dalam kehidupan bermasyarakat di waktu-waktu sekarang dan yang akan datang. Gagasan bahwa Pancasila merupakan ideologi terbuka sungguh baik, oleh karena dengan demikian kita akan selalu dituntut untuk menjadikannya sebagai prinsip penuntun yang akan memberikan pedoman dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat, dalam dunia yang berubah dengan cepat ini. Pancasila yang memberikan tekanan kuat terhadap kemanusiaan dan ketuhanan, yang merupakan dasar-dasar yang memang sangat dibutuhkan dalam kehidupan dunia yang telah menjadi seperti sekarang ini. Nilai-nilai Pancasila yang abstrak itu menjadi lebih konkret dengan isi yang kontekstual. Kontekstualitas inilah yang diharapkan akan mampu untuk menjadikan Pancasila itu benar-benar sebagai prinsip penuntun dalam kehidupan bangsa Indonesia di tengah-tengah karakteristik kehidupan dunia sekarang dan akan datang itu. Kemampuan untuk melakukan rekayasa sosial yang demikian itu memungkinkan kita untuk mengalirkan asas-asas dalam hukum secara lebih baik.

Sejak awal, Indonesia tidak dikehendaki sebagai “negara liberal, tetapi sebagai “negara kesejahteraan” (negara sosial). Dalam pemikiran para pendiri bangsa, negara kesejahteraan yang dimaksud adalah suatu bentuk pemerintahan demokratis yang menegaskan bahwa negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyat. Dalam negara kesejahteraan Indonesia, yang dituntut oleh etika politiknya adalah bukan penghapusan hak milik pribadi, melainkan bahwa hak milik pribadi itu memiliki fungsi sosial, dan negara bertanggung jawab atas kesejahteraan umum dalam masyarakat. Menurut Yudi Latif, keadilan sosial yang hendak diwujudkan sekurang-kurangnya terwujud dalam empat bentuk, yaitu:¹²⁰

¹¹⁸ Yudi Latif, *Wawasan Pancasila, Bintang Penuntun untuk Pembudayaan*, *Op. cit.*, hlm. 145.

¹¹⁹ Satjipto Rahardjo, “Meningkatkan Kepastian Hukum dalam Rangka Pelaksanaan Keadilan Berdasarkan Pancasila,” *Hukum dan Pembangunan*, (1988): 529–537.

¹²⁰ *Ibid*, hlm. 151.

- a. Keadilan dalam hubungan ekonomi antarmanusia secara orang seorang dengan senantiasa memberikan kepada sesamanya apa yang semestinya diterima sebagai haknya (keadilan tukar menukar);
- b. Keadilan dalam hubungan ekonomi antara manusia dengan masyarakatnya, dengan senantiasa memberi dan melaksanakan segala sesuatu yang memajukan kemakmuran dan kesejahteraan bersama;
- c. Keadilan dalam hubungan ekonomi antara masyarakat danarganya, dengan senantiasa membagi segala kenikmatan dan beban secara merata sesuai dengan kapasitasnya masing-masing; dan
- d. Keadilan dalam hubungan-hubungan produksi antara pemilik modal dan buruh. Nilai tambah tidak boleh hanya dieksploitasi oleh pemilik modal, tetapi juga perlu dibagi kepada buruh. Inilah yang melahirkan “keadilan produktif”.

Sistem ekonomi Pancasila dan gagasan negara kesejahteraan yang diletakan dalam kerangka imperatif etis pemenuhan keadilan dan kesejahteraan sosial memiliki landasan ontologis, epistemologis, dan aksiologis yang kuat serta landasan historisitas, rasionalitas, dan aksiologis yang tinggi. Hubungan antara aspek-aspek ontologis, epistemologis, dan aksiologis dalam filsafat Pancasila dapat diuraikan dalam tabel 3 berikut ini.

Tabel 2. Hubungan Aspek Ontologis, Epistemologis, dan Aksiologis Filsafat Pancasila.¹²¹

Aspek Normatif	Pertanyaan Fundamental	Perspektif Pancasila	Komponen Sistematis
Ontologi	Apakah hakikat kehidupan bersama secara politis	Bukan sekedar penyintasan (<i>modus vivendi</i>), hidup yang baik (realisasi keutamaan-keutamaan).	Antropologi (Mahluk kekerabatan), Sosiologi (Gotong royong), Politik (Jalan tengah)
Epistemologi	Bagaimana mengetahui orang-orang lain sebagai anggota masyarakat dan negara	Dengan epistemis”, mengambil perspektif pihak lain dan hubungan-hubungan saling memahami	Wawasan-wawasan dunia religio-kultural. Pancasila sebagai konsensus dasar dan wawasan dunia. Indonesia sebagai gambaran dunia Pancasila (Filsafat Pancasila)
Aksiologi	Manakah yang baik dan yang buruk dalam kehidupan bersama secara politis?	Kelima sila sebagai kriteria moral politis.	Pancasila sebagai etika keutamaan politis. Prinsip-prinsip etis Pancasila

¹²¹ F Budi Hardiman, “Menggali Pancasila Sebagai Filsafat Politik,” *Prisma*, (Volume 37, No. 2, 2018), hlm. 37–38.

Ilmu hukum berparadigma Pancasila merupakan suatu kategori ilmu hukum yang khas Indonesia, namun obyektif universal, yang sarat dengan nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa. Atas dasar ajaran agama, maka kebenaran dan keadilan dalam ilmu hukum merupakan kebenaran dan keadilan dalam perspektif Ketuhanan. Dari ideologi hukum inilah muncul berbagai teori sebagai sarana untuk menangkap, menjelaskan, dan memprediksi masa depan, seluruh realitas kehidupan baik realitas teologis, metafisis maupun sisio-empiris¹²².

Sebagai ilmu hukum yang khas Indonesia, maka dibutuhkan juga tipe metodologi yang sesuai dengan obyek garapan, cara penggarapan, dan tujuan penggarapan yang khas Indonesia, untuk dapat menjelaskan keseluruhan realitas kehidupan dengan baik, secara utuh dan menyeluruh, baik aspek lahiriah maupun batiniah. Dengan demikian, ilmu hukum dapat diharapkan mampu menjadi sarana untuk pencapaian kebutuhan spiritual dan materiil setiap manusia¹²³. Metodologi ilmu hukum demikian disebut sebagai metodologi integralistik dan obyektif, yang menyatupadukan antara nilai, norma hukum, fakta dan ketrampilan, sedangkan obyektifikasi berupa upaya menjadikan ilmu hukum itu berguna untuk semua orang¹²⁴.

Sejalan dengan itu, perlu dikemukakan pemikiran tentang ciri khas ilmu hukum nasional Indonesia, yang mengacu pada cita-cita hukum Pancasila, dengan tujuan pengayoman, negara hukum Pancasila, wawasan kebangsaan dan wawasan nusantara. Pengembangan dan pembinaan ilmu hukum nasional diarahkan untuk meningkatkan mutu penyelenggaraan hukum sehari-hari dan pelaksanaan pembangunan tata hukum nasional dengan memanfaatkan masukan ilmu-ilmu lain dan mengakomodasi dampak perkembangan dan perubahan kebutuhan hukum di masa depan¹²⁵.

¹²² Sudjito Armoredjo, *Hukum dalam Pelangi Kehidupan*, (Yogyakarta: Dialektika, 2018), hlm. 36.

¹²³ *Ibid*, hlm. 36-38.

¹²⁴ Kuntowijoyo, *Islam Sebagai Ilmu*, dalam Sudjito Armoredjo, *Hukum dalam Pelangi Kehidupan* (Yogyakarta: Dialektika, 2018), hlm. 39.

¹²⁵ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung: CV. Mandar Maju), hlm. 219.

Tujuan negara hukum di atas menjadi acuan dalam penyusunan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, sebagaimana dapat dilihat pada bagian konsideran, yaitu:

- a. Pembangunan perekonomian nasional pada era globalisasi harus dapat mendukung tumbuhnya dunia usaha sehingga mampu menghasilkan beraneka barang dan/atau jasa yang memiliki kandungan teknologi yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat banyak dan sekaligus mendapatkan kepastian atas barang dan/atau jasa yang diperoleh dari perdagangan tanpa mengakibatkan kerugian konsumen;
- b. Semakin terbukanya pasar nasional sebagai akibat dari proses globalisasi ekonomi harus tetap menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat serta kepastian atas mutu, jumlah, dan keamanan barang dan/atau jasa yang diperolehnya di pasar;
- c. Untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta menumbuhkembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab.

Kehadiran negara dalam upaya meningkatkan harkat dan martabat konsumen juga diwujudkan melalui peran lembaga-lembaga perlindungan konsumen, seperti Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN)¹²⁶ dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)¹²⁷, maupun pengakuan terhadap peran Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM)¹²⁸, dalam memberikan perlindungan terhadap konsumen.

Dalam konteks perlindungan konsumen, lahirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) dimaksudkan untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen melalui penguatan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian konsumen. Di sisi lain, UUPK juga diharapkan dapat menumbuhkembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab. Melalui asas-asas hukum yang terkandung dalam UUPK,

¹²⁶ Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) adalah badan yang dibentuk untuk membantu upaya pengembangan perlindungan konsumen (Pasal 1 butir 12 UU Perlindungan Konsumen).

¹²⁷ Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen (Pasal 1 butir 11 UU Perlindungan Konsumen).

¹²⁸ Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) adalah lembaga non-Pemerintah yang terdaftar dan diakui oleh Pemerintah yang mempunyai kegiatan menangani perlindungan konsumen (Pasal 1 butir 9 UU Perlindungan Konsumen).

yaitu asas manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen, serta kepastian hukum, diharapkan kesadaran tentang hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha dapat ditingkatkan.

2.1.2 Teori Negara Kesejahteraan

Kesejahteraan atau *welfare* mengacu pada istilah kehidupan yang baik (*wellbeing*), yang berkaitan dengan kenyamanan, kebahagiaan, kesehatan, kemakmuran, keamanan, ketertiban, dan rasa percaya diri dalam menempuh kehidupan. Secara umum, Kamus *Collins English Dictionary*, mendefinisikan *welfare state* sebagai:¹²⁹

“A system in which the government undertakes the chief responsibility for providing for the social and economic security of its population, usually through unemployment insurance, old age person, and other social-security measures”.

(Sistem di mana pemerintah menjalankan tanggungjawab utama untuk menyediakan keamanan sosial dan ekonomi penduduknya, biasanya melalui asuransi pengangguran, pensiun hari tua, dan tindakan jaminan sosial lainnya).

Pengertian *welfare state* yang lebih elaboratif disampaikan oleh Asa Briggs, dalam artikelnya yang berjudul *The Welfare State in Historical Perspective*:¹³⁰

“A welfare state is a state in which organized power is deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of market forces in at least three directions. First, by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespective of the market value of their work or property. Second, by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain social contingencies (for example, sickness, old age, and unemployment), which lead otherwise to individual and family crises. Third, by ensuring that all citizens without distinction of status or class are offered the best standards available in relation to a certain agreed range of social services.

(Negara kesejahteraan adalah sebuah negara di mana kekuasaan yang terorganisasi digunakan (melalui politik dan administrasi) dalam upaya

¹²⁹<https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/welfare-state>, diakses pada 10 November 2019.

¹³⁰Asa Briggs, “The Welfare State in Historical Perspective”, *European Journal of Sociology*, (Vol. 2, No. 2, 1961), hlm. 221-258.

untuk memodifikasi permainan kekuatan pasar dalam setidaknya tiga sasaran. *Pertama*, dengan menjamin pendapatan minimum individu dan keluarga terlepas dari nilai pasar pekerjaan atau properti mereka. *Kedua*, dengan mempersempit tingkat ketidakamanan dengan memungkinkan individu dan keluarga untuk memenuhi kontingensi sosial tertentu (misalnya, penyakit, usia tua, dan pengangguran) yang menyebabkan krisis individu dan keluarga. *Ketiga*, dengan memastikan bahwa semua warga negara tanpa perbedaan status atau kelas ditawarkan standar terbaik yang tersedia dalam kaitannya dengan berbagai layanan sosial tertentu yang disepakati.

Unsur-unsur utama negara kesejahteraan yang disebutkan Asa Briggs merujuk pada konsep dan praktik negara kesejahteraan yang diterapkan di Inggris, yang diidentifikasi sebagai model institusional kesejahteraan berbasis perlindungan atau jaminan sosial layanan kesejahteraan berbasis hak¹³¹. Definisi lain disampaikan Assar Lindbeck, dalam batasan yang sempit, negara kesejahteraan meliputi: *Pertama*, “*cash benefit to household*”, termasuk bantuan tunai sementara untuk rumah tangga yang membutuhkan. *Kedua*, “*subsidies of human services*”, meliputi perawatan anak, pendidikan, kesehatan, warga berusia lanjut). Sedangkan dalam batasan yang luas, negara kesejahteraan juga mencakup “*price regulation*”, pengaturan harga dalam hal kebijakan harga hasil pertanian, perumahan, kebijakan upah minimum, jaminan sosial, serta kebijakan yang berkaitan dengan lingkungan hidup¹³².

Dalam pandangan Paul Spicker, “*welfare state is a means of promoting and maintaining welfare in society, by way of providing human being need, providing social protection, and promoting and maintaining social policy*”¹³³. Dalam negara kesejahteraan, pemerintah mempromosikan melalui kebijakan sosial untuk memenuhi kebutuhan warga negara dan menyediakan jaminan perlindungan sosial. Praktik negara kesejahteraan di negara-negara modern yang dipraktikkan saat ini didasarkan pada pola-pola perlindungan sosial yang

¹³¹ *Ibid.*

¹³² Assar Lindbeck, “The Welfare State: Background, Achievements, Problems”, *Research Institute of Industrial Economics (IFN)*, (Stockholm: IFN Working Paper, No. 662, 2006), hlm. 1-20.

¹³³ Paul Spicker, *The Welfare State: A General Theory*, (California: Sage Publications, 2000), hlm. 107.

sebelumnya telah dikembangkan secara kolektif. Negara-negara yang baru merdeka setelah perang dunia kedua, terutama di Asia, banyak yang berupaya untuk mewujudkan negara kesejahteraan dalam konsep ini¹³⁴.

Wujud negara kesejahteraan dalam konsep negara hukum adalah kehadiran negara untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam kehidupan masyarakat, baik secara ekonomi, sosial, budaya, hukum, pendidikan, maupun politik. Dalam konteks Indonesia, hal tersebut sejalan dengan amanat pembukaan UUD 1945, alinea keempat, yang menyatakan: “Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum”. Amanat tersebut menegaskan kewajiban negara dan tugas pemerintahan untuk melindungi dan melayani kepentingan masyarakat, untuk mewujudkan kebahagiaan bersama.

Secara umum, konsep negara kesejahteraan muncul sebagai antitesa terhadap konsep negara “penjaga malam” atau *nachwachterstaat*¹³⁵. Dalam perkembangannya, konsep tersebut memunculkan kapitalisme di bidang perekonomian, serta terjadinya ketidakseimbangan dalam pembagian sumber-sumber kemakmuran bersama dan melebarkan jurang kesenjangan sosial antara kelompok kaya dan kelompok miskin dalam masyarakat, yang terjadi jika negara hanya memiliki peran yang terbatas. Keadaan ini pada akhirnya memunculkan kesadaran baru tentang pentingnya keterlibatan negara untuk menangani ketimpangan sosial tersebut. Dengan kata lain, negara harus ikut terlibat dalam

¹³⁴ Oman Sukmana, “Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)”, *Jurnal Sospol*, (Volume 2, Nomor 1, Juli-Desember 2016), hlm. 103-122.

¹³⁵ Konsep *nachwachterstaat* dalam hal ini pada prakteknya hanya memberikan ruang kewenangan bagi negara untuk menyelesaikan masalah yang menyangkut kepentingan umum, sedangkan untuk kesejahteraan atau kepentingan pribadi diserahkan kepada pribadi masing-masing anggota masyarakat tanpa campur tangan negara. Lihat Zulkarnain Ridlwan, “Negara Hukum Indonesia Kebalikan *Nachwachterstaat*”, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* (Volume 5 No. 2 Mei-Agustus 2012), hlm. 141-152.

mengatur sumber-sumber ekonomi yang produktif, agar tidak dikuasai oleh kelompok tertentu yang terbatas jumlahnya¹³⁶.

Sebelum muncul konsep negara kesejahteraan, tampil aliran sosialisme yang menentang individualisme dan liberalisme yang dianggap mendorong lahirnya kapitalisme yang meminggirkan kepentingan rakyat miskin. Oleh karena itu, sosialisme ikut memengaruhi kemunculan konsep negara kesejahteraan, sebagai konsep kenegaraan baru pada permulaan abad ke 20. Menurut Ridwan HR, konsep negara hukum modern merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan. Pada konsep ini, negara tidak semata-mata sebagai penjaga ketertiban dan keamanan saja, melainkan ikut bertanggung jawab dalam mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum, dan kemakmuran rakyat. Negara kesejahteraan merupakan bentuk konkret dari peralihan prinsip *staatsonthounding*¹³⁷, yang membatasi peran negara dan pemerintahan dalam kehidupan ekonomi dan masyarakat¹³⁸.

Dalam pandangan Jimly Asshiddiqie, dalam konsep negara kesejahteraan, negara dituntut memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial dan ekonomi yang dihadapi oleh masyarakat. Perkembangan ini yang memberikan legalisasi bagi penganut paham negara intervensionis pada abad ke 20, di mana negara harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk mewujudkan kesejahteraan bersama dalam kehidupan masyarakat¹³⁹.

Beberapa definisi tersebut menegaskan peran negara untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan pokok warga negara, misalnya mendapatkan layanan

¹³⁶ Luthfi J. Kurniawan dan Mustafa Lutfi, *Hukum dan Kebijakan Publik, Perihal Negara, Masyarakat sipil dan Kearifan Lokal dalam Perspektif Politik Kesejahteraan*, (Malang: Setara Press, 2017), hlm. 62.

¹³⁷ Prinsip *staatsonthounding* berlaku pada konsep *nachwachteresstaat*, yaitu pembatasan negara dan pemerintah dari kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat. Dalam hal ini, pemerintah bersifat pasif, hanya sebagai penjaga ketertiban dan keamanan masyarakat. Sementara itu, pada konsepsi *welfare state*, pemerintah diberi kewajiban untuk mewujudkan *bestuurszorg* (kesejahteraan umum), yang untuk itu kepada pemerintah diberikan kewenangan untuk campur tangan (*staatsbemoeiensis*) dalam segala lapangan kehidupan masyarakat, dengan kata kata lain pemerintah dituntut untuk hadir dan bertindak aktif di tengah kehidupan masyarakat. Lihat Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm. 229.

¹³⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm. 11.

¹³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 223.

kesehatan yang baik, sebagai perwujudan kesejahteraan. Secara singkat, negara kesejahteraan merupakan konsep pemerintahan yang memungkinkan negara menjalankan peran strategisnya dalam perlindungan dan promosi kesejahteraan ekonomi dan sosial warganya secara menyeluruh.

Konsep dan desain negara kesejahteraan mulai dikenal pada akhir abad ke 19 sebagai respon terhadap berbagai persoalan yang timbul dari meluasnya paham liberalisme dan kapitalisme, yang membatasi peran negara terutama dalam perekonomian (*the best government is the least government*)¹⁴⁰. Istilah negara kesejahteraan pada umumnya merujuk pada suatu pemerintahan yang berorientasi menyediakan keamanan (*security*), sehubungan dengan hak-hak sipil, politik, dan sosial warga negara, serta keadilan (*justice*), dalam kaitannya dengan pemerataan kesejahteraan yang dihasilkan secara kolektif. Di sisi lain, perkembangan konsep negara kesejahteraan juga beralinan dengan idealisme kaum sosialisme, dan menjadi respon untuk menghindari kaum kiri¹⁴¹.

Pada permulaan abad ke 20, *welfare state* muncul sebagai konsep yang menjadi perhatian dunia, di mana negara memiliki tanggung jawab secara penuh dalam mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan sendi-sendi kehidupan warganya, utamanya kehidupan sosial dan ekonomi, berdasarkan prinsip-prinsip persamaan kesempatan dan distribusi kesejahteraan yang berimbang. Negara kesejahteraan dibentuk dengan tujuan yang beragam, pada tahap awal lebih dimaksudkan sebagai proyek pembangunan bangsa (*nation building*). Sedangkan pada periode masa modern ditujukan sebagai kebijakan untuk menanggulangi kemiskinan, serta penciptaan kelas menengah baru.

Sehubungan dengan hal tersebut, para ahli telah memberikan perhatian khusus pada sejarah negara-negara Eropa, khususnya Jerman dan Inggris, yang telah mengembangkan sistem negara kesejahteraan secara bertahap. Dalam

¹⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga-Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah konstitusi RI, 2006), hlm. 21.

¹⁴¹ Anthony Giddens, *Jalan Ketiga Pembaruan Demokrasi Sosial*, (Jakarta: Penerbit Pustaka Gramedia Utama, 2002), hlm. 27.

perkembangan sejarah, negara-negara kawasan Nordik (*Nordic Countries*)¹⁴², seperti Islandia, Swedia, Norwegia, Denmark, dan Finlandia, pada saat ini dikenal telah mempraktikkan sistem *welfare state* paling modern, yang dikenal sebagai “*Nordic Model*”. Masyarakat di negara-negara tersebut telah menikmati tingkat kesejahteraan yang lebih maju dibandingkan negara-negara lain¹⁴³.

Sampai saat ini, negara-negara Skandinavia sering dijadikan contoh tentang implementasi *welfare state*. Dalam artikelnya, Josep E. Stiglitz menyampaikan pujiannya terhadap negara di Kawasan Eropa Utara tersebut yang mempertahankan kebijakan terbuka dan menerima globalisasi, namun tidak meninggalkan negara kesejahteraan, sebab menurutnya keterbukaan merupakan kunci pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan¹⁴⁴. Dalam pandangan para pendukungnya, *welfare state* diakui sebagai bagian penting dari demokrasi sosial, karena menjamin hak-hak dasar warga negara, yang tidak hanya berupa aturan formal, tetapi benar-benar direalisasikan, untuk menjamin kesejahteraan minimum yang layak dalam hal kesehatan, gizi, perumahan dan pendidikan.

Dalam implementasinya, Jerman dapat disebut sebagai negara yang pertama kali mengusung konsep negara kesejahteraan modern, yang disebut dengan istilah “*Sozialstaat*” (*social state*/negara sosial), sejak tahun 1870, sebagai model negara yang menerapkan berbagai kebijakan program sosial yang dipelopori oleh para *Sozialpolitiker* (politisi sosialis) dan dilaksanakan untuk mempromosikan kesejahteraan pekerja, untuk menjaga ekonomi agar dapat beroperasi pada tingkat efisiensi yang tertinggi. Istilah *Wohlfahrtsstaat*, merupakan terjemahan dari bahasa Inggris (*welfare state*)¹⁴⁵.

¹⁴² *Nordic* (Scandinavia) adalah istilah yang mengacu pada sejumlah negara yang berada di daratan Eropa sebelah utara, meliputi Finlandia, Islandia, Norwegia, Swedia, dan Denmark. Negara-negara ini sering menjadi pelopor, dan menjadi rujukan negara-negara lain dalam mendesain sistem layanan kesejahteraan rakyat secara maju. Mereka memiliki sistem jaminan proteksi asuransi sosial, kesehatan, dan pelayanan lain seperti pendidikan dan perumahan yang tertata dengan baik dan tersusun dengan integratif, sehingga kawasan Nordik mampu menawarkan solusi kesejahteraan yang komprehensif.

¹⁴³ Budi Setiyono, *Model dan Desain Negara Kesejahteraan*, (Bandung: Nusa Cendekia, 2018), hlm. 35.

¹⁴⁴ Joseph E. Stiglitz, “French Election: Lesson from The Anti-Globalists”, dalam I Dewa Gede Palguna, *Welfare State vs Globalisasi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), hlm. 2.

¹⁴⁵ *Ibid*, hlm. 41.

Sejalan dengan itu, konsep negara kesejahteraan baru berkembang di Italia dan dan Swedia pada tahun 1936. Dalam bahasa Italia, kata “*Sociale Stato*” (negara sosial), merupakan serapan dari bahasa Jerman, “*Sozialstaat*”, sedangkan dalam bahasa Swedia disebut dengan “*Folkhemmet*”, yang berarti rumah rakyat. Infrastruktur sistem ekonomi Swedia pada pokoknya merupakan perpaduan antara sistem jaminan sosial yang stabil, serikat pekerja yang kuat, dan pelayanan kesehatan yang baik. Pada tahun 1944, deklarasi bersejarah ILO¹⁴⁶ menyerukan perluasan langkah-langkah keamanan sosial dan mengembangkan kerjasama internasional atau regional, di antara lembaga-lembaga keamanan nasional, pertukaran informasi secara berkala, dan studi mengenai administrasi jaminan sosial. Kemudian, pada tahun 1945, Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), mengadopsi Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM)¹⁴⁷, yang dalam Pasal 22, menegaskan, “Setiap orang, sebagai anggota masyarakat, memiliki hak atas jaminan sosial”. Selanjutnya, ILO mengadopsi Konvensi Jaminan Sosial (standar minimum), Nomor 102, dan pada tahun 2001 meluncurkan Kampanye Global tentang Jaminan Sosial dan cakupan untuk semua umat manusia.

Melalui karyanya yang terbit pada 1999, *The Three World of Welfare Capitalisme*, Gosta Esping-Andersen, mengidentifikasi tiga model negara kesejahteraan, berdasarkan variasi pelayanan jaminan sosial, yaitu: *Pertama, The Liberal Welfare State*, merupakan model yang didasarkan pada dominasi pasar dan penyediaan jasa swasta (*private provision*). Program perlindungan sosial hanya bersifat sementara, ketika terjadi keadaan-keadaan khusus, seperti bencana alam dan krisis ekonomi. *Kedua, The Christian-Democratic Welfare State*, merupakan model yang didasarkan pada prinsip *subsidiarity* (desentralisasi), dan

¹⁴⁶ Organisasi Buruh Internasional (*International Labour Organization/ILO*) adalah sebuah wadah yang menampung isu buruh internasional di bawah PBB. ILO didirikan pada 1919 sebagai bagian Persetujuan Versailles setelah Perang Dunia I. Organisasi ini menjadi bagian PBB setelah pembubaran LBB dan pembentukan PBB pada akhir Perang Dunia II.

¹⁴⁷ Deklarasi Umum tentang Hak-Hak Asasi Manusia (DUHAM) atau *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) merupakan pernyataan yang bersifat anjuran yang diadopsi oleh Majelis Umum Persatuan Bangsa-Bangsa (A/RES/217, 10 Desember 1948), di Palais de Chaillot, Paris. Deklarasi ini terdiri atas 30 pasal, yang menggariskan pandangan Majelis Umum PBB tentang jaminan hak-hak asasi manusia kepada semua orang.

dominasi oleh skema asuransi-asuransi sosial, menawarkan alternatif-alternatif yang moderat dan memungkinkan adanya stratifikasi pelayanan yang luas. Model ini mengikutsertakan kelas menengah ke dalam penyediaan kesejahteraan dengan cara melestarikan status, yakni mereka masih bisa membayar sendiri jaminan asuransi privat. *Ketiga, The Social-Democratic Welfare State*, merupakan model yang didasarkan pada prinsip-prinsip universalisme, memberikan akses pelayanan dan bantuan setara berdasarkan kewarganegaraan (*citizenship*) tanpa melihat jumlah penghasilan¹⁴⁸.

Selanjutnya berdasarkan klasifikasi tersebut, Gosta Esping-Andersen, mengelompokkan 18 negara maju yang tergabung dalam *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), atau Organisasi untuk Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi¹⁴⁹, dalam kelompok sebagai berikut:¹⁵⁰

1. *Social Democratic (Scandinavian)*: Denmark, Finlandia, Belanda, Norwegia, dan Swedia;
2. *Christian Democratic*: Austria, Belgia, Perancis, Jerman, Spanyol, dan Italia;
3. *Liberal*: Australia, Kanada, Jepang, dan Amerika Serikat; dan
4. *Campuran (hybrid)*: Swiss, Irlandia, Selandia Baru, dan Inggris.

Kesamaan negara-negara Skandinavia dalam mengembangkan negara kesejahteraan adalah menggunakan perangkat perpajakan untuk mendanai pelayanan program-program kesejahteraan masyarakat. Sistem pajak dibuat dengan model progresif, sehingga semakin tinggi pendapatan seseorang, maka persentase pajak yang dikenakan semakin tinggi. Beban pajak keseluruhan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) atau *Gross Domestic Product* (GDP) (*tax*

¹⁴⁸ Gosta Esping-Andersen, *The Three World of Welfare Capitalisme*, dalam Budi Setiyono, *Model dan Desain Negara Kesejahteraan*, (Bandung: Nuansa Cendekia, 2018), hlm. 43-44.

¹⁴⁹ Organisasi Kerja Sama dan Pembangunan Ekonomi (*Organisation for Economic Co-operation and Development/OECD*), adalah organisasi internasional dengan 30 negara anggota yang menerima prinsip demokrasi perwakilan dan ekonomi pasar bebas. Organisasi ini berawal tahun 1948 dengan nama Organisasi untuk Kerja Sama Ekonomi Eropa (*Organisation for European Economic Co-operation/OEEC*), dipimpin oleh Robert Marjolin dari Prancis, untuk membantu menjalankan Marshall Plan, dalam rekonstruksi Eropa setelah Perang Dunia Kedua. Dalam perkembangannya, keanggotaannya meluas ke negara-negara non-Eropa. Kemudian pada tahun 1961, dibentuk kembali menjadi OECD oleh Konvensi tentang Organisasi untuk Kerja Sama dan Pembangunan Ekonomi.

¹⁵⁰ Gosta Esping-Andersen, *Politics against Markets*, dalam Budi Setiyono, *Model dan Desain Negara Kesejahteraan*, (Bandung: Nuansa Cendekia, 2018), hlm. 45-46.

ratio) negara-negara Skandinavia termasuk yang tertinggi di dunia. *Tax ratio* Swedia mencapai 51,1 %), Denmark (46 %), Finlandia (43 %). Majunya sistem kesejahteraan membawa rakyat di negara-negara tersebut mencapai tingkat kebahagiaan hidup yang tinggi. Laporan Survei tentang Kebahagiaan Dunia (*World Happiness Survey*), oleh PBB dalam sepuluh tahun terakhir menunjukkan bahwa negara-negara paling berbahagia terkonsentrasi di Kawasan Nordik¹⁵¹.

Tingginya tingkat kesejahteraan warga negara-negara Skandinavia tidak terlepas dari konstruksi kebijakan-kebijakan ekonomi yang penting. Pemerintah mereka nampaknya tidak terlalu risau dengan kriteria ideologi yang mendasari kebijakan. Selama layanan publik berfungsi dengan baik, mereka tidak mempermasalahkan siapa yang menyediakannya, baik pemerintah maupun swasta.

Pandangan tentang hubungan antara ekonomi dan negara kesejahteraan ditampilkan oleh John Maynard Keynes, dalam bukunya yang klasik, *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, yang kemudian menjadi aliran *Keynesian*¹⁵². Desain kebijakan kesejahteraan sosial menjadi instrumen keseimbangan fiskal dan stabilitas pembangunan ekonomi. Dengan demikian, pengeluaran pemerintah menjadi alat penting yang dapat menggerakkan perekonomian ke jalurnya. Akan tetapi, teori *Keynesian* banyak ditentang pada saat terjadi krisis ekonomi, yang menyebabkan pengeluaran subsidi pemerintah membesar tidak mengurangi kemampuan pemerintah untuk melakukan investasi. Selama dua puluh tahun terakhir, negara-negara di Kawasan Eropa telah mengalami pertumbuhan ekonomi yang melambat dan tingkat pengangguran yang tinggi¹⁵³.

¹⁵¹ *Ibid*, hlm. 76.

¹⁵² Teori John Maynard Keynes (*Keynesianisme*), adalah suatu teori ekonomi yang didasarkan pada ide ekonom Inggris abad ke-20. Teori ini mengusung suatu ekonomi campuran, di mana baik negara maupun sektor swasta memegang peranan penting. Kebangkitan ekonomi *Keynesianisme* menandai berakhirnya ekonomi *laissez-faire*, suatu teori ekonomi yang berdasarkan pada keyakinan bahwa pasar dan sektor swasta dapat berjalan sendiri tanpa campur tangan negara.

¹⁵³ Data terakhir menunjukkan, pertumbuhan ekonomi Eropa pada kuartal II/2019 sebesar 1,1 persen (*yoy*), mulai melambat dibandingkan pertumbuhan ekonomi sebelumnya 1,2 persen (*yoy*). Berdasarkan Laporan Kebijakan Moneter Triwulan II/2019 dari Bank Indonesia, perlambatan ekonomi Eropa ini disebabkan oleh perlambatan kinerja sektor eksternal dan permintaan domestik.

Dalam konteks Indonesia, tema negara kesejahteraan menjadi konsep yang ikut mewarnai diskursus mengenai sistem kenegaraan yang diinginkan para pendiri bangsa, yang dapat terwakili oleh pemikiran Soekarno, Sjahrir, dan Mohammad Hatta. Dalam pandangan Soekarno, imperialisme dan kolonialisme tidak dapat dipisahkan dari kapitalisme, yakni suatu sistem ekonomi yang dikelola oleh sekelompok kecil pemilik modal yang tujuan utamanya adalah memaksimalkan keuntungan melalui berbagai cara, termasuk mengeksploitasi pihak lain. Melalui kolonialisme, para kapitalis memeras tenaga dan kekayaan alam negeri-negeri jajahan untuk mendapatkan keuntungan. Sebagai sistem yang eksploitatif, kapitalisme mendorong imperialisme, baik imperialisme politik maupun ekonomi.

Menurut Soekarno, imperialisme adalah hasrat berkuasa untuk mengatur ekonomi dan negara orang lain. Bersama kolonialisme, imperialisme merupakan tantangan besar bagi setiap orang Indonesia yang menghendaki kemerdekaan. Selain kolonialisme dan imperialisme, elitisme merupakan tantangan lain yang perlu diatasi oleh bangsa Indonesia. Elitisme mendorong sekelompok orang merasa memiliki status sosial yang lebih tinggi dari pada orang-orang lain, terutama rakyat kebanyakan¹⁵⁴. Kaum Marhaen¹⁵⁵, sebagaimana kaum proletar dalam gagasan Karl Marx, diharapkan menjadi komponen utama dalam revolusi melawan kolonialisme dan menciptakan masyarakat baru yang lebih adil.

Di Indonesia, kerja sama yang paling konstruktif adalah gotong royong. Sejak awal, manusia Indonesia telah terbiasa bekerja sama, suka rela, tanpa bayaran, bantu membantu, tolong menolong menjawab tantangan bersama.

Lihat <https://ekonomi.bisnis.com/read/20190904/9/1144307/pertumbuhan-ekonomi-eropa-mulai-terdampak-perang-dagang>, diakses pada 13 November 2019.

¹⁵⁴ Ade Komarudin, *Politik Hukum Integratif UMKM*, (Jakarta: Semesta Rakyat Merdeka, 2014), hlm. 38.

¹⁵⁵ Marhaenisme adalah pemikiran Soekarno saat dia berada di Bandung sekitar tahun 1920-an, Marhaenisme bersumber pada Marxisme yang disesuaikan dengan kondisi sosial politik di Indonesia. Ajaran Marhaenisme berpusat kepada usaha untuk melakukan perubahan kearah yang lebih baik, atau Soekarno sering menyebutnya sebagai revolusi. Marhaenisme merupakan hasil dari sintesa gagasan dari tiga aliran politik yang berkembang dan memiliki akar serta pengaruh yang kuat pada fase awal pergerakan nasional, yaitu ideologi Komunisme, Islamisme, dan Nasionalisme. Perkawinan ketiga ideologi tersebut yang kemudian melahirkan faham Marhaenisme. Lihat Badri Yatim, *Soekarno, Islam, dan Nasionalisme*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999), hlm. 89-90.

Gotong royong menjadi jaminan untuk bertahan hidup, berkembang dan melanjutkan keberadaan bangsa Indonesia. Keikutsertaan dalam gotong royong adalah sukarela, tanpa paksaan dari pihak manapun. Gotong royong terjadi karena individu yang terlibat menyadari bahwa membantu sesama adalah kebutuhan bersama manusia untuk kebaikan bersama.

Dalam pidato 1 Juni 1945, di dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)¹⁵⁶, Soekarno menyatakan:¹⁵⁷

Kita mendirikan Negara Indonesia, yang kita semua harus mendukungnya, semua buat semua. Bukan Kristen buat Indonesia, bukan golongan Islam buat Indonesia, tetapi Indonesia buat Indonesia! Semua buat semua! Jikalau saya peras yang lima menjadi tiga, dan yang tiga menjadi satu, maka dapatlah satu perkataan yang tulus, yaitu perkataan “gotong royong”. Gotong royong adalah paham yang dinamis, lebih dinamis dari kekeluargaan. Saudara-saudara, kekeluargaan adalah satu paham yang statis, tetapi gotong royong menggambarkan satu usaha, satu amal, satu pekerjaan. Marilah kita menyelesaikan *karyo*, *gawe*, pekerjaan, amal ini bersama-sama. Gotong royong adalah pembanting tulang bersama, pemerasan keringat bersama, perjuangan bantu-binantu bersama. Amal semua buat kepentingan semua, keringat semua buat kebahagiaan semua. *Holopis-kuntul-baris* buat kepentingan bersama! Itulah gotong royong.

Konsep gotong royong merupakan sanggahan dari pemikiran Thomas Hobbes, yang menyatakan “*homo homini lupus*”, manusia menjadi serigala bagi manusia lainnya, yang mendorong pada keadaan “*bellum omnium contra*

¹⁵⁶ Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia/BPUPKI (*Dokuritsu Junbi Chōsa-kai*) dibentuk pada 1 Maret 1945 (secara resmi pada 29 April 1945), dengan tujuan untuk menyelidiki usaha-usaha persiapan kemerdekaan serta menyusun beberapa rencana yang penting. Anggota BPUPKI berjumlah 59 orang, yang diketuai oleh KRT. Radjiman Wedyodiningrat, Raden Panji Soeroso (ketua muda), dan Ichibangase Yosio (perwakilan pemerintah Jepang). Lembaga ini melaksanakan dua kali masa persidangan, yaitu, masa sidang pertama (28 Mei 1945-1 Juni 1945) dan masa sidang kedua (10 Juli-17 Juli 1945). Lihat RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945, Menuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentok Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 1-2.

¹⁵⁷ Marhaenisme adalah pemikiran Soekarno saat berada di Bandung sekitar tahun 1920-an, Marhaenisme bersumber pada Marxisme yang disesuaikan dengan kondisi sosial politik di Indonesia. Ajaran Marhaenisme berpusat kepada usaha untuk melakukan perubahan ke arah yang lebih baik, atau Soekarno sering menyebutnya sebagai Revolusi. Marhaenisme merupakan hasil dari sintesa gagasan dari tiga aliran politik yang berkembang dan memiliki akar serta pengaruh yang kuat pada fase awal pergerakan nasional, yaitu ideologi Komunisme, Islamisme, dan Nasionalisme. Perkawinan ketiga ideologi tersebut yang kemudian melahirkan paham Marhaenisme. Lihat Badri Yatim, *Soekarno, Islam, dan Nasionalisme*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999), hlm. 89-90.

omnes"¹⁵⁸. Manusia serigala dengan atau tanpa negara akan membuat manusia punah dengan sendirinya. Kelangsungan hidup individu, masyarakat, negara, dan kelanggengan bangsa manusia dapat terwujud apabila bersedia hidup bersama dalam semangat persaudaraan. Masyarakat gotong royong hanya akan terwujud kalau individu yang satu dapat merasakan penderitaan atau kebahagiaan yang lain.

Dalam kehidupannya, manusia membutuhkan harta milik pribadi, terutama alat produksi. Petani memiliki lahan dan alat pertanian. Peternak memiliki ternak dan padang penggembalaan. Nelayan memiliki perahu atau kapal penangkap ikan. Petambak memiliki tambak dan peralatannya, dan seterusnya. Semua keluarga membutuhkan rumah tinggal sendiri, tempat mereka memelihara dan mendidik anak-anaknya. Pemilikan alat produksi oleh perorangan menjadi sangat strategis, agar masyarakat dapat mengimbangi negara yang kekuasaannya sangat besar. Interaksi politik negara dan masyarakat yang seimbang menjadi jaminan kuatnya kendali terhadap negara.¹⁵⁹

Gotong royong mengakui hak milik pribadi, dan menambah harta milik pribadi. Oleh karena itu, gotong royong dapat dijadikan jalan keluar bagi kaum miskin dari perangkap kemiskinan yang menjeratnya¹⁶⁰. Dengan bergotongroyong, kaum miskin secara bersama-sama dapat menambah lahan

¹⁵⁸ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1991), hlm. 206-207.

¹⁵⁹ Merphin Panjaitan, *Logika Demokrasi*, (Jakarta: Penerbit Permata Aksara), hlm. 117-118.

¹⁶⁰ Kaum miskin adalah kumpulan warga masyarakat yang pendapatannya lebih rendah dari kebutuhan minimal untuk dapat hidup layak dalam waktu yang cukup lama. Untuk mengukur kemiskinan, Badan Pusat Statistik (BPS) menggunakan konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs approach*). Dengan pendekatan ini, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Jadi penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita perbulan dibawah garis kemiskinan. Lihat <https://www.bps.go.id/subject/23/kemiskinan-dan-ketimpangan.html>. Berdasarkan penyebabnya, kemiskinan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok. *Pertama*, sebab yang natural. Kemiskinan natural adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor alamiah, seperti cacat, sakit, bencana alam, atau lahan yang tidak subur, atau kondisi alam lainnya yang tidak mendukung. *Kedua*, sebab yang kultural. Kemiskinan kultural adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor budaya seperti malas, tidak disiplin, dan atau boros. *Ketiga*, sebab yang struktural. Kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor buatan manusia seperti distribusi faktor produksi yang tidak merata, kebijakan ekonomi yang tidak adil, korupsi dan atau tatanan perekonomian dunia yang tidak adil. Lihat Merphin Panjaitan, *Logika Demokrasi*, (Jakarta: Penerbit Permata Aksara), hlm. 170.

pertanian, tempat tinggal, perahu, dan lesung yang baru. Gotong royong digunakan untuk pemerataan ekonomi sekaligus pertumbuhannya. Selain itu, gotong royong membuat masyarakat makmur secara merata.

Dalam pemikiran Sjahrir, negara kesejahteraan harus mampu menjembatani dinamika masyarakat dan mengharmonisasikan kekuatan yang ada di dalamnya, dan merupakan intervensi negara dalam mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial melalui: Standar penghidupan minimum, pesangon (pensiun) bagi para orang tua, bebas pajak pagi masyarakat berpenghasilan rendah, penghapusan buruh anak, jaminan sosial untuk kesehatan, gaji tambahan bagi pekerja yang mengalami kecelakaan, tarif pajak progresif bagi masyarakat berpenghasilan tinggi, dan membuat regulasi tentang keselamatan kerja.

Secara umum, substansi pemikiran Mohammad Hatta, meliputi dua aspek utama, yaitu: Transformasi sosial dan transformasi sosial (*economic dan sosial transformation*). Kedua aspek tersebut tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya, merupakan suatu kesatuan yang utuh. Bung Hatta menghendaki reformasi sosial yang memungkinkan pelaku-pelaku ekonomi rakyat dapat berperan dan memiliki posisi tawar yang kuat dalam hubungannya dengan para pelaku ekonomi modern. Organisasi koperasi dapat melakukan perannya dalam reformasi sosial dengan menghimpun para pelaku ekonomi rakyat dalam dua aspek. *Pertama*, secara kolektif menghimpun para pelaku ekonomi rakyat dalam menjual produk-produk yang dihasilkan langsung kepada konsumen, dengan posisi tawar yang lebih kuat. *Kedua*, organisasi koperasi dapat menjadi wadah yang memberi barang-barang yang diperlukan oleh para pelaku ekonomi rakyat langsung dari para pemasok.

Kelebihan koperasi dibandingkan dengan perusahaan lain tidak dapat dibuktikan dengan semboyan, melainkan dengan pembuktian di dalam praktik. Pada koperasi tidak ada majikan dan buruh yang kepentingannya bertentangan. Semua anggota sama-sama bekerja untuk kemajuan koperasinya. Koperasi mengutamakan terselenggaranya kepentingan bersama dengan sebaik-baiknya, bukan hanya mengejar keuntungan, sebagaimana bentuk badan usaha lain. Keuntungan yang diperoleh koperasi bukan merupakan tujuan satu-satunya.

Anggota merupakan jiwa dari koperasinya. Kekuatan koperasi terletak pada sifat persekutuannya yang berdasarkan tolong menolong serta tanggung jawab bersama¹⁶¹.

Berhasil atau tidaknya perkumpulan koperasi terletak pada kualitas para anggotanya. Oleh karenanya, soal pendidikan merupakan faktor yang penting dalam gerakan koperasi. *The Equitable Pioneers of Rochdale*, yang pertama kali mendirikan koperasi konsumsi pada tahun 1844, telah menyadari hal ini, dan memasukan soal pendidikan dalam dasar peraturan koperasi itu. Dengan dukungan para anggota, maka pada tahun 1849 didirikan perpustakaan, sedangkan pada tahun 1852 ditetapkan dalam anggaran dasar bahwa 25 % dari keuntungan koperasi, disediakan untuk pendidikan¹⁶².

Pada aspek reformasi sosial, melalui organisasi koperasi telah dilaksanakan di negara-negara Skandinavia sehingga sistem ekonomi mereka disebut juga dengan sistem ekonomi kapitalisme rakyat atau sistem sosialis Skandinavia. Organisasi koperasi melakukan kegiatan-kegiatan ekonomi yang diperhitungkan dalam konstelasi atas nama rakyat. Konstitusi Indonesia menghendaki rakyat memiliki kedaulatan sistem politik dan sistem ekonomi.

Salah satu sistem ekonomi negara Skandinavia yang dapat dijadikan contoh bagaimana koperasi berperan besar dalam sistem ekonomi yang berasaskan kedaulatan rakyat adalah Swedia. Di negara yang bertetangga dengan Norwegia dan Finlandia itu, koperasi mendominasi kegiatan pasar-pasar swalayan besar di mana para petani dapat langsung menjual produk-produk hasil pertaniannya kepada konsumen. Koperasi pertanian menempati posisi yang penting dalam industri-industri yang menghasilkan kayu (*wood/timber*), pengolahan makanan (*food processing*), bubur kertas (*pulp*), bahan-bahan kimia (*chemical*), perbankan

¹⁶¹ Mohammad Hatta, *Membangun Koperasi dan Koperasi Membangun*, dalam Sri-Edi Swasono (Editor), *Koperasi di dalam Orde Ekonomi Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1987), hlm. 6-7.

¹⁶² Teko Sumodiwirjo, *Beberapa Soal Sekitar Pak Tani dan Hubungannya dengan Gerakan Koperasi*, dalam dalam Sri-Edi Swasono (Editor), *Koperasi di dalam Orde Ekonomi Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1987), hlm. 32.

(*banking*), asuransi (*insurance*), bahan dan alat produksi pertanian (*materials and production equipment of agriculture*)¹⁶³.

Untuk menghindari eksploitasi terhadap petani, koperasi membentuk asosiasi-asosiasi yang bertanggungjawab melakukan pembelian secara kolektif untuk para anggota koperasi. Asosiasi-asosiasi koperasi tersebut memiliki posisi tawar yang kuat dan menentukan dalam melakukan pembelian barang-barang yang diperlukan petani dengan biaya yang kompetitif.

Substansi dari pemikiran Soekarno, Sjahrir, dan Mohammad Hatta mengenai konsep negara kesejahteraan, sebagaimana diuraikan di atas, dapat disarikan bahwa perjuangan keadilan ekonomi dan cita-cita kesederajatan memerlukan pertautan antara demokrasi politik dan demokrasi ekonomi¹⁶⁴. Spirit musyawarah, kerja sama, harus ditransformasikan dalam semangat gotong royong untuk mewujudkan kesetaraan demokrasi politik dan demokrasi ekonomi.

Demokrasi ekonomi merupakan penjabaran Pasal 33 UUD 1945, di mana pengertian demokrasi ekonomi dapat ditemukan dalam penjelasan atas Pasal 33 UUD 1945 (sebelum amandemen). Demokrasi ekonomi pada pokoknya dapat dipahami dari sistem ekonominya sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar. Berdasarkan Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)¹⁶⁵ pada tanggal 31 Mei 1945, di Gedung Pejambon Jakarta (sekarang Gedung Pancasila), dapat diketahui bahwa Soepomo¹⁶⁶, sebagai Ketua Panitia Perancang UUD, menolak paham

¹⁶³ Ade Komarudin, *Op. cit.*, hlm. 42.

¹⁶⁴ Yudi Latif, Negara Paripurna: *Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011), hlm. 526-527.

¹⁶⁵ Pada akhir dari masa persidangan BPUPKI yang pertama, masih belum ditemukan titik temu kesepakatan dalam perumusan dasar negara Republik Indonesia yang benar-benar tepat, sehingga dibentuklah "*Panitia Sembilan*" tersebut di atas guna menggodok berbagai masukan dari konsep-konsep sebelumnya yang telah dikemukakan oleh para anggota BPUPKI itu. Susunan keanggotaan dari "*Panitia Sembilan*" ini antara lain: Ir. Soekarno (ketua); Drs. Mohammad Hatta (wakil ketua); Mr. Raden Achmad Soebardjo Djojoadisoeerjo (anggota); Mr. Mohammad Yanim, (anggota), Abdoel Kahar Moezakir (anggota), Raden Abikusno Tjokrosoejoso (anggota), H. Agus Salim (anggota), dan Mr. Alexander Andries Maramis (anggota).

¹⁶⁶ Soepomo, lahir 22 Januari 1903, di Sukoharjo, sebuah kota yang berjarak sekitar 13 km arah Selatan Kota Solo, merupakan guru besar ilmu hukum pertama yang dimiliki oleh Indonesia, bergelar lengkap Prof. Dr. Mr. Soepomo. Lelaki terpelajar dari keluarga bangsawan Jawa ini, mengenyam pendidikan di ELS (*Europeesche Lagere School*) di Boyolali pada tahun 1917, kemudian MULO (*Meer Uitgebreid Lagere Onderwijs*) di Solo pada tahun 1920, dan

individualisme dan menggunakan semangat kekeluargaan yang ada dalam masyarakat pedesaan. Soepomo mengikuti ajaran filsafat idealisme kekeluargaan dari Hegel¹⁶⁷, Adam Mueller¹⁶⁸, dan Spinoza¹⁶⁹.

Selanjutnya, diskursus negara kesejahteraan berlanjut dalam BPUPKI, yang memperjuangkan kemerdekaan Indonesia dan membangkitkan kesadaran akan pentingnya emansipasi politik dan ekonomi bagi bangsa Indonesia. Kemerdekaan yang diperjuangkan bukan saja di bidang politik, tetapi juga bidang ekonomi. Formasi ideologi inilah yang melandasi gagasan sistem ekonomi kesejahteraan Indonesia dari generasi pendiri bangsa. Anggota-anggota BPUPKI menyampaikan pemikirannya di bidang ekonomi, meliputi: Soal tanah, soal perekonomian Indonesia merdeka; dan soal keuangan Indonesia merdeka.

menyelesaikan pendidikan tingginya di *Bataviasche Rechtshoogeschool* di Batavia pada tahun 1923. Mengikuti gairah intelektualnya, Soepomo melanjutkan pendidikan ke Universitas Leiden di Belanda, pada tahun 1924. Di bawah supervisi salah satu profesor hukum adat Indonesia dari Belanda, Van Vollenhoven, ia meraih gelar doktor pada tahun 1927 dengan disertasi berjudul *De Reorganisatie van het Agrarisch Stelsel in het Gewest Soerakarta*. Lihat Jimly Asshiddiqie, dkk, *Soepomo: Pergulatan Tafsir Negara Integralistik*, (Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2013), hlm. 1-2.

¹⁶⁷ Georg Wilhelm Friedrich Hegel dilahirkan di Stuttgart, Jerman, pada 27 Agustus 1770. Menurut Hegel, negara merupakan roh absolut yang kekuasaannya melampaui hak-hak individu itu sendiri. Menurut Hegel, negara termasuk suatu proses dalam perkembangan ide mutlak yang ditandai adanya perkembangan dialektis tesis-antitesisnya, anti tesis kemudian melahirkan sintesis. Berbeda dengan J.J Rousseau dan John Locke, maupun kalangan Marxis yang melihat negara sebagai alat kekuasaan, Hegel justru berpendapat bahwa negara itu bukan alat melainkan tujuan itu sendiri. Dalam logika Hegel, rakyat harus menjadi abdi negara untuk kebaikan dan kesejahteraan masyarakat itu sendiri.

Lihat https://id.wikipedia.org/wiki/Georg_Wilhelm_Friedrich_Hegel, diakses pada 19 November 2019.

¹⁶⁸ Adam Heinrich Müller lahir Berlin pada tahun 1779, meninggal pada tahun 1829, dalam usia 50 tahun. Muller adalah seorang filsuf Jerman yang menjadi tokoh utama paham Romantisisme Jerman tentang masyarakat dan negara. Menurut Müller, negara adalah suatu organisme yang hidup, bagaikan suatu individu agung yang memuat dan mengatasi individu-individu kecil. Jiwa negara adalah roh bangsa dan negara itu. Masyarakat dan setiap individu mencapai tujuan dan keluhuran mereka dalam kesatuan dengan negara. Golongan-golongan atau kelas-kelas sosial di dalam masyarakat adalah organ-organ negara dan memiliki perannya yang khas dalam menyokong kehidupan negara.

Lihat https://en.wikipedia.org/wiki/Adam_Müller, diakses pada 19 November 2019.

¹⁶⁹ Baruch de Spinoza lahir pada tahun 1632, di Belanda. Spinoza merupakan filsuf keturunan Yahudi-Portugis, yang berbahasa Spanyol. Pemikiran Spinoza yang terkenal adalah ajaran mengenai substansi tunggal Tuhan dan alam semesta. Hal ini ia katakan karena baginya Tuhan dan alam semesta adalah satu dan Tuhan juga mempunyai bentuk yaitu seluruh alam jasmaniah. Oleh karena pemikirannya ini, Spinoza pun disebut sebagai penganut *panteisme-monistik*. Lihat https://id.wikipedia.org/wiki/Baruch_de_Spinoza, diakses pada 19 November 2019.

Beberapa pandangan Mohammad Hatta tentang kesejahteraan sosial, yaitu:¹⁷⁰

1. Orang Indonesia hidup dalam tolong menolong;
2. Tiap-tiap orang Indonesia berhak mendapat pekerjaan dan mendapat penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Pemerintah menanggung dasar hidup minimum bagi seseorang;
3. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama, menurut dasar kolektif;
4. Cabang produksi yang menguahi hidup orang banyak dikuasai oleh pemerintah;
5. Tanah adalah kepunyaan masyarakat, orang seorang berhak memakai tanah sebanyak yang perlu bagi sekeluarga;
6. Harta milik orang seorang tidak boleh menjadi alat penindas orang lain; dan
7. Fakir dan miskin dipelihara oleh pemerintah.

Dalam penafsiran Widjojo Nitisastro, perekonomian disusun sebagai usaha bersama adalah merujuk pada sebuah sistem perekonomian nasional sebagai usaha bersama seluruh elemen rakyat Indonesia, bukan hanya dalam bentuk usahanya, tetapi juga konsep pelaku ekonominya. Pelaku ekonomi tersebut meliputi, produsen, distributor, maupun konsumen baik yang bersifat perorangan, kelompok, organisasi, maupun badan hukum. Prinsip koperasi harus dilihat sebagai prinsip yang bersifat kooperatif. Dengan demikian, semua bentuk usaha dapat dianggap cocok atau sesuai jika berjiwa kooperatif, meskipun dalam pengertian mikro yang dianggap paling sesuai adalah koperasi. Namun, yang paling penting adalah bahwa semua bentuk badan usaha, baik koperasi, perseroan, maupun badan usaha milik negara (BUMN), maupun Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), harus selalu berjiwa koperasi yang di dalamnya terdapat usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan¹⁷¹.

Sistem demokrasi ekonomi merupakan model gagasan negara kesejahteraan yang didukung oleh Sri-Edi Swasono dan Ginanjar Kartasasmita. Menurut Sri-Edi Swasono, dalam sistem demokrasi, rakyat memiliki kedaulatan tertinggi. Sebagai sebuah kolektivitas, kedaulatan dan kemandirian harus dimulai dari kedaulatan dan kemandirian setiap individu. Kemandirian akan membentuk sikap

¹⁷⁰ Ade Komarudin, *Op. cit.*, hlm. 48.

¹⁷¹ Widjojo Nitisastro, *Pengalaman Pembangunan Indonesia*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010), hlm. 39.

merdeka dan berdaulat atas sumber-sumber ekonomi sendiri ketika berhadapan dengan berbagai aktor dalam perekonomian. Hubungan-hubungan persekutuan dan kerja sama antarindividu yang merdeka dan berdaulat tersebut sebagian dilembagakan melalui organisasi negara, sebagian lainnya dilembagakan melalui badan-badan usaha yang dikendalikan secara perseorangan, seperti perseroan, atau bersama-sama seperti koperasi¹⁷².

Dalam bukunya, Sri-Edi Swasono menguraikan peran negara yang sesuai dengan konstitusi negara, yaitu:¹⁷³

- a) Menciptakan lapangan pekerjaan;
- b) Memberantas kemiskinan struktural dan non struktural;
- c) Mencerdaskan kehidupan bangsa;
- d) Meningkatkan dan menjaga pertumbuhan ekonomi nasional; dan
- e) Memberdayakan ekonomi rakyat.

Sedangkan Ginanjar Kartasmita memaparkan sistem demokrasi ekonomi dalam bentuk yang lebih spesifik, yaitu koperasi. Dengan demikian, demokrasi politik saja tidak mencukupi, tetapi harus disertai dengan demokrasi ekonomi menuju perwujudan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam sistem perekonomian Indonesia, demokrasi ekonomi dirumuskan dalam Pasal 33 UUD 1945. Tanpa demokrasi dan pelibatan partisipasi rakyat, pertumbuhan ekonomi tidak akan berjalan dengan baik dan berkelanjutan.

Landasan konstitusional sistem ekonomi kerakyatan adalah Pasal 33 UUD 1945, yang memuat dasar demokrasi ekonomi di mana produksi dikerjakan oleh semua untuk semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan bukan kemakmuran orang per orang, oleh karena itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi¹⁷⁴.

¹⁷² Sri-Edi Swasono, *Demokrasi Ekonomi: Komitmen dan Pembangunan Indonesia, dalam Khazanah Pemikiran Ekonomi Indonesia*, Editor: Didik J. Rachbini, (Jakarta: LP3ES, 1994), hlm. 178.

¹⁷³ Sri-Edi Swasono, *Kebersamaan dan Asas Kekeluargaan: Kerakyatan, Nasionalisme, dan Kemandirian*, (Jakarta: UNJ Press, 2005), hlm. 28.

¹⁷⁴ Revrison Baswir, "Ekonomi Rakyat dan Koperasi Sebagai Sokoguru Perekonomian Indonesia", *Jurnal Sosio Humaniora*, (Volume 2, Nomor 01, 2009), hlm. 17-38.

Berdasarkan penjelasan Pasal 33 UUD 1945, dapat ditunjukkan bahwa substansi ekonomi kerakyatan pada dasarnya meliputi tiga hal, yaitu: *Pertama*, partisipasi seluruh anggota masyarakat dalam proses produksi nasional. Hal ini penting untuk menjamin pendayagunaan potensi sumber daya nasional dan memastikan keikutsertaan anggota masyarakat dalam menikmati hasil produksi nasional, sejalan dengan Pasal 27 ayat (2) UUD 1945: “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”.

Kedua, partisipasi seluruh anggota masyarakat untuk menikmati hasil produksi nasional. Dalam hal ini, ekonomi kerakyatan menjamin setiap anggota masyarakat ikut menikmati pembangunan nasional, tanpa kecuali. *Ketiga*, pembentukan produksi nasional itu berlangsung di bawah pimpinan atau kepemilikan anggota-anggota masyarakat. Dalam hal ini, anggota masyarakat harus diupayakan menjadi subyek kegiatan ekonomi, dan tidak hanya sekedar obyek. Unsur ekonomi kerakyatan atau demokrasi ekonomi inilah yang mendasari perlunya partisipasi seluruh anggota masyarakat untuk ikut memiliki modal atau faktor-faktor produksi.

Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, negara tidak boleh lepas tangan atau melempar tanggung jawab. Dalam istilah Mohammad Hatta, sebagai negara pengurus, negara Indonesia melayani seluruh masyarakat tanpa diskriminasi, untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, yang merupakan komitmen konstitusional. Pasal 33 UUD 1945 memosisikan negara sebagai pengatur dan penjamin kesejahteraan rakyat. Prinsip-prinsip perekonomian nasional yang harus diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi, membuat konstitusi Indonesia berbeda dengan konstitusi negara lain yang memisahkan urusan-urusan perekonomian dalam konstitusinya¹⁷⁵. UUD 1945 sejak awal mencantumkan ketentuan dasar politik perekonomian dalam satu bab tersendiri, yaitu Bab XIV, tentang “Kesejahteraan Sosial” (sebelum amandemen), berubah menjadi “Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial”.

¹⁷⁵ *Constitutions is the fundamental and organic law of a nation or state that establishes the institutions and apparatus of government, defines the scope of governmental sovereign powers, and guarantees individual civils rights and civil liberties.* Lihat Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary, Eight Edition*, (St. Paul: West Publishing, Co, 2004), hlm. 330.

Alinea keempat UUD 1945 memuat gagasan yang berkaitan dengan unsur kesejahteraan sosial (*social welfare*), yaitu, “pemerintah Negara Indonesia yang memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa”. Frasa ini menunjukkan amanat konstitusi yang menghendaki negara memegang peranan kunci dalam perlindungan dan pemajuan kesejahteraan ekonomi dan sosial warganya, sesuai dengan prinsip persamaan kesempatan, distribusi kemakmuran secara wajar, dan tanggung jawab publik terhadap kelompok masyarakat yang tidak mampu memenuhi kehidupan yang layak. Pemenuhan terhadap prinsip-prinsip tersebut diwujudkan melalui penyelenggaraan jaminan sosial.

Ide negara kesejahteraan Indonesia pasca kemerdekaan muncul dengan dalam model Sistem Demokrasi Ekonomi, Sistem Ekonomi Pancasila, dan Sistem Ekonomi Kerakyatan, yang bermuara pada konstitusi bangsa, yaitu UUD 1945. Menurut Jimly Asshiddiqie, konstitusi dianggap sebagai konstitusi ekonomi jika memuat kebijakan ekonomi baik yang bersifat rigid, eksplisit, dan rinci, maupun yang bersifat fleksibel¹⁷⁶. Sedangkan konstitusi yang secara langsung disebut konstitusi ekonomi adalah konstitusi yang mengatur pilihan-pilihan kebijakan ekonomi dan acuan prinsip-prinsip di bidang hak-hak ekonomi (*economics right*).

Sebagai konstitusi yang berorientasi pada keadilan sosial, UUD 1945 memuat pasal-pasal yang mengatur secara khusus tentang kesejahteraan sosial. Bab XIV UUD 1945 semula berjudul “kesejahteraan sosial”. Kemudian setelah Perubahan Keempat, pada tahun 2012, judul bab tersebut berubah menjadi “Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial”. Dalam pandangan Jimly Asshiddiqie, kedua hal tersebut, yaitu, Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, harus dipahami dan dilaksanakan sebagai suatu kesatuan jiwa keadilan sosial yang tidak terpisahkan antara satu dengan lainnya¹⁷⁷.

Sebelum perubahan, naskah asli UUD 1945 Bab XIV Kesejahteraan Sosial, Pasal 33, berbunyi: 1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan; 2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; dan 3) Bumi dan air

¹⁷⁶Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Konstitusi Sosial, Institusionalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*, (Jakarta: LP3ES, 2015), hlm. 48.

¹⁷⁷*Ibid*, hlm. 96.

dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Setelah perubahan keempat, bunyi naskah konstitusi menjadi, Bab XIV Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, Pasal 33: 1). Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan; 2). Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; 3). Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat; 4). Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional; dan 5). Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Penegasan mengenai aspek-aspek perekonomian dalam UUD 1945 tidak dapat dipisahkan dari jiwanya, yaitu jiwa kesejahteraan sosial dan bahkan dengan cita-cita keadilan sosial sebagai sila kelima Pancasila. Semua haluan konstitusional mengenai perekonomian nasional haruslah dibaca dalam perspektif kesejahteraan sosial. Dengan demikian, UUD 1945 di satu sisi dapat disebut konstitusi kesejahteraan (*welfare constitution*) atau konstitusi kesejahteraan sosial (*social welfare constitution*), tetapi juga secara eksplisit dapat disebut sebagai konstitusi kesejahteraan sosial (*social welfare constitution*), tetapi juga secara eksplisit dapat disebut sebagai konstitusi ekonomi (*economic constitution*), di mana semua kebijakan di bidang perekonomian nasional diharuskan tunduk pada norma-norma yang terkandung di dalam UUD 1945¹⁷⁸.

Konstitusi sebagai dokumen hukum dapat menjadi sarana untuk membuka jalan dan mengarahkan dinamika ekonomi dalam masyarakat. Kebijakan-kebijakan ekonomi dalam konstitusi diterapkan dalam bentuk kebijakan yang operasional yang dituangkan dalam bentuk hukum tertentu, seperti undang-undang, ataupun peraturan perundang-undangan lainnya. Di satu sisi, peraturan-

¹⁷⁸ Jimly Assididqie, *Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*, (Jakarta: LP3ES, 2015), hlm. 98.

peraturan tersebut menjadi faktor positif yang mendorong pertumbuhan ekonomi, di sisi lain dapat juga menjadi faktor penghambat, yang menahan perkembangan kegiatan ekonomi. Dalam ilmu ekonomi, faktor regulasi disebut salah satu unsur institusional dalam dinamika perekonomian. Secara konstitusional, konstitusi ekonomi menjadi rujukan tertinggi dalam merumuskan kebijakan-kebijakan ekonomi, yang tidak boleh disimpangi oleh kebijakan ekonomi yang dikembangkan di Indonesia.

Menurut Jimly Asshidiqie, tambahan judul dengan frasa, “Perekonomian Nasional”, termasuk dalam pasal-pasal pada bab dimaksud, harus dibaca dan dipahami dalam perspektif kesejahteraan sosial yang menjadi judul asli Bab XIV UUD 1945, yang tidak bisa dipisahkan dari cita-cita keadilan sosial, sebagai sila kelima Pancasila. Dengan demikian, semua haluan konstitusional mengenai perekonomian nasional berada dalam bingkai negara kesejahteraan (*welfare state*), atau menurut istilah Bung Hatta, “Negara Pengurus”¹⁷⁹. Karena itu, UUD 1945 juga dapat dinamakan konstitusi kesejahteraan sosial (*welfare constitution*), bahkan konstitusi keadilan sosial yang menjiwai keseluruhan aspek kebijakan konstitusional perekonomian. Asas kekeluargaan yang mendasari perekonomian nasional, menolak faham liberalisme dan individualisme¹⁸⁰.

Asas kekeluargaan dalam Pasal 33 UUD 1945, merupakan ruh dari model negara kesejahteraan (*welfare state*). Dalam pemikiran Sri-Edi Swasono, frasa “perekonomian disusun”, artinya imperatif harus disusun dan tidak dibiarkan tersusun sendiri, agar aset produktif nasional tidak hanya dimiliki dan beredar di kalangan orang-orang kaya dan berkuasa saja. Perekonomian harus disusun agar tidak terjadi konsentrasi penguasaan atau monopoli atas sumber kekayaan, dan tidak boleh dibiarkan tersusun sendiri melalui mekanisme pasar bebas. Pemberian perlakuan khusus dan kemudahan bagi kelompok masyarakat yang lebih lemah,

¹⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 97.

¹⁸⁰ Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, “Saat Rakyat Bicara Demokrasi dan Kesejahteraan”, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, (Volume 1, Nomor 1, 2014), hlm. 17.

tidak diartikan sebagai sikap yang diskriminatif, melainkan sebuah kebijakan yang adil (*justice policy*)¹⁸¹.

Dalam implementasinya, negara kesejahteraan telah berkembang mengikuti tuntutan kemajuan kehendak kemanusiaan (*human aspiration*), dan peradaban umat manusia (*human civilization*). Pembangunan bukan hanya berkaitan dengan peningkatan pendapatan, melainkan juga penghargaan terhadap martabat manusia, sebagaimana ingin diwujudkan dalam Agenda Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*)¹⁸², yang meliputi tujuh belas tujuan, yang meliputi: mengakhiri kemiskinan dalam segala bentuknya, mendukung kesejahteraan bagi semua, memastikan pendidikan yang inklusif, mendukung pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan, serta pekerjaan yang layak bagi semua.

Undang-Undang Dasar 1945 dewasa ini semakin menegaskan diri sebagai konstitusi ekonomi (*economic constitution, the constitution of economic policy*), oleh karenanya, semua kebijakan ekonomi dikembangkan dengan acuan kepada prinsip-prinsip konstitusi. Undang-Undang Dasar merupakan konsensus kewarganegaraan dan kebangsaan tertinggi yang harus menjadi pedoman bersama dalam penyelenggaraan negara¹⁸³. Jika kebijakan atau peraturan perundang-undangan bertentangan dianggap melanggar konstitusi, maka dapat dibatalkan

¹⁸¹ Sri-Edi Swasono, *Keterangan Sebagai Saksi Ahli pada Sidang Mahkamah Konstitusi*, 16 Maret 2011, lihat Ade Komarudin, *Politik Hukum Integratif UMKM*, (Jakarta: Semesta Rakyat Merdeka, 2014), hlm. 54-55.

¹⁸² Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB) atau *Sustainable Development Goals* (SDGs) adalah dokumen yang memuat tujuan dan sasaran global tahun 2016 sampai tahun 2030. Para pemimpin dunia secara resmi mengesahkan Agenda Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*) sebagai kesepakatan pembangunan global. Kurang lebih 193 kepala negara hadir, termasuk Wakil Presiden Indonesia Jusuf Kalla turut mengesahkan Agenda SDGs. Mengusung tema "Mengubah Dunia Kita: Agenda 2030 untuk Pembangunan Berkelanjutan", SDGs yang berisi 17 Tujuan dan 169 Target merupakan rencana aksi global untuk 15 tahun ke depan (berlaku sejak 2016 hingga 2030), guna mengakhiri kemiskinan, mengurangi kesenjangan dan melindungi lingkungan. SDGs berlaku bagi seluruh negara (universal), sehingga seluruh negara tanpa kecuali negara maju memiliki kewajiban moral untuk mencapai tujuan dan Target SDGs. Di Indonesia, komitmen ini ditandai dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan. Lihat <https://www.sdg2030indonesia.org/page/1-tujuan-sdg>, diakses pada 17 November 2019.

¹⁸³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010), hlm. 213.

melalui proses peradilan di Mahkamah Konstitusi (MK)¹⁸⁴, sebagaimana terjadi pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian¹⁸⁵.

2.1.3 Teori Perlindungan Hukum

Sebagai makhluk sosial yang hidup bersama masyarakat, disadari atau tidak, manusia selalu melakukan perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dan hubungan hukum (*rechtsbetrekkingen*). Perbuatan hukum adalah setiap perbuatan manusia yang dilakukan dengan sengaja atau atas kehendaknya untuk menimbulkan hak dan kewajiban yang diatur berdasarkan hukum. Perbuatan hukum terdiri dari perbuatan hukum sepihak seperti pemberian hibah, atau perbuatan hukum dua pihak seperti jual beli, sewa menyewa, tukar menukar, penitipan barang, utang piutang, dan lain-lain.

Istilah perlindungan hukum dalam bahasa Inggris adalah *legal protection*. Dalam kamus *Black's Law Dictionary* ditemukan pengertian perlindungan hukum dalam makna yang lebih sempit, yaitu *protection order; protection order is order issued by court in domestic violence or abuse case to*¹⁸⁶, yang artinya, perintah perlindungan adalah perintah yang diberikan oleh pengadilan dalam kasus-kasus

¹⁸⁴ Mahkamah Konstitusi (MK) adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Wewenang MK, meliputi: a) Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, b) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD1945, c) Memutus pembubaran partai politik; dan e) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Lihat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 1 dan Pasal 10 ayat (1). LN. Nomor 98 Tahun 2003, TLN. Nomor 4316.

¹⁸⁵ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian (UU Perkoperasian) dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Sidang perkara No. 28/PUU-XI/2013, yang dipimpin oleh hakim MK Hamdan Zoelva memutuskan, menyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mengikat seluruh isi UU Perkoperasian tersebut. Menurut hakim mahkamah, filosofi UU Perkoperasian tidak sesuai dengan hakikat susunan perekonomian sebagai usaha bersama dan berdasarkan pada asas kekeluargaan, sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Selain itu, keberadaan badan hukum koperasi menjadi sama dengan Perseroan Terbatas (PT), dan menjadikan koperasi kehilangan ruh konstitusionalnya sebagai entitas pelaku ekonomi bagi bangsa yang berfilosofi gotong royong dan kekeluargaan. Lihat <https://www.bantuanhukum.or.id/web/mk-batalkan-uu-koperasi-karena-bertentangan-dengan-uud-1945/>, diakses pada 30 November 2019.

¹⁸⁶ Henry Campbell, *Black's Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, (USA: West Publishing Company, 1991), hlm. 850.

kekerasan atau pelanggaran hukum. Makna perlindungan hukum yang lebih luas dari sekedar pemaknaan tersebut diuraikan oleh Philipus M. Hadjon, yaitu:¹⁸⁷

Perlindungan hukum adalah suatu kondisi subyektif yang menyatakan hadirnya keharusan pada diri sejumlah subyek hukum untuk segera memperoleh sumber daya, guna kelangsungan ekonomi subyek hukum yang dijamin dan dilindungi oleh hukum, agar kekuatannya secara terorganisir dalam proses pengambilan keputusan publik maupun ekonomi, khususnya pada distribusi sumber daya, baik pada tingkat individu maupun struktural.

Dalam definisi tersebut, Philipus M. Hadjon lebih menekankan pada “tindakan pemerintahan” (*bestuur hendeling* atau *administrative action*), dengan membedakan perlindungan hukum bagi rakyat dalam dua macam: *Pertama*, perlindungan hukum yang preventif, bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah untuk bertindak hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi. *Kedua*, perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di luar pengadilan.

Pengertian senada disampaikan oleh Sjachran Basah:¹⁸⁸

“Perlindungan terhadap warga diberikan bilamana sikap tindak administrasi negara itu menimbulkan kerugian terhadapnya. Adapun perlindungan terhadap administrasi negara itu sendiri dilakukan terhadap sikap tindaknya dengan baik dan benar menurut hukum, baik yang tertulis, maupun yang tidak tertulis. Dengan kata lain, melindungi administrasi negara dari melakukan perbuatan hukum yang salah menurut hukum”.

Perlindungan hukum selalu dikaitkan dengan konsep *rechstaat* atau konsep *rule of law* karena lahirnya konsep-konsep tersebut tidak lepas dari keinginan memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Konsep *rechtstaat* muncul di abad ke 19, yang diusung oleh Julius Stahl, pada saat yang hampir bersamaan dengan konsep negara hukum (*rule of law*) yang diperkenalkan oleh A.V. Dicey.

¹⁸⁷ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 69.

¹⁸⁸ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, dalam John Thamrun, *Perselisihan Prayudisial, Penundaan Pemeriksaan Perkara Pidana Terkait Perkara Perdata*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 26.

Dalam negara hukum, berfungsinya hukum dalam kehidupan masyarakat sangat penting. Kehidupan berbangsa dan bernegara memerlukan hukum yang dibangun untuk menjamin kebebasan dan hak warga negara, maka menaati hukum dan konstitusi pada hakikatnya menaati makna imperatif di dalamnya. Hak-hak asasi warga negara harus dihormati dan ditegakan oleh pengemban kekuasaan negara, atau ketika warga negara menggunakan haknya untuk ikut serta atau untuk mengetahui proses pembuatan kebijakan publik¹⁸⁹.

Negara hukum pada dasarnya bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat dalam menjalani kehidupannya, dengan dilandasi dua prinsip sebagai berikut: a) Perlindungan hukum preventif, yaitu perlindungan hukum bagi rakyat yang diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*), atau pendapatnya sebelum suatu menjadi bentuk yang definitif, b) Perlindungan hukum represif, yaitu perlindungan hukum yang bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Kedua jenis perlindungan hukum tersebut bersumber pada pengakuan serta perlindungan hak asasi manusia dan prinsip negara hukum.

Terkait dengan perlindungan hukum, J.P. Fitzgerald, berpendapat:¹⁹⁰

“Hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi kepentingan di lain pihak”.

Pada dasarnya, teori perlindungan hukum merupakan teori yang berkaitan dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Roscou Pound, menyatakan, hukum merupakan alat rekayasa sosial (*law as tool of social engineering*). Kepentingan manusia sebagai subyek hukum harus mendapatkan tempat yang bermartabat dalam negara hukum. Dalam hal ini, Lili Rasyidi, membagi kepentingan manusia yang dilindungi oleh hukum menjadi tiga macam, yaitu,

¹⁸⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar, Edisi Keempat*, (Yogyakarta: Liberty, 1996), hlm. 22.

¹⁹⁰ J.P. Fitzgerald, *Salmon on Jurisprudence*, dalam Satjipto Rahadjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 53.

kepentingan umum (*public interest*), kepentingan masyarakat (*social interest*), dan kepentingan individual (*privat interest*)¹⁹¹.

Penegakan hukum di masyarakat tidak dapat mengandalkan peran dan kewenangan satu institusi saja. Oleh karenanya, koordinasi antarinstansi baik regulator maupun lembaga penegak hukum sangat diperlukan. Sehubungan dengan pengawasan dan pembinaan kegiatan koperasi simpan pinjam dan Lembaga Keuangan Mikro (LKM), setidaknya ada tiga instansi pemerintah yang saling berkaitan, yaitu, Otoritas Jasa Keuangan (OJK), Kementerian Koperasi dan UMKM, dan Bank Indonesia, sehingga peran pemerintah dalam memberikan perlindungan hukum bagi kepentingan pengguna jasa dapat ditingkatkan.

2.2 Sistem Ekonomi dan Ideologi Ekonomi Pancasila dalam UUD 1945

Sistem ekonomi suatu negara memiliki kaitan yang erat dengan sistem hukum nasional¹⁹². Oleh karenanya, pembangunan di bidang ekonomi tidak bisa dilepaskan dari pembangunan di bidang hukum. Tujuan pembangunan ekonomi dapat diwujudkan jika didukung oleh kepastian hukum, sehingga terjalin sinergi antara bidang hukum dan ekonomi.

Kamus *Advanced Learner's Dictionary*, memberikan definisi pembangunan (*development*), sebagai, “*the gradual growth of something so that it becomes more advanced, stronger, etc*”. “*the process of producing or creating something new or more advanced*”¹⁹³. Sementara menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia (KBBI), pembangunan adalah ikhtiar untuk mengubah keadaan dunia masa lampau yang tidak sesuai dengan cita-cita kehidupan manusia lahir maupun batin dengan tujuan agar dapat mewariskan masa depan yang membahagiakan bagi generasi yang akan datang¹⁹⁴.

Dari pengertian pembangunan di atas, dapat disimpulkan, bahwa pembangunan merupakan suatu upaya untuk mentransformasikan masyarakat dari

¹⁹¹ Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum*, (Bandung: Remadja Karya, 1988), hlm. 228-231.

¹⁹² Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1988), hlm. 7.

¹⁹³ AS. Hornby. *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, (Oxford University Press, 2000), hlm. 344.

¹⁹⁴ <https://kbbi.web.id/bangun-2>, diakses pada 21 Desember 2019.

suatu kondisi ke kondisi yang lebih baik. Oleh karena itu, proses transformasi harus diarahkan pada beberapa hal, antara lain: 1) penanggalan nilai-nilai lama yang tidak lagi relevan dengan kebutuhan, tantangan dan konteks zaman, 2) Modifikasi dan revitalisasi nilai-nilai lama yang masih relevan dengan kebutuhan, tantangan dan konteks zaman, 3) Penemuan dan pemasyarakatan nilai-nilai baru yang diperlukan untuk berinteraksi dengan lingkungan yang senantiasa berubah dan untuk menjawab permasalahan baru yang dibawa oleh perubahan. Pembangunan adalah suatu upaya untuk mentransformasikan masyarakat dari suatu kondisi ke kondisi yang lebih baik.

Keseluruhan tata hukum nasional dapat disebut sebagai sistem hukum nasional. Antara unsur-unsur di dalam suatu sistem terdapat hubungan khusus atau tatanan, yang disebut juga dengan struktur. Struktur tersebut menentukan identitas atau ciri sistem, sehingga unsur-unsur itu masing-masing pada dasarnya dapat berubah dan dapat diganti tanpa mengganggu kontinuitas sistem. Peraturan perundang-undangan sering mengalami perubahan-perubahan¹⁹⁵.

Dalam makalahnya, Sunaryati Hartono, memaparkan unsur-unsur yang membentuk suatu sistem hukum, yaitu:¹⁹⁶

- a. Asas-asas hukum (falsafah hukum).
- b. Peraturan atau norma hukum, yang terdiri dari:
 1. Undang-undang.
 2. Peraturan-peraturan pelaksanaan undang-undang.
 3. Yurisprudensi tetap (*case law*).
 4. Hukum kebiasaan.
 5. Konvensi-konvensi internasional.
 6. Asas-asas hukum internasional.
- c. Sumber daya manusia yang profesional, bertanggung jawab dan sadar hukum.
- d. Pranata-pranata hukum.

¹⁹⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: CV. Maha Karya Pustaka, 2019), hlm. 173.

¹⁹⁶ C.F.G Sunaryati Hartono, "Upaya Menyusun Hukum Ekonomi Indonesia Pasca Tahun 2003", *Makalah Disampaikan pada Seminar Pembangunan Nasional VIII, dengan Tema Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Denpasar, 14-18 Juli 2003), hlm. 1-10.

- e. Lembaga-lembaga hukum termasuk:
 - 1. Struktur organisasinya.
 - 2. Kewenangannya.
 - 3. Proses dan prosedur.
 - 4. Mekanisme kerja.
- f. Sarana dan prasarana hukum.
- g. Budaya hukum, yang tercermin oleh perilaku para pejabat (eksekutif, legislatif maupun yudikatif), tetapi juga perilaku masyarakat.

Sejarah teori sistem merupakan sejarah penjelajahan intelektualitas manusia dalam menemukan cara yang paling tepat untuk mempelajari suatu kesatuan yang kompleks (*complex entity of system*). Dalam teori analogi organis (*organic analogy*), setiap bagian dari keseluruhan dipandang sebagai bagian yang tak terpisahkan dari keutuhan itu. Komponen-komponen sistem hukum meliputi masyarakat hukum, budaya hukum, filsafat hukum, pembentukan hukum, penerapan hukum, dan evaluasi hukum¹⁹⁷.

Secara umum diakui, hubungan antara hukum dan kegiatan ekonomi sangat erat, bahkan saling memperkuat. Peran hukum antara lain untuk menjaga ketertiban, membuka ruang kebebasan untuk mempunyai hak milik dan berusaha, dan memberdayakan para pelaku ekonomi, melindungi pengusaha kecil, serta melindungi konsumen dari praktik curang pelaku usaha.

Berkaitan dengan hal tersebut, Jimly Asshiddiqie menyatakan, bahwa hukum tidak dapat berkembang tanpa dukungan ekonomi yang kuat dan berkelanjutan. Sebaliknya, perekonomian juga tidak akan tumbuh dan berkembang jika hukum tidak mampu menjamin ketertiban, kepastian yang adil dan keadilan yang pasti. Demikian juga dengan tanpa stabilitas politik dan perlindungan hak asasi manusia (HAM), pertumbuhan dan dinamika perekonomian tidak dapat berkembang dengan baik¹⁹⁸.

Hubungan yang saling memengaruhi antara sistem hukum dan sistem ekonomi menjadi kajian dari para sarjana. Beberapa pemikiran tentang hukum ekonomi, di antaranya dikemukakan oleh Sumantoro dan Sunaryati Hartono. Dalam bukunya, Sumantoro mengemukakan pendapatnya, bahwa hukum ekonomi

¹⁹⁷Lili Rasjidi, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, (Bandung: Penerbit Mandar Maju, 2003), hlm. 152.

¹⁹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Penerbit Kompas, 2010), hlm. 16.

merupakan seperangkat norma-norma yang mengatur hubungan kegiatan ekonomi, dan secara substantif sangat dipengaruhi oleh sistem ekonomi yang digunakan oleh negara yang bersangkutan, baik itu liberalistis, sosialis, atau campuran. Untuk Indonesia ruang lingkup hukum ekonomi mendapatkan dasar dari Pasal 33 UUD 1945 dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN)¹⁹⁹.

Sedangkan menurut Sunaryati Hartono, pada dasarnya hukum ekonomi Indonesia dibedakan menjadi dua bagian, yaitu:²⁰⁰

- a. Hukum ekonomi dan pembangunan, yang menyangkut pengaturan dan pemikiran hukum mengenai cara-cara peningkatan dan pengembangan kehidupan ekonomi Indonesia secara nasional; dan
- b. Hukum ekonomi sosial yang menyangkut pengaturan dan pemikiran hukum mengenai cara-cara pembagian hasil pembangunan ekonomi nasional itu secara adil dan merata sesuai dengan martabat kemanusiaan manusia Indonesia.

Dapat disimpulkan bahwa hukum ekonomi adalah keseluruhan peraturan perundang-undangan yang mengatur kebijakan ekonomi dan kegiatan ekonomi yang berdimensi hukum perdata dan hukum publik (Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum Pidana, atau Hukum Internasional), agar terwujud keteraturan dan keadilan dalam sistem perekonomian nasional.

Dengan demikian, menurut Candra Irawan, negara harus terlibat aktif dalam menata sistem perekonomian melalui berbagai instrumen hukum, mulai dari Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, atau Peraturan Daerah. Negara memiliki dua pintu masuk untuk terlibat aktif dalam kegiatan perekonomian nasional, yaitu:

- a) Melalui perancangan dan pembentukan peraturan perundang-undangan (hukum positif), yang memihak pada keadilan sosial;
- b) Keterlibatan aktif dalam kegiatan ekonomi melalui Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pada tingkat pusat atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), pada tingkat daerah.²⁰¹

¹⁹⁹ Sumantoro, *Hukum Ekonomi*, (Jakarta: UI-Press, 1986), hlm. 23.

²⁰⁰ Sunaryati Hartono, "Tentang Pengertian dan Ruang Lingkup Hukum Ekonomi Indonesia, Hukum Ekonomi Pembangunan dan Hukum Ekonomi Sosial Indonesia", *Kertas Kerja dalam Simposium Pembinaan Hukum Ekonomi Nasional*, BPHN, 1978.

Untuk lebih memahami hubungan antara hukum dan ekonomi, terutama dalam konteks Indonesia, perlu dipelajari sistem-sistem ekonomi di dunia dan sistem ekonomi Pancasila. Para sarjana mendefinisikan sistem sebagai kesatuan yang terpadu secara holistik yang terdiri dari bagian-bagian, dan tiap-tiap bagian memiliki ciri dan karakteristik sendiri, serta perangkat kelembagaan dalam suatu tatanan tertentu.

Sistem ekonomi merupakan sistem yang mengatur dan menjalin hubungan ekonomi dengan antarmanusia melalui seperangkat kelembagaan dalam tatanan kehidupan bermasyarakat dan bernegara²⁰². Sistem ekonomi bertujuan untuk mengatur pertukaran barang dan jasa yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat²⁰³. Gregory Grossman berpendapat, sistem ekonomi adalah sekumpulan komponen yang terdiri dari atas unit-unit, agen-agen, dan lembaga-lembaga ekonomi yang saling terhubung dan memengaruhi²⁰⁴.

Berikut ini akan diuraikan tiga sistem ekonomi besar di dunia, yaitu: 1) Sistem Ekonomi Kapitalisme (*Economic System of Capitalism*), 2) Sistem Ekonomi Sosialisme (*Economic System of Socialism*), dan 3) Sistem Ekonomi Campuran (*Mixed Economic System*), yang dalam konteks Indonesia sistem ini disebut dengan Sistem Ekonomi Pancasila²⁰⁵.

²⁰¹ Candra Irawan, *Dasar-Dasar Pemikiran Hukum Ekonomi Indonesia*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2013), hlm. 10.

²⁰² Dumairy, *Perekonomian Indonesia*, (Jakarta: Erlangga, 2006).

²⁰³ Suroso, *Perekonomian Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2014), hlm. 7.

²⁰⁴ Gregory Grossman, *Sistem-Sistem Ekonomi, Cetakan Ketiga*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2015), hlm. 12.

²⁰⁵ Kategori anatomis untuk mengelompokkan ke dalam suatu sistem ekonomi ditentukan melalui peran negara atau pemerintah dalam kegiatan perekonomian. Jika peran negara tidak dominan (terbatas), maka sistem ekonomi negara tersebut termasuk dalam kelompok Sistem Ekonomi Kapitalisme (*Economic System of Capitalism*). Sebaliknya jika peran negara sangat dominan, maka sistem ekonomi negara yang bersangkutan dikelompokkan ke dalam Sistem Ekonomi Sosialisme (*Economic System of Socialism*). Dengan analisis anatomis itu, sistem ekonomi (politik) dibagi ke dalam dua kelompok tersebut. Lihat Didiek J. Rachbini, *Ekonomi Politik dan Teori Pilihan Publik*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2006), hlm. 2006.

2.2.1 Sistem Ekonomi Kapitalisme

Kamus *The Macmillan Dictionary of Modern Economics*, mendefinisikan kapitalisme (*capitalism*), sebagai:²⁰⁶

Political, social, and economic system in which property, including capital assets, is owned and controlled for the most part by private persons. Capitalism contrasts with an earlier economic system, feudalism, in that it is characterized by the purchase of labor for money wages as opposed to the direct labor obtained through custom, duty or command in feudalism. Under capitalism, the price mechanism is used as a signaling system which allocates resources between uses.

Definisi tersebut sejalan dengan pendapat Ayn Rand, yang mengatakan: “*a social system based on the recognition of individual rights, including property rights, in which all property is privately owned*”²⁰⁷.

Secara singkat definisi tersebut menunjukkan bahwa, kapitalisme merupakan sistem politik, sosial, dan ekonomi yang ditandai pengakuan terhadap hak milik privat atas alat-alat produksi dan distribusi untuk mencapai perolehan laba dan kondisi yang kompetitif. Sistem ekonomi kapitalis memberikan kebebasan bagi para pelaku ekonomi untuk melakukan aktivitas ekonomi atas faktor-faktor produksi yang dimilikinya untuk kepentingan pribadinya. Ukuran keadilan dalam sistem ekonomi ini adalah kemungkinan setiap orang untuk mendapatkan imbalan sesuai dengan prestasi kerjanya, dengan campur tangan pemerintah yang terbatas.

Dalam sistem ekonomi kapitalis, setiap pelaku ekonomi bebas bersaing dalam bisnis untuk memperoleh laba sebesar-besarnya. Dalam berbagai paparan teoritis, kolonialisme, imperialisme, kapitalisme, dan globalisasi merupakan fenomena-fenomena yang terkait²⁰⁸. Teori ekonomi pasar murni dikemukakan pertama kali oleh Adam Smith (1723-1790), yang kemudian dikenal sebagai

²⁰⁶David W. Pearce, *Macmillan Dictionary of Modern Economics, 3rd Ed.*, (London: Publisher: Macmillan Press, 1986), hlm. 54.

²⁰⁷Ayn Rand, *Capitalism: The Unknown Ideal*, dalam Choirul Huda, “Ekonomi Islam dan Kapitalisme (Merunut Benih Kapitalisme dalam Ekonomi Islam)”, *Economica*, (Volume VII/Edisi 1/Mei 2016), hlm. 27-49.

²⁰⁸ Mubyarto, *Reformasi Sistem Ekonomi: Dari Kapitalisme Menuju Ekonomi Kerakyatan*, (Yogyakarta: Aditya Media, 1999), hlm. 25.

sistem kapitalisme²⁰⁹. Sistem kapitalisme mengandaikan peran pemerintah yang terbatas dan tidak boleh terlalu jauh mencampuri kegiatan ekonomi, dan memberikan kebebasan penuh bagi setiap individu untuk mengejar kepentingannya masing-masing sesuai dengan sistem kebebasan alamiah (*a system of natural liberty*). Tanpa campur tangan pemerintah, setiap individu akan digerakkan oleh “tangan ajaib yang tak terlihat” (*the invisible hand*) untuk mencapai kepuasan hidup (*satisfaction of life*), yang pada gilirannya akan terwujud kesejahteraan bersama.

Kepercayaan tentang adanya “*the invisible hand*” itulah yang mendasari keyakinan bahwa kapitalisme adalah sistem yang paling efisien untuk diaplikasikan dibandingkan dengan sistem ekonomi yang lain. Unsur pokok dari kapitalisme adalah perolehan, persaingan, dan rasionalitas²¹⁰. Dengan menempatkan pemilik modal sebagai figur sentral kegiatan ekonomi, kapitalisme mengedepankan hak milik privat atas alat-alat produksi untuk meraih laba. Kepentingan pribadi (*self interest*) merupakan kendali utama kegiatan ekonomi. Adam Smith sendiri menegaskan dalam *The Wealth of Nation*: “*Every individual endeavors to employ his capital so that its produce may be of greatest value*”²¹¹. Sejalan dengan ini, Max Weber mengatakan, “Kapitalisme identik dengan pengejaran keuntungan, dan selamanya dapat diperbarui melalui usaha-usaha kapitalistik dan rasional, dengan keputusan dan tindakan yang berdasarkan pada harapan pencapaian keuntungan dari transaksi-transaksi ekonomi”²¹².

²⁰⁹ John Adam Smith, lahir pada 5 Juni 1723, di Kirkaldy, Edinburgh, Skotlandia. Dia merupakan ahli ekonomi modern lulusan Universitas Glasgow (*Glasgow of University*), Skotlandia. Karyanya yang terkenal adalah “*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*”, atau “*The Wealth of Nations*”. Buku ini menggambarkan sejarah perkembangan industri dan perdagangan di Eropa, serta perkembangan perdagangan bebas dan kapitalisme. Bersama dengan David Hume (1711-1776) dan David Ricardo (1772-1823), Adam Smith dikenal sebagai pelopor ekonomi kapitalisme yang muncul pada abad ke 18 di Eropa Barat. Lihat https://id.wikipedia.org/wiki/Adam_Smith, diakses pada 22 Desember 2019.

²¹⁰ M. Abdul Manan, *Teori dan Praktik Ekonomi Islam*, (Yogyakarta: Dana Bakti Wakaf, 1995), hlm. 311.

²¹¹ John Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, dalam Rustam Dahar KAH, “Teori Invisible Hand Adam Smith dalam Perspektif Ekonomi Islam”, *Economica*, (Volume II Edisi 2/Nopember 2012), hlm. 57-70.

²¹² Max Weber, *Kapitalisme, Demokrasi dan Agama*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1989), hlm. 20.

Sistem ekonomi kapitalisme percaya, bahwa jika unit-unit ekonomi dibiarkan bebas melakukan yang terbaik bagi kepentingan diri (*self interest*) masing-masing, maka pada akhirnya perekonomian akan menuju suatu keseimbangan (*equilibrium*). Keseimbangan terjadi baik pada pasar barang maupun pasar uang. Dalam posisi keseimbangan, para konsumen dapat membeli barang dalam jumlah cukup dengan harga yang wajar. Gagasan ini didukung dan dilanjutkan oleh para ahli pengikut Adam Smith, seperti Alfred Marshall (1842-1924), Leon Walras (1834-1910), John Richard Hicks (1904-1989), Paul Samuelson (1915-2009)²¹³.

Sebagai pelopor sistem ekonomi modern, Adam Smith mengagungkan kemerdekaan pribadi dan mendorong suatu sistem perekonomian pasar bebas yang didasarkan pada prinsip *laissez faire-laissez passer*²¹⁴, pada pokoknya prinsip tersebut meyakini bahwa perekonomian akan berfungsi lebih efisien jika semua unit-unit ekonomi dibiarkan bebas melakukan yang terbaik bagi diri mereka masing-masing tanpa campur tangan pemerintah. Dalam pandangan Adam Smith, intervensi pemerintah yang terlalu jauh akan menimbulkan banyak masalah dibandingkan manfaatnya²¹⁵.

Masalah yang timbul dari intervensi pemerintah dalam perekonomian sudah lama dirasakan para pelaku ekonomi sejak lama, bahkan hingga hari ini²¹⁶. Pada abad pertengahan para ahli ekonomi sudah menyadari para pedagang masa itu dihambat oleh banyaknya peraturan yang dibuat oleh penguasa. Sebagai contoh, pada setiap gerbang perbatasan wilayah ada ketentuan untuk membayar pajak pada *toll station* bagi keluar masuknya barang. Menurut Robert L. Heilbroner

²¹³ Deliarnov, *Perbandingan Sistem-Sistem Ekonomi*, (Pekanbaru: UNRI Press, 1998), hlm. 44.

²¹⁴ *Laissez faire is a policy or attitude of letting things take their own course, without interfering abstention by governments from interfering in the workings of the free market.* Doktrin *laissez faire* merupakan kunci pokok dari kapitalisme, dalam pengertian tiadanya intervensi pemerintah akan menyebabkan timbulnya individualisme ekonomi dan kebebasan ekonomi. Intervensi pemerintah dibatasi pada aktivitas-aktivitas tertentu.

²¹⁵ Deliarnov, *Op. cit.*, hlm. 41.

²¹⁶ Dalam konteks Indonesia, pemerintah menghapus sekitar 40 peraturan menteri (Permen) yang menghambat investasi. Perbaikan aturan tersebut guna mencapai perbaikan dalam kemudahan berusaha (*Ease of Doing Business/EODB*). Sebelumnya, pemerintah juga membatalkan 3.142 peraturan daerah yang tidak mendukung kegiatan investasi di daerah.

(1975), pada akhir abad 13 ada lebih 30 *toll stations* di sepanjang sungai Weser (425 km), di Jerman, dan ada 35 *toll stations* di sepanjang sungai Elbe (1.125 km), yang melintasi Cekoslovakia dan Jerman. Seabad kemudian (abad 14), jumlah tersebut bertambah menjadi lebih dari 60 *toll stations*, yang dikuasai oleh para bangsawan pada masa itu²¹⁷.

Sebagai sistem ekonomi yang mengutamakan mekanisme pasar dan persaingan untuk efisiensi, kapitalisme sedikitnya mengandung karakteristik sebagai berikut:²¹⁸

- a) Pada sistem ekonomi kapitalisme tidak mengenal perencanaan ekonomi yang terpusat. Kegiatan ekonomi bersifat individual, yang dikendalikan oleh persaingan dan mekanisme pasar bebas (*laissez faire*).
- b) Tidak adanya perencanaan ekonomi yang terpusat, mendorong persaingan di antara para pelaku ekonomi dan konsumen. Konsumen dan produsen memiliki kedaultan untuk menentukan keputusan dan tindakan ekonominya.
- c) Kebebasan dalam memilih pekerjaan. Dalam kondisi yang ideal, di mana pasar kerja berimbang, maka tenaga kerja bebas memilih pekerjaan, sesuai dengan bakat dan minatnya. Industri yang menawarkan tingkat upah yang layak akan dipilih oleh tenaga kerja.
- d) Kebebasan berusaha, yang merupakan manifestasi dari kebebasan untuk memperoleh hak milik dan meraih keuntungan atas kepemilikan tersebut, termasuk di dalamnya adalah kebebasan untuk menyimpan kekayaan dan berinvestasi.
- e) Adanya persaingan yang bebas. Sistem ekonomi kapitalisme memungkinkan terjadinya proses seleksi alamiah, yang mendorong setiap individu meraih tujuan ekonominya sesuai dengan kesempatan dan kemampuan yang dimiliki. Dalam hal ini, pemilik modal seringkali mendapatkan kesempatan dan peluang yang lebih baik dibandingkan pihak yang tidak memiliki modal.

Saat ini, sistem kapitalis merupakan sistem ekonomi yang banyak dianut oleh negara-negara di dunia. Selain peran negara hanya dibatasi sebagai penyedia fasilitas publik, serta menjaga kemandirian dan ketertiban, sistem ekonomi kapitalis juga percaya bahwa mekanisme pasar dapat membentuk keseimbangan harga-

²¹⁷ Robert L. Heilbroner, *The Worldly Philosophers*, dalam Deliarnov, *Perbandingan Sistem-Sistem Ekonomi*, (Pekanbaru: UNRI Press, 1998), hlm. 41.

²¹⁸ Rustam Dahar KAH., *Op. cit.*

harga komoditas sesuai hukum permintaan dan penawaran. Sebagai sistem ekonomi, kapitalisme dianggap memiliki beberapa kelebihan, yaitu:²¹⁹

- a) Melalui keterbukaan dan pasar bebas, kapitalisme mendorong pertumbuhan ekonomi suatu negara;
- b) Memberikan kesempatan bagi para pelaku ekonomi untuk meraih laba;
- c) Melalui pengakuan terhadap hak milik privat, kapitalisme mendorong distribusi kepemilikan sumber daya lebih terdesentralisasi;
- d) Kapitalisme memberikan penghargaan yang tinggi pada kerja keras dan efisiensi untuk meraih laba.

Dari beberapa keunggulan kapitalisme, yang paling banyak disebut adalah sistem ini sederhana dan efisien, baik dalam pemecahan masalah produksi, alokasi, dan distribusi. Para pelaku ekonomi mendapatkan keuntungan dan kebutuhannya yang wajar. Konsumen dapat memperoleh barang dan jasa dalam jumlah yang cukup dengan harga yang pantas. Sedangkan produsen dapat menjalankan usahanya dengan mendapatkan laba yang wajar. Dalam sistem yang diatur oleh pasar, maka sumberdaya yang ada akan dimanfaatkan sepenuhnya. Pasar menjamin tidak ada sumberdaya yang diabaikan dan menganggur. Insentif ekonomi membuat setiap pelaku ekonomi untuk menggali dan memanfaatkan sumberdaya yang ada²²⁰.

Selain itu, dalam sistem ekonomi pasar kreativitas mendapatkan tempat yang layak untuk berkembang, karena hak milik privat diakui, dan adanya kebebasan bagi pelaku ekonomi untuk melakukan segala hal yang terbaik bagi kepentingan pribadi. Mekanisme pasar akan mendorong setiap orang untuk melakukan inovasi dan penemuan-penemuan baru, teknik-teknik baru dalam produksi dan distribusi, penggalan material baru, dan cara pengorganisasian masyarakat baru. Sistem ini juga memungkinkan adopsi lembaga-lembaga baru lebih lentur, sesuai dengan kebutuhan dan kondisi yang selalu berubah. Kelebihan lain sistem kapitalisme adalah kebebasan pasar yang memungkinkan konsumen leluasa memilih barang dan jasa yang dibutuhkan, sesuai dengan dana yang tersedia.

²¹⁹ Muhammad Tho'in, "Konsep Ekonomi Islam Jalan Tengah (Kapitalis-Sosialis)", *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*, (Volume 01, No. 03, November 2015), hlm. 122-133.

²²⁰ Deliarnov, *Perbandingan Sistem-Sistem Ekonomi*, (Pekanbaru: UNRI Press, 1998), hlm. 41.

Dengan keunggulan-keunggulan tersebut, para penyokong kapitalisme meyakini, bahwa tidak ada sistem ekonomi lain yang lebih baik, yang mampu mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat. Sistem ini dipercaya mampu memberikan kebahagiaan bagi sebanyak-banyaknya anggota masyarakat, *the greatest happiness for a great member of people*. Bagi pendukungnya, sistem ekonomi pasar bebas dapat diandalkan sebagai organisasi masyarakat yang terbaik yang dapat dikembangkan.

Melalui bukunya, Warner Sombart (1863-1941), menguraikan fase pertumbuhan masyarakat kapitalis meliputi empat tahapan, yakni: *Pertama*, fase pra kapitalis. Pada tahap ini kehidupan ekonomi masih bersifat komunal. Kegiatan produksi hampir seluruhnya ditujukan untuk memenuhi kebutuhan diri/keluarga sendiri. *Kedua*, fase kapitalisme menengah. Pada fase ini sudah mulai muncul ciri-ciri individualistis. Kegiatan produksi tidak hanya ditujukan untuk konsumsi sendiri dan keluarga, tetapi sebagian ditujukan untuk pasar. Masyarakat sudah mengenal alat tukar, motif untuk mencari laba mulai tampak. *Ketiga*, fase kapitalisme tinggi. Pada tahap ini ciri masyarakat komunal sudah tidak tampak. Sebagian besar produksi ditujukan untuk pasar, dan peran uang makin besar. *Keempat*, fase kapitalisme akhir. Sikap individualisme sangat tinggi, dan industri mengarah ke padat modal. Selain uang kartal, masyarakat juga menggunakan uang giral, serta motif pencarian laba sangat dominan²²¹.

Dalam catatan sejarah, sistem ekonomi pasar bebas yang semula dikembangkan di Amerika Serikat dan negara-negara Eropa Barat, saat ini mulai diterapkan di negara-negara lain seperti, Jepang, Korea Selatan, Hongkong, Taiwan, Singapura, Thailand, Malaysia, bahkan dalam batas-batas tertentu juga di negara-negara penganut sistem ekonomi sosialisme, seperti China dan Rusia. Dapat dikatakan, hampir semua negara yang mengadopsi sistem ekonomi pasar, menikmati pertumbuhan ekonomi²²².

²²¹ Warner Sombart, *The Quintessence of Capitalism: A Study of The History and Psychology of The Modern Business Man*, dalam Deliarnov, *Perbandingan Sistem-Sistem Ekonomi*, (Pekanbaru: UNRI Press, 1998), hlm. 44.

²²² Deliarnov, *Perbandingan Sistem-Sistem Ekonomi*, (Pekanbaru: UNRI Press, 1998), hlm. 51.

Dalam praktiknya, tidak ada satu negara pun di dunia yang menganut sistem ekonomi kapitalisme secara murni. Masing-masing negara yang menganut sistem ini melakukan modifikasi dan menyesuaikan dengan sistem hukum dan politik yang ada di negara yang bersangkutan, dan setiap negara mempunyai kebijakan khusus yang berbeda dari waktu ke waktu. Sebagai contoh, dahulu Amerika Serikat sangat mengandalkan mekanisme pasar. Tetapi sejak depresi besar (*great depression*) tahun 1930 an, seiring dengan semakin meluasnya ajaran Keynes (Keynesianisme)²²³, maka campur tangan pemerintah dalam perekonomian makin besar.

Dengan makin besarnya campur tangan pemerintah dalam perekonomian, maka Amerika Serikat tidak cocok lagi disebut sebagai negara kapitalis murni, melainkan negara yang menganut sistem ekonomi campuran. Dalam hal peran pemerintah misalnya, intervensi pemerintah dalam kegiatan ekonomi juga terjadi dalam variasi yang beragam. Praktik ini dapat dilihat dari kebijakan pemerintah dalam melindungi perekonomian dalam negeri dalam persaingan perdagangan internasional, termasuk di Amerika Serikat yang selama ini menjadi lokomotif liberalisasi ekonomi²²⁴, di bawah pemerintahan Presiden Donald Trump, Amerika Serikat menerapkan kebijakan proteksionis yang lebih ketat²²⁵.

²²³ Teori Keynes (Keynesianisme), merupakan teori ekonomi yang didasarkan pada pemikiran John Maynard Keynes (1883-1946), seorang ekonomi Inggris Raya, dari kampus King's College, Cambridge. Keynes mempromosikan suatu sistem ekonomi campuran, di mana sektor swasta dan negara memegang peranan yang sama pentingnya dalam suatu perekonomian. Meluasnya pemikiran Keynes mengakhiri dominasi sistem ekonomi *laissez-faire*, suatu prinsip ekonomi yang meyakini kebaikan perekonomian tanpa campur tangan negara. Dua dekade setelah Keynes meninggal dunia, hampir semua negara yang menganut kapitalisme menerapkan pemikiran Keynes.

²²⁴ Selama ini Amerika Serikat (AS) menjadi lokomotif liberalisasi melalui berbagai inisiatif kebijakan yang kemudian berdampak luas, seperti *Washington Consensus* pada 1989. Konsensus tersebut menempatkan lembaga ekonomi internasional seperti Dana Moneter Internasional (*International Monetary Fund/IMF*) dan Bank Dunia (*World Bank/WB*) untuk mendorong stabilisasi ekonomi di berbagai negara dengan pendekatan pasar bebas. Salah satu kesepakatan penting dalam konsensus tersebut adalah liberalisasi perdagangan dengan memangkas berbagai hambatan dengan menerapkan tarif yang seragam dan mengurangi perizinan. Dalam perkembangannya, kesepakatan penting dalam konsensus tidak selalu diikuti oleh negara-negara anggotanya. Amerika Serikat di bawah pemerintahan Presiden Donald Trump misalnya. Presiden AS ke 45 itu menerapkan kebijakan "*America First*" di hampir semua bidang. Di bidang ekonomi dan perdagangan, kebijakan tersebut dianggap sangat mengkhawatirkan negara-negara *emerging market economy* (EME), yakni negara-negara berkembang. Kebijakan Presiden Trump untuk menaikkan tarif impor hingga 45 persen untuk produk-produk buatan China serta 30 persen untuk

Dalam buku, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (1942), Joseph Alois Schumpeter²²⁶, menguraikan keefektifan sistem kapitalisme dalam menghasilkan barang dan jasa untuk semua lapisan masyarakat. Sistem ini juga dinilai lebih mampu untuk mengurangi kemiskinan. Meski demikian, Schumpeter juga menyampaikan kritiknya terhadap kapitalisme. Menurutnya, sistem kapitalisme mengandung beberapa sifat yang dapat menghancurkan diri dari dalam (*self destructive*), yakni, *pertama*, secara bertahap golongan wiraswasta (*entrepreneur*) akan hilang. Teknologi dan organisasi skala besar akan mengarah pada monopoli. *Kedua*, kapitalisme akan runtuh, karena campur tangan pemerintah dalam perekonomian. Intervensi pemerintah pada awalnya, dimaksudkan untuk memperbaiki kesalahan-kesalahan yang timbul dari sistem kapitalisme, misalnya untuk mereduksi siklus ekonomi, mengurangi ketimpangan, menstabilkan harga, mengontrol monopoli, dan lain-lain²²⁷, sehingga pada waktunya kapitalisme dapat digantikan oleh sosialisme.

Sejak awal perkembangannya, kapitalisme telah mengundang banyak kritik dari banyak pihak, bukan hanya pada soal-soal yang bersifat teoritis, melainkan juga pada sisi praktisnya. Beberapa kelemahan dari ekonomi pasar, antara lain: tidak ada pasar yang betul-betul sempurna, cenderung ke arah monopoli, tidak

produk-produk dari Meksiko berpotensi menghambat perekonomian negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. Sementara itu, ahli ekonomi politik internasional dari Universitas Harvard, Dani Rodrick, mengatakan, proteksionisme yang dilakukan oleh India dan China pada tahun 1990 an, justru membawa dua negara tersebut meraih pertumbuhan ekonomi yang stabil.

Lihat Bambang P. Jatmiko,

<https://money.kompas.com/read/2016/11/17/080409626/proteksionisme.trump.saas.rasakan.getirnya.pasar.bebas?page=all>, diakses pada 25 Desember 2019.

²²⁵ Proteksionisme (*protectionism*) merupakan kebijakan ekonomi yang memperketat perdagangan antarnegara melalui penerapan tarif impor dan batas kuota. Kebijakan ini tidak saja bertentangan dengan perdagangan bebas, tetapi juga tidak sesuai dengan semangat globalisasi dan anti imigrasi. Lihat <https://id.wikipedia.org/wiki/Proteksionisme>, diakses pada 25 Desember 2019.

²²⁶ Joseph Alois Schumpeter (1883-1950), merupakan ahli ekonomi Amerika Serikat, dan pernah menjadi Menteri keuangan Austria. Melalui karyanya, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (1942), Schumpeter mengulas peran strategis *entrepreneur* (wiraswasta) dalam perekonomian. *Entrepreneur* (Bahasa Perancis, *entreprendre*) memiliki konotasi “*to do something*”, dan diasosiasikan sebagai seorang pribadi yang secara aktif menyelesaikan berbagai macam pekerjaan. Entrepreneur berupaya untuk melakukan kreasi, inovasi, dan ide bisnis baru, untuk menghasilkan dan mendistribusikan barang dan jasa yang dapat diserap pasar. Lihat Sander Wenekers and Roy Thurik, “Linking Entrepreneurship and Economic Growth”, *Small Business Economics*, (Volume 13, Issue 1, August 1999), hlm. 27-56.

²²⁷ Deliarnov, *Op. cit.*, hlm. 52.

menjamin pemerataan. Selain itu, sistem kapitalisme juga dekat dengan kolonialisme dan imperialisme.

Beberapa kali krisis ekonomi yang terjadi di masa lalu, terutama pada tahun 1930, 1997, dan 2008 menjadi momentum bagi para ahli ekonomi untuk memikirkan ulang sistem ekonomi, dan menawarkan pilihan-pilihan kebijakan yang lebih realistis dan tidak utopis²²⁸. Krisis ekonomi dan keuangan yang terjadi berulang kali di negara-negara utama penganut sistem ekonomi kapitalisme pada akhirnya membuka ruang refleksi, yang tidak terbatas pada kelemahan-kelemahan sistem tersebut, melainkan pada upaya pencarian penyesuaian-penyesuaian baru untuk menghadapi tantangan yang menghadang.

Pemikiran para ahli tidak hanya menyorot faktor-faktor penyebab krisis ekonomi, yang menunjukkan kelemahan mendasar kapitalisme sebagaimana diungkapkan oleh para ahli dalam karyanya, seperti Alison Wolf (*The XX Factor How The Rise of Working Women Has Created a Far Less Equal World*, 2008); Gary S. Becker, and Richard A. Posner (*Uncommon Sense: Economic Insights, from Marriage to Terrorism*, 2009); Paul Krugman (*The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, 2009); dan Raghuram Rajan (*Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*, 2010).

Di sisi lain, sejumlah sarjana juga menawarkan gagasan alternatif terkait sistem ekonomi yang lebih relevan. Beberapa nama dapat disebutkan di sini, yakni: Richard Wilkinson and Kate Pickett (*The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, 2009); George A. Akerlof and Robert J. Shiller (*Animal Spirits: How Human Psychology Drives the Economy, and Why It Matters for Global Capitalism*, 2009); dan Nouriel Roubini and Stephen Mihm (*Crisis Economics: A Crash Course in the*

²²⁸ Dalam catatan sejarah, setidaknya ada sepuluh krisis ekonomi terburuk yang berdampak global, yaitu: 1) Memburuknya pasar saham dan kepanikan bank di Amerika Serikat (1907), 2) Hiperinflasi di Jerman (1918-1924), 3) *The Great Depression* di Amerika Serikat (1929), 4) Krisis Minyak di Amerika Serikat dan Eropa Barat (1973), 5) Senin Hitam (*Black Monday*) di Amerika Serikat (1987), 6) Krisis Moneter di Asia Tenggara (1997), 7) Krisis Rubel di Rusia (1998), 8) Dekade yang Hilang dari Jepang/*Japan's Lost Decade* (1990-2000), 9) *The Great Recession* di Amerika Serikat (2008), dan 10) Krisis Utang *Sovereign* Eropa (2009).

Future of Finance, 2010). Gagasan tersebut berupaya menawarkan pilihan kebijakan yang dapat diterapkan melalui sistem ekonomi yang lebih dapat diandalkan untuk mewujudkan keadilan sosial, pertumbuhan ekonomi, dan keberlanjutan lingkungan hidup²²⁹.

Dalam implementasinya, kebijakan ekonomi yang pada beberapa dekade lalu dianggap tabu untuk diterapkan di negara kapitalisme, sekarang dipilih sebagai pilihan kebijakan yang sulit dihindari. Sebagai contoh, Amerika Serikat melakukan *bail out* (langkah-langkah penyelamatan), serta menerbitkan regulasi keuangan baru yang memungkinkan intervensi negara lebih jauh lagi.

Di Indonesia beberapa ahli ekonomi seperti Mubyarto, Dawam Raharjo, dan Sri Edi Swasono, juga banyak menyampaikan kritik terhadap sistem ekonomi kapitalisme yang dianggap naif karena terlalu percaya pada daya *invisible hand*. Dalam bukunya, Mubyarto mengatakan, dalam kenyataannya ada hambatan yang besar untuk mewujudkan kesejahteraan umum melalui pengejaran kepentingan perorangan. Ketidakmampuan sistem kapitalisme murni untuk mewujudkan kesejahteraan umum mendorong lahirnya sistem kapitalisme yang diatur oleh negara (*state kapitalisme*), yang kemudian dikenal dengan sistem ekonomi campuran (*mixed economy*)²³⁰.

Sebelum tahun 1991, Amerika Serikat dianggap sebagai pemimpin negara paling kanan yang menganut kapitalisme murni, sedangkan Uni Soviet menjadi pemimpin negara paling kiri yang menganut sosialisme murni. Hampir semua negara Eropa Barat dikelompokkan ke dalam kategori negara-negara kapitalis campuran (*mixed capitalism*), dan semua negara-negara Eropa Timur masuk kategori sosialisme. Sedangkan negara-negara non dunia ketiga (*nonblok*), tersebar di kelompok negara-negara kapitalis (Chile, Kenya, dan Singapura), negara-negara kapitalis negara (Mexico, Nigeria, dan Indonesia), dan sebagian

²²⁹ Sebastian Dullien, Hansjörg Herr, dan Christian Kellermann, *Kapitalisme yang Layak Suatu Cetak Biru Reformasi Ekonomi Kita (Terjemahan)*, (Jakarta: Friedrich-Ebert-Stiftung Kantor Perwakilan Indonesia, 2013)., hlm. 4.

²³⁰ Kapitalisme negara (*State Kapitalisme*) merupakan sistem ekonomi yang menempatkan negara pada posisi kunci dalam perekonomian. Determinasi negara dalam perekonomian bukan merupakan model tunggal. Ada keragaman yang diterapkan di beberapa negara dalam hal menentukan sejauh mana negara mengendalikan fungsi ekonomi, misalnya dalam hal keterbukaan terhadap investasi dan aliran modal asing.

negara-negara sosialis (Madagaskar, Irak, dan Myanmar)²³¹. Pasca penyatuan Jerman Barat dan Jerman Timur, serta runtuhnya Uni Soviet, kemudian sistem ekonomi kapitalisme dan variasi-variasinya diterapkan di lebih banyak negara.

Dalam pandangan Sri-Edi Swasono, kapitalisme menempatkan efisiensi sebagai kata kunci. Dari sini kemudian lahir adagium doktriner bebas keluar dan bebas masuk (*free entry and free exit*). Efisiensi yang dimaksud adalah efisiensi ekonomi dalam tataran mikro dan dalam konteks pelaku ekonomi individual, yaitu efisiensi yang terkait dengan upaya individual mencapai kepuasan maksimal (ekuilibrium pada kongruensi fungsi biaya dan fungsi penerimaan). Paham ekonomi neo klasikal berdasarkan pada *self interest* yang berorientasi pada efisiensi dalam pengertian ini.

Dari paham kompetitivisme ini kemudian lahir paham fundamentalisme pasar (*market fundamentalism*), yaitu mekanisme persaingan bebas sempurna (*free perfect competition*) dengan pasar bebas sempurna (*free perfect market*), dengan tujuan untuk meraih pertumbuhan ekonomi. Mengutip John Maynard Keynes, sulit diterima bahwa pasar mampu mengatur dirinya sendiri (*self regulating*). Dalam batasan tertentu, setiap masyarakat memerlukan suatu campuran *self control* dan *social control*²³².

Sejalan dengan pemikiran kritis Mubyarto dan Sri-Edi Swasono, Dawam Raharjo mengatakan, dalam sistem kapitalisme politik keuntungan diperoleh melalui, hubungan politik yang predatoris, hubungan dominasi dan eksploitasi, serta kesepakatan tak biasa dengan otoritas politik. Sedangkan dalam sistem kapitalisme rasional keuntungan diperoleh melalui perdagangan dalam pasar bebas atau produksi untuk pasar yang mengandung spekulasi kapitalis dan

²³¹ Pengelompokan negara-negara ke dalam kategori sistem ekonomi sosialisme dan kapitalisme dilakukan berdasarkan seberapa jauh negara ikut mengatur faktor-faktor strategis dalam ekonomi, yaitu 1) Pengorganisasian putusan-putusan ekonomi (sentralisasi atau desentralisasi), 2) Penyediaan informasi dan koordinasi bagi warga masyarakat (pasar atau perencanaan terpusat), 3) Pemilikan faktor-faktor produksi (pribadi, koperasi, atau kolektif), dan 4) Sistem insentif (moral atau materiil). Lihat Jan Erik Lane & Svante, *Comparative Political Economy: A Developmental Approach*, dalam Mubyarto, *Membangun Sistem Ekonomi*, (Yogyakarta: BPFY Yogyakarta, 2000), hlm. 5.

²³² Sri-Edi Swasono, *Ekspose Ekonomika: Mewaspadai Globalisme dan Pasar Bebas*, (Yogyakarta: Pusat Studi Ekonomi Pancasila – UGM, 2005), hlm. 29.

keuangan²³³. Setelah berakhirnya perang dunia kedua, prospek kapitalisme tidak sepenuhnya cerah. Meskipun kapitalisme telah memungkinkan kemajuan dalam produktivitas dan kemakmuran materiil dalam abad ke 19 dan dekade awal abad 20. Tetapi kapitalisme juga telah dikaitkan dengan dengan perang yang tragis, depresi global yang meluas, ketimpangan pendapatan yang mencolok, imperialisme dan kolonialisme di beberapa negara, dan ketegangan sosial lainnya²³⁴.

2.2.2 Sistem Ekonomi Sosialisme

Kamus *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, mendefinisikan sosialisme (*socialism*) sebagai, “*a set of political and economic theory base on the belief that everyone has an equal right to a share of a country's wealth and that the government should own and control the main industries*”²³⁵. Sementara kamus Merriam-Webster memberi pengertian sosialisme, sebagai berikut:²³⁶

1) *Any of various economic and political theories advocating collective or governmental ownership and administration of the means of production and distribution of goods, 2) A system of society or group living in which there is no private property. A system or condition of society in which the means of production are owned and controlled by the state; dan 3) A stage of society in Marxist theory transitional between capitalism and communism and distinguished by unequal distribution of goods and pay according to work done.*

Dari definisi tersebut, dapat dipahami bahwa sosialisme meliputi bidang yang luas. Sosialisme tidak hanya digunakan untuk menjelaskan sistem ekonomi, tetapi juga untuk menjelaskan filsafat, ideologi, ajaran, bahkan gerakan. Dalam pembahasan ini, pengertian sosialisme dibatasi pada sistem ekonomi saja. Sosialisme berasal dari kata *societas* (Bahasa Yunani), yang artinya masyarakat.

²³³ M. Dawam Rahardjo, “Menuju Sistem Perekonomian Indonesia”, *UNISIA*, (Vol. XXXII, No. 72, Desember 2009), hlm. 113-128.

²³⁴ Gregory Grossman, *Sistem-Sistem Ekonomi*, (Terjemahan), (Jakarta: Bumi Aksara, 1995), hlm. 48.

²³⁵ AS Hornby, *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, (Oxford: Oxford University Press, 2000), hlm. 1226.

²³⁶ <https://www.merriam-webster.com/dictionary/socialism>, diakses pada 29 Desember 2019.

Dengan demikian, sosialisme merupakan paham yang lebih mengutamakan kepentingan masyarakat dan kolektivitas²³⁷. Sistem ini bersandar pada anggapan bahwa manusia dapat diarahkan untuk mencapai kesejahteraan melalui falsafah masyarakat sosialisme murni.

Berkebalikan dari paham kapitalisme yang berlandaskan *laissez faire*, sosialisme meyakini, bahwa kegiatan-kegiatan ekonomi mulai dari perencanaan, pelaksanaan, serta pengawasan, harus dilakukan oleh pemerintah secara terpusat. Dari latar belakang sejarah, sosialisme sebenarnya telah diperkenalkan sejak lama, jauh sebelum Karl Marx lahir dan berkarya. Para ahli sosialis generasi awal dapat dikelompokkan menjadi dua golongan, yaitu sosialisme utopis dan sosialisme komunitas bersama. Plato (427-347 SM) dapat dikategorikan ke dalam kelompok pertama, karena dialah yang pertama kali menganjurkan agar negara dipimpin oleh sekelompok elit terdidik. Pendukung sosialisme utopis pengikut Plato, antara lain: Sir Thomas More (1478-1535), Tomasso Campanella (1568-1639), Sir Francis Bacon (1561-1626), dan James Harrington (1611-1677)²³⁸.

Dari berbagai kritik yang ditujukan pada sistem ekonomi kapitalis, kritikan yang paling tajam dan mendasar berasal dari Karl Marx (1818-1883)²³⁹. Menurut Marx, sistem kapitalisme cenderung memberikan keuntungan bagi pemilik modal, dan mengabaikan kaum buruh. Kritik Marx terhadap kapitalisme tidak hanya didasarkan pada ilmu ekonomi, tetapi juga filsafat, etika, sosial, politik, dan juga

²³⁷ Sutrisno PH, *Kapita Selektia Ekonomi Indonesia*, (Yogyakarta: Andi Offset, 1984), hlm. 232.

²³⁸ Sir Thomas More adalah seorang pengacara dan filsuf sosial ternama berkebangsaan Inggris Raya. Karyanya yang terkenal adalah "*Utopia*", terbit pada tahun 1516. Buku itu mengulas sistem politik suatu negara yang ideal. Thomas Campanella adalah seorang filsuf dari Italia. Melalui bukunya "*City of The Sun*", dari kisah tentang kapten pelaut yang mengunjungi pulau Tipobrane, Campanella membahas tentang struktur dari sebuah pemerintahan yang ideal, yang berpusat pada nilai-nilai keilahian, melalui orang-orang pilihan, seperti Paus. Sir Francis Bacon, seorang filsuf dari Inggris Raya, pemikirannya mempengaruhi metodologi sains yang menitikberatkan pada eksperimen yang dikenal juga sebagai "Metode Bacon". James Harrington, merupakan teoritikus politik klasik republikanisme klasik, terkenal karena karyanya yang kontroversial, melalui bukunya "*The Commonwealth of Oceana*", yang dipublikasikan pada tahun 1656, Harrington memaparkan sebuah eksposisi tentang konstitusi ideal, yang dirancang untuk memfasilitasi pengembangan republik utopis. Lihat Deliarnov, *Perbandingan Sistem-Sistem Ekonomi*, (Pekanbaru: UNRI Press, 1998), hlm. 61.

²³⁹ Karl Marx dilahirkan di kota Trier, Jerman Barat, pada tahun 1818. Setelah menamatkan studinya di Gymnasium, Marx melanjutkan pendidikan filsafat di Universitas Berlin. Pemikiran filsafat Georg Wilhelm Friedrich Hegel pada akhirnya ikut memengaruhi karya-karya Marx selanjutnya.

sejarah. Bersama dengan Friedrich Engels (1820-1895)²⁴⁰, Marx menghasilkan banyak karya tulis mengenai teori nilai pekerjaan, teori nilai tenaga kerja, teori tentang laba, ajaran tentang konsentrasi dan akumulasi modal, ajaran tentang krisis-krisis ekonomi, dan lain-lain. Buku terkenal karya Karl Marx dan Friedrich Engels, *The Holy Family* (1844), kemudian Karl Max menulis karya monumentalnya, *Das Kapital* (1867)²⁴¹.

Jika para ahli sosialisme utopia hanya menggambarkan bentuk negara secara konseptual yang ideal, maka para ahli sosialisme komunitas bersama berupaya untuk mewujudkan gagasan-gagasannya dengan membentuk komunitas-komunitas masyarakat bersama. Sarjana-sarjana yang mendukung kelompok ini adalah Robert Owen (1771-1858), Charles Fourier (1771-1858), dan Louis Jean Joseph Charles Blanc (1811-1882)²⁴². Menurut Karl Marx, baik sosialisme utopia maupun komunitas bersama, kedua-duanya tidak ilmiah, yang dapat dikatakan ilmiah adalah sosialisme yang dikembangkan dengan metode ilmiah, yang oleh beberapa kalangan disebut sebagai ajaran *Marxisme*²⁴³.

Berbeda pemikir lainnya, Karl Marx tidak hanya berhenti pada tataran filosofis, melainkan mampu menerjemahkan pemikirannya menjadi teori perjuangan, sebagai usaha nyata dan praktis untuk mewujudkan kehidupan yang lebih baik. Istilah “*Marxisme*” adalah sebutan bagi pembakuan ajaran resmi Karl Marx yang dilakukan oleh sejawatnya, Friedrich Engels (1820-1895), dan oleh teoritikus *Marxisme*, Karl Kautsky (1854-1938). Pembakuan ajaran ini merupakan penyederhanaan dari ajaran Mark sehingga lebih sesuai dengan gerakan kaum

²⁴⁰ Friedrich Engels, lahir di Wuppertal, Jerman pada 1820. Engels merupakan sahabat Karl Marx, dan ikut menulis karya-karya monumental bersama, termasuk Manifesto Komunis pada tahun 1848. Sepeninggal Marx, Engels menerbitkan karya Max, yang kemudian dikenal dengan *Das Kapital*.

²⁴¹ Franz Magnis Suseno, *Pemikiran Karl Marx: Dari Sosialisme Utopis ke Perselisihan Revisionisme*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2016), hlm. 185.

²⁴² Deliarnov, *Perkembangan Pemikiran Ekonomi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1995), hlm. 37.

²⁴³ *Marxisme* merupakan paham yang berdasarkan pandangan-pandangan Karl Marx, yang merupakan ajaran-ajaran tentang sistem ekonomi, sistem sosial, dan sistem politik. Basis ajaran *Marxisme* adalah dialektika historis, berdasarkan kenyataan material yang berkembang melalui proses historis. Di mana sejarah manusia ditentukan oleh kebutuhan ekonominya yang paling dominan, yaitu kebutuhan akan materi. Lihat Harsa Permata, “Filsafat dan Konsep Negara *Marxisme*”, *Jurnal Filsafat*, (Volume 21, Nomor 3, Desember 2011), hlm. 201-223.

buruh industri di Eropa. Menurut Marx, dalam masyarakat kapitalis, manusia tidak menemukan identitasnya dalam pekerjaan.

Sistem hak milik privat yang dianut kapitalisme telah menjungkirbalikan makna pekerjaan menjadi sarana eksploitasi kaum buruh belaka. Hal ini terjadi karena sistem hak milik telah membagi masyarakat ke dalam dua golongan, yakni para pemilik yang berkuasa dan para pekerja yang tereksplorasi. Marx menegaskan, untuk menghapus hak milik pribadi diperlukan sosialisme ilmiah, yang tidak hanya didorong oleh cita-cita moral, melainkan berdasarkan pengetahuan ilmiah tentang hukum-hukum perkembangan masyarakat. Cita-cita sosialisme sudah dicetuskan jauh sebelum Marx mulai memikirkan revolusi proletariat²⁴⁴.

Gagasan bahwa kekayaan dunia merupakan milik semua dan pemilikan bersama lebih baik dari pada milik pribadi, sudah sangat lama²⁴⁵. Menurut ajaran sosialisme, pemilikan bersama akan menciptakan dunia yang lebih baik, membuat sama situasi ekonomi semua orang, serta meniadakan perbedaan antara miskin dan kaya, menggantikan usaha mengejar keuntungan pribadi dengan kesejahteraan umum. Dengan demikian, sumber segala keburukan sosial akan dihilangkan, tidak akan ada perang lagi, semua orang akan menjadi saudara. Sampai abad pertengahan (abad ke 5-15 masehi), para teolog gereja berpendapat bahwa pemilikan bersama adalah cara hidup yang paling baik, alami, sesuai dengan hukum kodrat. Cita-cita sosialis di abad pertengahan berkaitan dengan paham-paham religius tertentu, yang di zaman Renaisans (abad 14-17 masehi) disebut sebagai cita-cita sosialisme utopia²⁴⁶. Motivasi dasar di belakang cita-cita utopis

²⁴⁴ Franz Magnis Suseno, *Pemikiran Karl Mark: Dari Sosialisme Utopis ke Perselisihan Revisionisme*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2016), hlm. 10.

²⁴⁵ Cita-cita sosialisme sudah ditemukan dalam budaya Yunani Kuno. Sosialisme untuk semua dikatakan oleh Euhemeros (330-250 SM) dan Jambulos (abad ke 5 SM). Menurut para filsuf Stoa, pada zaman emas semua hanya ada milik bersama, yang kemudian dikembangkan dasar ilmiahnya oleh Karl Marx dan Friedrich Engels.

²⁴⁶ Kata "Utopia" berasal dari judul buku yang ditulis oleh Sir Thomas More (1516). Utopia adalah nama sebuah pulau di mana segala sesuatu dimiliki bersama, semua orang menikmati pendapatan sama, dan semua harus bekerja. Masing-masing bekerja di tanah atau bengkel sendiri, tetapi bukan sebagai pemilik, melainkan sebagai karyawan komunitas. Kemudian More diikuti oleh para pemikir lain seperti Campanella (1568-1639), William Godwin (1756-1836), Gabriel Mably (1709-1785), Étienne-Gabriel Morelly (1717-1778), dan Jean Jacques Rousseau (1712-1778), yang disebut sebagai penganut sosialis utopis modern. Lihat Franz Magnis Suseno,

itu tidak lagi dilatari oleh paham religius, tetapi lebih bersifat sosial, yang menumbuhkan kesadaran akan keadaan buruk kelas bawah, keyakinan bahwa konflik sosial, dan penindasan bertentangan dengan kodrat alamiah manusia, yang disebabkan oleh adanya hak milik pribadi yang berlebihan²⁴⁷.

Pemikiran sosialis modern terbentuk antara tahun 1789 (awal revolusi Perancis) dan tahun 1848 (Revolusi 1848). Dua peristiwa yang menjadi konteks kelahiran cita-cita sosialisme modern adalah Revolusi Perancis (1789-1795) dan Revolusi Industri (1750-1850). Keyakinan dasar para pemikir sosialis modern adalah bahwa secara prinsipil produk pekerjaan merupakan milik para pekerja. Kata sosialisme sendiri muncul di Perancis sekitar tahun 1830, begitu juga kata komunisme dipakai untuk aliran sosialis yang lebih radikal, yang menuntut penghapusan total hak milik pribadi dan kesamaan konsumsi²⁴⁸. Orang yang pertama kali menyampaikan cita-cita sosialisme, yang kemudian menjadi rujukan kaum sosialis garis keras adalah Francois Noel Babeuf (1760-1797), yang mempermaklumkan “perang kaum miskin melawan kaum kaya”. Keutamaan dari pengikut Babeuf (Babouvisme) adalah kesamaan, meliputi produksi, nasionalisasi tanah, dan penghapusan hak milik pribadi.

Sebelum ajaran Marxisme berkembang luas, sosialisme lebih merupakan gejala yang terjadi pada Perancis dan Inggris saja, yang merupakan negara dengan industri paling maju. Setelah pemikiran kaum sosialis utopis, seperti Henri de Saint-Simon (1760-1825), Robert Owen (1771-1858), Charles Fourier (1772-1873), Etienne Cabet (1788-1856), Louis-Auguste Blanqui (1805-1891), dan Wilhelm Weitling (1808-1871), kemudian tampil Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865), yang tidak lagi berpikir secara utopis. Proudhon lebih berpikir praktis dan menyadari bahwa reformasi masyarakat harus mendasarkan diri pada ilmu ekonomi. Ia menentang perolehan hak milik yang didapat tanpa bekerja, serta menentang pemberontakan dan pemogokan yang hanya menghasilkan anarki dan

Pemikiran Karl Mark: Dari Sosialisme Utopis ke Perselisihan Revisionisme, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2016), hlm. 18.

²⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 16.

²⁴⁸ Leszek Kolakowski, *Main Currents of Marxism: The Founders, The Golden Age, The Breakdown*, dalam Franz Magnis Suseno, *Pemikiran Karl Mark: Dari Sosialisme Utopis ke Perselisihan Revisionisme*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2016), hlm. 20.

mempertajam pertentangan kelas. Menurut Proudhon, yang harus dihapus adalah hak milik besar, utang dan bunga atas utang. Sehingga perlu didirikan bank-bank rakyat, sehingga produsen kecil dapat memperoleh kredit tanpa bunga, dan dapat saling menukarkan produksi melalui koperasi berdasarkan nilai produk mereka²⁴⁹. Pemikiran Proudhon kemudian memengaruhi ajaran sosialisme selanjutnya. Gagasannya tentang bank rakyat dan koperasi menjadi bagian dalam program partai-partai sosial demokrasi dan gerakan koperasi menjadi kenyataan di seluruh negara industrial Eropa.

Pertemuan dan interaksi gagasan dengan tokoh-tokoh sosialis seperti Pierre-Joseph Proudhon dan Friedrich Engels, yang membuat Marx menjadi seorang sosialis, dan memahami bahwa sumber segala masalah sosial terletak pada lembaga hak milik pribadi²⁵⁰. Karya-karya penting Marx antara lain: 1) *Philosophical and Economic Manuscript* (1844), Friedrich Engels, 2). *The German Ideology* (1846), dalam buku ini ini Marx merumuskan pemikirannya tentang penghapusan hak milik pribadi, bukan sekedar tuntutan etis melainkan keniscayaan obyektif; 3). *Foundations of the Critique of Political Economy* (1859); 4). *Das Kapital* (1867), buku ini merupakan karya utama Karl Marx yang dimaksudkan untuk membuktikan ramalannya tentang keruntuhan sistem kapitalisme²⁵¹. Studi Marx terhadap ilmu ekonomi tetap dengan maksud untuk mencari syarat-syarat pembebasan manusia dari pengisapan dan eksploitasi.

Melalui buku *Das Kapital*, Marx mengungkapkan bahwa kapitalisme merupakan organisasi ekonomi yang tidak stabil. Teori Marx tentang kejatuhan kapitalisme didasarkan pada dialektika materialisme sejarah. Kapitalisme pada awalnya berjaya menggantikan posisi kelas feodal. Ini berkat akumulasi kapital yang berhasil dilakukan oleh kelas kapitalis (borjuis), dan membayar upah buruh serendah-rendahnya. Makin rendah nilai upah yang diberikan kepada buruh,

²⁴⁹ Franz Magnis Suseno, *Pemikiran Karl Mark: Dari Sosialisme Utopis ke Perselisihan Revisionisme*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2016), hlm. 38.

²⁵⁰ Karya-karya Friedrich Engels kemudian ikut mendorong Karl Marx mempelajari perkembangan ilmu ekonomi secara sistematis, melalui karya Adam Smith, David Ricardo, Jean-Baptiste Say, James Mill, dan lain-lain.

²⁵¹ Franz Magnis Suseno, *Filsafat Sebagai Ilmu Kritis*, (Yogyakarta: Kanisius, 1992), hlm. 149-158.

makin besar nilai surplus yang dinikmati oleh pemilik modal, yang berarti makin besar tingkat eksploitasi terhadap kaum buruh tersebut. Sebaliknya, semakin tinggi tingkat eksploitasi maka semakin kuat juga keinginan kaum buruh untuk melakukan revolusi sosial. Tetapi, revolusi yang anarkis dapat merugikan semua pihak, termasuk kaum buruh dan proletar sendiri. Menurut Marx, revolusi sosial perlu dirubah dan dipimpin sesuai cita-cita sosialisme komunisme, di mana tidak ada eksploitasi kelas atas terhadap kelas bawah.

Beberapa program yang diajarkan oleh Marx untuk dilakukan dalam revolusi sosial adalah: 1) Penghapusan hak milik atas tanah dan menggunakan semua bentuk sewa tanah untuk tujuan-tujuan umum, 2) Program pajak pendapatan progresif atau gradual, 3) Penghapusan semua bentuk hak pewarisan, 4) Pemusatan kredit di tangan negara, 5) Pemusatan alat-alat transportasi dan komunikasi di tangan negara, dan 6) Pengembangan pabrik dan alat-alat produksi milik negara²⁵². Perombakan struktur masyarakat hanya bisa berlangsung melalui sebuah revolusi sosial yang direncanakan yang direncanakan dan dipersiapkan dengan matang, sehingga alat-alat kekayaan produktif, modal dan tanah, secara berangsur dikuasai oleh negara. Pada saatnya, negara yang akan mendistribusikan pemanfaat aset-aset tersebut, serta membagikan hasilnya secara merata kepada seluruh anggota masyarakat.

Dalam bukunya, *Das Kapital*, Marx menguraikan fase-fase perkembangan masyarakat meliputi: 1) Komunisme primitif, 2) Perbudakan, 3) Feodalisme, 4) Kapitalisme, 5) Sosialisme, dan 6) Komunisme, sebagai fase terakhir perkembangan. Dalam masyarakat komunisme primitif, sosialisme, dan komunisme, alat berproduksi adalah milik bersama. Dalam kelompok-kelompok masyarakat tersebut, tidak ada eksploitasi suatu kelas masyarakat terhadap kelas yang lain. Sedangkan dalam masyarakat perbudakan, feodalisme, dan kapitalisme, alat-alat produksi atau modal dimiliki dan dikendalikan oleh suatu kelompok, sedangkan kelompok masyarakat lain hanya sebagai pekerja. Dalam kelompok

²⁵² Deliarinov, *Perkembangan Pemikiran Ekonomi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1995), hlm. 60.

masyarakat seperti ini, maka potensi terjadinya eksploitasi antarkelas terbuka lebar²⁵³.

Setiap sistem perekonomian memiliki karakteristik yang khas, dalam masyarakat sosialis komunis, karakteristiknya adalah:²⁵⁴

1. Pengaturan dan pengambilan keputusan untuk alokasi, produksi, dan distribusi barang dan jasa bersifat terpusat (tersentralisasi), sumberdaya dan aset-aset produktif dikuasai dan dikendalikan oleh pemerintah;
2. Dalam perekonomian perencanaan, unit-unit ekonomi yang lebih rendah diwajibkan menjalankan perintah unit-unit ekonomi yang lebih tinggi;
3. Dalam bentuk yang ekstrem, seperti di negara-negara komunis, tidak ada pengakuan terhadap hak milik pribadi; dan
4. Dalam sistem ekonomi sosialisme/komunisme, insentif moral lebih banyak digunakan dibandingkan insentif ekonomi. Balas jasa materi hanya digunakan pada masyarakat sosialis. Tetapi, pada tahap lebih lanjut, yaitu komunisme, maka insentif ekonomi berangsur-angsur dikurangi, dan digantikan dengan insentif moral. Sistem sosialisme/komunisme meyakini, dorongan utama yang menggerakkan roda ekonomi adalah keinginan untuk mencapai kemajuan bersama, dengan demikian anjuran-anjuran untuk tujuan yang lebih mulia, seperti “demi kepentingan umum” atau “demi negara” menjadi alat indoktrinasi.

Selain karakteristik sistem ekonomi sosialisme/komunisme yang diuraikan di atas, sebagaimana terjadi pada sistem ekonomi kapitalisme, juga memiliki beberapa kelemahan, yaitu:²⁵⁵

1. Teori pertentangan kelas, atau eksploitasi antarkelas dalam masyarakat tidak berlaku secara umum;
2. Karena pengaturan dan pengambilan keputusan bersifat terpusat, maka tidak ada kebebasan dalam memilih pekerjaan;
3. Tidak ada insentif materi yang memadai, mengakibatkan motivasi untuk bekerja, berkreasi, dan berinovasi rendah; dan
4. Belum ada contoh nyata terbaik (*best practices*) dalam implementasi sistem ekonomi sosialisme/komunisme.

Satu hal yang penting di antara kritik terhadap sistem ekonomi sosialisme/komunis adalah tidak adanya konsep yang jelas tentang perencanaan

²⁵³ Karl Marx, *Das Kapital: Sebuah Kritik Ekonomi Politik, Buku I* (Proses Produksi Kapitalis), dalam Deliarnov, *Perkembangan Pemikiran Ekonomi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1995), hlm. 58.

²⁵⁴ Supriyanto, “Memahami Cara Bekerja Sistem Perekonomian”, *Jurnal Ekonomi dan Pendidikan*, (Volume 6, Nomor 2, November 2009), hlm. 195-205.

²⁵⁵ *Ibid.*

dan pelaksanaan alokasi dan distribusi aset-aset produktif dalam masyarakat. Karl Marx, Friedrich Engels, dan Vladimir Ilyich Ulyanov atau Lenin (1870-1924)²⁵⁶, banyak menghasilkan karya tentang peran negara dan distribusi pendapatan dalam sistem sosialisme. Tetapi hingga saat ini, belum ada sebuah paradigma yang jelas tentang ekonomi sosialisme, sehingga harus dibedakan antara teori dan praktiknya. Marx tidak pernah memaparkan bagaimana sumberdaya harus dialokasikan dalam sistem sosialisme, untuk menghasilkan barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat.

Untuk merealisasikan pemikiran Marx, berbagai modifikasi dilakukan oleh para ahli pengikutnya. Lenin merupakan orang pertama yang melakukan berbagai modifikasi, untuk memberikan landasan praksis bagi pemikiran Marx. Jika Marx meramalkan kapitalisme akan runtuh di negara kapitalis paling maju, yaitu Amerika Serikat dan Eropa Barat, maka menurut Lenin kejatuhan kapitalisme dan kebangkitan komunisme justru akan muncul di negara kapitalis paling lemah (*the weakness link of capitalist countries*), yaitu di negara-negara Eropa Timur, sesuai dengan teori pembangunan tak imbang (*uneven developmet*), karena pembangunan di setiap daerah tidak sama. Menurut Lenin, negara yang paling tepat untuk kebangkitan sosialisme komunisme adalah Rusia. Kemudian kombinasi pemikiran Marx dan Lenin (Marxisme-Leninisme) itulah yang digunakan untuk mewujudkan negara komunis pertama melalui Revolusi Bolshevik tahun 1917. Hingga tahun 1980 an pemikiran Marxisme-Leninisme dijadikan ajaran resmi di Uni Soviet, sampai akhirnya negara tersebut bubar pada tahun 1991²⁵⁷.

²⁵⁶ Vadimir Ilyic Ulyanov (Lenin, sebagai nama samaran), lahir pada tanggal 22 April 1870, Simbirsk (Ulyanovsk), Rusia, sempat menempuh pendidikan di Universitas Kazan dan Universitas Petersburg. Berkat Lenin, pemikiran Karl Marx dimanifestasikan dalam perjuangan politik, di Uni Soviet, yang menjadi negara sosialis pertama di dunia. Dalam tempo 30 tahun, negara pusat gerakan sosialisme komunisme dunia ini tampil menjadi adikuasa kedua setelah Amerika Serikat. Pada puncaknya, komunisme berkuasa di 18 negara. Pada awal perjuangannya, Lenin mencari dukungan kaum proletariat, menuntut pembagian tanah milik bangsawan kepada para kaum tani, bank-bank dinasionalisasikan, serta produksi industri dan pembagian hasilnya diawasi oleh para buruh sendiri.

²⁵⁷ Uni Soviet (Uni Republik Sosialis Soviet/URSS), merupakan negara sosialis pertama di dunia. Negara ini didirikan pada tahun 1922, dan bubar pada tahun 1991). Negara yang menganut sistem ekonomi sosialis (ekonomi terencana) ini pernah dipimpin oleh, Vladimir Lenin, dari tahun 1922 sampai dengan 1924, Josef Stalin (1922-1952), Nikita Khrushchev (1953-1964), Leonid

Pembaruan dan modifikasi terhadap pemikiran Karl Marx terus berlanjut, dilakukan oleh para ahli setelah Lenin. Pada tahun 1930 an, Oskar Ryszard Lange (1904-1965) dan Abba Psachia Lerner (1903-1982), mengembangkan teori sosialisme pasar (*market socialism*), didasarkan pada manajemen industri yang terdesentralisasi dan penggunaan penetapan harga oleh suatu badan perencanaan pusat. Pada tahun 1950 hingga 1970 an, model sosialisme pasar dikembangkan pertama kali di Yugoslavia dan Hongaria. Kemudian pada periode yang sama berkembang juga aliran yang dikenal dengan aliran kiri baru (*new left*)²⁵⁸, yang banyak mendapatkan pengaruh dari aliran sosialisme yang beragam, Mulai dari Marxisme Ortodoks (Marx, Engels, dan Lenin), hingga kaum radikal yang banyak melakukan kritik kepada kapitalisme liberal. Para pemimpin revolusioner seperti Ho Chi Minh, Ma Zedong, Fidel Castro, Che Guevara, merupakan tokoh-tokoh gerakan aliran kiri baru dalam praksis. Sedangkan Theodor Adorno, Albert Camus, Claude Levi-Strauss, Rosa Luxemburg, Herbert Marcuse, Bertrand Russell, Jean-Paul Sartre, dan Leon Trotsky, merupakan tokoh-tokoh pemikir aliran ini²⁵⁹.

Meskipun kaum kiri baru banyak melakukan kritik terhadap kapitalisme, kelompok ini juga secara tegas menolak cara-cara kekerasan model Lenin di Uni soviet²⁶⁰, dan lebih mendukung sistem desentralisasi administrasi dan sosialisme pasar seperti yang diterapkan di Hungaria. Sistem ekonomi campuran ini lebih banyak mendapat perhatian setelah penerapan Perestroika dan Glasnot oleh

Brezhnev (1964-1982), dan Mikhail Sergeyevich Gorbachyov atau Mikhail Gorbachev (1984-1991). Lihat https://id.wikipedia.org/wiki/Uni_Soviet, dilihat pada 3 Januari 2020.

²⁵⁸ Gerakan Kiri Baru (*new left movement*), merupakan gerakan yang bersumber pada pemikiran Karl Marx. Di Inggris Raya dan Amerika Serikat, gerakan ini bermula pada tahun 1900 an. Kelompok ini mengkritik penerapan Marxisme, yang penuh kekerasan, tidak manusiawi, serta menghambat perkembangan demokrasi. Perjuangan kelompok ini adalah mewujudkan sosialisme yang layak dan manusiawi. Dari kelompok intelektual kemudian muncul mazhab Frankfurt, yang menghasilkan teori-teori kritik sosial. Sedangkan dari kalangan praktisi, lahir gerakan anti nuklir, politik lingkungan, dan feminis. Lihat Heru Nugroho, "Tinjauan Kritis Liberalisme dan Sosialisme", *Jurnal Ilmiah Bestari*, (Volume XIII, Nomor 30, 2000), hlm. 1-5.

²⁵⁹ Deliarnov, *Op. cit.*, hlm. 72.

²⁶⁰ Uni Soviet (Uni Republik Sosialis Soviet/URSS), merupakan negara sosialis pertama di dunia. Negara ini didirikan pada tahun 1922, dan bubar pada tahun 1991). Negara yang menganut sistem ekonomi sosialis (ekonomi terencana) ini pernah dipimpin oleh, Vladimir Lenin, dari tahun 1922 sampai dengan 1924, Josef Stalin (1922-1952), Nikita Khrushchev (1953-1964), Leonid Brezhnev (1964-1982), dan Mikhail Sergeyevich Gorbachyov atau Mikhail Gorbachev (1984-1991). Lihat https://id.wikipedia.org/wiki/Uni_Soviet, dilihat pada 3 Januari 2020.

Michael Gorbachev di bekas negara Uni Soviet. Melalui sistem pasar sosialisme, elemen-elemen pasar mulai digunakan, tetapi pemikiran-pemikiran Marx tidak ditinggalkan, sehingga dapat menjadi alternatif bagi sistem ekonomi pasar kapitalis. Tujuan sistem ini memanfaatkan sisi positif dari kedua sistem ekonomi yang saling berhadapan. Sisi positif dari kapitalisme adalah efisiensinya dalam pengalokasian sumberdaya dan pertumbuhan ekonomi. Sedangkan sisi positif dari sistem sosialisme adalah pemerataan, kesempatan kerja penuh, stabilitas ekonomi dan politik, dan tujuan-tujuan sosial lainnya. Secara teoritis, sosialisme pasar merupakan “*hybrid*”, hibrida, yaitu campuran unggul dari kapitalisme dan sosialisme.

Menurut para ahli sistem ekonomi pasar sosialis, pengaturan dan pengawasan kekayaan produktif boleh berada di tangan negara, tetapi perekonomian tidak harus direncanakan secara terpusat. Mekanisme pasar dapat digunakan untuk meningkatkan efisiensi perekonomian. Kombinasi antara pemilikan kekayaan produktif oleh negara dengan memanfaatkan mekanisme pasar untuk mengatasi masalah-masalah ekonomi merupakan karakteristik sistem ini. Gagasan sistem hibrida ini sebenarnya bukan dari kaum sosialis, melainkan datang dari para ahli ekonomi Neo Klasik²⁶¹, terutama John Stuart Mill dan Eurico Barone (1857-1924). Menurut keduanya, persoalan ekonomi yang utama yaitu bagaimana memanfaatkan sumber daya yang ada untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, dan tidak terlalu memperhatikan siapa yang menjadi pemilik alat-alat produksi. Hal penting yang harus dipahami adalah bahwa untuk mencapai efisiensi masalah-masalah ekonomi terkait dengan alokasi, produksi, dan konsumsi, harus memanfaatkan mekanisme pasar.

Melalui pemikiran kaum Neo-klasik, ahli ekonomi pasar sosialis meyakini bahwa pada tingkat harga tertentu, maka barang dan jasa dihasilkan dalam jumlah

²⁶¹ Istilah Neo Klasik digunakan untuk mendefinisikan ajaran dalam ilmu ekonomi yang berkaitan dengan pembentukan harga, produksi, dan distribusi pendapatan, melalui hukum permintaan (*demand*) dan penawaran (*supply*) pada suatu pasar. Keunggulan aliran ini adalah keterandalannya dalam memberikan indikasi untuk pengambilan keputusan dalam perekonomian melalui model matematika. Neo Klasik dipelopori oleh Leon Walras (1834-1910), (1840-1921), dan William Stanley Jevons. Lihat https://id.wikipedia.org/wiki/Ekonomi_neoklasik, diakses pada 3 Januari 2020.

yang tepat, dan tenaga kerja dapat dimanfaatkan sepenuhnya, dan pendapatan akan dinikmati oleh orang-orang yang pantas menerimanya. Di sisi lain, konsumen dapat memilih jenis barang dan jasa yang dibutuhkan. Isu pokok dalam pasar sosialis adalah bagaimana menetapkan harga untuk pertama kalinya. Jika harga sudah terbentuk, maka instrumen ini dapat digunakan untuk memanipulasi *outcome* perekonomian. Pertanyaan mendasar dari model yang dikembangkan oleh Lange ini adalah prosedur untuk mencari harga-harga keseimbangan.

Kritik paling tajam disampaikan oleh Friedrich August Hayek (1899-1992)²⁶², yang melihat bahwa tugas yang dibebankan pada lembaga penentu harga (Badan Perencana Pusat) tidak bisa diterapkan dalam pkraktek. Penetapan harga yang salah justru dapat menimbulkan distorsi ekonomi lebih jauh. Kritik lain datang dari Abram Bergson (1914-2003)²⁶³, yang berkaitan dengan motivasi dan otoritas manajer-manajer perusahaan agar dapat mengikuti aturan yang ditetapkan. Pada pokoknya kritik-kritik tersebut meragukan efektivitas model penetapan harga sistem sosialisme pasar.

2.2.3 Sistem Ekonomi Pancasila dan Landasan Konstitusional Demokrasi Ekonomi

Sebagaimana sistem sosial lain, sebenarnya tidak ada sistem ekonomi yang sempurna. Setiap negara berupaya mencari sistem ekonomi yang terbaik untuk mewujudkan kesejahteraan bagi warga negaranya, sesuai dengan cita hukum dan falsafah negara yang bersangkutan. Dalam hal peran negara terhadap perekonomian, pada praktiknya tidak ada negara yang menganut kapitalisme atau sosialisme secara mutlak. Modifikasi atau kombinasi untuk mencari sistem

²⁶² Friedrich August Hayek lahir di Vienna pada tahun 1899. Bersama dengan Gunnar Myrdal, Hayek melakukan kajian tentang teori uang dan berbagai gejala ekonomi, sosial, dan kelembagaan dalam masyarakat. Beberapa karya tulisnya, antara lain: *Monetary Theory and Trade Cycle* (1929), *Price and Production* (1931), *Profit, Interest, and Investment* (1939), *The Pure Theory of Capital* (1948), *Individualism and Economic Order* (1948), *The Constitution of Liberty* (1960), *Studies in Philosophy, and Politic and Economics* (1976). Lihat *Deliarnov, Op. cit.* hlm. 72.

²⁶³ Abram Bergson, lahir di New York City, pada tahun 1914. Pada tahun 1938, Bergson menerbitkan sebuah karya tentang fungsi kesejahteraan sosialis individualis, tenaga kerja, dan hambatan sumberdaya.

terbaik selalu dicari sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan masing-masing negara. Praktik kapitalisme di negara-negara penganut utama kapitalis sendiri, seperti Amerika Serikat, Eropa, atau Jepang, tidak seragam²⁶⁴. Begitu pula dengan pelaksanaan sistem ekonomi sosialisme di China dan Rusia, serta negara-negara penganut sosialis lainnya²⁶⁵.

²⁶⁴ Di Amerika Serikat ada tiga bentuk organisasi utama yang mendominasi perekonomian, yaitu perusahaan-perusahaan besar (*big business*), serikat buruh (*big labour*), dan pemerintah (*government*). Perusahaan-perusahaan besar berkembang dengan pesat, bahkan mengarah pada monopoli. Kecenderungan pemusatan kekuatan ekonomi dan pangsa pasar sudah mulai berlangsung sejak abad ke-19. Seiring dengan peran perusahaan yang makin besar, kelompok buruh ikut mengorganisir kekuatan dan pengaruh mereka dalam bentuk serikat-serikat buruh, dengan tujuan untuk mempromosikan dan memperjuangkan kepentingan kaum buruh. Sementara itu, campur tangan pemerintah dalam berbagai kegiatan ekonomi juga semakin besar. Kecenderungan ini mulai terlihat sesudah perekonomian Amerika Serikat dilanda depresi ekonomi besar pada tahun 1930. Krisis demi krisis ekonomi yang datang kemudian telah memperkuat kesadaran tentang pentingnya kehadiran peran pemerintah dalam perekonomian. Praktik kapitalisme di Perancis menggunakan perencanaan indikatif sebagai upaya untuk mengkombinasikan pasar dan perencanaan dalam suatu sistem ekonomi kapitalis. Dua instrumen yang digunakan untuk memengaruhi jalannya perekonomian adalah melalui anggaran dan kepemilikan publik, yang terkonsentrasi pada sektor-sektor strategis seperti transportasi, perbankan, batubara, gas, listrik dan lain sebagainya. Penggunaan perencanaan indikatif mulai dilakukan sejak perang dunia kedua (1939-1945) hingga sekarang, yang dipelopori oleh Jean Monnet (1888-1979). Sedangkan praktik kapitalisme di Jepang menunjukkan karakteristik yang unik. Sebagai salah satu negara Asia terkemuka, sesudah perang dunia kedua, perekonomian Jepang lebih didominasi oleh swasta, sedangkan fungsi pemerintah sebagai perencana ekonomi nasional sangat terbatas. Jepang banyak memanfaatkan prinsip-prinsip dan institusi kapitalisme, tetapi tidak menggunakan ideologi dan paham individualisme yang melandasi sistem tersebut. Praktik kapitalisme yang menerapkan manajemen kooperatif antara pemerintah, serikat buruh, dan swasta) di Jepang kemudian banyak diikuti oleh negara-negara Asia lainnya, seperti Korea Selatan, Taiwan, Hongkong, Singapura, Thailand, Malaysia, termasuk Indonesia. Lihat Deliarov, *Op. cit.*, hlm. 131-132.

²⁶⁵ Setelah menjadi orang nomor satu di Uni Soviet pada tahun 1984, Mikhail Sergeyeovich Gorbachyov atau Mikhail Gorbachev, segera membuka katup-katup tertutupan (*glasnost*) dan melakukan restrukturisasi perekonomian (*perestroika*). Untuk meningkatkan efisiensi perekonomian, perusahaan negara, perusahaan swasta, dan koperasi juga direformasi, sehingga lebih kompetitif. Setelah Uni Soviet bubar pada tahun 1991, lahir Federasi Rusia di bawah kepemimpinan Presiden Boris Nikolayevich Yeltsin (1991-1999), untuk mempercepat reformasi dan restrukturisasi perekonomian. Langkah reformasi pertama yang dilakukan oleh Yeltsin adalah mempercepat program privatisasi industri yang selama ini dipegang oleh pemerintah, termasuk perusahaan-perusahaan migas dan pertahanan. Terobosan berikutnya adalah mengundang modal asing masuk ke Rusia, sehingga semakin mendekatkan Rusia dengan negara-negara Eropa. Pemimpin Rusia berikutnya, Vladimir Vladimirovich Putin (2000-2008), Dmitry Anatolyevich Medvedev (2008-2012), dan Vladimir Vladimirovich Putin (2012 -), melanjutkan program keterbukaan ekonomi yang sudah dijalankan sejak era Gorbachev. Selain Rusia, perkembangan yang terjadi di Republik Rakyat China (China), juga menarik. China dijajah Jepang sejak tahun 1937, dan sejak merdeka pada akhir perang dunia kedua, tahun 1946, terpecah menjadi dua, faksi Nasionalis di Taiwan, sedangkan faksi Komunis di China Daratan (*mainland*). Kepemimpinan Mao Zedong (Mai tse-Tung, 1949-1959) yang menerapkan ajaran Marxisme-Leninisme-Maoisme, komunisme di China menunjukkan wujud yang khas, dikenal dengan komunisme Mao (*Maoisme*). Berbeda dengan *Marx-Engels*, bagi Mao, sokoguru revolusi adalah kaum tani. Sepeninggal Mao,

Karakteristik yang khas tersebut bukan hanya disebabkan oleh faktor internal, seperti budaya, suku bangsa, sistem sosial, dan letak geografis saja, melainkan juga dipengaruhi oleh faktor-faktor eksternal yang telah berinteraksi dengan beragam sistem filsafat, sistem sosial, sistem ekonomi, dan budaya baru. Para pendiri bangsa telah merumuskan sistem untuk menata kehidupan bernegara dan sistem pemerintahan, politik, maupun ekonomi. Sistem tersebut tidak hanya didasarkan pada sistem yang telah berkembang dan dianut oleh negara-negara lain di dunia, tetapi juga digali dari nilai-nilai budaya, sistem sosial, serta sistem ekonomi yang telah hidup dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Pancasila sebagai sistem nilai yang telah disepakati menjadi falsafah dasar, serta menjadi pandangan hidup bangsa Indonesia, menjadi perekat kesatuan dan kesatuan, serta moral kehidupan berbangsa, sekaligus menjadi ideologi di bidang sosial budaya, sosial ekonomi, politik, dan hukum²⁶⁶.

Di bidang ekonomi, dalam teori kapitalistik (Klasik, Neo-klasik, dan *Keynesian*), diasumsikan bahwa hakikat manusia adalah egoistik, individualistik, sehingga moralitasnya kebebasan (*liberalisme*). Sedangkan dalam teori Marxisme, manusia diasumsikan bersemangat kolektif, sehingga moralitasnya adalah

terjadi pertentangan antara kelompok konservatif yang ingin melanjutkan ajaran Mao dengan kelompok reformis, yang menghendaki pembaruan sistem politik dan ekonomi. Pada akhirnya, kelompok reformis yang tampil memenangi pertempuran. Di bawah kepemimpinan Deng Xiaoping, yang memimpin Partai Komunis pada tahun 1982-1987, China lebih terbuka dan dekat dengan negara-negara kapitalis. Langkah ini dipertegas dalam kongres Partai Komunis China (PKC), tahun 1987, yang memutuskan agar China lebih memperluas hubungan dagang dan ekonomi dengan negara-negara maju dan berkembang, melalui kebijakan "*kaifang*", keterbukaan. Kebijakan tersebut kemudian diikuti oleh kebijakan lainnya, "*gaige*", atau reformasi ekonomi, yang membuat China mengarah pada perekonomian pasar, meskipun masih dalam konteks komunis. Anasir kapitalisme dimanfaatkan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas ekonomi, tetapi bukan untuk mematikan sosialisme. Reformasi ekonomi dilakukan dengan jalan privatisasi perusahaan-perusahaan negara, perluasan restrukturisasi perekonomian, mengundang investor asing, dan menerbitkan regulasi ekonomi baru yang mirip dengan negara kapitalis, seperti Undang-Undang Kepailitan, dan lain-lain. Meskipun secara politik masih tertutup, kebijakan keterbukaan dan reformasi ekonomi yang sudah dirintis oleh Deng, dilanjutkan oleh pemimpin China berikutnya, Jiang Zemin (1994-2003), Hu Jintao (2003-2013), dan Xi Jinping (2013 – sekarang). Saat ini, China merupakan kekuatan ekonomi kedua setelah Amerika Serikat. Data Bank Dunia dan IMF tahun 2016, menunjukkan *Gross Domestic Product* (GDP) Amerika Serikat mencapai USD 18.6 triliun, sementara GDP China mencapai USD 11.2 triliun. Dalam sepuluh tahun terakhir (2008-2018), pertumbuhan ekonomi China rata-rata di atas 6 %. Lihat Deliarnov, Deliarnov, *Op. cit.*, hlm. 293-294.

²⁶⁶ Subiaktio Tjakrawerdya, dkk, *Sistem Ekonomi Pancasila*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2017), hlm. 2.

kesejahteraan bersama, dengan penguasaan sumber-sumber ekonomi oleh negara. Jalan tengah merupakan perpaduan di antara kedua sistem ekonomi besar tersebut. Dalam ekonomi Pancasila, manusia mencari keharmonisan antara hidup sebagai pribadi dan hidup sebagai warga masyarakat, antara kehidupan materi dan kehidupan rohani. Masyarakat di negara Pancasila meyakini Ketuhanan Yang Maha Esa, selain sebagai “*homo economicus*”, juga sebagai “*homo metafisicus*”²⁶⁷.

Sistem ekonomi yang dikembangkan di Indonesia berbeda dengan sistem ekonomi di negara-negara lain, baik yang menganut sistem kapitalisme maupun sosialisisme. Dalam rangka menuju struktur ekonomi Pancasila, maka kaidah-kaidah hukum yang melandasinya juga harus mencerminkan nilai-nilai Pancasila. Dengan demikian, sistem hukum nasional menjadi suatu sistem hukum Pancasila, dan hukum ekonomi nasional merupakan bagian hukum Pancasila²⁶⁸. Meskipun Mohammad Hatta (1902-1980) merupakan arsitek ekonomi yang menyusun UUD 1945, yang menjadi acuan Sistem Ekonomi Pancasila (SEP), pada awalnya tidak disebutkan secara khusus sebagai SEP.

Saat itu, gagasan Hatta disebut sebagai “ekonomi terpimpin”²⁶⁹, yang bertujuan untuk mencapai kemakmuran rakyat dengan tenaga produktif yang ada dalam masyarakat. Menurut Hatta, dalam ekonomi terpimpin harus dicapai kedaulatan ekonomi masyarakat seiring dengan kedaulatan politik, dan tidak tergantung pada kekuatan ekonomi pihak asing. Kedaulatan ekonomi dapat

²⁶⁷ Mubyarto, *Ekonomi Pancasila: Gagasan dan Kemungkinan*, (Jakarta: LP3ES, 1987), hlm. 5. *Homo economicus* (bahasa Latin), artinya manusia ekonomi. Istilah ini merujuk pada sosok manusia yang rasional dan memiliki kebebasan dalam menentukan pilihan-pilihan yang tersedia untuk mencapai tujuan tertentu. *Homo economicus* biasanya dilawankan dengan *homo socius*, yang artinya manusia sebagai makhluk sosial, yang hidup bermasyarakat, mengenal tata tertib untuk mencapai kepentingan bersama, melalui tindakan tolong menolong. Lihat Septiana Dwiputri Maharani, “Manusia Sebagai *Homo Economicus*: Refleksi atas Kasus-Kasus Kejahatan di Indonesia”, *Jurnal Filsafat*, (Volume 26, Nomor 1, Februari 2016), hlm. 30-52. Sedangkan istilah “*homo metafisicus*”, berasal dari kata Yunani, artinya sesuatu yang berada dibalik keberadaan sesuatu. Lihat Rizal Mustansyir, “Aliran-Aliran Metafisika (Studi Kritis Filsafat Ilmu)”, *Jurnal Filsafat*, (Juli 1997), hlm. 1-14.

²⁶⁸ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1988), hlm. 7.

²⁶⁹ Pemikiran Mohammad Hatta tentang “Ekonomi Terpimpin” pernah disampaikan dalam pidato pengarahannya kepada Lembaga Pengkajian Ekonomi Pancasila (LPEP), di Jakarta pada tanggal 20 Juni 1975.

dimiliki jika Pasal 33 UUD 1945, yang merupakan sendi utama politik perekonomian, dilaksanakan secara konsekuen. Pada dasarnya, ekonomi terpimpin mengandung beberapa pikiran pokok, yaitu:²⁷⁰

1. Tujuan pertumbuhan pendapatan nasional harus menjadi satu dengan memperbesar kemakmuran rakyat secara seadil-adilnya, secara merata sesuai dengan cita-cita UUD 1945;
2. Ekonomi terpimpin harus dapat menyusun dan menggerakkan kekuatan-kekuatan ekonomi menuju ke “kesatuan ekonomi dan kerukunan ekonomi nasional”, tanpa adanya dominasi ekonomi dan eksploitasi golongan tertentu terhadap golongan lainnya;
3. Ekonomi terpimpin harus mencerminkan “politik kemakmuran”, untuk meningkatkan daya beli masyarakat, meningkatkan produksi, memperluas kesempatan kerja.

Dalam pernyataannya, Mohammad Hatta mengungkapkan, bahwa judul, pasal, dan ayat dalam UUD 1945 tentang ekonomi berasal dari buah pikirnya, yang diusulkan dalam Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia:²⁷¹

“Buah pikiran yang tertanam di Pasal 33 UUD 1945 ini berasal dari saya sendiri yang saya majukan dahulu waktu Panitia Penyidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan kita sedang menyusun rancangan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia. Sebab itu terimalah pernyataan saya bahwa memang koperasilah yang dimaksud dengan usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan itu”.

Sehubungan dengan hal tersebut, dalam alam kemerdekaan Hatta berharap, agar sistem perekonomian Indonesia didasarkan pada nilai-nilai luhur budaya bangsa. Sebagai salah seorang pendiri bangsa, gagasan Hatta di bidang ekonomi bukanlah suatu aktivitas yang berdiri sendiri, tetapi berkaitan dengan cita-cita Indonesia merdeka dan pembangunan bangsa secara menyeluruh, untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Melalui kemampuannya di bidang ekonomi, Hatta memahami dengan jelas sisi positif dan negatif sistem perekonomian kapitalisme, sebagaimana juga terdapat pada sistem ekonomi sosialisme yang terpusat pada pemerintah yang berkuasa.

²⁷⁰ Mohammad Hatta, *Ekonomi Terpimpin*, (Jakarta: Penerbit Djambatan, 1960), hlm. 45.

²⁷¹ Mohammad Hatta, “Menuju Negara Hukum”, *Pidato Penganugerahan Doktor Honoris Causa dari Universitas Indonesia*, 30 Agustus 1975.

Dalam pandangan Hatta, kedua sistem ekonomi tersebut tidak cocok bagi bangsa Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum. Bangsa Indonesia membutuhkan sistem perekonomian yang bersumber pada pandangan Pancasila tentang manusia sebagai makhluk individu dan sosial, yang ditopang paham kekeluargaan. Berdasarkan pandangan hakikat kemanusiaan di atas, maka perekonomian Indonesia disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan, atau Sistem Ekonomi Terpimpin, yang juga dimaknai sebagai ekonomi koperasi. Menurut Hatta, ekonomi koperasi merupakan jiwa dan semangat kekeluargaan (gotong royong), dan harus menjadi acuan di antara semua pelaku ekonomi nasional, baik koperasi, BUMN, maupun swasta. Pandangan ini sejalan dengan pemikiran Soekarno, yang menempatkan gotong royong sebagai nilai inti (*core value*) Pancasila.

Selanjutnya, sistem ekonomi Pancasila didefinisikan sebagai tata ekonomi yang disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan, sebagai prinsip dasar manusia Indonesia dalam melakukan kegiatan ekonomi secara kolektif, bekerja dan bertanggung jawab bersama untuk mencapai tujuan tanpa mengutamakan kepentingan diri sendiri, melainkan mendahulukan kepentingan bersama. Dalam konsep pembangunan perekonomian nasional yang berdasarkan asas kekeluargaan tersebut, tujuan utamanya adalah terwujudnya kesejahteraan sosial dan kemakmuran bersama seluruh rakyat, sebagaimana tercantum dalam penjelasan Pasal 33 UUD 1945²⁷², yakni:

“Dalam pasal 33 tercantum dasar ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan untuk pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha

²⁷² Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Amandemen tidak menjelaskan secara tegas bagian Penjelasan yang diadakan. Padahal, penjelasan suatu peraturan perundang-undangan merupakan interpretasi resmi (otentik) dari pembentuk peraturan perundang-undangan yang dapat membantu untuk mengetahui maksud dan latar belakang pemikiran, maksud, dan tujuan perundang-undangan diadakan. Pada UUD 1945, bagian Penjelasan tak bisa dilepaskan begitu saja. Untuk penjelasan pasal-pasal, terdapat penjelasan yang tidak sesuai lagi dengan makna dan rumusan pasal-pasal hasil amandemen. Tetapi bagi pasal-pasal yang belum diubah, Penjelasannya masih berlaku dan sesuai makna dan rumusan dalam pasal-pasalnya. Misalnya, Pasal 4, Pasal 22, Pasal 33 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945. Lihat Maria Farida Indrati Suprpto, “Eksistensi Penjelasan UUD 1945 Pasca Amandemen”, *Mimbar Hukum*, (Volume 49, Nomor II, 2005), hlm. 126-133.

bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi. Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi segala orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak yang boleh di tangan orang seorang. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Kemudian agar proses demokrasi ekonomi dapat berjalan dengan baik, maka pengaturan ekonomi tidak dapat diserahkan pada mekanisme pasar seperti dalam sistem ekonomi kapitalisme. Tetapi, juga tidak diberikan pada kekuasaan pemerintah sebagaimana dalam sistem ekonomi sosialisme. Dalam pidatonya yang berjudul, “Ke Arah Indonesia Merdeka”, pada tahun 1932, Hatta menyampaikan gagasan mendasar tentang pengaturan ekonomi nasional yang harus diputuskan rakyat secara mufakat, sesuai dengan arti kedaulatan rakyat. Kehadiran negara untuk mengatur perekonomian dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran bagi seluruh rakyat, didasari oleh hak penguasaan sumber daya oleh negara. Dalam konteks ini, hak penguasaan negara meliputi hal-hal sebagai berikut:

- 1) Mengatur, menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dengan demikian, pengaturan ekonomi oleh negara dalam sistem ekonomi Pancasila adalah melalui institusi pasar yang tidak bercirikan persaingan bebas, tetapi bercirikan keadilan, yaitu suatu institusi pasar yang mampu mewujudkan kemitraan di antara para pelaku ekonomi dalam mengelola sumber daya ekonomi untuk sebesar-besarnya kemakmuran bersama seluruh rakyat. Dalam kemitraan tersebut, maka persaingan yang terjadi dilakukan secara sehat, saling menguntungkan dan saling menghidupi.

Dalam gagasan Hatta, sistem ekonomi Pancasila memerlukan peran bersama dua institusi publik untuk mengatur kehidupan perekonomian nasional, yaitu:

1) MPR, sebagai lembaga tertinggi negara dan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, menetapkan asas, kaidah, arah, dan haluan negara pembangunan ekonomi nasional dalam UUD 1945 dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN); 2) Pasar yang berkeadilan, yang menciptakan pola kemitraan setara antar pelaku ekonomi. Melalui sinergi dua kelembagaan publik tersebut, seluruh rakyat dapat berpartisipasi dalam pembangunan nasional untuk mengolah sumber daya ekonomi dengan produktivitas dan efisiensi yang tinggi, sehingga tercapai suatu pertumbuhan yang setara. Dalam paham ekonomi Pancasila, pertumbuhan dan pemerataan bukanlah suatu pilihan yang saling menegasikan, melainkan dapat terjadi secara bersamaan²⁷³. Ide besar inilah yang selanjutnya melandasi rumusan pasal 33 ayat (1), bahwa: “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan”.

Untuk menjamin posisi rakyat yang sentral dan substansial, maka disusunlah Pasal 33 ayat (2), yang menegaskan: “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”. Dalam posisi rakyat yang utama tersebut, kepentingan masyarakat mendapatkan pengakuan melalui Pasal 33 ayat (3): “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Dengan demikian, judul “Kesejahteraan Sosial”, pada Bab XIV UUD 1945, merupakan pilihan yang tepat.

Pada tanggal 10 Maret 1998, MPR-RI menyetujui TAP tentang GBHN tahun 1998-2003, Sistem Ekonomi Pancasila (SEP) disepakati sebagai sistem ekonomi yang sepatutnya diwujudkan di Indonesia. Dalam GBHN tersebut, kata SEP disebutkan sebanyak sembilan kali, dengan memuat tujuh paradigma,

²⁷³ Pandangan Mohammad Hatta yang sudah digagas sejak tahun 1930 an merupakan pemikiran yang visioner dan melampaui zamannya. Puluhan tahun kemudian, ahli ekonomi terkemuka dunia dan peraih nobel ekonomi tahun 2001, Joseph Eugene Stiglitz, menegaskan bahwa pertumbuhan dan pemerataan tidak bisa dipertukarkan (*trade off*). Jika pertumbuhan diharapkan secara berkelanjutan, maka harus bersifat inklusif, dalam artian mayoritas warga negara harus mendapatkan manfaat dari pertumbuhan tersebut. Pemikiran Hatta tentang kolaborasi institusi publik dan pasar yang berkeadilan juga sejalan dengan konsep “Jalan Ketiga” dari Anthony Giddens, dan senada dengan pemikiran Gunnar Myrdal (nobel tahun 1974), Amartya Sen (nobel tahun 1998), Paul Krugman (nobel tahun 2008), dan Jean Tirole (nobel tahun 2004). Lihat Sri Edi Swasono, “Bahan Ajar Sistem Ekonomi”, *Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia*, (Desember 2013).

meliputi: 1) Terciptanya ketahanan nasional yang tangguh, 2) Kemandirian dalam diri manusia, keluarga, dan masyarakat, 3) Berkeadilan dan berdaya saing tinggi, 4) Demokrasi ekonomi, 5) Koperasi sebagai sokoguru perekonomian nasional, 6) Semangat kebersamaan dan kekeluargaan, dan 7) Kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa dan nasionalisme²⁷⁴.

Dalam bukunya, Hatta menyimpulkan, dalam UUD 1945, terdapat peraturan tentang melaksanakan ekonomi terpimpin, yaitu Pasal 27 ayat (2), Pasal 33, dan Pasal 34. Pasal 27 ayat (2) mengenai hak sosial warga negara, Pasal 33 mengenai sistem ekonomi, dan Pasal 34 mengenai tugas pemerintah²⁷⁵. Dasar perekonomian didasarkan pada “usaha bersama yang dikerjakan secara kekeluargaan”, yang berbentuk koperasi, yang menentang individualisme dan kapitalisme secara fundamental. Meski demikian, keberadaan perusahaan swasta juga penting bagi perekonomian. Selain koperasi dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), masih luas bidang usaha perekonomian yang dapat diselenggarakan oleh perusahaan swasta, dalam bentuk perusahaan perorangan, firma, atau perseroan terbatas.

Tokoh lain yang memberikan sumbangan pemikiran terkait SEP adalah Wilopo (1909-1981)²⁷⁶. Menurutnya, asas dasar perekonomian nasional adalah Pasal 38 UUD Sementara (UUDS). Karena hanya pasal itulah yang merujuk langsung sistem ekonomi. Isi Pasal 38 UUDS sama dengan Pasal 33 UUD 1945. Pasal 38 ayat (1) berbunyi: “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama

²⁷⁴ Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas), *Ekonomi Pancasila*, (Jakarta: PT. Arle Uma, 1989), hlm. 87.

²⁷⁵ Sebelum amandemen Pasal 33 UUD 1945, berbunyi: 1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan; 2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; dan 3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sedangkan Pasal 34 sebelum amandemen berbunyi: “Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara”. Setelah amandemen keempat, Pasal 33 bertambah dua ayat, yang intinya menegaskan bahwa perekonomian nasional diselenggarakan atas dasar demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Sementara untuk Pasal 34, setelah amandemen keempat, bertambah tiga ayat, yang menegaskan kewajiban pemerintah untuk mengembangkan jaminan sosial bagi masyarakat, serta menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan dan umum yang layak.

²⁷⁶ Wilopo merupakan Perdana Menteri ke 7, yang menjabat pada tahun 1952-1953, masa kepresidenan Soekarno. Kabinet Wilopo bubar karena ketidakpuasan kalangan militer akibat debat yang berlarut-larut di parlemen. Lihat <https://id.wikipedia.org/wiki/Wilopo>, diakses pada 5 Januari 2020.

berdasar atas asas kekeluargaan”. Istilah usaha bersama menunjukkan adanya perbedaan dengan usaha swasta. Dalam usaha swasta segala keputusan di tangan pengusaha dan seluruh kehidupan dan pekerjaan si pekerja tergantung pada majikan. Bentuk usaha swasta mencerminkan semangat liberalisme dan bertentangan dengan nilai-nilai kehidupan bangsa Indonesia²⁷⁷.

Dalam pandangan Wilopo, hakikat usaha bersama tidak sama dengan usaha swasta. Hakikat asas kekeluargaan mengandung ide tanggung jawab bersama dalam menjamin kemajuan bagi semua orang, sehingga tujuan memajukan usaha bersama bukan untuk kepentingan pribadi, melainkan untuk seluruh masyarakat. Untuk mengembangkan usaha bersama, negara harus menjalankan pasal-pasal lainnya, terutama tentang kebebasan berkumpul (Pasal 20), mendapat pengajaran (Pasal 30 ayat 1), dan memperoleh pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan (Pasal 28 ayat 1).

Pemikiran Wilopo yang menyamakan usaha swasta dengan liberalisme mendapat sanggahan dari Widjojo Nitisastro (1927-2012)²⁷⁸. Menurut Widjojo, inti liberalisme tidak terletak pada bentuk usahanya (usaha swasta), melainkan pada landasan pokoknya, yaitu kebebasan yang meliputi kebebasan dalam berkonsumsi, memproduksi, tukar menukar, dan bersaing. Dalam sejarahnya, usaha swasta menjadi bagian penting dalam kehidupan ekonomi Indonesia. Inti dari sistem ekonomi terletak pada proses bekerjanya sistem ekonomi, bukan semata-mata dari bentuk usaha pelaku ekonomi, dan negara menempati peran yang penting dalam perekonomian.

²⁷⁷ Wilopo, *Suatu Tafsiran Terhadap Ayat 1 Pasal 38 Daripada UUD Sementara RI*, dalam Sri-Edi Swasono, *Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*, (Jakarta: Penerbit UI Press, 1987), hlm. 24.

²⁷⁸ Widjojo Nitisastro merupakan ahli ekonomi yang dikenal sebagai arsitek utama perekonomian Orde Baru. Setelah menamatkan doktrinya dalam bidang ekonomi dan geografi, di University of California, Berkeley, Amerika Serikat. Widjojo sempat menjabat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional, periode 1971-1971, dan Menteri Koordinator Ekonomi dan Industri, merangkap Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), periode 1973-1978 dan 1978-1983. Lihat https://id.wikipedia.org/wiki/Widjojo_Nitisastro diakses pada 5 Januari 2020.

Sebagai ahli ekonomi terkemuka, Soemitro Djojohadikoesoemo (1917-2001) dikenal sebagai arsitek ekonomi Indonesia modern²⁷⁹. Menurut Sumitro, definisi pembangunan ekonomi sebagai proses transformasi yang terjadi dalam perjalanan waktu yang ditandai oleh perubahan struktural, yaitu perubahan pada landasan kegiatan ekonomi maupun kerangka pada susunan ekonomi masyarakat yang bersangkutan.

Ahli ekonomi yang pertama kali secara eksplisit menggunakan istilah ekonomi Pancasila adalah Emil Salim (1930 -)²⁸⁰. Dalam makalahnya, Emil Salim menulis: “Sistem ekonomi berkaitan dengan dengan paham ideologi yang dianut suatu negara. Sistem ekonomi Indonesia bisa pula dinamakan sistem ekonomi Pancasila sesuai dengan paham ideologi yang dianut”²⁸¹. Emil tidak sepakat dengan pemikiran Wilopo yang hanya menafsirkan Pasal 38 ayat (1) UUDS dan belum menyebutkan istilah ekonomi Pancasila. Pemikiran Emil Salim didasarkan pada UUD 1945 dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), sebagai berikut:²⁸²

1. Peranan negara dan aparatur ekonominya adalah penting tetapi tidak dominan, untuk menghindari sistem *etatisme* (serba negara). Peranan swasta adalah penting tetapi tidak dominan, untuk mencegah timbulnya *free fight liberalisme*;
2. Hubungan kerja antarlembaga ekonomi tidak didasarkan pada dominasi modal seperti halnya dalam sistem ekonomi kapitalisme, dan tidak didominasi oleh buruh seperti halnya dalam sistem komunisme, tetapi

²⁷⁹ Setelah menamatkan pendidikan doktor di *Nederlandse Economise Hogeschool*, Rotterdam, Belanda pada tahun 1943 dengan disertasi berjudul *Het Volkscredietwezen in de Depressie*, Kredit Rakyat di Masa Depresi, Sumitro pernah menjabat sebagai Menteri Perdagangan dan Perindustrian, periode 1952-1953, semasa Perdana Menteri Wilopo. Lihat https://id.wikipedia.org/wiki/Soemitro_Djojohadikoesoemo

²⁸⁰ Menurut Sri-Edi Swasono, orang pertama yang secara tertulis menggunakan istilah “ekonomi Pancasila” adalah Emil Salim. Pada periode 1961-1966, di Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, istilah yang digunakan bagi sistem ekonomi Indonesia adalah “sosialisme Indonesia”, suatu istilah yang digunakan oleh Mohammad Hatta dan Presiden Soekarno. Lihat Sri-Edi Swasono, *Demokrasi Ekonomi: Komitmen dan Pembangunan Indonesia*, (Pidato Diucapkan pada Upacara Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Ekonomi pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 20 Juli 1988), hlm. 12.

²⁸¹ Emil Salim, “Ekonomi Pancasila”, *Prisma*, dalam Sri-Edi Swasono, *Demokrasi Ekonomi: Komitmen dan Pembangunan Indonesia*, (Pidato Diucapkan pada Upacara Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Ekonomi pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 20 Juli 1988), hlm. 12.

²⁸² Munawir Ismail, Dwi Budi Santoso, dan Ahmad Erani Yustika, *Sistem Ekonomi Indonesia: Tafsiran Pancasila dan UUD 1945*, (Jakarta: Erlangga, 2014), hlm. 6-7.

pada asas kekeluargaan menurut keakraban hubungan antarmanusia. Peranan manusia ditentukan oleh harkat dirinya selaku manusia, melalui pengembangan diri menuju derajat manusia seutuhnya;

3. Dalam ekonomi Pancasila, masyarakat memegang peranan sentral, dan menjadi unsur ekonomi non negara. Produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pemilikan atau pengawasan anggota-anggota masyarakat. Akses untuk memanfaatkan sumber daya alam dibuka luas dan tidak diskriminatif, tidak memandang perbedaan suku, agama, ras, atau daerah;
4. Untuk tujuan kemakmuran rakyat, negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam. Pelaksanaan “hak menguasai” harus dilihat dari peranan dan kewajiban negara sebagai pemilik, pengatur, perencana, pelaksana, dan pengawas. Negara tidak perlu memiliki semua sumber daya alam, tetapi yang utama adalah menguasainya melalui jalur pengaturan, perencanaan, dan pengawasan; dan
5. Sebagai sebuah sistem ekonomi, ekonomi Pancasila tidak bebas nilai. Sistem yang dianut dikembangkan berdasarkan ideologi yang dianut, yaitu ideologi Pancasila. Nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila harus dijadikan bintang penerang yang memandu arah pengembangan dan pelaksanaan sistem nilai tersebut.

Lebih lanjut Emil Salim menyampaikan, meskipun UUD 1945 telah mengalami perubahan di masa reformasi (masa amandemen 1999-2002), namun Pembukaan UUD 1945, tetap dipertahankan, karena dipandang menjiwai pasal-pasal dalam batang tubuh konstitusi, yang juga memuat amanat fundamental dibentuknya negara Indonesia. Tiap-tiap sila dalam Pancasila mengandung makna dan perkembangan historis yang khas. Dunia bisa berkembang dan memengaruhi pembangunan di Indonesia, namun dalam proses perubahan dunia tersebut, bangsa Indonesia bangsa Indonesia tidak akan menjadi bangsa lain, meniru Amerika Serikat, Eropa, atau Jepang. Bangsa Indonesia tetap berpegang pada jangkar Pancasila yang mengikatnya dengan tanah air Indonesia²⁸³.

Dalam pemikiran Soemitro, ekonomi pancasila merupakan ajaran yang diturunkan dari nilai-nilai Pancasila, menjadi sistem ekonomi moral, sistem ekonomi humanis, kesatuan ekonomi nasional, sistem ekonomi demokrasi

²⁸³ Emil Salim, *Pancasila: Paradigma Pembangunan*, (Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2016), hlm. 2.

berdasarkan kedaulatan rakyat, dan sistem ekonomi yang berkeadilan sosial.

Menurut Soemitro, ekonomi Pancasila memiliki ciri-ciri sebagai berikut:²⁸⁴

1. Upaya untuk selalu hidup dekat dengan Tuhan Yang Maha Esa;
2. Upaya untuk mengurangi dan menanggulangi kemiskinan dan pengangguran dalam penataan ekonomi masyarakat;
3. Kebijakan ekonomi dan pelaksanaannya tidak menimbulkan persoalan yang mengganggu persatuan bangsa;
4. Rakyat ikut berperan dan berpartisipasi aktif dalam usaha pembangunan;
5. Penataan produksi dan pembagian hasil produksi lebih merata antargolongan, daerah, dan desa-kota, sehingga dapat daya beli sebagian besar penduduk, untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pemikiran ekonomi Pancasila juga banyak dikemukakan oleh Mubyarto (1938-2005)²⁸⁵, baik melalui artikel di surat kabar, makalah, maupun buku-buku²⁸⁶. Dalam artikel di harian Kompas, Mubyarto mendefinisikan ekonomi Pancasila, sebagai, “ekonomi pasar yang mengacu pada ideologi Pancasila. Hal ini bermakna, mekanisme bekerjanya ekonomi Pancasila didasarkan pada data-data riil ekonomi Indonesia dan pelaku-pelaku ekonomi yang moralistik, sosio-

²⁸⁴ Dawam Rahardjo, *Ekonomi Pancasila: Jalan Lurus Menuju Masyarakat Adil dan Makmur*, (Yogyakarta: Aditya Media dan PUSTEP UGM, 2004), hlm. 72.

²⁸⁵ Mubyarto menyelesaikan pendidikan sarjana ekonomi di Universitas Gadjah Mada (UGM), Master of Art, di *Vanderbilt University* (1962), dan *Doctor of Philosophy* (1965), di *Iowa State University*, Amerika Serikat. Mubyarto sempat bertugas sebagai Penasihat Menteri Perdagangan (1968-1971), Asisten Kepala Bappenas (1993-1998), dan Staf Ahi Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Keuangan, dan Industri. Untuk mengembangkan konsep ekonomi Pancasila dan kerakyatan, Mubyarto dan beberapa koleganya di UGM, mendirikan Pusat Studi Ekonomi Pancasila (PUSTEP)-UGM. Pusat studi ini didirikan untuk melakukan kajian teoritis maupun praksis ekonomi Indonesia, melalui pendekatan multidisipliner dengan mengacu pada dasar filsafat dan ideologi nasional. PUSTEP-UGM dengan dukungan anggaran dan moral Direktorat Jenderal Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, mempunyai misi perjuangan untuk menumbuhkan ilmu ekonomi riil Indonesia (ekonomi Pancasila atau ekonomi kerakyatan). Studi-studi lapangan (*fieldwork*), dilakukan bekerjasama dengan pemerintah daerah untuk menyusun buku-buku ajar bagi sekolah-sekolah menengah maupun perguruan tinggi. Lembaga ini secara rutin menyelenggarakan pelatihan, lokakarya, dan seminar bulanan. Lihat Mubyarto, *Pendidikan Ekonomi Kita*, (Yogyakarta: PUSTEP-UGM, 2003), hlm. 21.

²⁸⁶ Buku-buku karya Mubyarto yang berkaitan dengan ekonomi Pancasila dan ekonomi kerakyatan antara lain: *Reformasi Sistem Ekonomi: Dari Kapitalisme menuju Ekonomi Kerakyatan* (1999), *Membangun Sistem Ekonomi* (2000), *Pemberdayaan Ekonomi Rakyat dan Peranan* (2002), *Ekonomi Pancasila: Landasan Pikiran dan Misi Pendirian PUSTEP UGM* (2003), *Ekonomi Pancasila: Renungan 1 Tahun PUSTEP UGM* (2003), *Teknokrat dan Ekonomi Pancasila* (2004), *Revolusi Menuju Sistem Ekonomi Pancasila* (2004), dan *Ekonomi Pancasila: Evaluasi 2 tahun PUSTEP-UGM* (2005).

nasionalistik, dan sosio-demokratik”²⁸⁷. Menurut Mubyarto, dalam ekonomi Pancasila, manusia tidak hanya dilihat dari insting ekonominya saja, tetapi juga faktor-faktor sosial dan moral, sebagai manusia yang utuh.

Pelaku-pelaku ekonomi Pancasila pada dasarnya adalah seluruh warga negara Indonesia, yang ditumbuhkan atas dasar kehidupan kooperatif dan bentuk koperasi merupakan suatu alat yang efektif untuk membangun ekonomi rakyat. Pemerintah harus mengembangkan koperasi dengan menunjukan bidang-bidang ekonomi mana yang harus dikelola oleh koperasi. Sedangkan perusahaan negara mengelola mengelola sektor “*public utilities*”, seperti listrik, kereta api, pelayaran antarpulau, penerbangan, dan lain-lain²⁸⁸.

Pelaku ekonomi swasta juga mendapatkan peran yang penting. Usaha swasta telah ada jauh sebelum Indonesia merdeka, serta berperan dalam produksi dan distribusi barang dan jasa, serta menyediakan pencaharian dan lapangan kerja bagi masyarakat. Dalam menjalankan perannya yang beragam itu, usaha swasta dihadapkan pada ketidakpastian bisnis (*uncertainties*) dan risiko. Pada pokoknya, semua pelaku ekonomi tersebut bekerja untuk memenuhi kebutuhan hidup dasar masyarakat Indonesia²⁸⁹.

Merujuk pemikiran Mohammad Hatta, jika politik ekonomi disusun oleh pemerintah secara realistik berdasarkan kondisi ekonomi yang sedang berlaku pada waktu tertentu, maka sistem ekonomi Indonesia telah digariskan dalam Pasal 33 UUD 1945, beserta penjelasannya. Pasal 33 ayat 1, 2, dan 3, UUD 1945, merupakan upaya perjuangan untuk memperbaiki kondisi perekonomian rakyat dan struktur ekonomi Indonesia. Mubyarto menguraikan ciri-ciri ekonomi Pancasila meliputi beberapa hal sebagai berikut:²⁹⁰

1. Roda perekonomian digerakan oleh rangsangan ekonomi, sosial, dan moral;

²⁸⁷ Mubyarto, “Menebus Dosa-Dosa Ekonomi Indonesia”, *Kompas*, (Jakarta: 12 November, 2013), hlm. 6.

²⁸⁸ Lembaga Pengkajian Ekonomi Pancasila, *Ekonomi Pancasila*, (Jakarta: Mutiara, 1982), hlm. 43.

²⁸⁹ RJ. Kaptin Adisumarto, *Peran Swasta dalam Ekonomi Pancasila, dalam Mubyarto dan Boediono (Editor)*, (Yogyakarta: Badan Penerbitan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1985), hlm. 240.

²⁹⁰ Mubyarto, *Ekonomi Pancasila: Gagasan dan Kemungkinan*, (Jakarta: Penerbit LP3ES, 1987), hlm. 37.

2. Kehendak dari seluruh masyarakat ke arah keadaan pemerataan sosial (*egalitarianisme*) sesuai asas-asas kemanusiaan;
3. Prioritas kebijakan ekonomi adalah penciptaan perekonomian nasional yang berarti nasionalisme menjiwai setiap kebijakan ekonomi;
4. Koperasi merupakan soko guru perekonomian dan merupakan bentuk paling konkret dari usaha bersama; dan
5. Adanya perimbangan yang jelas dan tegas dan tegas antara perencanaan di tingkat nasional dengan desentralisasi dalam pelaksanaan kegiatan ekonomi untuk menjamin keadilan ekonomi dan sosial.

Mubyarto membahas sila kelima Pancasila, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, yang dikaitkan secara langsung dengan kebijaksanaan dan program-program pemerataan yang mulai secara konkrit dirumuskan dalam asas pemerataan. Asas pemerataan dan keadilan sosial dalam ekonomi Pancasila terkandung dalam dalam jiwa dan semangat UUD 1945, ini nampak misalnya dalam ketentuan tentang pemeliharaan fakir miskin oleh negara, jaminan sosial, dan pekerjaan yang layak bagi warga negara.

Sila kelima Pancasila tersebut merupakan penegasan dianutnya sistem sosialisme dalam perekonomian Indonesia. Bersama-sama dengan tujuan pembangunan nasional, yaitu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila, dengan menempatkan adil di depan kata makmur, maka terkandung semangat jiwa sosialisme yang menekankan pada aspek keadilan sosial.

Pada ayat 1 Pasal 33 UUD 1945 terdapat penegasan ciri sistem perekonomian sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan. Mengenai ayat ini belum ada kata sepakat di antara para pemikir. Menurut Hatta, yang dimaksud dengan asas kekeluargaan adalah sistem perekonomian yang berisi dan berbentuk koperasi. Kata koperasi memang tidak disebutkan dalam Pasal 33, tetapi asas kekeluargaan itu ialah koperasi. Istilah asas kekeluargaan itu adalah dari Taman Siswa, untuk menentukan bagaimana guru dan murid-murid yang tinggal padanya hidup sebagai suatu keluarga. Begitu pulalah hendaknya corak koperasi, satu sama lain harus mencerminkan orang-orang bersaudara sekeluarga²⁹¹.

²⁹¹ Mohammad Hatta, dkk., *Penjabaran Pasal 33 UUD 1945*, (Jakarta: Mutiara, 1977), hlm. 27.

Sedangkan pada ayat 2 Pasal 33 UUD 1945, mengandung arti bahwa negara Indonesia memutuskan untuk mengadopsi unsur-unsur sistem perekonomian sosialis, di mana negara menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Hak milik perorangan diakui tetapi pemanfaatannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat²⁹².

Menurut Mubyarto, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, menyebutkan, “kemakmuran rakyat”, berarti bahwa peningkatan pendapatan materiil per kapita harus diutamakan. Rakyat yang makmur adalah rakyat yang kebutuhan materiilnya terpenuhi. Segala kekayaan alam atau sumberdaya yang dimiliki negara harus dikuasai negara dan diusahakan untuk meningkatkan pendapatan rakyat. Ayat inilah yang merupakan dasar filosofis dari perlunya pertumbuhan ekonomi, yaitu peningkatan dalam pendapatan nasional secara berkelanjutan²⁹³.

Sejalan dengan pemikiran Emil Salim dan Mubyarto, Boediono (1943 – sekarang)²⁹⁴, mengatakan, ciri-ciri spesifik ekonomi Pancasila, yaitu:²⁹⁵

1. Peranan dominan dari koperasi sebagai soko guru perekonomian nasional, bersama dengan perusahaan-perusahaan negara dan swasta. Pada pokoknya, semua bentuk badan usaha didasarkan pada asas kekeluargaan dan prinsip harmoni dan bukan pada asas kepentingan pribadi dan prinsip konflik kepentingan;
2. Memandang manusia secara utuh, “manusia bukan hanya sebagai *economic man*”, tetapi juga sebagai “*social and religius man*”;
3. Adanya kehendak yang kuat ke arah egalitarianisme dan pemerataan sosial;
4. Memberikan prioritas utama pada terciptanya suatu penyusunan ekonomi perekonomian nasional yang tangguh. Konsep perekonomian nasional tersebut untuk mencapai suatu perekonomian yang mandiri, tangguh, dan

²⁹² Mubyarto dan Boediono (*Editor*), *Ekonomi Pancasila*, (Yogyakarta: BPFE Universitas Gadjah Mada, 1981), hlm. 191.

²⁹³ *Ibid.*

²⁹⁴ Boediono menamatkan pendidikan sarjana ekonomi di Universitas Gadjah Mada, kemudian *Master of Economics*, di *Monash University* (1967), dan doktor ilmu ekonomi, di *Pennsylvania University* (1979). Selain mengajar di Fakultas Ekonomi UGM, Boediono juga menempati beberapa posisi strategis di pemerintahan, yaitu: Wakil Presiden (2009-2014), Gubernur BI (2008-2009); Menteri Koordinator Bidang Perekonomian (2005-2008), Menteri Keuangan (2001-2004), dan Kepala Badan Perencanaan Pelaksanaan Nasional (1998-1999).

²⁹⁵ Mubyarto dan Boediono (*Editor*), *Ekonomi Pancasila*, (Yogyakarta: Bagian Penerbit Fakultas Ekonomi UGM Yogyakarta, 1980), hlm. 10-11.

terhormat, di arena internasional berdasarkan solidaritas dan harmoni di dalam negeri;

5. Mengutamakan sistem desentralisasi dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan ekonomi, diimbangi dengan perencanaan yang kuat sebagai pemberi arah bagi perkembangan ekonomi sesuai cita-cita koperasi.

Boediono menarik implikasi dari kelima ciri tersebut, bagi permasalahan dan pengendalian makro, serta menyimpulkannya sebagai berikut:

Inflasi masih timbul karena ciri desentralisasi dari Pancasila. Namun, berbeda dengan sistem ekonomi lain, dalam ekonomi Pancasila terdapat “*built in stabilizer*” yang lebih baik karena adanya keempat ciri lain tersebut. Dalam ekonomi Pancasila, *moral suasion*, dan *appeal* terhadap “*sosial and religious conscience*”, patriotisme dan tindakan-tindakan lain yang biasanya dianggap bukan instrumen kebijakan ekonomi, dapat berperan sangat penting dalam pengendalian ekonomi makro. Para pelaku ekonomi lebih responsif terhadap instrumen semacam ini dibandingkan dengan para pelaku ekonomi dalam perekonomian yang dilandaskan pada materialisme semata.²⁹⁶

Meskipun tidak menyebutkan dengan jelas karakteristik ekonomi Pancasila, Dawam Rahardjo (1942-2018)²⁹⁷ menggunakan beberapa pemikiran ekonomi asing dan konsep ekonomi alternatif untuk menganalisis ekonomi Pancasila, sebagaimana termuat dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), tahun 1973-1998. Karakteristik tersebut meliputi:²⁹⁸

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas-asas kekeluargaan;
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai negara;
3. Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;

²⁹⁶ *Ibid.*, 157.

²⁹⁷ Dawam Rahardjo dikenal luas sebagai cendekiawan yang banyak menghasilkan karya di bidang ilmu sosial dan ekonomi. Selain berkarir sebagai pengajar di berbagai perguruan tinggi, Dawam juga sempat memimpin lembaga kajian terkemuka, yaitu Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES). Lembaga ini menerbitkan jurnal ilmiah yang prestisius: *Prisma*, yang banyak dibaca di kalangan akademisi, mahasiswa, dan pejabat-pejabat pemerintahan.

²⁹⁸ Dawam Rahardjo, *Ekonomi Pancasila: Jalan Lurus Menuju Masyarakat Adil dan Makmur*, (Yogyakarta: Penerbit PUSTEP-UGM, 2004), hlm. 48-49.

4. Sumber-sumber kekayaan dan keuangan negara digunakan dengan permufakatan lembaga-lembaga perwakilan rakyat, serta pengawasan terhadap kebijaksanaannya pada lembaga perwakilan rakyat;
5. Warga negara memiliki kebebasan dalam memilih pekerjaan yang dikehendaki serta mempunyai hak akan pekerjaan dan penghidupan yang layak;
6. Hak milik perorangan diakui dan pemanfaatannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat;
7. Potensi, inisiatif, dan daya kreasi setiap warga negara dikembangkan sepenuhnya dalam batas-batas yang tidak merugikan kepentingan umum; dan
8. Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.

Bagi Dawam Rahardjo, makna pembangunan harus dilihat dari perspektif sejarah dan dalam konteks sosio kultural bangsa. Dengan demikian, ekonomi Pancasila, baik sebagai ilmu maupun sebagai sistem perekonomian, tidak mungkin dikembangkan hanya dengan refleksi dan teorisasi di belakang meja. Dalam tiap proses ilmiah, setiap teori harus ditunjang dan diuji dengan eksperimen empiris. Ekonomi Pancasila harus mengikuti proses dialektika ilmiah tersebut. Teorisasi atau pengkajian abstrak mengenai ekonomi Pancasila harus ditunjang dan diimbangi dengan “*social experiment*” sehingga diperoleh suatu sintesa yang mantap antara konsep teoritis dan realita masyarakat. Hanya melalui proses dialektika ilmiah tersebut konsep ekonomi Pancasila akan berakar pada sejarah dan nilai sosial budaya bangsa²⁹⁹.

Tokoh lain yang banyak menyumbangkan karya penting dalam ekonomi Pancasila adalah Sri-Edi Swasono (1940 – sekarang)³⁰⁰. Sri-Edi berpandangan, landasan yuridis ekonomi Pancasila adalah Pasal 33 UUD 1945, yang dilatarbelakangi oleh jiwa Pembukaan UUD 1945, serta didukung oleh Pasal 23, 27, ayat (20), dan Pasal 34. Pasal 33 memiliki posisi sentral dalam penjabaran ekonomi Pancasila, sehingga bangun perusahaan berkewajiban hidup dalam semangat usaha bersama dan berasaskan kekeluargaan. Istilah “disusun”, dalam

²⁹⁹ *Ibid.* hlm. 150.

³⁰⁰ Sri-Edi Swasono merupakan guru besar Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, yang banyak menerbitkan karya di bidang ekonomi. Sri-Edi Swasono aktif dalam gerakan koperasi di Indonesia, dan sempat menjadi Ketua Umum Himpunan Pengembangan Ilmu Koperasi (1987), dan Ketua Umum Dewan Koperasi Indonesia/Dekopin (1988). Lihat https://id.wikipedia.org/wiki/Sri_Edi_Swasono, diakses pada 7 Januari 2020.

Pasal 33 ayat (1), menunjukkan pentingnya peranan negara dalam ekonomi Pancasila, di mana perekonomian sebagai kesatuan harus secara sadar diatur sehingga tidak dibiarkan tumbuh dan tersusun dengan sendirinya³⁰¹. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan dan perizinan menjadi sangat penting dalam menyusun perekonomian nasional dan membentuk sistem ekonominya.

Demokrasi ekonomi Indonesia yang sesuai dengan paham kolektivisme, dengan demikian kepentingan masyarakat ditempatkan pada posisi yang sentral, sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Pasal 33 UUD 1945, yaitu: “Dalam demokrasi ekonomi kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan, dan bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi.

Pasal 33 UUD 1945, menegaskan:

- 1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
- 2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
- 3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Setelah melalui proses amandemen keempat pada tahun 2002, rumusan Pasal 33 UUD 1945 tersebut bertambah satu ayat lagi, yaitu ayat (4), yang berbunyi: Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan ekonomi nasional; (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang. Bagi Sri Edi Swasono, ayat ke (4) Pasal 33 UUD 1945, tersebut merupakan upaya meliberalisasikan ekonomi yang harus diwaspadai³⁰².

³⁰¹ Sri-Edi Swasono, *Ekspose Ekonomika, Globalisme, dan Kompetensi Sarjana Ekonomi*, (Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Ekonomi Pancasila UGM, 2003), hlm. 27.

³⁰² Dalam kaitannya dengan Pasal 33 ayat (1), (2), dan (3), maka draft awal ayat (4), merupakan suatu penyelewengan yang dapat melumpuhkan (*disempowering*) paham “kebersamaan dan asas kekeluargaan”, atau medistorsi Pasal 33 UUD 1945, dengan paham individualisme dan liberalisme ekonomi. Perubahan judul Bab XIV asli menjadi “Perekonomian

Sistem ekonomi dapat digambarkan sebagai sistem yang berorientasi pada nilai-nilai Pancasila. Artinya, sistem ekonomi ini berorientasi kepada, 1) Ketuhanan Yang Maha Esa, yang berarti berlakunya etik dan moral agama dan bukan materialisme, 2) Kemanusiaan yang adil dan beradab, berarti tidak mengenal pemerasan dan penghisapan, 3) Persatuan, artinya memiliki sifat kekeluargaan, kebersamaan, gotong royong, tidak saling mematikan, dan nasionalisme, 4) Kerakyatan, yaitu adanya demokrasi ekonomi, kedaulatan ekonomi, pengutamaan ekonomi rakyat, serta melindungi hajat hidup orang banyak, dan 5) Keadilan sosial, yang artinya adanya persamaan dan kemakmuran rakyat yang utama, dan bukan kemakmuran orang seorang.

Tabel 3. Perbedaan Paradigma Ekonomi Liberalisme dan Demokrasi Ekonomi³⁰³.

Konvensionalisme/Ekonomi Neo Klasik/Neo Liberalisme/Kapitalisme	Demokrasi Ekonomi/Ekonomi Pancasila/Ekonomi Kerakyatan
<i>Liberalisme</i>	Kebersamaan/ <i>Mutualisme</i>
<i>Individualisme</i>	Kekeluargaan
<i>Competitive based economics</i>	<i>Cooperative based economics</i>
Daulat pasar (<i>free market, market sovereignty</i>)	Daulat rakyat (<i>state intervention, people sovereignty</i>)
Homo economicus	<i>Homo humanus, homo socius, homo ethicus, homo religious, homo magnificus</i>
Mngutamakan modal (<i>capital centered</i>)	Mengutamakan manusia (<i>people centered, people based</i>)
Memaksimalkan keuntungan individu (<i>maximum corporate gain</i>)	Memaksimalkan kesejahteraan sosial (<i>maximum social welfare</i>)
Eksploitasi ekonomi (sistem ekonomi sub-ordinasi)	Demokrasi ekonomi (<i>partisipasi-emansipasi ekonomi, grass roots economy</i>)
Pemilikan bisnis berbasis individual	Pemilikan bisnis berbasis publik (<i>co-ownership, co-determination, co-responsibility</i>)

dan Kesejahteraan Sosial”, mengindikasikan kuatnya semangat neoliberalisme yang menempatkan perhitungan ekonomi menjadi tolok ukur utama yang menentukan pilihan investasi. Lihat Sri-Edi Swasono, *Indonesia dan Doktrin Kesejahteraan Sosial, dari Klasikal dan Neoklasikal sampai ke The End of Laissez-Faire*, (Jakarta: Perkumpulan PraKarsa, 2010), hlm. 75.

³⁰³ *Ibid.*, hlm. 135.

Dari uraian pendapat para ahli di atas, dapat disimpulkan, ekonomi Pancasila merupakan sublimasi dari aspirasi bangsa Indonesia telah dirumuskan dalam Pembukaan dan batang tubuh UUD 1945. Dalam bidang perekonomian, Indonesia pernah menerapkan sistem ekonomi liberal dan ekonomi terpimpin, masing-masing dengan kekuatan dan kelemahannya. Diterimanya Pancasila sebagai asas berbangsa dan bernegara, mengandung implikasi, bahwa pembangunan nasional juga merupakan proses transformasi ke arah masyarakat Pancasila.

Pembukaan UUD 1945 memuat tujuan dan aspirasi perjuangan bangsa Indonesia dalam lingkungan nasional maupun pergaulan internasional, yang disebutkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, tentang perlindungan kepada segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan meningkatkan kecerdasan bangsa, serta ikut serta dalam perdamaian dunia berdasarkan kemerdekaan perdamaian, dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan visi besar tersebut, ditata berdasarkan Pancasila. Sedangkan penataan sub sistem ekonomi dimuat dalam Pasal 33 dan 34 UUD 1945.

Visi yang tercantum dalam Pembukaan dan batang tubuh UUD 1945 tersebut merupakan penegasan bahwa Indonesia merupakan negara kesejahteraan (*welfare state*). Jika dikaji Pasal 33 ayat (1) dan dikaitkan dengan frasa “untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” dalam Pasal 33 ayat (3), maka semangat terkuat dari konstitusi Indonesia adalah kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Dalam diskursus yang lebih baru, tujuan ini antara lain diimplementasikan dalam keikutsertaan Indonesia untuk berkomitmen mewujudkan *Sustainable Development Goals* (SDGs) atau Agenda Tujuan Pembangunan Berkelanjutan. Agenda ini disahkan di Markas Besar Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan dihadiri oleh 193 kepala negara. Di Indonesia, komitmen untuk implementasi 17 tujuan SDGs diperkuat dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan³⁰⁴.

³⁰⁴ Agenda *Sustainable Development Goals* (SDGs) atau Tujuan Pembangunan Berkelanjutan 2017-2030 meliputi 17 agenda pembangunan yang menjadi arus utama Rencana Pembangunan

Ketika Mohammad Hatta mengatakan bahwa dalam ekonomi Pancasila, pertumbuhan pendapatan nasional harus menjadi satu dengan memperbesar kemakmuran rakyat secara seadil-adilnya, secara merata, sesungguhnya ini merupakan konsep yang sekarang dikenal dengan pertumbuhan ekonomi inklusif. *United Development Program* (UNDP) dan SDGs mendefinisikan pertumbuhan ekonomi inklusif adalah pertumbuhan yang meliputi beberapa aspek, yaitu:³⁰⁵

1. *Create opportunities for good and decent jobs and secure livelihoods;*
2. *Support inclusive and sustainable business practices; dan*
3. *Promote better government policies and fair and accountable public institutions.*

Dengan demikian pembangunan ekonomi di Indonesia harus diarahkan bukan saja untuk meningkatkan peran swasta dan kelangsungan unit-unit usaha, tetapi juga memperluas kesempatan kerja yang layak bagi masyarakat. Selain itu, pertumbuhan ekonomi juga dapat meningkatkan partisipasi rakyat dan akses terhadap aset perekonomian dan berhasil memperluas pasar serta menciptakan pemerataan peluang dari generasi ke generasi³⁰⁶.

Para ahli ekonomi yang pemikirannya telah diuraikan di atas, secara aktif dan intensif mengembangkan ekonomi Pancasila serta memasyarakatkannya dalam berbagai kegiatan, baik di lingkungan akademik maupun masyarakat. Gagasan dasar ekonomi Pancasila adalah menjadikan Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar untuk merumuskan kebijakan dan visi perekonomian. Dasar rasional ekonomi Pancasila bukan hanya untuk mengkritisi konsep ekonomi pasar

Jangka Menengah Nasional (RPJMN), meliputi: menghapus segala bentuk kemiskinan, mengakhiri kelaparan dan meningkatkan ketahanan pangan, meningkatkan kesejahteraan penduduk segala usia, menjamin kualitas Pendidikan yang adil dan inklusif, mencapai kesetaraan gender, menjamin ketersediaan air dan sanitasi, akses terhadap energi yang berkelanjutan, meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, membangun infrastruktur yang tangguh, mengurangi ketimpangan dalam dan antarnegara, menyediakan pemukiman yang inklusif dan berkelanjutan, menjamin pola produksi dan konsumsi yang berkelanjutan, menanggulangi perubahan iklim dan dampaknya, melestarikan sumber daya kelautan, melindungi dan memanfaatkan ekosistem darat, menjamin akses keadilan bagi semua, dan memperkuat kemitraan global untuk pembangunan berkelanjutan. Lihat Ali Said dan Indah Budiati (*Editor*), *Potret Awal Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development Goals) di Indonesia*, (Jakarta: BPS, 2016), hlm. 5.

³⁰⁵ <https://www.undp.org>, diakses pada 10 Januari 2020.

³⁰⁶ Dyah Hapsari Amalina, M.Parulian Hutagaol, Alla Asmara, "Pertumbuhan Inklusif: Fenomena Pertumbuhan Inklusif di Kawasan Indonesia Bagian Barat dan Indonesia Bagian Timur", *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan*, (Volume 2, Nomor 2, 2013), hlm. 85-112 Vol 2, No 2.

liberal dan komunisme yang relevansinya dipertanyakan di berbagai negara, melainkan juga untuk mengembangkan sistem ekonomi nasional yang lebih sesuai dengan Indonesia.

Sebagaimana sistem ekonomi lain di dunia, ekonomi Pancasila pun tidak terlepas dari catatan kritis para ahli. Salah seorang ilmuwan sosial yang menunjukkan sikap skeptis adalah Arief Budiman (1939 - 2020)³⁰⁷. Arief mempertanyakan persoalan yang mendasar terkait sejauh mana ekonomi Pancasila dapat menjelaskan struktur sosial yang diperlukan agar ekonomi Pancasila dapat diimplementasikan. Selama ini diskursus ekonomi Pancasila lebih menyentuh pada aspek metodologi dan orientasi model pengembangan ekonomi dari pada memberikan kerangka operasional sebagai sistem ekonomi nasional. Selain itu, relevansi ekonomi Pancasila juga menghadapi tantangan besar terkait perkembangan ekonomi global. Perekonomian Indonesia tidak dapat terlepas dari berbagai kesepakatan ekonomi internasional, baik bilateral, regional, maupun multilateral, seperti *ASEAN Free Trade Area (AFTA)* dan *ASEAN Economic Community (AEC)*, yang menjadi tantangan tersendiri bagi pelaku ekonomi di dalam negeri, karena arus barang dan jasa, serta sumber daya manusia antarnegara menjadi lebih kompetitif³⁰⁸.

Sejarah ekonomi Indonesia menunjukkan, antara ekonomi dan politik dalam implementasinya tidak dapat dipisahkan dan saling berinteraksi satu sama lain. Kebijakan ekonomi adalah hasil dari proses politik pada masanya, yang arah

³⁰⁷ Arief Budiman (Soe Hok Djin), lahir di Jakarta pada 3 Januari 1939, dikenal sebagai ilmuwan dan aktivis sosial terkemuka. Setelah menyelesaikan studi doktoralnya dengan disertasi "*Jalan Demokrasi ke Sosialisme: Pengalaman Chile di Bawah Allende*", Arief sempat menjadi pengajar di Universitas Kristen Satya Wacana (UKSW), pada tahun 1985-1995, kemudian menjadi guru besar di Universitas Melbourne, Australia, hingga pensiun pada tahun 2009. Lihat Arief Budiman, *Kebebasan, Negara, dan Pembangunan, Kumpulan Tulisan 1965-2005*, (Jakarta: Freedom Institute, 2008), hlm. 257.

³⁰⁸ *ASEAN Free Trade Area (AFTA)* merupakan kesepakatan negara-negara anggota ASEAN untuk membentuk Kawasan yang bebas dalam kegiatan perdagangan. Pada tingkat regional, AFTA dikoordinasi oleh Dewan AFTA (*AFTA Council*), yang anggotanya terdiri atas para Menteri Perdagangan ASEAN yang dibantu oleh Pejabat Senior Ekonomi ASEAN. Sedangkan *ASEAN Economic Community (AEC)* atau Komunitas Ekonomi ASEAN merupakan organisasi yang didirikan untuk kerjasama negara-negara anggota ASEAN untuk membentuk kawasan ekonomi yang terintegrasi, yang mulai berlaku sejak 1 Januari 2016. Lihat Ratna Shofi Inayati, "Implementasi AFTA Tantangan dan Pengaruhnya Terhadap Indonesia", *Jurnal Penelitian Politik*, (Volume 7, Nomor 2, 2010), hlm. 59-75.

kausalitasnya pada umumnya dari politik ke ekonomi. Artinya, kebijakan ekonomi adalah penjabaran operasional dari tujuan politik yang lebih luas. Dalam kondisi tertentu, sejarah juga menunjukkan contoh yang sebaliknya, yaitu perkembangan kondisi ekonomi menimbulkan perubahan politik. Keberhasilan kebijakan ekonomi sangat ditentukan oleh kontinuitas dan kualitas kebijakan itu, baik dari segi konsepsi maupun implementasinya³⁰⁹. Dalam pemerintahan yang stabil dan otoriter, seperti yang terjadi pada zaman Orde Baru, kontinuitas kebijakan dapat dikendalikan, karena sirkulasi kepemimpinan bersifat terbatas.

Setelah era reformasi dimulai pada tahun 1998³¹⁰, Indonesia mengalami proses demokrasi yang penuh dengan sirkulasi kepemimpinan lima tahunan, baik lembaga legislatif maupun eksekutif. Kepemimpinan nasional dan daerah yang berasal dari partai politik yang berbeda tentu menghadirkan tantangan tersendiri dari sisi pengelolaan stabilitas. Kualitas dan kontinuitas kebijakan seringkali dikorbankan demi tujuan-tujuan politik jangka pendek, termasuk dalam hal ini adalah diabaikannya pengalaman dan kompetensi penyelenggara negara. Dalam kondisi politik yang dinamis seperti ini, maka pembangunan dan penegakan hukum yang berkepastian dan berkeadilan adalah sebuah keharusan.

2.3 Pengaturan Sektor Jasa Keuangan dan Koperasi Simpan Pinjam

Krisis keuangan di Asia pada tahun 1997-1998, mengakibatkan sektor keuangan di Indonesia mengalami tekanan yang berat³¹¹. Lembaga keuangan,

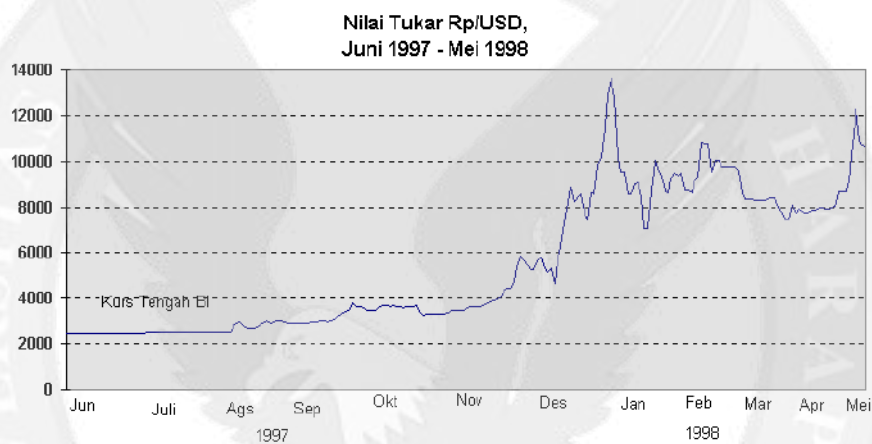
³⁰⁹ Boediono, *Ekonomi Indonesia dalam Lintasan Sejarah*, (Bandung: Mizan Pustaka, 2016), hlm. 268.

³¹⁰ Sejak era reformasi, Indonesia telah menyelenggarakan Pemilihan Umum (pemilu) sebanyak lima kali, yaitu pemilu tahun 1999 diikuti oleh 48 partai politik (parpol), pemilu 2004 diikuti 24 parpol, pemilu 2009 diikuti 18 parpol, pemilu 2014 diikuti 15 parpol, dan pemilu 2019 diikuti 16 parpol. Pemilu tersebut juga disertai dengan Pemilihan Kepala Daerah (pilkada) pada 514 kabupaten/kota, 34 provinsi, serta pemilihan presiden (pilpres) secara langsung. Berdasarkan catatan Komisi Pemilihan Umum (KPU), pada pemilu 2019 jumlah warga yang memiliki hak pilih. Lihat Hartuti Purnaweni, "Demokrasi Indonesia: Dari Masa ke Masa", *Jurnal Administrasi Publik*, (Volume 3, Nomor 2, 2004), hlm. 118-131.

³¹¹ Saat mengalami krisis ekonomi, sepanjang tahun 1998, nilai tukar rupiah melemah lebih dari 70 %, di mana pada Juli 1998, kurs rupiah mencapai Rp 14.700 / USD. Sementara Produk Domestik Bruto (PDB) turun drastis, dari 4,7 persen pada tahun 1997, menjadi minus 13,1 %. Inflasi yang stabil di level rata-rata 8,1 %, selama periode 1991-1996, melonjak menjadi 77,6 % pada tahun 1998. Lihat Elly Karmeli Siti Fatimah, "Krisis Ekonomi Indonesia", *Journal of Indonesian Applied Economics*, (Volume 2, Nomor 2, Oktober 2008), hlm. 164-173.

terutama perbankan menjadi sub sektor keuangan yang terdampak paling buruk. Krisis tersebut bermula dari larinya modal jangka pendek (*short term capital*) dari Thailand, yang kemudian diikuti serupa di negara-negara Asia lainnya, khususnya di Indonesia, Korea Selatan, dan Filipina. Sementara krisis ekonomi global tahun 2008-2009, berawal dari krisis kredit perumahan (*subprime mortgage loan*) di Amerika Serikat, dan dalam hitungan beberapa bulan langsung menjalar ke Jepang, dan kawasan Eropa³¹².

Grafik 2. Pergerakan Nilai Tukar Rupiah pada Saat Krisis Ekonomi, tahun 1997 - 1998³¹³



Krisis kredit perumahan (*subprime mortgage loan*) di Amerika Serikat, pada tahun 2007-2009³¹⁴, merupakan krisis ekonomi paling buruk setelah depresi besar (*great depression*), pada tahun 1930. Krisis ini timbul karena beberapa faktor yang saling berkaitan, yaitu, kredit berisiko tinggi, besarnya utang perusahaan, dan kebijakan ekonomi pemerintah yang tidak kredibel. Dari pengalaman dua kali masa krisis ekonomi tersebut menunjukkan posisi sektor

³¹² Tulus Tambunan, *Memahami Krisis, Siasat Membangun Kebijakan Ekonomi*, (Jakarta: LP3ES, 2011), hlm. 2.

³¹³ Sumber: Statistik Ekonomi dan Keuangan Indonesia (SEKI), Bank Indonesia, 2000.

³¹⁴ Kredit perumahan (*subprime mortgage loan*) adalah kredit kepemilikan rumah yang diberikan kepada konsumen yang memiliki kelayakan kredit yang kurang dari cukup. Tingginya ketersediaan (*supply*) perumahan yang dibiayai dari kredit perbankan, mendorong pihak perusahaan properti cenderung bertindak tidak hati-hati dalam prose pemberian kredit, yang pada gilirannya menyebabkan kredit macet (*non performing loan*) meingkat. Lihat Budi Setiawan dan Taufik, "Pengaruh Pasar Modal Amerika terhadap Pasar Modal Lima Negara Asean pada Kondisi: Sebelum, Saat, dan Sesudah Krisis *Subprime Mortgage*", *Jurnal Manajemen dan Bisnis Sriwijaya*, (Volume 14, Nomor 4, 2016), hlm. 560-569.

keuangan yang krusial dan sistemik dalam perekonomian suatu negara. Dengan demikian, stabilitas dan kepercayaan terhadap sistem keuangan harus dijaga melalui koordinasi antarlembaga/otoritas sektor keuangan.

Dalam dunia yang semakin terbuka dan masing-masing negara terikat pada kesepakatan internasional, turbulensi ekonomi yang melanda satu negara dapat memengaruhi kondisi perekonomian negara lainnya. Globalisasi ekonomi di satu sisi membuka peluang pertumbuhan ekonomi baru, di sisi lain mengundang risiko yang harus disikapi dengan hati-hati. Terlebih lagi di tengah situasi ketidakpastian dan perlambatan pertumbuhan ekonomi dunia.

Selain itu, kompleksitas dan dinamika di era globalisasi membuat sektor jasa keuangan menjadi lebih rentan terhadap guncangan-guncangan, serta instabilitas yang terjadi di suatu kawasan dapat menjalar dengan cepat ke kawasan lainnya. Dengan demikian, otoritas yang berkaitan dengan sektor jasa keuangan dituntut untuk lebih antisipatif dalam menangani masalah yang muncul pada sektor yang semakin rentan dan kompleks ini. Krisis moneter tahun 1998 memberikan pelajaran yang berharga, sehingga mendorong pemerintah untuk memperkuat institusi bank sentral dengan menerbitkan UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (UUBI)³¹⁵. Dalam UUBI tersebut, ruang lingkup regulasi perbankan meliputi, empat hal, yaitu: a) Perizinan di bidang perbankan, b) Pengaturan dan ketentuan perbankan, c) Pengawasan terhadap bank, dan d) pemberian sanksi terhadap pelanggaran ketentuan³¹⁶.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 34 UUBI, pembentukan lembaga pengawasan sektor jasa keuangan ditetapkan selambat-lambatnya pada tanggal 31 Desember 2002, dengan klausula bahwa sepanjang lembaga tersebut belum terbentuk maka tugas dan pengawasan bank tetap menjadi tanggung jawab BI³¹⁷. Lembaga pengawasan tersebut diberikan tugas untuk melakukan pengawasan terhadap bank dan perusahaan sektor jasa keuangan lain, yang bersifat independen

³¹⁵ Jonker Sihombing, *Otoritas Jasa Keuangan: Konsep, Regulasi, dan Implementasi*, (Jakarta: Ref Publisher, 2016), hlm. 3.

³¹⁶ Kusumaningtuti SS, *Peranan Hukum dalam Penyelesaian Krisis Perbankan di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm. 40.

³¹⁷ Undang-Undang tentang Bank Indonesia, UU No 23 Tahun 1999, Pasal 35. LN. Nomor 66 Tahun 1999.

dan berada di luar pemerintah serta berkewajiban untuk menyampaikan laporan kepada Badan Pengawas Keuangan (BPK) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)³¹⁸.

Pembentukan OJK yang diamanatkan UUBI ternyata belum terwujud sesuai batas waktu yang ditentukan, dengan pertimbangan itu, kemudian disusunlah penjadwalan ulang pembentukan OJK berdasarkan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (UUBI)³¹⁹, pemerintah diamanatkan membentuk lembaga pengawas sektor keuangan. Lembaga ini bertugas mengawasi industri perbankan, asuransi, dana pensiun, pasar modal, modal ventura, dan perusahaan pembiayaan, serta badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat.

Sebagai lembaga yang independen, OJK diharapkan mampu melakukan pengawasan (*surveillance*) industri jasa keuangan secara terintegrasi dan komprehensif untuk mewujudkan sistem keuangan nasional yang tumbuh stabil secara berkelanjutan serta mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat, untuk mendukung kegiatan perekonomian secara umum³²⁰. Pada Pasal 34 ayat (2) UU No. 3 Tahun 2004, disebutkan, bahwa pengalihan fungsi pengawasan bank ke lembaga pengawas sektor jasa keuangan dilakukan secara bertahap dengan memperhatikan infrastruktur, anggaran, personalia, struktur organisasi, sistem informasi, dan berbagai peraturan pelaksanaannya dalam bentuk perangkat hukum, yang pelaksanaannya harus dilaporkan pada DPR.

³¹⁸ Penjelasan Pasal 34 ayat (1) UUBI. TLN. Nomor 3843.

³¹⁹ Pasal 34 UUBI menyatakan, 1) Tugas mengawasi bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk dengan undang-undang; 2) Pembentukan lembaga pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), akan dilaksanakan selambat-lambatnya 31 Desember 2010. Pada pokoknya dalam penjelasan Pasal 34 disebutkan, lembaga pengawas ini (*supervisory board*) bersifat independen dan berada di luar pemerintahan. Dalam melakukan tugasnya, lembaga berkoordinasi dengan Bank Indonesia, dan mengeluarkan ketentuan berkaitan dengan tugas pengawasan.

³²⁰ Sebelum OJK terbentuk, pengawasan industri keuangan berjalan terpisah di bawah dua regulator, yaitu, Bank Indonesia (BI) yang mengawasi perbankan dan Badan Pengawas Pasar Modal – Lembaga Keuangan (Bapepam-LK) yang mengawasi pasar modal dan industri keuangan non bank. Tugas pengawasan industri pasar modal dan keuangan non bank beralih dari kementerian keuangan dan Bapepam-LK ke OJK pada 31 Desember 2012. Sedangkan pengawasan industri perbankan beralih ke OJK pada 31 Desember 2013, serta lembaga keuangan mikro pada tahun 2015. Lihat Buku Saku Otoritas Jasa Keuangan, (Jakarta: OJK, 2015), hlm. 2-3.

Secara kelembagaan OJK dapat dikatakan sebagai lembaga dengan cakupan obyek pengawasan yang luas meliputi seluruh industri jasa keuangan, menempatkan OJK pada posisi penting dalam peta stabilitas sistem keuangan di Indonesia. Fungsi pengawasan oleh OJK mengambil alih pengawasan dari Bank Indonesia (BI) dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam-LK), Kementerian Keuangan. Dengan demikian, diperlukan harmonisasi peraturan dan koordinasi di antara fungsi-fungsi pengawasan yang melebur ke dalam kelembagaan OJK. Struktur jabatan dalam dewan komisioner OJK terdiri dari sembilan posisi, dua di antaranya dijabat oleh perwakilan dari Kementerian Keuangan dan BI secara *Ex-officio*³²¹, pengisian struktur jabatan tersebut mengingat pelaksanaan tugas dan fungsi OJK memiliki keterkaitan dengan fungsi koordinasi BI sebagai otoritas moneter dan kementerian keuangan sebagai otoritas fiskal.

Undang-Undang tentang Otoritas Jasa Keuangan (UUOJK) secara umum mengatur tentang organisasi dan tata kelola (*governance*) dari lembaga yang memiliki otoritas pengaturan dan pengawasan terhadap sektor jasa keuangan. Sedangkan ketentuan mengenai jenis-jenis produk jasa keuangan dan ruang lingkup kegiatan lembaga jasa keuangan, kualifikasi dan kriteria lembaga jasa keuangan, tingkat kesehatan dan pengaturan kehati-hatian (*prudensial*), serta ketentuan tentang jasa penunjang sektor jasa keuangan, dan lain-lain yang berkaitan dengan transaksi jasa keuangan diatur dalam undang-undang sektoral tersendiri, yaitu Undang-Undang tentang Perbankan, Pasar Modal, Usaha Perasuransian, Dana Pensiun, dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan sektor jasa keuangan lainnya³²².

Dikonsolidasikannya lembaga pengawas keuangan didorong oleh batas yang semakin kabur dalam industri jasa keuangan bank dan jasa keuangan lainnya, seperti pasar modal dan asuransi, serta adanya konglomerasi institusi-institusi keuangan tersebut. Pada bagian penjelasan UUOJK, disebutkan, adanya proses

³²¹ Inda Rahadiyan, *Hukum Pasar Modal Indonesia, Pengawasan Pasar Modal Pasca Terbentuknya Otoritas Jasa keuangan*, (Yogyakarta: UII Press, 2014), hlm. 4.

³²² M.S. Tumanggor, *Pengenalan Otoritas Jasa Keuangan, Pasar Uang, Pasar Modal, dan Penanaman Modal*, (Jakarta: F Media, 2015), hlm. 3.

globalisasi dan perkembangan teknologi informasi serta inovasi keuangan menyebabkan sistem keuangan yang kompleks, dinamis, dan saling terkait antarsub-sektor keuangan. Selain itu, lembaga jasa keuangan juga semakin terhubung satu sama lain karena konglomerasi kepemilikan.

Terintegrasinya pengawasan jasa keuangan secara konseptual juga memberikan beberapa manfaat. Menurut Masciandro, setidaknya ada dua keuntungan dari pengawasan yang terkonsolidasi, yaitu, *pertama*, konsolidasi akan menghindari masalah kompleksitas terkait dengan alokasi tugas pengawasan dan mengurangi biaya multiplikasi yang tidak diperlukan. *Kedua*, konsolidasi pengawasan masih menyisakan beberapa persoalan, terutama terkait dengan masalah koordinasi dan pertukaran informasi antarlembaga³²³.

Terkait koordinasi antarlembaga dan tata kelola yang baik, harus diakui bahwa regulasi yang mengaturnya hanya bersandar pada sejumlah pasal yang disebutkan dalam UUOJK, khususnya Pasal 44 ayat (1) a, UUOJK, yang menegaskan bahwa, “Menteri Keuangan selaku anggota merangkap koordinator Forum Komunikasi Stabilitas Sistem Keuangan (FKSK)”, dalam hal ini posisi Menteri Keuangan bukan sebagai Ketua Dewan Moneter sebagaimana ditentukan oleh Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral.

Dalam temuan Martinez dan Rose, sebanyak 14 dari 15 negara yang mengintegrasikan lembaga pengawas keuangan adalah berdasarkan alasan bahwa sistem pengawasan tunggal diperlukan terhadap adanya perkembangan bisnis keuangan ke arah *universal banking*, yaitu rentang kegiatan jasa keuangan yang terdiri dari simpan pinjam, perdagangan instrumen-instrumen keuangan dan valuta asing dan derivasinya, penjamin emisi baik yang bersifat utang maupun ekuitas, pialang, manajemen investasi, dan asuransi³²⁴.

³²³ Donato Masciandro, *Financial Supervision Architectures and The Role of Central Banks*, dalam Paripurna P. Sugarda, “Eksistensi Otoritas Jasa Keuangan: Tantangan dan Prospeknya”, *Jurnal Hukum Bisnis*, (Volume 31, Nomor 4, 2012), hlm. 383-513.

³²⁴ Jose de Martinez dan Thomas A. Rose, “International Survey of Integrated Financial Sector Supervision”, *World Bank Policy Research Working Paper*, dalam Donato Masciandro, *Financial Supervision Architectures and The Role of Central Banks*, dalam Paripurna P. Sugarda, “Eksistensi Otoritas Jasa Keuangan: Tantangan dan Prospeknya”, *Jurnal Hukum Bisnis*, (Volume 31, Nomor 4, 2012), hlm. 383-513.

Dari sisi kelembagaan, OJK berada di luar pemerintah, artinya lembaga ini tidak menjadi bagian dari kekuasaan pemerintah. Tetapi tidak menutup kemungkinan adanya unsur-unsur perwakilan pemerintah, karena hakikatnya OJK merupakan lembaga yang memiliki relasi dan keterkaitan erat dengan otoritas lain, dalam hal ini otoritas fiskal dan moneter. Dengan demikian, OJK melibatkan keterwakilan unsur-unsur dari kedua otoritas tersebut secara *Ex-officio*, yang keberadaannya dimaksudkan untuk koordinasi, kerja sama, dan harmonisasi kebijakan di bidang fiskal, moneter, dan sektor jasa keuangan. Kehadiran pejabat *Ex-officio* juga diperlukan untuk menjaga kepentingan nasional dalam persaingan global, kesepakatan internasional, dan pertukaran informasi untuk mempertahankan stabilitas keuangan³²⁵.

Undang-Undang OJK mengamanatkan, lembaga ini merupakan institusi yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, dan bebas dari campur tangan pihak lain. Karakteristik independen ini merupakan tonggak utama OJK untuk mengawasi perbankan dan sektor jasa keuangan lain. Untuk mendukung independensi tersebut, dewan komisioner OJK tidak dapat diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir. Melalui kewenangan yang dimilikinya, OJK dapat membuat peraturan pelaksanaan agar sifat independensinya dapat dilaksanakan. Kewenangan ini sejalan dengan yang sebelumnya dimiliki oleh BI dan Bapepam-LK sebagai *self regulatory organization* (SRO)³²⁶.

Sebagai organ tertinggi dalam struktur organisasi OJK, dewan komisioner berwenang untuk menetapkan kebijakan umum dan peraturan pelaksanaannya secara kolektif kolegial. Sifat kolektif dimaksudkan agar setiap pengambilan keputusan harus disetujui dan diputuskan secara bersama-sama bersifat mengikat

³²⁵ M.S. Tumanggor, *Pengenalan Otoritas Jasa Keuangan, Pasar Uang, Pasar Modal, dan Penanaman Modal, Op. cit.*, hlm. 4.

³²⁶ Jonker Sihombing, *Otoritas Jasa Keuangan: Konsep, Regulasi, dan Implementasi, Op., cit.* hlm. 114. Adalah suatu organisasi yang melaksanakan kewenangan penerapan aturan (regulator) atas suatu industri atau profesi, pembuat kebijakan atau fungsi-fungsi kepentingan publik di bawah pengawasan/supervisi dari regulator bursa. SRO biasanya merupakan kombinasi unik dari kepentingan privat dengan peran regulator pemerintah, yang diwujudkan melalui regulasi yang efektif dan efisien bagi industri pasar modal yang kompleks dan dinamis. Lihat Bilawal Alhariri Anwar, "Karakteristik Bursa Efek Sebagai Self Regulatory Organization", *Justitia Jurnal Hukum* (Volume 3, No.1 April 2019), hlm. 39-49.

bagi seluruh anggota komisioner. Sedangkan sifat kolegial bertujuan agar setiap keputusan dicapai melalui asas musyawarah dan mufakat³²⁷. Dewan komisioner terdiri dari sembilan orang anggota yang diangkat melalui Keputusan Presiden. Pasal 10 ayat (4), menyatakan, susunan dewan komisioner terdiri atas:³²⁸

- a. Seorang ketua merangkap anggota;
- b. Seorang wakil ketua sebagai ketua komite etik merangkap anggota;
- c. Seorang kepala eksekutif pengawas perbankan merangkap anggota;
- d. Seorang kepala eksekutif pengawas pasar modal merangkap anggota;
- e. Seorang kepala eksekutif pengawas perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan, dan lembaga jasa keuangan lainnya merangkap anggota;
- f. Seorang ketua dewan audit merangkap anggota;
- g. Seorang anggota yang membidangi edukasi dan perlindungan Konsumen;
- h. Seorang anggota *Ex-officio* dari Bank Indonesia yang merupakan anggota Dewan Gubernur Bank Indonesia; dan
- i. Seorang anggota *Ex-officio* dari kementerian keuangan yang merupakan pejabat setingkat eselon I kementerian keuangan.

Terkait dengan komposisi jabatan di dalam dewan komisioner OJK, muncul penilaian bahwa komposisi jabatan dalam struktur OJK yang lebih merepresentasikan keterwakilan pihak BI dan kementerian keuangan, akan menyebabkan sistem pengawasan di OJK tidak akan berbeda dengan sistem pengawasan yang telah ada sebelumnya, sebagaimana dilakukan oleh dua lembaga secara terpisah. Mekanisme pengawasan OJK ditopang oleh dua pilar utama, yaitu: *pertama*, sistem pengawasan berdasarkan pada prinsip kehati-hatian (*prudence*). *Kedua*, pengawasan yang menekankan pada keterbukaan (*disclosure*) dan perlindungan konsumen³²⁹. Kedua pilar tersebut harus diterapkan secara seimbang oleh OJK, hal ini karena adanya perbedaan dalam hal model dan kultur bisnis masing-masing sub sektor.

Landasan konstitusional bank sentral ditetapkan melalui Pasal 2D UUD 1945, yang menegaskan bahwa, “negara memiliki satu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, dan independensinya diatur dengan

³²⁷ *Ibid*, hlm. 75.

³²⁸ Indonesia, *Undang-Undang tentang Otoritas Jasa Keuangan*, Pasal 10 ayat (4), LN. Nomor 111 Tahun 2011.

³²⁹ *Ibid*.

undang-undang”. Dengan dasar tersebut, Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, menegaskan, “Bank Indonesia adalah bank sentral Republik Indonesia”. Pada ayat (2), disebutkan juga, “Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan pemerintah dan/atau pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam undang-undang ini”. Independensi dan Kemandirian BI secara yuridis lebih kuat dibandingkan dengan OJK karena dijamin oleh UUD 1945. Konsekuensinya, jika terjadi konflik antara kedua lembaga tersebut yang berkaitan dengan wewenang pengawasan bank, maka BI lebih memiliki posisi yang kuat.

Setelah UU OJK diundangkan pada tahun 2011, pengaturan dan pengawasan sektor perbankan, yang semula berada pada BI kemudian dialihkan pada OJK. Pasal 1 butir 1 UU OJK menegaskan kewenangan OJK untuk pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan. Fungsi lembaga ini adalah untuk menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan. Kewenangan untuk menetapkan peraturan dapat bersifat integratif, karena diterbitkan oleh Dewan Komisiner yang dapat melihat permasalahan yang dihadapi oleh lembaga keuangan secara menyeluruh.

Terkait dengan kewenangan pengaturan, terdapat tantangan dalam hal belum setaranya bentuk regulasi yang mengatur lembaga keuangan yang tunduk di bawah yurisdiksi OJK. Beberapa lembaga keuangan telah diatur dalam bentuk undang-undang, seperti perbankan, pasar modal, perasuransian, dan lembaga keuangan mikro³³⁰. Secara ideal, diperlukan satu undang-undang yang mengatur secara keseluruhan sektor jasa keuangan, sesuai dengan sifat pengawasan dan pengaturan OJK yang integral. Terintegrasinya peraturan juga penting mengingat

³³⁰ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian, dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro.

ada pemisahan antara pengawasan *microprudential* dan pengawasan *macroprudential*, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7 UU OJK.

Pemisahan pengawasan tersebut memerlukan pengaturan pelaksana yang jelas. BI melaksanakan pengawasan *macroprudential* adalah karena fungsi kestabilan moneter maupun sistem keuangan akan bermuara pada hal yang sama, yaitu stabilitas harga (nilai tukar)³³¹, meskipun diakui bahwa stabilitas sistem keuangan bukan hanya tanggung jawab bank sentral. Lembaga yang ikut bertanggung jawab terhadap stabilitas sistem keuangan adalah BI, Kementerian Keuangan, OJK, dan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), yang juga diatur dalam Pasal 44 UUUJK.

Penetapan BI sebagai lembaga yang bertanggung jawab terhadap stabilitas sistem keuangan telah dipraktikkan oleh bank sentral di beberapa negara. Alasannya, karena stabilitas moneter yang merupakan tugas alamiah bank sentral hanya dapat dicapai dengan sistem keuangan yang stabil. Oleh karena itu, sudah seharusnya pemeliharaan stabilitas moneter dan stabilitas sistem keuangan dilaksanakan secara simultan oleh bank sentral³³².

Dengan pemisahan dua sistem pengawasan tersebut, tugas pengawasan BI saat ini diarahkan pada stabilitas nilai tukar rupiah melalui kebijakan moneter yang berkelanjutan, konsisten, transparan, dengan mempertimbangkan kebijakan umum pemerintah di bidang perekonomian, ruang lingkup pengawasan ini merupakan pengawasan *macroprudential* yang menjadi kewenangan BI. Untuk menjalankan pengawasan tersebut BI berwenang untuk menetapkan sasaran-sasaran moneter, melalui tiga pilar kebijakan, yaitu kebijakan moneter yang pruden, sistem pembayaran yang handal, dan sistem perbankan dan keuangan yang sehat. Selain itu, untuk menjalankan fungsi pengawasan *macroprudential*, BI juga berwenang untuk menetapkan tingkat diskonto, menetapkan cadangan wajib minimum, dan pengaturan kredit atau pembiayaan. Kewenangan BI dalam pengawasan *macroprudential* diatur dalam Pasal 7 UU BI.

³³¹ Zulkarnain Sitompul, "Konsep dan Transformasi OJK Sebagai Pengawas Sektor Jasa Keuangan di Indonesia", *Jurnal Hukum Bisnis*, (Volume 31, Nomor 4, 2012), hlm. 383-513.

³³² *Ibid.*

Pengawasan *macroprudential* merupakan suatu kebijakan yang menggunakan prinsip kehati-hatian sebagai instrumen pokok untuk membatasi kerusakan risiko sistem keuangan yang dapat mengganggu perekonomian. Secara teoritis, kebijakan *macroprudential* terkait dengan kebijakan *microprudential*, kebijakan ekonomi makro, dan kebijakan lainnya yang berdampak terhadap stabilitas sistem keuangan.

Undang-Undang OJK sendiri tidak memberikan definisi yang jelas tentang pengawasan *macroprudential* maupun *microprudential*. Dalam UUUJK hanya disebutkan bahwa pengawasan *microprudential* ditujukan pada kesehatan individu bank dengan melakukan analisis kesehatan neraca bank, terutama yang terkait dengan kecukupan modal dalam menghadapi siklus usaha. Tujuan pengawasan ini adalah untuk melindungi nasabah dan menurunkan ancaman dampak menular kebangkrutan bank terhadap perekonomian. Sementara pengawasan perilaku bisnis terkait dengan perilaku bank terhadap nasabahnya lebih diarahkan pada perlindungan konsumen melalui keterbukaan informasi, kejujuran, integritas, dan praktik bisnis yang adil³³³.

Fungsi pengawasan *microprudential* yang dijalankan oleh OJK diarahkan pada penerapan prinsip kehati-hatian dalam rangka menjaga kesehatan lembaga keuangan unit per unit (secara individual). Untuk sub sektor perbankan, OJK diberikan kewenangan yang ketentuannya diatur dalam Pasal 7 UU OJK, sebagai berikut.³³⁴

- a. Pengaturan dan pengawasan mengenai kelembagaan bank yang meliputi:
 1. Perizinan untuk pendirian bank, pembukaan kantor bank, anggaran dasar, rencana kerja, kepemilikan, kepengurusan dan sumber daya manusia, merger, konsolidasi dan akuisisi, serta pencabutan izin usaha bank; dan

³³³ *Ibid.*

³³⁴ Pada bagian penjelasan Pasal 7 disebutkan, pengaturan dan pengawasan mengenai kelembagaan, kesehatan, aspek kehati-hatian, dan pemeriksaan bank merupakan lingkup pengaturan dan pengawasan *microprudential* yang menjadi tugas dan wewenang OJK. Adapun lingkup pengaturan dan pengawasan *macroprudential*, yakni pengaturan dan pengawasan selain hal yang diatur dalam pasal ini, merupakan tugas dan wewenang Bank Indonesia. Dalam rangka pengaturan dan pengawasan *macroprudential*, OJK membantu Bank Indonesia untuk melakukan himbauan moral (*moral suasion*) kepada perbankan.

2. Kegiatan usaha bank, antara lain sumber dana, penyediaan dana, produk hibridasi, dan aktivitas di bidang jasa;
- b. Pengaturan dan pengawasan mengenai kesehatan bank yang meliputi:
 1. Likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, kualitas aset, rasio kecukupan modal minimum, batas maksimum pemberian kredit, rasio pinjaman terhadap simpanan, dan pencadangan bank;
 2. Laporan bank yang terkait dengan kesehatan dan kinerja bank;
 3. Sistem informasi debitur;
 4. Pengujian kredit (*credit testing*); dan
 5. Standar akuntansi bank.
- c. Pengaturan dan pengawasan mengenai aspek kehati-hatian bank, meliputi:
 1. Manajemen risiko;
 2. Tata kelola bank;
 3. Prinsip mengenal nasabah dan anti pencucian uang;
 4. Pencegahan pembiayaan terorisme dan kejahatan perbankan; dan
- d. Pemeriksaan bank.

Selanjutnya, pada penjelasan Pasal 7 UUOJK disebutkan bahwa selain ruang lingkup pengawasan tersebut, merupakan tugas dan wewenang BI yang disebut sebagai pengaturan dan pengawasan *macroprudential*, dalam hal ini peran OJK adalah membantu BI untuk melakukan himbauan moral (*moral suasion*). Kompleksitas bisnis lembaga keuangan memerlukan deteksi dini potensi permasalahan oleh lembaga pengawas. Kondisi ini harus diikuti oleh peningkatan keterbukaan tentang praktik manajemen risiko, sehingga akan mempertajam sistem peringatan dini (*early warning system*) sehingga dampak negatif keterlambatan lembaga pengawas dapat dikurangi³³⁵.

Dilihat dari fungsinya, bank dikelompokkan menjadi bank umum, bank pembangunan, bank tabungan bank pasar, bank desa, lumbung desa, bank pegawai, dan bank lainnya. Namun, setelah Undang-Undang-Pokok Perbankan Nomor 7 Tahun 1992 dan ditegaskan lagi dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, maka jenis perbankan berdasarkan fungsinya terdiri dari, bank umum dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Sedangkan dari segi kepemilikannya, jenis bank dapat dilihat dari akte pendirian dan penguasaan

³³⁵ *Ibid.*

saham yang dimiliki bank yang bersangkutan, yaitu: bank milik pemerintah, bank milik swasta nasional, bank milik koperasi, bank milik asing, dan bank milik campuran³³⁶.

Dari segi prinsip penentuan harga, bank dibagi menjadi dua prinsip, yakni prinsip konvensional (barat) dan prinsip syariah (Islam). Sebagian besar bank yang berkembang di Indonesia saat ini berorientasi pada prinsip konvensional. Dalam mencari keuntungan dan menentukan harga kepada para nasabahnya, bank konvensional menggunakan dua metode, yaitu: 1) Menetapkan bunga sebagai harga, untuk produk simpanan seperti giro, tabungan maupun deposito. Demikian pula harga untuk produk simpanannya (kredit) juga ditentukan berdasarkan tingkat suku bunga tertentu; 2). Untuk jasa-jasa bank lainnya pihak bank konvensional menggunakan biaya-biaya dalam nominal atau persentase tertentu³³⁷.

Sedangkan bagi bank dengan prinsip syariah penentuan harga ditentukan hukum Islam antara bank dengan pihak lain untuk menyimpan dana atau pembiayaan usaha atau kegiatan perbankan lainnya. Dalam menentukan harga atau mencari keuntungan bagi bank yang berdasarkan prinsip syariah adalah sebagai berikut:³³⁸

- a. Pembiayaan berdasarkan prinsip bagi hasil (*mudharabah*);
- b. Pembiayaan berdasarkan prinsip penyertaan modal (*musyarakah*);
- c. Prinsip jual beli barang dengan memperoleh keuntungan (*murabahah*);
- d. Pembiayaan barang modal berdasarkan sewa murni tanpa pilihan (*ijarah*); atau
- e. Pembiayaan barang modal sewa dengan pilihan pemindahan kepemilikan atas barang yang disewa dari pihak bank oleh pihak lain (*ijarah wa iqtina*).

Saat ini, di beberapa negara juga berkembang perbankan syariah. Pertumbuhan industri keuangan syariah yang stabil menjadikan Asia Tenggara sebagai kawasan penting dalam keuangan Islam global. Data *Islamic Finance Development Report 2018* menunjukkan Indonesia masuk dalam daftar sepuluh negara dengan pasar keuangan syariah. Negara di Kawasan Asia Tenggara yang

³³⁶ Kasmir, *Dasar-Dasar Perbankan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 22.

³³⁷ *Ibid.*, hlm. 25.

³³⁸ *Ibid.*, hlm. 26.

telah menerapkan Perbankan syariah adalah Indonesia, Singapura, Brunei Darussalam, Malaysia, Thailand, dan Singapura³³⁹. Sepanjang tahun 2018 aset bank syariah di Indonesia meningkat 12,5 % (*year on year/yoy*) menjadi Rp 477, dari Rp 424 triliun. Secara rata-rata, pertumbuhan aset bank syariah sepanjang tahun 2012-2018 mencapai 18,81 %³⁴⁰.

Peran industri perbankan dalam perekonomian nasional sangat strategis, terutama sebagai lembaga intermediasi keuangan dan penyaluran kredit, yaitu proses pemberian kelebihan dana dari sektor usaha, pemerintah maupun rumah tangga, yang disalurkan kepada unit yang kekurangan dana lebih³⁴¹. Studi *The Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) tahun 2015³⁴², menunjukkan, industri perbankan di Indonesia merupakan industri yang paling menguntungkan dibandingkan industri serupa di negara-negara anggota G20 lainnya. Kondisi ini perlu dipertahankan untuk menjaga kepercayaan publik, khususnya pada industri perbankan. Dengan demikian berbagai risiko dalam kegiatan perbankan dapat dihindarkan, baik risiko kredit, risiko pasar, risiko likuiditas, risiko operasional, dan lainnya³⁴³.

³³⁹ Mohammad Ghozali, Muhammad Ulul Azmi, dan Wahyu Nugroho, “Perkembangan Bank Syariah Di Asia Tenggara: Sebuah Kajian Historis”, *Falah Jurnal Ekonomi Syariah*, (Volume 4, Nomor 1, Februari 2019), hlm. 44-55.

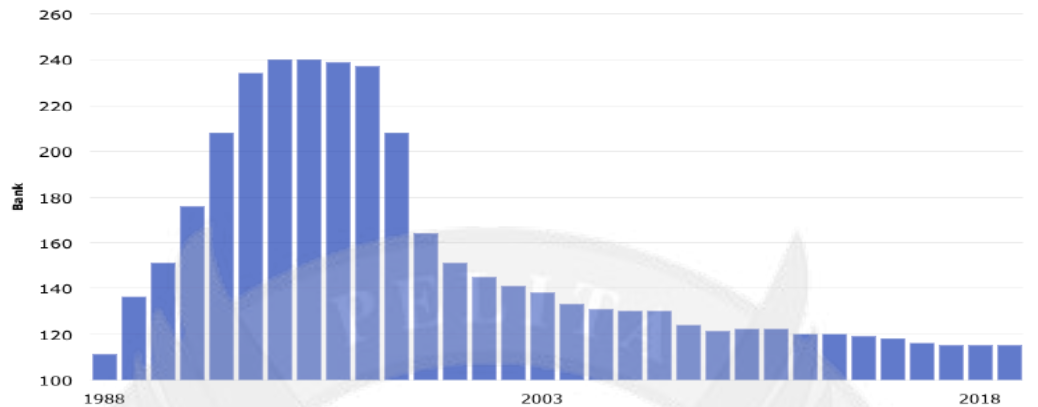
³⁴⁰ <https://databoks.katadata.co.id/>, diakses pada 15 Januari 2020.

³⁴¹ Renniwyaty Siringoringo, “Analisis Fungsi Intermediasi Perbankan Indonesia (Studi Kasus Bank Umum Konvensional yang Tercatat di BEI Periode 2012-2016)”, *Jurnal Inspirasi Bisnis dan Manajemen*, (Volume 1, Nomor 2, 2017), hlm. 135-144.

³⁴² *The Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) *Economic Surveys* 2015, dalam Davy Hendri, “Biaya Intermediasi Keuangan Perbankan Indonesia: Peranan Regulasi dan Institusi”, *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik*, (Volume 7, Nomor 1, Juni 2016), hlm. 43-65.

³⁴³ Robert Tampubolon, *Manajemen Risiko, Pendekatan Kualitatif untuk Bank Komersial*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2004), hlm. 20-21.

Grafik 3. Jumlah Bank Umum di Indonesia (1988 – 2019)³⁴⁴



Data Statistik Perbankan Indonesia (SPI) OJK per Januari 2019, terdapat 115 bank umum di Indonesia, yang terdiri dari 4 bank persero, 21 bank umum swasta nasional (BUSN) non devisa dan 42 BUSN devisa, 27 bank pembangunan daerah (BPD), 12 bank asing campuran, dan 9 bank asing. Dalam sejarah perekonomian nasional, *beleid* paket kebijakan Oktober 1988 (Pakto 88)³⁴⁵, menyebabkan jumlah bank di Indonesia berkembang pesat, sebagaimana dapat diilustrasikan pada gambar di atas. Pada saat itu, terdapat 11 bank umum pada tahun 1988, meningkat menjadi 240 pada tahun 1994. Pakto 88 tersebut hanya mensyaratkan modal minimum Rp 10 miliar untuk mendirikan sebuah bank. Krisis keuangan tahun 1997-1997 membuat membuat ekonomi Indonesia terkonstraksi yang akhirnya menekan jumlah bank menjadi 151 bank³⁴⁶.

³⁴⁴ Sumber: Laporan Tahunan Otoritas Jasa Keuangan, 2018.

³⁴⁵ Untuk mengaktifkan mobilisasi dana masyarakat tersebut, maka perlu dilakukan serangkaian deregulasi sektor perbankan. Beberapa paket kebijakan deregulasi yang terpenting antara lain (1) Paket Kebijakan 1 Juni 1983 (Pakjun 83), kebijakan ini pada dasarnya dimaksudkan untuk mengurangi ketergantungan bank-bank umum pada kredit likuiditas Bank Indonesia dan untuk mendorong mobilisasi dana masyarakat. (2) Dalam upaya untuk meningkatkan efisiensi di sektor keuangan, melalui penggalakan persaingan antar bank, pada tahun 1988 pemerintah mengeluarkan deregulasi yaitu berupa Paket Kebijakan 27 Oktober 1988 (PAKTO 88), tujuan utama deregulasi ini adalah mendorong pengembangan kelembagaan perbankan yang pada akhirnya dapat meningkatkan pengaliran dana masyarakat. Lihat Iswardono S. Permono, “Analisis Efisiensi Industri Perbankan di Indonesia (Studi Kasus Bank-Bank Devisa di Indonesia Tahun 1991-1996)”, *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia*, (Volume. 15, No. 1, 2000), hlm. 1-13.

³⁴⁶ <https://databoks.katadata.co.id/>, diakses pada 19 Januari 2020.

Dalam *Master Plan* Sektor Jasa Keuangan Indonesia 2015-2019, tercatat rasio aset Sektor Jasa Keuangan (SJK) terhadap perekonomian nasional terus mengalami pertumbuhan, dari 57 % dari tahun 2009 menjadi 73 % pada tahun 2014. Sektor Jasa Keuangan (SJK) Indonesia terdiri dari tiga sub sektor, yaitu, perbankan, pasar modal, dan industri keuangan non bank (IKNB). Hingga tahun 2018, sub sektor perbankan mendominasi SJK nasional yang mencapai 74 %. Dari sisi kepemilikan aset, perbankan Indonesia terkonsentrasi pada empat bank besar yaitu, Bank Rakyat Indonesia (BRI), Bank Mandiri, Bank Central Asia (BCA), dan Bank Negara Indonesia (BNI)³⁴⁷.

Dalam kegiatan ekonomi modern, kredit diperlukan untuk melayani kebutuhan masyarakat terhadap pendanaan, untuk meningkatkan produksi dan distribusi barang dan jasa, serta konsumsi masyarakat. Bagi lembaga perbankan, penyaluran kredit memberikan manfaat dalam peningkatan pendapatan, melalui bunga pinjaman, dan kesempatan untuk memasarkan jasa bank lainnya, seperti pengiriman uang (transfer), kliring (*clearing*) atau penagihan warkat surat-surat berharga dari dalam kota, inkaso (*collection*) penagihan warkat surat-surat berharga yang berasal dari luar kota atau luar negeri, *safe deposit box*, kartu kredit, bank garansi, dan *letter of credit*³⁴⁸.

Selain menyalurkan kredit, pada umumnya kegiatan utama bank adalah melakukan penghimpunan dana masyarakat, menerbitkan surat-surat berharga seperti wesel, Sertifikat Bank Indonesia, obligasi, surat dagang berjangka. Bank umum dapat melakukan sebagian dari usaha bank yang diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (UU Perbankan)³⁴⁹. Masing-masing bank dapat memilih jenis usaha yang sesuai dengan keahlian dan bidang usaha yang ingin dikembangkannya. Dengan cara demikian kebutuhan masyarakat terhadap berbagai jenis jasa bank dapat dipenuhi oleh dunia perbankan tanpa mengabaikan prinsip kesehatan dan efisiensi.

³⁴⁷ Otoritas Jasa Keuangan, *Master Plan Sektor Jasa Keuangan Indonesia 2015-2019, Memacu Pertumbuhan dan Menjawab Tantangan Sektor Jasa Keuangan, Kini dan Nanti*, (Jakarta: OJK, 2018), hlm. 26.

³⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 37.

³⁴⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perbankan*, UU Nomor 7 Tahun 1992. LN. Nomor 31 Tahun 1992. TLN, Nomor 3472.

Dalam pembangunan nasional, sub sektor pasar modal juga memegang peranan penting dan menunjang kemajuan perekonomian nasional. Kegiatan pasar modal ini juga salah satu sektor yang dapat menunjang kemajuan perekonomian negara. Produk yang diperdagangkan dalam pasar modal yakni; saham, obligasi dan reksa dana. Ketiga produk tersebut memiliki karakter yang berbeda. Kebanyakan orang memilih untuk berinvestasi dalam pasar modal karena melihat keuntungan besar yang akan didapatkan. Pasar modal (*capital market*) merupakan pasar untuk berbagai instrumen keuangan jangka panjang yang bisa diperjualbelikan, baik surat utang (obligasi), ekuiti (saham), reksa dana, instrumen derivatif maupun instrumen lainnya.

Pada sub sektor pasar modal, dibentuknya OJK juga mengalihkan tugas pengawasan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam-LK) kepada OJK. Bidang Pengawasan Sektor Pasar Modal mempunyai tugas penyelenggaraan sistem pengaturan dan pengawasan sektor pasar modal yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di sektor jasa keuangan. Dalam melaksanakan fungsi bidang pengawasan sektor pasar modal mempunyai tugas pokok menyusun, melaksanakan, menetapkan, menegakan hukum, serta melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pihak yang memperoleh izin usaha di bidang pasar modal.

Sebagaimana pasar pada umumnya, pasar modal merupakan tempat para penjual dan pembeli bertemu tentang obyek tertentu, yang dalam hal ini adalah modal, yang bentuknya surat-surat berharga, seperti saham atau obligasi³⁵⁰. Pasar modal merupakan pasar atau tempat bertemunya penjual dan pembeli yang memperdagangkan surat-surat berharga jangka panjang, seperti saham dan obligasi³⁵¹. Menurut Munir Fuady, pasar modal adalah suatu tempat atau sistem untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dana bagi suatu perusahaan³⁵². Pasar

³⁵⁰ Tavinayati dan Yulia Qamariyanti, *Hukum Pasar Modal di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 1.

³⁵¹ AF. Elly Erawaty dan J.S. Badudu, *Kamus Hukum Ekonomi*, (Jakarta: Proyek Elips, 1996), hlm. 14.

³⁵² Munir Fuady, *Pasar Modal Modern (Tinjauan Hukum)*, (Bandung: Cita Aditya, 1996), hlm. 10.

modal berperan strategis dalam investasi di suatu negara karena industri ini menjalankan dua fungsi sekaligus, yaitu fungsi ekonomi dan fungsi keuangan³⁵³.

Dalam perekonomian modern, pasar modal memiliki fungsi ekonomi karena menjadi sarana untuk mempertemukan dua kepentingan yaitu pihak yang memiliki kelebihan dana (*investor*) dan pihak yang memerlukan dana (*issuer*). Investor menginvestasikan dana tersebut dengan harapan memperoleh imbalan, sementara *issuer* memiliki kesempatan untuk menggunakan dana bagi kepentingan investasi. Fungsi keuangan karena memberikan kemungkinan dan kesempatan memperoleh imbalan bagi pemilik dana sesuai dengan jenis investasi yang diminati³⁵⁴.

Fungsi pokok pasar modal adalah menyediakan sumber pembiayaan bagi dunia usaha dan mengalokasikan dana secara optimal, menyediakan indikator bagi perekonomian nasional, menjadi indikator bagi perkembangan perekonomian suatu negara, memperluas kepemilikan serta profesionalitas pengelolaan pasar modal³⁵⁵. Keberadaan pasar modal memberikan manfaat baik bagi emiten maupun investor. Untuk emiten, pasar modal dapat menjadi sumber pendanaan dan mendorong perusahaan untuk lebih profesional dan kompetitif. Sementara bagi investor pasar modal memberikan manfaat berupa sarana investasi untuk mengembangkan nilai aset melalui peningkatan harga saham, dividen, imbal hasil obligasi atau surat utang.

Salah satu hal yang mendapat perhatian dalam pengembangan pasar modal adalah prinsip keterbukaan dan perlindungan hukum bagi para investor. Prinsip dasar tersebut berlaku secara universal, dan dijamin melalui sistem hukum, kelembagaan yang baik, dan penegakan hukum yang adil. Selain perbaikan terhadap sistem pengawasan dan pengaturan, kemajuan pembangunan pasar modal juga ditentukan oleh tata kelola perusahaan yang baik dan akuntabel, yang dikenal dengan prinsip “*good corporate governance (GCG)*”.

³⁵³ Tjiptono Darmadji dan Hendy Fakhruddin, *Pasar Modal di Indonesia*, (Jakarta: Salemba Empat, 2001), hal. 2.

³⁵⁴ *Ibid.*

³⁵⁵ Jusuf Anwar, *Pasar Modal Sebagai Sarana Pembiayaan dan Investasi*, (Bandung: Penerbit Alumni, 2005), hlm. 1.

Pengawasan dan pengaturan yang terintegrasi pada industri pasar modal diperlukan karena, sub sektor ini berkaitan dengan lembaga keuangan lainnya, sebagai akibat dari globalisasi, perkembangan teknologi, dan konglomerasi bisnis. Dengan demikian, pengawasan yang ketat terutama untuk melindungi secara hukum bagi kepentingan para investor dan masyarakat, sehingga kredibilitas pasar modal dapat dijaga. Dalam hal ini, peran otoritas keuangan dalam kegiatan bisnis di pasar modal sangat strategis sebagai pembuat kebijakan dan regulasi, serta penegakan hukum. Menurut Robert Pardy, pembangunan pasar modal memerlukan peran pemerintah dalam bentuk pengawasan dan pembangunan, yaitu:³⁵⁶

1. Pengawasan (*supervisory*), yang dituangkan ke dalam bentuk kewenangan menerbitkan peraturan perundang-undangan dalam format lembaga pengawas; dan
2. Pembangunan (*development*), yang ditujukan dalam rangka mengembangkan pasar modal, termasuk dalam kebijakan fiskal dan moneter.

Untuk merespon perkembangan industri yang dinamis, saat ini tengah disiapkan konsep perubahan Undang-Undang Pasar Modal, untuk menyesuaikan era pengawasan pasar modal yang independen, dan memberikan peran yang lebih luas bagi penyidik pegawai negeri sipil (PPNS). Dibentuknya dewan komisioner OJK sebagai lembaga pengawas tertinggi pasar modal merupakan upaya meningkatkan perlindungan hukum bagi investor. Di sisi lain, perangkat hukum yang memadai saja tidak cukup untuk mewujudkan perlindungan dan kepastian hukum. Pembangunan di bidang hukum juga menghendaki implementasi penegakan hukum yang adil dan konsisten.

³⁵⁶ Robert Pardy, *Institutional Reform in Emerging Securities Markets*, Working Papers, (Washington, DC: World Bank, 1992), hlm. 22. "Government role in securities markets is often a mix of two kinds: supervisory and developmental. Government may supervise the market through laws, regulations and a supervisory authority with the goal of ensuring that it operates in a fair and efficient manner. It may also implement policies designed to develop the securities market through both incentives and compulsion with the goal of ensuring that capital raisers and investors have access to a range of securities instruments".

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (UUPM), menegaskan kewenangan yang luas kepada otoritas (Bapepam-LK, saat ini OJK) untuk melaksanakan fungsi pengawasannya di bidang pasar modal, meliputi pemberian izin usaha, pendaftaran profesi penunjang, menetapkan persyaratan dan tata cara pencalonan komisaris dan direktur bursa, mengadakan pemeriksaan dan penyidikan para pihak, membekukan atau membatalkan pencatatan suatu efek, dan menghentikan kegiatan perdagangan bursa.

Selain itu, otoritas juga memiliki kewenangan untuk melakukan penegakan hukum terhadap pelanggaran yang dilakukan pelaku pasar modal melalui sanksi administratif yang selama ini telah banyak dilaksanakan, meliputi peringatan tertulis, pengenaan denda, pembatasan, dan pembekuan kegiatan usaha, pencabutan izin usaha, serta pembatalan persetujuan dan pendaftaran. Ketentuan tentang sanksi administratif diatur dalam Pasal 102 UUPM. Sanksi administratif dikenakan pada setiap pelanggaran oleh setiap pihak yang telah memperoleh izin, persetujuan, dan pendaftaran dari otoritas.

Sedangkan sanksi pidana diatur dalam Pasal 103 sampai dengan pasal 110 UUPM, dengan ancaman pidana penjara paling lama 1 tahun sampai dengan 10 tahun, dan denda paling banyak 1 milyar sampai dengan 15 milyar. Pengenaan sanksi pidana dikenakan terhadap pihak-pihak yang melaksanakan kegiatan di pasar modal tanpa memperoleh izin, persetujuan, dan pendaftaran dari otoritas³⁵⁷.

Melalui pembentukan OJK, lembaga pengawas pasar modal harus memiliki kemampuan untuk menerapkan wewenangnya untuk memberikan jaminan bagi terwujudnya penegakan hukum secara konsisten dan obyektif. Dalam hal ini perlu dikaji sejauh mana pengawas yang ada telah berada dalam suatu ekosistem pengawasan dan pembinaan terhadap seluruh pelaku di industri pasar modal.

³⁵⁷Terkait dengan pelaksanaan fungsi penyidikan, sepanjang tahun 2018, OJK telah menerbitkan 17 Surat Perintah Penyidikan (Sprindik) yang terdiri dari 13 Sprindik sektor Perbankan, serta Sprindik sektor Pasar Modal dan Sprindik Sektor IKNB masing-masing dua Sprindik. Dari hasil penyidikan dan gelar perkara, OJK selanjutnya telah mengirimkan 15 berkas perkara kepada Jaksa Penuntut Umum (JPU) Kejaksaan RI yakni 12 Perkara Perbankan, dan tiga Perkara IKNB (dua Perkara Asuransi dan satu Perkara Pembiayaan). Kemudian, terdapat 17 berkas perkara telah dinyatakan lengkap (P-21) oleh Kejaksaan RI, yakni 14 Perkara Perbankan (BPR/S) dan tiga Perkara IKNB (Perkara Asuransi). Atas P-21 tersebut, OJK melaksanakan fungsi penyidikan sebagaimana dimaksud pasal 49 dan pasal 50 UU Nomor 21 tahun 2011 tentang OJK. Lihat Laporan Tahunan Otoritas Jasa Keuangan, (Jakarta: OJK, 2018), hlm. 66.

Bergabungnya kelembagaan Bapepam-LK ke dalam struktur organisasi OJK, menjadikan seluruh fungsi dan wewenang Bapepam-LK juga melebur ke dalam kelembagaan OJK, baik sebagai regulator maupun sebagai pengawas.

Melalui pengalihan fungsi, tugas, serta wewenang pengaturan dan pengawasan terhadap industri jasa keuangan kepada OJK, maka perlindungan terhadap kepentingan konsumen dan masyarakat merupakan salah satu hal penting, mengingat industri ini tidak hanya berkaitan dengan aset keuangan milik investor, tetapi juga meliputi jenis-jenis transaksi keuangan yang kompleks, sehingga sangat mungkin dalam banyak hal belum dipahami oleh investor yang bersangkutan. Perlindungan investor merupakan salah satu isu penting dalam pengembangan sektor keuangan, termasuk pasar modal, karena seringkali terjadi eksploitasi oleh “*insiders*” (pengendali dan pihak manajemen atau direksi) perusahaan terhadap “*outsider*” investors (pemegang saham publik dan kreditor)³⁵⁸.

Di sisi lain, industri jasa keuangan juga berpotensi menyebabkan terjadinya kejahatan yang dapat merugikan masyarakat luas, sehingga perlindungan hukum kepada konsumen dan masyarakat dapat meningkatkan akuntabilitas lembaga dan industri, serta tingkat kepercayaan publik. Dibandingkan dengan kewenangan Bapepam-LK, maka kewenangan yang dimiliki OJK lebih luas. Hal ini karena kewenangan OJK tidak hanya melakukan tindakan penyidikan dari segi pidana dan administrasi, tetapi juga mencakup kewenangan untuk melakukan gugatan perdata dalam rangka memperoleh kembali harta kekayaan investor yang dirugikan dalam transaksi jasa keuangan yang dikenal dengan istilah “*illegally gotten gain*”, *profits or benefits that are made either illegally or unfair*, yaitu upaya meraih keuntungan melalui praktik bisnis yang ilegal³⁵⁹.

³⁵⁸ Eduardus Bayo Sili, “Perlindungan Investor Obligasi di Pasar Modal Melalui Pendekatan Etika Bisnis bagi Penerbit Obligasi”, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, (Volume 46, No. 2, 2016), hlm. 196-213.

³⁵⁹ Pendekatan yang komprehensif memungkinkan beberapa regulasi diterapkan secara kumulatif. Melalui penindakan administratif, regulator dapat mencabut izin kegiatan investasi ilegal. Sedangkan pada pendekatan pidana, regulator dapat berkoordinasi dengan jaksa selaku penuntut umum, agar tuntutan (*requisitoir*) jaksa menyebutkan aset pelaku untuk dikembalikan kepada korban yang berhak. Saat ini penegak hukum dapat menggunakan pedoman operasional penanganan perkara dengan pelaku tindak pidana korporasi, yaitu, Peraturan Jaksa Agung

Dengan makin banyaknya kasus-kasus investasi ilegal yang dilakukan oleh perusahaan yang tidak memiliki izin untuk menjalankan kegiatannya, sudah saatnya OJK untuk menggunakan instrumen hukum perdata di samping pendekatan pidana. Gugatan perdata terhadap pelaku investasi ilegal merupakan bagian dari perlindungan kepada konsumen dan masyarakat yang dirugikan. Dalam hal ini ada dua jenis konsumen yang perlu mendapatkan perlindungan, yaitu konsumen lembaga jasa keuangan yang terdaftar dan mendapatkan izin operasional dan konsumen dari perusahaan yang tidak diawasi oleh OJK.

Ketentuan tentang gugatan perdata (perbuatan melawan hukum) oleh OJK terhadap entitas pelaku investasi ilegal diatur dalam Pasal 30 ayat (1) UUOJK, dengan ketentuan sebagai berikut:³⁶⁰

- (1) Untuk perlindungan konsumen dan masyarakat, OJK berwenang melakukan pembelaan hukum, yang meliputi:
 - a. Memerintahkan atau melakukan tindakan tertentu kepada Lembaga Jasa Keuangan untuk menyelesaikan pengaduan konsumen yang dirugikan Lembaga Jasa Keuangan dimaksud;
 - b. Mengajukan gugatan:
 1. Untuk memperoleh kembali harta kekayaan milik pihak yang dirugikan dari pihak yang menyebabkan kerugian, baik yang berada di bawah penguasaan pihak yang menyebabkan kerugian dimaksud maupun di bawah penguasaan pihak lain dengan itikad tidak baik; dan/atau
 2. Untuk memperoleh ganti kerugian dari pihak yang menyebabkan kerugian pada konsumen dan/atau Lembaga Jasa Keuangan sebagai akibat dari pelanggaran atas peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.
- (2) Ganti kerugian sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf b angka 2 hanya digunakan untuk pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang dirugikan.

Dalam penjelasan Pasal 30 ayat (1), yang dimaksud dengan itikad tidak baik adalah itikad tidak baik dalam penilaian OJK. Pengajuan gugatan dilakukan berdasarkan penilaian OJK bahwa pelanggaran yang dilakukan oleh suatu pihak terhadap peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan mengakibatkan

(PERJA) Nomor PER-028/A/JA/10/2014 Tanggal 1 Oktober 2014 tentang Pedoman Penanganan Perkara Pidana dengan Subjek Hukum Korporasi dan PERMA Nomor 13 Tahun 2016.

³⁶⁰ Indonesia, *Undang-Undang tentang Otoritas Jasa Keuangan*, UU Nomor 21 Tahun 2011, Pasal 30.

kerugian materi bagi konsumen, masyarakat, atau sektor jasa keuangan³⁶¹. Dalam hal gugatan perdata tersebut OJK bertindak mewakili kepentingan konsumen sebagai pihak yang dirugikan. Saat ini OJK tengah menyiapkan Rancangan Peraturan OJK (RPOJK) tentang tata cara upaya hukum secara perdata, sebagai bentuk perlindungan terhadap konsumen.

Pada 10 Agustus 2019, pasar modal Indonesia telah berkiprah selama 42 tahun. OJK telah dan akan membuat beberapa kebijakan untuk mengembangkan industri pasar modal di tanah air, meliputi: 1) Mengembangkan instrumen pasar modal sesuai kebutuhan pemerintah dalam menyediakan alternatif pembiayaan; 2) Memperluas alternatif instrumen pendanaan bagi pelaku usaha swasta; 3) Meningkatkan pertumbuhan pasar modal syariah melalui pengembangan variasi produk saham syariah; dan 4) Memperkuat sinergi dan koordinasi antara pasar modal dengan sektor jasa keuangan lainnya, perbaikan infrastruktur pasar modal, penerapan manajemen risiko (*risk management*) dan tata kelola yang baik (*good governance*)³⁶².

Dalam lima tahun terakhir (2014-2019), pasar saham di Indonesia tercatat tumbuh paling tinggi di Asia Tenggara. Jumlah emiten (*listed company*) di Bursa Efek Indonesia (BEI), meningkat 25,30 %, dari 506 menjadi 649 emiten. Sementara untuk periode yang sama, bursa saham Malaysia (*Bursa Malaysia*) hanya tumbuh sebesar 1,40 % (dari 905 menjadi 918 emiten). Bursa saham Singapura (*Singapore Exchange*) bahkan mengalami “*delisting*” turun sebesar 4,8 % (dari 775 menjadi menjadi 738 emiten. Bursa saham Thailand (*The Stock Exchange of Thailand*) naik 16,20 % (dari 613 menjadi 712 emiten). Bursa saham Vietnam (*Ho Chi Minh Stock Exchange*) tumbuh 23,60 % (dari 305 menjadi 377 emiten). Sedangkan bursa saham Filipina (*Philippine Stock Exchange*) naik tipis sebesar 1,10 % (dari 263 menjadi 266 emiten)³⁶³.

³⁶¹ Penjelasan Pasal 30 UUOJK.

³⁶² Otoritas Jasa Keuangan, “OJK Dorong Pertumbuhan dan Peran Pasar Modal dalam Perekonomian Nasional”, *Siaran Pers*, (SP 49/DHMS/OJK/VIII/2018).

³⁶³ <https://investor.id/market-and-corporate/jumlah-emiten-di-indonesia-tumbuh-paling-pesat-di-asean>, diakses pada tanggal 19 Januari 2019.

Sebagaimana regulasi di bidang lain, tuntutan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal juga mengemuka. Beberapa pokok materi perubahan yang diusulkan meliputi, independensi lembaga pengawas, demutualisasi bursa efek, *nominee*, lembaga penjaminan, perangkat hukum yang mendukung perdagangan tanpa warkat, perumusan sanksi yang lebih tegas, serta penerapan tata kelola yang baik (*good governance*)³⁶⁴.

Demutualisasi bursa merupakan pemisahan antara keanggotaan dan kepemilikan suatu bursa efek, melalui perluasan struktur kepemilikan. Proses demutualisasi disertai dengan perubahan orientasi suatu entitas dari orientasi nirlaba (*non profit oriented*) menjadi berorientasi pada pencarian laba (*profit oriented*). Alasan perlunya dilakukan demutualisasi bursa adalah sebagai konsekuensi dari pesatnya perkembangan teknologi dan inovasi dalam transaksi bursa efek, sehingga diperlukan sumber dana yang memadai dan didukung oleh anajemen yang profesional, handal, dan terampil³⁶⁵.

Pembaruan UUPM perlu dilakukan setidaknya karena tiga alasan. *Pertama*, situasi ekonomi, politik, dan hukum saat ini amat berbeda dengan situasi tahun 1995, pada saat UUPM tersebut disahkan. *Kedua*, globalisasi ekonomi yang diikuti dengan globalisasi hukum, mendorong agar UUPM Indonesia menjadi peraturan yang komprehensif dan bersaing dengan undang-undang pasar modal dari negara lain. Perkembangan di bidang teknologi dan komunikasi, serta mobilitas umum dari modal dan orang telah mendorong kegiatan ekonomi saling tergantung dan terhubung satu sama lainnya (*interdependent*). *Ketiga*, saat ini telah lahir undang-undang baru yang terkait dengan UUPM, seperti Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, dan lain-lain yang lahir setelah UUPM.

Pada bagian ini juga akan diuraikan tentang koperasi simpan pinjam (KSP), yang merupakan obyek kajian penelitian disertasi. Berdasarkan data Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah (Kemenkop dan UKM), KSP

³⁶⁴ Robinson Simbolon, "Pentingnya Perubahan UU Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (UUPM), *Jurnal Hukum Bisnis*, (Volume 14, Juli 2001), hlm. 5.

³⁶⁵ *Ibid.*

merupakan jenis koperasi yang paling banyak didirikan di Indonesia. Data per Desember 2019, jumlah KSP dan Unit Simpan Pinjam terdapat 73.698 unit (59,90 %), koperasi produsen 11.384 unit (9,25 %), koperasi pemasaran 1.506 unit (1,22 %), koperasi konsumen 33.695 unit (27,38 %), dan koperasi jasa 2.765 unit (2,25 %) ³⁶⁶. Penggolongan jenis koperasi tersebut berdasarkan kesamaan kegiatan, kebutuhan, dan kepentingan anggotanya. Selain itu, koperasi juga dikelompokkan berdasarkan golongan fungsionalnya, seperti koperasi pegawai negeri, koperasi pedagang pasar, koperasi anggota ABRI, dan lain-lain.

Meskipun pengawasan dan pembinaan kegiatan koperasi simpan pinjam (KSP) berada di luar kewenangan OJK, tetapi model bisnis KSP merupakan bagian dari sistem keuangan nasional. Koperasi simpan pinjam menghimpun dana dan menyalurkannya kembali kepada para anggota atau calon anggotanya. Layanan koperasi tersebut berupa simpanan, simpanan pokok, simpanan wajib, tabungan koperasi, simpanan berjangka, serta berbagai layanan pinjaman dan pembiayaan. Selain itu, jika memungkinkan, KSP juga dapat menempatkan dana yang dihimpunnya pada beberapa instrument investasi, sebagaimana diatur dalam PP Nomor 9 Tahun 1995, Pasal 22 ayat (1), yaitu:

Dalam hal terdapat kelebihan dana yang telah dihimpun, setelah melaksanakan kegiatan pemberian pinjaman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) huruf b, Koperasi Simpan Pinjam dan Unit Simpan Pinjam dapat: a) Menempatkan dana dalam bentuk giro, deposito berjangka, tabungan, sertifikat deposito pada bank dan lembaga keuangan lainnya; b) Pembelian saham melalui pasar modal; dan c) Mengembangkan dana tabungan melalui sarana investasi lainnya.

Terbukanya kemungkinan bagi koperasi untuk menempatkan dana di luar kepentingan usaha anggotanya, membuat kegiatan KSP tidak dapat dipisahkan

³⁶⁶ Koperasi Simpan Pinjam (KSP) adalah koperasi yang kegiatannya hanya usaha simpan pinjam. Unit Simpan Pinjam (USP) adalah unit koperasi yang bergerak di bidang usaha simpan pinjam, sebagai bagian dari kegiatan usaha Koperasi yang bersangkutan. Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam Oleh Koperasi. PP Nomor 9 Tahun 1995, Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3). Koperasi produsen adalah koperasi yang mengelola usaha produksi barang tertentu, koperasi konsumsi adalah koperasi yang mengelola usaha penjualan barang-barang konsumsi, koperasi jasa adalah koperasi yang melakukan aktivitas usaha berupa layanan selain usaha simpan pinjam. Lihat M. Azrul Tanjung, *Koperasi dan UMKM Sebagai Fondasi Perekonomian Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2017), hlm. 81.

dari sektor jasa keuangan secara umum, yang pengawasannya beririsan dengan otoritas lain seperti OJK, BI, dan Pusat Analisa dan Transaksi Keuangan (PPATK). Dengan demikian diperlukan regulasi perkoperasian baru yang lebih memadai dan selaras dengan regulasi sektor jasa keuangan nasional.

2.4 Landasan Konsepsional

1. Investasi

Kata investasi berasal dari bahasa Inggris, yaitu *invest*, yang artinya, *to apply (money) for profit*.³⁶⁷ *Law Dictionary* mendefinisikan investasi (*investment*), sebagai, *a term where a capital is committed to make an income from it*³⁶⁸. Sedangkan definisi investasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), adalah penanaman uang atau modal dalam suatu perusahaan atau proyek untuk tujuan memperoleh keuntungan³⁶⁹.

Investasi (*investment*) adalah penggunaan modal keuangan sebagai suatu upaya untuk menciptakan uang lebih banyak (*the use of financial capital in an effort to create more money*). Investasi merupakan upaya investor melepaskan konsumsi hari ini dalam upaya untuk mendapatkan tingkat konsumsi lebih baik (tinggi) di masa mendatang. Dalam kegiatan ekonomi, investasi juga dipadankan dengan penanaman modal, yang definisinya dapat dijumpai dalam Pasal 1 Pasal 1 butir Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU Penanaman Modal), yaitu, “Segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia”³⁷⁰.

³⁶⁷ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary 2nd Pocket ed.*, (West Group, 1996), p. 337.

³⁶⁸ <https://thelawdictionary.org/investment/>, diakses pada 19 April 2019.

³⁶⁹ <https://kbbi.web.id/investasi>, diakses pada 19 April 2019.

³⁷⁰ Pasal 1 butir Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67. Pada Pasal 1 butir 7 UU Penanaman Modal, disebutkan, modal adalah aset dalam bentuk uang atau bentuk lain yang bukan uang yang dimiliki oleh penanam modal yang mempunyai nilai ekonomis.

2. Perlindungan Konsumen

Istilah konsumen merupakan terjemahan dari kata *consumer* (bahasa Inggris), yang artinya adalah pemakai barang hasil produksi (bahan pakaian, makanan, dan sebagainya).³⁷¹ Secara harfiah, kata konsumen adalah lawan dari produsen (pelaku usaha).³⁷² Kamus *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, mendefinisikan kata *consumer*, sebagai, *a person who buys goods or uses services*.³⁷³ Dalam konteks hukum positif Indonesia, kata konsumen mulai dikenal sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU Perlindungan Konsumen, pada tanggal 20 April 1999³⁷⁴.

Pengertian konsumen menurut Pasal 1 butir 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU Perlindungan Konsumen), adalah, “Setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Sedangkan perlindungan konsumen didefinisikan, sebagai, “segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen”³⁷⁵.

Untuk sektor jasa keuangan, pengertian konsumen adalah pihak-pihak yang menempatkan dananya dan/atau memanfaatkan pelayanan yang tersedia di lembaga jasa keuangan antara lain nasabah pada perbankan, pemodal di pasar modal, pemegang polis pada perasuransian, dan peserta pada dana pensiun, berdasarkan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan³⁷⁶. Kemudian

³⁷¹ <https://kbbi.web.id/konsumen>, diakses pada 19 April 2019.

³⁷² Dalam KUHP, terdapat beberapa stilah yang perlu diperhatikan, yaitu, pembeli (Pasal 1460 jo. KUHP), penyewa (Pasal 1550 jo. 1548 KUHP), peminjam (Pasal 1774). Sedangkan pada Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD), terdapat istilah tertanggung (Pasal 246 KUHD), penumpang (Pasal 393, 394, jo. 341 KUHD). Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) menyusun batasan tentang konsumen, yaitu, “Pemakai akhir dari barang, digunakan untuk keperluan diri sendiri, keluarga atau orang lain dan tidak untuk diperdagangkan kembali”.

³⁷³ AS Hornby, *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, (Oxford University Press, 2000), p. 265.

³⁷⁴ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42.

³⁷⁵ Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

³⁷⁶ Pasal 1 butir 2 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor: 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 118.

definisi perlindungan konsumen adalah perlindungan terhadap konsumen dengan cakupan perilaku pelaku usaha jasa keuangan³⁷⁷.

3. Penghimpunan Dana

Penghimpunan dana adalah kegiatan usaha lembaga keuangan dalam menarik dan mengumpulkan dana-dana dari masyarakat dan menampungnya dalam bentuk simpanan, giro, tabungan, deposito/surat berharga lainnya³⁷⁸. Sedangkan dana adalah uang tunai dan/atau aktiva lainnya yang segera dapat diuangkan dan yang tersedia atau disisihkan untuk maksud tertentu³⁷⁹. Kegiatan penghimpunan dana masyarakat dalam bentuk simpanan atau investasi harus dilakukan atas dasar izin dari lembaga yang berwenang³⁸⁰.

Dalam kamus *Black's Law Disctionary*, ditemukan istilah *crowdfunding*, yang artinya adalah penghimpunan dana, dengan penjelasan sebagai berikut:³⁸¹

Crowdfunding is a collective fundraising effort that involves using the internet to attract potential fund owners who have the opportunity to support the goals of fundraisers.

(*Crowdfunding* adalah upaya penggalangan dana kolektif yang melibatkan penggunaan internet untuk menarik pemilik dana potensial yang memiliki kesempatan untuk mendukung tujuan penggalangan dana).

4. Badan Hukum

Istilah badan usaha sering kali disamakan dengan badan hukum. Secara yuridis, kedua istilah tersebut tidaklah sama. Dari segi terminologi, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mendefinisikan badan usaha, sebagai: "Sekumpulan

³⁷⁷ Pasal 1 butir 3, *Ibid*.

³⁷⁸ Frianto Pandia, *Manajemen Dana dan Kesehatan Bank*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2012), hlm. 7.

³⁷⁹ *Ibid*, hlm. 1.

³⁸⁰ Lihat ketentuan Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. "Barang siapa menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan tanpa izin usaha dari pimpinan Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dan paling banyak Rp 20.000.000.000,00 (dua puluh miliar rupiah).

³⁸¹ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary, Tenth Edition*, (Texas: Thomson Reuters, 2014), hlm. 459.

orang yang merupakan kesatuan untuk mengerjakan sesuatu, di bidang perdagangan atau perusahaan”³⁸². Secara teoritis, badan usaha dapat dibagi menjadi dua golongan, yaitu: *pertama*, badan usaha yang bukan berbadan hukum (non badan hukum)³⁸³. *Kedua*, badan usaha yang berbadan hukum (badan hukum). Dari perspektif hukum perusahaan, ada perbedaan yang mendasar di antara keduanya, yaitu masalah tanggung jawab para anggotanya.

Pada badan usaha yang bukan berbadan hukum, anggota-anggotanya bertanggung jawab penuh dengan seluruh harta kekayaannya. Badan usaha yang termasuk kelompok ini adalah usaha perseorangan (*eenmanszaak*) dan firma. Badan usaha yang berbadan hukum, anggota-anggotanya tidak bertanggung jawab dengan keseluruhan kekayaannya. Badan usaha yang termasuk dalam kelompok ini adalah perseroan terbatas (*Naamloze Vennotschaap, Incorporated/Inc., Limited Liability Company/Ltd*) dan koperasi.

Secara umum dapat disebutkan, badan hukum adalah suatu badan yang dapat memiliki hak-hak dan kewajiban-kewajiban untuk melakukan suatu perbuatan seperti manusia, memiliki kekayaan sendiri, serta dapat digugat dan menggugat di depan pengadilan. Badan hukum merupakan rekayasa manusia untuk membentuk suatu badan yang memiliki status, kedudukan, dan kewenangan yang sama seperti manusia. Karena badan ini hasil rekayasa manusia, maka badan ini disebut sebagai *artificial person*.

Dalam konteks hukum, istilah *person* (orang) meliputi makhluk pribadi, yaitu manusia (*natuurlijk person, natural person*), dan badan hukum (*persona moralis, legal person, legal entity, rechtsperson*). Keduanya merupakan subyek hukum, yang menyangkut hak dan kewajiban hukum³⁸⁴. Karena badan hukum adalah subyek hukum, maka badan hukum merupakan badan yang independen atau mandiri, yang terlepas dari pendiri, anggota, atau penanam modal. Sebagaimana manusia pribadi, badan ini memiliki kewajiban-kewajiban hukum, seperti

³⁸² Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, Edisi Kedua, Cetakan Keempat, (Jakarta: Balai Pustaka, 1995), hlm. 73.

³⁸³ Hingga saat ini, usaha mikro, kecil, dan menengah banyak yang masih menggunakan bentuk badan usaha seperti CV, Firma, usaha perseorangan, atau persekutuan perdata lainnya.

³⁸⁴ J. Satrio, *Hukum Pribadi, Bagian I Persoon Alamiah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 13.

membayar pajak dan mengajukan izin kegiatan usaha atas nama badan yang bersangkutan³⁸⁵.

Dalam bukunya, Ridwan Khairandi menguraikan konsep badan hukum berdasarkan doktri yang dikenal di negara-negara dengan tradisi hukum *common law* maupun *civil law*³⁸⁶, sebagai berikut:³⁸⁷

a) *Legal Personality as Legal Person*

Dalam konsep ini badan hukum adalah ciptaan manusia atau rekayasa manusia, badan merupakan hasil suatu fiksi manusia, berdasarkan hukum positif yang diakui negara, dan diperlakukan sama dengan manusia sebagai “*real person*”.

b) *Corporate Realism*

Berdasarkan konsep ini personalitas hukum suatu badan hukum berasal dari kenyataan dan tidak dibentuk melalui proses inkorporasi secara hukum. Personalitas hukum tidak didasarkan pada fiksi, melainkan kenyataan alamiah layaknya manusia. Kelemahan konsep ini adalah adanya kesulitan dalam penjelasan, mengapa persekutuan perdata (*unincorporated association*) di sejumlah negara, termasuk Indonesia, tidak diakui sebagai badan hukum.

c) *Agregation Theory*

Konsep *aggregation theory* juga dikenal dengan teori “*symbolist*”, yang dalam versi modern dikenal sebagai “*corporate nominalism*” secara teoritik berhubungan dengan teori fiksi. Menurut konsep personalitas korporasi, badan hukum adalah semata-mata suatu nama bersama (*collective name*), yang menjadi simbol bagi anggota korporasi.

d) *Modern Views on Legal Personality*

Dewasa ini, hukum modern menggabungkan antara *realist* dan *fictionalist theory*, di satu sisi mengakui realitas sosial yang mendukung personalitas hukum, sedangkan di sisi lain, memperlakukan badan hukum dalam sejumlah aspek sebagai suatu fiksi. Konsep perseroan sebagai

³⁸⁵Robert W. Hamilton, *The Law of Corporation*, dalam Ridwan Khairandy, *Hukum Perseroan Terbatas*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm. 6.

³⁸⁶Eropa Kontinental berasal dari tradisi hukum Romawi. Sistem hukum Eropa Kontinental disebut juga sebagai sistem hukum Romano-Germania, atau juga sering disebut *civil law system*. Sistem hukum ini kemudian berkembang di beberapa negara Eropa, seperti Perancis, Jerman, Italia, Swiss, Austria. Selain itu, berkembang juga di negara-negara Amerika Latin, Turki, beberapa negara Arab, Madagaskar, dan Afrika Utara. Melalui praktik kolonialisme, Sistem hukum ini juga menyebar ke negara-negara Asia, termasuk Indonesia. Sedangkan tradisi hukum *common law system* mulai berkembang sejak abad ke-16 di negara Inggris Raya (*Great Britain*). sistem hukum ini diterapkan hingga di luar wilayah Inggris, seperti di Kanada, Amerika Serikat, dan negara-negara bekas jajahan Inggris Raya (Negara-negara Persemakmuran/*Commonwealth*). Lihat Farihan Aulia dan Sholahuddin Al-Fatih, “Perbandingan Sistem Hukum *Common Law*, *Civil Law* dan *Islamic Law* dalam Perspektif Sejarah dan Karakteristik Berpikir”, *Legality*, (Volume 25, Nomor 1, Maret - Agustus, 2017), hlm. 98-113.

³⁸⁷Ridwan Khairandy, *Hukum Perseroan Terbatas*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm. 7-10.

badan hukum yang kekayaannya terpisah dari para pemegang sahamnya merupakan sifat yang dianggap penting bagi status perseroan sebagai suatu badan hukum yang membedakan dengan bentuk-bentuk perseroan yang lain.

Sementara H.M.N. Purwosutjipto menyampaikan beberapa syarat agar suatu badan dapat dikategorikan sebagai badan hukum, yaitu:³⁸⁸

- a) Adanya harta kekayaan (hak-hak) dengan tujuan tertentu yang terpisah dengan kekayaan pribadi para sekutu atau pendiri badan itu.
- b) Kepentingan yang menjadi tujuan adalah kepentingan bersama.
- c) Adanya beberapa orang sebagai pengurus badan tersebut.

Unsur-unsur yang disebutkan di atas merupakan unsur material (*substantive*) bagi suatu badan hukum. Mengutip David Kelly, Ridwan Khairandi mengemukakan, unsur material badan hukum meliputi beberapa aspek, yakni: terbatasnya tanggung jawab, memiliki kekayaan sendiri, dan memiliki kewenangan kontraktual, serta dapat menuntut dan dituntut atas namanya sendiri³⁸⁹. Sedangkan unsur formal badan hukum yaitu adanya pengakuan dari negara yang mengakui keberadaan suatu badan sebagai badan hukum.

Saat ini belum ada regulasi yang secara resmi mengatur badan usaha dalam undang-undang tersendiri. Sebagai gambaran umum, Pasal 1653 KUHPer hanya memberikan ciri-ciri dari sebuah badan hukum, yaitu: 1) Diadakan oleh kekuasaan umum, 2) Perkumpulan yang diakui oleh kekuasaan umum, dan perkumpulan yang diperkenankan atau untuk suatu maksud tertentu yang tidak berlawanan dengan undang-undang kesusilaan. Dalam dunia keilmuan para ahli hukum membuat kriteria badan usaha yang dapat digolongkan sebagai badan hukum, sebagai berikut:³⁹⁰

- a. Adanya pemisahan harta kekayaan antara badan usaha dan pemilik badan usaha;
- b. Badan usaha mempunyai tujuan tertentu;
- c. Badan usaha mempunyai kepentingan sendiri; dan
- d. Adanya organ yang jelas dalam badan usaha yang bersangkutan.

³⁸⁸ H.M.N. Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia, Jilid 2*, (Jakarta: Djambatan, 1082), hlm. 83.

³⁸⁹ David Kelly, *et. al.*, *Business Law*, dalam Ridwan Khairandy, *Hukum Perseroan Terbatas*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm. 15.

³⁹⁰ Chidir Ali, *Badan Hukum*, (Bandung: Alumni, 1987), hlm. 20.

Dari uraian tersebut, jika tidak memenuhi unsur-unsur yang disebutkan di atas, maka suatu badan usaha tidak dimasukkan dalam kelompok badan hukum. Sehubungan dengan hal ini, Wirjono Prodjodikoro, mengemukakan pendapatnya:³⁹¹

Mencermati belum adanya pengertian badan hukum yang dapat diterima semua pihak, maka sebagai kriteria yang kiranya dapat digunakan untuk mengetahui suatu perkumpulan disebut sebagai badan hukum, adalah: *Pertama*, adanya kekayaan yang terpisah dari kekayaan orang perorangan. *Kedua*, adanya kepentingan yang bukan kepentingan orang perseorangan, melainkan kepentingan suatu kumpulan orang yang merupakan suatu kesatuan.

Berkaitan dengan hal tersebut, Jimly Asshiddiqie berpendapat, sekalipun unsur-unsur badan hukum sudah terpenuhi, tidak secara otomatis suatu organisasi, dan/atau badan usaha langsung menjadi badan hukum. Dalam hukum Indonesia, agar suatu organisasi dapat menjadi badan hukum, maka perlu adanya tindakan administrasi, untuk mendaftarkannya pada instansi yang ditentukan oleh undang-undang yang mengatur organisasi yang didirikan. Sebelum didaftarkan, secara formal organisasi tersebut belum dapat diakui sah sebagai badan hukum. Perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan oleh pengurus suatu badan hukum yang belum didaftarkan secara resmi, dianggap sebagai perbuatan pribadi pengurus³⁹².

Untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam, kiranya perlu juga menyimak beberapa pengertian badan hukum, yang dikemukakan oleh para sarjana di bawah ini:³⁹³

- a. Meijers: “Badan hukum adalah meliputi sesuatu yang menjadi pendukung hak dan kewajiban”.
- b. Logeman: “Badan hukum adalah sesuatu *personifikatie*, yaitu perwujudan atau penjelmaan hak dan kewajiban”.
- c. R. Soebekti: “Badan hukum yaitu badan yang pada pokoknya adalah suatu badan atau perkumpulan yang dapat memiliki hak-hak dan

³⁹¹ Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Perkumpulan Perseorangan dan Koperasi di Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1969), hlm. 11.

³⁹² Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008), hlm. 297.

³⁹³ R. Ali Rido, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan*, (Bandung: Alumni, 1987), hlm. 10.

melakukan perbuatan seperti seorang manusia, serta memiliki kekayaan sendiri, dapat digugat atau menggugat di depan hukum”.

- d. R. Rochmat Sumitro: “Badan hukum (*Rechtspersoon*) ialah suatu badan hukum yang dapat mempunyai harta, hak, serta kewajiban seperti orang pribadi”.
- e. E. Utrecht: “Badan hukum yaitu badan yang menurut hukum yang berkuasa (berwenang) menjadi pendukung hak, yang tidak berjiwa, bukan manusia, sebagai gejala kemasyarakatan adalah suatu gejala yang riil, merupakan fakta, dalam pergaulan hukum meskipun tidak berwujud”.
- f. Sri Sudewi Maschoen Sofwan: “Badan hukum adalah kumpulan dari orang-orang yang bersama-sama mendirikan suatu badan (perhimpunan) dan kumpulan harta kekayaan, yang dipisahkan untuk tujuan tertentu”.
- g. Wirjono Prodjodikoro: “Badan hukum adalah badan yang di samping manusia perseorangan juga dianggap dapat bertindak dalam hukum dan yang mempunyai hak-hak, kewajiban-kewajiban, dan perhubungan hukum terhadap orang lain atau badan lain”.
- h. JJ. Dormeier: “Badan hukum dapat diartikan sebagai persekutuan orang-orang, yang di dalamnya”.

Sementara itu, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) disebutkan, badan hukum merupakan badan (perkumpulan) yang dalam hukum diakui sebagai subyek hukum (perseroan, yayasan, lembaga, dan lain-lain)³⁹⁴. Sedangkan dalam kamus hukum karangan JCT. Simorangkir, dkk, diungkapkan, badan hukum adalah perkumpulan atau organisasi yang didirikan dan dapat bertindak sebagai subyek hukum. Misalnya, dapat memiliki harta kekayaan, mengadakan perjanjian, dan sebagainya, contohnya Perseroan Terbatas, Yayasan, dan Koperasi³⁹⁵.

Selain itu, *Black's Law Dictionary*, mendefinisikan badan hukum (*legal entity*), sebagai, “*a body, other than a natural person, that can function legally, sue or be sued, and make decisions through agent. A typical example is a corporation*”³⁹⁶.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa badan hukum sebagai subyek hukum harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Perkumpulan orang (organisasi);

³⁹⁴ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: KBBI, 1997), hlm. 101.

³⁹⁵ JCT. Simorangkir, Rady T. Erwin, dan JT. Prasetyo, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2000), 13.

³⁹⁶ Garner, Bryan A. *Black's Law Dictionary 2nd Pocket ed.*, (West Group, 1996), hlm. 976.

- b. Dapat melakukan perbuatan hukum (*rechtshandeling*), dalam hubungan-hubungan hukum (*rechtsbetrekking*);
- c. Mempunyai harta kekayaan sendiri;
- d. Mempunyai pengurus;
- e. Mempunyai hak dan kewajiban;
- f. Dapat digugat dan menggugat di depan pengadilan; dan
- g. Mendapat pengesahan dari pejabat yang berwenang.

5. Koperasi

Secara etimologi, koperasi berasal dari bahasa Inggris, yaitu *cooperatives*, yang merupakan gabungan dua kata, *co* dan *operation*. Dalam bahasa Belanda disebut *cooperatie*, yang maknanya adalah kerja bersama. Kemudian dalam bahasa Indonesia menjadi koperasi. *Black's Law Dictionary*, mendefinisikan *cooperative*, sebagai:³⁹⁷

A corporation or association organized for purpose of rendering economic services, without gain to itself, to shareholders or members who own and control its. Type of business that is owned by its member-customers.

(Suatu perusahaan atau asosiasi yang diorganisasi untuk tujuan memberikan jasa ekonomi, tanpa keuntungan untuk dirinya sendiri, kepada pemegang saham atau anggota yang memiliki dan mengendalikannya. Jenis usaha yang dimiliki oleh para pelanggan dan anggotanya).

Sedangkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, mendefinisikan koperasi sebagai, “badan usaha yang beranggotakan orang seorang atau badan hukum koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasarkan atas asas kekeluargaan”³⁹⁸.

6. Koperasi Simpan Pinjam

Salah satu jenis koperasi adalah koperasi simpan pinjam. Koperasi simpan pinjam adalah koperasi yang kegiatannya hanya usaha simpan pinjam. Kegiatan

³⁹⁷ *Ibid.*

³⁹⁸ Indonesia, Undang-Undang tentang Perkoperasian, Pasal 1 butir (1).

usaha simpan pinjam yang dimaksud 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 dan koperasi lain³⁹⁹.

Menurut Rudianto, koperasi simpan pinjam atau koperasi kelompok unit simpan pinjam adalah koperasi yang bergerak dalam bidang pemupukan simpanan dana dari para anggotanya, untuk kemudian dipinjamkan kembali kepada para anggota yang memerlukan bantuan dana. Kegiatan utama koperasi simpan pinjam atau koperasi kelompok unit simpan pinjam adalah menyediakan jasa penyimpanan dan peminjaman dana kepada para anggota koperasi. Walaupun pemupukan modal dilakukan koperasi dari para anggotanya, sering kali jumlah uang yang ingin dipinjam oleh anggota lebih besar dari modal yang dimiliki koperasi. Karena itu, tidak jarang koperasi harus meminjam uang dari kreditor di luar koperasi, seperti Bank⁴⁰⁰.

Dalam Pasal 1 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam oleh Koperasi, disebutkan, koperasi simpan pinjam adalah koperasi yang kegiatannya hanya usaha simpan pinjam. Kemudian, pengertian unit simpan pinjam adalah unit koperasi yang bergerak di bidang usaha simpan pinjam, sebagai bagian dari kegiatan usaha koperasi yang bersangkutan⁴⁰¹.

Peran koperasi, khususnya KSP, semakin penting dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi. KSP menjadi salah satu alternatif bagi masyarakat untuk mendapatkan dana dalam upaya memperbaiki taraf kehidupan, pemenuhan kebutuhan sehari-hari dan mengembangkan usaha. Selain sebagai alternatif sumber mendapatkan dana, KSP juga menjadi salah satu pilihan untuk menginvestasikan dana atau menabung⁴⁰².

³⁹⁹ Panji Anoraga dan Ninik Widiyanti, *Dinamika Koperasi*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2007), hlm. 22.

⁴⁰⁰ Rudianto, *Akuntansi Koperasi*, (Jakarta: Erlangga, 2010), hlm. 35.

⁴⁰¹ Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam oleh Koperasi, Pasal 1 ayat (2).

⁴⁰² Tatik Suryani, *Manajemen Koperasi: Teknik Penyusunan Laporan Keuangan, Pelayanan Prima dan Pengelolaan SDM*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2008), hlm. 1.

7. Lembaga Keuangan Mikro

Peran lembaga keuangan mikro sangat strategis dalam pembangunan ekonomi suatu negara. Sehubungan dengan hal ini, Ledgerwood berpendapat, “*terms of microfinance refers to the provision of financial services generally include savings and credits microfinance is not simple banking, it is a development tool.*”⁴⁰³ Istilah keuangan mikro mengacu pada penyediaan layanan keuangan secara umum, termasuk tabungan dan kredit keuangan mikro bukan perbankan, melainkan adalah alat pembangunan.

Berdasarkan definisi yang digunakan dalam *Microcredit Summit* (1997), kredit mikro adalah program pemberian kredit berjumlah kecil kepada warga yang paling miskin untuk membiayai proyek yang dia kerjakan sendiri agar menghasilkan pendapatan, yang memungkinkan mereka peduli terhadap diri mereka sendiri dan keluarganya⁴⁰⁴. Sedangkan Bank Indonesia mendefinisikan kredit mikro sebagai, “kredit atau pembiayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) adalah kredit atau pembiayaan yang diberikan kepada pelaku usaha yang memenuhi kriteria usaha mikro, kecil, dan menengah”⁴⁰⁵.

Dalam buku *Microfinance Handbook*, Ledgerwood mengatakan, “istilah keuangan mengacu pada penyediaan jasa-jasa keuangan kepada nasabah berpenghasilan rendah, mencakup pedagang kecil, pedagang kaki lima, petani kecil, serta pengusaha kecil dengan modal yang terbatas”⁴⁰⁶. Definisi lain dikemukakan oleh Patrick Meager, yang menyatakan bahwa keuangan mikro

⁴⁰³ Ledgerwood, *Microfinance Handbook*, (1999), hal. 1.

⁴⁰⁴ Wiyono W, *Pemberdayaan Lembaga Keuangan Mikro Sebagai Salah Satu Pilar Sistem Keuangan Nasional: Upaya Konkrit Memutus Mata Rantai Kemiskinan*, (Jakarta: Pusat Pengkajian Ekonomi, Keuangan, dan Kerjasama Internasional, Departemen Keuangan, 2006).

⁴⁰⁵ Indonesia, Peraturan Bank Indonesia tentang Pemberian Kredit atau Pembiayaan oleh Bank Umum dan Bantuan Teknis dalam Rangka Pengembangan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, PBI No. 14/22/PBI/2012, LN No. 274, Tahun 2012.

⁴⁰⁶ Joanna Ledgerwood, *Microfinance Handbook*, dalam Lincolin Arsyad, *Lembaga Keuangan Mikro: Institusi, Kinerja, dan Sustainability*, (Yogyakarta: Penerbit Andi Yogyakarta, 2008), hlm. 24.

adalah pemberian pinjaman uang dalam jumlah kecil dan dalam jangka waktu yang singkat dengan frekuensi pelunasan yang tinggi⁴⁰⁷.

Definisi resmi Lembaga Keuangan Mikro dapat ditemukan pada Pasal 1 butir (1), yaitu:⁴⁰⁸

Lembaga Keuangan Mikro (LKM) adalah lembaga keuangan yang khusus didirikan untuk memberikan jasa pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat, baik melalui pinjaman atau pembiayaan dalam usaha skala mikro kepada anggota dan masyarakat, pengelolaan simpanan, maupun pemberian jasa konsultasi pengembangan usaha yang tidak semata-mata mencari keuntungan.

Dalam pelaksanaannya, selain berperan sebagai perantara keuangan, lembaga keuangan mikro juga menyediakan jasa perantara sosial, seperti pembentukan kelompok, pelatihan manajerial untuk anggota kelompok. Dengan demikian selain memberikan akses kepada orang-orang yang berpenghasilan rendah terhadap pengadaan pinjaman, juga mengembangkan penguatan kapasitas institusional sistem keuangan lokal.

8. Pengguna Jasa

Kata pengguna jasa dalam bahasa Inggris sering kali dipadankan dengan kata *customer*, *client*, atau *user*⁴⁰⁹. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), mendefinisikan kata “pengguna” sebagai, orang yang menggunakan. Sementara pengertian kata jasa (*service*) adalah, aktivitas, kemudahan, manfaat, dan sebagainya yang dapat dijual kepada orang lain (konsumen) yang menggunakan atau menikmatinya⁴¹⁰.

Sedangkan secara yuridis, kata pengguna jasa dapat ditemui pada beberapa regulasi. Pada Pasal 1 butir (22) Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, pengguna jasa didefinisikan sebagai, “pengguna jasa

⁴⁰⁷ Patrick Melager, *Microfinance Regulation in Developing Countries: Comparative Review of Current Practice*, dalam Lincolin Arsyad, *Lembaga Keuangan Mikro: Institusi, Kinerja, dan Sustainability*, (Yogyakarta: Penerbit Andi Yogyakarta, 2008), hlm. 25.

⁴⁰⁸ Indonesia, Undang-Undang tentang Lembaga Keuangan Mikro, Pasal. 1 butir (1).

⁴⁰⁹ *Customer is a person or an organization that buys goods or services from a shop or business. Client is a person who uses the services or advice of a professional person or organization. User is a person or thing that uses something.* Lihat <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/>, diakses pada 9 September 2020.

⁴¹⁰ <https://kbbi.web.id/jasa>, diakses pada 9 September 2020.

adalah perseorangan atau badan hukum yang menggunakan jasa perusahaan angkutan umum”⁴¹¹. Definisi pengguna jasa juga ditemukan pada Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Dalam industri keuangan, pengguna jasa dipadankan dengan konsumen sektor jasa keuangan, sebagaimana didefinisikan dalam Pasal 1 ayat (2), Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 1/POJK.07/2013⁴¹².

Untuk koperasi simpan pinjam, pengguna jasa yang utama adalah anggota koperasi, calon anggota, atau anggota luar biasa yang menggunakan jasa yang disediakan oleh koperasi. Koperasi simpan pinjam yang menyelenggarakan penghimpunan dana melalui modal penyertaan, maka para pemodal juga merupakan pengguna jasa koperasi, sebagaimana diatur pada Pasal 1 butir (2), Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 1998 tentang Modal Penyertaan pada Koperasi, bahwa: “Pemodal adalah pihak yang menanamkan modal penyertaan pada koperasi”.

⁴¹¹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*, UU No. 22 Tahun 2009, LN. No. 96 Tahun 2009.

⁴¹² Indonesia, *Peraturan Otoritas Jasa Keuangan tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan*, POJK No. 1/POJK.07/2013, Pasal 1 butir (2). LN No. 118 Tahun 2013.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Kata metode berasal dari bahasa Yunani, yaitu, “methodos”, yang berarti, cara atau menuju suatu jalan. Metode merupakan kegiatan ilmiah yang berhubungan dengan suatu cara kerja yang sistematis untuk memahami suatu subyek atau obyek penelitian, sebagai upaya untuk menemukan jawaban yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah termasuk keabsahannya⁴¹³. Sedangkan dalam bahasa Latin, metode disebut “methodus”, atau “method”, dalam bahasa Inggris.

Dalam Kamus *Oxford Advanced Learners Dictionary*, kata metodologi (*methodology*), artinya, “*a set of methods and principles used to perform a particular activity*”. Sedangkan metode (*method*), bermakna, “*a particular way of doing something; The quality of being well planned and organized*”⁴¹⁴. *Method is a mode of organizing, operating, or performing something, esp. to achieve a goal*⁴¹⁵. Dari definisi tersebut dapat dipahami, metode penelitian merupakan realisasi dari pencarian informasi dan kebenaran melalui cara yang terarah dan terorganisasi dengan baik, sehingga diperoleh hasil yang dapat diandalkan untuk menjawab hubungan kausalitas dari gejala yang tampak dan dapat dicari penjelasannya secara ilmiah.

Sedangkan penelitian (*research*) dimaknai sebagai, “*the careful, diligent, and exhaustive investigation of scientific subject matter, having as its aim the advancement of mankind’s knowledge*”⁴¹⁶. Melalui metode penelitian yang sesuai

⁴¹³ Rosady Ruslan, *Metode Penelitian*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 24.

⁴¹⁴ AS. Hornby, *Oxford Advanced Learners Dictionary*, (Oxford: Oxford University Press, 2000), hlm. 803.

⁴¹⁵ Garner, Bryan A. Garner. *Black's Law Dictionary 2nd Pocket ed*, (St. Paul Minnesota: West Group, 1996), hlm. 1012.

⁴¹⁶ Henry L. Manheim, *Sociological Research: Philosophy and Methods*, dalam Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit UI Press, 2015), hlm. 3.

dengan suatu bidang keilmuan, kemudian Claire Settlitz menguraikan tujuan penelitian, sebagai berikut:⁴¹⁷

To discover answers to questions through the application of scientific procedures. These procedures have been developed in order to increase the likelihood that the information gathered will be relevant to the question and will be reliable and unbiased.

(Untuk menemukan jawaban atas pertanyaan melalui penerapan prosedur ilmiah. Prosedur-prosedur ini telah dirumuskan untuk meningkatkan kesamaan bahwa informasi yang dikumpulkan akan sesuai dengan pertanyaan dan dapat diandalkan serta tidak bias).

Untuk mendapatkan pemahaman yang lebih utuh mengenai penelitian hukum, Soetandyo Wingjosoebroto menguraikan pendapatnya, sebagai berikut:⁴¹⁸

Penelitian adalah sebuah istilah yang digunakan sebagai terjemahan kata *research* yang dalam bahasa Inggris disebut *research*, yakni sebuah kegiatan yang secara sadar dan bertujuan dengan menggunakan metode dan prosedur tertentu, yang disebut dengan metode, berikut kiat-kiat penggunaannya yang disebut dengan metodologi. Prosedur dalam dunia sains adalah prosedur yang terkontrol secara logis dan metodologis untuk menemukan bukti yang dapat dijadikan dasar kebenaran suatu simpulan atau pengetahuan yang dapat digunakan untuk menjawab suatu masalah.

Metode ilmiah dapat dikatakan suatu upaya pencarian kebenaran yang diatur berdasarkan pertimbangan-pertimbangan logis. Karena idealitas dalam ilmu adalah untuk mencapai interelasi yang sistematis dari fakta-fakta, maka metode ilmiah berkehendak untuk mencari jawaban tentang fakta-fakta dengan menggunakan skeptisitas yang sistematis (*systematic skepticism*)⁴¹⁹. Sementara menurut John C. Almack, metode ilmiah adalah cara menerapkan prinsip-prinsip logis terhadap penemuan, pengesahan dan penjelasan kebenaran⁴²⁰.

⁴¹⁷ Claire Seltiz, *et. al.*, *Research Method in Social Investigation*, dalam Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit UI Press, 2015), hlm. 9.

⁴¹⁸ Soetandyo Wignjosoebroto, *Penelitian Hukum dan Hakikatnya sebagai Penelitian Ilmiah*, dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta (Editor), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017), hlm. 97.

⁴¹⁹ Nazir, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1999), hlm. 42.

⁴²⁰ John C. Almack, *Research and Thesis Writing*, dalam Nazir, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1999), hlm. 42.

Selain itu, kata metode ilmiah (*scientific method*), juga dapat ditemukan dalam Merriam-Webster Dictionary, yang mengandung makna, “*principles and procedures for the systematic pursuit of knowledge involving the recognition and formulation of a problem, the collection of data through observation and experiment, and the formulation and testing of hypotheses*”⁴²¹. Terkait dengan hal ini, Peter Mahmud Marzuki, berpendapat, metode ilmiah yang bersifat *logico-hipotetico verificatie*⁴²², hanya berlaku untuk keilmuan yang bersifat deskriptif, yaitu dalam kerangka menjelaskan hubungan sebab akibat antara dua hal. Sedangkan sifat keilmuan hukum adalah preskriptif⁴²³. Dengan demikian, metode dan prosedur ilmu-ilmu sosial tidak dapat diterapkan dalam ilmu hukum.

Kata metode mengandung makna, “cara teratur yang digunakan untuk melaksanakan suatu pekerjaan agar tercapai sesuai dengan yang dikehendaki; cara yang bersistem untuk memudahkan pelaksanaan suatu kegiatan guna mencapai tujuan yang ditentukan”⁴²⁴. Metode dalam arti harafiahnya, berarti “cara”. Dengan demikian apa yang disebut “metode penelitian”, tidak lain adalah, “cara mencari dan menemukan pengetahuan yang benar yang dapat digunakan untuk menjawab suatu masalah”⁴²⁵.

Dalam dunia sains, metode dibagi menjadi dua jenis yang berbeda namun saling melengkapi. *Pertama*, metode yang mendisiplinkan cara penalaran melalui

⁴²¹<https://www.merriam-webster.com/dictionary/scientific%20method>, diakses pada 1 Desember 2019.

⁴²² *Logico-hipotetico-verifikatie*, secara teknis lebih condong kepada empirisme-positifisme. Logico artinya adanya logika, yakni bagaimana cara kita berfikir menurut pola tertentu. *Hypotetico* adalah hipotetis, yakni untuk menjawab sebuah fenomena, maka dibutuhkan adanya hipotesa-hipotesa. Verifikatif adalah proses pembuktian, melalui pengumpulan fakta-fakta untuk membuktikan apakah suatu hipotesa didukung oleh fakta. Dalam penelitian ilmu-ilmu sosial dan pendidikan, terdapat dua pendekatan, yakni pendekatan kuantitatif dan pendekatan kualitatif. Penggunaan metode *logico-hipotetico-verifikatie*, lebih cenderung pada pendekatan kuantitatif. Lihat Nana Sudjana, *Tuntunan Penyusunan Karya ilmiah: Makalah, Skripsi, Tesis, Disertasi*, (Bandung: Sinar Baru, 1991), hlm. 3.

⁴²³ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), preskripsi bersifat memberi petunjuk atau ketentuan; Bergantung pada atau menurut ketentuan resmi yang berlaku. Lihat <https://kbbi.web.id/preskriptif>. *Oxford Advanced Learners Dictionary*, mendefinisikan preskriptif (*prescriptive*) sebagai, “telling people what should be done”. Lihat <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/prescriptive?q=prescriptive>

⁴²⁴ <https://kbbi.web.id/metode>, diakses pada 1 Desember 2019.

⁴²⁵ Soetandyo Wignjosoebroto, *Penelitian Hukum dan Hakikatnya sebagai Penelitian Ilmiah*, dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta (Editor), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017), hlm. 97.

prosedur-prosedur tertentu untuk memperoleh simpulan-simpulan yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya menurut tolok ukur (standar) sains. *Kedua*, metode untuk memperoleh informasi-informasi yang akurat dan secara positif berketerandalan (*reliable*), serta sah (*valid*), yang diperlukan untuk menguji benar atau kelirunya simpulan-simpulan yang diperoleh sebelumnya⁴²⁶.

Pada dasarnya, metodologi hukum dapat dibedakan ke dalam tiga bagian, yaitu, metodologi pengembangan hukum, metodologi pembentukan hukum, dan metodologi penegakan hukum. Ketiga bagian tersebut perlu dikuasai, mengingat ilmu hukum bersifat "*sui generis*," yaitu bersifat khas, yang tidak bisa disamakan dengan ilmu-ilmu lainnya, dengan demikian metode penelitiannya kemudian berkembang menjadi metode penelitian hukum normatif dan metode penelitian hukum empiris⁴²⁷. Diskursus metodologi sebagai sarana keterbukaan kinerja suatu penelitian mengalami dinamika perdebatan tidak pernah selesai.

Mengutip pemikiran Soetandyo Wignjosoebroto, Bernard Arief Sidharta, menguraikan lima tipe penelitian hukum, sebagai berikut:⁴²⁸

- a. Tipe kajian Filsafat Hukum, yang berdasar pada pandangan bahwa hukum adalah asas-asas kebenaran dan keadilan yang bersifat kodrati dan berlaku universal. Kajian ini menekankan pada kefilsafatan, dengan menggunakan metode logika deduksi yang bertolak dari premis normatif yang diyakini bersifat *self evident*;
- b. Tipe kajian Ajaran Hukum Murni "*law as it is written in the books*", yang berdasarkan pandangan bahwa hukum adalah norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan hukum nasional. Kajian ini berorientasi positivis dengan menggunakan metode doktrinal melalui logika deduksi untuk membangun sistem hukum positif;
- c. Tipe kajian *American Sociological Jurisprudence*, yang melakukan kajian terhadap "*law as it is decided by judges through judicial processes*". Penelitian ini bertolak dari pandangan bahwa hukum adalah apa yang diputuskan oleh hakim inkonkret dan tersistematisasi sebagai "*judge made law*". Kajian ini berorientasi pada aspek perilaku (behavioral) dan sosiologis, melalui metode doktrinal dan non-doktrinal dengan logika induksi untuk mengkaji ragam perilaku di pengadilan (*court behaviours*);

⁴²⁶ Sulistyowati Irianto dan Shidarta (Editor), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017), hlm. 97.

⁴²⁷ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), hlm. 30.

⁴²⁸ Soetandyo Wignjosoebroto, *Penelitian Hukum: Sebuah Tipologi*, dalam Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2009), hlm. 158-159.

- d. Tipe kajian Sosiologi Hukum yang mengkaji “*law as it is in society*”, yang berdasarkan pada pandangan bahwa hukum adalah pola perilaku sosial yang terlembaga dan eksis sebagai variabel sosial yang empiris. Kajian ini berorientasi struktural dan pada umumnya bersifat kuantitatif; dan
- e. Tipe kajian Sosiologi dan/atau Antropologi Hukum, yang melakukan kajian terhadap “*law as it is in human actions*”. Kajian ini berdasarkan pada pandangan bahwa hukum adalah manifestasi makna-makna simbolik perilaku sosial sebagaimana tampak dalam interaksi antarmereka dalam masyarakat. Berorientasi simbolik interaksional, dengan menggunakan metode sosial non-doktrinal melalui pendekatan interaksional/mikro dengan analisis kualitatif.

Pemahaman terhadap konsep dasar ilmu hukum dan konsekuensi metodologinya, dapat mengarahkan peneliti untuk mempunyai pengertian yang mendalam mengenai apa yang dipelajari, memahami relasi antara satu bagian dengan bagian lain, serta memiliki penalaran secara sistematis dengan menggunakan instrumen yang tepat, berupa pengertian-pengertian dan metode yang sesuai dengan karakteristik ilmu pengetahuannya.

Sesuai dengan karakteristiknya, ilmu hukum dikelompokkan ke dalam ilmu normatif normologis (ilmu normatif), yang berupaya untuk menemukan hubungan antara dua hal atau lebih untuk apa yang seharusnya menjadi kewajiban subyek tertentu dalam situasi konkret tertentu, sehubungan dengan terjadinya perbuatan atas suatu peristiwa atau keadaan tertentu⁴²⁹. Sebagai ilmu praktis, obyek kajian ilmu hukum berkenaan dengan tuntutan berperilaku dengan cara tertentu yang kepatuhannya tidak sepenuhnya tergantung pada kehendak bebas yang bersangkutan, melainkan dapat dipaksakan oleh kekuasaan publik⁴³⁰.

Dalam buku Teori Hukum, Sudikno Mertokusumo, memaparkan, “teori hukum digunakan untuk menyelesaikan masalah hukum positif yang mendasar, misalnya *schutnormtheorie* (teori relativitas dalam perbuatan melawan hukum)⁴³¹,

⁴²⁹ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2009), hlm. 112.

⁴³⁰ *Ibid.*, hlm. 113.

⁴³¹ *Schutnormtheorie* (teori relativitas) berasal dari hukum Jerman yang dibawa ke negeri Belanda oleh Gelein Vitringa. Kata “schutz” berarti “perlindungan”, sehingga dengan istilah *schutnorm* secara berarti “norma perlindungan”. Teori relativitas (*schutnormtheorie*) merupakan pembatasan dari ajaran yang luas dari perbuatan yang melawan hukum. Teori relativitas

teori-teori tentang terjadinya kata sepakat, risiko, kesesatan, dan sebagainya. Mengutip pendapat Thomas Ian McLeod, perbedaan antara teori hukum dan ilmu hukum adalah, teori hukum “*is apainted on a larger canvas*”, yang berarti, pertanyaan-pertanyaan dan obyek teori hukum lebih luas dan teoritis sifatnya daripada ilmu hukum. Sedangkan pertanyaan-pertanyaan ilmu hukum ditemukan jawabannya di dalam hukum positif⁴³².

Istilah hukum dogmatik atau dogmatika hukum digunakan karena obyeknya adalah hukum positif. Kata “dogma” itu sendiri merujuk pada sesuatu yang harus diterima keberadaannya dan harus dipatuhi. Sementara “dogmatis” digunakan untuk menunjukkan keterikatan warga masyarakat pada hukum positif. Sifat dogmatisnya terletak pada pembatasan diri pada kaidah-kaidah hukum positif tertentu dan sumber-sumber hukum positif seperti peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, dan hukum kebiasaan. Metode dogmatik hukum dikenal juga dengan metode sistematis logis, karena dogmatik hukum mensistematisasi hukum positif secara logis⁴³³.

Agar diperoleh hasil yang dapat diandalkan kebenarannya secara ilmiah, suatu penelitian harus disusun dengan menggunakan metode yang sesuai. Dengan demikian, metode penelitian mempunyai fungsi yang penting. Suteki dan Galang Taufani, memaparkan fungsi metodologi dalam penelitian:⁴³⁴

- a. Memberikan pedoman tentang bagaimana mempelajari, menganalisa dan memahami sesuatu yang dihadapinya;
- b. Meningkatkan kemampuan peneliti untuk mengadakan atau melaksanakan penelitian secara lengkap;
- c. Memberikan kemungkinan untuk meneliti hal-hal yang belum diketahui; dan

mengajarkan, bahwa perbuatan yang bertentangan dengan kaidah hukum dan karenanya adalah melawan hukum, akan menyebabkan si pelaku harus bertanggungjawab atas kerugian yang disebabkan oleh perbuatan tersebut, bilamana norma yang dilanggar itu dimaksudkan untuk melindungi penderita. Sudargo Gautama (Gouw Giok Siong), *Pengertian Tentang Negara Hukum*, (Bandung: Alumni, 1973), hlm. 48-49 dikutip oleh Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum*, (Jakarta: Program Pascasarjana FHUI, 2003), hlm. 41.

⁴³² Thomas Ian McLeod, *Legal Theory*, dalam Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, (Yogyakarta: Maha Karya Pustaka, 2019), hlm. 8.

⁴³³ Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, (Yogyakarta: Maha Karya Pustaka, 2019), hlm. 37.

⁴³⁴ Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum: Filsafat, Teori, dan Praktik*, (Depok: Rajawali Pers, 2018), hlm. 249.

- d. Memberikan pedoman untuk mengorganisasikan serta mengintegrasikan pengetahuan.

Jenis penelitian yang dilakukan dalam penelitian disertasi ini adalah penelitian hukum yuridis normatif (*doctrinal*)⁴³⁵, yaitu penelitian yang menekankan pada penggunaan data sekunder dengan mempelajari dan mengkaji norma-norma hukum, yaitu kaidah-kaidah hukum positif yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian⁴³⁶.

Sementara P. Scholten berpendapat bahwa ilmu hukum normatif tidak saja memaparkan norma (*beschrijven*, deskriptif) tetapi juga menormai atau mengkaidahi (*voorschrijven*, preskriptif) sebagai tindakan yang berdimensi politik praktis. Dalam kondisi seperti itu, menurut Meuwissen, ilmu hukum normatif mempunyai tugas pokok untuk mengarahkan, menganalisis, mensistematisasi, menginterpretasi, dan menilai hukum positif⁴³⁷. Kegiatan mendeskripsikan norma oleh ilmu hukum dogmatik pada intinya memaparkan norma hukum yang dapat meliputi penjelasan mengenai asas hukum, struktur vertikal dan horizontal norma, sistem norma, dan validitas norma⁴³⁸.

Kebenaran koherensi ditegakan melalui ilmu hukum normatif. Suatu kebenaran koherensi yang ingin ditegakan dalam ilmu hukum adalah memiliki argumentasi yang bersifat konsisten atau koheren untuk disebut benar. Alur pemikiran masing-masing bersifat konsisten, terpadu secara utuh (koheren), baik dari sisi argumentasi, maupun dikaitkan dengan pengetahuan-pengetahuan hukum yang sudah ada sebelumnya yang telah dianggap benar. Dalam teori kebenaran koherensi, putusan dikatakan benar jika diturunkan dengan cara yang tepat dari

⁴³⁵ Penelitian yuridis normatif atau kepustakaan mencakup: 1) Penelitian terhadap asas-asas hukum, 2) Penelitian terhadap sistematik hukum, 3) Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal, 4) Perbandingan hukum, dan 5) Sejarah Hukum. Lihat Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum, Cet. 3*, (Jakarta: UI-Press, 1986), hlm. 14.

⁴³⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2005), hlm. 35.

⁴³⁷ Meuwissen, *Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*. Terjemahan B. Arief Sidharta, (Bandung: Refika Adhitama, 2000), hlm. 54-55.

⁴³⁸ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Jsutifikasi Teori Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2016), hlm. 85-86.

titik tolak sistem putusan atau sistem proposisi. Maka kebenaran dalam teori ini sama dengan kepastian (*zekerheid*)⁴³⁹.

Elaborasi kebenaran koherensi juga diuraikan oleh Katsoff, sebagai berikut:⁴⁴⁰

“Suatu proposisi cenderung benar jika proposisi tersebut dalam keadaan saling berhubungan dengan proposisi-proposisi lain yang benar, atau jika makna yang dikandungnya dalam keadaan saling berhubungan dengan pengalaman kita”.

Penelitian yuridis normatif (*doctrinal*) dilakukan dengan menggunakan kombinasi pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), pendekatan konsep (*Conceptual Approach*), dan pendekatan analitis (*Analytical Approach*)⁴⁴¹. Menurut Johnny Ibrahim, dalam suatu penelitian hukum normatif dan kombinasi pendekatannya, akan selalu digunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), karena penelitian hukum normatif didasarkan pada penelitian yang dilakukan terhadap bahan hukum yang ada.

Pada penelitian normatif, kebenaran konklusi diperoleh melalui silogisme (penalaran deduktif)⁴⁴², artinya kebenaran melalui konklusi akan ditentukan berdasarkan kebenaran prosedural yang dicapai dalam penyusunan silogismenya. Penalaran deduktif dimulai dari pernyataan umum untuk mencapai suatu simpulan untuk menjawab suatu pertanyaan. Meskipun metode penalaran deduktif berperan penting dalam pencarian kebenaran formal, masih diperlukan upaya lain untuk

⁴³⁹ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2005), hlm. 116.

⁴⁴⁰ Louis O. Kattsof, *The Element of Philosophy*, dalam Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2005), hlm. 116.

⁴⁴¹ Dalam kaitannya dengan penelitian normatif dapat digunakan beberapa pendekatan, yaitu: 1) Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*), 2) Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*), 3) Pendekatan Analitis (*Analytical Approach*), 4) Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*), 5) Pendekatan Historis (*Historical Approach*), 6) Pendekatan Filsafat (*Philosophical Approach*), dan 7) Pendekatan Kasus (*Case Approach*). Cara pendekatan tersebut dapat dikombinasikan, sehingga dalam suatu penelitian hukum normatif dapat digunakan dua pendekatan atau lebih, yang sesuai dengan materi penelitian. Lihat Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), hlm. 301-302.

⁴⁴² Silogisme adalah suatu proses penarikan kesimpulan secara deduktif. Silogisme disusun dari dua proposisi (pernyataan) dan sebuah konklusi (kesimpulan), sedangkan penalaran deduktif adalah proses penalaran dari satu atau lebih pernyataan umum (premis) untuk mencapai kesimpulan logis tertentu. Metode deduksi akan membuktikan suatu kebenaran baru berasal dari kebenaran-kebenaran yang sudah ada dan diketahui sebelumnya (berkesinambungan). Lihat [https://id.wikipedia.org/wiki/Metode deduksi](https://id.wikipedia.org/wiki/Metode_deduksi), diakses pada 7 Desember 2019.

mencapai kebenaran yang lebih utuh. Dalam hal ini, Johnny Ibrahim menegaskan bahwa dalam ilmu hukum, premis-premisnya tidak terberi (*not given*), melainkan diciptakan. Norma-norma sebagai premis mayor, masih memerlukan kualifikasi atau interpretasi dalam konteks kenyataan yang konkret⁴⁴³. Dalam ilmu hukum juga digunakan logika induktif, analogi, *a contrario*, dan lainnya⁴⁴⁴.

Dalam bukunya, Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, menuturkan, berbeda dengan bidang-bidang lain (non hukum), bahan pustaka bidang hukum, dari segi kekuatan mengikatnya dapat dibedakan menjadi tiga kategori, yakni bahan hukum primer, sekunder, dan tersier (atau bahan penunjang). Bahan hukum primer merujuk pada hirarki norma dasar, dan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara yang berwenang, meliputi badan legislatif dan eksekutif, baik pusat maupun daerah⁴⁴⁵.

Dalam hal ini, yang akan dikaji adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan hukum pengguna jasa koperasi dan lembaga keuangan mikro secara umum, serta peran Kementerian Koperasi dan UMKM dan OJK dalam melakukan pembinaan dan pengawasan. Selain itu, kajian ini juga akan dikaji pula dari perspektif perlindungan konsumen, baik regulasi perlindungan pada sektor jasa keuangan, maupun melalui UU Perlindungan Konsumen yang berlaku saat ini.

Penelitian diawali dengan melakukan inventarisasi hukum, khususnya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang koperasi dan lembaga keuangan mikro, serta tugas dan kewenangan OJK. Hasil inventarisasi ini kemudian dianalisis secara kualitatif berdasarkan norma-norma hukum yang berlaku, kemudian disusun menjadi suatu sub sistem sebagai bagian dari sistem hukum nasional.

⁴⁴³ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), hlm. 249.

⁴⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁴⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015), hlm. 33.

3.2 Prosedur Perolehan Bahan Penelitian

Obyek penelitian yuridis normatif berupa data sekunder (*secondary data*)⁴⁴⁶, yaitu data yang diperoleh dari sumber tidak langsung. Bahan-bahan hukum tersebut diperoleh melalui studi kepustakaan (*library reseach*), pada beberapa perpustakaan, yaitu: Perpustakaan Kampus Universitas Pelita Harapan, Universitas Bhayangkara Jakarta Raya, Universitas Indonesia, Perpustakaan Universitas Ikopin, Bandung, Pusat Dokumentasi dan Informasi Ilmiah (PDII) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Perpustakaan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Perpustakaan Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah (UKM).

Selain melakukan studi kepustakaan melalui beberapa perpustakaan yang menyimpan dokumen dalam bentuk fisik (*hard copy*), penelusuran bahan-bahan hukum juga dilakukan melalui dokumen-dokumen elektronik yang dapat diakses melalui jaringan elektronik. Saat ini, setiap lembaga pendidikan tinggi memiliki dokumentasi ilmiah elektronik yang dapat diakses melalui arsip digital (*repository*). Selain itu, beberapa kementerian dan lembaga negara juga memiliki dokumentasi-dokumentasi elektronik yang menyediakan berbagai informasi terkait dengan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan ruang lingkup tugas dan kewenangan lembaga-lembaga publik tersebut, kegiatan, opini para ahli, siaran pers, hasil penelitian, serta direktori putusan pengadilan, dan lain-lain.

Bahan-bahan hukum sekunder berupa artikel ilmiah terpilih diperoleh dari beberapa jurnal, baik cetak maupun elektronik. Penelusuran artikel ilmiah elektronik didapatkan melalui arsip-arsip digital yang disediakan melalui *website* jurnal-jurnal tersebut. Penelitian kepustakaan ini juga memanfaatkan kumpulan artikel terpilih dari beberapa surat kabar, seperti Kompas, Republika, Koran Tempo, dan Majalah Tempo.

⁴⁴⁶ *Secondary data refers to data that is collected by someone other than the use.* Lihat https://en.wikipedia.org/wiki/Secondary_data, dikases pada 4 Desember 2019.

3.3 Sifat Analisis

3.3.1 Pendekatan

a. Pendekatan Peraturan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Penelitian hukum normatif melalui pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*), mengkaji berbagai peraturan hukum yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti, meliputi jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum, di mana kekuatan mengikatnya sesuai dengan hierarki peraturan.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1), Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, jenis dan hirarki tersebut meliputi:⁴⁴⁷

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 3) Peraturan Pemerintah;
- 4) Peraturan Presiden; dan
- 5) Peraturan Daerah.

Obyek kajian tidak hanya terbatas pada jenis dan hirarki tersebut di atas, karena selanjutnya, pada Pasal ayat (4) dalam undang-undang tersebut ditegaskan, “jenis peraturan perundang-undangan lain juga diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”⁴⁴⁸. Penjelasan Pasal 7 ayat (4) menyatakan:⁴⁴⁹

Jenis peraturan perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah (DPRD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Bank Indonesia (BI), Menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

⁴⁴⁷ Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, UU No. 10 Tahun 2004, Pasal 7 ayat (1). Lembaran Negara Nomor 53 Tahun 2004.

⁴⁴⁸ *Ibid.*, Pasal 7 ayat (4).

⁴⁴⁹ *Ibid.*, Penjelasan Pasal 7 ayat (4).

Pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*), selain akan mendeskripsikan peraturan yang berlaku, tetapi juga akan menunjukkan preskripsi terkait dengan isu hukum tertentu. Sebuah aturan memuat norma atau kaidah hukum (*rechtsnorm*) berupa perintah (*gebod*), larangan (*verbod*), pembebasan (*vrijstelling*), dan izin (*toestemming*)⁴⁵⁰. Dengan demikian, diperlukan analisis yang cermat untuk memberikan kaidah dan preskripsi terhadap peristiwa hukum, hubungan hukum, atau keadaan hukum tertentu⁴⁵¹.

Melalui pendekatan ini, dapat ditemukan masalah-masalah hukum yang timbul karena kekosongan hukum (*legal vacuum, juridisch vacuum*), ketidakharmonisan norma (*disharmony norms, disharmonie normen*) baik secara horizontal maupun vertikal, atau kekaburan norma (*obscurity norm, onduidelijkheid van de norm*). Untuk mengidentifikasi masalah-masalah tersebut diperlukan pemahaman asas-asas hukum, seperti *lex superior derogate legi inferiori*, yakni, asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang tinggi mengesampingkan hukum yang rendah; *lex specialist derogate legi generali*, yakni asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus mengesampingkan hukum yang bersifat umum, dan *lex posterior derogat legi priori*, yakni asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang terbaru mengesampingkan hukum yang lama.

Penelitian ini akan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengawasan dan pembinaan badan hukum koperasi, serta kewenangan otoritas perkoperasian dan otoritas keuangan. Perspektif perlindungan akan diarahkan pada regulasi perlindungan konsumen secara umum dan perlindungan konsumen sektor jasa keuangan.

⁴⁵⁰ JJ. H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum: Pengertian-Pengertian Dasar dalam Teori Hukum*, (alih bahasa B. Arief Sidharta), (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2015), hlm. 100.

⁴⁵¹ Peristiwa hukum merupakan peristiwa yang dapat menimbulkan akibat hukum, sehingga secara efektif menunjukkan potensinya untuk mengatur. Apabila dalam masyarakat timbul suatu peristiwa, sedangkan peristiwa itu sesuai dengan yang dirumuskan dalam peraturan hukum, maka peraturan hukum tersebut dikenakan pada peristiwa hukum tersebut. Lihat Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), hlm. 35. R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 270.

b. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Obyek kajian dalam pendekatan kasus (*Case Approach*) adalah putusan pengadilan, baik putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), maupun yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap⁴⁵². Selain itu, dalam perkara pidana obyek kajian juga dapat meliputi hasil pemeriksaan pada semua tingkat proses penegakan hukum mulai dari penyidikan, penuntutan, putusan, hingga pelaksanaan putusan seperti surat perintah penghentian penyidikan (SP3), surat ketetapan penghentian penuntutan (SKPP), surat dakwaan, dan surat tuntutan pidana (*requisitoir*)⁴⁵³. Demikian juga dalam perkara perdata, semua tingkat pemeriksaan dapat dijadikan obyek kajian, seperti permohonan, gugatan, banding, kasasi, peninjauan kembali, penyitaan, eksekusi dan lelang.

Menurut M. Syamsudin dan Salman Luthan, setidaknya-tidaknya, putusan pengadilan yang dapat dijadikan obyek kajian mempunyai beberapa kriteria, yakni, kontroversial (*controversial*), berdampak sosial yang luas (*broad social impact*), ada indikasi mafia peradilan (*indicated by the judicial mafia*). Sedangkan cakupan materi kajian meliputi: a) Kesesuaian putusan pengadilan dengan norma hukum positif; b) Analisis terhadap proses pembuktian; c) Penerapan ilmu pengetahuan atau asas-asas hukum dalam penegakkan hukum⁴⁵⁴.

Pendekatan kasus (*Case Approach*) memerlukan *ratio decidendi*⁴⁵⁵, berupa alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim dalam memutuskan sebuah

⁴⁵² M. Syamsudin dan Salman Luthan, *Mahir Menulis Studi Kasus Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2018), hlm. 14.

⁴⁵³ *Ibid.*, 15.

⁴⁵⁴ *Ibid.*, 16-17.

⁴⁵⁵ *Ratio decidendi* (jamak: *rationes decidendi*), merupakan istilah yang berasal dari bahasa Yunani, yang berarti alasan putusan. Pada sistem hukum Inggris berlaku doktrin *stare decisis*, yaitu putusan pengadilan akan menjadi preseden hukum untuk perkara-perkara berikutnya. Dengan demikian, putusan pengadilan terdiri dari dua bagian, yaitu *obiter dictum* dan *ratio decidendi*. *Obiter dictum* hanya bersifat persuasif dan tidak mengikat, sedangkan *ratio decidendi* bersifat mengikat secara hukum dan hakim dalam perkara-perkara sejenis berikutnya harus mengacu pada preseden yang ditetapkan oleh *ratio decidendi*. Istilah lain yang sering dipersamakan dengan *ratio decidendi* adalah *legal reasoning* dan *the ground of reason the dicision*". Lihat I.P.M. Ranuhandoko, *Terminologi Hukum Inggris-Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2003), hlm. 475. Kamus *Black's Law Dictionary*, mendefinisikan *ratio decidendi*, sebagai "the reason for diciding"; "the principle or rule of law on which a court's decision is founded";

perkara yang dihadapi. Fakta-fakta tersebut meliputi orang, tempat, waktu, dan segala yang menyertainya. Fakta materil diperlukan bagi hakim, para pihak, dan juga peneliti, untuk menentukan aturan hukum yang tepat yang dapat diterapkan pada peristiwa hukum yang konkret. *Ratio decidendi* merupakan penanda bahwa ilmu hukum bersifat preskriptif⁴⁵⁶, sementara diktum putusan bersifat deskriptif.

Manfaat pendekatan kasus (*Case Approach*) bukan saja terletak pada *ratio decidendi* yang dibuat oleh hakim dapat digunakan sebagai penafsiran dan penghalusan hukum, tetapi juga sebagai rujukan dalam hal hukum belum membuat aturan yang jelas terhadap peristiwa hukum tertentu. Dalam perkara perdata, perkara-perkara yang timbul karena kesepakatan para pihak, maka surat perjanjian dapat juga digunakan sebagai obyek kajian. Dengan demikian perlu dipahami azas-azas hukum perikatan, seperti *pacta sunt servanda* (*the principle of legal certainty*)⁴⁵⁷, *dwingend recht* (*mandatory law*)⁴⁵⁸, *aanvullend recht* (*voluntary law*)⁴⁵⁹.

c. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Penelusuran lembaga hukum dari aspek sejarah diperlukan untuk mengungkap dan memahami makna yang paling mendasar dan falsafah dari

“*the rule of law on which a later court thinks that a previous court founded its decision*”. Lihat Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary, Eighth Edition*, (St. Paul Minnesota: West Group, 2004), hlm. 1290.

⁴⁵⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, Op. cit.*, hlm. 119.

⁴⁵⁷ Asas *pacta sunt servanda* merupakan salah satu norma dasar dalam hukum perikatan (perjanjian). Prinsip ini erat kaitannya dengan prinsip itikad baik (*good faith, te goeder trouw*) untuk mentaati ketentuan dalam perjanjian. Pemikir hukum terkemuka, Hugo de Groot (Grotius) mengatakan, bahwa diantara asas-asas hukum alam yang melandasi sistem hukum internasional, *pacta sunt servanda* merupakan asas paling fundamental. Asas ini yang merupakan bagian dari hukum kodrat yang menjadi dasar bagi konsensus. Lihat Danel Aditia Situngkir, “Asas Pacta Sunt Servanda dalam Penegakan Hukum Pidana Internasional”, *Jurnal Cendekia Hukum*, (Vol. 3, No 2, Maret 2018), hlm. 153-165.

⁴⁵⁸ *Dwingend recht* merupakan hukum yang bersifat memaksa, yakni peraturan-peraturan hukum yang tidak boleh dikesampingkan atau disimpangi oleh para pihak yang berkepentingan. Lihat <https://www.dictio.id/t/hukum-perdata-yang-bersifat-pelengkap-dan-memaksa/66838/2>, diakses pada 8 Desember 2019.

⁴⁵⁹ *Aanvullend recht* merupakan Hukum yang bersifat pelengkap adalah peraturan-peraturan hukum yang boleh dikesampingkan atau disimpangi oleh orang-orang yang berkepentingan. Lihat <https://www.dictio.id/t/hukum-perdata-yang-bersifat-pelengkap-dan-memaksa/66838/2>, diakses pada 8 Desember 2019.

sebuah regulasi, berikut perubahannya. Upaya ini dilakukan melalui pendekatan historis (*Historical Approach*). Dalam penelitian disertasi ini, kajian diarahkan pada perkembangan kelembagaan koperasi di Indonesia serta regulasi yang pernah berlaku. Melalui pendekatan historis, kewenangan otoritas perkoperasian dapat dalam melakukan pembinaan dapat ditelusuri dan dideskripsikan. Sedangkan penelurusan regulasi perkoperasian, selain dapat mendeskripsikan aturan yang pernah dan sedang berlaku, tetapi juga memberikan preskripsi untuk mendorong pembinaan dan pengawasan badan usaha koperasi sebagai bentuk perlindungan bagi pengguna jasa.

Selain itu, pendekatan historis juga diarahkan pada perkembangan kelembagaan otoritas sektor jasa keuangan, dalam hal ini OJK. Melalui kajian ini dapat diketahui urgensi dibentuknya OJK dan kewenangannya dalam pengawasan badan koperasi, baik badan usaha koperasi yang belum berbentuk lembaga keuangan mikro (LKM) maupun badan usaha koperasi yang sudah berbentuk LKM.

e. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Dalam penelitian hukum, pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) diperlukan untuk melakukan kajian terhadap isu hukum yang belum diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pendekatan ini diawali dari regulasi yang ada, doktrin-doktrin, dan prinsip-prinsip hukum yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan memahami doktrin-doktrin dan prinsip-prinsip hukum, dapat diketahui konsep hukum yang secara implisit terdapat dalam undang-undang. Selain dalam undang-undang, konsep hukum juga dapat ditemukan dalam putusan-putusan pengadilan⁴⁶⁰.

Kajian konseptual dalam penelitian ini diarahkan pada kewenangan pembinaan dan pengawasan koperasi oleh otoritas perkoperasian dan OJK. Kasus-kasus penyalahgunaan badan hukum koperasi yang merugikan anggota dan pengguna jasa koperasi muncul karena tidak adanya kejelasan kewenangan dalam

⁴⁶⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, Op. cit.*, hlm. 138-139.

pengawasan oleh OJK, khususnya bagi koperasi yang belum berstatus sebagai lembaga keuangan mikro (LKM).

3.3.2 Analisis

Penelitian bersifat deskriptif analitis, yaitu dengan memberikan penjelasan yang menyeluruh dan lengkap terhadap perlindungan sektor jasa keuangan, khususnya yang berkaitan dengan pengumpulan dana masyarakat dan investasi keuangan, baik secara normatif maupun empiris. Dari segi sifatnya, penelitian deskriptif analitis yaitu penelitian yang bermaksud untuk memberikan data atau gambaran secara analitis tentang investasi keuangan di Indonesia. Sedangkan dari sudut bentuknya, penelitian ini termasuk penelitian preskriptif.

3.4 Hambatan dan Penanggulangan

Penelitian kepustakaan (*Library Research*)⁴⁶¹ melalui penelusuran dokumen hukum pada beberapa perpustakaan seringkali terhambat karena keterbatasan jumlah dan jenis dokumen yang dibutuhkan. Untuk perpustakaan kampus pada umumnya keterbatasan tersebut karena belum tersedianya dokumen yang dibutuhkan, atau karena sedang dipinjam oleh pengguna lain. Sedangkan hambatan yang dialami dalam penelusuran dokumen elektronik adalah keterbatasan dokumen yang mampu disediakan oleh pengelola laman (*website*) tersebut, karena tidak semua dokumen sudah dikonversi dalam bentuk elektronik. Hambatan lainnya adalah tidak aktualnya (*update*) koleksi dokumen yang disimpan pada arsip digital (*digital archive*).

Untuk menanggulangi hambatan di atas perlu dilakukan beberapa hal sebagai berikut:

⁴⁶¹ *Library research involves the step-by-step process used to gather information in order to write a paper, create a presentation, or complete a project. The research process itself involves identifying and locating relevant information, analyzing what we found, and then developing and expressing our ideas.* Lihat <https://library.uaf.edu/ls101-research-process>, diakses pada 14 Desember 2019. Penelitian kepustakaan (*Library Research*) dilakukan dengan menghimpun informasi dan bahan-bahan hukum yang relevan dengan topik penelitian. Informasi dan bahan-bahan hukum tersebut diperoleh melalui beberapa sumber, yaitu: buku, karya ilmiah (skripsi, tesis, dan disertasi), maupun jurnal ilmiah, baik dalam bentuk cetak maupun elektronik.

- a. Melakukan penelitian kepustakaan pada beberapa perpustakaan, sehingga keterbatasan dokumen dari satu perpustakaan dapat diatasi oleh perpustakaan lain;
- b. Mengakses laman (*website*) yang menyediakan arsip digital (*digital archive*) dan memperbarui koleksi dokumennya secara teratur. Beberapa basis data jurnal ilmiah dapat dipilih, misalnya, Data Base Jurnal Ilmiah Indonesia (*Indonesia Journal Scientific Database/IJSD*)⁴⁶², Berita Negara dan Lembaran Negara (<http://beritanegara.co.id/>)⁴⁶³, Sekretariat Negara (www.setneg.go.id), Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM (www.ditjenpp.kemenumham.go.id/peraturan./peraturan), Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional – Badan Pembinaan Hukum Nasional/JDIHN–BPHN (<http://jdihn.go.id/>)⁴⁶⁴, Garba Rujukan Digital/Garuda

⁴⁶² Situs ini berisi kumpulan jurnal ilmiah yang terbit di Indonesia dan diserahkan ke PDII-LIPI untuk disebarluaskan. Berdasarkan catatan, sampai bulan Januari 2017, tercatat lebih dari 8000 jurnal ilmiah yang diterbitkan dan kurang dari 5.000 jurnal yang secara teratur mengirimkan hasil penerbitannya ke Pusat Dokumentasi dan Informasi Ilmiah - Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PDII – LIPI). Jurnal yang saat ini dapat diakses yaitu 14.913 jurnal, baik dari perguruan tinggi maupun lembaga penelitian, dengan lebih dari 394.034 artikel. Lihat <http://isjd.pdii.lipi.go.id/>, diakses pada tanggal 14 Desember 2019.

⁴⁶³ Berita Negara (*Official Gazette*) merupakan koran atau media resmi yang diterbitkan Pemerintah Indonesia untuk mengumumkan peraturan perundang-undangan dan pengumuman resmi lainnya. Untuk berita yang lebih rinci dapat diterbitkan Tambahan Berita Negara (*Supplement to Gazette*). Penerbitan Berita Negara dan Tambahan Berita Negara merupakan penerbitan berita resmi pemerintah Republik Indonesia yang otentik dan isinya dapat dijadikan referensi bagi negara dan masyarakat dalam menjalankan kehidupan bernegara. Sejarah Berita Negara di Indonesia dimulai sejak *Bataviasche Koloniale Courant* (1810); *Java Gov Gazette* (1813); *Javasche Courant* (1815); Kanpo (1943); Berita Republik Indonesia (1946); *Javase Courant* (1948); Berita Negara RIS (1950); dan Berita Negara (sejak 1950 hingga sekarang). Saat ini, organisasi dunia Berita Negara adalah IGPPA (*International Government Printing and Publishing Association*). Negara-negara Eropa yang tergabung dalam Uni Eropa membentuk *Forum European of Gazette* yang bertujuan untuk menciptakan transparansi dan keandalan penerbitan *Gazette* negara-negara EU. Lihat <http://beritanegara.co.id/>, diakses pada 15 Desember 2019.

⁴⁶⁴ Embrio pembentukan Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional (JDIHN) adalah salah satu rekomendasi dari kegiatan pembangunan hukum nasional, yaitu Seminar Hukum Nasional III Tahun 1974, di Surabaya. Seminar hukum tersebut diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) dalam upaya membedah semua unsur pembangunan hukum untuk mengidentifikasi permasalahan dan menemukan solusi pemecahannya.

Saat ini, JDHIN menyediakan beberapa dokumen elektronik berupa: 38.409 produk hukum tingkat nasional, 149.919 produk hukum tingkat daerah, 24.052 produk hukum era kolonial, 27.083 monografi hukum, 30.844 artikel/majalah hukum, dan 3.075 yurisprudensi/putusan hukum. Lihat <http://jdihn.go.id/>, diakses pada 15 Desember 2019.

(<http://garuda.ristekdikti.go.id>), Anotasi Peraturan Perundang-Undangan (www.tatanusa.co.id)⁴⁶⁵.

Dalam artikelnya, Gregory Churchill menjelaskan penelusuran dokumen hukum dan sumber-sumber dokumen hukum yang dapat digunakan oleh peneliti. Kemampuan melakukan penelusuran hukum diperoleh dari pengalaman, percobaan, kesalahan dan perbaikan. Keahlian ini diperlukan setiap sarjana hukum, agar mampu mempertanggungjawabkan argumentasinya dari segi hukum, baik yang dituangkan dalam nasihat hukum, tulisan, maupun putusan yang dibuatnya⁴⁶⁶. Menurut Churchill, dokumen-dokumen hukum biasanya tersimpan di tempat-tempat sebagai berikut:⁴⁶⁷

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Negeri: Terutama Universitas Indonesia (UI), Universitas Gadjah Mada (UGM), Universitas Padjadjaran (UNPAD), dan Universitas Sumatra Utara (USU);
- b. Perpustakaan Fakultas Hukum Swasta;
- c. Perpustakaan Nasional;
- d. Perpustakaan DPR-MPR;
- e. Arsip Nasional;
- f. Perpustakaan Mahkamah Agung;
- g. Lembaga Kriminologi UI;
- h. Pusat Dokumentasi Hukum – FHUI;
- i. Perpustakaan Kementerian dan Lembaga Negara;
- j. Badan Pembinaan Hukum Nasional (Pusdok-BPHN);
- k. Sekretariat Negara Biro Hukum, dan
- l. Sekretariat Wilayah di Daerah Badan Pembinaan Hukum ABRI (BA3INKUM-ABRI).

⁴⁶⁵ Laman ini menyediakan sarana penelusuran dan pelacakan informasi hukum di Indonesia. Peraturan perundang-undangan sebagai salah satu sumber hukum mempunyai peranan yang sangat penting, disamping mendapat pengetahuan tentang peraturan perundang-undangan yang masih berlaku atau sudah tidak berlaku. Tim Redaksi Tatanusa berhasil melakukan Anotasi terhadap peraturan perundang-undangan sejak 1945 sampai dengan 2017. Melalui anotasi, akan diperoleh informasi peraturan perundang-undangan lengkap dengan peraturan pelaksanaannya (turunannya) dan statusnya apakah sudah diubah atau dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi, dari peraturan perundang-undangan sampai peraturan tingkat menteri (1945-2017).

⁴⁶⁶ Gregory Churchill, "Petunjuk Penelusuran Literatur Hukum Indonesia", *Jurnal Baca*, (Vol. 13, No. 1-2, 1988), hlm. 1-44.

⁴⁶⁷ *Ibid.*

3.5 Jenis Data Penelitian dan Bahan Hukum

3.5.1 Studi Dokumen

Pada penelitian normatif, bahan pustaka merupakan sumber dalam penelitian dan digolongkan sebagai data sekunder, yang terdiri dari:

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat seperti peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen secara umum dan perlindungan jasa keuangan, antara lain:
 - a) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan;
 - b) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian;
 - c) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan;
 - d) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro;
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 89 Tahun 2014 tentang Suku Bunga Pinjaman atau Imbal Hasil Pembiayaan dan Luas Cakupan Wilayah Usaha Lembaga Keuangan Mikro;
 - f) Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1998 tentang Modal Penyertaan pada Koperasi;
 - g) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam oleh Koperasi;
 - h) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 12/POJK.05/2014 tentang Perizinan Usaha dan Kelembagaan Lembaga Keuangan Mikro;
 - i) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 13/POJK.05/2014 tentang Penyelenggaraan Usaha Lembaga Keuangan Mikro;
 - j) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 14/POJK.05/2014 tentang Pembinaan dan Pengawasan Lembaga Keuangan Mikro;
 - k) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 25/POJK.04/2014 tentang Perizinan Wakil Manajer Investasi;
 - l) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor: 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan;

- m) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.05/2014 tentang Pemeriksaan Langsung Lembaga Jasa Keuangan Non-Bank;
 - n) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 22 /POJK.01/2015 tentang Penyidikan Tindak Pidana di Sektor Jasa Keuangan;
 - o) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/2014 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa di Sektor Jasa Keuangan;
 - p) Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/22/PBI/2012 tentang Pemberian Kredit atau Pembiayaan oleh Bank Umum dan Bantuan Teknis dalam Rangka Pengembangan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah
 - q) Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/26/PBI/2006 tentang Bank Perkreditan Rakyat;
 - r) Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2015 tentang Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah;
 - s) Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia Nomor 11/Per/M.KUKM/IX/2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemupukan Modal Penyertaan Pada Koperasi;
 - t) Peraturan Menteri Koperasi Dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia Nomor Tahun 2018 tentang Perizinan Usaha Simpan Pinjam Koperasi;
 - u) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2009 tentang Lembaga Pembiayaan;
 - v) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor : 350/Mpp/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen;
 - w) Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 36/M-Dag/Per/9/2007 tentang Penerbitan Surat Izin Usaha Perdagangan;
 - x) Surat Keputusan Satgas Waspada Investasi dan Keputusan Dewan Komisiner OJK Nomor: 01/KDK.04/2013 tanggal 26 Juni 2013.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang isinya menjelaskan mengenai bahan hukum primer yang terdiri dari buku-buku, artikel ilmiah, makalah-makalah, media massa, internet, dan data-data lain yang berhubungan

dengan pembinaan dan pengawasan koperasi, serta perlindungan konsumen sektor jasa keuangan.

- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus hukum, bibliografi hukum, direktori pengadilan, ensiklopedia hukum, indeks majalah hukum, dan lain-lain.

3.5.2 Wawancara dan Analisis Data

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dengan nara sumber yang relevan dan berkompeten dalam penelitian ini. Untuk melengkapi data sekunder yang diperoleh dari studi kepustakaan. Wawancara merupakan proses dua pihak, antara pewawancara dengan satu atau lebih narasumber untuk mengungkapkan informasi tertentu. Untuk mendapatkan informasi yang diperlukan, pewawancara harus siap dengan pertanyaan yang tepat, sedangkan narasumber harus bersikap terbuka dan siap bekerja sama⁴⁶⁸.

Dalam bukunya, Lexy J. Moleong menyampaikan, wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu⁴⁶⁹. Sedangkan Raymond L. Gorden berpendapat:⁴⁷⁰

“Interviewing is conversation between two people in which one person tries to direct the conversation to obtain information for some specific purpose”.

Berdasarkan definisi tersebut dapat disimpulkan, wawancara merupakan percakapan antara dua orang di mana salah satunya bermaksud mencari dan memperoleh informasi untuk suatu tujuan tertentu. Melalui wawancara yang

⁴⁶⁸ Abdullah Alamudi, *Teknik Melakukan dan Melayani Wawancara*, (Bandung: Mizan Pustaka, 2017), hlm. 67.

⁴⁶⁹ Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2009), hlm. 4.

⁴⁷⁰ Raymond L. Gorden, *Basic Interviewing Skills*, dalam Haris Herdiansyah, *Wawancara, Obserasi, dan Focus Groups: Sebagai Instrumen Penggalan Data Kualitatif*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 45.

terencana dan prosedur yang tepat, dapat diperoleh informasi yang memadai sesuai dengan kebutuhan.

Menurut Haris ada beberapa persyaratan yang perlu dilakukan dalam melakukan wawancara untuk penelitian, yakni:⁴⁷¹

- a. Peneliti perlu membuka jalan dan menemukan subyek yang akan diwawancarai;
- b. Peneliti haruslah aktif dan selektif;
- c. Peneliti wajib menciptakan komunikasi yang kondusif terhadap subyek penelitian;
- d. Peneliti wajib menjaga hubungan yang baik dengan subyek penelitian; dan
- e. Peneliti dapat menjaga jarak personal dan profesional dengan subyek penelitian.

Untuk mendapatkan hasil yang diharapkan, bentuk wawancara harus disesuaikan dengan tujuan pencarian informasi. Terkait dengan perencanaan wawancara, ada tiga bentuk wawancara yang umumnya dilakukan dalam penelitian kualitatif, yaitu:⁴⁷²

- a. Wawancara Terstruktur
Dalam penelitian terstruktur, peneliti mengajukan pertanyaan yang telah dipersiapkan sebelumnya sesuai dengan pedoman wawancara (*guideline interview*), yang bertujuan untuk mendapatkan penjelasan tentang suatu fenomena.
- b. Wawancara Semi Terstruktur
Ciri dari wawancara semi terstruktur adalah pertanyaan bersifat terbuka, sehingga subyek penelitian tidak dibatasi oleh pertanyaan yang disiapkan sebelumnya. Meskipun demikian, jawaban subyek pajak tetap dibatasi oleh tema penelitian. Tujuan wawancara semi terstruktur adalah untuk memahami suatu fenomena yang masih ada kaitannya dengan informasi yang ingin didapatkan.
- c. Wawancara Tidak Terstruktur
Wawancara tidak terstruktur hampir sama dengan wawancara semi terstruktur, tetapi dengan banyak kelonggaran dan lebih terbuka dalam hal pertanyaan yang diajukan kepada subyek penelitian. Dalam wawancara, peneliti dapat berimprovisasi sesuai dengan situasi dan keadaan yang ada, dan tidak terlalu ketat membatasi jawaban subyek penelitian pada suatu tema. Kelemahan dari wawancara tidak terstruktur adalah pertanyaan dan jawaban wawancara menjadi tidak terarah.

⁴⁷¹ Haris Herdiansyah, *Wawancara, Obserasi, dan Focus Groups: Sebagai Instrumen Penggalan Data Kualitatif*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 63.

⁴⁷² *Ibid.* hlm. 63-70.

Salah satu teknik pengumpulan data yang lazim digunakan dalam penelitian kualitatif adalah dengan wawancara mendalam (*in depth interviews*). Berbeda dengan wawancara tidak terstruktur, wawancara mendalam adalah suatu wawancara tanpa alternatif pilihan jawaban dan dilakukan untuk mendalami informasi dari seorang informan. Karena pewawancara perlu mendalami informasi dari seorang informan, maka wawancara mendalam perlu dilakukan berulang kali, dengan tujuan untuk klarifikasi atas informasi yang sudah didapatkan sebelumnya, atau mendalami informasi lanjutan yang diberikan oleh informan⁴⁷³.

Dalam wawancara, informan adalah orang yang memberikan informasi baik tentang dirinya maupun orang lain, atau suatu kejadian atau suatu hal kepada peneliti (pewawancara). Sedangkan responden adalah orang-orang yang hanya menjawab pertanyaan-pertanyaan dari pewawancara secara terbatas. Ada dua kategori informan, yakni: informan pengamat dan informan pelaku. Informan pengamat adalah informan yang memberikan informasi tentang orang lain atau suatu kejadian atau suatu hal kepada peneliti. Sedangkan informan pelaku adalah informan yang memberikan keterangan tentang dirinya, tentang perbuatannya, tentang pikirannya, tentang pengetahuannya, atau tentang interpretasinya⁴⁷⁴.

Dalam penelitian ini, wawancara dilakukan pada beberapa informan yang berasal dari lembaga yang relevan dengan tema penelitian, meliputi, Kementerian Perkoperasian dan UKM, Otoritas Jasa Keuangan, Dewan Koperasi Indonesia (DEKOPIN), Dinas Perkoperasian dan UKM, dan Notaris.

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data secara kualitatif dan deskriptif. Dalam bukunya, Steven J. Taylor Robert Bogdan Marjorie L. DeVault, mengatakan:⁴⁷⁵

⁴⁷³ Steven J. Taylor dan Robert Bogdan, *Introduction to Qualitative Research Methods: The Search for Meaning (Second Edition)*, dalam Afrizal, *Metode Penelitian Kualitatif: Sebuah Upaya Mendukung Penggunaan Penelitian Kualitatif dalam Berbagai Disiplin Ilmu*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 136.

⁴⁷⁴ Afrizal, *Metode Penelitian Kualitatif: Sebuah Upaya Mendukung Penggunaan Penelitian Kualitatif dalam Berbagai Disiplin Ilmu*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 139.

⁴⁷⁵ Steven J. Taylor, Robert Bogdan, and Marjorie L. DeVault, *Introduction to Qualitative Research Methods: A Guidebook and Resource*, (New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, 2016), hlm. 7.

The phrase qualitative methodology refers in the broadest sense to research that produces descriptive data—people’s own written or spoken words and observable behavior. Qualitative researchers are concerned with the meaning people attach to things in their lives.

Definisi tersebut menegaskan bahwa analisis kualitatif dan deskriptif berupaya untuk menyajikan data-data berupa keterangan, tabel, dan gambar, yang diperoleh dari penelitian kepustakaan maupun wawancara, melalui eksplorasi dan klarifikasi mengenai suatu fakta hukum, fenomena atau kenyataan sosial (*social fact*).



BAB IV

PEMBAHASAN

4.1 Perkembangan Koperasi dan Pengaturannya

4.1.1 Sejarah Gerakan Koperasi di Beberapa Negara

Revolusi Industri yang terjadi pada abad ke 18 (periode 1750-1850) selain membawa kemajuan sosial, budaya, dan ekonomi dunia, terutama di negara-negara Eropa dan Amerika Serikat, juga menimbulkan ketimpangan sosial dan ekonomi bagi kaum buruh⁴⁷⁶. Sistem ekonomi kapitalis memungkinkan pemilik modal untuk melipatgandakan keuntungan dan memperluas skala usahanya melalui mekanisme pasar bebas, tetapi meninggalkan kaum buruh yang jalan di tempat karena upah yang rendah dengan jam kerja yang panjang, yang membuat kesenjangan dua kelompok ini semakin lebar. Kondisi tersebut membangkitkan kesadaran di kalangan kaum buruh untuk melakukan reformasi sosial yang dapat meningkatkan taraf kehidupan mereka.

Seorang pemikir sosialis di Inggris, Robert Owen (1771-1858), dianggap sebagai “Bapak Koperasi”, adalah seorang pelaku bisnis dan pemilik pabrik tekstil yang sukses, di Skotlandia. Owen menerapkan praktik bisnis yang progresif berupa penerapan waktu kerja yang lebih pendek, menyumbangkan laba untuk peningkatan taraf hidup karyawan, dan mendirikan sekolah untuk anak-anak karyawan, dan melakukan perbaikan rumah milik karyawan. Singkatnya, Owen memperkenalkan sesuatu yang baru pada masyarakat kapitalis bahwa laba tidak hanya digunakan untuk akumulasi modal, tetapi juga untuk meningkatkan

⁴⁷⁶ Kata revolusi (*revolution*) menunjukkan perubahan yang radikal dan cepat. Dalam konteks industri, revolusi terjadi ketika teknologi mutakhir dan cara-cara baru mendorong perubahan pada sistem ekonomi serta struktur sosial. Revolusi industri pertama berlangsung pada abad ke 18, dalam kurun waktu 1750 sampai dengan 1850. Dengan pemantik pembangunan jalur keret api dan penemuan mesin uap, revolusi yang terjadi di Inggris itu membawa perubahan pada era produksi massal dan mekanis di bidang pertanian, manufaktur, pertambangan, transportasi, dan teknologi. Revolusi Industri pertama tersebut kemudian menjadi dasar bagi perkembangan berikutnya, yaitu revolusi industri kedua (akhir abad ke 19 – akhir abad ke 20), revolusi industri ketiga (1960 an), dan revolusi industri keempat (2011), yang menghasilkan “pabrik pintar”, manufaktur virtual, komputasi awan, dan pemanfaatan internet untuk segala (*internet of things*). Lihat Klaus Schwab, *Revolusi Digital*, (Jakarta: Gramedia, 2019), hlm. 4.

kesejahteraan karyawan. Gagasan Owen mulai dikenal luas setelah ia merilis bukunya yang berjudul “*A New View of Society: An Assay on the Formation of Human Character*”, pada tahun 1816.

Pada saat itu, Robert Owen menerapkan langkah-langkah nyata sebagai perwujudan dari idealisme yang diyakininya, yaitu:⁴⁷⁷

1. Memperpendek jam kerja dari 17 jam, menjadi 10 jam per hari;
2. Menaikan tingkat upah;
3. Memberikan jaminan sosial untuk hari tua;
4. Mendirikan sekolah bagi anak-anak buruh;
5. Menolak mempekerjakan anak-anak di bawah umur 10 tahun;
6. Melarang orang mendirikan toko atau warung di sekitar pabrik; dan
7. Membentuk masyarakat baru untuk mengembangkan kehidupan sosial ekonomi yang sehat.

Selain itu, Owen juga mempromosikan nilai loyalitas terhadap perusahaan sebagai wujud rasa memiliki terhadap perusahaan, yang dapat berdampak terhadap perbaikan kesejahteraan buruh. Dalam bukunya, Owen menekankan bahwa perbaikan kondisi kaum buruh justru akan meningkatkan produksi dan keuntungan. Dengan demikian, perlu dikembangkan berbagai prosedur kerja untuk dapat mendorong peningkatan produksi.

Sebagai gagasan, koperasi sudah dimulai dalam bentuk pemikiran-pemikiran mendalam yang dipelopori oleh seorang berkebangsaan Belanda, Pieter Corneliszoon Ploekboy yang menerbitkan pamflet berjudul “*Self Supporting Colony*” dan seorang berkebangsaan Inggris, John Beller, dengan pamflet “*Society of Friends*”. Kedua pamflet tersebut menyampaikan anjuran dan ajakan untuk menyatukan konsumen dan petani dalam satu perkumpulan secara sukarela, berasaskan demokrasi, dengan persamaan derajat, *self help*, dan *mutual aid*, dengan tujuan utama untuk meniadakan tengkulak.

Sedangkan sebagai gerakan (*movement*), koperasi di dunia dimulai dengan pendirian koperasi Rochdale, Inggris Raya, pada 12 Desember 1844⁴⁷⁸, yang

⁴⁷⁷ Andjar Pacht W, Myra Rosana Bachtiar, Nadia Maulisa Benemay, *Hukum Koperasi Indonesia: Pemahaman, Regulasi, Pendirian, dan Modal Usaha*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum UI, 2005), hlm. 34.

⁴⁷⁸ Dalam literatur lain disebutkan, bahwa sesungguhnya koperasi yang pertama kali didirikan adalah di Chatam and Woolwich, Scotlandia. Koperasi ini didirikan oleh kaum buruh bengkel

dipimpin oleh Charles Howarth (1814-1868). Koperasi Rochdale ini didirikan karena adanya kesukaran dalam mencukupi kebutuhan hidup yang dihadapi oleh masyarakat. Selain itu, adanya persaingan yang ketat dalam bidang ekonomi, ketidakpuasan kerja, dan kesulitan ekonomi lainnya, yang akhirnya menggerakkan sekelompok orang untuk bersama-sama mengatasi masalah yang dihadapi. Hal ini menunjukkan bahwa gerakan koperasi sejak awal sudah menegaskan bukan hanya gerakan yang berorientasi sosial belaka, tetapi juga gerakan yang mengusung aspirasi ekonomi⁴⁷⁹. Dengan demikian, sebagai badan usaha, koperasi juga menjalankan fungsinya dengan menerapkan prinsip-prinsip ekonomi, sebagaimana halnya dengan badan usaha lain yang berorientasi ekonomi.

Kewajiban untuk menyisihkan sebagian pendapatan secara berkala bagi para anggota koperasi Rochdale merupakan upaya pemupukan modal internal sebagai wujud tanggung jawab bersama dalam membangun kemandirian, untuk memenuhi kebutuhan para anggota. Prinsip inilah yang kemudian menjadi salah satu nilai universal gerakan koperasi di seluruh dunia. Prinsip ini penting untuk perkembangan komunitas yang berkelanjutan.

Dalam buku "*Meaning of Rochdale: The Rochdale Pioneers and The Co-operation*", disebutkan prinsip koperasi Rochdale, yaitu:⁴⁸⁰

1. *That capital should be of their own providing and bear a fixed rate of interest* (modal harus disediakan sendiri dan dikenakan tingkat bunga tetap);
2. *That market prices should be charged and no credit given nor asked* (bahwa harga pasar harus dibebankan dan tidak ada kredit yang diberikan atau diminta);
3. *That profits should be divided pro rata upon the amount of purchases made by each member* (keuntungan itu harus dibagi secara pro rata dengan jumlah pembelian yang dilakukan oleh masing-masing anggota);
4. *That the principle of "one member one vote" should obtain in government and the equality of the sexes in membership* (bahwa prinsip "satu anggota satu suara" harus diperoleh pemilihan pengurus dan kesetaraan jenis kelamin dalam keanggotaan);

kapal untuk mengoperasikan pabrik tepung guna menjamin persediaan bahan pangan yang dengan harga terjangkau.

⁴⁷⁹ Andjar Pachta W, Myra Rosana Bachtiar, Nadia Maulisa Benemay, *Op. cit.*, hlm. 27.

⁴⁸⁰ Brett Fairbairn, *The Meaning of Rochdale: The Rochdale Pioneers and the Co-operative Principles*, (Saskatchewan: University of Saskatchewan, 1992). hlm. 24.

5. *That the management should be in the hands of officers and committee elected periodically* (bahwa manajemen harus berada di tangan pejabat dan komite yang dipilih secara berkala);
6. *That a definite percentage of profits should be allotted to education* (bahwa persentase tertentu dari keuntungan harus dialokasikan untuk pendidikan); dan
7. *That frequent statements and balance sheets should be presented to members* (bahwa laporan dan neraca harus disajikan kepada anggota).

Pada tahap awal, koperasi Rochdale hanya mengusahakan penyediaan dan penjualan barang-barang konsumsi pokok. Seiring dengan permodalan yang semakin berkembang, kemampuan koperasi untuk melayani anggota juga semakin meningkat melalui produksi barang-barang yang dibutuhkan masyarakat. Anggota koperasi yang semula hanya berjumlah 28 orang, meningkat menjadi 5.526 orang. Perkembangan koperasi Rochdale ikut memengaruhi gerakan koperasi di dunia. Pada tahun 1852, di Inggris Raya telah berdiri tidak kurang 100 buah koperasi. Sepuluh tahun kemudian terbentuk Gabungan Koperasi Pembelian, yaitu *The Cooperative Whole-Sale Society* (CWS), yang pada tahun 1945 gabungan koperasi tersebut mampu mendirikan 200 pabrik, dan 1070 buah koperasi industri eceran⁴⁸¹.

Perkembangan ekonomi rakyat ini terus berlanjut dengan berdirinya *Scottish Cooperative Wholesale Society* (SCWS), yang didirikan di Skotlandia. Kedua koperasi itu merupakan dua perkumpulan koperasi terbesar di Inggris Raya, yang kemudian mengembangkan bisnisnya dalam beberapa bidang usaha, seperti perkebunan teh, pabrik tepung, pabrik sepatu, pabrik susu, dan penangkapan ikan laut. Gerakan koperasi yang berkebang pesat di Inggris Raya tidak lepas dari peran pemerintah, yang membentuk beberapa "*Factory Law*", yang menunjukkan campur tangan pemerintah dalam kegiatan ekonomi.

Tujuan utama pendirian koperasi Rochdale adalah mengembangkan cara-cara yang dapat memberikan keuntungan kepada anggota. Salah satu caranya adalah dengan mengumpulkan dana yang cukup modal usaha anggota-

⁴⁸¹ Andjar Pachta W, Myra Rosana Bachtiar, Nadia Maulisa Benemay, *Ibid*.

anggotanya. Program-program yang dikembangkan oleh koperasi Rochdale, meliputi:⁴⁸²

1. Mendirikan toko-toko yang menjual makanan, minuman, pakaian, dan lain-lain;
2. Membangun dan membeli rumah-rumah untuk melayani anggota yang membutuhkan;
3. Mendirikan pabrik untuk menampung pekerja yang menganggur;
4. Menyewa atau membeli tanah;
5. Membangun suatu masyarakat yang dapat memenuhi kebutuhannya sendiri; dan
6. Membangun hotel-hotel sederhana dalam lingkungan perumahan buruh.

Pesatnya pertumbuhan koperasi Rochdale di Inggris ikut mendorong perkembangan koperasi di beberapa negara Eropa lainnya. Di Jerman, Walikota F. W. Raiffeisen (1818-188) memelopori berdirinya koperasi kredit untuk membantu kaum petani dari tengkulak yang menerapkan sistem *ijon* dan rentenir yang meminjamkan uang dengan bunga pinjaman yang sangat tinggi. Koperasi *Falammersfeld* ini didirikan untuk melayani kebutuhan simpan pinjam para anggotanya, dengan mekanisme, sebagai berikut:⁴⁸³

1. Anggota koperasi wajib menyimpan sejumlah uang, meskipun dalam jumlah yang sangat kecil sesuai dengan kemampuan masing-masing;
2. Uang simpanan dapat dikeluarkan sebagai pinjaman bagi anggota yang membutuhkan dengan membayar bunga yang ringan. Penggunaan uang yang digunakan untuk kegiatan produktif diawasi;
3. Bidang usaha koperasi semula dibatasi pada desa setempat, dan kelompok orang-orang yang saling mengenal, untuk memperkuat kerja sama;
4. Organisasi koperasi diselenggarakan oleh anggota yang dipilih tanpa mendapat upah; dan
5. Keuntungan yang diperoleh dari perputaran uang simpanan dimiliki oleh koperasi dan dipergunakan untuk membantu kesejahteraan rakyat setempat.

⁴⁸² M. Azrul Tanjung, *Koperasi dan UMKM, Sebagai Fondasi Perekonomian Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2017), hlm. 25.

⁴⁸³ Revrison Baswir (editor), *Koperasi Indonesia*, (Yogyakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi, 2000), hlm. 27.

Dalam perkembangannya, Jerman menempatkan 26 koperasi terbaiknya dalam 300 koperasi terbaik dunia, di antaranya *Re We Group (Zentral Aktiengesellschaft FU)*, yang bergerak di bidang ritel, *DZ Bank Group* yang mengembangkan usaha perbankan, *Edeka Zentrale AG* yang bergerak di bidang ritel, dan *R+V Versicherung AG* yang bergerak di bidang asuransi.

Perkembangan koperasi di Swedia dipelopori oleh Albin Johansson, melalui nasionalisasi sebuah perusahaan yang bergerak dalam bidang minyak bumi. Kontribusi koperasi dalam perekonomian Swedia mencapai 13 % dari PDB nasional, selain membuka kesempatan kerja bagi rakyat dan menyelenggarakan berbagai program rehabilitasi pendidikan, kesehatan, dan lain-lain.

Di Swedia juga berkembang koperasi konsumen melalui pembangunan pabrik yang menghasilkan barang-barang kebutuhan konsumsi, serta membangun jaringan ritel sendiri. Hal ini mendorong para produsen dan importir untuk bekerja sama dengan koperasi dalam distribusi barang, yang membuat harga-harga barang lebih terjangkau oleh masyarakat. Potongan harga dan kredit ditawarkan oleh pabrikan dan importir, karena dominasi koperasi konsumen di pasar. Karena pembangunan koperasi yang pesat, saat ini terdapat lima koperasi terbaik Swedia tercatat dalam 300 koperasi terbaik dunia versi *The International Cooperation (ICA)*, yaitu *Lantmannen* yang mengembangkan usaha di bidang pertanian, *KF Group (The Swedish Cooperative Union)*, yang bergerak di bidang ritel, *Lansforsakringar* di bidang asuransi, dan *Sadra Skogsagarna* di bidang pertanian.

Perkembangan koperasi di Denmark dipelopori oleh Hans Christian Sonne dan FF. Ulrich yang mendirikan koperasi bagi kaum buruh di kota Tristed Jutland, Denmark, pada tahun 1866. Koperasi-koperasi di Denmark berkembang pesat dan menjadi tulang punggung perekonomian negara tersebut. Pertokoan dan bank di Denmark hampir semuanya milik koperasi, baik di ibu kota Denmark, Copenhagen, Aarhus, Odense, Aalborg, dan Frederiksberg. Karena perkembangan koperasi di Denmark mengesankan, salah satu negara skandinavia itu dijuluki sebagai "*The Mecca of Cooperative World*".

Meskipun Denmark tidak memiliki lahan yang luas untuk pertanian, tetapi kegiatan pertanian dan distribusi hasil pertanian dapat dipersatukan melalui

koperasi. Saat ini, koperasi konsumen menguasai sekitar 37 % pasar ritel nasional, 96 % produksi susu, 74 % produksi daging, dan 50 % produksi telur. Jumlah anggota koperasi di Denmark mencapai 30 % dari total penduduk Denmark.

Di Perancis, perkembangan koperasi dipelopori oleh Charles Fourier (1772-1837), menganjurkan berdirinya unit-unit produksi yang mengutamakan semangat kebersamaan dalam kepemilikan dan penguasaan aset produktif, mengupayakan kebutuhan sendiri. Tokoh lainnya dalam gerakan koperasi di Perancis adalah Henri de Saint Simon (1760-1825), yang berpendapat bahwa masalah sosial dapat diatasi jika masalah sosial dapat diatasi jika masyarakat diatur menjadi “Asosiasi Produktif”, yang dipimpin oleh teknokrat dan ahli-ahli industri. Sementara Louis Blanc (1811-1882) mengusulkan kepada pemerintah untuk mendirikan tempat-tempat kerja bagi kaum buruh berlandaskan aspek sosial (*atelier sossieux*), di mana kaum buruh dapat mengorganisasi sendiri pekerjaan mereka dengan cara kooperatif dan dawasi oleh pemerintah. Kaum buruh selain mendapatkan upah juga memperoleh bagian dari laba usaha.

Koperasi di Perancis juga membukukan prestasi yang mengesankan dalam catatan ICA. Perancis menyumbangkan 46 koperasinya dalam daftar koperasi terbaik versi ICA, di antaranya adalah, *Credit Agricole Group* (di bidang perbankan/persekuruan kredit), *E. Leclerc* (barang konsumsi/riel), *Groupama* (asuransi), *La Mondiale Groupe* (asuransi), *Sodiaal Union* (agribisnis/kehutanan), dan *Groupe Orcab* (pekerja/industri).

Sementara gerakan koperasi di Rusia dimulai dengan bentuk pengelolaan pertanian yang disebut dengan “*Kolkhoz*”, yaitu suatu komunitas yang mengelola lahan pertanian secara bersama-sama dengan jumlah 75 keluarga. Sebagai komunitas produktif, *Kolkhoz* mirip dengan koperasi *Rochdale* di Inggris dan *Falanteires* di Perancis. Koperasi pertama di Rusia berdiri tahun 1854, pada masa kekaisaran Tsar, yang didirikan kaum buruh dalam bentuk koperasi konsumsi. Saat terjadi revolusi fisik pada tahun 1905-1914, koperasi berkembang dengan

baik di Rusia, yang jumlahnya mencapai 10.000 koperasi⁴⁸⁴. Gerakan koperasi mengalami kemunduran sejak komunis memenangkan revolusi, karena mendapat pengawasan yang ketat dari pemerintah. Kemudian ketika Vladimir Ilyich Lenin mendeklarasikan kebijakan ekonomi baru, yakni “*New Economic Policy*”, tekanan dan pengawasan terhadap koperasi berkurang. Kebijakan tersebut berorientasi pada peningkatan produksi secara nasional. Pada masa pemerintahan Lenin, koperasi mendapatkan berbagai fasilitas dan bantuan dari pemerintah, sehingga mengalami perkembangan yang pesat dan mampu bersaing dengan perusahaan swasta. Tercatat ada 12.000 koperasi pertanian, 1000 koperasi kredit, yang tersebar pada 12 wilayah ekonomi Rusia⁴⁸⁵.

Salah satu negara Skandinavia yang pembangunan koperasinya maju adalah Norwegia. Hal ini dibuktikan dengan tercatatnya empat koperasi di Norwegia yang masuk dalam kategori 300 koperasi terbaik dunia versi ICA, seperti *Gilde* (bidang peternakan), *Tine BA* (bidang pertanian), *Gjensidige Forsikring* (asuransi), dan *Kommunal Landspensjonskasse (KLP) Insurance* (bidang asuransi). Di Norwegia, koperasi susu berkontribusi 99 % dari total produksi susu nasional, koperasi nelayan menyumbang 8,7 % total ekspor produk perikanan, koperasi kehutanan memproduksi 76 % dari produksi kayu.

Jumlah anggota koperasi sekitar 1,5 juta dari total penduduk Norwegia yang berjumlah 5,3 juta (tahun 2018). Selain memperjuangkan kepentingan anggota, koperasi juga merupakan lembaga keuangan yang menyediakan jasa keuangan. Perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang sumber daya alam sebagian besar dikuasai oleh koperasi dan perusahaan negara, seperti *Statoil*, *DNB*, *Telenor Group*. Pemerintah Norwegia mengendalikan 31,6 % dari perusahaan yang terdaftar di bursa saham (*Oslo Stock Exchange*)⁴⁸⁶.

Sebagian besar koperasi di Selandia Baru dan Australia bergerak di bidang agrobisnis dan peternakan. Produksi yang dihasilkan meliputi daging, susu, serta

⁴⁸⁴ M. Iskandar Soesilo, *Dinamika Gerakan Koperasi di Indonesia – Corak Perjuangan Ekonomi Rakyat dalam Menggapai Kesejahteraan Bersama*, (Jakarta: RM. Books, 2008), hlm. 33.

⁴⁸⁵ *Ibid.*

⁴⁸⁶ Herjuno Ndaru Kinasih, *Tembakau, Negara, dan Keserakahan Modal Asing*, dalam M. Azrul Tanjung, *Koperasi dan UMKM, Sebagai Fondasi Perekonomian Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2017), hlm. 25.

hasil kerajinan yang berasal dari peternakan sapi, biri-biri, dan kambing. Di Selandia Baru terdapat koperasi yang bergerak di bidang pengolahan susu, yaitu *Fonterra*, yang merupakan gabungan koperasi para peternak sejak tahun 1800, dan menjadi koperasi susu terbesar di dunia. Koperasi ini menduduki peringkat 33 koperasi terbaik dunia versi ICA pada tahun 2012⁴⁸⁷.

Koperasi Selandia baru lainnya yang masuk dalam daftar 300 koperasi terbaik versi ICA adalah, *Foodstuffs* (bidang ritel), *Alliance Group, Ltd* (bidang agrikultur/perhutanan). Sedangkan di Australia, tercatat empat koperasi masuk dalam kategori 300 koperasi terbaik dunia versi ICA, yaitu *RZB* (bidang perbankan/kredit), *Murray Gaulburn Cooperative, Co. Ltd* (bidang agribisnis/kehutanan), *Dairy Farmer Group* (bidang agribisnis/kehutanan), dan *HBF* (bidang perbankan/kredit).

Di Amerika Serikat (AS), perkembangan koperasi dipelopori oleh Edward A. Filene (1860-1937), khususnya untuk koperasi simpan pinjam bagi petani dan buruh. Perjuangan Edward A. Filene dan Desjardin bersama kaum buruh berhasil melahirkan undang-undang di sejumlah negara bagian, yaitu, di Michigan (1863), Massachusetts (1866), dan Wisconsin (1887). Pada tahun 1923, pemerintah Federal mengesahkan undang-undang yang mendukung pemberian kredit bagi petani yang bergabung dengan koperasi, serta mendirikan 12 bank koperasi regional dan bank koperasi pada tingkat nasional (federal). Meskipun Amerika Serikat dikenal sebagai negara kapitalis terdepan, ternyata perkembangan koperasi di negara itu cukup mengesankan. Hampir 30 % produk pertanian AS dijual melalui koperasi pertanian yang jumlahnya lebih dari 3.400 unit⁴⁸⁸.

Amerika Serikat mencatatkan 91 koperasinya dalam 300 koperasi terbaik versi ICA, seperti, *CHS, Inc* (bidang pertanian), *Nationwide Mutual Insurance Company* (bidang asuransi), *Land O'Lokes* (bidang agribisnis), *Dairy Farmers of America* (bidang agribisnis), *Wakefern Food Corp* (bidang ritel), *Associated Wholesale Grocers* (bidang ritel), *Growmark, Inc.* (bidang agribisnis), *Federal Farm Credit Banks Funding Cooperation* (bidang perbankan), dan *Ag Processing*,

⁴⁸⁷ *Ibid.*

⁴⁸⁸ *Ibid.* hlm. 36.

Inc. (bidang agribisnis). Dari 91 koperasi asal Amerika Serikat yang masuk dalam daftar 300 koperasi terbaik, 24 unit di antaranya adalah koperasi yang bergerak di bidang pertanian. Sebagai negara industri terkemuka, Amerika Serikat juga dikenal sebagai negara agribisnis⁴⁸⁹, karena banyaknya ekspor produk agribisnis ke beberapa negara, termasuk ke Indonesia⁴⁹⁰.

Pelopop gerakan operasi di Kanada adalah Moses Michael Coody (1882-1959), melalui *Coody International Institute* (CII), yang didirikan dengan tujuan untuk memberikan pendidikan koperasi bagi warga Kanada. Kemudian, lembaga tersebut mendorong perkembangan koperasi lebih lanjut, yang ditunjukkan dengan berdirinya *Canadian Cooperative Association* (CCA) pada tahun 1987, dengan tujuan mempromosikan koperasi sebagai bentuk perusahaan yang demokratis dan berorientasi pada rakyat.

Sebagai lembaga, CCA aktif mengadakan pendidikan, penelitian, mewakili gerakan koperasi di lembaga pemerintah dan sektor publik, serta mempromosikan perkembangan koperasi di forum internasional. Salah satu prinsip koperasi universal yang dirumuskan pada tahun 1995 adalah kerja sama antarkoperasi, baik di tingkat lokal, regional, nasional, maupun internasional. Bagi CCA, dalam menghadapi pasar bebas, penting bagi koperasi-koperasi untuk bekerja sama mendirikan persekutuan strategis agar dapat bertahan dalam persaingan dan dapat berkembang. Kanada mencatatkan delapan koperasi unggulannya ke dalam daftar 300 koperasi terbaik dunia versi ICA, yaitu, *Desjardins Group* (bidang perbankan), *Federated Co-operatives Limited* (bidang ritel), *Cooperative Federee du Quebec* (bidang agribisnis), *The Cooperators* (bidang asuransi), *Agropur* (bidang agribisnis), *United Farmers of Alberta* (bidang agribisnis), *La Capitole* (bidang asuransi), dan *Colgary Cooperative* (bidang ritel).

⁴⁸⁹ Pada tahun 2015, Amerika Serikat memiliki lahan pertanian seluas 4 juta kilometer persegi. Hali ini memperkuat Amerika Serikat di sektor pertanian. Tercatat, ekspor pertanian AS mencapai USD 118.3 miliar pada 2018, dengan mayoritas dari komoditas Jagung senilai USD 9 miliar, yang menguasai 50 % pangsa pasar dunia. Selain itu, negara ini juga menghasilkan pendapatan dari kedelai sebesar 16 miliar dollar Amerika dengan pangsa pasar dunia 50 persen, serta gandum sebesar USD 5,4 miliar dengan pangsa pasar dunia mencapai 18 %. Lihat <https://money.kompas.com/>, diakses pada 25 Januari 2020.

⁴⁹⁰ Djabarudin Djohan, "Mempertanyakan Implementasi Jati Diri Koperasi", dalam M. Azrul Tanjung, *Koperasi dan UMKM, Sebagai Fondasi Perekonomian Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2017), hlm. 36.

Gerakan koperasi di Afrika diwakili oleh negara Kenya dan Afrika Selatan. Di Kenya, koperasi menyumbang 5 % terhadap PDB, dan 31 % tabungan nasional. Koperasi juga mendominasi pasar kopi nasional sebesar 70 %, susu 78 %, kayu 90 %, dan kapas 95 %. Sedangkan di Afrika Selatan terdapat lebih dari 1000 koperasi pertanian dan bisnis peternakan. Sektor pertanian berkembang dengan baik, yang ditopang oleh produk pertanian unggulan seperti jagung, anggur, gula, jeruk, gandum, dan hasil peternakan.

Di Jepang, gerakan koperasi dibangun melalui tradisi yang berakar kuat dalam masyarakat, yang dikenal dengan “*Mujin*”. Cara kerja *Mujin* adalah dengan mengumpulkan iuran dari anggota dan melakukan pengundian secara berkala. Bagi anggota yang sudah memperoleh undian tidak diikutsertakan lagi pada undian berikutnya. Pada tahun 1869, organisasi *Mujin* dibenahi dengan prinsip-prinsip koperasi. Selain tradisi *Mujin*, di Jepang juga dikenal perkumpulan “*Hotokhusa*”, yang dipelopori oleh Nimony Soutsuku. *Hotokhusa* merupakan koperasi kredit untuk melayani kebutuhan para petani dan usaha kecil. Kemudian setelah Jepang mengesahkan Undang-Undang Koperasi pada tahun 1974, perkembangan koperasi berlangsung dengan pesat di berbagai bidang, di antaranya, koperasi pertanian, koperasi konsumsi, koperasi kredit, dan bank koperasi.

Pada bidang pertanian, koperasi di Jepang menghasilkan bisnis senilai USD 90 miliar, di mana 90 % petani di Jepang adalah anggota koperasi. Tercatat delapan koperasi terbaik asal Jepang masuk dalam 300 koperasi terbaik dunia versi ICA, dua di antaranya menempati peringkat ke dua dan lima, yaitu *Zen Noh* (bidang pertanian), dan *Zenkyaren* (bidang asuransi). Koperasi *Zen Noh* berdiri pada 30 Maret 1972, hasil penggabungan dua koperasi sekunder tingkat nasional, yaitu *Zenkaren* (bidang sarana produksi pertanian) dan *Zebhannen* (bidang pemasaran produk pertanian).

Organisasi *Zen Noh* menghimpun 1.173 koperasi pertanian, sekitar 1.010 merupakan koperasi primer pertanian. Sisanya adalah koperasi sekunder tingkat provinsi dan federasi koperasi lain yang bergerak di bidang pertanian dan peternakan. Hampir semua kebutuhan produktif, seperti permodalan, produksi,

dan distribusi hasil pertanian di Jepang dipenuhi oleh koperasi, yang dikenal juga dengan *Nakyo*. Melalui jaringan yang luas, koperasi pertanian Jepang melayani kebutuhan industri pertanian dari hulu sampai hilir, termasuk sektor pendukungnya, seperti asuransi. Pada awalnya, tanaman yang menjadi perhatian adalah padi, tercatat produksi beras nasional mencapai 1,58 juta ton per tahun. Kemudian koperasi mengembangkan bisnisnya pada komoditas pertanian lainnya untuk mendukung diversifikasi produk⁴⁹¹.

Perkembangan koperasi di Korea Selatan diawali dari kredit di pedesaan sejak tahun 1907, dan koperasi pertanian mulai berdiri pada tahun 1936. Sejak tahun 1961, sejumlah lembaga koperasi di Korea Selatan bergabung dalam sebuah organisasi, yaitu *National Agricultural Cooperative Federation* (NACF), yang beranggotakan 1,545 koperasi pertanian, 145 koperasi kerajinan, dan 104 koperasi nelayan. Sebagai koperasi pertanian, NACF melayani industri pertanian mulai dari jasa keuangan (perbankan dan asuransi), produksi, distribusi, dan pemasaran hasil pertanian. NACF menempati posisi kesembilan dalam daftar 300 koperasi terbaik dunia versi ICA, karena memiliki fundamental keuangan yang kuat dan kinerja tanggung jawab sosial (*cooperative social responsibility*) yang baik⁴⁹².

Tidak seperti perkembangan koperasi di negara-negara Eropa yang dipelopori kaum buruh, perkembangan koperasi di Asia dimulai dari kaum tani, sebagaimana terjadi di Republik Rakyat China (RRC), yang sudah dimulai sejak negara itu berdiri tahun 1949. Secara umum, sejarah perkembangan koperasi di China dapat dibagi menjadi tiga periode utama, yaitu periode pertumbuhan (1949-1957), periode perkembangan (1958-1981), dan periode reformasi (1982-sekarang). Salah satu koperasi terkemuka di China adalah *Supply and Marketing Cooperative* (SMC), yang berperan penting dalam melayani semua kebutuhan usaha tani kecil, seperti pengadaan bibit, pupuk, peralatan dan sarana produksi, distribusi, dan pemasaran hasil pertanian.

⁴⁹¹ M. Azrul Tanjung, *Op. cit.*, hlm. 38.

⁴⁹² National Agricultural Cooperative Federation, "Tailored Resolution Plan Public Section December 2016", (New York: December 2016), hlm. 4.

Kegiatan SMC berlangsung secara efisien karena telah membentuk jaringan yang luas dan solid. Pada tingkat nasional, koperasi pertanian tersebut mempunyai koperasi sekunder yaitu, *All China Federation of Supply and Marketing Cooperatives* (ACFSMC), yang menghimpun 22.537 SMC, dengan menghimpun 160 juta petani, dan tersebar di 31 provinsi, 336 prefektur, dan 2.370 federasi desa. Melalui jaringan ACFSMC yang luas, koperasi pertanian menguasai lebih dari 60 % perdagangan pupuk dan pestisida. Dalam perkembangannya, SMC memperluas bidang usaha ke bidang ritel, mulai dari tingkat grosir hingga eceran. Tercatat, koperasi ini memiliki 1.504 toko grosir, dan 89 ribu gerai milik koperasi, yang menopang bisnis *Suguo Supermarket, Co. Ltd*⁴⁹³.

Pada tahun 2012, terdapat dua koperasi terbaik China yang masuk dalam daftar 300 koperasi terbaik dunia versi ICA, yaitu *China National Agricultural Means of Production Group Corporation* (bidang Agribisnis), yang menempati posisi ke 44, dan *Cooperative Bank* (bidang perbankan), pada posisi ke 138.

Di Singapura, koperasi konsumen menguasai 55 % supermarket. Keberhasilan koperasi di Singapura ditunjukkan oleh *The National Trade Union Congress (NTUC) Fairprice*, yang menyampaikan capaian koperasi dalam bisnis ritel di Singapura. *Fairprice* telah menjadi jaringan supermarket terbesar dengan 200 gerai terbaik, melampaui peritel besar dunia lainnya yang ada di Singapura. Sepanjang tahun 2006, supermarket yang dikelola oleh koperasi *Fairprice* melayani lebih dari satu juta konsumen setiap harinya, dengan lebih dari 500 ribu anggota. Dominasi bisnis *Fairprice* semakin kokoh dengan berdirinya unit bisnis pergudangan dan distribusi yang dibangun secara terpusat, yaitu *Grocery Logistic of Singapore*⁴⁹⁴.

Perluasan divisi bisnis *NTUC Fairprice* juga dilakukan dengan membentuk beberapa format pelayanan, yaitu, *Liberty Market*, *Cheers Convenience Store*, *FairPrice Xpress*, *The Pasar*, *FairPrice Homemart*, *FairPrice Online*, dan lain-

⁴⁹³ Xiangyu Guo, Brian Henehan, and Todd Schmit, "Rural Supply and Marketing Cooperatives in China: Historical Development, Problems and Reform", *North Central Extension & Research Activity-194: Improving the Management and Effectiveness of Cooperatively Owned Business Organizations*, (St. Paul, MN: November 6-7, 2007), hlm. 1-16.

⁴⁹⁴ SKF Asia Pacific Pte Ltd, "Little By Little, Step By Step", (Singapore: Celebrating 50 Years of the Labour Movement, 2011), hlm. 14-28.

lain. Pada Desember 2006, *Fairprice* kembali melakukan inovasi dengan membuka gerai *hypermarket*, “*FairPrice Xtra*”, yang berdiri megah di wilayah Ang Mo Kio. Tercatat *NTUC Income* menempati posisi 162 dan *NTUC Fairprice* pada posisi ke 162 dalam koperasi terbaik dunia versi ICA⁴⁹⁵.

The National Trade Union Congress (NTUC) didirikan pada 6 September 1961, dengan Mahmud Awang sebagai ketua dan Devan Nair sekretaris jenderal pertamanya. NTUC pada awalnya hanya mewakili gerakan buruh yang kemudian berkembang pesat pada tahun 1965, sehingga menjadi organisasi buruh terbesar di Singapura. Pada tahun 1969, seiring dengan pesatnya industrialisasi dan pembangunan ekonomi yang terjadi pada dekade berikutnya, NTUC mengubah perannya menjadi entitas sosial ekonomi dan yang berupaya meningkatkan kesejahteraan pekerja⁴⁹⁶.

Sebagaimana tercantum dalam anggaran dasarnya, tujuan utama NTUC meliputi peningkatan kondisi kerja dan peningkatan status ekonomi dan sosial pekerja, serta promosi hubungan industri yang baik untuk kepentingan pekerja, pengusaha dan perekonomian nasional. Jaringan NTUC saat ini dengan lebih dari 10 perusahaan, yang menyediakan berbagai barang dan layanan lainnya dengan harga terjangkau. Termasuk perawatan, perawatan anak dan pendidikan, serta pengembangan properti pribadi.

Pada awalnya, pengembangan koperasi di India oleh pemerintah dimaksudkan untuk melindungi petani dari kegiatan para tengkulak yang mempraktekan sistem *ijon*, dengan cara mendirikan koperasi kredit, yaitu “*Kutu Cittu*” dan “*Nidhis*”. *Kutu Cittu* merupakan perkumpulan orang yang bersepakat untuk waktu tertentu melalui pengumpulan sejumlah uang, yang akan diundi setiap jangka waktu tertentu (secara periodik), sesuai dengan anggota. Perkumpulan *Nidhis* hampir serupa dengan *Kutu Cittu*, tetapi dalam praktiknya, uang yang terkumpul dalam kas *Nidhis* hanya dipinjamkan pada anggota yang membutuhkan, dengan ketentuan setiap anggota mendapatkan satu kali kesempatan dalam putaran waktu tertentu. Kemudian, pada tahun 1901,

⁴⁹⁵ <https://eresources.nlb.gov.sg/> diakses pada 26 Januari 2020.

⁴⁹⁶ *Ibid.*

Sir Anthony MacDonnell (1844-1925) memelopori berdirinya koperasi dengan model *Raiffeisen*⁴⁹⁷.

Dalam perkembangannya muncul beberapa koperasi yang menunjukkan kinerja yang unggul, seperti yang ditunjukkan oleh *Gujarat Cooperative Milk Marketing Federation* (GCMMF), yang menjadi perusahaan pengolah makanan dan minuman berbahan baku susu dengan skala terbesar di India, dengan merek dagang “*Amul*”. Perusahaan tersebut memperoleh penghargaan baik dari dalam maupun luar negeri, seperti Amerika Serikat, Eropa, China, dan Australia. Organisasi GCMMF terdiri dari tingkat, yaitu.⁴⁹⁸

1. Tingkat pertama (primer) adalah perkumpulan koperasi pada tingkat desa (*cooperative village society*) yang beranggotakan para petani/peternak. Fungsi utama dari koperasi primer adalah membeli susu segar dari para anggotanya untuk selanjutnya dijual kepada koperasi tingkat distrik. Pada tahun 2007 terdapat 12.792 koperasi primer yang beranggotakan 2,6 juta orang. Setiap koperasi primer dikelola oleh sembilan orang pengurus secara demokratis;
2. Pada tingkat kedua (sekunder) merupakan koperasi distrik yang jumlahnya 13 koperasi di seluruh Gujarat. Fungsi koperasi ini adalah mengolah susu menjadi berbagai produk dan memasarkannya pada tingkat lokal. Surplus produknya disetorkan ke koperasi tingkat negara bagian GCMMF, kemudian dipasarkan pada tingkat nasional dan internasional. Setiap koperasi tingkat distrik dikelola oleh 15 orang pengurus, yang dipilih oleh para ketua koperasi primer;
3. Pada tingkat ketiga (tersier) adalah koperasi tingkat negara bagian, yang bertanggung jawab terhadap pemasaran susu dan produk turunannya, pada tingkat nasional dan internasional. Koperasi ini dikelola dewan pengurus yang dipilih oleh para ketua koperasi distrik.

Dari kegiatan ekonomi ketiga tingkat organisasi koperasi susu tersebut pada tahun 2018-2019, *turnover* koperasi *Amul* mencapai USD 4,8 juta. Berdasarkan

⁴⁹⁷ Friedrich Wilhelm Raiffeisen (1818-1888), lahir di Hamm, Jerman, adalah seorang pemimpin koperasi Jerman dan pelopor sistem koperasi kredit dan juga bank koperasi, sehingga beberapa koperasi kredit dan bank koperasi telah dinamai dengan nama Raiffeisen. Sebelumnya, Raiffeisen sempat menjadi wali kota di beberapa kota di Jerman. Lihat https://id.wikipedia.org/wiki/Friedrich_Wilhelm_Raiffeisen, diakses pada 26 Januari 2020.

⁴⁹⁸ S. Manikutty, “Gujarat Co-operative Milk Marketing Federation Ltd. (GCMMF)”, *Asian Case Research Journal*, (Volume 06, No. 02, 2011), hlm. 205-239.

catatan daftar koperasi terbaik versi ICA, koperasi *Amul* menempati posisi ke 295 dari 300 yang disurvei⁴⁹⁹.

Sedangkan awal pendirian koperasi di Malaysia diperkenalkan oleh Sir Arthur Young pada tahun 1907. Meskipun pada awalnya tidak mendapatkan sambutan yang baik dari masyarakat, sebagai gerakan sosio-ekonomi di Malaysia, koperasi telah tumbuh dengan mantap dalam hal partisipasi dalam kegiatan ekonomi negara tersebut. Gerakan koperasi Malaysia memiliki 4.553 koperasi dengan 5,9 juta anggota. Jumlah total koperasi pada tahun 2007 adalah 4.651 dengan total keanggotaan 5,391 juta anggota dan total aset RM 25,977 miliar. Total saham (berlangganan) bernilai RM 6,664 miliar dan selama periode yang sama, pinjaman yang diberikan kepada 586.620 peminjam mencapai RM 5,10 miliar⁵⁰⁰. Malaysia mencatatkan koperasi terbaiknya, yaitu Bank Kerja Sama Malaysia (Bank Rakyat), yang menduduki peringkat 245⁵⁰¹.

4.1.2 Sejarah Gerakan Koperasi dan Perkembangan Kebijakan dan Regulasi Koperasi di Indonesia

4.1.2.1 Kebijakan dan Regulasi Koperasi Pra Kemerdekaan

Sejak awal perkembangannya, telah muncul perbedaan pendapat tentang bagaimana koperasi sebagai organisasi ekonomi dan sosial harus dibentuk dan dikembangkan. Robert Owen (1771-18580), seorang penggerak sosial berkebangsaan Inggris, yang dianggap sebagai pemula gerakan koperasi, pada tahun 1820 an, sudah berpikir tentang koperasi sebagai gerakan sukarela yang didukung oleh kesadaran bersama yang mengarah pada suatu tujuan tertentu, yaitu masyarakat yang berswadaya dan berswasembada. Sementara Carles Fourier

⁴⁹⁹ <https://amul.com/m/organisation>, dikases pada 27 Januari 2020.

⁵⁰⁰ Khaliq Ahmad dan Azhar Kazmi, "Bank Rakyat Malaysia: Vision Remains while Mission is Revisited", *IJUM Journal of Case Studies in Management*, (Volume 2, No. 1, 2011), hlm. 41-48.

⁵⁰¹ Bank Rakyat didirikan pada tahun 1954, berdasarkan Undang-Undang Koperasi. Keanggotaan bersifat terbuka baik bagi koperasi maupun perorangan. Sesuai anggaran rumah tangga Bank Rakyat membuka anak perusahaan dan cabang untuk melayani pelanggan dan anggotanya. Sebelumnya Bank Rakyat hanya beroperasi di Semenanjung Malaysia, tetapi setelah Undang-Undang Koperasi Tahun 1993, Bank Rakyat juga beroperasi di Sabah dan Sarawak. Lihat "A Comparative Analysis of the Co-operative, Islamic and Conventional Banks in Malaysia", *American Journal of Economics*, (Volume 3, No. 5, 2013), hlm. 184-190.

(1772-1837), seorang pemikir sosialis dan pelopor gerakan koperasi di Perancis, juga mencita-citakan hal yang sama.

Koperasi tumbuh dan berkembang pada masa awal revolusi Industri di Eropa Barat, saat kekuatan korporasi swasta tengah berkembang dalam sistem kapitalis yang kompetitif. Gagasan dan gerakan koperasi timbul bersamaan dengan gagasan dan gerakan sosialis yang menghendaki campur tangan negara dalam perekonomian dan terhadap masalah-masalah sosial akibat dampak negatif proses industrialisasi. Dengan demikian, perkembangan koperasi pada awalnya terbagi dalam dua arah. Pada satu sisi, terdapat kecenderungan untuk mengabaikan peran negara, di sisi lain ada kehendak kuat untuk melibatkan peran negara. Aktivis sosial Perancis, Louis Blame (1811-1882), dalam usahanya mendirikan kelompok-kelompok koperasi, mengendaki pembiayaan negara sejak awalnya.

Kemudian, setelah terjadi kegagalan-kegagalan mendirikan kelompok-kelompok produksi atas bantuan pemerintah pada pertengahan abad 19, ada kehendak kuat untuk mengembalikan koperasi pada gerakan swadaya kelas pekerja, yang membatasi peran dan campur tangan pemerintah. Melalui kondisi semacam itulah, muncul tokoh-tokoh seperti Schulze-Delitzsch (1808-1883) dan Friedrich Wilhelm Raiffeisen (1818-1888), yang dikenal sebagai pemula gerakan koperasi kredit⁵⁰². Pada prinsipnya, kedua tokoh berkebangsaan Jerman tersebut berpendirian bahwa koperasi harus mampu bekerja dan berkembang dalam sistem yang ada, melalui swadaya masyarakat⁵⁰³.

Perkembangan koperasi di Indonesia berlangsung sejak sebelum masa kemerdekaan, dan mengandung dua unsur yang sulit menafikan salah satunya. *Pertama*: Perkembangan koperasi sejak semula mengandung tradisi peran serta dan campur tangan pemerintah, atau keterlibatan pejabat pemerintah. Pada zaman kolonial, beberapa tokoh penting dapat disebut, misalnya Patih Raden Aria

⁵⁰² Sabinus Beni, Blasius Manggu, dan Sensusiana, "Modal Sosial Sebagai Suatu Aspek dalam Rangka Pemberdayaan Masyarakat", *Jurnal Pendidikan Ekonomi*, (Volume 3, No 1, 2018), hlm. 18-24.

⁵⁰³ Elsie Gluk, *Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. 3-4*, (New York: The Macmillan Printing, 1962), hlm. 359-360.

Atmadja, Asisten Residen E. Sieburg, De Wolff van Wessterode, atau Julius Herman Boeke, yang berperan dalam perkembangan koperasi. Pada masa itu juga terkenal peranan pemimpin pergerakan nasional, seperti Dr. R. Soetomo, Dr. Mohammad Hatta, dan Margono Djojohadikusumo, yang merupakan pejabat penting pemerintah⁵⁰⁴. Dengan latar demikian, peranan negara memiliki tradisi yang kuat dalam perkembangan koperasi di Indonesia. Adanya ketentuan konstitusi di satu pihak dan keadaan masyarakat yang menghadapi masalah kemiskinan dan ketertinggalan, telah menempatkan pemerintah untuk berperan dan membuat kebijakan untuk mengatur kegiatan koperasi dalam perekonomian nasional. *Kedua*, koperasi pada dasarnya merupakan gagasan dan gerakan swadaya yang berasal dari masyarakat, berdasarkan kesukarelaan dan vountir. Tradisi ini juga memiliki jejak sejarah yang kuat, sebagaimana diperlihatkan oleh Sarikat Islam dan Budi Utomo⁵⁰⁵.

Sebagai pelaku ekonomi, koperasi mendapatkan landasan konstitusional pada Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Meskipun demikian, koperasi masih lebih banyak pada tataran konsep dan cita-cita. Baik cita-cita untuk menjadikannya sebagai sendi dan sokoguru maupun sebagai sarana kegiatan ekonomi rakyat. Koperasi berkembang sebagai bagian dari pergerakan rakyat di bidang sosial ekonomi, dan berperan dalam melayani kebutuhan para anggotanya. Koperasi mulai berkembang pesat pada tahun 1930 an. Pada tahun 1930, baru terdapat

⁵⁰⁴ Sularso, *Riwayat Singkat tentang Pergerakan Koperasi*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Koperasi, 1980), hlm. 1-3.

⁵⁰⁵ Sarekat Islam didirikan atas pertimbangan komersil ekonomis, pada tahun 1912 dengan azas nasionalisme yang sepenuhnya merupakan haluan politik gerakan sosial ini. Sarekat Islam dipelopori merupakan organisasi penting di awal kebangkitan nasional, yang dipelopori oleh H. Samanhudi, R.M. Tirtoadisuryo, dan HOS. Tjokroaminoto. Lihat Yasmis, "Sarekat islam dalam Pergerakan Nasional Indonesia 1912-1927", *Jurnal Sejarah Lontar*, (Vol. 6, No. 1), hlm. 19-32. Budi Utomo merupakan organisasi pemuda yang didirikan pada tanggal 20 Mei 1908, oleh tokoh-tokoh pergerakan yaitu Dr. Soetomo, Goenawan Mangoenkoesoemo, dan Soeraji. Berdirinya Budi Utomo menjadi inspirasi dari gerakan sejenis di beberapa daerah untuk mencapai kemerdekaan Indonesia. Tanggal kelahiran organisasi ini diperingati sebagai Hari kebangkitan Nasional. Lihat Dwi Nur Imsawati, Sri Handayani, Sumardi, "The Intelctual's Constribution in The National Movement of in Indonesian 1908-1928", *Jurnal Historica*, (Vol. 1, No. 2, 2017), hlm. 277-292.

delapan unit koperasi, kemudian bertambah menjadi 374 unit pada 1939, dengan jumlah anggota mencapai 52.216⁵⁰⁶.

Pada mulanya koperasi di Indonesia dipelopori oleh seorang patih dari Karisidenan Purwokerto bernama Raden Aria Wiriaatmadja (1879-1907), pada tanggal 16 Desember 1895, melalui pendirian bank simpanan (*Hulp en Spaarbank*), yaitu *De Purwekertosche Hulp en Spaarbank der Irlansdche* (Bank Bantuan dan Simpanan Purwokerto). Berdirinya bank ini ditujukan untuk membantu para pegawai negeri berpenghasilan rendah yang terjerat utang pada kaum rentenir, yang meminjamkan uang dengan mengenakan bunga yang sangat tinggi. Upaya yang dilakukan Raden Aria mendapat sokongan dari seorang asisten residen Belanda yang bertugas di Purwokerto, yaitu E. Sieburgh⁵⁰⁷, yang kemudian didukung oleh penggantinya *De Wolff van Westernode*. Setelah berkembang, bank tersebut juga melayani petani dan pedagang kecil yang kemampuan modalnya terbatas. Pada saat itu, bank yang merupakan cikal bakal berdirinya Bank Rakyat Indonesia (BRI) tersebut, mendapat hambatan dari kepentingan dan kegiatan politik pemerintah Belanda.

Sejalan dengan kebangkitan nasional pada tahun 1908, gerakan *Boedi Oetomo* kembali mencoba memajukan koperasi melalui koperasi rumah tangga dan koperasi toko, yang kemudian menjadi koperasi konsumsi, yang dalam perkembangannya menjadi koperasi batik. Gerakan yang diperkuat oleh *Boedi Oetomo* tersebut diperkuat oleh *Sarekat Islam* dengan mendirikan koperasi pertama di Indonesia. Perkembangan koperasi tidak berjalan dengan baik pada masa pemerintahan kolonial Belanda, karena banyaknya hambatan dan tekanan dari pihak penjajah, salah satunya dengan diterbitkannya undang-undang yang dikenal dengan "*Verordening op de Cooperative Verenigen*".

Dalam pelaksanaannya, undang-undang tersebut bertentangan dengan prinsip-prinsip koperasi dan kehidupan rakyat Indonesia, serta membatasi aspirasi

⁵⁰⁶ M. Dawam Rahardjo, "Kebijaksanaan Pembangunan Koperasi di Indonesia dan Perkembangan Koperasi", *Prisma*, (Tahun ke X, Nomor 6), hlm. 1-102.

⁵⁰⁷ Itang, "Badan Usaha Koperasi dan Badan Usaha Non Koperasi (Studi Komparatif)", *Islamicconomic: Jurnal Ekonomi Keuangan dan Bisnis Islam*, (Volume 7 No. 1 Januari - Juni 2016), hlm. 53-76.

dan gerakan masyarakat untuk berkoperasi, sehingga pemberlakuan undang-undang tersebut banyak mendapatkan penolakan, terutama dari kalangan nasionalis. Menanggapi hal tersebut, pada tahun 1920 para tokoh nasionalis mendesak pemerintah kolonial Belanda untuk membentuk panitia koperasi yang dipimpin oleh Prof. J. H. Boeke. Panitia koperasi itu bertugas untuk melakukan beberapa agenda penting, yaitu:⁵⁰⁸

Pertama, mempelajari apakah bentuk koperasi sesuai dengan kondisi Indonesia atau tidak. *Kedua*, mempelajari dan menyiapkan pengembangan koperasi jika dipandang sesuai untuk rakyat Indonesia. *Ketiga*, menyiapkan undang-undang koperasi yang sesuai dengan kondisi Indonesia.

Panitia koperasi yang dipimpin oleh Boeke tersebut menghasilkan dua keputusan penting dan ditindaklanjuti oleh pemerintah Belanda dengan menerbitkan undang-undang perkoperasian baru pada tahun 1927, yang diberlakukan untuk golongan bumiputera dan dibentuk jawatan koperasi, di lingkungan Departemen Dalam Negeri. Berlakunya undang-undang koperasi baru ikut mendorong semangat berkoperasi di masyarakat, sehingga muncul beberapa koperasi seperti koperasi perikanan, koperasi kredit, dan koperasi kerajinan.

Pada masa penjajahan Jepang (1942-1945), penamaan koperasi berubah menjadi “*Syamin cou jumosyu*”, untuk kantor daerah disebut dengan “*Syamin kumiai sodandyo*”. Di pulau Jawa, didirikan panitia susunan perekonomian baru, yaitu “*Jawa yumin keizei sintaisei konsetsu junbi iinkai*”. Saat itu, koperasi tidak dapat berfungsi dengan baik, karena digunakan sebagai alat distribusi barang-barang keperluan tentara Jepang. Oleh pemerintah Jepang, koperasi diubah menjadi “*Kumiai*”, yang berfungsi sebagai pengumpul barang untuk keperluan perang. Di bawah pemerintahan militer Jepang, koperasi berubah peranan dan kedudukannya dari gerakan rakyat yang memiliki otonomi, menjadi alat pemerintah penjajah, untuk mengumpulkan hasil bumi bagi bala tantara Jepang.

⁵⁰⁸ M. Azrul Tanjung, *Ibid.*, hlm. 44.

4.1.2.2 Kebijakan dan Regulasi Koperasi Pasca Kemerdekaan

Setelah Indonesia merdeka pada tahun 1945, tumbuh semangat baru untuk mengembalikan koperasi sebagai gerakan ekonomi rakyat, sebagaimana tercermin dalam Pasal 33 UUD 1945. Kongres pertama koperasi diselenggarakan pada 12 Juli 1947, di Tasikmalaya, Jawa Barat. Tanggal itu kemudian dijadikan sebagai hari koperasi nasional yang diperingati setiap tahun. Dua tahun setelah kongres itu, terbit peraturan koperasi yang baru, yaitu “*Regeling Cooperative Verenigingen*”, pada tahun 1949. Kemudian kongres kedua koperasi diselenggarakan pada tahun 1953, yang salah satu keputusannya menetapkan Muhammad Hatta sebagai Bapak Koperasi Indonesia. Sepanjang tahun 1950 an, pembangunan dari atas oleh pemerintah maupun dari bawah merupakan kecenderungan yang berjalan bersamaan dalam gerakan koperasi. Pada dasawarsa tersebut, pemerintah membatasi peranannya dan membiarkan gerakan koperasi dari bawah untuk tampil ke muka. Sedangkan dalam periode berikutnya, yaitu masa demokrasi terpimpin, peranan pemerintah tampak lebih besar.

Pada tahun-tahun awal kemerdekaan, jumlah koperasi meningkat pesat, hingga lima kali lipat dibandingkan sepuluh tahun sebelumnya. Masa itu dikenal sebagai masa liberal, ketika campur tangan pemerintah bersifat terbatas. Gerakan koperasi tumbuh dari masyarakat sendiri yang berkembang berdasarkan inisiatif dari bawah (*bottom up initiative*). Dalam hal ini, peran pemerintah dilakukan melalui kebijaksanaan perekonomian, dan mulai meningkat sejak 1958 bersamaan dengan lahirnya Undang-Undang No. 78 Tahun 1958 tentang Perkumpulan Koperasi, beserta Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 1958 tentang Perkembangan Gerakan Koperasi dan Instruksi Presiden No. 2 Tahun 1960 tentang Badan Penggerak Koperasi.

Dalam amanatnya, Hatta menyampaikan, koperasi harus dibangun secara merata di seluruh wilayah Indonesia untuk memfasilitasi para petani, peternak, nelayan, serta pegrajin dalam menjalankan usahanya. Koperasi berperan penting sebagai gerakan perekomian rakyat yang dapat membantu meningkatkan

kesejahteraan rakyat⁵⁰⁹. Amanat Bung Hatta tersebut menunjukkan bahwa sejatinya koperasi bukan hanya badan usaha, tetapi sebuah gerakan ekonomi yang dibangun dari kekuatan dan diperuntukan bagi kepentingan rakyat. Pada tahun 1958, pemerintah menerbitkan Undang-Undang No. 79 Tahun 1958 tentang Perkumpulan Koperasi (UU Perkumpulan Koperasi), menggantikan peraturan koperasi tahun 1933 dan peraturan koperasi tahun 1949. Pasal 50 UU Koperasi baru tersebut menegaskan karakter koperasi sebagai gerakan ekonomi rakyat.

Periode akhir tahun 1950 an, nampak kehendak pemerintah untuk tidak saja mengatur tetapi juga mendayagunakan lembaga koperasi sesuai dengan kepentingan pemerintah yang mulai berperan lebih langsung dalam mengatur perekonomian. Kecenderungan politik pemerintah pada paruh pertama dasawarsa 1960 an terhadap etatisme⁵¹⁰, menimbulkan reaksi di kalangan gerakan koperasi yang menganggap campur tangan pemerintah yang makin luas tersebut sebagai hambatan. Pertemuan di antara kalangan koperasi, pemerintah, dan ahli ekonomi dalam Musyawarah Kerja Koperasi tahun 1960, telah menghasilkan rumusan yang ingin mempertemukan aspirasi gerakan koperasi di satu pihak dan kehendak pemerintah yang bermaksud meletakkan sendi-sendi kehidupan koperasi di pihak lain. Melalui undang-undang, peraturan pemerintah, dan instruksi presiden, pemerintah telah menyatakan kehendaknya untuk melakukan intervensi dalam perkembangan koperasi⁵¹¹.

Pada tahun 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit, yang salah satu ketentuannya adalah mengembalikan UUD Sementara kepada UUD 1945, dan menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 60 Tahun 1959 tentang Perkembangan Gerakan Koperasi, sebagai peraturan pelaksana dari UU

⁵⁰⁹ Mohammad Hatta, *Membangun Koperasi dan Koperasi Membangun* (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2015), hlm. 39.

⁵¹⁰ Paham yang lebih mementingkan negara daripada rakyatnya. Lihat <https://kbbi.web.id/etatisme>, diakses pada 22 Juni 2020.

⁵¹¹ Dalam perkembangannya, peran pemerintah semakin nyata, misalnya dalam pengumpulan beras, penyaluran bahan-bahan pokok kepada konsumen, atau pembelian barang-barang hasil industri, utamanya kebutuhan sandang. Dengan kebijakan tersebut, berbagai koperasi mendapatkan manfaat dari fasilitas yang disediakan pemerintah. Dalam sektor tertentu, pemerintah juga membeli hasil-hasil produksi para anggota, sumber modal untuk investasi serta menyediakan komoditi yang dapat diperdagangkan atau disalurkan kepada para anggota, sebagai pengguna jasa koperasi.

Perkumpulan Koperasi. Dalam peraturan tersebut, ditentukan pemerintah sebagai Pembina dan pengawas koperasi, yang dalam pelaksanaannya dilakukan melalui jawatan koperasi, dari tingkat pusat sampai ke tingkat daerah. Selain itu, tugas jawatan koperasi adalah mengembangkan organisasi koperasi dalam berbagai sektor perekonomian, serta melakukan pengawasan dan bimbingan terhadap koperasi.

Untuk meningkatkan pertumbuhan koperasi, pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) No. 2 Tahun 1960, yang ketentuannya antara lain tentang kerja sama antara jawatan dengan masyarakat dalam suatu lembaga yang disebut dengan, “Badan Penggerak Koperasi”, atau Bapengkop. Pendirian lembaga ini ditujukan untuk mengarahkan ekonomi Indonesia sesuai dengan amanat konstitusi, yaitu UUD 1945. Pada masa ini, bukan peran pemerintah yang sangat dominan terhadap pembangunan koperasi, melainkan juga campur tangan partai politik ikut mewarnai pengelolaan koperasi, yang pada akhirnya membuat koperasi menyimpang dari prinsip-prinsip koperasi, yang mestinya bebas dari kepentingan politik, agama, suku dan lain-lain.

Beberapa fasilitas yang disediakan pemerintah mendorong berbagai kelompok masyarakat untuk mendirikan berbagai macam koperasi. Perkembangan jumlah koperasi sepanjang periode 1958-1965 menunjukkan pertumbuhan yang mengesankan dari sisi kuantitasnya, yaitu dari 14.146 unit menjadi 74.079. Meskipun demikian, pertumbuhan tersebut hanya mencerminkan perkembangan koperasi yang hendak mencari fasilitas pemerintah belaka, yang memang saat itu mudah diperoleh.

Kemudian pada tahun 1961, diselenggarakan Musyawarah Nasional (Munas) Koperasi Indonesia yang pertama, di Surabaya, dan dihadiri urus-urusan koperasi pertama dan kedua dari seluruh Indonesia, induk gabungan koperasi tingkat nasional, serta perwakilan pemerintah. Munas koperasi kedua diselenggarakan empat tahun kemudian, pada 1965, yang diikuti dengan terbitnya Undang-Undang No. 4 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian Indonesia (UU Pokok-Pokok Perkoperasian Indonesia). Meskipun Munas kedua telah menghasilkan UU baru, tetapi pengaruh politik terhadap perkoperasian masih

kuat, yang membuat pengelolaan koperasi tidak sesuai dengan semangat konstitusi, khususnya Pasal 33 UUD 1945 dan penjelasannya.

Berdasarkan ketetapan MPRS No. XIX/MPRS/1966, UU Pokok-Pokok Perkoperasian Indonesia dicabut. Kemudian Munas Gerakan Koperasi Indonesia (Gerkopin) pertama tanggal 17 juli 1966, menetapkan: 1) Menolak dan membatalkan semua keputusan dan hasil-hasil Munaskop I dan II; 2) Menyampaikan penghargaan dan terima kasih kepada MPRS yang telah membekukan UU Pokok-Pokok Perkoperasian Indonesia.

Pada masa Orde Baru, di satu sisi pemerintah berkeinginan untuk mengembangkan inisiatif swasta dari bawah. Namun, karena keterlibatan partai-partai politik yang terlalu dalam terhadap gerakan koperasi, pada akhirnya mendorong pemerintah untuk melakukan penertiban, melalui regulasi baru, yang berdampak terhadap pengurangan jumlah koperasi⁵¹². Kepentingan pemerintah untuk campur tangan merupakan keinginan untuk menertibkan dan menyehatkan organisasi koperasi sehingga dapat berfungsi sebagai organisasi yang berwatak sosial, sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi, serta terbebas dari unsur-unsur kepentingan partai-partai politik. Selain itu, pemerintah juga berkepentingan agar koperasi dapat mendukung secara nyata terhadap pembangunan ekonomi, khususnya untuk usaha peningkatan produksi pangan dan stabilisasi harga beras.

Sejak itu, berkembang fungsi koperasi sebagai alat kebijaksanaan pemerintah. Dalam situasi seperti itu, campur tangan pemerintahan bergeser dari pola eksploitasi koperasi untuk tujuan-tujuan politik sebagaimana terjadi pada masa sebelumnya, menjadi campur tangan berupa inisiasi pendirian dan penyediaan berbagai fasilitas untuk berfungsinya koperasi. Dengan demikian, ciri pokok dari perkembangan koperasi pada masa awal Orde Baru adalah berdirinya koperasi yang disponsori oleh pemerintah, atau pengukuhan dengan pemberian badan hukum oleh pemerintah terhadap koperasi yang sudah ada setelah melalui proses seleksi.

⁵¹² Jumlah koperasi turun dari 74.000 an unit pada tahun 1965, berkurang menjadi 64.000 an unit pada tahun 1967, menjadi hanya 13.000 an unit pada tahun 1968. Lihat M Dawam Rahardjo, "Prospek Integrasi Koperasi Formal dan Informal", *Prisma*, (Juli 1986), hlm. 1-104.

Setelah dilakukan peninjauan UU Pokok-Pokok Perkoperasian yang dilakukan oleh Departemen Perdagangan dan Koperasi, selanjutnya pemerintah dan DPR Gotong Royong (DPRGR) menyepakati terbitnya undang-undang koperasi baru, yaitu Undang-Undang No. 12 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian (UU Pokok-Pokok Perkoperasian), Melalui undang-undang baru ini, pengelolaan koperasi mulai ditertibkan dan dikuatkan secara kelembagaan, melalui pembuatan badan hukum. Pada masa Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) I (1965-1974), pemerintah telah mengeluarkan berbagai program koperasi.

Program-program tersebut yaitu, 1) Pembentukan Pusat Latihan Penataran Perkoperasian (Puslapenkop); 2) Membuat Balai Latihan Koperasi (Balatkop) di setiap provinsi sebagai tempat pendidikan dan latihan keterampilan bagi anggota koperasi, pengurus, badan pemeriksa, manajer koperasi, karyawan, serta calon anggota koperasi; 3) Membuat lembaga jaminan kredit koperasi (LKK), di Jakarta, dengan kegiatan utama membantu permodalan koperasi di setiap provinsi dengan cara menjadi penjamin koperasi atas pinjaman yang diperoleh dari bank pemerintah; dan 4) Membuat berbagai program penguatan kapasitas koperasi, di antaranya melalui pendirian Badan Usaha Unit Desa (BUUD), Koperasi Unit Desa (KUD), dan lainnya⁵¹³.

Secara hukum, kedudukan BUUD tidak mempunyai dasar yang kuat. Meskipun melayani kebutuhan para petani, tetapi badan usaha ini tidak dimiliki oleh penduduk desa. Untuk memberikan status hukum dan agar penduduk desa dapat memiliki BUUD, maka lembaga tersebut dialihkan menjadi koperasi, sehingga dikenal dengan sebutan BUUD/KUD, yaitu BUUD sebagai bentuk peralihan menjadi KUD. Tahun 1967 membawa angin segar bagi gerakan koperasi. Undang-Undang Pokok-Pokok Perkoperasian lahir dalam suasana baru, sejalan dengan terbitnya UU Penanaman Modal Asing Tahun 1967 dan

⁵¹³ Koperasi tingkat desa yang kemudian dikenal dengan Badan Usaha Unit Desa (BUUD), yang berdiri di Yogyakarta dalam rangka pelaksanaan Bimbingan Masyarakat (Bimas). Perekonomian di tingkat desa dikembangkan melalui BUUD dan KUD, yang didasarkan pada Instruksi Presiden (Inpres). Lihat Agnes Sunartiningsih, "Reorientasi Pembinaan KUD", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (JSP)*, (Volume 2, No. 1, 1998), hlm. 78-87.

Penanaman Modal Dalam Negeri, setahun berikutnya. Situasi tersebut diliputi oleh semangat liberalisasi politik perekonomian, dan hasrat yang kuat untuk menerapkan prinsip-prinsip ekonomi yang rasional. Jumlah koperasi menurun cukup drastis dalam waktu tidak terlalu lama, dari 74.049 unit pada tahun 1965, menjadi 9.338 unit pada tahun 1968⁵¹⁴.

Situasi ekonomi politik yang meliputi perkembangan koperasi selama Repelita I, pemerintah mengeluarkan beberapa kebijakan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan di atas 6 % per tahun, melalui peningkatan investasi di berbagai sektor industri, termasuk melalui penanaman modal asing. Saat itu, perkembangan koperasi harus disesuaikan dengan strategi dan kebijakan yang lebih makro, yaitu, koperasi harus bisa membantu meningkatkan produksi pangan dan perkembangan sektor pertanian. Selain itu, koperasi juga didorong untuk mendukung proses industrialisasi, melalui perannya dalam menurunkan harga bahan pangan yang diperlukan masyarakat kota dan sektor industri.

Dalam situasi tersebut, koperasi memiliki kedudukan dan peranan yang berbeda-beda. Peran tersebut dapat dilihat melalui tiga posisi, yaitu:⁵¹⁵

1. Koperasi merupakan alat kebijaksanaan pemerintah dalam kerangka makro kebijaksanaan ekonomi dan pembangunan yang harus melihat secara adil kepada sektor-sektor ekonomi yang diakui oleh UUD 1945.
2. Koperasi sebagai sektor atau kekuatan ekonomi yang tersendiri. Untuk itu koperasi harus bisa menjadi sektor ekonomi yang cukup kuat sehingga bisa bersaing dan berko-eksistensi dengan sektor-sektor lain lain. Besama sektor-sektor lain, koperasi harus dapat mengembangkan kegiatan ekonomi atau industri modern.
3. Koperasi merupakan wadah ekonomi rakyat yang berpenghasilan rendah, atau kelompok-kelompok ekonomi yang bermodal kecil, seperti, nelayan tradisional, petani gurem, buruh dan petani perkebunan, pengrajin, pedagang kecil, dan sebagainya.

Peran koperasi sejak tahun 1970 an pada dasarnya lebih banyak ditempatkan sebagai alat kebijakan pemerintah, yaitu untuk mencapai tujuan swasembada pangan, stabilisasi inflasi dan mendukung proses industrialisasi. Untuk

⁵¹⁴ M. Dawam Rahardjo, "Kebijaksanaan Pembangunan Koperasi di Indonesia dan Perkembangan Koperasi", *Prisma*, (Tahun ke X, Nomor 6), hlm. 1-102.

⁵¹⁵ *Ibid.*

mendukung perkembangan koperasi di perdesaan, pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) No. 2 Tahun 1978 tentang BUUD/KUD. Secara kelembagaan, BUUD berfungsi untuk membina dan mengembangkan KUD, dan memiliki wilayah kerja yang sama dengan KUD, yaitu beberapa desa dalam satu kecamatan. Pada awalnya, KUD hanya mencakup koperasi pertanian, koperasi desa, dan koperasi serba usaha di tingkat desa. Setelah berkembang, KUD juga memperluas usaha ke bidang lain, seperti kerajinan rakyat, perkreditan, perkebunan, perkebunan Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI), dan percengkehan nasional⁵¹⁶.

Sejak awal pertumbuhan BUUD/KUD, peranan pemerintah dalam memberikan bimbingan, pembinaan, pengawasan, dan fasilitas sangat menonjol. Hal ini dapat dipahami, karena beberapa hal yang fundamental. *Pertama*, krisis pengaturan dan kebijaksanaan. Dalam pembinaan pada periode sebelumnya, pemerintah tidak konsisten dalam mengatur perkembangan koperasi. Prinsip dan nilai-nilai koperasi tidak selalu konsekuen dijalankan. Pemerintah Orde Baru berupaya untuk mengembalikan koperasi sesuai dengan sendi-sendi dasarnya. *Kedua*, krisis kepemimpinan. Persoalan ini muncul akibat banyaknya pimpinan koperasi pada periode sebelum 1965 yang kurang memenuhi syarat, di samping tingginya inflasi yang membuat koperasi sulit berkembang. *Ketiga*, krisis kepercayaan, yang membuat masyarakat enggan menjadi anggota koperasi.

Sebagai upaya mengatasi masalah-masalah tersebut, pemerintah melancarkan program stabilisasi di berbagai bidang. Inflasi yang mendera Indonesia yang mencapai 600 %, secara bertahap dikurangi, begitu pula dengan pemulihan keamanan yang berangsur kondusif. Konsensus pemerintah pada Pelita I adalah stabilitas. Pembinaan koperasi dipusatkan pada investasi jangka panjang untuk mengatasi krisis kepemimpinan pada koperasi. Di Jakarta didirikan

⁵¹⁶ Untuk mengembangkan industri gula nasional, pemerintah menerbitkan Instruksi Presiden (Inpres) No. 9 Tahun 1975 tentang Program Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI). Program ini terinspirasi dari keberhasilan Bimas padi. Dominasi pabrik gula dalam produksi dikurangi dengan menjadikan petani sebagai pelaku utama dalam produksi tebu. Melalui program TRI, orientasi industri gula nasional yang semula bergantung pada pabrik gula (*mill-controlled*) diubah menjadi ketergantungan terhadap petani (*smallholder*). Lihat Prima Dwianto, "Korporatisme Pedesaan Orde Baru: Program Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) di Wilayah Kerja Pabrik Gula Mojo Sragen, 1975-1998", *Jurnal Lembaran Sejarah*, (Volume 11, No. 2, Oktober 2014), hlm. 139-150.

Pusat Pendidikan Koperasi (Pusdikop), yang diikuti oleh provinsi-provinsi lainnya. Pusdikop mendidik dan melatih kader-kader koperasi, baik dari kalangan pemerintah maupun dari gerakan koperasi, lembaga ini kemudian berganti nama menjadi Pusat Latihan dan Penataran Perkoperasian (Puslapenkop), sedangkan di daerah diubah menjadi Balai Latihan Koperasi. Melalui UU No. 12 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian dan tersedianya lembaga-lembaga pendidikan dan latihan di berbagai daerah, maka langkah selanjutnya adalah menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap koperasi.

Koperasi yang masih bertahan pada waktu berlakunya UU Perkoperasian yang baru, daerah kerjanya meliputi satu daerah administrasi yang paling rendah, yaitu desa. Saat itu, koperasi yang beroperasi di desa adalah Koperasi pertanian (Koperta), Koperasi Desa, Koperasi Serba Usaha, Koperasi Rakyat Desa (KRD), serta koperasi tunggal usaha seperti Koperasi Karet, Koperasi Kopra, Koperasi Simpan Pinjam, dan lain-lain. Pada Pelita II, prioritas pembangunan yang dipilih pemerintah adalah sektor pertanian. Sasaran pembangunan sektor pertanian bukan hanya peningkatan produksi, tetapi juga untuk meningkatkan pendapatan petani.

Diawali dengan kegiatan pada *pilot project* di DI Yogyakarta, keikutsertaan koperasi dalam pembangunan desa terpadu mulai diperkenalkan. Pembentukan BUUD dalam wilayah unit desa dilaksanakan oleh Badan Pembina Bimas DI Yogyakarta. Peranan pemerintah pada awal pertumbuhan BUUD cukup besar, utamanya dalam penyediaan dana dan sarana produksi, penyuluhan, pendidikan dan latihan dalam memperkenalkan teknologi baru pertanian. Banyak personil BUUD yang belum terampil dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Latihan tersebut utamanya diikuti oleh petugas pembukuan, mekanik rumah penggilingan padi (*Rice Milling Unit/RMU*), serta pengukuran kualitas gabah dan beras.

Dari sisi pembinaan koperasi, arti Inpres 4/1973 tentang Unit Desa yang paling pokok adalah ketentuan bahwa badan hukum BUUD harus KUD. Dengan ketentuan tersebut, jelaslah arah yang dituju adalah memperkuat koperasi di desa, dengan jalan memperluas daerah kerja koperasi dari satu wilayah unit desa, yang terdiri dari 4 sampai 7 desa. Luas areal satu unit desa antara 600 hektar sampai

dengan 1000 hektar. Dengan demikian, pembentukan BUUD oleh Badan Pembina Bimas di seluruh Indonesia pada akhirnya berbentuk KUD. Selain itu, melalui Inpres 4/1973 dikenal adanya pola pembinaan baru, yaitu pembinaan koperasi di daerah perdesaan yang ditekankan untuk menjalankan program pemerintah di bidang pengadaan pangan.

Upaya untuk mengatasi krisis pangan yang terjadi pada tahun 1972/1973, maka kebijakan pangan diarahkan pada stabilisasi harga yang lebih mendukung pengendalian laju inflasi, stabilisasi harga beras antarmusim, antartempat, dan antartahun⁵¹⁷. Pada tahun 1973, impor beras yang dilakukan Indonesia dibandingkan dengan berbagai impor barang lainnya mencapai 12,4 %. Angka tertinggi impor beras terjadi selama dekade 1970 an. Dibandingkan dengan negara-negara lain di Asean, impor beras Indonesia pada tahun 1973 adalah yang tertinggi, lebih dari 1,6 juta ton⁵¹⁸. Berdasarkan pengalaman tersebut, dan merujuk keberhasilan *pilot project* BUUD di Yogyakarta, maka pemerintah mengembangkan kebijakan tersebut secara nasional.

Untuk meningkatkan produksi pertanian, khususnya produksi padi, dan pendapatan petani, pada awal tahun 1970 an, pemerintah melibatkan peranan koperasi yang dapat meningkatkan partisipasi para petani. Dalam hal ini, KUD dianggap jenis baru yang merupakan amalgamasi (peleburan) koperasi-koperasi pertanian dan koperasi-koperasi desa yang ada. Pada mulanya, KUD dilibatkan dalam untuk meningkatkan produksi pangan, sebagai penyalur sarana-sarana produksi, kemudian diperluas meliputi bidang-bidang non pangan dan kegiatan tata niaga, seperti pemasaran, perkreditan, pengolahan, dan sebagainya. KUD yang semula dibentuk sebagai koperasi pertanian. Kemudian dikembangkan menjadi koperasi perdesaan, dan yang dilayani bukan saja para petani tetapi seluruh penduduk desa dengan beragam mata pencaharian.

⁵¹⁷ Ima Suwandi, "Peranan Pemerintah dalam Pengembangan Koperasi Unit Desa", *Prisma*, (Juli 1986), hlm. 1-104.

⁵¹⁸ Dibylo Prabowo, "Situasi Pangan Indonesia dalam Perspektif Pangan Internasional, dalam Ima Suwandi, "Peranan Pemerintah dalam Pengembangan Koperasi Unit Desa", *Prisma*, (Juli 1986), hlm. 1-104.

Dalam program peningkatan produksi pertanian, strategi pembinaan pemerintah ialah membuka kesempatan usaha sebesar-besarnya bagi koperasi dan mengusahakan pasar yang baik bagi hasil koperasi, sesuai kepentingan anggota maupun konsumen. Meskipun demikian, masalah pembangunan pedesaan tidak mungkin dibebankan pada koperasi saja, misalnya kesempatan kerja di luar sektor pertanian, merupakan masalah besar yang menjadi persoalan bagi banyak pihak. Dalam hal penerimaan masyarakat terhadap KUD, terdapat dua pandangan yang mengemuka, yaitu, *pertama*, untuk meraih efisiensi, ukuran KUD harus besar dan memiliki jangkauan luas. Risikonya adalah adanya jarak dan hubungan dengan anggota menjadi lebih renggang. *Kedua*, ukuran KUD tidak boleh terlalu besar, agar jarak dengan anggota lebih dekat dan hubungan lebih lebih akrab. Kedua pandangan tersebut memiliki sisi positif dan negatif. Jumlah rata-rata KUD untuk seluruh Indonesia lebih kurang dua unit per kecamatan⁵¹⁹.

Memasuki Pelita III pemerintah mengadakan penilaian terhadap pelaksanaan Inpres 4/1973 tentang Unit Desa. Perkembangan BUUD/KUD baik sebagai organisasi maupun perusahaan memerlukan pengaturan tersendiri, terlepas dari pengaturan tentang unit desa dan BRI. Untuk tujuan itu, kemudian pemerintah menerbitkan Inpres 2/1978 tentang BUUD/KUD. Pemerintah membagi pembinaan terhadap BUUD/KUD dengan kekuatan yang ada pada gerakan koperasi. Dengan berlakunya Inpres 2/1978, BUUD bukan lagi sebagai organisasi Pra KUD melainkan badan yang diberikan tanggung jawab untuk membimbing, mendorong, serta memelopori pengembangan dan membina KUD. Melalui pengaturan ini, diharapkan kehadiran BUUD mampu menciptakan iklim usaha yang menguntungkan bagi perkembangan KUD, karena itu keanggotaan BUUD berasal dari tokoh masyarakat dari daerah kerja KUD.

Dari segi peranan pemerintah, perbedaan antara Inpres 4/1973 dengan Inpres 2/1978 terletak pada keterlibatan pemerintah dalam pembinaan. Pada Inpres 4/1973, pemerintah banyak memiliki peran yang lebih luas, termasuk pembentukan BUUD oleh Badan Pembina Bimas Provinsi. Sementara pada

⁵¹⁹ Camelia Fanny Sitepu dan Hasyim, "Perkembangan Ekonomi Koperasi di Indonesia", *Niagawan*, (Volume 7, No 2, Juli 2018), hlm. 59-68.

Inpres 2/1978, pembentukan BUUD didasarkan pada kemampuan swadaya masyarakat, dan disahkan oleh kantor koperasi kabupaten/kota. Selain itu, dari segi kegiatan ekonomi, kedua Inpres tersebut juga menunjukkan perbedaan. Kegiatan usaha BUUD/KUD pada Inpres 4/1973 merupakan kegiatan dari koperasi pertanian yang memiliki aneka usaha (*Agricultural Multi Purpose Society*), sedangkan BUUD/KUD pada Inpres 2/1978, kegiatannya aneka usaha dengan pengertian melakukan berbagai kegiatan ekonomi (multi fungsi) atas seluruh potensi yang dimiliki daerah pedesaan (multi komoditi).

Dengan demikian, yang dikelola oleh BUUD/KUD sesuai dengan pengaturan Inpres 2/1978 adalah berbagai kepentingan yang terdapat di desa. Oleh karena itu, keanggotaannya juga meliputi seluruh kepentingan penduduk (*Multi Membership*). Koperasi seperti ini memerlukan kemampuan manajemen yang baik. Berbagai usaha yang dapat dilakukan oleh BUUD/KUD sesuai dengan urutan pelaksana pada Inpres 2/1978 tentang BUUD/KUD, yang meliputi beberapa hal sebagai berikut:

- a) Perkreditan: Fungsi perkreditan dikembangkan sebagai akibat pelaksanaan KCK oleh KUD.
- b) Penyediaan dan penyaluran sarana-sarana produksi, barang-barang keperluan sehari-hari, dan jasa-jasa lainnya.
- c) Pengolahan dan pemasaran hasil produksi.
- d) Kegiatan perekonomian lain, untuk meningkatkan kemampuan BUUD/KUD dalam mengolah potensi yang ada di daerah kerja.

Berdasarkan fungsi-fungsi tersebut, bila dibandingkan dengan Inpres 4/1973, maka BUUD/KUD tidak diharapkan melaksanakan fungsi penyuluhan lagi, sebab hal tersebut memerlukan kompetensi memadai dan biaya yang besar. Untuk dapat mendukung kegiatan BUUD/KUD, berbagai program pemerintah dikembangkan secara khusus. Di daerah penghasil palawija (hasil pertanian semusim selain padi)⁵²⁰, khususnya jagung dan kedelai. Di daerah penghasil

⁵²⁰ Tanaman palawija yang banyak dibudidayakan di Pulau Jawa, meliputi tanaman kacang hijau, kacang tunggak, kedelai, singkong, kentang, ubi, kacang Panjang, talas, dan jagung. Lihat Egidius Sanita dan Agustinus Nubatonis, "Analisis Pendapatan Usahatani Tumpang Sari Palawija di Desa Letneo Selatan dan Desa Unini Kecamatan Insana Barat", *Jurnal Agribisnis Lahan Kering*, (Volume 3, Nomor 2, 2018), hlm. 30-33.

cengkeh, pemerintah mengatur tata niaga cengkeh. Demikian pula untuk daerah pesisir yang berpotensi menghasilkan komoditas di bidang perikanan.

Pada tahun 1979, jumlah BUUD mencapai 4.532 unit, 3.510 di antaranya telah berbadan hukum. Jumlah tersebut merupakan 25,7 % dari seluruh koperasi yang ada saat itu, baik koperasi primer maupun koperasi sekunder. Perkembangan ini tidak lepas dari upaya pemerintah untuk memberikan fasilitas dan bantuan pemerintah dalam menyalurkan sarana produksi, mengumpulkan beras dari petani, dan menyalurkan kredit *candak kulak*⁵²¹. Karena perannya tersebut, pada tahun 1978-1979, KUD telah berhasil mengumpulkan beras hingga lebih dari 30 % dari seluruh pengadaan pangan nasional, kemudian meningkat menjadi 54 % pada tahun berikutnya. Capaian ini juga tercermin dalam meningkatnya kredit yang dapat disalurkan oleh KUD, yang menjadi citra koperasi nasional pada masanya. Pada beberapa pidato resmi Presiden Soeharto di depan Sidang DPR, muncul kesan bahwa koperasi identik dengan KUD dan BUUD, yang meliputi lebih dari seperempat dari jumlah koperasi secara keseluruhan⁵²².

Keikutsertaan KUD dalam program pengadaan pangan bertujuan untuk memberikan jaminan harga yang layak kepada petani produsen dengan tingkat harga minimal sama dengan harga dasar yang ditetapkan pemerintah sesuai dengan standar kualitas. Jaminan ini diharapkan dapat menggairahkan petani untuk meningkatkan produksinya sekaligus meningkatkan pendapatan petani produsen. Penciptaan stabilitas harga pangan khususnya gabah/beras di tingkat produsen dan konsumen jika stok beras nasional dapat dipenuhi sesuai dengan target yang ditetapkan setiap tahun pengadaan. Sebagai lembaga yang

⁵²¹ Kata *candak kulak* berasal dari bahasa Jawa, yang artinya aktivitas pedagang kecil di mana pedagang membeli barang apa saja yang dapat dibeli dengan modal yang terbatas dan barang yang dibeli tersebut dapat segera dijual kembali. Dengan demikian kredit *candak kulak*, bersifat jangka pendek untuk kepentingan ekonomi yang produktif. Lihat Rumanintya Lisaria Putri dan Diana Elvianita Martanti, "Realitas Keberadaan Pasar Candak Kulak Bagi Perekonomian Masyarakat di Panggungduwet Kabupaten Blitar", *Jurnal Ilmiah Bisnis dan Ekonomi Asia*, (Volume 13, No. 2, 2019), hlm. 79-88.

⁵²² Jumlah KUD tercatat sebesar 26,7 % dari jumlah koperasi secara keseluruhan, koperasi jasa meliputi 62 %, dan koperasi industri sekitar 2,3 %. Sedangkan jumlah anggota KUD meliputi 60 % dari jumlah anggota koperasi secara nasional, anggota koperasi jasa dan perdagangan 35, dan koperasi industri beranggotakan 0,8 %. Lihat M. Dawam Rahardjo, "Kebijaksanaan Pembangunan Koperasi di Indonesia dan Perkembangan Koperasi", *Op., cit.*

ditugasi untuk membeli gabah/beras dari petani maupun kelompok tani, KUD diberikan insentif khusus yang tidak diberikan kepada non KUD atau swasta. Selain kepastian pembeli, yaitu Bulog, kepada KUD diberikan kepastian harga yang lebih tinggi dari pada swasta. Selisih harga pembelian tersebut dimaksudkan agar KUD memperoleh kepastian laba dan gerakan koperasi di Indonesia mendapatkan dana bagi pengembangan dirinya di tengah sektor usaha lain. Selain itu, pemerintah juga memberikan insentif berupa penggantian biaya operasi seperti biaya pengangkutan, pengemasan, yang akan dihitung setelah KUD menyetorkan gabah/beras ke depot logistik (Dolog).

Kebijakan harga dasar yang dikeluarkan pemerintah adalah untuk menjamin adanya kepastian harga bagi para petani produsen. Untuk mengukur tingginya harga dasar, pemerintah menghitung biaya produksi yang dikeluarkan petani untuk menghasilkan satu kilogram gabah. Atas dasar biaya produksi tersebut dan ditambah keuntungan bagi petani, kemudian pemerintah menetapkan harga dasar bagi petani. Apabila harga pasar jatuh di bawah harga dasar, maka pemerintah dengan memanfaatkan BUUD/KUD harus membeli dari petani dengan tingkat pembelian harga dasar. Tetapi jika harga pasar berada di atas harga dasar, BUUD/KUD tidak perlu membeli dengan tingkat harga pasar, karena petani telah memperoleh keuntungan. Mekanisme ini dapat menjaga stabilitas harga dan meningkatkan pendapatan para petani.

Pada saat krisis pangan yang terjadi tahun 1973, ketika pemerintah pertama kali memanfaatkan BUUD/KUD, ditetapkan target pengadaan pangan yang harus dicapai, melalui Inpres 2/1973 dan Inpres 5/1973 tentang Pengadaan Pangan. Untuk meningkatkan kemampuan BUUD/KUD dalam melakukan stabilisasi harga beras dan target pencapaian pengadaan bahan pangan, pemerintah mulai melakukan pengawasan lebih ketat. Bulog membedakan harga pembelian kepada BUUD/KUD dan Non BUUD/KUD. Dengan perbedaan harga tersebut, pengadaan melalui BUUDKUD dapat diperoleh lebih besar bila dibandingkan

dengan pengadaan lewat non BUUD/KUD. Pada pengadaan tahun 1974, pembelian Bulog melalui BUUD/KUD mencapai 335.244 ton⁵²³.

Perkembangan peranan KUD dalam pengadaan pangan sejak tahun 1973/1974 sampai Mei 1986 menunjukkan secara lebih jelas dominasinya dalam pengadaan pangan nasional. Data pengadaan pangan tahun 1986/1987 per akhir Mei, memperlihatkan KUD menyetor lebih dari 73 % dari total pengadaan Bulog. Di Jawa Barat, selama Pelita III, peranan KUD mendekati 90 %, sedangkan di Sulawesi Selatan kontribusinya mencapai 76 %. Kemampuan KUD dalam pengadaan pangan ini, selain didukung insentif dari pemerintah juga berkat kerja sama dengan swasta, yang dilakukan sejak pembelian gabah di sentra produksi, pengolahan di tempat penggilingan padi (*Rice Milling Unit/RMU*), maupun pemasarannya ke Dolog.

Perlu dicatat, kemampuan KUD tidak merata di berbagai tempat. Pada sisi pembelian gabah di sentra produksi, seringkali pengurus KUD yang lemah menggunakan pedagang perantara yang telah cukup berpengalaman, yang disebut dengan “tengkulak” atau “bakul”⁵²⁴. Di sisi lain, para petani lebih senang bertransaksi dengan tengkulak, karena proses pembayaran yang lebih cepat dibandingkan dengan KUD yang seringkali terlambat menerima kredit dari BRI. Hasil penelitian tahun 1982 menunjukkan, dari sampel pada 250 sentra produksi di Indonesia, hanya sekitar 15 % petani yang menjual produksinya pada KUD⁵²⁵. Meskipun tengkulak membayar lebih murah dibandingkan dengan KUD, tampaknya petani lebih membutuhkan uang yang dapat diterima lebih cepat untuk membiayai kebutuhan hidup setiap hari, pembelian pupuk, atau persiapan tanam padi pada musim berikutnya.

⁵²³ Ima Suwandi, “Peranan Pemerintah dalam Pengembangan Koperasi Unit Desa”, *Prisma*, (Juli 1986), hlm. 1-104.

⁵²⁴ Tengkulak merupakan pengepul yang membeli hasil panen dari para petani dan menyalurkannya ke agen-agen besar. Peran tengkulak cukup beragam, mulai dari pengumpul (*gatherer*), pembeli (*buyer*), pialang (*broker*), pedagang (*trader*), pemasaran (*marketer*), atau kreditur. Lihat Iwan Zaenul Fuad, Aenurofik, Ahmad Rosyid, “Belenggu Tengkulak atas Petani Pembudidaya Lele: Relasi Patron-Klien Budidaya Lele di Wonotunggal Jawa Tengah”, *Jurnal Hukum Islam (JHI)*, (Volume 13, Nomor 2, Desember 2015), hlm. 88-98.

⁵²⁵ Suplemen Khusus Prisma, Edisi Juli 1986, hlm. 65.

Kehadiran BUUD/KUD sebagai alat untuk menjalankan kebijakan pemerintah, menimbulkan beberapa pandangan dalam masyarakat, yang merupakan refleksi terhadap citra koperasi pada saat itu. Beberapa pandangan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

- a) Di kalangan masyarakat berkembang pemikiran bahwa BUUD/KUD adalah organisasi milik pemerintah, sebab setiap langkah BUUD/KUD selalu diatur oleh pemerintah, sehingga BUUD/KUD diragukan kemandiriannya.
- b) BUUD/KUD menerapkan secara kaku kebijakan pembelian pada harga dasar, yang dapat merugikan petani, khususnya pada saat harga pasar gabah sedang tinggi.
- c) Kemampuan BUUD/KUD dalam mengembalikan kredit pengadaan bahan pangan diragukan, karena tata kelola organisasi yang buruk.
- d) Kemampuan BUUD/KUD dalam meningkatkan pendapatan petani diragukan.

Di samping pandangan yang kurang mendukung terhadap perkembangan BUUD/KUD sebagai alat kebijakan pemerintah, ada pula BUUD/KUD yang dapat menjalankan kegiatannya dengan baik. Di Provinsi Bali, banyak BUUD/KUD yang mampu menunjukkan kinerja yang unggul, baik dari segi usaha ekonomi maupun, keanggotaan, maupun dampak positifnya bagi pendapatan petani.

Perbedaan antara KUD dan koperasi non KUD adalah, yang pertama bergerak di bidang pangan, sedangkan yang kedua di bidang non pangan (di luar makanan pokok), khususnya beras. Koperasi yang bergerak di bidang non pangan mengusahakan beberapa komoditi, misalnya kopra, perikanan rakyat, peternakan, kerajinan rakyat atau industri rumah tangga. Perbedaan substansial dari kedua jenis koperasi tersebut adalah, KUD menjadi semacam koperasi serba usaha (*Multi Purpose Cooperative*) di daerah pedesaan. Dalam praktiknya, KUD beroperasi pada sektor utama, yaitu produksi bahan pangan pokok, khususnya beras. Inpres No. 2 Tahun 1978 membuka peluang bagi KUD untuk melakukan usaha-usaha di bidang lainnya, sehingga koperasi tersebut bersifat serba usaha.

Pada umumnya, penggolongan koperasi dibedakan menjadi menjadi koperasi serba usaha/KSU (*Multi Purpose Cooperative*) dan koperasi tunggal usaha (*Single Purpose Cooperative*). Dari namanya kegiatan koperasi-koperasi

tersebut dapat diketahui dengan jelas, misalnya di bidang konsumsi, pemasaran, produksi, atau perkreditan (simpan pinjam). Contoh dari koperasi kategori simpan pinjam adalah jenis koperasi yang dikenal di seluruh dunia dengan nama *Credit Union*⁵²⁶, yang di Indonesia dikenal dengan nama koperasi simpan pinjam (KSP). Pada waktu dilakukan penertiban, masih terdapat koperasi yang belum berbadan hukum. Laporan Presiden pada tanggal 16 Agustus 1981 di depan DPR, menyebutkan bahwa pada tahun 1978, masih 25 % di antara koperasi yang belum berbadan hukum, yang kemudian turun menjadi 20 % pada tahun 1980.

Tujuan pembinaan KUD oleh pemerintah di satu pihak diarahkan untuk membuat KUD yang berswadaya, efektif dan efisien, serta dimiliki dan diatur oleh warga desa sendiri dan di pihak lain dijadikan sebagai pusat pelayanan dalam perekonomian masyarakat pedesaan sebagai bagian dari program pembangunan nasional. Untuk mencapai tujuan itu, pemerintah menerbitkan beberapa peraturan dalam bentuk Instruksi Presiden (Inpres), yaitu Inpres No. 2 Tahun 1978 dan Inpres No. 4 Tahun 1985, serta beberapa peraturan menteri yang memuat aturan lebih rinci. Dengan demikian, KUD merupakan jenis koperasi yang diatur secara lebih lengkap dibandingkan dengan koperasi jenis lain. Pembinaan terhadap KUD diterapkan melalui tiga tahap, yaitu: *Pertama*, tahap ofisialisasi. Pada tahap ini pemerintah berperan besar sebagai konseptor, pengambil inisiatif berdirinya KUD, dan terlibat secara langsung dalam pengendalian organisasi dan kegiatan

⁵²⁶ *Credit Union* (koperasi kredit/koperasi simpan pinjam) didirikan pertama kali oleh Friedrich Wilhelm Raiffeisen (1818-1888), untuk menjawab kondisi masyarakat di Jerman pada waktu itu yang sedang mengalami krisis ekonomi. Secara ideal, *Credit Union* adalah lembaga keuangan berbasis anggota yang bertujuan mulia untuk memberdayakan masyarakat (anggota) untuk meningkatkan kesejahteraan dan martabatnya, melalui pelayanan simpan dan pinjam. Di Indonesia, pemerintah memberikan izin bagi keberadaan *Credit Union* dengan ketentuan perubahan istilah *Credit Union* ke dalam bahasa Indonesia menjadi koperasi kredit, sesuai dengan Pasal 16, UU tentang Pokok Perkoperasian No 12 tahun 1967. Setelah diterima oleh peserta konferensi, kemudian CUCO berubah menjadi Biro Konsultasi Koperasi Kredit Indonesia (BK3I), Koordinator berubah menjadi Badan Pengembangan Daerah (BPD). Pada bulan Juli 1998, diterbitkan Badan Hukum No. 018/BH/M.I/VII/1998 untuk Induk Koperasi Kredit. Antara lain karena legalisasi resmi inilah perkembangan Gerakan Koperasi Kredit Indonesia tumbuh sampai saat ini, sebagai koperasi kredit sekunder tingkat nasional yang berkedudukan di Jakarta, sebagai sentral pelayanan keuangan nasional untuk melayani 31 Pusat koperasi Kredit (Puskopdit) di seluruh Indonesia. Lihat Monica Carrollina dan Ag. Edi Sutarta, "Peranan Credit Union Sebagai Lembaga Pembiayaan Mikro Studi Kasus: Pada Usaha UMKM di Desa Tumbang Manggo Kecamatan Sanaman Mantikei, Kabupaten Katingan, Provinsi Kalimantan Tengah Tahun 2013", *MODUS*, (Vol. 26, No. 2, 2014), hlm. 157-172.

usaha. Selain itu, pemerintah menyediakan berbagai fasilitas, seperti peralatan, perkantoran, pergudangan, serta menyediakan seluruh modal (dalam bentuk kreditt, yang diperlukan KUD untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya. Dalam praktiknya, sering terjadi penyimpangan-penyimpangan terhadap pedoman yang telah dibuat, seperti penunjukan pengurus atau administrasi keanggotaan.

Kedua, tahap deofisialisasi. Pada tahap ini, peranan pemerintah berkurang, dan otonomi koperasi ditingkatkan, seiring dengan pengetahuan, pengalaman, dan kemampuan koperasi yang bersangkutan dalam menjalankan tugas-tugas pokoknya. Sebagai persiapan pada tahap otonomi, perlengkapan organisasi harus sudah berfungsi secara efektif, seperti rapat anggota, pengurus dan badan pemeriksa. Koperasi tidak hanya menyusun persiapan kemandirian organisasi secara individual, melainkan juga sektoral melalui integrasi horizontal dan vertikal, dengan bergabung dalam tingkat organisasi sejenis yang lebih tinggi, yaitu koperasi sekunder seperti Pusat Koperasi Unit Desa (Puskud) dan Induk Koperasi Unit Desa (Inkud), untuk dapat mengembangkan kemampuan bersama-sama. *Ketiga*, tahap otonomi. Dalam tahap lanjutan ini, peran pemerintah semakin berkurang, karena KUD sudah berswadaya dan mandiri dengan dukungan para anggotanya. Kerjasama antara koperasi yang integral baik secara horizontal maupun vertikal, diharapkan sudah berjalan dengan efektif.

Keanggotaan KUD tidak didasarkan pada jenis usahanya, melainkan berdasarkan pada tempat tinggal penduduk atau anggota. Jika di suatu kecamatan telah berdiri koperasi selain KUD, maka koperasi tersebut dapat menjalankan kegiatannya atau dapat bergabung dengan KUD secara suka rela. Dengan berlakunya Inpres No. 4 Tahun 1984 tentang Pembinaan dan Pengembangan Koperasi Unit Desa (KUD), maka Inpres No. 2 Tahun 1978 tentang BUUD/KUD, tidak berlaku lagi. Inpres baru tersebut diterbitkan untuk menegaskan kedudukan KUD sebagai wahana penghimpun potensi ekonomi masyarakat di pedesaan. KUD dibentuk oleh warga dari suatu desa atau kelompok desa-desa, yang disebut dengan unit desa, dan memiliki satu kegiatan ekonomi masyarakat terkecil.

Dalam Inpres No. 4/1984 tentang Pembinaan dan Pengembangan KUD, ditetapkan bahwa tujuan dan pengembangan adalah untuk: 1) memantapkan dan

menumbuhkan swadaya KUD, sehingga mampu menjadi pusat pelayanan kegiatan perekonomian pedesaan yang berdayaguna dan berhasilguna serta dimiliki dan diatur oleh warga desa sendiri untuk keperluan mereka dan pembangunan perdesaan; 2) memperkuat kerangka dasar dan arah pembangunan KUD sebagai pusat pelayanan dalam tata perekonomian masyarakat di daerah pedesaan yang merupakan bagian dari pembangunan nasional.

Keswadayaan KUD menghendaki adanya peran serta anggota yang aktif. Sedangkan peran aktif anggota ditentukan oleh kesesuaian pelayanan koperasi dengan aspirasi dan kebutuhan anggotanya, yang sebagian besar adalah petani. Kondisi tersebut menghendaki lebih banyak kegiatan koperasi yang berorientasi pada kebutuhan petani dan masyarakat desa. Kebutuhan petani dan masyarakat desa ditentukan berdasarkan pada kebutuhan dan mata pencahariannya, seperti kebutuhan terhadap faktor produksi, teknologi, informasi, kredit, keterampilan manajemen, barang-barang konsumsi dan kebutuhan hidup lainnya. Sepanjang keberadaannya, KUD telah menunjukkan capaian penting dalam bidang pengadaan pangan, penyaluran sarana produksi, serta usaha simpan pinjam. Meskipun sebagian ahli mengatakan capaian tersebut belum optimal, tetapi jelas telah berdampak positif terhadap pembangunan ekonomi, utamanya di pedesaan.

Kebijakan ekonomi dan pembangunan yang menempatkan koperasi sebagai alat kebijakan pemerintah memberi pengaruh yang signifikan pada pola perkembangan koperasi. Pengaruh tersebut secara teoritis berdampak positif terhadap koperasi, namun dampak sebaliknya juga dapat muncul bagi perkembangan koperasi yang membuat lembaga ini menjadi tergantung pada pemerintah, dan mereduksi inisiatif masyarakat. Beberapa contoh berikut ini dapat diuraikan untuk menunjukkan dampak campur tangan pemerintah terhadap koperasi, yaitu:⁵²⁷

1. Campur tangan pemerintah dalam menentukan dan membatasi daerah atau wilayah kerja, sejalan dengan sistem Bimbingan Massal/Intensifikasi Massal (Bimas/Inmas)⁵²⁸, dapat mendorong ke arah

⁵²⁷ *Ibid.*

⁵²⁸ Bimbingan Massal dan Intensifikasi merupakan kebijakan nasional untuk meningkatkan produksi beras di sentra-sentra produksi, melalui penerapan teknologi, penggunaan varietas unggul, kredit pertanian, dan kerjasama kelembagaan beberapa instansi yang terkait. Program ini

perkembangan menuju swadaya desa dan konsentrasi usaha KUD. Meskipun demikian, ketentuan ini juga menghambat perkembangan koperasi di sektor lain. Konsentrasi di bidang sarana produksi pertanian dan kredit *candak kulak*, menyebabkan koperasi meninggalkan bidang-bidang lain yang juga dibutuhkan masyarakat. Prioritas pemerintah tersebut juga telah menarik sebagian kalangan luar untuk memasuki koperasi, dengan tujuan untuk memanfaatkan berbagai fasilitas pemerintah.

2. Campur tangan pemerintah menyebabkan hanya bidang-bidang yang dibantu saja yang berkembang dengan baik. Hal tersebut dapat menghambat proses diversifikasi di suatu wilayah, apabila ada inisiatif usaha baru di luar program pemerintah berdasarkan inisiatif dan kemampuan sendiri, maka akan sulit berkembang.
3. Sistem yang hendak diciptakan melalui Inpres No. 2/1978 tentang Badan Usaha Unit Desa/Koperasi Unit Desa (BUUD/KUD), berdasarkan wilayah, mendorong koperasi untuk berkembang menjadi wadah ekonomi serba usaha. Dalam suatu wilayah KUD, diharapkan tumbuh unit-unit usaha, meliputi berbagai sektor yang mungkin dikembangkan. Dalam hal ini, masalah yang dihadapi adalah sumber daya manusia yang terbatas di wilayah kerja BUUD/KUD. Selain itu, campur tangan pemerintah memengaruhi cara kerja koperasi yang seharusnya bersemangat swadaya.

Karena luasnya campur tangan dan peran pemerintah, maka yang terlibat dalam perkembangan koperasi adalah pelaku-pelaku politik yang berada di instansi-instansi pemerintah. Idealnya, agar koperasi dapat menjadi kekuatan ekonomi, diperlukan adanya proses integrasi vertikal maupun horizontal dalam struktur organisasi perkoperasian. Tetapi, proses integrasi terhambat karena adanya pertentangan kepentingan yang pada akhirnya merugikan koperasi. Untuk memperkuat basis perkembangannya, maka koperasi harus dapat menghimpun modal, baik dari simpanan maupun dari sisa hasil usaha (SHU).

Dari pihak pemerintah, campur tangan pemerintah terhadap gerakan koperasi dianggap sebagai kebijakan yang sudah semestinya. Berbeda dengan perkembangan koperasi di negara-negara Eropa yang sudah punya jejak yang panjang, lebih dari dua abad yang lalu. Maka koperasi di Indonesia masih mencari

berhasi mewujudkan swasembada pangan nasional pada tahun 1984. Lihat Sri Wahyuni dan Kurnia Suci Indraningsih, "Dinamika Program dan Kebijakan Peningkatan Produksi Padi", *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, (Volume 21, No. 2, Desember 2003), hlm. 143-156.

model terbaiknya untuk bisa dikembangkan. Maka kebijakan yang ditempuh adalah membina dan mendorong pertumbuhan koperasi yang memperlihatkan kemungkinan berhasil. Selain memberikan fasilitas dan kredit secara selektif kepada KUD model (percontohan). Dalam pembinaan koperasi, prioritas pertama diberikan kepada KUD dengan sasaran petani. Pembinaan terhadap petani sudah dilakukan sejak tahun 1973. Saat itu, peran KUD belum besar, masih sekitar 10 % dari pengadaan petani dibandingkan pengadaan pangan secara nasional. Peran KUD tersebut semakin besar, sehingga pada tahun 1980-1981 sudah mencapai lebih dari 80 %.

Banyaknya KUD yang mengikuti program pengadaan pangan, mengakibatkan program lain menjadi tersisih. Unit usaha KCK tidak mendapatkan perhatian yang memadai, karena anggota lebih sering meminjam dari pada menyimpan uang, akibatnya KUD mengalami kesulitan likuiditas. Selain itu, sebagai organisasi yang memiliki tertib organisasi, seperti kewajiban untuk melakukan rapat anggota tahunan (RAT), sebagian besar KUD yang bergerak di bidang pangan mengabaikannya karena kesibukan mengurus produksi dan distribusi gabah. Padahal, berbagai kewajiban organisasi KUD sebagaimana diatur dalam anggaran dasar, merupakan bagian dari pembinaan dan pengawasan KUD, baik secara internal maupun eksternal.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, fungsi unit desa yang harus diselenggarakan oleh BUUD/KUD seperti dimaksudkan oleh Inpres 4/1973 adalah penyuluhan, perkreditan, penyaluran sarana produksi, pemasaran, serta pengolahan hasil produksi pertanian. Sampai dengan tahun 1976, BUUD/KUD telah melaksanakan fungsi pengolahan dan pemasaran hasil pertanian, sejalan dengan kemudahan yang diberikan pemerintah kepada BUUD/KUD, untuk mendapatkan kredit dalam pengolahan dan penanganan pasca panen padi. Fungsi lain yang telah dilaksanakan adalah penyaluran sarana produksi. Dibandingkan dengan fungsi pengadaan pangan, stabilisasi harga, dan penyaluran sarana produksi, nampaknya fungsi penyuluhan oleh BUUD/KUD yang paling tertinggal. Selain karena belum tersedianya tempat-tempat percobaan untuk menjalankan

demonstrasi plot (demplot)⁵²⁹, sumber daya manusia pada BUUD/KUUD juga belum memiliki kemampuan untuk dapat menjadi penyuluh pertanian. Dengan demikian, fungsi penyuluhan tetap berada pada Departemen Pertanian.

Fungsi lain yang dinilai dapat dilakukan oleh BUUD/KUD adalah perkreditan, hal ini dikarenakan usaha simpan pinjam telah lama dilakukan. Dengan dasar pengalaman tersebut, pemerintah mengembangkan program kredit *candak kulak* (KCK). Program KCK tersebut dikembangkan oleh pemerintah bukan hanya kepada BUUD/KUD, tetapi juga kepada jenis koperasi lain yang bergerak di wilayah perkotaan. Tetapi bagi koperasi-koperasi yang beroperasi di desa, program KCK dilaksanakan oleh BUUD/KUD.

Kegiatan program KCK di desa ditujukan kepada para pedagang kecil dan juga produsen kecil di perdesaan. Modal kegiatan KCK diperoleh dari bantuan pemerintah, rata-rata sebesar Rp 2,5 juta. Dari jumlah tersebut diharapkan KUD dapat memberikan pinjaman kepada anggota masyarakat yang membutuhkan. Untuk menjaga likuiditas dan keamanan modal, pemerintah menyiapkan tata cara pembukuan KCK, batas maksimal pemberian kredit, tingkat bunga pinjaman, penentuan persyaratan pemberian kredit, dan jadwal pelunasan kredit.

Dalam pembinaan koperasi, aspek kepemimpinan juga perlu mendapat perhatian. Meskipun idealnya sebuah koperasi tumbuh dari bawah, pada kenyataannya di beberapa koperasi manajer yang profesional ditunjuk dan ditempatkan oleh pemerintah. Untuk koperasi yang tumbuh dari bawah, pembinaan dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada para pengurus untuk belajar kepada koperasi-koperasi yang sudah berhasil. Selain itu, di Indonesia, koperasi mendapatkan landasan konstitusional. Dalam Pasal 33 UUD 1945 tersebut, ditegaskan bahwa usaha di bidang ekonomi ditujukan untuk

⁵²⁹ Demplot atau Demonstrasi Plot merupakan suatu metode penyuluhan pertanian kepada petani, melalui pembuatan lahan percontohan, agar petani bisa melihat secara langsung dan membuktikan terhadap objek (metode atau teknik) yang didemonstrasikan. Lihat Darwin H. Pangaribuan, Niar Nurmauli, dan Sarno "Penyuluhan dan Demplot Teknologi Pertanian Organik dengan Demonstrasi Aplikasi Pupuk Organik Cair dan Biopestisida di Desa Braja Caka Kabupaten Lampung Timur", *Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, (Volume 22, No. 3, Juli - Desember 2016), hlm. 88-95.

kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Karena itu, pemerintah dan seluruh komponen masyarakat harus berupaya untuk mewujudkan amanat konstitusi tersebut.

Campur tangan dan intervensi pemerintah untuk memprioritaskan pelaku ekonomi dan sektor tertentu, sesungguhnya merupakan realisasi dari paham negara kesejahteraan, sebagaimana diungkapkan oleh para pemikirnya. Dalam pandangan Asa Briggs, misalnya, “Negara sebagai kekuatan terorganisasi dengan sadar harus digunakan melalui kebijakan politik dan administrasinya, untuk memodifikasi kekuatan-kekuatan permainan pasar”⁵³⁰. Maka pilihan pemerintah menerbitkan Inpres No. 2 Tahun 1978 tentang BUUD/KUD, untuk meningkatkan peran unit-unit koperasi di desa dalam produksi dan bahan pangan pokok, dapat dipahami sebagai pelaksanaan tujuan bernegara. Dalam konteks Indonesia, UUD 1945 memang sangat kental dengan ciri negara kesejahteraan.

Tentu saja, dampak negatif dari campur tangan pemerintah yang terlalu luas dan dalam perlu diwaspadai dan dicarikan solusinya. Misalnya dengan membatasi secara jelas batas waktu pemberian fasilitas dan sektor apa saja yang disasar. Perlu juga dipertimbangkan, sektor-sektor lain diberikan fasilitas yang sama sesuai dengan kebutuhan dan kebijakan nasional secara makro. Dalam hal pemberian fasilitas terhadap BUUD/KUD, koperasi simpan pinjam dan unit simpan pinjam tidak mendapat perhatian yang cukup dari pemerintah.

Pendapat senada tentang negara kesejahteraan disampaikan oleh Assar Lindbeck, yang menyatakan:⁵³¹

“Negara kesejahteraan dalam definisinya yang sempit mencakup dua tipe pengertian pengeluaran pemerintah, yaitu: 1) Bantuan kontan sementara bagi rumah tangga yang membutuhkan (transfer, termasuk asuransi pendapatan wajib), dan 2) Subsidi-subsidi atau pemberian bantuan pemerintah langsung layanan kemanusiaan, seperti perawatan anak, pendidikan, kesehatan, dan usia lanjut. Sedangkan dalam definisi yang lebih luas, negara kesejahteraan dapat pula mencakup pengaturan harga, seperti pengawasan sewa dan dukungan untuk hasil pertanian, kebijakan perumahan, pengaturan lingkungan kerja, peraturan perundang-undangan di

⁵³⁰ Asa Briggs, “The Welfare State in Historical Perspective”, *European Journal of Sociology*, (Volume 2, No. 2, 1961), hlm. 221-258.

⁵³¹ Assar Lindbeck, “Prospects for The Welfare State”, *Research Institute of Industrial Economics*, (IFN Working Paper No. 731, 2008), hlm. 1-16.

bidang jaminan kerja (*job security*), serta kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan lingkungan.

Peran pemerintah untuk memberikan fasilitas dan kemudahan bagi KUD/BUUD, tidak terlepas dari kebijakan nasional untuk mencapai swasembada pangan, khususnya beras, dan stabilisasi harga. Sepanjang tahun 1970-1977, distribusi pupuk mencapai 785.010 ton pertahun (210 ton per wilayah unit desa). Dalam kurun waktu yang sama, capaian ini diraih seiring pertambahan jumlah BUUD/KUD, dari 104 unit menjadi 3966, dan BRI Unit dari 545 menjadi 3059⁵³². Perkembangan tersebut berperan penting dalam peningkatan kesempatan kerja di pedesaan. Selain itu, keberhasilan peran pemerintah dalam bidang pertanian melalui program Bimas sepanjang periode 1969-1984, tercermin produksi padi yang meningkat 5 % per tahun secara konsisten, dan mencapai puncaknya pada tahun pada periode Pelita III, serta mencapai swasembada pangan dan surplus beras, pada tahun 1984 dan 1985⁵³³.

Dengan dikeluarkannya Inpres 4/1984 tentang Pembinaan dan Pengembangan KUD, maka kemampuan KUD lebih dipertegas sebagaimana diuraikan dalam lampiran inpres tersebut, yang menjelaskan hal-hal sebagai berikut:

- a) Pemerintah membuka kesempatan berusaha seluas-luasnya dan menyediakan bantuan fasilitas permodalan serta sarana yang memadai, dan mengutamakan peningkatan pelayanan bagi anggota KUD dan masyarakat desa yang berpenghasilan rendah.
- b) Menyediakan kepastian usaha dalam bentuk jaminan pasar dan jaminan harga untuk meningkatkan daya saing barang dan jasa yang dihasilkan anggota KUD dan masyarakat pedesaan.
- c) Penumbuhan kekuatan dan kemampuan KUD di bidang permodalan melalui peningkatan tabungan dan simpanan yang terpusat dan terpadu.

⁵³² A.T. Birowo, "Peranan Bimas dan Inmas dalam Peningkatan Perekonomian Masyarakat", *Agro Ekonomika*, (No. 11, 1978), hlm. 11-19. BRI Unit merupakan program bisnis BRI untuk memperluas layanan perbankan melalui penyaluran kredit mikro dan mobilisasi simpanan masyarakat di pedesaan. Program ini merupakan komitmen BRI untuk membantu mengembangkan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMK) serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Lihat Enggar Pradipta Widyaresti, Achma Hendra Setiawan, "Analisis Peran Bri Unit Ketandan dalam Pemberian Kredit Usaha Rakyat Bagi Pengusaha Mikro dan Kecil Di Kecamatan Ngawen Kabupaten Klaten", *Diponegoro Journal of Economics*, (Volume 1, Nomor 1, 2012), hlm. 1-11.

⁵³³ Gunawan Sumodiningrat, "Potensi Pertanian Pedesaan dan Swasembada Pangan", *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia*, (Volume 2, 1987), hlm. 1-25.

- d) Peningkatan pembinaan organisasi, manajemen, dan kemampuan pengendalian serta pengawasan internal dan eksternal KUD melalui kegiatan pendidikan, penyuluhan latihan dan penataran bagi pengurus, badan pemeriksa, manajer, dan pelaksana usaha.
- e) Pemantapan dan peningkatan kerja sama dalam keseluruhan jalinan kelembagaan KUD secara terpadu serta terkait dalam kegiatan ekonomi nasional, khususnya daerah perdesaan⁵³⁴.

Kebijaksanaan pelaksanaan yang tertuang dalam lampiran Inpres 4/1984 tersebut dalam implementasinya menyangkut berbagai pihak untuk membina dan mengembangkan KUD. Ada 15 pimpinan instansi yang diberikan instruksi oleh presiden dalam membina dan mengembangkan KUD⁵³⁵. Selain itu, ada tiga kelompok pembina untuk kehidupan KUD, yaitu: 1) Departemen Koperasi, yang bertanggungjawab melakukan pembinaan teknis dalam bidang perkoperasian; 2) Departemen Dalam Negeri, yang bertugas menyelenggarakan pembentukan Badan Pembimbing dan Pelindung KUD (BPP-KUD); dan 3) Kelompok instansi lainnya adalah pembinaan teknis sesuai dengan bidang dan tanggungjawab masing-masing. Termasuk ke dalam kelompok ini adalah Departemen Pertanian, Perdagangan, Keuangan, Transmigrasi, Pekerjaan Umum, Perindustrian, Pertambangan, dan Energi, Pendidikan dan Kebudayaan, Bulog, Bank Indonesia, serta pemerintah daerah tingkat I⁵³⁶.

Inpres No. 4/1984 merupakan penyempurnaan dan lebih memperjelas langkah operasional pengembangan KUD. Melalui Inpres ini, peranan BUUD diganti BPP-KUD. Namun pada prinsipnya pengembangan KUD masih tetap menganut pendekatan wilayah. Lokasi KUD pada umumnya berada di tingkat kecamatan dengan wilayah kerja meliputi beberapa desa yang tersebar dalam

⁵³⁴ Lampiran Inpres 4/1984 tentang Pembinaan dan Pengembangan KUD.

⁵³⁵ Instruksi Presdin ditujuakn pada 15 kepala instansi meliputi Menteri Koperasi, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertanian, Menteri Perdagangan, Menteri Keuangan, Menteri Transmigrasi, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Perindustrian, Menteri Pertambangan dan Energi, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Perhubungan, Menteri Penerangan, Gubernur Bank Indonesia; 14. Kepala Badan Urusan Logistik, dan Para Gubernur Kepala Daerah Tingkat I. Lihat Inpres No. 4 Tahun 1984 tentang Pembinaan dan Pengembangan Koperasi Unit Desa (KUD).

⁵³⁶ Sulistyono Sidik Purnomo dan Briljan Sudjana, "Pemberdayaan KUD Melalui Analisis Faktor-Faktor Kunci Manajemen", *Jurnal Agrikultura*, (Volume 21, No. 1, 2010), hlm. 21-30.

lingkup kecamatan tersebut. Dalam menjangkau pelayanan kepada anggota yang domisilinya tersebar di beberapa desa, maka KUD membentuk tempat-tempat pelayanan atau tempat pelayanan KUD (TPK), yang merupakan bagian dari unit usaha KUD.

Sementara di tingkat kabupaten dibentuk Pusat Pelayanan Koperasi (PPK) secara umum berfungsi memberikan pelayanan manajemen kepada KUD yang terdapat dalam wilayah kabupaten tersebut dalam hal: 1) Perencanaan organisasi dan usaha KUD, 2) Mengkoordinir kegiatan KUD, dan 3) Konsultasi manajemen kepada KUD. Lembaga PPK ini dibentuk oleh pemerintah yang bersifat proyek dengan biaya dari anggaran pembangunan. Untuk tingkat provinsi, dibentuk Pusat KUD (Puskud) yang merupakan koperasi sekunder bagi KUD, sedangkan di tingkat pusat terdapat Induk KUD (Inkud), yang menghimpun KUD seluruh Indonesia. Berdasarkan uraian tersebut, dapat dikatakan bahwa pengembangan KUD di Indonesia merupakan pengembangan sistem pelayanan lokal dari tingkat desa, kecamatan, dan kabupaten, yang merupakan salah satu ciri dari pengembangan wilayah pedesaan. Secara teoritis, pengembangan KUD mendekati konsep wilayah yang disampaikan oleh Arthur T. Mosher dalam bukunya, *Creating A Progressive Rural Structure*⁵³⁷.

Dalam Inpres No. 4/1984, disebutkan bahwa pengembangan KUD diarahkan agar dapat menjadi pusat pelayanan kegiatan perekonomian di daerah pedesaan. Pelayanan tersebut mempunyai cakupan yang luas, meliputi pelayanan ekonomi masyarakat desa mempunyai sifat yang fungsional, baik kredit, pengolahan, penyimpanan, maupun pemasaran. Dalam hal ini, pelayanan ekonomi KUD akan berkaitan dengan masalah peluang ekonomi. Agar KUD dapat memberikan pelayanan yang optimal kepada para anggotanya, maka organisasi dan manajemen KUD masih perlu ditata dengan baik. Terutama pembagian tugas (*job description*) antara pengurus sebagai penentu kebijaksanaan KUD, dan manajer sebagai pengelola usaha. Studi Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang) Departemen Koperasi, menunjukkan bahwa antara pengurus dan

⁵³⁷ Arthur T. Mosher *Creating A Progressive Rural Structure*, dalam Muslimin Nasution, "Peranan KUD dalam Pengembangan Desa", Prisma, (Volume XV, No. 7, 1986), hlm. 1-104.

manajer sering muncul konflik pada saat melakukan keputusan (*decision*). Di satu sisi, manajer harus mengambil keputusan yang cepat sesuai tuntutan praktik bisnis. Di sisi lain, pengurus menginginkan agar ada komunikasi dan persetujuan dulu, dengan alasan untuk melakukan pengendalian secara dini, karena tanggung jawab secara yuridis ada di pundak pengurus.

Konflik yang timbul antara manajer dan pengurus di koperasi mirip dengan perkembangan manajemen modern, yang memisahkan antara pemilik dan manajer profesional yang mengelola perusahaan. Dalam kondisi demikian, ketika perusahaan memisahkan tugas antara pemilik dan manajer, sering muncul konflik kepentingan (*conflict of interest*) di antara keduanya. Selain deskripsi kerja antara pengurus dan manajer, kedudukan badan pemeriksa KUD umumnya secara struktural lebih rendah dari pengurus, maka mekanisme pengawasan secara internal (*internal control*) dalam tubuh KUD belum berjalan secara efektif.

Upaya untuk meningkatkan pelayanan KUD kepada anggota tergantung pada kemampuan permodalan dan sarana yang dimiliki oleh KUD. Dengan adanya keselarasan program antara kegiatan pembangunan pertanian dan kelembagaan maka secara operasional peranan KUD dapat mencakup hal-hal sebagai berikut:⁵³⁸

- a) Meningkatkan efisiensi sektor pertanian, sehingga sektor tersebut mempunyai daya tampung tenaga kerja yang lebih besar. Dengan demikian akibat buruk terjadinya kesenjangan sosial di pedesaan secara lambat laun dapat dikurangi.
- b) Mengurangi kebocoran-kebocoran nilai tambah sektor pertanian. Dewasa ini sebagian nilai tambah yang terbentuk di dalam sub sistem pengadaan sarana produksi (*input*), sistem pengolahan (*processing*), dan pasca panen yang seharusnya menjadi hak petani produsen, yang secara normatif tidak berhak atas nilai tambah tersebut.
- c) Menghimpun sumber daya masyarakat berpendapatan rendah agar mampu masuk ke dalam bisnis berskala besar.
- d) Memberikan jaminan (*insurance*) terhadap risiko yang dihadapi oleh golongan masyarakat berpendapatan rendah. Lembaga koperasi/KUD dapat menghimpun kekuatan ekonomi yang terpecah-pecah di berbagai golongan masyarakat dan secara serentak memberikan jaminan terhadap kemungkinan risikonyang dihadapi.

⁵³⁸ Muslimin Nasution, "Peranan KUD dalam Pengembangan Desa", *Prisma*, (Volume XV, No. 7, 1986), hlm. 1-104.

Tingkat kesejahteraan para petani di perdesaan bukan hanya ditentukan oleh pendapatan saja, tetapi juga dipengaruhi oleh tersedianya fasilitas pelayanan yang mencerminkan kebutuhan para petani secara lokal. Kekuatan KUD dalam melakukan interaksi dengan lingkungan terletak pada peran KUD sebagai pusat pelayanan. Melalui peran ini dapat dijalin suatu ikatan yang formal maupun informal antara lembaga KUD di satu pihak, dan anggota di pihak lain, sehingga partisipasi anggota dapat ditingkatkan. Pelayanan KUD mempunyai korelasi positif terhadap aktivitas usaha, artinya, semakin besar jumlah dan jenis aktivitas KUD makin beragam pelayanan yang dapat diberikan kepada anggota.

Pada praktiknya, pelaksanaan pembinaan KUD tidak dapat dilepaskan dari penafsiran pembina koperasi terhadap petunjuk pelaksanaan yang ada. Keterpaduan sikap dan langkah diperlukan oleh berbagai pihak yang terlibat, yang ditingkat pusat dikoordinasikan oleh Menteri Ekonomi, Keuangan, dan Industri (Ekuin). Terdapat kesamaan pandangan dari para pembina KUD, bahwa pada pokoknya, pembinaan bertujuan untuk meningkatkan kemandirian KUD, sehingga mampu beroperasi atas kemampuan sendiri. Dalam pelaksanaannya, muncul perbedaan pendapat terkait strategi dan kebijakan. Pada satu sisi, ada pandangan bahwa KUD perlu dilepaskan sejak awal untuk memulai usaha-usaha sederhana. Di sisi lain, ada anggapan bahwa KUD perlu dibantu di tahap awal untuk memperkuat kelembagaan dan manajerial. Pembukaan kesempatan usaha sering diartikan dengan membuka unit usaha sebanyak-banyaknya oleh KUD, yang seringkali tidak memperhitungkan kemampuan unit tersebut untuk hidup sebagai kegiatan ekonomi yang mandiri. Pembukaan unit usaha bagi KUD sebaiknya memperhitungkan kelayakan bisnisnya sebagai kegiatan usaha ekonomi.

Dua tahun setelah Inpres 4/1978 diberlakukan, masalah manajemen masih sering muncul, seperti pengurus dan manajer yang belum profesional, serta pembagian tugas dan tanggung jawab yang tidak dilaksanakan dengan benar. Pemerintah mengatasi masalah tersebut dengan memberikan bantuan atau subsidi pada gerakan koperasi. Falsafah dasar pembinaan koperasi adalah di depan memberikan teladan (*ing ngarso sung tulodo*), di tengah mengembangkan inisiatif

dengan berbagai motivasi (*ing madya ambangun karso*), dan di belakang memberikan kekuatan (*tut wuri handayani*). Dari tiga petunjuk pelaksanaan UU No. 12 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian, yaitu Inpres 4/1973, Inpres 2/1978, dan Inpres 4/1984, nampak bahwa peranan pemerintah cukup menentukan.

Pada tahap permulaan, secara tegas pemerintah memberikan ketentuan bahwa KUD merupakan alat untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah dalam kegiatan ekonomi untuk komoditi tertentu. Sasaran yang hendak dicapai adalah meningkatkan kemampuan ekonomi KUD dan para anggotanya, hingga dapat mandiri dan tidak tergantung dari bantuan dan fasilitas pemerintah. Pada kasus Gabungan Koperasi Batik Indonesia (GKBI), fasilitas diberikan dalam bentuk hak monopoli sebagai penyalur *cambrige* (jenis kain), sampai koperasi tersebut memiliki kemampuan ekonomi untuk dapat bersaing dengan pelaku ekonomi lain⁵³⁹. Hal ini merupakan kebijakan dasar pemerintah dalam membina koperasi. Seiring dengan meningkatnya kemampuan dan kemandirian koperasi, peran pemerintah semakin berkurang. Dalam penerapan pengembangan koperasi di Indonesia selama Orde Baru, pada tahap pertama peranan masih cukup besar, yang ditandai dengan terbitnya Inpres 4/1973. Tahap berikutnya peran pemerintah mulai berkurang, yaitu pada periode Inpres 2/1978. Kemudian untuk tahap selanjutnya, peran pemerintah semakin kecil⁵⁴⁰.

⁵³⁹ Gabungan Koperasi Batik Indonesia (GKBI) berdiri pada tanggal 18 September 1948 di Yogyakarta. Tujuan didirikannya gabungan koperasi ini adalah untuk mempersatukan semua koperasi batik dan meningkatkan kesejahteraan anggota-anggotanya. Di bawah pemerintahan Presiden Soekarno, GKBI mempunyai kedudukan yang kuat sebagai pemegang lisensi untuk mengimpor kain mori. Pada waktu itu GKBI mencakup sekitar 40 koperasi yang mewakili sekitar 8.000 usaha keluarga atau bengkel batik kecil-kecilan. GKBI juga membuat kain mori sendiri dari tiga pabrik yang dimiliki yaitu: PT Medari yang sepenuhnya milik GKBI yang berlokasi di Medari, PT Prima-Texco yang merupakan usaha patungan dengan sebuah perusahaan Jepang dan dengan anak perusahaan Bank Dunia, serta PT. Primisima yang dimiliki bersama dengan Pemerintah Indonesia sebagai hibah dari Pemerintah Belanda. Pada tahun 1993, GKBI membentuk sebuah perusahaan holding yang diberi nama GKBI Investment untuk mengatur kebijaksanaan investasi dan mengelola perusahaan-perusahaan yang ada di naungan GKBI Group secara lebih profesional. Lihat Yahya A. Muhaimin, *Bisnis dan politik: Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, (Jakarta: LP3ES, 1990), hlm. 234.

⁵⁴⁰ Lazzio Valko, *Essays on Modern Cooperation*, (Washington: Washington University Press, 1964), hlm. 25.

Keterlibatan pemerintah dalam gerakan koperasi berbeda-beda dalam tahapan perkembangan perkoperasian di Indonesia. Di satu sisi, kondisi ini ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang ada, di sisi lain juga dipengaruhi oleh interpretasi pemerintah mengenai kedudukan dan peranannya dalam perkoperasian⁵⁴¹. Dengan menggunakan tolok ukur gerakan koperasi di Eropa, maka keterlibatan pemerintah dalam kehidupan koperasi dianggap terlalu jauh dan mencemaskan, karena dianggap dapat menghambat demokrasi kemandirian, dan semangat *self help*, yang menjadi nilai dan prinsip universal koperasi. Pengalaman di sejumlah negara berkembang menjadi alasan kuat kekhawatiran tersebut.

Setelah berjalan lima belas tahun, banyak BUUD/KUD yang masih belum mampu menyusun kegiatan usaha secara mandiri, di luar program pemerintah. Lembaga yang bersangkutan hanya dapat melakukan kegiatan jika ada program pemerintah, seperti penyaluran pupuk dan pengadaan bahan pangan, yang bukan merupakan kegiatan berkesinambungan sepanjang tahun karena sifatnya musiman. Salah satu ciri utama koperasi mandiri adalah adanya usaha permanen yang berkelanjutan. Dengan demikian, perlu dirumuskan kembali kebijakan yang mengaitkan antara penugasan pemerintah dan kegiatan usaha yang dikembangkan sendiri oleh koperasi.

Dalam perkembangan berikutnya, pada tanggal 21 Oktober 1992, pemerintah dan DPR mengesahkan Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang

⁵⁴¹ Pada Pasal 37 UU No. 12 Tahun 1967 tentang Perkoperasian (UU Perkoperasian), ditegaskan, pemerintah berkewajiban untuk memberikan bimbingan, pengawasan, perlindungan dan fasilitas terhadap koperasi serta memampukannya untuk melaksanakan pasal 33 UUD 1945 beserta penjelasannya. Kemudian penjelasan Pasal 37 UU Perkoperasian, menguraikan lebih jauh tujuan keterlibatan pemerintah, yaitu: memberikan kebebasan yang wajar bagi Koperasi untuk mengatur kehidupannya sendiri dalam rangka mewujudkan landasan idiil, pelaksanaan azas serta sendi dasarnya. Bilamana perlu, setiap saat pemerintah akan turun tangan guna memberikan pengamanan terhadap azas dan sendi dasar Koperasi serta kebijaksanaan pemerintah, baik guna kepentingan gerakan koperasi sendiri maupun bagi keperluan masyarakat. Berdasarkan pertimbangan itu dan dengan tidak mengurangi wewenang menteri untuk merumuskan pokok kebijaksanaannya di bidang perkoperasian lebih lanjut, maka pasal ini mewajibkan pemerintah untuk memberikan kepada gerakan koperasi: Bimbingan, pengawasan, fasilitas, dan perlindungan. Undang-Undang tentang Perkoperasian, UU No. 12 Tahun 1967, Penjelasan Pasal 37. TLN Nomor 2832.

Perkoperasian, menggantikan Undang-Undang No. 12 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian. Setelah pemerintahan Orde Baru berakhir pada tahun 1998, Presiden BJ. Habibie mengeluarkan Inpres Nomor 18 Tahun 1998 tentang Peningkatan Pembinaan dan Pengembangan Perkoperasian. Inpres ini menghapus ketentuan, bahwa KUD merupakan satu-satunya koperasi di pedesaan, dan memperluas kesempatan bagi masyarakat desa untuk membentuk dan mengelola koperasi tanpa batasan wilayah kerja, sebagaimana diatur dalam Inpres sebelumnya.

Di luar koperasi yang didirikan oleh pemerintah, terdapat sejumlah koperasi yang kurang diketahui masyarakat, salah satunya adalah koperasi kredit yang dikembangkan Badan Koordinasi Koperasi Kredit (BK3), yang merupakan bagian dari jaringan *credit union* di seluruh dunia⁵⁴². Koperasi kredit (koperasi simpan pinjam/KSP) merupakan salah satu jenis koperasi tunggal usaha (KTU), yang melayani kebutuhan anggota terhadap kredit yang dananya berasal dari akumulasi simpanan anggota. Meskipun simpanan merupakan kegiatan pokok anggota, kegiatan tersebut bukanlah tujuan utama. Para anggota koperasi menyimpan uang mereka bukan untuk sekedar mendapatkan bunga simpanan, sekalipun bunga juga diberikan atas simpanan anggota. Tujuan utama para anggota koperasi simpan pinjam adalah untuk memperoleh kredit/pinjaman.

Kehadiran koperasi semacam ini dilatarbelakangi oleh adanya kegiatan pembungaan uang di masyarakat secara *partikelir* (swasta). Pelaku dari kegiatan ini disebut “lintah darat”, karena dilakukan oleh perseorangan dengan mengenakan bunga pinjaman yang tinggi, terhadap orang-orang yang mengalami kesulitan dalam memenuhi kebutuhan konsumsinya, karena pendapatannya yang rendah. Tingkat bunga yang dikenakan oleh para pelepas uang berkisar antara 3

⁵⁴² Dewan Dunia Koperasi Kredit (*World Council of Credit Unions, Inc/WOCCU*) berkedudukan di Madison, Amerika Serikat, merupakan organisasi yang memayungi koperasi-koperasi Kredit (*Credit Union*) sedunia. *Credit Union* merupakan jenis khusus dari koperasi kredit yang dikembangkan sejak setengah abad yang lalu di Amerika Utara dan kemudian menyebar ke seluruh dunia, termasuk Indonesia, dengan status hukumnya beragam, ada yang menggunakan badan hukum koperasi (termasuk Indonesia) dan ada pula yang menggunakan bentuk lain. Lihat Yuli Kurniyati, “PEARLS: Seperangkat Alat Monitoring dan Evaluasi Kinerja Keuangan Koperasi Kredit”, *Jurnal Maksipreneur*, (Vol. I, No. 1, 2011), hlm. 38-50.

sampai 40 % per bulan⁵⁴³. Dalam kehidupan masyarakat, terdapat berbagai jenis lembaga perkreditan tradisional (informal). Apabila seseorang membutuhkan uang dengan proses yang cepat, mereka dapat meminjamnya dari para pelepas uang, pengijon, tengkulak, atau penyewa tanah. Untuk mengatasi masalah tersebut, pada tingkat desa sebenarnya telah diupayakan lembaga-lembaga perkreditan sekunder, seperti Bank Desa, Lumbung Desa, dan Pegadaian Negara. Sepanjang tahun 1972-1979, lembaga-lembaga tersebut telah mendistribusikan pinjaman lebih dari Rp 106 miliar, yang berasal dari Pegadaian Negara (80,9 %), Bank Desa (18,8 %), serta Lumbung Desa dan lembaga lainnya (0,3 %)⁵⁴⁴.

Di Jawa Tengah, pemerintah daerah mendirikan badan perkreditan yang hanya ada di daerah itu untuk memenuhi kebutuhan kredit rakyat bernama Badan Kredit Kecamatan (BKK), telah memberikan kredit mendekati angka Rp 37 miliar. Meskipun demikian, di perdesaan sumber-sumber keuangan non formal tetap mendapatkan tempat di masyarakat. Data penelitian menunjukkan, pada 13 desa di Provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Sulawesi Selatan, ditentukan bahwa sekitar 50.9 % responden mendapatkan kredit dari sumber informal, sementara di Jawa Barat angka tersebut mencapai 80 %. Secara umum, sumber keuangan informal diminati karena alasan kemudahan atau fleksibilitas, yang sebagian juga mencerminkan karakteristik lembaga keuangan formal yang tidak cocok dengan kebutuhan kredit rakyat kecil.

Untuk mengatasi kebutuhan terhadap kredit, kelompok-kelompok masyarakat juga mengatasinya secara gotong royong, baik melalui cara tradisional maupun cara yang lebih baru. Dalam bentuk tradisional misalnya, dikenal kelompok *arisan* yang biasanya tidak mengenakan bunga. Sistem ini dilakukan tidak hanya untuk keperluan konsumsi, seperti pada umumnya, tetapi juga dimanfaatkan untuk kegiatan produksi, misalnya untuk pembelian bahan baku. Sedangkan untuk cara yang lebih modern adalah melalui pembentukan kelompok simpan pinjam (PSP), yang dibentuk di berbagai lingkungan, misalnya, komunitas

⁵⁴³ M. Dawam Rahardjo, "Kebijaksanaan Pembangunan Koperasi di Indonesia dan Perkembangan Koperasi", *Prisma*, (Tahun ke X, Nomor 6), hlm. 1-102.

⁵⁴⁴ Jusuf M. Colter, *Masalah Perkreditan dalam Pembangunan Pertanian, Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1984), hlm. 344.

guru, warga rukun tetangga, warga rukun tetangga (RT), pengajian atau petani biasa, dengan mengenakan bunga pinjaman 2 % - 7 % per bulan. Kelompok simpan pinjam ini bisa meningkat menjadi kelompok usaha bersama di bidang pertanian atau bidang lain sesuai kehendak para anggota⁵⁴⁵.

Faktor penguatan kredit penting untuk dilihat karena menentukan bentuk dan sifat lembaga perkreditan yang dibutuhkan. Dalam penelitian Colter terhadap 13 desa di empat provinsi, ditemukan pola penggunaan kredit formal seperti Kredit Investasi Kecil (KIK), Kredit Modal Kerja Permanen (KMKP), Kredit Canda Kulak (KCK), dan Kredit Mini. Sebagian besar uang pinjaman itu digunakan untuk modal kegiatan produktif atau komersial, seperti modal dagang (44,4 %), atau penanaman modal di bidang pertanian (18,5 %) dan non pertanian (11,1 %). Dalam praktiknya, uang pinjaman tersebut digunakan juga untuk berbagai keperluan konsumsi, termasuk perbaikan rumah si peminjam.

Berbeda dengan lembaga kredit biasa, koperasi tidak hanya memperhatikan masalah produksi dan kepentingan komersial, tetapi juga berkepentingan terhadap pemecahan masalah konsumsi, khususnya di kalangan masyarakat berpenghasilan rendah. Para penggagas gerakan koperasi, seperti Robert Owen (1771-1858) dan Charles Fourier (1772-1837), bermaksud menjadikan koperasi untuk dapat mengatasi masalah konsumsi dari masyarakat kalangan bawah yang timbul sebagai dampak negatif revolusi industri, dengan menggabungkan produsen dengan konsumen, di mana produksi tidak dilakukan untuk semata-mata mencari keuntungan, tetapi juga untuk memenuhi konsumsi secara langsung⁵⁴⁶. Koperasi konsumsi yang berkembang maju di Eropa Barat dan Amerika Utara, ternyata kurang berhasil diusahakan di Indonesia. Jenis koperasi yang menunjukkan perkembangan baik di Indonesia adalah koperasi produsen, khususnya di bidang pertanian dan industri kecil, berkat dukungan pemerintah.

Perkembangan tersebut menghadirkan KUD di bidang pangan dan non KUD di bidang lainnya. Di wilayah perkotaan, dikembangkan jenis koperasi serba

⁵⁴⁵ Jusuf M. Colter, *Masalah Perkreditan dalam Pembangunan Pertanian, Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan Indonesia, Op. cit.*

⁵⁴⁶ P. Sargent Florence, *Cooperative*, dalam *Encyclopedia of The Social Sciences*, (Vol. 3-4), hlm. 390.

usaha (KSU), yang menyerupai KUD di perdesaan. Dari sisi unitnya, koperasi yang menonjol adalah koperasi fungsional, terutama koperasi pegawai dan karyawan swasta, sebanyak 567 unit atau 46,8 % dari jumlah koperasi secara keseluruhan. Sementara dari sisi keanggotaan, yang mengemuka juga koperasi fungsional (62,4 %), diikuti oleh koperasi buruh dan KSU. Selain itu, koperasi fungsional juga menghimpun dana simpanan yang paling besar, menyusul di urutan berikutnya adalah koperasi buruh, koperasi pasar, dan koperasi jasa. Sedangkan dari sisi besarnya volume usaha, koperasi lain yang menonjol adalah koperasi simpan pinjam (KSP), serta koperasi industri kecil/kerajinan rumah tangga.

Melalui pengelompokan demikian, diperoleh suatu gambaran mengenai arah perkembangan fungsi koperasi, untuk menjawab pertanyaan tentang arah koperasi dan kegiatan koperasi dalam memenuhi kebutuhan anggotanya dalam hal kegiatan produksi dan kebutuhan konsumsi, atau menyediakan kredit untuk konsumsi dan produksi. Dalam perkembangannya, banyak dijumpai kegiatan simpan pinjam dalam kelompok-kelompok tertentu, dalam bentuk dan cara informal, yang sebagian diantaranya telah berbentuk koperasi kredit. Koperasi-koperasi pegawai negeri, karyawan swasta, koperasi wanita, pada dasarnya adalah koperasi simpan pinjam, meskipun dengan tujuan untuk konsumsi. Koperasi simpan pinjam tersebut memperluas kegiatannya untuk melayani kebutuhan konsumsi, misalnya dalam bentuk pembelian bersama, atau mendirikan toko yang menyediakan berbagai barang kebutuhan.

Di bidang pertanian, industri kecil dan kerajinan rumah tangga atau pelayanan, terdapat koperasi produksi yang anggotanya adalah para produsen barang dan jasa. Koperasi seperti ini biasanya diikuti dengan usaha simpan pinjam, yang digunakan sebagai seleksi untuk mendapatkan pinjaman guna membeli sarana produksi. Sementara itu, koperasi konsumsi seperti yang banyak dikembangkan di negara-negara maju, kurang berkembang di Indonesia. Usaha-usaha untuk mendirikan toko-toko untuk melayani kebutuhan pegawai, umumnya tidak berhasil berkembang. Meskipun demikian, berbagai koperasi fungsional sebenarnya berfungsi juga sebagai koperasi konsumsi, misalnya dalam bentuk

pembelian bersama dan pembelian dengan kredit. Dalam hal ini, koperasi sebenarnya melayani kebutuhan konsumsi jangka pendek atau jangka Panjang, sekalipun dilakukan dalam bentuk pemberian kredit. Koperasi semacam ini dikembangkan dari koperasi simpan pinjam atau koperasi produksi.

Mengingat pentingnya koperasi simpan pinjam dan kelompok-kelompok simpan pinjam lainnya, maka peranan Bank Umum Koperasi (Bukopin) sangat penting⁵⁴⁷. Jika mengikuti pola koperasi di Jepang, maka unit-unit koperasi primer mestinya terintegrasi dengan Bukopin, dan menjadi basis penggalangan dana simpanan anggota-anggota koperasi. Koperasi tidak bisa dilihat semata-mata sebagai badan usaha yang keberhasilannya hanya diukur dari perolehan sisa hasil usaha (SHU/laba), baik dilihat dari besaran surplus setiap unit usaha, maupun kemampuannya membagi SHU kepada anggota. Akan tetapi, fungsi koperasi yang utama harus dilihat dari sisi lain, yaitu kemampuannya untuk memecahkan masalah konsumsi dan layanan kegiatan produksi anggotanya. Selain itu, melalui kegiatan simpan pinjam, koperasi merupakan lembaga penghimpun dana yang dapat dimanfaatkan oleh para anggota.

Kontribusi koperasi dalam perekonomian nasional selalu dikaitkan dengan pendapatan nasional (produk domestik bruto/PDB). Hal ini tidak terlepas dari konsep pengukuran PDB yang menilai kontribusi ekonomi secara sektoral, sehingga koperasi dapat disejajarkan dengan suatu sektor di tengah-tengah perekonomian nasional. Secara teoritis, berdasarkan keluaran yang dihasilkan, koperasi telah menghasilkan jasa dan produksi, karena pada hakikatnya kehadiran

⁵⁴⁷ Bank Bukopin didirikan pada tanggal 10 Juli 1970, namun baru beroperasi pada Maret 1971. Sejak pertama kali beroperasi, Bukopin mengenalkan diri sebagai bank komersial umum yang kegiatan usahanya berdasarkan Undang-Undang Perbankan. Pada tahun 1990, Bukopin melakukan merger dengan beberapa bank umum koperasi. Perubahan nama Bank Umum Koperasi Indonesia (Bukopin) menjadi Bank Bukopin disahkan dalam Rapat Anggota Bank Umum Koperasi Indonesia yang dituangkan dalam surat No. 03/RA/XII/89 tanggal 2 Januari 1990. Kemudian pada tahun 1993, Bukopin mengubah statusnya dari koperasi menjadi perseroan terbatas (PT), dan memulai kegiatan usaha pada 1 Juli 1993. Sebagai bank yang lahir dari gerakan koperasi, Bukopin berupaya untuk melayani dan memperhatikan kegiatan koperasi. Saat ini, Bosowa Corporindo masih menjadi pemegang saham pengendali Bukopin dengan kepemilikan saham mencapai 23,39 %. Sementara Kookmin Bank memiliki 22 %, pemerintah Indonesia sebesar 8,92 %, dan sisanya dimiliki publik. Lihat <https://lifepal.co.id/media/bukopin/> diakses pada 4 Juli 2020.

koperasi untuk memberikan pelayanan kepada anggota dan masyarakat. Kegiatan produksi dikerjakan oleh anggota secara individual maupun kelompok.

Beberapa koperasi memiliki kegiatan industri yang menghasilkan barang setengah jadi (*intermediate goods*), barang jadi (*finished goods*), atau memiliki pabrik-pabrik tersendiri. Meskipun demikian, saat ini kegiatan-kegiatan tersebut masih kecil peranannya, sehingga koperasi lebih banyak terkait dengan sektor perdagangan dan jasa, serta lembaga keuangan bukan bank (LKBB), yang merupakan sektor kegiatan yang bersifat tersier. Pada tahun 1976, koperasi yang bergerak di sektor industri sekitar 2,3 %, sektor perdagangan dan jasa 62 %, selebihnya bergerak di sektor lain⁵⁴⁸.

Berdasarkan konsep koperasi sebagai organisasi ekonomi yang berwatak sosial dengan fungsi utama pelayanan kepada anggota dan masyarakat, maka mengukur peranan koperasi terhadap PDB secara langsung dirasakan belum lengkap, serta kurang mencerminkan harapan dan kedudukan yang sebenarnya. Hal demikian terjadi karena koperasi meskipun merupakan badan usaha, tetapi tidak akan memaksimalkan nilai tambahnya bagi koperasi sendiri, tetapi seharusnya memaksimalkan nilai tambah yang kepada anggotanya. Dengan demikian, jika dibandingkan dengan badan usaha bukan bank lainnya, pada tingkat dan volume usaha yang sama, kontribusi koperasi akan lebih kecil. Sebagai lembaga yang pembuatan keputusannya diatur secara kolektif dan mempunyai fungsi pelayanan kepada para anggota, maka keragaan (*performance*) koperasi juga harus diukur melalui seberapa besar anggota yang mendapatkan layanan dari koperasi. Dengan cara tersebut, maka makna koperasi sebagai suatu gerakan sosial dan ekonomi dapat dirasakan.

Peran koperasi untuk mendorong pembangunan cukup besar dan strategis, serta sejalan dengan harapan pembinaan koperasi, di samping sebagai lembaga ekonomi rakyat, juga dapat berperan untuk menggerakkan pembangunan. Peran koperasi tidak dapat hanya dinilai dari kontribusi langsungnya, tetapi juga perlu dilihat dari kemampuannya untuk menarik dan mendorong pembangunan di sektor

⁵⁴⁸ Dawam Rahardjo, *Transformasi Pertanian, Industrialisasi, dan Kesempatan Kerja*, (Jakarta: UI Press, 1984), hlm. 242-257.

lainnya. Pada dasarnya, koperasi merupakan lembaga ekonomi rakyat sehingga yang menjadi tolok ukur pertama adalah dampaknya bagi anggota dan masyarakat serta kegiatan ekonomi secara keseluruhan. Sedangkan koperasi sendiri cukup dengan tingkat perkembangan yang wajar agar mampu tumbuh dan berkembang.

Sektor jasa keuangan merupakan bidang yang penting bagi koperasi, karena memiliki peran bagi para anggotanya. Kegagalan koperasi simpan pinjam (KSP) pada masa lalu, seringkali disebabkan oleh ketidakstabilan ekonomi. Ketika inflasi tidak terkontrol, maka nilai riil modal KSP atau usaha simpan pinjam (USP) akan menurun. Ketika ekonomi lebih stabil, maka penyebab kegagalan KSP/USP ikut berkurang. Dari segi kemampuan, baik koperasi umum maupun KUD, semakin kuat terutama dalam pengembangan modal baik dari simpanan anggota maupun simpanan khusus yang dikembangkan pemerintah melalui sistem sertifikat deposito bagi KUD⁵⁴⁹.

Selain itu, prasyarat penunjang utama yang berupa sistem perbankan koperasi Bukopin juga sudah ditata kembali, sehingga Bukopin menjadi suatu sistem perbankan koperasi yang cukup kuat untuk mendukung pengembangan permodalan koperasi. Secara umum peluang koperasi untuk berperan sebagai lembaga perantara keuangan, khususnya di desa, cukup besar karena koperasi memiliki keunggulan dalam hal mencari informasi tentang 5 C (*character, capacity, capital, collateral, and condition*), untuk memberikan kredit dibandingkan dengan bank. Hal ini karena mereka saling mengenal, sehingga tidak memerlukan biaya untuk mendapatkan informasi⁵⁵⁰.

Dengan demikian, koperasi memiliki potensi untuk menjadi lembaga perantara keuangan bagi sesama anggota masyarakat maupun berfungsi sebagai saluran dari sistem perbankan koperasi. Khusus untuk kegiatan simpan pinjam,

⁵⁴⁹ Simpanan deposito dinyatakan sebagai simpanan yang penarikannya hanya dapat dilakukan pada waktu tertentu berdasarkan perjanjian nasabah penyimpan dengan bank. Berbeda dengan tabungan dan giro, simpanan deposito mengandung unsur jangka waktu (jatuh tempo) yang lebih panjang dan dapat ditarik atau dicairkan hanya setelah jatuh tempo. Sertifikat deposito pada prinsipnya sama dengan deposito berjangka, perbedaannya adalah sertifikat deposito diterbitkan atas tunjuk dalam bentuk sertifikat dan dapat diperjualbelikan atau dipindahtangankan kepada pihak lain. Selain itu pencairan bunga sertifikat deposito dapat dilakukan di muka. Lihat Martono, *Bank dan Keuangan Lainnya*, (Yogyakarta: Penerbit Ekonesia, 2004), hlm. 40.

⁵⁵⁰ Anwar Nasution, "Sistem Perbankan Koperasi", dalam *Ke Arah Pemahaman Bangun Usaha Koperasi*, (Jakarta: Balitbang Koperasi – Departemen Koperasi, 1985), hlm. 37.

agar dapat berhasil menjalankan fungsinya, harus dapat bersaing dengan pelepas uang yang tidak terorganisir, seperti pengijon, tentenir, dan lain-lain. Bukan hanya dengan tingkat bunga pinjaman yang lebih rendah, tetapi juga melalui prosedur yang sederhana dan pelayanan yang tepat.

Lahirnya Dewan Koperasi Indonesia (Dekopin) seiring dengan pergerakan koperasi di Indonesia, terutama sejak diadakannya Kongres Gerakan koperasi pertama, di Tasikmalaya, Jawa Barat, pada 12 Juli 1947, yang menghasilkan pembentukan Sentral Organisasi koperasi Rakyat Indonesia (Sokri) sebagai wadah kerja sama koperasi-koperasi Indonesia. Dalam perjalanannya, Sokri beberapa kali berganti nama, yang kemudian menjadi Dekopin pada 1968.

Sebagai wadah tunggal gerakan koperasi nasional, Dekopin memperjuangkan cita-cita, nilai, dan prinsip koperasi Indonesia, serta menjadi wakil gerakan koperasi, baik di dalam maupun di luar negeri, dan berperan sebagai mitra pemerintah dalam rangka mewujudkan pembangunan koperasi di Indonesia. Untuk menjalankan fungsinya secara efektif, dibentuk pula gerakan koperasi tingkat provinsi, yang disebut dengan Dekopin Wilayah (Dekopinwil), dan tingkat kabupaten/kota, yang disebut dengan Dekopin Daerah (Dekopinda).

Secara kelembagaan, Dekopinwil dan Dekopinda merupakan bagian yang utuh dari Dekopin. Anggota Dekopin terdiri dari koperasi di seluruh wilayah Indonesia, dengan ketentuan: 1) Koperasi sekunder yang keanggotaannya meliputi seluruh wilayah Indonesia atau lebih dari Daerah Tingkat I mendaftar ke Dekopin; 2) Koperasi primer dan/atau sekunder yang keanggotaannya meliputi Daerah Tingkat I atau lebih dari Daerah Tingkat II mendaftar ke Dekopinwil; dan Koperasi yang keanggotaannya meliputi satu Daerah Tingkat II atau kurang mendaftar ke Dekopinda.

Saat ini, Dekopin Pusat berkantor di Jakarta, Dekonwil terdapat di 30 provinsi, dan 385 kabupaten/kota. Di tingkat pusat, Dekopin dipimpin oleh seorang Ketua Umum, yang dipilih dari dan oleh anggota dalam rapat anggota dengan sistem pemilihan langsung. Kepemimpinan Dekopin dilakukan secara kolektif yang terdiri dari pimpinan paripurna dan pimpinan harian (berasal dari sebagian pimpinan paripurna). Sebagai forum tertinggi organisasi, rapat anggota

juga memilih pengawas Dekopin, yang tugasnya melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan dan pengelolaan Dekopin.

Agar dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik, pimpinan Dekopin dapat mengangkat penasihat, yang berwenang untuk memberikan saran dan pendapatnya. Selain itu, pimpinan Dekopin membentuk majelis pakar yang anggotanya terdiri dari para ahli di berbagai bidang, yang relevan dengan pengembangan koperasi. Majelis pakar bertugas untuk melakukan kajian dan memberikan masukan kepada pimpinan paripurna Dekopin yang berkaitan dengan kebijakan perkoperasian dan pembangunan nasional pada umumnya, serta melakukan sosialisasi dan diseminasi kebijakan Dekopin kepada lembaga/instansi pemerintah, dan masyarakat luas.

Dalam sistem ekonomi Indonesia, koperasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem ekonomi nasional. Sesuai prinsip dan nilai yang diusungnya, koperasi tidak berorientasi untuk laba yang sebesar-besarnya, melainkan pada pelayanan bagi kebutuhan bersama dan wadah partisipasi pelaku ekonomi yang memiliki kepentingan ekonomi yang sama. Koperasi tidak selalu identik dengan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM). Sesuai dengan kemampuan ekonomi dan SDM anggota, koperasi juga dapat mengembangkan skala usaha yang besar. Dengan nilai dan prinsip yang berlaku secara universal, maka koperasi memiliki aturan tersendiri yang mengikat para pelaku ekonomi yang bergabung di dalamnya.

Dari latar belakang kelahirannya, koperasi di Rochdale, Inggris Raya, sesungguhnya merupakan gerakan perlawanan rakyat, yang terdesak oleh kepentingan dan kegiatan kaum kapitalis dan akumulasi modal dan penguasaan pasar. Begitu pula dengan kelahiran koperasi di Indonesia. Wujud perlawanan tersebut dengan melakukan gerakan ekonomi baru yang bertumpu pada kekuatan rakyat, bukan pada modal dan penguasaan pasar. Dengan demikian, sesungguhnya koperasi tidak semata-mata terletak pada formalitas sebuah badan usaha, melainkan juga sebagai sebuah gerakan yang bertumpu pada kekuatan rakyat⁵⁵¹.

⁵⁵¹ Faisal Basir, "Koperasi Sebagai Gerakan Pembebasan", *Kompas*, (6 Juli 2009), hlm. 6.

Menurut Azrul Tanjung, pada pokoknya konsep gerakan koperasi di Indonesia mengacu pada gerakan untuk memperkuat tiga pilar kekuatan ekonomi, yaitu:⁵⁵²

1. Mendorong peningkatan produktivitas dan kemandirian, dan mengembangkan potensi ekonomi lokal. Dengan demikian, UMKM tidak lagi tergantung pada sarana produksi yang dihasilkan oleh industri yang berasal dari luar wilayah;
2. Membangun kekuatan kolektif anggota sehingga dapat meningkatkan nilai tambah ekonomi yang dapat dinikmati bersama, melalui perbaikan harga produksi UMKM dan efisiensi jaringan distribusi; dan
3. Meningkatkan kapasitas Lembaga Keuangan Mikro (LKM) untuk mendukung kemandirian anggota dalam hal permodalan.

Sebagai gerakan ekonomi rakyat, maka pengembangan koperasi tergantung dari potensi ekonomi yang dimiliki oleh rakyat setempat, baik dari segi sumber daya manusia (SDM), maupun sumber-sumber ekonomi lainnya. Dengan demikian, gerakan koperasi harus sesuai dengan kondisi rakyat setempat sebagai basis kekuatan yang memiliki keunggulan komparatif, yang pada gilirannya dapat memberikan nilai tambah ekonomi yang dapat dinikmati oleh anggota koperasi dan masyarakat. Hambatan lain yang dihadapi koperasi adalah tidak fokusnya koperasi dalam menjalankan usahanya, sebagaimana dilakukan oleh koperasi di negara lain. Koperasi di Indonesia lebih banyak bergerak di bidang serba usaha sehingga kontribusinya tidak signifikan terhadap anggota, termasuk dalam hal permodalan.

Secara normatif, pengertian dan definisi koperasi di Indonesia mengalami perubahan dan perkembangan, dari satu regulasi ke regulasi berikutnya. Terbitnya Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958 tentang Perkumpulan Koperasi (UU Perkumpulan Koperasi), menghapus dua regulasi sebelumnya, yang berlaku pada masa pemerintah kolonial Belanda, yaitu: *Regeling Cooperatieve Verenigingen* 1949 dalam Ordonansi 7 Juli 1949 (*Staatsblad* No. 179) dan *Algemene Regeling op de Cooperatieve Vereniging* dalam Ordonansi 11 Maret 1933 (*Staatsblad* No. 108). Dalam UU Perkumpulan Koperasi, Pasal 2 ayat (1) menyebutkan, “Koperasi ialah suatu perkumpulan yang beranggotakan orang-

⁵⁵² M. Azrul Tanjung, *Koperasi dan UMKM Sebagai Fondasi Perekonomian Indonesia*, Op., cit., hlm. 65.

orang atau badan hukum yang tidak merupakan konsentrasi modal, dengan berasas kekeluargaan (gotong royong) dan bertujuan meningkatkan kesejahteraan anggota pada khususnya, dan masyarakat pada umumnya ⁵⁵³.

Sedangkan dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1965 tentang Perkoperasian Indonesia (UU Pokok-Pokok Perkoperasian), Bab III Pasal 3, disebutkan, “koperasi adalah organisasi ekonomi dan alat revolusi yang berfungsi sebagai tempat persemaian insan masyarakat serta wahana menuju sosialisme Indonesia berdasarkan Pancasila. Sedangkan pada Pasal 4, diuraikan rincian azas-azas koperasi, yaitu: gotong royong, bukan konsentrasi modal, suka rela, rapat anggota merupakan kekuasaan tertinggi, keterbukaan, musyawarah dan mufakat.

Undang-Undang Perkoperasian disahkan pada tahun 1965, dan merupakan Undang-Undang Perkoperasian yang paling singkat masa berlakunya. Karena setelah dilakukan peninjauan oleh tim yang dibentuk pemerintah (Departemen Perdagangan dan Koperasi), undang-undang tersebut dicabut, seiring dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian (UU Perkoperasian), yang disiapkan dalam waktu kurang dari satu tahun. Penyusunan UU Perkoperasian dilandasi oleh pemikiran dan kaidah ekonomi, yang dapat dibaca dari definisi koperasi yang tercantum dalam Pasal 3, yaitu: “Organisasi ekonomi rakyat yang berwatak sosial beranggotakan orang-orang atau badan-badan hukum koperasi yang merupakan tata susunan ekonomi sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan”.

Definisi koperasi dalam undang-undang tersebut menunjukkan adanya unsur-unsur sosial, bukan hanya aspek ekonomi semata, yang dapat diuraikan sebagai berikut: *Pertama*, “organisasi ekonomi rakyat”, memberikan arti bahwa koperasi merupakan wadah bagi orang-orang dengan kemampuan ekonomi yang lemah.

⁵⁵³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perkumpulan Koperasi*, UU No. 79 Tahun 1958, Pasal 2 ayat (1). Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara Tahun 1958 yang Telah Dicitak Ulang. LN 1958/139; TLN No. 1669.

Kedua, “beranggotakan orang-orang”, mengandung makna bahwa yang penting dan utama dalam organisasi koperasi adalah orangnya dan hak suara seseorang bukan ditentukan oleh besarnya “saham” atau simpanan. *Ketiga*, “tata susunan ekonomi”, yang bermakna, koperasi merupakan suatu sistem ekonomi dalam kehidupan masyarakat dan sebagai sistem ekonomi. Hal ini bermakna bahwa koperasi dapat beroperasi berdasarkan motif ekonomi. *Keempat*, “asas kekeluargaan”, artinya, dalam koperasi harus ada rasa persaudaraan dan kesatuan di antara para anggota.

Undang-Undang Pokok-Pokok Perkoperasian telah meletakkan dasar pemikiran ekonomi bagi gerakan koperasi dan memberikan peluang dan kesempatan yang luas bagi perkembangan usaha-usaha koperasi. Meskipun demikian, selama 25 tahun undang-undang tersebut belum didukung oleh suatu aturan pelaksana, yang dapat digunakan sebagai pedoman operasional pelaksanaan. Terlebih lagi, Undang-Undang Pokok-Pokok Perkoperasian, sesuai Namanya, hanya memuat norma-norma dasar saja, yang memerlukan aturan pelaksana yang lebih mendetail.

Untuk menyesuaikan dengan perkembangan baru, pada tahun 1992, diterbitkan regulasi koperasi, yaitu Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian (UU Perkoperasian). Berdasarkan UU Perkoperasian, definisi koperasi adalah, “badan usaha yang beranggotakan orang-seorang atau badan hukum koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasarkan atas asas kekeluargaan”. Pada dasarnya, pengertian koperasi pada UU Perkoperasian dan UU Pokok-Pokok Perkoperasian, menunjukkan sedikit perbedaan. Pada UU Perkoperasian, tidak disebutkan secara eksplisit unsur sosial dalam koperasi, tetapi secara implisit terkandung dalam “prinsip koperasi”, dan dalam “asas kekeluargaan”. Sebaliknya, istilah “prinsip koperasi”, yang tidak tersurat dalam definisi koperasi dari UU Pokok-Pokok Perkoperasian, justru tersurat dalam UU Perkoperasian.

Setelah masa Orde Baru berakhir pada tahun 1998, dan berganti menjadi Era Reformasi, terbit Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian

(UU Perkoperasian). Dalam UU Perkoperasian ini, definisi koperasi adalah, “badan hukum yang didirikan oleh orang perseorangan atau badan hukum koperasi, dengan pemisahan kekayaan para anggotanya sebagai modal untuk menjalankan usaha, yang memenuhi aspirasi dan kebutuhan bersama di bidang ekonomi, sosial, dan budaya sesuai dengan nilai dan prinsip koperasi”.

Dalam definisi tersebut, unsur ekonomi terasa lebih kuat dinyatakan, dengan tetap mengedepankan unsur sosial dan budaya, serta nilai dan prinsip koperasi. Pada bagian konsideran disebutkan, tujuan pembangunan ekonomi untuk mewujudkan kedaulatan politik dan ekonomi, serta peran strategis koperasi dalam tata ekonomi nasional. Selain itu, disebutkan juga pemberdayaan koperasi harus sesuai dengan nilai dan prinsip koperasi sebagai wadah usaha bersama untuk memenuhi aspirasi dan kebutuhan anggota. Dimungkinkannya orang perseorangan untuk dapat mendirikan koperasi memicu kontroversial, karena dianggap bertentangan dengan semangat kolektivisme dan kebersamaan, yang selalu diusung dalam undang-undang koperasi sebelumnya.

Undang-Undang Perkoperasian tahun 2012, menegaskan posisi koperasi dalam landasan konstitusional, yaitu Pasal 33 UUD 1945. Meskipun demikian, pembangunan koperasi masih belum sesuai dengan yang diharapkan. Sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Umum, sebagai berikut:⁵⁵⁴

Pembangunan koperasi telah diselenggarakan sejak beberapa dekade yang lalu. Ditinjau dari segi kuantitas, hasil pembangunan tersebut sungguh membanggakan ditandai dengan jumlah koperasi di Indonesia yang meningkat pesat. Namun, jika ditinjau dari segi kualitas, masih perlu diperbaiki sehingga mencapai kondisi yang diharapkan. Sebagian koperasi belum berperan secara signifikan kontribusinya terhadap perekonomian nasional. Pembangunan koperasi seharusnya diarahkan pada penguatan kelembagaan dan usaha agar koperasi menjadi sehat, kuat, mandiri, tangguh, dan berkembang melalui peningkatan kerjasama, potensi, dan kemampuan ekonomi anggota, serta peran dalam perekonomian nasional dan global.

Selain itu, beberapa faktor penghambat perkembangan koperasi untuk mewujudkan koperasi yang kuat dan mandiri, yaitu, faktor regulasi yang tidak

⁵⁵⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perkoperasian*, UU No. 12 Tahun 2012. LN Nomor 212 Tahun. TLN Nomor 5355, Penjelasan Umum.

memadai sebagai instrumen pembangunan koperasi, terutama menghadapi perubahan tata ekonomi nasional dan global yang semakin dinamis.

Undang-Undang Perkoperasian Tahun 2012 banyak mendapatkan kritik dari pemerhati dan masyarakat penggiat koperasi, yang menyangkut beberapa hal sebagai berikut: 1) Membuka peluang bagi non anggota untuk menjadi pengurus koperasi tanpa ada pembatasan jumlah dan perannya, padahal seharusnya koperasi dari anggota untuk anggota; 2) Pengawas diberikan peran yang sangat besar, termasuk mengusulkan dan memberhentikan pengurus. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokratis yang selama ini diusung oleh koperasi; dan 3) Membuka peluang intervensi pihak luar, termasuk pemerintah dan pihak asing, melalui permodalan. Sesuai dengan prinsip koperasi, seharusnya sumber modal yang utama berasal dari anggota.

Undang-Undang Perkoperasian yang semula dibuat untuk memperbarui hukum koperasi, dalam kenyataannya banyak mengingkari demokrasi ekonomi sebagai pilar utama gerakan. Beberapa poin terkait dengan kritik terhadap Undang-Undang Perkoperasian terbaru menunjukkan adanya usaha kapitalisasi koperasi, sehingga dapat mengurangi bahkan meniadakan kesetaraan dan kesamaan hak di antara anggota.

Dalam perkembangannya, beberapa kelompok dari gerakan koperasi mengajukan uji materi (*judicial review*) terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian (UU No. 17/2012), yang kemudian oleh Mahkamah Konstitusi dikabulkan, sehingga Undang-Undang Perkoperasian tersebut kemudian dibatalkan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 28/PUU-XI/2013⁵⁵⁵.

⁵⁵⁵ Uji materi terhadap konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, diajukan beberapa pihak pada tanggal 13 Februari 2013, yaitu, Gabungan Koperasi Pegawai Republik Indonesia (GKPRI) Provinsi Jawa Timur, Pusat Koperasi Unit Desa (PUSKUD) Jawa Timur, Pusat Koperasi Wanita Jawa Timur (Puskowanjati), Pusat Koperasi *An-Nisa'* Jawa Timur, Pusat Koperasi BUEKA Assakinah Jawa Timur, dan Gabungan Koperasi Susu Indonesia. Para pemohon mengajukan permohonan agar Mahkamah Konstitusi (MK) melakukan pengujian terhadap UU Perkoperasian yaitu Pasal 1 angka 1, Pasal 37 ayat (1) huruf f, Pasal 50 ayat (1) huruf a, Pasal 50 ayat 2 huruf a dan huruf e, Pasal 55 ayat (1), Pasal 56 ayat (1), Pasal 57 ayat (2), BAB VII yang terdiri atas Pasal 66, Pasal 67, Pasal 68, Pasal 69, Pasal 70, Pasal 71, Pasal 72, Pasal 73,

Para pemohon dalam positanya menyampaikan bahwa, hak-hak konstitusionalnya dirugikan akibat adanya UU No. 17/2012. Disebutkan, dasar filosofis UU No. 17/2012 adalah kapitalisme yang ciri utamanya adalah pengutamakan modal dan individualisme. Berbeda dengan prinsip dan nilai koperasi yang universal, di mana ciri utamanya mengedepankan kumpulan orang dan kolektivisme, sebagai cermin dari gotong royong dan asas kekeluargaan.

Alasan lain yang dikemukakan oleh para pemohon adalah: 1) UU No. 17/2012 mengandung roh korporasi yang bertentangan dengan asas, nilai, dan prinsip koperasi, khususnya asas kekeluargaan, kolektivisme, dan gotong royong; 2) Dimungkinkannya orang perseorangan mendaftarkan koperasi, maka dapat menggiring koperasi sebagai usaha pribadi, dan membatasi hak-hak anggota untuk membangun usaha bersama sehingga bertentangan dengan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945; 3) Kesempatan setiap anggota untuk dapat memilih dan dipilih sebagai pengurus secara langsung, dapat berkurang; 4) Ketentuan Pasal 88 UU No. 17/2012, yang mewajibkan anggota koperasi menyetor tambahan sertifikat modal koperasi, dianggap telah menyimpang dari hakikat dan ciri badan hukum, di mana tanggungjawab anggota hanya sebatas simpanan yang ada pada koperasi. Menurut para pemohon, UU No. 17/2012 mengandung ciri-ciri kapitalisme sebagai mana ditunjukkan beberapa hal, yaitu: 1) UU No. 17/2012 menempatkan modal sebagai penentu; 2) UU Perkoperasian berorientasi pada keuntungan (*profit oriented*); 3) UU No. 17/2012 berbasis kepentingan orang seorang; dan 4) UU No. 17/2012 menjadikan orang lain sebagai kompetitor.

Berdasarkan posita pemohon, beberapa pasal UU No. 17/2012 yang bertentangan dengan konstitusi, antara lain:⁵⁵⁶

1. Pasal 1 angka 1 UU No. 17/2012 bertentangan dengan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945, yang menjamin hak konstitusional para pemohon untuk melakukan usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
2. Pasal 37 ayat (1) huruf f dan Pasal 57 ayat (2) UU No. 17/2012 bertentangan dengan pasal 33 ayat (1) UUD 1945, yang menjamin hak

Pasal 74, Pasal, 75, Pasal 76, dan Pasal 77, serta Pasal 80, Pasal 82, Pasal 83, dan Pasal 84 UU Perkoperasian bertentangan dengan UUD 1945.

⁵⁵⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XI/2013, hlm. 30-63.

konstitusional para pemohon untuk melakukan usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;

3. Pasal 50 ayat (1) huruf A dan Pasal 56 ayat (1) UU No. 17/2012 bertentangan dengan pasal 28c ayat (2) dan pasal 33 ayat (1) UUD 1945, yang menjamin hak konstitusional para pemohon untuk memajukan diri dalam memperjuangkan hak secara kolektif berdasar atas asas kekeluargaan;
4. Pasal 55 ayat (1) UU No. 17/2012 bertentangan dengan pasal 33 ayat (1) UUD 1945, yang menjamin hak konstitusional para pemohon untuk melakukan usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
5. Pasal 50 ayat (1) huruf a, Pasal 50 ayat 2 huruf a dan huruf e, dan Pasal 57 ayat (2) UU No. 17/2012 bertentangan dengan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945, yang menjamin hak konstitusional para pemohon untuk melakukan usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
6. Bab VII UU No. 17/2012 bertentangan dengan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945, yang menjamin hak konstitusional para pemohon untuk melakukan usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan dan bertentangan dengan pasal 28H ayat (4) UUD 1945, yang menjamin hak untuk mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun;
7. Pasal 78 ayat (2) UU No. 17/2012 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945, yang menjamin hak para pemohon untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja dan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945, yang menjamin hak konstitusional para pemohon untuk melakukan usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
8. Pasal 78 ayat (2) UU No. 17/2012 bertentangan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945, yang menjamin hak konstitusional para pemohon untuk mendapatkan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja; dan
9. Pasal 82, Pasal 83, dan Pasal 84 UU No. 17/2012 bertentangan dengan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945, yang menjamin hak konstitusional para pemohon untuk melakukan usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang menjamin adanya demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan.

Terhadap permohonan itu, hakim MK memutuskan bahwa UU No. 17/2012 bertentangan dengan UUD 1945, dan menyatakan seluruh ketentuan undang-undang tersebut tidak lagi berlaku dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Selain itu, alasan pembatalan adalah, pembatasan jenis kegiatan usaha hanya pada empat jenis yang ditentukan UU No. 17/2012, dapat menghambat kreatifitas koperasi untuk dapat menentukan sendiri jenis kegiatan usaha, dan merugikan kegiatan usaha koperasi yang sudah berjalan. Menurut MK, dalam kenyataannya,

banyak koperasi yang memiliki kegiatan usaha yang beragam (koperasi serba usaha/*multi purpose cooperative*). Pembatasan jenis usaha koperasi bertentangan dengan jati diri koperasi sebagai usaha kolektif. Penentuan jenis usaha yang akan dikerjakan tergantung pada kehendak anggota sesuai dengan dan kebutuhan.

Lebih lanjut disampaikan, berdasarkan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 beserta penjelasannya, koperasi merupakan bagian penting dari tata susunan ekonomi nasional, dengan demikian sistem ekonomi mesti dirancang sesuai dengan nilai yang dijunjung tinggi oleh bangsa yang membentuk negara ini, yaitu nilai dan karakter kolektif, sesuai dengan UUD 1945. Dengan tetap memperhatikan perkembangan dan dinamika ekonomi global, koperasi harus didesain, disosialisasikan, diperjuangkan, dan dilaksanakan sesuai dengan karakter tersebut, serta tidak menyerahkannya kepada mekanisme pasar.

Karakter kolektif tersebut, tercantum dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945, yaitu suatu tata susunan ekonomi sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan⁵⁵⁷. Nilai sosial yang dijunjung tinggi dan diimplementasikan oleh bangsa yang kemudian dirumuskan menjadi *demokrasi ekonomi* yang bertumpu pada dasar usaha bersama dan asas kekeluargaan.

Dalam putusannya, MK menilai, filosofi UU No. 17/2012 menyimpang dari hakikat susunan perekonomian sebagai usaha bersama dan berdasarkan asas kekeluargaan, sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat (1), serta berpotensi menjadikan koperasi kehilangan jiwa konstitusionalnya sebagai pelaku ekonomi yang berlandaskan gotong royong.

Demikian halnya dengan pengertian koperasi yang telah dielaborasi dalam pasal-pasal lain, sehingga di satu sisi mereduksi atau bahkan menegasikan hak dan

⁵⁵⁷ Menurut Muhammad Hatta, asas kekeluargaan itu adalah istilah dari Taman Siswa, untuk menunjukkan bagaimana guru dan murid-murid yang tinggal padanya hidup sebagai suatu keluarga. Hubungan antara anggota-anggota koperasi satu sama lain harus mencerminkan orang-orang bersaudara, suatu keluarga. Rasa solidaritas dipupuk dan diperkuat. Anggota dididik menjadi orang yang mempunyai individualita, insaf akan harga dirinya. Apabila ia insaf akan harga dirinya sebagai anggota koperasi, tekadnya akan kuat untuk membela kepentingan kooperasinya. Individualita lain sekali dari individualisme. Individualisme adalah sikap yang mengutamakan diri sendiri dan mendahulukan kepentingan diri sendiri dari kepentingan orang lain. Kalau perlu mencari keuntungan bagi diri sendiri dengan mengorbankan kepentingan orang lain. Individualita menjadikan seorang anggota koperasi sebagai pembela dan pejuang yang giat bagi kooperasinya. Lihat Mohammad Hatta, *Kumpulan Pidato II* (Jakarta: Gunung Agung, 2002), hlm. 215.

kewajiban anggota dengan menjadikan kewenangan pengawas terlalu luas dan skema permodalan materiil dan finansial serta mengesampingkan modal sosial yang menjadi ciri fundamental koperasi sebagai suatu entitas yang khas pelaku ekonomi berdasarkan UUD 1945. Agar tidak terjadi kekosongan hukum, MK memberlakukan kembali UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, sampai terbentuknya undang-undang yang baru.

Sistem pengendalian koperasi secara internal mengandalkan mekanisme internal organisasi yang terdiri dari rapat anggota (RA), rapat pengurus, dan pengawasan oleh badan pengawas. Mekanisme pengawasan internal ini pada kenyataannya masih lemah, yang berakibat pada penyalahgunaan koperasi untuk berbagai kegiatan yang dapat merugikan anggota. Pada koperasi simpan pinjam (KSP), lemahnya mekanisme pengawasan internal, disebabkan oleh dua faktor utama, yaitu: a) Kompetensi SDM internal koperasi terbatas dan b) Kelembagaan pengawasan otoritas lemah. Kebutuhan untuk memperkuat pengawasan baik secara internal maupun eksternal sangat diperlukan terutama jika struktur permodalan koperasi melibatkan pihak-pihak di luar koperasi, terlebih lagi jika dana tersebut juga ditempatkan pada kegiatan investasi di luar kegiatan usaha anggotanya.

Modal penyertaan pada koperasi diatur dalam Pasal 42 UU No. 25 tahun 1992 tentang Perkoperasian (UU No. 25/1992), yang menyatakan: 1) Selain modal sebagaimana dimaksud Pasal 41, koperasi dapat pula melakukan pemupukan modal yang berasal dari modal penyertaan; dan 2) Ketentuan mengenai pemupukan modal yang berasal dari modal penyertaan diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah. Penjelasan Pasal 42 ayat (1) undang-undang tersebut, menguraikan tujuan modal penyertaan pada koperasi sebagai berikut:

Pemupukan modal dari modal penyertaan, baik yang bersumber dari Pemerintah maupun dari masyarakat dilaksanakan dalam rangka memperkuat kegiatan usaha Koperasi terutama yang berbentuk investasi. Modal penyertaan ikut menanggung risiko. Pemilik modal penyertaan tidak mempunyai hak suara dalam Rapat Anggota dan dalam menentukan kebijaksanaan koperasi secara keseluruhan. Namun demikian, pemilik modal penyertaan dapat diikutsertakan dalam pengelolaan dan pengawasan

usaha investasi yang didukung oleh modal penyertaannya sesuai dengan perjanjian.

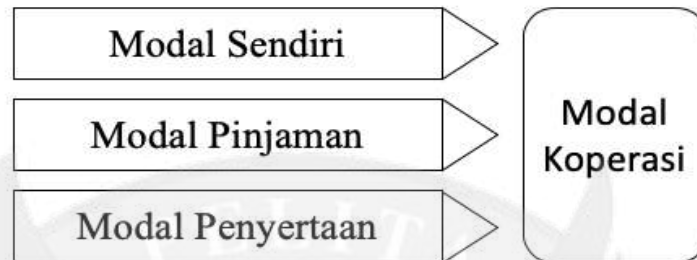
Sebagaimana disebutkan pada bagian konsideran, modal penyertaan diperlukan agar koperasi dapat mengembangkan diri dan memperluas kegiatan usaha. Karena sebagai gerakan ekonomi rakyat dan sebagai badan usaha, koperasi harus mampu berperan serta dalam kegiatan perekonomian. Untuk itu koperasi perlu memperkuat struktur modalnya melalui penyelenggaraan modal penyertaan, yang berasal dari beberapa sumber, yaitu: a) Pemerintah, b) Anggota masyarakat, c) Badan usaha, dan d) Badan-badan lainnya⁵⁵⁸. Sebagai aturan pelaksana dari Pasal 42 UU 25/1992, Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1998 tentang Modal Penyertaan pada Koperasi (PP Modal Penyertaan Koperasi) mengatur tentang prinsip-prinsip modal penyertaan, sumber modal penyertaan, perjanjian para pihak serta hak dan kewajibannya, pengelolaan dan pengawasan, pengalihan modal penyertaan dan ketentuan peralihan modal penyertaan.

Ketentuan tersebut menjadi dasar hukum bagi koperasi untuk memperoleh modal penyertaan guna menambah dan memperkuat struktur modal koperasi. Undang-Undang Perkoperasian tidak menguraikan lebih lanjut perihal kewenangan Kementerian Koperasi dan UKM dalam melindungi dana penyertaan tersebut. Pengawasan terhadap pengelola dana tersebut diserahkan sepenuhnya kepada manajemen koperasi, dengan pengawasan internal melalui perangkat organisasi koperasi. Ketentuan operasional dari modal penyertaan selanjutnya diatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1998 tentang Modal Penyertaan pada Koperasi (PP Modal Penyertaan Koperasi). Pasal 1 butir (1) PP Modal Penyertaan koperasi, mendefinisikan modal penyertaan sebagai, “sejumlah uang atau barang modal yang dapat dinilai dengan uang yang ditanamkan oleh

⁵⁵⁸ Peraturan Pemerintah tentang Modal Penyertaan pada Koperasi, PP No. 33 Tahun 1998, Pasal 3. LN No. 47 Tahun 1998.

pemodal untuk menambah dan memperkuat struktur permodalan koperasi dalam meningkatkan kegiatan usahanya”.

Bagan 1 . Sumber Modal Koperasi



Bagan 1 di atas, menunjukkan sumber modal koperasi berasal dari tiga sumber, yaitu modal sendiri, modal pinjaman, dan modal penyertaan. Pasal 41 UU No. 25/1992 menyebutkan, modal sendiri berasal dari: a) Simpanan pokok, b) Simpanan wajib, c) Dana cadangan, dan d) Hibah. Sedangkan modal pinjaman dapat berasal dari: a) Anggota, b) Koperasi lainnya dan/atau anggotanya; c) Bank dan lembaga, d) Penerbitan obligasi dan surat hutang lainnya; dan e) Sumber lain yang sah. Bagi lembaga intermediasi keuangan yang mengelola dana simpanan dan menyalurkannya kembali kepada anggota, keberadaan modal merupakan hal penting. Meskipun demikian, koperasi simpan pinjam seringkali mengalami keterbatasan modal⁵⁵⁹, apalagi jika hanya mengandalkan dana simpanan anggotanya. Untuk memperluas basis penghimpunan modal, UU No. 25/1992 membuka kesempatan dan dasar hukum bagi koperasi untuk memperkuat

⁵⁵⁹ Ada dua alasan mengapa tidak mudah, yaitu: *Pertama*, bahwa Koperasi bukanlah “kumpulan modal” yang terdiri atas saham (*share*) dari pemilik, seperti layaknya perseroan. Koperasi dikenal sebagai “asosiasi orang” (*member asosiation*) dengan menyelenggarakan usaha yang diorganisir dalam suatu perusahaan (*enterprise or firm*) yang pada prakteknya menuntut tersedianya modal. *Kedua*, Modal dipupuk dari: a) Kontribusi anggota, maka untuk menambah modal dilakukan dengan cara menambah jumlah anggota baru, b) Melakukan penyisihan sebagian dari surplus koperasi dalam bentuk cadangan (*reserve fund*) sebagai modal organik. Kontribusi anggota dapat setiap saat berkurang bilamana anggota menarik diri atau mundur dari keanggotaan koperasi, sedangkan modal organik rentan menjadi menyusut, karena digunakan untuk menutupi kerugian usaha koperasi, atau bahkan tidak bertambah karena koperasi mengalami defisit usaha, sehingga tidak ada dana hasil usaha yang disisihkan untuk memupuk cadangan. Lihat Suwandi, “Studi Terhadap Modal Koperasi Untuk Formulasi Nomenklatur Pendanaan Koperasi”, *Journal of Entrepreneurship, Management, and Industry* (JEMI), (Volume 1 Nomor 3, September 2018), hlm. 126-142.

permodalan, melalui penghimpunan modal penyertaan, baik anggota maupun dari bukan anggota⁵⁶⁰.

Sebagaimana disebutkan pada bagian konsideran, modal penyertaan diperlukan agar koperasi dapat mengembangkan diri dan memperluas kegiatan usaha. Karena sebagai gerakan ekonomi rakyat dan sebagai badan usaha, koperasi harus mampu berperan serta dalam kegiatan perekonomian. Untuk itu koperasi perlu memperkuat struktur modalnya melalui penyelenggaraan modal penyertaan, yang berasal dari beberapa sumber, yaitu: a) Pemerintah, b) Anggota masyarakat, c) Badan usaha, dan d) Badan-badan lainnya⁵⁶¹.

Dengan demikian, koperasi mempunyai potensi untuk mempunyai dana kelolaan besar, dan harus dikelola secara profesional dan diawasi secara ketat, baik secara internal maupun eksternal, melalui otoritas yang diberikan kewenangan (*authority*) untuk itu oleh undang-undang⁵⁶². Tanpa kewenangan untuk melakukan pengawasan, kementerian tidak memiliki cukup “taring” untuk memaksa industri untuk menerapkan tata kelola yang baik (*good governance*). Regulasi tentang tata kelola bagi koperasi merupakan suatu kebutuhan, karena risiko yang dihadapi makin tinggi, seiring dengan makin luasnya layanan dan volume usaha koperasi. Selain itu, regulasi tata kelola merupakan instrumen yang diperlukan untuk meningkatkan kinerja koperasi, melindungi kepentingan anggota dan pemangku kepentingan (*stakeholders*), dan meningkatkan kepatuhan koperasi terhadap peraturan perundang-undangan, serta nilai-nilai koperasi dan prinsip-prinsip yang berlaku di industri jasa keuangan. Keharusan untuk menerapkan tata kelola oleh pengurus koperasi dan pengawasan oleh otoritas terhadap industri perlu dipreskripsikan secara jelas dalam bentuk peraturan perundang-undangan sesuai dengan kebutuhan.

⁵⁶⁰ Penjelasan Umum UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

⁵⁶¹ Peraturan Pemerintah tentang Modal Penyertaan pada Koperasi, PP No. 33 Tahun 1998, Pasal 3. LN No. 47 Tahun 1998.

⁵⁶² Dalam hal ini, wewenang merupakan kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Lihat SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, dalam Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010), hlm. 87.

Undang-Undang Perkoperasian tidak menyebutkan dari mana sumber modal penyertaan dapat dihimpun oleh koperasi. Penjelasan sumber modal penyertaan diatur lebih lanjut melalui Pasal 3 PP Modal Penyertaan Koperasi, yang menegaskan, modal penyertaan dapat berasal dari, a) Pemerintah, b) Anggota masyarakat, c) Badan usaha, dan d) Badan-badan lainnya. Meskipun UU No. 25/1992 dan PP Modal Penyertaan Koperasi telah memberikan dasar dan kekuatan hukum bagi koperasi dalam memperkuat struktur permodalannya melalui pengalihan dana dari masyarakat yang bukan anggota koperasi, undang-undang ini tidak memberikan mengatur tentang pengawasan dari pihak otoritas perkoperasian.

Sehubungan dengan pengawasan pengelolaan koperasi, UU Perkoperasian lebih mengedepankan pengawasan internal, melalui perangkat organisasi koperasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 39, yang menegaskan tugas dan kewenangan pengawas, yaitu:

- a) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijaksanaan dan pengelolaan koperasi.
- b) Membuat laporan tertulis tentang hasil pengawasannya.
- c) Meneliti catatan yang ada pada koperasi.
- d) Mendapatkan segala keterangan yang diperlukan.

Pengawasan internal melalui mekanisme organisasi juga diatur dalam PP Penyertaan Modal Koperasi. Bagi koperasi yang mengelola modal penyertaan, pemodal dapat diikutsertakan dalam pengelolaan dan pengawasan, sesuai ketentuan Pasal 10-15. Keikutsertaan pemodal tersebut termasuk dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran, menghadiri rapat anggota untuk memberikan saran dan pendapat mengenai kegiatan usaha yang dibiayai oleh modal penyertaan, serta memeriksa pembukuan usaha, risalah rapat anggota yang berkaitan dengan usaha, dan daftar pemodal.

Untuk melaksanakan modal penyertaan koperasi, pemerintah juga telah menerbitkan Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 11/Per/M.KUKM/IX/2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemupukan Modal Penyertaan pada Koperasi (Permenkop Pemupukan Modal

Penyertaan/Permenkop 11/2015). Dalam Pasal 2, disebutkan beberapa tujuan regulasi tersebut, yaitu:⁵⁶³

- a) Untuk memberikan kepastian hukum baik bagi koperasi maupun bagi pemodal dan kejelasan arah bagi para pejabat Aparatur Sipil Negara, pembina, dunia usaha, dan masyarakat terutama gerakan koperasi, baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah Provinsi/Daerah Istimewa dan Kabupaten/Kota.
- b) Untuk lebih mempertegas status dan kedudukan modal penyertaan pada koperasi dalam rangka memperkuat permodalan koperasi.
- c) Meningkatkan keyakinan masyarakat dan gerakan koperasi akan manfaatnya melaksanakan pemupukan modal penyertaan.

Permenkop Pemupukan Modal Penyertaan, memberikan kewenangan yang besar pada rapat anggota untuk melakukan kontrol terhadap sejumlah hal penting yang berkaitan dengan rencana kegiatan usaha yang dibiayai oleh modal penyertaan, termasuk dalam penyusunan rencana pemupukan modal, rencana kegiatan usaha, studi kelayakan usaha, alokasi dana, serta persetujuan dalam pembuatan surat perjanjian modal penyertaan koperasi (SPMPKOP). Selain itu, posisi rapat anggota yang penting ini juga ditegaskan dalam Pasal 11 ayat (1) Permenkop 11/2015, yang menyatakan: “Penyelenggaraan pemupukan modal penyertaan yang sudah diputuskan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 7 huruf e maupun Pasal 8 huruf e, tidak memerlukan ijin dari pihak manapun”⁵⁶⁴.

Ada tiga jenis pengawasan yang diatur dalam Permenkop 11/2015, yaitu:

- a) Pengawasan oleh koperasi, diatur dalam Pasal 18;
- b) Pengawasan oleh pemodal; diatur dalam Pasal 19; dan
- c) Pengawasan oleh pemerintah, diatur dalam Pasal 20. Pengawasan oleh koperasi merupakan pengendalian internal terhadap tata Kelola koperasi, kegiatan usaha dan kondisi keuangan modal penyertaan,

⁵⁶³Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah tentang tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemupukan Modal Penyertaan pada Koperasi, Pasal 2, Permen KUKM Nomor 11/Per/M.KUKM/IX/2015, Berita Negara Tahun 2015 Nomor 1490.

⁵⁶⁴ Dalam Pasal 7 huruf e Permenkop 11/2015 menyebutkan: “Apabila terjadi kesepakatan antara pengurus koperasi dan pemodal ditindaklanjuti dengan membuat dan menandatangani SPMPKOP yang secara hukum mengikat para pihak”. Sedangkan Pasal 8 huruf e menegaskan: “Apabila Rapat Anggota setuju maka pengurus koperasi dan pemodal, membuat dan menandatangani SPMPKOP yang secara hukum mengikat para pihak”.

serta keterangan lain yang diperlukan. Berdasarkan kesepakatan, pemodal dan pengurus dapat mengangkat pengawas secara khusus, yang bertugas melakukan pemeriksaan dan membuat laporan tertulis tentang hasil pengawasannya.

Sedangkan Pasal 20 Permenkop 11/2015, mengatur pengawasan terhadap koperasi oleh pemerintah, yang ketentuannya sebagai berikut:

- a) Menteri atau pejabat/pembina dapat mengawasi penyelenggaraan modal penyertaan pada koperasi;
- b) Menteri atau pejabat/pembina dapat mengevaluasi laporan yang disampaikan pengurus koperasi dalam penyelenggaraan modal penyertaannya;
- c) Menteri atau pejabat/pembina dapat meminta keterangan tambahan dalam rangka memberikan saran perubahan atau penyempurnaan sistem manajemen kepada koperasi dari hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b.

Pengawasan pemerintah terhadap koperasi merupakan pengendalian eksternal terhadap koperasi oleh otoritas perkoperasian yang diberikan kewenangan atribusi untuk memastikan tata kelola koperasi dijalankan dengan baik. Pengawasan eksternal inilah yang harus diperkuat terhadap koperasi, khususnya yang menghimpun dan mengelola masyarakat melalui modal penyertaan. Pengawasan otoritas bersifat imperatif melalui ketentuan undang-undang perkoperasian, mengingat dana kelolaan koperasi tersebut merupakan bagian dari industri jasa keuangan, yang berurusan dengan lembaga jasa keuangan lain yang diatur oleh OJK.

Dengan demikian, pengelolaan modal penyertaan pada koperasi harus diawasi lebih ketat oleh otoritas, untuk meningkatkan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, serta mendorong keterbukaan atas praktik tata kelola koperasi, yang disesuaikan dengan standar pengelolaan investasi secara nasional. Kedua otoritas, yaitu otoritas perkoperasian dan OJK harus menjalin koordinasi dan kerja sama yang lebih baik untuk mengendalikan tata kelola lembaga yang berada dalam pengawasannya.

Pengendalian eksternal terhadap tata kelola koperasi diperkuat melalui Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 17/Per/M.KUKM/IX/2015 tentang Pengawasan Koperasi (Permenkop

Pengawasan Koperasi/Permenkop 17/2015). Kebutuhan terhadap regulasi yang mengatur pengawasan dan pemeriksaan oleh pemerintah terhadap koperasi tercermin dari konsideran Permenkop 17/2015, yang menyatakan:

Untuk mewujudkan koperasi yang kuat, sehat, mandiri, tangguh dan berdaya saing sesuai jatidiri koperasi perlu meningkatkan akuntabilitas, kepercayaan, kepatuhan, kesinambungan, dan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya kepada anggota dan masyarakat.

Pasal 1 butir (2) Permenkop 17/2015, mendefinisikan pengawasan dan pemeriksaan koperasi, sebagai: “Kegiatan yang dilakukan oleh pejabat yang membidangi koperasi untuk mengawasi dan memeriksa koperasi agar kegiatan diselenggarakan dengan baik sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Pemeriksaan tersebut meliputi upaya untuk mencari, mengumpulkan, serta mengolah data atau keterangan lain untuk membuktikan kepatuhan (*compliance*) koperasi terhadap peraturan yang ada⁵⁶⁵, termasuk kepatuhan usaha dan keuangan, serta kepatuhan transaksi. Selanjutnya, tujuan pengawasan koperasi ditegaskan pada Pasal 2, yaitu:

- a) Meningkatkan efektifitas pelaksanaan pengawasan koperasi oleh pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan wilayah keanggotaan koperasi;
- b) Meningkatkan kesadaran para pengelola koperasi dalam mewujudkan kondisi sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Beberapa catatan perlu diberikan terhadap ketentuan Permenkop 17/2015, antara lain:

1. Pada Pasal 5, ruang lingkup koperasi hanya terbatas pada penerapan kepatuhan, kelembagaan koperasi, usaha simpan pinjam, penilaian usaha simpan pinjam, dan penerapan sanksi. Sebaiknya, ruang lingkup pengawasan koperasi diperluas meliputi dana penyertaan koperasi yang sumbernya berasal dari luar anggota koperasi. Koperasi yang mengelola modal penyertaan harus menerapkan tata kelola melalui prinsip keterbukaan (*transparency*),

⁵⁶⁵ Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah tentang Pengawasan Koperasi, Permenkop dan UKM No. 17/Per/M.KUKM/IX/2015, Pasal 1 butir (3), Berita Negara No. 1496 Tahun 2015.

akuntabilitas (*accountability*), pertanggungjawaban (*responsibility*), dan kewajaran (*fairness*). Penerapan tata kelola tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan perlindungan bagi anggota dan pemangku kepentingan, khususnya yang berkaitan dengan keamanan modal, baik yang berasal dari modal sendiri, pinjaman, maupun penyertaan.

Kebutuhan terhadap penerapan tata kelola dengan standar tinggi diperlukan karena modal penyertaan dapat berasal dari sumber yang luas, meliputi pemerintah, anggota, masyarakat, badan usaha berbadan hukum. Sebagaimana diatur dalam modal penyertaan tersebut juga dapat berasal dari badan hukum asing⁵⁶⁶. Pemeriksaan tersebut meliputi kegiatan dan jenis usaha, cara pengelolaan, atau jasa yang diberikan, sebagaimana disampaikan oleh pengurus koperasi dalam rencana kegiatan usaha, profil usaha koperasi, hasil studi kelayakan usaha, rencana pengelolaan organisasi dan manajemen, rincian biaya yang diperlukan, serta rencana alokasi dan pemanfaatan modal, sebagai bentuk pertanggungjawaban pengurus koperasi atas modal penyertaan yang dipercayakan oleh berbagai pihak.

2. Kompetensi pengelola modal penyertaan koperasi memerlukan standar yang jelas, karena sebagai lembaga intermediasi keuangan koperasi harus mengendalikan keseimbangan likuiditas dana, antara sumber dana dan sasaran penyaluran dana⁵⁶⁷. Ketidakjelasan standar kompetensi pengelola koperasi

⁵⁶⁶ Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 17/Per/M.KUKM/IX/2015, Pasal 4 ayat (2), menyebutkan: Pemerintah asing, badan, organisasi dan lembaga internasional dapat menanamkan modal dalam bentuk modal penyertaan pada koperasi sepanjang tidak dikaitkan dengan kepentingan dan kegiatan politik serta pelaksanaannya disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur hubungan kerja sama ekonomi dengan pemerintah dan lembaga internasional.

⁵⁶⁷ Sebagai contoh, direksi perusahaan manajer investasi (perusahaan efek), harus memenuhi beberapa persyaratan, yaitu: integritas, reputasi keuangan, kompetensi dan keahlian di bidang pasar modal, kompetensi dan keahlian di bidang pasar modal, izin perseorangan, domisili, dan larangan rangkap jabatan. Sementara ketentuan penerapan tata kelola yang baik pada BPR, terdapat kewajiban bagi direksi untuk memastikan terpenuhinya jumlah sumber daya manusia yang memadai, antara lain dengan adanya: a) Pemisahan tugas dan tanggung jawab antara satuan atau unit kerja yang menangani pembukuan, operasional, dan kegiatan penunjang operasional; dan b) penunjukan pejabat yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan audit intern, dan independen terhadap unit kerja lain. Lihat Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi Bank Perkreditan Rakyat, Pasal 14, Berita Negara Nomor 1496 Tahun 2015.

berpotensi meningkatkan risiko modal penyertaan. Sebagai perbandingan, lembaga jasa keuangan yang diawasi oleh OJK, pada umumnya menyertakan standar kompetensi yang jelas bagi para pengelolanya. Pada koperasi simpan pinjam, pengelola koperasi juga memerlukan standar kompetensi yang jelas untuk memastikan kesehatan usaha simpan pinjam, yang diukur melalui beberapa aspek seperti permodalan, kualitas aktiva produktif, manajemen, likuiditas, efisiensi, jatidiri koperasi, serta kepatuhan terhadap prinsip syariah bagi koperasi simpan pinjam syariah.

3. Ketentuan pelaksanaan koperasi sebagaimana diatur dalam Pasal 10 memberikan kewenangan terhadap deputi bidang pengawasan untuk koperasi dengan wilayah keanggotaan lintas provinsi, gubernur untuk koperasi dengan wilayah keanggotaan lintas kabupaten/kota dalam satu provinsi, serta bupati/walikota untuk koperasi dengan wilayah keanggotaan dalam satu kabupaten/kota. Dengan jumlah koperasi sebanyak 123.000 (berdasarkan data Kementerian Koperasi dan UKM, tahun 2019), maka diperlukan jumlah aparatur sipil negara yang cukup untuk melakukan pengawasan koperasi yang efektif.
4. Ketentuan tentang koordinasi pengawasan diatur melalui Pasal 19, meliputi koordinasi menteri, gubernur, dan bupati/walikota. Untuk efektivitas pengawasan koperasi, koordinasi juga dilakukan dengan lembaga pemerintah dan lembaga penegak hukum, meliputi kepolisian, kejaksaan, OJK, dan Pusat Pengendalian Analisis Transaksi Keuangan (PPATK). Kerja sama dan koordinasi antar lembaga pemerintah dan penegak hukum sebaiknya tidak hanya diatur melalui peraturan menteri. Meningkatnya risiko yang dihadapi koperasi, kompleksitas masalah, serta makin terintegrasinya industri jasa keuangan membutuhkan regulasi yang lebih tinggi dan lebih kuat daya ikatnya. Pengawasan koperasi memerlukan koordinasi yang diatur melalui Undang-Undang Perkoperasian yang baru, untuk memberikan perlindungan bagi koperasi sebagai lembaga ekonomi dan gerakan ekonomi masyarakat, serta

melindungi para pemangku kepentingan. Terutama terhadap koperasi yang memiliki hubungan pengelolaan di berbagai sub sektor keuangan, yang meningkatkan kompleksitas transaksi dan interaksi antar lembaga jasa keuangan di dalam sistem keuangan nasional.

Memberikan kewenangan besar terhadap mekanisme internal melalui rapat anggota dan kesepakatan para pihak dalam pengelolaan modal penyertaan koperasi, berpotensi timbulnya berbagai masalah di kemudian hari. Beberapa kasus penyalahgunaan koperasi untuk investasi ilegal, yang berujung pada kerugian aset nasabah akibat risiko gagal bayar, sering kali bermula dari rendahnya kendali otoritas terhadap koperasi yang mengelola dana anggota dan masyarakat, yang seharusnya tidak dapat dibiarkan terjadi dalam negara hukum Pancasila, dan negara hukum kesejahteraan seperti Indonesia⁵⁶⁸. Dalam hal ini, kehadiran negara harus tercermin dalam regulasi yang dapat memberikan kewenangan bagi otoritas perkoperasian untuk ikut mengawasi penerapan tata kelola koperasi (*cooperative governance*), melalui dukungan kelembagaan dan kapasitas aparatur sipil negara (ASN) yang kompeten.

Selain mengutamakan pengawasan internal koperasi, UU Perkoperasian lebih menekankan pada pembinaan dan perlindungan koperasi, yang tujuannya untuk mendorong pemasyarakatan koperasi, melalui pemberian bimbingan, kemudahan, dan pengembangan iklim yang kondusif, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 60, yang memang dibutuhkan untuk meningkatkan minat dan

⁵⁶⁸ Koperasi Cipaganti Karya Guna (KCKG) merupakan salah satu contoh kasus koperasi yang mengalami risiko gagal bayar dan merugikan sekitar 8.700 nasabahnya (mitra usaha), senilai Rp 3,2 triliun. KCKG menghimpun dana melalui penyertaan modal dari tahun 2008 sampai tahun 2014. Berdasarkan kesepakatan, modal penyertaan akan digunakan untuk investasi pada kelompok usaha Cipaganti Grup dalam usaha SPBU, transportasi, alat berat dan lainnya. Perusahaan yang lini bisnisnya di sektor transportasi ini sejak beberapa tahun terakhir mencoba peruntungan dengan menggarap sektor pertambangan melalui anak usahanya, PT Cipaganti Inti Resources dan juga menggarap bisnis alat berat melalui PT Cipaganti Heavy Equipment. Pada April 2016, keuangan Cipaganti Grup mulai terganggu saat dana kelolaan yang diputar di perusahaan pertambangan milik Cipaganti menjadi tak maksimal karena kinerja bisnis pertambangan tertekan. Lihat <https://investasi.kontan.co.id/news/gagal-bayar-cipaganti-cari-investor-strategis> diakses pada 15 Juli 2020.

partisipasi masyarakat untuk berkoperasi. Untuk mencapai tujuan tersebut, Pasal 61 UU Perkoperasian, menegaskan sebagai berikut:

Pasal 61

- a) Memberikan kesempatan usaha yang seluas-luasnya kepada koperasi;
- b) Meningkatkan dan memantapkan kemampuan koperasi agar menjadi Koperasi yang sehat, tangguh, dan mandiri;
- c) Mengupayakan tata hubungan usaha yang saling menguntungkan antara Koperasi dengan badan usaha lainnya; dan
- d) Membudayakan koperasi dalam masyarakat.

Selain pembinaan dan perlindungan, Undang-Undang Perkoperasian perlu memperkuat kewenangan Kementerian Koperasi dan UKM dalam hal pengawasan dan kelembagaannya, sehingga tata kelola dan manajemen risiko koperasi dapat ditingkatkan. Dalam negara kesejahteraan, fungsi-fungsi pemerintahan dikembangkan untuk mendukung peran serta negara dalam urusan-urusan yang berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat, sebagai akibat adanya tuntutan pelayanan melalui perubahan dan/atau pengundangan regulasi yang baru. Pembinaan dan pengawasan perkoperasian harus diperkuat melalui undang-undang koperasi yang baru, khususnya terhadap koperasi yang mengelola modal penyertaan dari masyarakat, dan koperasi yang terafiliasi dengan lembaga jasa keuangan lain, yang diawasi oleh OJK.

4.1.3 Organisasi Koperasi Internasional

Beberapa organisasi koperasi internasional yang menjadi wadah gerakan koperasi dari berbagai negara, baik secara regional maupun internasional, di antaranya adalah *International Cooperative Alliance* (ICA), yang merupakan wadah koperasi Internasional, *ASEAN Cooperative Organization* (ACO), yang merupakan wadah koperasi negara-negara ASEAN, dan *European Cooperative Society* (ECS), sebagai wadah organisasi koperasi negara-negara anggota Uni Eropa.

Organisasi koperasi terbesar di dunia adalah *International Cooperative Alliance* (ICA), yang didirikan di London pada tahun 1895, saat ini berkantor di Jenewa, Swiss. ICA merupakan organisasi non pemerintah dan independen yang

beranggotakan 272 organisasi anggota dari 94 negara (data tahun 2013), dan merupakan organisasi dengan status konsultatif di Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa. Anggota ICA adalah organisasi koperasi internasional dan nasional dari semua sektor ekonomi termasuk pertanian, perbankan, konsumen, perikanan, kesehatan, perumahan, asuransi, dan pekerja⁵⁶⁹.

Pada tahun 1995, diselenggarakan kongres koperasi di Manchester, Inggris Raya, yang menghasilkan suatu landasan bagi gerakan koperasi, yaitu “*International Cooperative Identity Statement (ICIS)*”, yang menjadi dasar pengertian, prinsip, dan nilai dasar koperasi untuk menghadapi tantangan dan peluang yang muncul akibat globalisasi. Melalui ICIS, perdebatan tentang apakah koperasi lebih mengarah kepada lembaga bisnis atau lembaga sosial telah selesai. Semangat untuk mengembangkan koperasi semakin tinggi di berbagai negara, termasuk di negara-negara dengan sistem komunis dan sosialisme, yang semula memiliki sistem ekonomi tertutup menjadi semakin terbuka.

Berdasarkan laporan ICA pada tahun 2017 tentang 300 koperasi terbaik dunia, tercatat koperasi di sektor pertanian menempati urutan pertama, dengan pendapatan sebesar USD 322,28 juta, diikuti oleh sektor perdagangan grosir dan eceran dengan nilai pendapatan sebesar USD 323,41, sektor bank dan jasa keuangan dengan pendapatan sebesar USD 235,61, kemudian sektor industri dan utilitas dengan pendapatan sebesar USD 30,51⁵⁷⁰. Kriteria untuk dapat masuk ke dalam Global 300 versi ICA, di samping jumlah skala usaha dan pendapatan, juga menilai kegiatan dalam melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan (*Cooperative Social Responsibility/CSR*). Kegiatan CSR meliputi pelaksanaan nilai dan prinsip koperasi, pelaksanaan demokrasi, kepedulian terhadap lingkungan, serta keterlibatan dalam pembangunan masyarakat.

⁵⁶⁹ International Labour Organization, *Caribbean Cooperative Management Training Programmes: What is a Cooperative Enterprise?* (Spain: ILO, 2017), hlm. 1.

⁵⁷⁰ Lihat 2017 World Co-operative Monitor Rankings in International Dollars Based on 2015 data, <https://www.ica.coop/>, diakses pada 2 Februari 2020.

Dari berbagai aspek, baik keanggotaan, sumber daya manusia, aset, pendapatan, koperasi-koperasi di Indonesia jauh tertinggal dibandingkan dengan koperasi-koperasi di negara lain, terlebih jika dibandingkan dengan 300 koperasi terbaik tingkat dunia versi ICA, yang dimonitor secara berkala. Kondisi ini dapat dilihat dari sepuluh koperasi terbaik di Indonesia yang diajukan Dewan Koperasi Indonesia (Dekopin) dalam kompetisi pemeringkatan koperasi tingkat dunia, yaitu Koperasi Simpan Pinjam (Kospin) Jasa (Jawa Tengah), Koperasi Warga Semen Gresik (Jawa Timur), Koperasi Pegawai PT. Indosat, Tbk (DKI Jakarta), Koperasi Astra Internasional (DKI Jakarta), Koperasi Peternak Sapi Perah Bandung Utara (KPSPB) Lembang (Jawa Barat), Koperasi Simpan Pinjam (KSP) Kodanua (DKI Jakarta), Primkopau Mabas AU (DKI Jakarta), Koperasi Tenaga Kerja Bongkar Muat (KTKBM) Samudera Sejahtera (Kalimantan Timur), Koperasi Simpan Pinjam (KSP) Balota Tana Toraja (Sulawesi Selatan), Koperasi Perikanan Laut (KPL) Mina Sumitra (Jawa Barat). Dibandingkan dengan 300 koperasi terbaik versi ICA, kesepuluh koperasi Indonesia tersebut masih jauh tertinggal semua aspek.

ASEAN Cooperative Organization (ACO) merupakan aliansi koperasi yang didirikan oleh negara-negara Asia Tenggara pada tanggal 7 Desember 1977. Secara kelembagaan, ACO menghimpun koperasi-koperasi di kawasan untuk bekerja sama dalam peningkatan ekonomi rakyat dalam menghadapi kapitalisasi dan globalisasi ekonomi. Melalui organisasi ini, diharapkan intensitas kerja sama bisnis, khususnya dalam bidang perdagangan dan ritel, pertanian, perikanan dan peternakan, pendidikan dan pelatihan, serta keuangan mikro. Kerja sama bisnis dan perdagangan yang diharapkan terutama diarahkan kepada bisnis dan perdagangan yang saling melengkapi (komparatif), sesuai dengan potensi masing-masing negara anggota.

Keanggotaan ACO saat ini berjumlah lima negara, yaitu Singapura, Malaysia, Thailand, Filipina, dan Indonesia. Sedangkan negara-negara anggota ASEAN lainnya, seperti Vietnam, Kamboja, Laos, Myanmar, dan Brunei Darussalam, sampai saat ini masih belum menjadi anggota ACO. Pada konferensi ACO ke VII, tahun 2007, di Bandung, Indonesia mendapat tugas untuk

mengembangkan teknologi komunikasi dan informasi koperasi, sedangkan Malaysia ditugaskan untuk mengembangkan bidang pendidikan dan pelatihan koperasi, sementara di bidang keuangan mikro, dan Thailand di bidang pertanian dan perikanan. Ada kebutuhan untuk kerja sama baik di tingkat nasional, regional, maupun internasional untuk menghadapi tantangan global⁵⁷¹.

Keberhasilan dalam membangun organisasi koperasi di ASEAN, dipengaruhi oleh beberapa faktor kunci, yaitu: 1) Komponen dasar internal dan eksternal organisasi yang berdampak pada keberhasilan koperasi; 2) Proses manajemen dan efisiensi manajemen serta kapasitas sumber daya manusia organisasi; dan 3). Sinergi dan kombinasi antara sumber daya dan proses manajemen organisasi⁵⁷².

Dalam kongres ke 23, di Viena, pada tahun 1966, ICA menerima laporan kerja yang disampaikan oleh suatu komisi, yang memasukkan “kerja sama antar koperasi” (*Cooperation among Cooperatives*), sebagai salah satu asas yang harus dipatuhi oleh semua jenis koperasi. Asas ini penting karena, koperasi merupakan organisasi bagi orang-orang yang kemampuan ekonominya terbatas, dengan sendirinya memerlukan kerja sama di antara para anggota untuk mencapai tujuan koperasi.

4.2 Kategori Koperasi dan Perangkat Organisasi Koperasi

4.2.1 Asas dan Prinsip Koperasi

Sebagai gerakan ekonomi dan sosial, koperasi memiliki asas, nilai, dan prinsip yang menjadi rujukan oleh gerakan koperasi internasional. Selain sebagai gerakan ekonomi, koperasi juga berperan sebagai badan usaha, terutama dengan mengelola berbagai sumber ekonomi untuk menghasilkan barang dan jasa. Dengan demikian, koperasi diharapkan mampu menanggulangi distorsi pasar dan menciptakan keseimbangan, sebagai akibat pemberlakuan prinsip bisnis yang semata-mata bermotif ekonomi. Melalui peran tersebut, koperasi diharapkan dapat

⁵⁷¹ Andrea Bernadi, “The Cooperative Organization: Economic, Organisational and Policy Issues”, *AICCON*, (Working Paper No. 42, 2007), hlm. 1-28.

⁵⁷² Narongsak Jukrkorn, “The Guidelines For Strengthening Agricultural Cooperatives In The Asean Region, CBU International Conference on Innovations in Science and Education”, (March 22-24, 2017, Prague, Czech Republic), hlm. 1-7.

menjadi wadah ekonomi yang mampu menciptakan efektivitas dan efisiensi yang tinggi karena selain bertumpu pada kekuatan manusia (anggota) sebagai pemilik sekaligus pelanggan bisnis, koperasi juga ditopang oleh kekuatan sumber-sumber ekonomi lainnya, seperti pasar, mesin, metode, modal, dan lain-lain.

Keberadaan koperasi sebagai badan usaha tercantum dalam Pasal 1 ayat (1), UU Perkoperasian, yang menjelaskan bahwa koperasi adalah lembaga usaha yang berbadan hukum yang dalam operasionalnya diterapkan berdasarkan manajemen koperasi, yang terdiri dari Rapat Anggota (RA), Pengurus, dan Badan Pengawas (Badan Pemeriksa). Dalam menjalankan usaha, status hukum koperasi sama dengan badan usaha lainnya, yaitu tunduk pada regulasi yang mengatur tentang kewajiban sebagai badan usaha, seperti kewajiban memiliki status hukum seperti akta pendirian, Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), Tanda Daftar Perusahaan (TDP), dan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP). Selain itu, koperasi sebagai badan usaha harus mengandung beberapa karakteristik, yaitu:⁵⁷³

1. Badan usaha yang didirikan dimiliki oleh anggota yang bergabung atas dasar adanya suatu kepentingan ekonomi yang sama;
2. Kepentingan ekonomi yang sama setidaknya diwakili oleh satu kepentingan ekonomi yang berlandaskan kepada aspek sosial yang tercermin dari sikap saling tolong-menolong;
3. Koperasi didirikan atas kesepakatan untuk membangun usaha bersama atas dasar kekuatannya sendiri dan kekeluargaan;
4. Koperasi didirikan berdasarkan kekuatan sumber-sumber ekonomi yang dimiliki para anggota, baik aspek manusia, modal, pasar, jaringan, dan sebagainya;
5. Pengelolaan dan pengawasan koperasi harus dilakukan sepenuhnya oleh anggota yang mekanismenya berdasarkan rapat anggota koperasi; dan
6. Dalam menjalankan usahanya, tugas pokok koperasi adalah menunjang dan memperjuangkan kepentingan-kepentingan ekonomi anggota.

Status koperasi sebagai badan usaha memiliki posisi yang sama dengan badan usaha lainnya, seperti firma, Persekutuan Komanditer (*Comanditaire Venootschap*), Perseroan Terbatas (PT), dan lainnya. Dalam menjalankan usaha, koperasi prinsip bisnis secara umum harus diterapkan, selain mempraktikkan asas dan nilai-nilai koperasi. Dengan demikian, maka tiga kegiatan pokok dalam yang

⁵⁷³ Azrul Tanjung, *Koperasi dan UMKM Sebagai Fondasi Perekonomian Indonesia* (Jakarta: Erlangga, 2017), hlm. 66.

meliputi kegiatan produksi, konsumsi, dan kegiatan distribusi mutlak dijalankan koperasi sebagai sebuah badan usaha yang bergerak untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan anggotanya. Melalui tiga kegiatan tersebut, maka koperasi sebagai sistem sosial ekonomi akan mampu menggerakkan potensi sumber daya ekonomi dalam rangka mencapai tujuan utama koperasi, yaitu memajukan ekonomi anggota, khususnya, dan masyarakat luas pada umumnya.

Beberapa definisi tentang koperasi yang dikemukakan oleh para ahli juga mengandung nilai dan prinsip koperasi. Menurut Paul Hubert Casselman, koperasi adalah suatu sistem ekonomi yang mengandung unsur sosial⁵⁷⁴. Sementara Jachen Röpke menyebutkan, koperasi adalah organisasi bisnis yang pemilik atau anggotanya adalah juga pelanggan utama perusahaan tersebut. Selain bertindak sebagai pemilik, pelaku ekonomi koperasi juga bertindak sebagai pelanggan maupun pemasok⁵⁷⁵. Kedua tindakan tersebut menjadi identitas koperasi, yang membedakan koperasi dengan badan usaha lain. Definisi lain dikemukakan oleh Hans Münkner, yang mendefinisikan koperasi sebagai organisasi tolong menolong yang menjalankan perniagaan secara kolektif. Kegiatan koperasi semata-mata bertujuan ekonomi.

Sedangkan Alfred Hanel mendefinisikan koperasi sebagai organisasi otonom yang berada dalam lingkungan sosial ekonomi, yang memungkinkan setiap individu dan setiap kelompok individu merumuskan tujuan-tujuannya melalui aktivitas ekonomi yang dilaksanakan secara bersama. Organisasi dapat disebut sebagai koperasi jika memenuhi beberapa kriteria, yaitu: *Cooperative Group*, *Self Help Cooperative*, *Cooperative Enterprise*, dan *Member Promotion*⁵⁷⁶.

Selain itu, *International Labour Organization* (ILO) mendefinisikan koperasi sebagai sebuah perkumpulan individu yang bergabung secara sukarela

⁵⁷⁴ Paul Hubert Casselman, *The Cooperative Movement and Some of Its Problems*, dalam Azrul Tanjung, *Koperasi dan UMKM Sebagai Fondasi Perekonomian Indonesia* (Jakarta: Erlangga, 2017), hlm. 69.

⁵⁷⁵ Jachen Röpke, *Ekonomi Koperasi: Teori dan Manajemen* (Jakarta: Salemba Empat, 2002), hlm. 15.

⁵⁷⁶ Alfred Hanel, *Basic Aspects of Cooperative Organization and Political for Their Promotion in Developing*, dalam Azrul Tanjung, *Koperasi dan UMKM Sebagai Fondasi Perekonomian Indonesia* (Jakarta: Erlangga, 2017), hlm. 70-71.

untuk mewujudkan tujuan bersama melalui pembentukan suatu organisasi yang diawasi secara demokratis dengan memberikan kontribusi yang sama sebanyak jumlah yang diperlukan dan turut serta menanggung risiko yang layak untuk memperoleh kemanfaatan dari kegiatan usaha, di mana para anggota berperan serta secara aktif. Berdasarkan definisi ILO tersebut, koperasi mengandung beberapa unsur, yaitu: 1) *Association of person*, 2) *Voluntarily joined together*, 3) *To achieve a common economic end*, 4) *Formation of democratically control business organization*, 5) *Making equiatable contribution contribution to the capital required*, 6) *Accepting a fair share risk and benefits of the undertaking*⁵⁷⁷.

Dalam perkembangan lebih lanjut, selain prinsip-prinsip koperasi yang dikembangkan sendiri-sendiri oleh koperasi, beberapa tokoh dan lembaga juga juga mengembangkan prinsip-prinsip koperasi yang dapat diterapkan sesuai dengan kebutuhan. Dalam merumuskan prinsip koperasi, Mohammad Hatta lebih menekankan koperasi dikembangkan melalui dua prinsip, yaitu perilaku menolong diri sendiri (*self help*) secara kolektif, dan prinsip musyawarah mufakat (sebuah bentuk demokrasi yang keputusannya dilakukan oleh seluruh anggota).

Prinsip menolong diri sendiri mencerminkan sikap kemandirian yang menyatakan bahwa setiap individu harus mampu menolong diri sendiri. Seseorang tidak akan mampu menolong orang lain, jika tidak mampu menolong dirinya sendiri. Melalui prinsip ini, Hatta menegaskan perlunya kerja sama antarindividu yang umumnya memiliki keterbatasan dalam permodalan. Jika kekuatan sosial terbentuk, maka keterbatasan yang ada akan dapat teratasi.

Sedangkan prinsip musyawarah, merupakan prinsip demokrasi ekonomi yang bertumpu kepada kekuatan-kekuatan individu. Prinsip musyawarah merupakan manifestasi yang menunjukkan bahwa selain berperan sebagai konsumen, anggota koperasi juga berperan sebagai pemilik atau produsen. Prinsip musyawarah merupakan kekuatan ekonomi yang menjadikan seseorang tidak hanya sebagai obyek dalam kegiatan ekonomi, tetapi juga berperan sebagai

⁵⁷⁷ International Labour Organization, *The Story of the ILO's Promotion of Cooperatives Recommendation, 2002 (No.193)*, (Geneva: International Labour Office, 2015), hlm. 61.

subyek yang ikut menentukan arah koperasi dalam bentuk pelaksanaan maupun pengawasan.

Berdasarkan Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, koperasi Indonesia memuat tujuh prinsip, yaitu:⁵⁷⁸

1. Keanggotaan bersifat sukarela dan terbuka;
2. Pengelolaan dilakukan secara demokratis;
3. Pembagian sisa hasil usaha dilakukan secara adil sebanding dengan besarnya jasa usaha masing-masing anggota;
4. Pemberian balas jasa yang terbatas terhadap modal;
5. Kemandirian;
6. Pendidikan perkoperasian; dan
7. Kerja sama antarkoperasi.

Tujuan pendirian koperasi adalah untuk meningkatkan kesejahteraan anggota, dan masyarakat luas pada umumnya. Kesejahteraan yang dimaksud bukan hanya ditujukan untuk kepentingan-kepentingan ekonomi yang berorientasi keuntungan, melainkan juga ditujukan bagi komunitas masyarakat yang memiliki kemandirian, kreativitas, sesuai dengan potensi yang dimiliki dengan berlandaskan kepada demokrasi dan keadilan, dan kesetaraan. Pada Pasal 3 UU 25/1992, ditentukan bahwa koperasi bertujuan untuk memajukan kesejahteraan anggota dan masyarakat pada umumnya, serta ikut membangun tatanan perekonomian nasional untuk mewujudkan masyarakat yang maju dan Makmur berdasarkan UUD 1945.

Untuk mencapai tujuan koperasi, maka dalam pengelolaan koperasi, setelah memenuhi aspek sosial dengan menjadikan anggota sebagai kekuatan, koperasi juga harus menjalankan usaha riil sesuai dengan kondisi anggotanya. Dengan demikian, diharapkan kegiatan ekonomi yang dijalankan akan memberikan manfaat langsung kepada anggota, baik sebagai pemilik maupun sebagai pemakai jasa koperasi. Jika koperasi beranggotakan individu-individu dengan latar belakang profesi dan kepentingan ekonomi yang berbeda, maka tujuan koperasi

⁵⁷⁸ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perkoperasian*, UU No. 25 Tahun 1992, Pasal 2 ayat (1) dan (2).

akan sulit dicapai. Hal ini dikarenakan tidak terarahnya usaha yang dijalankan koperasi sehingga berdampak pada tidak optimalnya layanan koperasi.

Setelah koperasi berkembang ke berbagai negara, terdapat berbagai aliran koperasi yang penerapannya dipengaruhi oleh sistem ekonomi yang berlaku di negara yang bersangkutan. Pada dasarnya, ada tiga aliran utama di dalam koperasi, yaitu: *Aliran Yardstick*, *Sosialis*, dan *Persemakmuran*, sebagaimana diuraikan pada Tabel 4. tentang aliran koperasi berdasarkan peran dan fungsi serta hubungannya dengan negara.

Tabel 4. Aliran Koperasi Berdasarkan Peran dan Fungsi serta Hubungannya dengan Negara⁵⁷⁹

Aliran	Peran dan Fungsi	Hubungan dengan Negara
Yardstick	Koperasi berperan sebagai penyeimbang bagi kepentingan-kepentingan individu maupun kelompok yang memiliki kemampuan terbatas dalam berbagai sumber ekonomi, terutama modal, mesin, dan tanah.	Hubungan koperasi dengan negara sama hubungannya dengan badan usaha lainnya. Pemerintah tidak ikut campur dalam pembangunan koperasi. Organisasi koperasi dan badan usaha lain diberikan kesempatan yang sama untuk berkompetisi dalam pasar yang terbuka.
Sosialis	Koperasi merupakan sistem dalam membangun ekonomi negara. Dalam negara yang menggunakan sistem ekonomi sosialis, segala sesuatu menyangkut penggunaan dan peruntukkan sumber-sumber ekonomi diatur dan ditentukan oleh negara	Dalam aliran sosialis, koperasi merupakan sistem ekonomi bagi negara. Koperasi berperan dalam berbagai aspek ekonomi yang diatur secara penuh oleh negara.
Persemakmuran	Koperasi merupakan alternatif dalam membangun ekonomi secara bersama, terutama bagi individu dan kelompok yang tidak begitu memiliki sumber ekonomi. Dalam aliran ini, koperasi merupakan kekuatan utama, di mana anggota merupakan pemilik usaha dan pelanggan.	Dalam aliran persemakmuran, berbagai badan usaha termasuk koperasi merupakan mitra dalam usaha. Negara menempatkan koperasi sebagai salah satu pilar ekonomi bagi kelompok yang tidak memiliki kemampuan dalam sumber-sumber ekonomi.

Pada tabel 4 di atas, disebutkan, aliran *Yardstick* lebih merupakan penyeimbang bagi kepentingan-kepentingan individu maupun kelompok yang memiliki kemampuan ekonomi dan akses yang terbatas terhadap sumber-sumber

⁵⁷⁹ Azrul Tanjung, *Koperasi dan UMKM Sebagai Fondasi Perekonomian Indonesia* (Jakarta: Erlangga, 2017), hlm. 83.

produktif, terutama dalam hal permodalan, mesin, dan tanah. Dalam aliran ini, sesungguhnya koperasi tidak dapat berbuat banyak dalam menghadapi kapitalisasi ekonomi yang lebih kuat dan dominan, serta menguasai berbagai aspek kehidupan masyarakat dalam berbagai sektor ekonomi. Tujuan aliran *Yardstick* adalah melakukan gerakan yang dapat mengimbangi atau membatasi monopoli yang dilakukan oleh kekuatan ekonomi kapitalis. Dalam gerakan aliran ini, koperasi berusaha menghambat persaingan yang tidak sehat yang selama ini dilakukan oleh kekuatan yang menguasai kapital dalam sistem ekonomi pasar yang bersaing secara terbuka, dengan melakukan gerakan efisiensi yang masif.

Pada aliran sosialis, pengembangan koperasi menggunakan pendekatan sistem ekonomi negara. Hal ini karena pada sistem ekonomi negara adalah sosialis, di mana segala sesuatu yang menyangkut penggunaan sumber-sumber ekonomi diatur dan ditentukan oleh negara. Melalui sistem ini, fungsi koperasi lebih dari sekedar penyeimbang bagi kepentingan ekonomi individu maupun kelompok, melainkan menjadi kekuatan ekonomi negara.

Sedangkan aliran persemakmuran merupakan aliran jalan tengah bagi gerakan koperasi. Dalam aliran ini, koperasi tidak menghambat sistem kapitalis, maupun menjadi kekuatan penyeimbang. Berbagai sistem ekonomi bukan merupakan hambatan dalam membangun koperasi, baik sebagai gerakan ekonomi maupun badan usaha yang dapat memfasilitasi kepentingan-kepentingan ekonomi. Dalam hal ini, koperasi merupakan alternatif dalam membangun ekonomi secara bersama, terutama bagi individu dan kelompok yang kemampuan ekonominya terbatas. Sumber kekuatan utama dalam aliran persemakmuran adalah anggota yang menempatkan diri sebagai pemilik usaha sekaligus pelanggan. Melalui aliran ini, koperasi merupakan alternatif utama dalam membangun kepentingan para anggota.

4.2.2 Pengelompokan Koperasi di Indonesia

Kriteria yang digunakan untuk pengelompokan dan kategorisasi koperasi, berbeda antara satu negara dengan negara lainnya. Pengelompokan tersebut diperlukan karena adanya perbedaan-perbedaan di antara koperasi. Kategori

tersebut meliputi ciri, sifat, fungsi ekonomi, lapangan usaha, atau afiliasi keanggotaan, dan sebagainya.

Secara umum, koperasi dapat dibedakan ke dalam dua kelompok, yaitu berdasarkan fungsi dan luas wilayah kerjanya. Pengelompokan koperasi berdasarkan fungsi, meliputi: 1) Koperasi konsumsi, yaitu koperasi yang didirikan untuk memenuhi kebutuhan umum sehari-hari anggotanya. Barang kebutuhan yang dijual koperasi harus lebih murah dibandingkan di tempat lain, karena koperasi bertujuan menyejahterakan anggotanya; 2) Koperasi jasa, yaitu koperasi yang diperuntukan bagi kegiatan di bidang pemberian jasa keuangan dalam bentuk pinjaman kepada para anggotanya. Bunga pinjaman yang dikenakan harus lebih rendah dibandingkan tempat lain; dan 3) Koperasi produksi, koperasi ini didirikan untuk membantu penyediaan bahan baku, penyediaan peralatan produksi, membantu produksi jenis barang tertentu, serta membantu menjual dan memasarkan hasil produksinya.

Sementara menurut A. Tohir Kaslan, koperasi dapat dibedakan ke dalam tiga jenis, yaitu:⁵⁸⁰

1. Koperasi pemakaian, yaitu koperasi sehari-hari atau koperasi distribusi, tujuan dari koperasi ini ialah membeli barang-barang yang dibutuhkan anggota-anggotanya;
2. Koperasi penghasil atau koperasi produksi, tujuan dari koperasi jenis ini adalah mengerjakan sesuatu pekerjaan bersama-sama;
3. Koperasi simpan pinjam, tujuan dari perkumpulan ini adalah memberi kesempatan kepada anggota-anggotanya untuk menyimpan dan meminjam uang.

Untuk pengembangan koperasi di Indonesia, sebaiknya bersifat serba usaha, terutama bagi koperasi-koperasi yang berada di desa atau daerah pertanian, berdasarkan beberapa pertimbangan, yaitu: 1) Pada umumnya, koperasi di perdesaan memiliki SDM yang terbatas, dengan demikian harus digunakan dengan efisien, dan dapat melakukan berbagai kegiatan; 2) Dengan menggabungkan beberapa usaha, biayanya lebih murah; dan 3) Jika dalam suatu masyarakat hanya ada satu kepentingan yang diselenggarakan, maka tidak semua anggota masyarakat berkepentingan untuk ikut serta, sehingga pada akhirnya

⁵⁸⁰ A. Tohir Kaslan, *Pelajaran Koperasi* (Jakarta: PN. Balai Pustaka, 1964), hlm. 51.

usaha tersebut tidak dapat dilaksanakan. Untuk mengembangkan koperasi serba usaha dengan baik, diperlukan koordinasi dan pengawasan untuk menghindari risiko kerugian.

Berdasarkan UU Perkoperasian Tahun 1992, penggolongan koperasi dibagi menjadi koperasi primer dan sekunder. Koperasi primer, adalah koperasi yang minimal mempunyai anggota sebanyak 20 orang. Sedangkan koperasi sekunder terdiri dari gabungan badan-badan koperasi serta memiliki cakupan wilayah kerja yang lebih luas dibandingkan dengan koperasi primer. Koperasi sekunder dapat dibagi mencakup: *Koperasi pusat*, yaitu koperasi yang beranggotakan paling sedikit lima koperasi primer; *gabungan koperasi*, yaitu koperasi yang anggotanya minimal tiga koperasi primer; *pusat induk koperasi*, yaitu koperasi yang minimum anggotanya terdiri dari tiga gabungan koperasi.

Selain kategori di atas, pengelompokan koperasi dapat dibagi menjadi koperasi pegawai negeri, koperasi karyawan, koperasi siswa, koperasi mahasiswa, koperasi pasar, koperasi angkutan darat, koperasi pondok pesantren, dan koperasi pramuka. Sebagai catatan, penggolongan koperasi didasarkan atas kepentingan-kepentingan usaha atau penggolongan berdasarkan potensi. Jika kegiatan ekonomi suatu masyarakat didominasi oleh kegiatan pertanian, maka koperasi yang dibentuk adalah koperasi produksi di bidang pertanian. Melalui spesifikasi berdasarkan potensi yang dimiliki masyarakat setempat, maka kepentingan ekonomi masyarakat dapat diarahkan untuk memajukan usahanya. Sementara jika koperasi yang didirikan lebih menekankan pada pendekatan kepentingan usaha, maka kepentingan-kepentingan yang ada lebih mudah untuk diakomodasi. Pembagian seperti ini dapat mendekatkan potensi ekonomi lokal kepada terwujudnya sistem ekonomi secara bertahap.

Salah satu kelemahan dari Pasal 17, UU Pokok-Pokok Perkoperasian Tahun 1967 adalah adanya pembatasan yang tidak mengizinkan lebih dari sebuah koperasi sejenis dan setingkat dalam suatu daerah kerja. Setelah tahun 1970-an, bermunculan berbagai jenis koperasi baik tingkat primer maupun sekunder, seiring meluasnya kriteria yang digunakan dalam kategori koperasi, seperti Bank Umum Koperasi Indonesia (Bukopin), Koperasi Asuransi Indonesia, Koperasi

Jasa Audit, Koperasi Pembiayaan Indonesia (KPI), Koperasi Unit Desa (KUD), dan lain-lain. Latar belakang dan kegiatan usaha masing-masing koperasi tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1) Bank Umum Koperasi Indonesia (Bukopin)

Bank Umum Koperasi Indonesia (Bukopin) didirikan oleh sembilan organisasi koperasi tingkat induk, yang berkedudukan di Jakarta, yaitu: Induk Koperasi TNI Angkatan Darat (Inkopad), Induk Koperasi Angkatan Laut (Inkopal), Induk Koperasi Angkatan Udara (Inkopau), Induk Koperasi kepolisian (Inkopol), Induk Koperasi Pegawai Negeri (IKPN), Induk Koperasi Perikanan Indonesia (IKPI), Induk Koperasi Veteran Republik Indonesia (Inkoveri), dan Gabungan Koperasi Batik Indonesia (GKBI). Bukopin mendapat persetujuan sebagai badan hukum pada tanggal 10 Juli 1970, kemudian mengembangkan usaha perbankan pada tahun 1971. Setelah itu, pada tahun 1993 status badan hukum Bukopin telah diubah dari badan hukum koperasi menjadi badan hukum Perseroan Terbatas (PT).

2) Lembaga Jaminan Kredit Koperasi (LJKK)

Seiring dengan pertumbuhan berbagai jenis koperasi, dan meningkatnya kebutuhan terhadap pendanaan atau permodalan, maka pada tahun 1970, pemerintah (Departemen Transmigrasi dan Koperasi), mendirikan Lembaga Jaminan Kredit Koperasi (LJKK). Kelahiran lembaga ini untuk membantu koperasi-koperasi di Indonesia yang pada umumnya kesulitan dalam mencari kredit dari bank, karena tidak memiliki jaminan yang cukup atas kredit yang dimintanya.

Lembaga Jaminan Kredit Koperasi (LJKK) bertugas untuk memberikan jaminan kepada bank atas kredit yang diminta koperasi dan berpartisipasi dalam permodalan koperasi. Kemudian pada tahun 1980, peranan lembaga ini ditingkatkan dengan didirikannya Perum Pengembangan Keuangan Koperasi (Perum PKK), yang menandai berakhirnya LJKK. Jika LJKK berada di bawah naungan Departemen Perdagangan dan Koperasi, maka Perum PKK berada di bawah naungan Departemen Keuangan.

3) Koperasi Asuransi Indonesia

Koperasi ini didirikan pada tahun 1976, dengan nama Koperasi Jaminan Karya Rakyat (KJKR), yang kemudian diubah menjadi Koperasi Asuransi Kredit Indonesia (KAI), pada tahun 1980. Nama Koperasi Jaminan Karya Rakyat digunakan karena peraturan yang ada saat itu hanya memperbolehkan organisasi yang berbadan hukum PT saja yang dapat bergerak di bidang asuransi. Koperasi Jaminan Asuransi Kredit didirikan oleh beberapa organisasi koperasi, yaitu: Inkopad, IKPN, IKPI, Puskud Jawa Barat, Puskud Jawa Tengah, Puskud Jawa Timur, GKBI, Puskud Mataram D.I. Yogyakarta, Koperasi Simpan Pinjam Jasa Pekalongan, dan Koperasi Wanita Wijaya Kusuma Surabaya. Koperasi asuransi Indonesia ini memberikan berbagai jenis jasa asuransi bagi anggota-anggota koperasi dan masyarakat umum.

4) Koperasi Unit Desa (KUD)

Pendirian Koperasi Unit Desa (KUD) diawali dengan pembentukan Badan Usaha Unit Desa (BUUD), berdasarkan pada Inpres No. 4 Tahun 1973. KUD didirikan dengan dua tujuan utama, yaitu: a) Menjamin terlaksananya program peningkatan produksi pertanian, khususnya produksi pangan secara efektif dan efisien; b) Memberikan kepastian bagi para petani produsen khususnya, serta masyarakat desa pada umumnya, untuk dapat memperbaiki tingkat kesejahteraannya.

Untuk meningkatkan peran KUD dalam memperbaiki kesejahteraan petani dan masyarakat pedesaan, diterbitkan beberapa Instruksi Presiden (Inpres) maupun Instruksi/Kebijakan Menteri, seperti Inpres No. 4 Tahun 1984 tentang Pembinaan dan Pengembangan KUD, yang diikuti oleh beberapa Keputusan/Instruksi Menteri Koperasi, di antaranya Keputusan tentang Pelaksanaan Pembinaan dan Pengembangan KUD (Kepmen No. 84/KPTS/VI/1984), dan Instruksi tentang Pedoman Pembinaan dan Pengembangan KUD Mandiri (Instruksi Menteri Koperasi No. 04/INST/M/VI/1988). Dalam Instruksi Menteri ini disebutkan, bahwa tujuan pembinaan dan pengembangan KUD Mandiri adalah untuk mewujudkan KUD

yang memiliki kemampuan manajemen yang rasional dan terbuka dalam pengembangan ekonomi para anggotanya, berdasarkan keputusan rapat anggota.

5) Koperasi Jasa Audit

Koperasi Jasa Audit (KJA) yang pertama kali didirikan adalah KJA Nur'aini, di Yogyakarta, pada tahun 1982, dan kemudian pada tahun yang sama disusul oleh KJA Soca Baskara (Jawa Timur), KJA Kertha Jasa (Bali), KJA Ainun (Kalimantan Selatan), KJA Pembina (Sulawesi Utara), KJA Handayani (Sumatera Utara), dan KJA Andika (Jawa Barat). Pada tahun 1983 diikuti oleh pendirian KJA Pelita (Nusa Tenggara Barat), KJA Duta Karya (Jawa Tengah), sedangkan KJA Nasional didirikan pada tahun 1985, oleh 21 koperasi, yang terdiri dari delapan koperasi KJA tingkat Provinsi, dan 13 koperasi sekunder tingkat nasional.

Pada perkembangan selanjutnya, pada tahun 1997 didirikan Proyek Pusat Administrasi Usaha (PAU), sebagai pengganti dari Proyek Pusat Akuntansi, yang didirikan pada tahun 1975, dan merupakan badan organik dari koperasi sekunder (Puskud), yang bertugas memberikan jasa pelayanan di bidang akuntansi dan audit koperasi. PAU didirikan dengan tugas utama, yaitu: 1) Mengenalkan akuntansi pada koperasi/KUD sehingga koperasi mampu menyusun laporan keuangan; 2) Memberikan latihan, bimbingan dan konsultasi di bidang akuntansi, pengawasan, dan pemeriksaan; 3) Mendiseminasikan gagasan koperasi audit koperasi; 4) Mempersiapkan langkah-langkah menuju pembentukan organisasi audit koperasi. Layanan KJA meliputi: Jasa Auditing Koperasi, Jasa Bimbingan dan Konsultasi, serta Jasa Pendidikan dan Latihan.

6) Koperasi Pembiayaan Indonesia (KPI)

Koperasi Pembiayaan Indonesia (KPI) didirikan pada tahun 1990, oleh sepuluh organisasi koperasi, yang kemudian berkembang menjadi sejumlah organisasi, yaitu: Inkopabri, Inkud, Inkopad, GKBI, Inkopad, Inkoppol, Puskud Bali, Koperasi Jasa Usaha Bersama (KJUB) Puspeta Luwu Suses, Puskud Jateng, Puskopelra, Puskopad Kostrad, KPN Depkop dan PPK, Koperasi Rotan Sabang, Koperasi Tani tambak (KTT) Bangil, Kopkar Bumiputera, Koperasi Pegawai

Bulog, Kospin Jasa Pekalongan, Kopkar Saprotan Indoharti, Koperasi Jasa Pembukuan Indonesia (KJPI), Kopkar KPI, dan Koperasi Pegawai KUD Kediri.

Pada tahun 1991, Departemen Keuangan memberikan izin operasional KPI, untuk melakukan kegiatan usaha di beberapa bidang, yaitu: *Leasing* (sewa guna atau sewa beli barang modal); *Factoring* (anjak piutang); *Consumer Finance* (pembiayaan konsumen); *Venture Capital* (modal ventura). Melalui kegiatan usaha pada bidang-bidang tersebut, pada dasarnya KPI merupakan suatu perusahaan *multifinance*. Tetapi sejak diterbitkan SK Menteri Keuangan No. 468/KMK.017/1995, yang menjelaskan bahwa kegiatan berupa modal ventura harus dipisahkan dari usaha *multifinance*, KPI tidak lagi melakukan kegiatan-kegiatan modal ventura. Jenis kegiatan usaha yang dilakukan oleh KPI tersebut merupakan jenis usaha baru bagi gerakan koperasi Indonesia, dan menunjukkan bahwa koperasi mengikuti perkembangan yang ada.

7) Koperasi Distribusi Indonesia

Krisis moneter yang melanda Indonesia pada tahun 1998 menimbulkan lonjakan harga dan kelangkaan bahan pangan pokok untuk kebutuhan hidup sehari-hari. Menghadapi kondisi demikian, koperasi-koperasi sekunder tingkat nasional (Induk-Induk Koperasi), membentuk konsorsium distribusi Indonesia, yang kemudian diubah menjadi Koperasi distribusi Indonesia (KDI), melalui SK Menteri Koperasi PKM No. 23/BH/M.1/98. Pada tanggal 1 September 1998, sampai dengan 31 Desember 1999. Jumlah anggota KDI adalah 13 induk-induk koperasi, yaitu: Inkud, Inkowapi, inkoppontren, Inkoppas, Inkopal, Inkopad, Inkopau, Inkopol, IKPI, Inkoveri, IKP-RI, Inkopkar, dan Inkopabri. Dalam perkembangannya, KDI telah mempunyai perwakilan-perwakilan di 23 provinsi.

4.2.3 Bentuk-Bentuk Koperasi

Jenis dan bentuk koperasi telah diatur sejak terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 1959 tentang Perkembangan Gerakan Koperasi (PP Perkembangan Gerakan Koperasi). Pada Pasal 3 PP tersebut, ditentukan bahwa jenis-jenis koperasi meliputi: koperasi desa, koperasi pertanian, koperasi peternakan, koperasi perikanan, koperasi kerajinan/industri, koperasi simpan

pinjam, dan koperasi konsumsi. Sedangkan bentuk koperasi terdiri dari, koperasi primer, pusat, gabungan dan induk. Bentuk koperasi disusun berdasarkan pada cara-cara pemusatan, penggabungan, dan perindukannya.

Lebih lanjut, Pasal 18 PP Perkembangan Gerakan Koperasi, mengatur:

- 1) Di tiap-tiap desa ditumbuhkan Koperasi Desa;
- 2) Di tiap-tiap daerah tingkat II ditumbuhkan Pusat Koperasi;
- 3) Di tiap-tiap daerah tingkat I ditumbuhkan Gabungan Koperasi; dan
- 4) Di ibu kota ditumbuhkan Induk Koperasi.

Dapat dilihat, pengaruh PP Perkembangan Gerakan Koperasi, terhadap jenis, bentuk, dan penjenjangan koperasi masih berlaku sampai saat ini. Tidak semua jenis koperasi memiliki empat jenjang, beberapa koperasi hanya memiliki tiga jenjang, misalnya, Koperasi Unit Desa (KUD), yang mempunyai Puskud pada tingkat Provinsi, dan Inkud pada tingkat nasional.

Koperasi yang anggota-anggotanya adalah orang-orang disebut koperasi primer, sedangkan koperasi yang anggota-anggotanya adalah organisasi koperasi disebut koperasi sekunder. Induk-induk koperasi, gabungan-gabungan koperasi, dan pusat-pusat koperasi merupakan koperasi sekunder. Dengan jenjang demikian, maka Koperasi Pegawai Negeri, yang berada pada unit lembaga pemerintahan, serta Koperasi Unit Desa, yang berada di desa-desa yang anggotanya adalah orang perseorangan, disebut dengan koperasi primer. Bentuk koperasi ini di Amerika Serikat disebut koperasi lokal (*Local Cooperatives*).

Bentuk-bentuk koperasi (primer, pusat, gabungan, dan induk), pada dasarnya merupakan penjenjangan koperasi. Ada dua sistem penjenjangan dalam koperasi, yaitu sistem federasi dan sistem sentralisasi. Di Indonesia, pada umumnya penjenjangan koperasi menggunakan sistem federasi, dari tingkat primer sampai dengan tingkat induk. Pada sistem federasi, masing-masing koperasi primer atau koperasi lokal tetap mempunyai kewenangan penuh, sedangkan pada sistem sentralisasi pada dasarnya merupakan suatu perluasan ruang lingkup koperasi lokal, atau penarikan wewenang yang dimiliki oleh koperasi lokal ke atas, sebagai konsekuensi dari perluasan organisasi tersebut.

Di Amerika Serikat, koperasi pertanianlah yang lebih dominan dari sisi jumlahnya, dibandingkan dengan jenis koperasi lainnya. Koperasi-koperasi tersebut diorganisasi sebagai usaha lokal yang bergerak di bidang pergudangan gandum (*grain elevator*), toko-toko lokal yang menjual sarana-sarana pertanian (*local farm supplies stores*), atau sebagai distributor aliran listrik kepada petani-petani, dan lain-lain. Koperasi-koperasi lokal tersebut membentuk federasi di tingkat regional yang melakukan kegiatan fungsi-fungsi pemasaran, seperti pemrosesan, distribusi, perdagangan, dan sebagainya. Para petani sebagai anggota dari koperasi-koperasi lokal dapat melakukan pengendalian terhadap koperasi regional tersebut melalui pengurus (*Board of Directors*), yang dipilih oleh koperasi-koperasi lokal. Melalui hubungan itu, sebenarnya koperasi lokal adalah pemilik koperasi regional, dan bukan sebaliknya.

Untuk koperasi pemasaran, yang koperasi sekundernya dibentuk oleh koperasi-koperasi lokal, pada umumnya beroperasi di pasar-pasar pusat atau pasar-pasar induk, dan berperan sebagai *terminal market*, memberikan layanan jasa pemasaran yang berkaitan dengan pengurusan dan penjualan produk dari koperasi-koperasi lokal. Bagi koperasi-koperasi pemasok sarana pertanian (*Farm Supply Cooperation*), organisasi federasinya (*Regional Cooperative*), dapat berfungsi sebagai *wholesaler*, dengan menyalurkan atau mendistribusikan sarana pertanian kepada koperasi-koperasi lokal.

Sedangkan pada sistem sentralisasi, para petani menjadi anggota dari koperasi sentral (*centralized cooperatives*). Seluruh kegiatan dari koperasi regional tersebut dikelola sebagai satu unit. Banyak koperasi-koperasi lokal melakukan penggabungan (*merger*), menjadi koperasi-koperasi regional, dan pada umumnya menjadi awal dari pembentukan koperasi sentral. Para petani yang merupakan anggota dari koperasi sentral dapat memilih langsung pengurus koperasi. Dengan demikian, para petani mengendalikan organisasi secara langsung dan demokratis. Konsekuensi dari sistem ini adalah bahwa pabrik pemrosesan, lumbung-lumbung atau gudang-gudang gandum lokal (*local grain elevators*), dan lain-lainnya yang pada sistem federasi tetap dimiliki oleh anggota-anggota koperasi lokal, tidak lagi dimiliki oleh anggota-anggota lokal, tetapi

menjadi milik anggota keseluruhan, bahkan mungkin juga menjadi milik anggota yang berada di negara bagian lain.

Selain, penjenjangan dengan sistem federasi dan sistem sentralisasi, di Amerika Serikat terdapat sistem ketiga, yaitu sistem campuran atau “*Hybrid Mixture*”, yang merupakan kombinasi antara kedua sistem, seperti yang diterapkan oleh koperasi “*Land O’Lakes*”⁵⁸¹, di samping koperasi-koperasi lokal. Dalam kenyataannya, banyak petani-petani sudah menjadi anggota koperasi-koperasi lokal, yang menjadi anggota koperasi *Land O’Lakes*. Contoh lain dari koperasi dengan sistem kombinasi adalah *Cenex (Farmers Union Central Exchange, Inc.)* dan *Farm Land Industries*⁵⁸².

Beberapa kelebihan dari sistem federasi, antara lain:⁵⁸³

1. Kekuasaan, pengawasan, kepentingan, serta tanggung jawab tetap di tangan koperasi primer atau koperasi lokal (seperti di Amerika Serikat);
2. Sistem federasi dibangun dari bawah, sehingga kemandirian koperasi primer tetap diakui;
3. Relasi antaranggota relatif mudah terjadi dan dipertahankan, baik melalui koperasi primer yang mapan, maupun melalui federasi koperasi yang bersangkutan (koperasi sekunder); dan

⁵⁸¹ Pada tahun 1921, sebanyak 320 peternak sapi perah bertemu di St. Paul, Minnesota, untuk membentuk Asosiasi Creameries Koperasi Minnesota. Gagasan mereka sederhana, bergabung bersama untuk memasarkan dan mendistribusikan produksi susu anggota secara efektif di seluruh negeri. Saat ini, empat bisnis koperasi *Land O’Lakes* (yang mencakup seluruh sistem pertanian). Lihat <https://www.landolakesinc.com/>, diakses pada 15 Februari 2020.

⁵⁸² Sebagai koperasi milik petani, *Cenex Harvest States (CHS)* menghubungkan petani dengan konsumen di seluruh dunia. CHS membeli gandum dari jaringan koperasi dan pemilik-petani dan mencocokkannya dengan kebutuhan pelanggan pangan dan pakan domestik dan global di 65 negara. CHS juga memproduksi dan mendistribusikan berbagai produk energi merek *Cenex®* dan menawarkan input tanaman melalui operasi grosir dan eceran di lebih dari 450 komunitas di Amerika Serikat untuk membantu petani menumbuhkan tanaman yang sehat dan menguntungkan. Tercatat, koperasi sekunder yang dimiliki oleh 950 koperasi primer ini, memiliki penghasilan bersih untuk tahun fiskal yang berakhir pada 31 Agustus 2019, senilai USD 829,9 juta, serta mempekerjakan 11.000 karyawan. Lihat <https://www.chsinc.com/>, diakses pada 15 Februari 2020. Beroperasi di Kansas City, Missouri, *Farmland Industries, Inc.* adalah koperasi pertanian terbesar di Amerika Utara. Itu dimiliki oleh sekitar 1.700 koperasi lokal, yang mewakili sekitar 600.000 produsen pertanian. Dengan mengusung misi dari ladang ke ladang, *Farmland* pada dasarnya membagi kegiatannya antara “*input*” dan “*output*.” Di sisi input, tanah pertanian dan mitra usaha patungannya membantu petani dalam upaya produksinya dengan menyediakan barang-barang seperti pupuk, insektisida dan herbisida, pakan ternak, dan produk minyak bumi. Di sisi output, *Farmland* memberi nilai tambah pada makanan dan produk serat anggota, dan memasarkannya di seluruh dunia. Dalam beberapa tahun terakhir, bagian utama dari strategi output adalah untuk meningkatkan nama *Farmland* dan frasa hak ciptanya, “Bangga menjadi milik petani”. Lihat <http://www.fundinguniverse.com/>, diakses pada 15 Februari 2020.

⁵⁸³ Hendrojogi, *Koperasi: Azas-azas, Teori dan Praktek, Edisi Revisi Tahun 2000* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000), hlm. 81.

4. Pendanaan bagi usaha koperasi dapat dilakukan dengan lebih mudah melalui simpanan-simpanan pokok dan simpanan wajib dari koperasi-koperasi primer (koperasi lokal).

Keunggulan dari sistem koperasi di atas merupakan kelemahan dan kekurangan dari sistem koperasi sentralisasi. Tidak seperti sistem federasi, yang memberikan otonomi kepada koperasi primer (lokal), pada sistem sentralisasi organisasi koperasi tidak terpecah-pecah. Pengawasan dan kekuasaan terpusatkan di kantor koperasi pusat (koperasi sekunder). Pada koperasi-koperasi pertanian, hasil pertanian dikumpulkan dari para anggota, disimpan, kemudian diolah dan ditingkatkan mutunya dalam gudang-gudang milik koperasi pusat, atau milik pihak lain yang disewa. Untuk semua kegiatan dalam proses penyimpanan dan distribusi hasil pertanian tersebut, koperasi pusat memungut biaya dari para anggotanya (orang perseorangan). Jika koperasi pusat mempunyai unit usaha lokal, kegiatan unit usaha tersebut berada di bawah pengawasan langsung dari direksi koperasi pusat.

Dengan karakteristik demikian, sistem koperasi sentralisasi memiliki beberapa keunggulan, yaitu:⁵⁸⁴

1. Dapat diorganisir dalam waktu yang relatif singkat;
2. Efisiensi biaya lebih mudah dilakukan;
3. Memiliki daya tawar yang lebih baik, khususnya bagi koperasi pemasaran;
4. Koperasi memiliki skala usaha yang besar, karena faktor "*Economic of Scale*";
5. Pengambilan keputusan relatif lebih cepat.

4.2.4 Perangkat Organisasi dan Manajemen Koperasi

Perangkat organisasi dan pengelolaan koperasi tidak sama dengan bentuk badan usaha atau badan hukum lain, seperti persekutuan komanditer/*Comanditaire Venootschap* (CV), hal ini karena koperasi memiliki ciri, yaitu sebagai organisasi ekonomi yang berwatak sosial, sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok

⁵⁸⁴ Hendrojogi, *Op. cit.*, hlm. 82.

Perkoperasian dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian⁵⁸⁵. Pada undang-undang yang pertama (1967) watak sosial tersebut dinyatakan dengan jelas. Sedangkan pada undang-undang tahun 1992, watak sosial koperasi tidak secara eksplisit disebutkan.

Dengan mengusung dua tujuan itu, maka koperasi harus dikelola sesuai dengan prinsip ekonomi, sekaligus berdasarkan prinsip-prinsip koperasi yang mengandung unsur sosial di dalamnya. Unsur sosial tersebut bukan berarti sesuatu yang bersifat kedermawanan (*philantropy*), melainkan menekankan pada hubungan dan kerja sama antara anggota, hubungan antara anggota dan pengurus, tentang hak suara dan penggunaannya yang demokratis, cara pembagian sisa hasil usaha (SHU) berdasarkan kontribusi anggota, yang terkandung dalam nilai-nilai koperasi, sebagaimana diuraikan sebagai berikut:⁵⁸⁶

1. Kesamaan derajat, yang tercermin dalam pelaksanaan hak suara (*one man one vote*);
2. Kesukarelaan dalam keanggotaan;
3. Menolong diri sendiri (*self help*);
4. Persaudaraan dan kekeluargaan (*fraternity and unity*);
5. Demokrasi, yang diwujudkan dalam pengelolaan dan pengawasan yang dilakukan oleh anggota; dan
6. Pembagian SHU secara proporsional, sesuai dengan kontribusi dan jasanya.

Menurut Ewell Paul Roy, manajemen koperasi melibatkan empat unsur, yaitu: Anggota, Pengurus, Manajer, dan Karyawan. Berbeda dengan koperasi di Indonesia, pada koperasi-koperasi di Amerika Serikat tidak terdapat Badan Pemeriksa (Badan Pengawas), dalam perangkat organisasinya, karena pemeriksaan keuangan (*financial audit*), dilakukan oleh eksternal auditor, sedangkan pengendalian atau pengawasan sudah termasuk dalam salah satu fungsi pengurus. Perangkat organisasi koperasi lainnya, adalah Rapat Anggota (*General*

⁵⁸⁵ Definisi koperasi menurut *The International Co-operative Alliance* (ICA), adalah: *An autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic, social and cultural needs and aspirations through a jointly-owned and democratically-controlled enterprise*. Lihat Guy Tchami, *Handbook on Cooperatives for use by Workers' Organizations* (Geneva: International Labour Office, 2007), hlm. 2.

⁵⁸⁶ Sven Ake Book, *Nilai-Nilai Koperasi dalam Era Globalisasi* (Jakarta: Koperasi Jasa Audit Nasional, 1994), hlm. 51.

Meeting), Pengurus (*Board of Directors*), dan *Staff Managerial*, atau yang disebut sebagai *management staff*.

Sedangkan dalam UU Perkoperasian Tahun 1992, keanggotaan diatur dalam Pasal 17-20, pengurus (Pasal 29-37), dan pengawas (Pasal 38-40). Jadi, baik dalam UU Pokok-Pokok Perkoperasian Tahun 1967 maupun UU Perkoperasian Tahun 1992, pengelola atau manajer tidak termasuk dalam perangkat organisasi koperasi. Hal ini karena adanya unsur demokrasi, di mana kendali dan tanggung jawab dari pengelolaan koperasi berada di tangan para anggotanya, sedangkan manajer adalah bagian dari manajemen koperasi.

Organisasi yang efektif adalah organisasi yang dapat memenuhi atau mengakomodasi aspek-aspek kegiatan koperasi secara keseluruhan dan kepentingan setiap anggota dijabarkan dalam ketentuan yang diatur melalui Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Koperasi. Menurut Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah No. 10/Per/M.KUKM/IX/2015 (Permen Kelembagaan Koperasi), Anggaran Dasar Koperasi, adalah: “Aturan tertulis sebagai dasar pengelolaan koperasi yang disusun berdasarkan peraturan perundang-undangan”. Peraturan Menteri tersebut diterbitkan untuk meningkatkan status kelembagaan dan tertib administrasi badan hukum koperasi sesuai UU Perkoperasian.

Perangkat organisasi koperasi menurut UU Perkoperasian, Pasal 21, terdiri atas: 1) Rapat Anggota (RA); 2) Pengurus; dan 3) Pengawas.⁵⁸⁷ Kewenangan RA juga diatur dalam Pasal 5 Permen Kelembagaan Koperasi. Lebih lanjut, pada Pasal 7 Permen tersebut ditentukan, bahwa RA berwenang meminta pertanggungjawaban pengurus dan pengawas yang dilaksanakan paling sedikit satu kali dalam setahun, yang dikenal dengan Rapat Anggota Tahunan (RAT). Rapat Anggota membahas penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan

⁵⁸⁷ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perkoperasian*, UU No. 25 Tahun 1992, Pasal 21. Pada Pasal 23, ditentukan kewenangan rapat anggota untuk menetapkan: a) Anggaran dasar, b) Kebijakan umum di bidang organisasi, manajemen, dan usaha koperasi, c) Pemilihan, pengangkatan, pemberhentian pengurus dan pengawas, d) Rencana kerja, rencana anggaran pendapatan dan belanja koperasi, serta pengesahan laporan keuangan, e) Pengesahan pertanggungjawaban pengurus dalam pelaksanaan tugasnya, f) Pembagian sisa hasil usaha; dan g) Penggabungan, peleburan, pembagian, dan pembubaran koperasi.

Belanja Koperasi (RAPBK), yang dilaksanakan sebelum akhir tahun buku atau sebelum memasuki tahun berikutnya.

Dalam Pasal 6 Permen Kelembagaan Koperasi, disebutkan bahwa, RA terdiri atas tiga jenis, yaitu: 1) Rapat Anggota, yaitu rapat yang diselenggarakan oleh pengurus dan dihadiri oleh anggota, pengurus dan pengawas. RA dapat berupa Rapat Anggota Khusus (RAK) dan Rapat Anggota Tahunan (RAT); 2) Rapat Anggota Luar Biasa (RALB), yaitu rapat yang diselenggarakan apabila terjadi keadaan yang mengharuskan adanya keputusan cepat/segera yang wewenangnya ada pada RA. Rapat ini dapat diselenggarakan oleh pengurus koperasi atas permintaan anggota (satu per lima dari keseluruhan anggota) atau pengurus dan dibentuk panitia oleh anggota karena berbagai alasan yang sangat penting dan mendesak. Permintaan penyelenggaraan RALB disampaikan secara tertulis kepada pengurus dengan tembusan pejabat yang berwenang. Jika dalam waktu 1 (satu) bulan setelah pengurus menerima permintaan rapat tanpa alasan yang dapat diterima, maka anggota dan pengurus yang meminta rapat dapat membentuk panitia untuk menyelenggarakan RALB atas biaya koperasi.

Pembahasan pertanggungjawaban pengurus meliputi beberapa hal, sebagai berikut:⁵⁸⁸

1. Laporan pertanggungjawaban tahunan pengurus selama 1 (satu) tahun buku lampau yang dibagi dalam 3 (tiga) aspek, yaitu: aspek kelembagaan, aspek usaha, dan aspek keuangan, serta kejadian penting yang perlu dilaporkan kepada anggota;
2. Materi laporan pertanggungjawaban pengurus yang sekurang-kurangnya memuat perkembangan kondisi organisasi, laporan keuangan, perkembangan usaha, serta evaluasi rencana/target, dan pencapaian program;
3. Masalah-masalah lain terkait perkembangan koperasi yang diajukan oleh pengurus atau para anggota koperasi.

Sedangkan pertanggungjawaban badan pengawas sekurang-kurangnya, mencakup:⁵⁸⁹

⁵⁸⁸ Toman Sony Tambunan dan Hardi Tambunan, *Manajemen Koperasi* (Bandung: Penerbit Yrama Widya, 2019), hlm. 26.

⁵⁸⁹ Toman Sony Tambunan dan Hardi Tambunan, *Ibid.*, hlm. 27.

1. Laporan pengawasan selama 1 (satu) tahun buku lampau, yang di dalamnya meliputi tiga aspek penting, yaitu: aspek kelembagaan, aspek usaha, dan aspek keuangan;
2. Materi laporan pertanggungjawaban pengawas memuat hasil pengawasan berkala, hasil pengawasan tahunan, serta rekomendasi hasil pengawasan yang dilakukan terhadap jalannya koperasi.

Sesuai dengan prinsip koperasi yang memposisikan anggota sebagai pemilik dan pengguna jasa (konsumen) koperasi, yang dapat menjadi anggota koperasi adalah setiap warga negara Indonesia (WNI) yang mampu melakukan tindakan hukum atau koperasi yang memenuhi persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga (AD/ART). Selain itu, koperasi dapat memiliki anggota luar biasa yang persyaratan, hak, dan kewajiban keanggotaanya telah ditetapkan.

Selain kepentingan-kepentingan para anggota terhadap pelayanan koperasi yang bersifat menunjang usaha-usaha ekonominya, ada juga kepentingan-kepentingan non ekonomis yang mendorong individu ikut bergabung dalam organisasi koperasi. Alasan seseorang untuk memasuki koperasi juga meliputi motif-motif seperti keamanan, emosional, kehormatan, kedudukan sosial, atau motif-motif lain yang lebih tinggi tingkatannya. Dalam kenyataannya, keikutsertaan yang memberikan manfaat dalam transaksi-transaksi ekonomi yang efisien dan menguntungkan anggota, merupakan alasan utama seseorang menjadi anggota koperasi dan mempertahankan hubungan-hubungan bisnis yang baik dan memberikan kontribusinya terhadap pertumbuhan perusahaan ekonomi.

Sesuai dengan peran ganda yang ada pada anggota koperasi, maka sebagai partisipasi anggota dapat dibedakan menjadi dua peran, yaitu: 1) *Sebagai pemilik*, anggota aktif memberikan kontribusinya dalam bentuk keuangan terhadap pembentukan dan pertumbuhan koperasinya. Selain itu, ikut ambil bagian dalam penetapan tujuan pembuatan keputusan dan dalam proses pengawasan terhadap tata kehidupan koperasinya. 2) *Sebagai pelanggan/pengguna*, anggota memanfaatkan berbagai kesempatan yang bersifat menunjang kepentingan-kepentingan yang disediakan koperasi.

4.2.5 Profil dan Kegiatan Usaha Beberapa Koperasi Simpan Pinjam di Indonesia

4.2.5.1 Profil Koperasi Simpan Pinjam (KSP) Kodanua

Koperasi Kodanua didirikan pada 5 Maret 1977, dengan badan hukum. No. 1212/BH/I/1977. Kata “Kodanua”, adalah singkatan dari “koperasi dana usaha anggota”. Pada awalnya, koperasi ini merupakan koperasi simpan pinjam yang diawali oleh kumpulan arisan guru-guru di kelurahan Jelambar, “Gurindo Jaya” (Guru Indonesia Jakarta Raya). Para guru tersebut pada awalnya membentuk kelompok arisan, di mana masing-masing anggota kelompok memberikan iuran sebesar Rp. 2.500. Uang yang terkumpul kemudian diberikan kepada anggota kelompok yang mendapatkan undian. Dalam hal ada anggota yang memiliki kebutuhan mendesak, misalnya untuk berobat, membiayai hajatan keluarga, atau membayar uang sekolah, maka anggota tersebut mendapatkan kesetimewaan, untuk memperoleh uang arisan tanpa diundi terlebih dahulu.

Pada awalnya KSP Kodanua hanya beranggotakan 22 orang, yang dilayani 4 orang karyawan. Pada tahun 2018 koperasi ini memiliki anggota 2.174 orang, dengan karyawan 430 orang. Perkembangan koperasi dicapai melalui berbagai upaya, termasuk meningkatkan kapasitas SDM, yang meliputi karyawan, manajer, pengurus, dan pengawas (pemeriksa), melalui berbagai pelatihan, seminar, loka karya, diskusi, kursus, dan studi banding pada koperasi-koperasi lain yang sudah lebih dahulu maju. Setelah berjalan selama lima tahun, berdirilah Koperasi Simpan Pinjam (KSP) Kodanua, dengan ketua HR. Soepriyono, dan berkantor pusat di Jalan Prof. Dr. Latumeten, No. 41, Jakarta Barat. Dalam perkembangannya, Kodanua berhasil membuka 22 cabang, yang tersebar di DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Jawa Tengah. Tercatat volume usahanya mencapai Rp 99 miliar per tahun.

Untuk mengembangkan usahanya, KSP Kodanua aktif melakukan ekspansi dengan membuka cabang dan cabang pembantu (capem) di beberapa tempat. Di Wilayah DKI Jakarta, terdapat empat capem, sedangkan di Jawa Barat beroperasi enam capem, yaitu di Bekasi, Bogor dan kawasan puncak, Karawang, Cikampek, dan Sukabumi. Delapan dari semua kantor capem tersebut menempati gedung

yang dimiliki oleh koperasi sendiri. Pembukaan capem di beberapa kota diperlukan untuk memperluas akses layanan kepada masyarakat yang memiliki keterbatasan dalam hal permodalan.

Dengan perkembangan yang pesat tersebut, dalam waktu sepuluh tahun sejak tahun pendirian, KSP Kodanua berhasil meraih prestasi sebagai koperasi terbaik di Jakarta Barat, pada tahun 1987. Kemudian pada tahun 1993-1996, koperasi ini prestasi sebagai koperasi teladan se Jakarta Barat, dan koperasi teladan utama nasional, pada tahun 1999. Berikutnya, pada tahun 2009 dan 2010, meraih penghargaan ISO 9001, sebagai pengakuan terhadap kinerja pelayanan manajemen terbaik⁵⁹⁰.

Untuk membangun kultur organisasinya, Koperasi Simpan Pinjam (KSP) Kodanua mengusung visi: “Menjadikan KSP Kodanua sebagai pelopor dalam mengembangkan ekonomi kerakyatan”, dengan misi: 1) Meningkatkan peran serta koperasi dalam kegiatan usaha kecil dan menengah melalui KSP Kodanua; 2) Melaksanakan Rapat Anggota sebagai kekuasaan tertinggi dengan menjalankan usaha di bidang jasa simpan pinjam, baik kepada anggota maupun calon anggota, dengan memberikan pelayanan terbaik dalam rangka meningkatkan kesejahteraan; dan 3) Menjadikan KSP Kodanua sebagai lembaga keuangan alternatif dalam kegiatan simpan pinjam. Dasar hukum kegiatan koperasi meliputi:

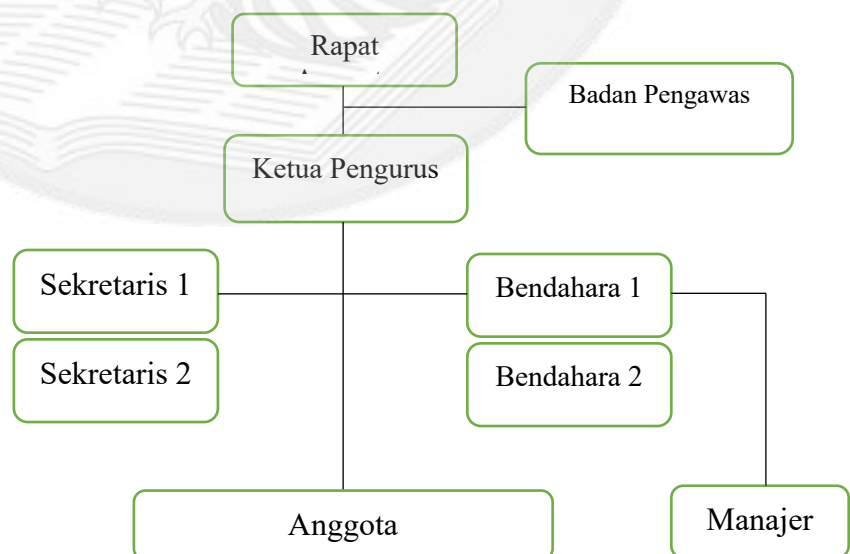
- 1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian;
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1994 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengesahan Akta Pendirian dan Perubahan Anggaran Dasar Koperasi;

⁵⁹⁰ *International Organization for Standardization* (ISO), dikeluarkan pertama kali pada tahun 1987, yang berkedudukan di Swiss. ISO 9001 merupakan standar internasional di bidang sistem manajemen mutu, dan telah mengalami perubahan sebanyak dua kali, yaitu pada tahun 1994 dan 2008, yang diadopsi oleh seluruh negara anggota ISO, serta menjadi standar pada masing-masing negara tersebut. Suatu lembaga yang telah mendapatkan akreditasi (pengakuan pihak lain yang independen). Sertifikasi ISO 9001 telah diraih oleh lebih dari satu juta organisasi di seluruh dunia. Tujuan dari ISO 19001, antara lain: 1) Untuk menetapkan standar dan membakukan proses kerja serta penanggung jawabnya, 2) Untuk memastikan standar kerja tetap pada perusahaan, bukan pada individu karyawannya, 3) Untuk memastikan proses tetap berkelanjutan, walaupun ada perubahan personel, 4) Sebagai alat bantu training untuk karyawan baru, 5) Untuk menghindari perubahan tanpa adanya pemberitahuan, 6) Sebagai referensi dan bukti tertulis yang standar sehingga proses bisa diaudit, 7) Bisa digunakan untuk pengembangan organisasi; dan 8) Memenuhi kebutuhan pasar. Lihat <https://www.lr.org/> diakses pada 17 Agustus 2020.

- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1998 tentang Modal Penyertaan pada Koperasi;
- 4) Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1998 tentang Peningkatan Pembinaan dan Pengembangan Perkoperasian;
- 5) Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 11 Tahun 2018 tentang Perizinan Usaha Simpan Pinjam Koperasi;
- 6) Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia Nomor 05 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 11 Tahun 2018 tentang Perizinan Usaha Simpan Pinjam Koperasi;
- 7) Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 14 Tahun 2019 tentang Pengesahan Koperasi;
- 8) Keputusan Menteri Koperasi, Pengusaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia Nomor: 351/Kep/M/XII/1998 tentang Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam oleh Koperasi;
- 9) Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 11/Per/M.KUKM/IX/2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemupukan Modal Penyertaan pada Koperasi;
- 10) Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 19/Per/M.KUKM/IX/2015 tentang Penyelenggaraan Rapat Anggota Koperasi;
- 11) Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Koperasi; dan
- 12) Keputusan Rapat Anggota.

A. Susunan Organisasi dan Tugas Perangkat Organisasi KSP Kodanua

Bagan 2. Susunan Organisasi KSP Kodanua



Saat penelitian ini dilakukan, KSP Kodanua memiliki 22 kantor cabang pelayanan yang tersebar di empat provinsi yaitu DKI Jakarta, Banten, Jawa Barat dan Jawa Tengah dikelola oleh tujuh personil. Mereka adalah H.R Soepriyono S.AB (Ketua Umum), Tommy Priyanto SE, MM (Ketua I), Nugroho AW SE (Ketua II), H Djamingun (Sekretaris I), Susi Friolita S (Sekretaris II), H Tugiman SE, MM (Bendahara I) dan Hj. Djariah (Bendahara II). Sementara Ketua Pengawas adalah H. Soemarmo B.Sc.

Dalam Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Rumah Tangga (ART) KSP Kodanua disebutkan tugas dan kewenangan masing-masing unsur dari organisasi, yaitu:

1. Rapat Anggota berwenang, untuk menetapkan beberapa hal sebagai berikut:
 - a. Anggaran Dasar;
 - b. Kebijaksanaan umum di bidang organisasi, manajemen, dan usaha Koperasi;
 - c. Pemilihan, pengangkatan, pemberhentian pengurus dan pengawas;
 - d. Rencana kerja, rencana anggaran pendapatan dan belanja koperasi, serta pengesahan laporan keuangan;
 - e. Pengesahan pertanggungjawaban pengurus dalam pelaksanaan tugasnya; pembagian sisa hasil usaha;
 - f. Penggabungan, peleburan, pembagian, dan pembubaran Koperasi.
1. Ketua Pengurus bertugas untuk:
 - a. Memimpin koperasi dan mengkoordinasikan kegiatan seluruh anggota pengurus.
 - b. Mewakili koperasi di dalam dan di luar pengadilan;
 - c. Melaksanakan semua kegiatan sesuai dengan keputusan Rapat Anggota dan Rapat Pengurus.

2. Badan Pengawas bertugas untuk:
 - a. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijaksanaan pengurus menyangkut pengelolaan koperasi, baik yang menyangkut aspek organisasi maupun aspek usaha.
 - b. Meneliti catatan yang ada pada koperasi.
 - c. Membuat laporan tertulis tentang hasil pengawasan.
4. Sekretaris bertugas untuk:
 - a. Bertanggung jawab kegiatan administrasi dan perkantoran.
 - b. Mengusahakan kelengkapan organisasi.
 - c. Mengatur jalannya perkantoran.
 - d. Memimpin dan mengarahkan tugas karyawan.
 - e. Menyusun laporan kegiatan bersama pengawas dan bendahara.
 - f. Menyusun rancangan rencana program kerja organisasi.
5. Bendahara bertugas untuk:
 - a. Mengatur jalannya pembukuan keuangan.
 - b. Menyusun anggaran setiap bulan.
 - c. Mengawasi penerimaan dan pengeluaran uang.
 - d. Menyusun rencana anggaran dan pendapatan koperasi.
 - e. Menyusun laporan keuangan.
 - f. Mengendalikan anggaran.

B. Kegiatan Usaha KSP Kodanua

Kegiatan usaha utama yang dilakukan oleh KSP Kodanua adalah layanan simpan pinjam untuk para anggota, yang terdiri dari beberapa jenis, yaitu: Simpanan Pokok, Simpanan Wajib, Simpanan Cadangan, dan Tabungan Koperasi. Simpanan Pokok adalah simpanan awal dan biaya administrasi yang disetorkan oleh calon anggota koperasi pada awal pendaftaran. Setoran awal ini akan tetap disimpan oleh koperasi, dan tidak dapat diambil selama menjadi anggota koperasi. Simpanan wajib merupakan simpanan yang disetorkan oleh anggota koperasi secara berkala, yang jumlah dan waktunya disepakati oleh para anggota setiap minggu, yang diatur dalam peraturan koperasi dalam anggaran dasar maupun

anggaran rumah tangga. Keberhasilan simpanan wajib ini sangat dipengaruhi oleh kedisiplinan anggota dalam memenuhi kewajibannya.

Simpanan cadangan adalah simpanan yang diperoleh di luar iuran para anggota, biasanya simpanan ini berasal dari sisa hasil usaha (SHU) yang dicadangkan untuk meningkatkan kemampuan koperasi dari sisi permodalan. Jumlah simpanan cadangan disepakati melalui rapat anggota. Tabungan koperasi, atau sering disebut dengan simpanan suka rela, merupakan simpanan pada koperasi yang jumlah dan waktu pembayarannya tergantung pada kemampuan anggota yang bersangkutan, atau kuasanya, dengan menggunakan buku tabungan yang disediakan oleh koperasi.

Secara umum, koperasi simpan pinjam didirikan untuk memberikan solusi dalam mengatasi masalah-masalah yang dihadapi anggota, khususnya dalam hal keterbatasan dana. Dana yang terkumpul melalui berbagai simpanan yang diselenggarakan oleh KSP Kodanua kemudian dipinjamkan kembali kepada anggota yang membutuhkan, dengan ketentuan, waktu pengembalian, dan tingkat bunga pinjaman yang disepakati dalam rapat anggota. Dengan demikian, keberadaan KSP Kodanua dirasakan manfaatnya oleh para anggota yang membutuhkan modal tetapi belum dapat mengakses lembaga keuangan formal seperti perbankan.

Ada beberapa produk layanan KSP Kodanua yang disediakan untuk para anggota antara lain:

1. Bumbung: Tabungan anggota dan calon anggota saldo minimal Rp 100.000, layanan ini dapat diambil sewaktu-waktu sesuai kebutuhan anggota.
2. Manasuka: Tabungan anggota dan calon anggota yang dapat diambil sewaktu-waktu, setelah dana tersimpan selama enam bulan. Ketentuan layanan ini adalah saldo minimal yang tersimpan sebesar Rp 1.000.000,-
3. Simpatik: Tabungan dari anggota dan calon anggota yang setiap bulan diundi. Bagi anggota yang memenangkan undian diberikan kebebasan dari kewajiban menabung pada bulan berikutnya.

4. Berjangka: Tabungan anggota dan calon anggota dengan saldo minimal sebesar Rp 1.000.000,-, tabungan berjangka dapat digunakan sebagai jaminan pinjaman.
5. Ongkos Naik Haji (ONH): Tabungan untuk anggota dan calon anggota yang akan berangkat menunaikan ibadah haji. Anggota tidak mendapatkan jasa dari simpanan ini, tetapi mendapatkan imbalan berupa tambahan bantuan uang saku.
6. Safari: Simpanan anggota untuk kegiatan darma wisata pada waktu yang telah ditentukan. Jumlah setoran minimal Rp 100.000 per bulan.
7. Pelajar: Simpanan yang ditujukan kepada putra dan putri anggota KSP Kodanua, untuk mendidik kebiasaan menabung bagi para pelajar. Dana yang terkumpul dari simpanan ini digunakan untuk membantu biaya pendidikan dan beasiswa pendidikan bagi yang berprestasi dan membutuhkan dana.

C. Persyaratan Keanggotaan KSP Kodanua dan Pengajuan Pinjaman

Koperasi Simpan Pinjam (KSP) Kodanua menentukan beberapa ketentuan sebagai persyaratan untuk menjadi anggota, yaitu:

1. Warga Negara Indonesia (WNI).
2. Keanggotaan bersifat perseorangan dan bukan dalam bentuk badan hukum.
3. Membayar simpanan pokok dan simpanan wajib sesuai ketentuan yang berlaku.
4. Menyetujui Anggaran Dasar (AD), Anggaran Rumah Tangga (ART), dan ketentuan yang berlaku dalam KSP Kodanua.

Sedangkan ketentuan untuk mengajukan pinjaman bagi adalah sebagai berikut:

1. Berstatus sebagai anggota koperasi atau calon anggota koperasi.
2. Mengisi formulir pinjaman.

3. Menyerahkan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) suami dan istri bagi yang sudah menikah.
4. Menyerahkan fotokopi Kartu Keluarga (KK), rekening listrik, dan slip gaji.
5. Melengkapi pengajuan dana dengan cara mengajukan proposal tujuan penggunaan dana.
6. Menyepakati akad pinjaman koperasi.

Dalam mengelola kegiatan usahanya, KSP Kodanua menerapkan tiga tipe bunga pinjaman, yaitu: bunga pinjaman mendatar (*flat*), bunga menurun, dan bunga menurun efektif. Tipe bunga pinjaman mendatar digunakan dalam pinjaman jangka pendek, perhitungan bunga nominalnya tetap sama pada setiap bulannya. Bunga Menurun: Bunga ini adalah tipe bunga yang dipengaruhi oleh besaran dari nilai pinjaman pokok, semakin kecil pinjaman, maka semakin kecil bunganya. Sedangkan tipe bunga menurun efektif adalah metode perhitungan bunga yang didasarkan pada saldo akhir pada setiap bulannya, sehingga bunga pinjaman juga ikut berkurang.

D. Rapat Anggota Tahunan (RA) dan Sisa Hasil Usaha (SHU)

Rapat anggota yang secara teratur dilakukan oleh KSP Kodanua adalah Rapat Anggota Tahunan (RAT), yang dilakukan satu kali dalam setahun. Selain RAT, jika diperlukan, koperasi dapat menyelenggarakan rapat anggota, misalnya untuk mengambil keputusan yang kewenangannya ada pada rapat anggota. Sebagai koperasi yang berprestasi, kegiatan RAT KSP Kodanua sering dihadiri oleh pejabat pemerintah daerah, pejabat kementerian koperasi dan UMKM, serta pengurus koperasi primer dan sekunder, baik tingkat daerah maupun pusat.

Sisa Hasil Usaha (SHU) merupakan pendapatan koperasi yang diperoleh dalam satu tahun buku dikurangi dengan biaya, penyusutan, dan kewajiban lainnya, termasuk pajak dalam tahun buku yang bersangkutan. Dalam menjalankan kegiatannya, koperasi memiliki peraturan yang bersifat umum, biasanya diatur dalam Anggaran Dasar (AD), sedangkan peraturan yang lebih

rinci diatur dalam Anggaran Rumah Tangga (ART). Dalam AD dan ART KSP Kodanua telah ditentukan pembagian SHU, seperti cadangan koperasi sebesar 25 %, jasa anggota 25 %, dana pengurus 20 %, dana karyawan 10 %, dana Pendidikan 10 %, dana sosial 5 %, dana pembangunan lingkungan 5 %. Pembagian dana SHU disepakati melalui rapat anggota.

4.2.5.2 Koperasi Simpan Pinjam (KSP) Sejahtera Bersama

A. Profil dan Legalitas Kegiatan Usaha

Koperasi Simpan Pinjam (KSP) Sejahtera Bersama merupakan koperasi yang bergerak dalam bidang usaha simpan pinjam dan usaha perdagangan, yang didirikan pada tahun 2004. Visi KSP Sejahtera Bersama adalah berperan aktif menciptakan masyarakat sejahtera, serta misi: 1) Membangun dan mengembangkan potensi dan kemampuan ekonomi masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi dan sosial, 2) Berperan secara aktif dalam upaya mempertinggi kualitas kehidupan manusia dan masyarakat, dan 3) Memperkokoh perekonomian rakyat sebagai dasar kekuatan dan ketahanan perekonomian nasional dengan koperasi sebagai sokogurunya; dan 4) Menjadi salah satu koperasi terbaik dan terbesar di Indonesia.

Filosofi yang dijiwai oleh KSP Sejahtera Bersama, yaitu: 1) Persatuan dan kebersamaan, merupakan modal dasar untuk meraih kemajuan, 2) Teguh memegang amanah, kepercayaan merupakan denyut nadi kemajuan usaha, dan 3) Usaha adil dan terbuka, menciptakan usaha yang berasaskan kedalian dan keterbukaan. Sejak beridri tahun 2004, KSP Sejahtera Bersama telah meraih beberapa prestasi, di antaranya meraih penghargaan sebagai pemenang khusus *Microfinance Award* tahun 201, koperasi terbesar nomor 10 tingkat nasional, penghargaan KSP Award tahun 2015.

Grafik 4. Perkembangan Nilai Aset dan Jumlah Anggota KSP Sejahtera Bersama



Sumber: Buku Profil KSP Sejahtera Bersama.

Sebagaimana ditunjukkan dalam Grafik 4. Tentang Perkembangan Nilai Aset dan Jumlah Anggota KSP Sejahtera Bersama, seiring dengan peningkatan nilai aset, jumlah anggota terus mengalami peningkatan dari waktu ke waktu. Hal ini mencerminkan tingkat kepercayaan anggota dan masyarakat yang tinggi terhadap koperasi tersebut. Hingga tahun 2017, KSP Sejahtera Bersama memiliki 46 kantor cabang utama dan 51 kantor cabang pembantu, sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 5, tentang Sebaran Kantor Cabang Utama dan Kantor Cabang Pembantu KSP Sejahtera Bersama.

Tabel 5. Sebaran Kantor Cabang Utama dan Kantor Cabang Pembantu KSP Sejahtera Bersama

Provinsi	Kantor Cabang Utama	Kantor Cabang Pembantu	Kantor Pelayanan Pinjaman
Jawa Timur	7	7	4
DI Yogyakarta	2	2	1
Jawa Tengah	9	5	3
Jawa Barat	20	10	10
DKI Jakarta	5	7	7
Banten	3	1	-

Sumber: Buku Profil KSP Sejahtera Bersama.

Legalitas kegiatan usaha KSP terdiri dari peraturan eksternal, berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan koperasi. Peraturan perundang-undangan tersebut meliputi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992

tentang Perkoperasian dan peraturan pelaksanaannya. Sedangkan peraturan internal koperasi, berupa pengesahan badan usaha dan surat izin, surat anggaran dasar dan keputusan Rapat Anggota. Peraturan internal KSP Sejahtera Bersama saat ini terdiri dari:

1. Pengesahan badan usaha No. 04/BH/518-Diskop.UKM/1/2004, dari Kementerian Negara Koperasi dan Usaha Kecil Republik Indonesia;
2. Pernyataan Keputusan Rapat Anggota Khusus Koperasi Serba Usaha Sejahtera Bersama menjadi Koperasi Simpan Pinjam Sejahtera Bersama No. 1 Tahun 2013, dari Notaris Mila Gemilang, S.H.
3. Surat izin usaha simpan pinjam No. 240/SISP/Dep/V/2014, dari Kementerian Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah;
4. Perubahan Anggaran Dasar dengan akta notaris No. 1 Tahun 2006, dari akta notaris Aluh Subandi, S.H.
5. Pengesahan Perubahan Anggaran Dasar No. 81/PAD/MENEG.1/IV/2006, dari Kementerian Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia;
6. Persetujuan Perubahan Anggaran Dasar Koperasi Serba Usaha Sejahtera Bersama menjadi Koperasi Simpan Pinjam Sejahtera Bersama No. 198/PAD/M.KUKM 2/III/2014;
7. Pernyataan Keputusan Rapat Koperasi Simpan Pinjam Sejahtera Bersama No. 06 Tahun 2016, dari Notaris Agus Surachman, S.H.

Untuk menjaga kepercayaan anggota dan masyarakat, serta mewujudkan lingkungan usaha yang sehat, KSP Sejahtera Bersama menerapkan sarana pelaporan *Wistle Blowing System* (WBS), yang memberikan kesempatan bagi anggota untuk melaporkan dugaan pelanggaran hukum (*fraud*), pelanggaran kode etik, maupun pelanggaran benturan kepentingan yang dilakukan oleh pihak internal koperasi. Pihak pelapor harus memberikan identitas diri serta nomor telepon yang dapat dihubungi atau email yang dapat dihubungi, sementara pihak KSP Sejahtera Bersama menjaga kerahasiaan data diri pelapor. Melalui e-formulir (formulir elektronik) yang disediakan oleh koperasi, pihak pelapor dapat

menjelaskan substansi laporannya, meliputi apa yang terjadi (*what*), waktu kejadian (*when*), lokasi kejadian (*where*), dan bagaimana terjadinya (*how*).

Karena jumlah anggota KSP Sejahtera Bersama cukup banyak, sekitar 142.000 anggota pada tahun 2018, dan tersebar di beberapa kota pada enam provinsi, maka RAT diselenggarakan secara elektronik⁵⁹¹, berdasarkan ketentuan yang diatur pada Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 19/Per/M.KUKM/IX/2015 tentang Penyelenggaraan Rapat Anggota Koperasi. Meskipun dilakukan secara elektronik, asas demokrasi, partisipasi anggota, serta musyawarah dan mufakat yang menjadi nilai dasar koperasi tidak ditinggalkan⁵⁹². Rapat Anggota Tahunan secara elektronik (*E-RAT*) yang dilakukan oleh KSP Sejahtera Bersama, merupakan pemanfaatan teknologi informasi dalam pelaksanaan RAT koperasi yang pertama kali di Indonesia.

Dalam pelaksanaan RAT, KSP Sejahtera Bersama menerapkan prosedur sebagai berikut:

- a. KSP Sejahtera Bersama (KSP SB) mengirimkan undangan yang memuat tata cara pelaksanaan RAT, waktu pelaksanaan, kode akses RAT tertulis, secara online melalui aplikasi kepada anggota melalui surat tertulis melalui *e-mail* dan SMS;
- b. Anggota mengakses materi RAT tertulis melalui laman www.e-rat.kspsb.id , yang berisi Laporan Pertanggung Jawaban (LPJ) pengurus dan pengawas;

⁵⁹¹ Rapat Anggota Elektronik merupakan rapat anggota yang menggunakan media video konferensi, atau sarana media elektronik lainnya yang memungkinkan semua peserta saling melihat dan mendengar serta berpartisipasi langsung dalam Rapat Anggota, dengan ketentuan: a) Pengurus menyampaikan materi dan bahan rapat kepada setiap anggota secara lengkap, jelas, dan mudah dimengerti, selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sebelum Rapat Anggota dilaksanakan; b) Persyaratan kuorum dan sahnyanya pengambilan keputusan Rapat Anggota adalah sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga/Peraturan Khusus Koperasi; c) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada huruf b di atas dihitung berdasarkan jumlah peserta yang mengikuti Rapat Anggota melalui media telekonferensi, video konferensi, atau sarana media elektronik lainnya; d) Rapat Anggota sebagaimana dimaksud pada huruf c wajib dibuatkan risalah rapat yang disetujui dan ditandatangani oleh semua peserta Rapat Anggota. Lihat Pasal 15, Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 19/Per/M.KUKM/IX/2015 tentang Penyelenggaraan Rapat Anggota Koperasi, Pasal 15. Berita Negara Nomor 1498 Tahun 2015.

⁵⁹² Wawancara dengan Ketua Pengawas KSP Sejahtera Bersama, pada 7 Februari 2020.

- c. Anggota memasukkan kode akses yang dimiliki, sebagai tanda kehadiran dan mengikuti RAT, sesuai dengan tahun buku yang tercantum pada laman situs tersebut;
- d. Materi LPJ pengurus dan pengawas dapat diunduh oleh anggota;
- e. Anggota dapat menyampaikan aspirasinya baik berupa persetujuan maupun penolakan terhadap LPJ pengurus dan/atau pengawas, serta menyampaikan usulan dan saran;
- f. Anggota menekan tombol simpan, sebagai tanda telah mengikuti RAT elektronik secara keseluruhan.
- g. Sosialisasi hasil RAT dilaksanakan 7 (tujuh) hari setelah RAT *online* dilaksanakan;
- h. Jumlah peserta terpilih dan tempat pelaksanaan sosialisasi hasil RAT *online* ditentukan melalui rapat panitia RAT dengan pengurus dan pengawas KSP SB;
- i. Sosialisasi hasil RAT *online* dihadiri oleh perwakilan anggota yang dipilih secara acak oleh sistem RAT *online*;
- j. Sosialisasi hasil RAT *online* berisi agenda pembacaan hasil RAT *online* dan tidak ada tanggapan lanjutan terhadap materi tersebut, karena setiap anggota sudah memberikan tanggapan; dan
- k. Materi sosialisasi hasil RAT *online* dipublikasikan melalui situs resmi KSP SB.

Ketika penelitian ini dilakukan, Maret 2020, struktur pengawas terdiri dari: Iwan Setiawan (ketua pengawas), Dang Zeany K (anggota), dan Dasep Surahman (anggota). Struktur pengurus: Vini Noviani (ketua/direktur utama), Setiabudi (sekretaris/direktur simpanan), dan Nur Hidayah (bendahara/direktur pinjaman).

B. Layanan KSP Sejahtera Bersama

Layanan keuangan yang disediakan oleh Koperasi Simpan Pinjam (KSP) Sejahtera Bersama, yaitu:

1. Tabungan KOIN Sejahtera

Tabungan KOIN Sejahtera merupakan tabungan pada KSP SB dalam bentuk tabungan harian yang tidak dibatasi setoran tabungan dan penarikannya.

Tabungan harian ini tidak hanya memberikan jasa yang lebih menguntungkan, tetapi juga berbagai manfaat dan kemudahan dalam pembayaran.

Manfaat layanan ini meliputi: a) Jasa tabungan setara deposito perbankan, b) Pembayaran jasa tabungan dihitung rata-rata saldo bulanan sesuai ketentuan yang berlaku, c) Bebas iuran bulanan, d) Mempunyai kesempatan mengikuti program undian berhadiah, e) Mendapatkan harga khusus (harga anggota) di setiap pembelian produk SB Group, seperti belanja di SB Mart, pembelian rumah di perumahan *Samudera Residence*, dan perumahan *Sendana Regency*. Untuk dapat menggunakan layanan ini, KSP Sejahtera Bersama menentukan beberapa persyaratan, yaitu: a) Sudah menjadi anggota koperasi, b) Membuka rekening Tabungan KOIN Sejahtera, c) Setoran awal Rp 20.000, dan d) Saldo minimal Rp 20.000.

2. Simpanan Berjangka Sejahtera Prima

Simpanan Berjangka Sejahtera Prima (SBSP) merupakan simpanan berjangka pada KSP Sejahtera Bersama yang penyetorannya dilakukan hanya sekali. Simpanan akan disalurkan melalui pinjaman dan dimanfaatkan secara produktif dalam bentuk pembiayaan berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan masa simpanannya. Fasilitas yang disediakan layanan ini meliputi: a) Perpanjangan masa simpanan yang dilakukan secara otomatis, b) Setoran dapat dilakukan dengan menyetorkan secara langsung ke rekening bank koperasi atau pemindahbukuan dari tabungan KOIN Sejahtera yang dimiliki oleh anggota, c) Dana bagi hasil/jasa simpanan atau pembayaran habis masa kontrak dibayarkan secara tunai ke rekening tabungan harian KOIN Sejahtera, d) Pembayaran bagi hasil/jasa simpanan masuk ke rekening tabungan harian KOIN Sejahtera.

Sedangkan mekanisme penarikan rekening diatur dalam peraturan khusus lainnya yang dikeluarkan dan dikenakan biaya administrasi minimal sebesar Rp 10.000,- per transaksi. Bagi hasil/jasa simpanan yang kompetitif diberikan secara tunai atau ditransfer ke rekening pribadi pada saat jatuh tempo masa simpanan atau setiap bulan. Untuk masa simpan 12 bulan (12 % per tahun), 6 bulan (10 % per tahun), dan 3 bulan (9 % per tahun).

3. Tabungan Rencana Sejahtera Bersama (TRSB)

Tabungan Rencana Sejahtera Bersama (TRSB) merupakan tabungan untuk membantu anggota KSP Sejahtera Bersama dalam mempersiapkan dan mewujudkan masa depan yang lebih baik, misalnya untuk persiapan pension, perjalanan ibadah, wisata, atau pernikahan. Manfaat layanan ini meliputi: a) Dana Sosial Anggota koperasi (DSAK) bagi anggota yang meninggal dunia, yaitu sebesar kekurangan antara target tabungan dengan tabungan terbentuk, maksimal sebesar Rp 250.000.000, b) DSAK dibayarkan apabila masa simpanan telah berjalan maksimal 6 (enam) bulan dan tanpa ada tunggakan minimal 2 (dua) bulan, baik berturut-turut maupun tidak, c) DSAK berlaku bagi anggota pemegang simpanan yang berusia maksimal 50 tahun, ketika mulai mengikuti program TRSB.

Jangka waktu menabung sesuai dengan kebutuhan anggota dengan pilihan jangka waktu menabung 3 sampai dengan 30 tahun. Jasa tabungan kompetitif sesuai dengan jangka waktu menabung. Untuk jangka waktu 3-5 tahun (11 % per tahun), 6-10 tahun (11 % per tahun), 11-15 (12 % per tahun), dan 16-20 tahun (12 % per tahun). Untuk setoran rutin bulanan mulai dari Rp 20.000 hingga tak terbatas. Untuk setoran rutin bulanan yang jumlahnya tetap melalui *auto debet* dari tabungan harian KOIN Sejahtera anggota. Apabila anggota tidak membayar setoran selama 6 bulan, maka rekening TRSB secara otomatis akan ditutup, kemudian dananya dipindahbukukan ke tabungan KOIN Sejahtera, setelah dkurangi denda pinalti. Dengan demikian, perjanjian dan manfaat TRSB berakhir.

4. Tabungan Pendidikan Sejahtera Bersama (TPSB)

Tabungan Pendidikan Sejahtera Bersama (TPSB) merupakan tabungan yang dirancang khusus untuk membantu anggota KSP Sejahtera Bersama dalam mempersiapkan ketersediaan dana pendidikan anak. Manfaat layanan ini meliputi: a) Pemberian Dana Sosial Anggota Koperasi (DSAK) kepada anggota yang meninggal dunia, dengan ketentuan maksimal sisa setoran bulanan dimuka setelah memperhitungkan uang yang dimaksud pada saat ini (*Net Present Value/NPV*), maksimal Rp 250.000.000, b) DSAK dibayarkan

apabila masa simpanan telah berjalan maksimal selama 6 (enam) bulan, tanpa tunggakan minimal 2 (dua) bulan, berturut-turut ataupun tidak; c) DSAK berlaku bagi anggota pemegang simpanan yang berusia maksimal 50 tahun, saat mengikuti program layanan TPSB.

Jangka waktu menabung sesuai dengan pilihan waktu, yaitu selama 3-18 tahun. Jasa tabungan sebesar 11 % per tahun. Setoran rutin bulanan mulai dari Rp 20.000, yang dilakukan secara *auto debet* dari tabungan harian KOIN Sejahtera anggota. Jika anggota tidak membayar aturan bulanan sebanyak 6 (enam) kali, maka rekening TPSB akan ditutup secara otomatis, dan dananya dipindahbukukan ke tabungan harian KOIN Sejahtera, setelah dikurangi denda penalti, dan perjanjian serta manfaat TPSB berakhir.

Tabel 6. Jadwal Pengambilan Dana Tabungan Pendidikan pada KSP Sejahtera Bersama

Usia Anak (Tahun)	Biaya SD	Biaya SMP	Biaya SMA	Biaya PT
6 – 11	30 % TT			
12 – 14		40 % TT		
15 -17			50 % TT	
18				100 % TT

Keterangan: TT adalah Tabungan Terbentuk

Sumber: Buku Profil Koperasi Simpan Pinjam Sejahtera Bersama

5. Pinjaman Komersial

Pinjaman komersial adalah pinjaman yang diberikan kepada pengusaha, pedagang, atau pegawai yang digunakan untuk modal kerja atau modal usaha dengan jaminan benda bergerak atau benda tidak bergerak. Jaminan dapat berupa rumah/apartemen/rumah toko/rumah kantor/tanah kosong, dan kendaraan roda dua atau roda empat, dengan bukti kepemilikan berupa SHM, SHGB, atau BPKB. Plafon pinjaman minimal sebesar Rp 500.000, sampai dengan Rp 250.000.0000,

sedangkan jasa pinjaman mulai dari 2 % dihitung tetap (*flat*), berdasarkan jumlah pinjaman. Jangka waktu pinjaman selama 12 sampai dengan 36 bulan.

6. Pinjaman Ekspres KSP Sejahtera Bersama

Pinjaman Ekspres KSP Sejahtera Bersama merupakan produk pinjaman dana talangan yang memiliki keunggulan proses pencairan dana yang cepat. Plafon pinjaman minimal Rp 500.000, sampai dengan Rp 100.000.000, untuk satu jaminan kendaraan berupa kendaraan roda dua atau roda empat. Pengikatan jaminan fidusia di bawah tangan untuk plafon pinjaman sampai dengan Rp 50.000.000. Untuk plafon pinjaman di atas Rp 50.000.000, menggunakan fidusia notaris. Jasa pinjaman ditetapkan sebesar 4 %.

7. Pinjaman Mikro KSP Sejahtera Bersama

Pinjaman mikro merupakan pinjaman yang diberikan kepada pengusaha, pedagang, atau pegawai yang digunakan untuk modal kerja atau modal usaha, dengan jaminan benda bergerak atau benda tidak bergerak. Plafon pinjaman minimal sebesar Rp 1.000.000, sampai dengan Rp 25.000.000. Jaminan pinjaman dapat berupa rumah/apartemen/rumah toko/rumah kantor/tanah kosong yang sudah memiliki bukti SHM/SHGU, atau kendaraan rodan dua atau roda empat, yang dilengkapi dengan BPKB dan surat-surat kendaraan yang lengkap. Jasa pinjaman ditetapkan sebagai berikut: Untuk pinjaman kurang dari Rp 10.000.000, sebesar 2,25 % per bulan. Sedangkan untuk pinjaman di atas Rp 10.000.000, sampai dengan Rp 25.000.000,- jasa pinjaman ditetapkan sebesar 2 % per bulan.

Koperasi Simpan Pinjam (KSP) Sejahtera Bersama juga menyediakan layanan khusus, yaitu KSB Tunai dan Bayar Tagih. KSB Tunai adalah produk layanan prioritas KSP Sejahtera Bersama untuk memberikan kemudahan bagi anggota dalam melakukan setor tunai tagihan dan tarik tunai tabungan KOIN Sejahtera dengan menggunakan fasilitas *short message service* (SMS) melalui telepon seluler (ponsel). Manfaat layanan ini adalah mendapatkan prioritas setor dan tarik tunai tabungan KOIN, lebih dekat dengan domisili anggota, serta dapat dilakukan di tempat tinggal anggota. Persyaratan yang ditetapkan untuk layanan ini adalah sudah terdaftar sebagai anggota dan memiliki rekening tabungan KOIN Sejahtera.

Layanan Bayar Tagih KSP Sejahtera Bersama adalah layanan keuangan dan transaksi pembelian atau pembayaran, baik dengan memanfaatkan rekening KOIN milik anggota maupun dilakukan secara tunai di kantor cabang KSP Sejahtera Bersama. Transaksi keuangan meliputi pembayaran berbagai layanan, seperti pembayaran cicilan pinjaman, pembayaran cicilan Tabungan Pendidikan Sejahtera (TPS), pembayaran cicilan Tabungan Rencana Sejahtera (TRS), serta transaksi pemabayaran/pembelian beberapa layanan, yaitu: pembayaran pulsa isi ulang, pembayaran PDAM, pembayaran TV berlangganan, pembelian tiket, pembayaran listrik, dan pembayaran internet berlangganan. Transaksi dapat dilakukan di kantor cabang koperasi KSP Sejahtera Bersama atau melalui agen/mitra.

Selain layanan simpan pinjam, KSP Sejahtera Bersama juga mengembangkan bisnis di bidang ritel, yaitu SB Mart, yang didirikan pada tanggal 3 Agustus 2010. Pada awalnya, SB Mart merupakan unit usaha dari Koperasi Serba Usaha (KSU) Sejahtera Bersama. Setelah terbit UU No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, yang mengharuskan koperasi untuk memilih satu jenis usaha. Sehingga KSU Sejahtera Bersama berganti menjadi KSP Sejahtera Bersama. Dengan demikian, SB Mart terpisah dari pengelolaan koperasi dan berada di bawah naungan PT. Sejahtera Bersama Ritel Indonesia (SBRI), yang seluruh sahamnya dimiliki oleh KSP Sejahtera Bersama.

SB Mart didirikan tidak hanya untuk melayani kebutuhan para anggota KSP Sejahtera Bersama, tetapi juga melayani masyarakat umum. Melalui pola kemitraan, saat ini telah berdiri 250 gerai, yang tersebar di daerah Bogor, Depok, Tangerang, Sukabumi, dan Bandung. Untuk menunjang kegiatan usahanya, PT Sejahtera Ritel Bersama Indonesia memiliki *Distribution Center* seluas 3.525 m, yang didirikan pada tahun 2009. *Distribution center* ini didukung oleh sistem permintaan barang yang terintegrasi secara otomatis dengan kebutuhan barang di gerai-gerai SB Mart, yaitu *Digital Picking System (DPS)*.

4.2.5.3 Profil Kospin Jasa

A. Profil dan Keanggotaan Kospin Jasa

Sebagaimana diuraikan dalam laman Kospin Jasa, pendirian koperasi ini dipelopori oleh seorang tokoh koperasi nasional, H. Djunaid dan dukungan para pengusaha kecil dan menengah pada pertengahan tahun 1973, yang memiliki tujuan sama untuk mengatasi keterbatasan modal usaha. Para pelaku ekonomi rakyat tersebut sepakat untuk mendirikan koperasi simpan pinjam bernama “Jasa”, yang melayani kebutuhan anggota lintas etnis dan agama, gerakan koperasi, masyarakat, dan pemerintah. Karena kiprahnya ini, Kospin Jasa diberikan gelar sebagai “Koperasi Kesatuan Bangsa”. Keberagaman menjadi ciri khas yang masih dipertahankan hingga saat ini, tercermin dalam keanggotaan dan kepengurusan koperasi.

Untuk membangun budaya dan lingkungan usaha yang sehat dan profesional, Kospin Jasa mengusung visi: “Terwujudnya koperasi simpan pinjam yang mandiri dan Tangguh dengan berlandaskan amanah dalam membangun ekonomi bersama dan keadilan di Indonesia. Visi tersebut selanjutnya diimplementasikan melalui beberapa misi, yaitu: a) Mengajak seluruh potensi yang ada dalam masyarakat dengan tanpa membedakan suku, ras, golongan, dan agama, agar mereka dapat bersama-sama, bersatu dan beritikad baik dalam membangun ekonomi kerakyatan secara bergotong royong dalam bentuk koperasi; b) Membantu para pedagang kecil dan menengah di dalam mobilisasi permodalan demi kelancaran usaha sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan mereka; d) Turut membantu pembangunan ekonomi dan menunjang pelaksanaan kegiatan usaha secara aktif dengan mengajak mitra usaha lainnya, baik BUMN, swasta, perbankan, maupun gerakan koperasi lainnya.

Sejak didirikan, Kospin Jasa menerapkan nilai-nilai koperasi dan manajemen yang profesional. Melalui rapat anggota ditetapkan rencana strategis, termasuk memilih pengurus dan pengawas untuk periode jabatan 5 (lima) tahun. Ketika penelitian ini dilakukan (Maret 2020), susunan pengurus Kospin Jasa

terdiri dari: H.M. Andy Arsian Djunaid (Ketua Umum)⁵⁹³, Lukito Sindoro (Ketua I), Ong Umaryadi (Ketua II), Kadafi Yahya (Ketua III), H. Sachroni (Sekretaris Umum), H. Teguh Suhardi (Sekretaris I), Ikhlasul Amal Akwan (Sekretaris II), Budi Setyawan (Bendahara Umum), H. Nadhirin Maskha (Bendahara I), dan H. Bahrodji (Bendaha II). Sesuai dengan Anggaran Dasar, Pasal 12 ayat (4), rapat anggota membentuk penasihat yang terdiri dari: H. Mukmin Bakri, H. A. Syakur, H. A. Alf Arslan Djunaid, H. Ali Mukti, H. Baidhowi, H. Moh. Ali Shahab, dan H. Taufik Karim.

Susunan pengurus, pengawas, dan pembina Kospin Jasa dibentuk melalui rapat anggota, yang merupakan organ tertinggi di dalam koperasi, dan menjalankan tugasnya selama lima tahun. Sesuai dengan tugas dan kewenangannya, pengurus bertindak sebagai pelaksana tugas sehari-hari dan menjalankan operasional organisasi. Beberapa pengurus berperan untuk melakukan supervisi sesuai dengan sistem operasional yang ada. Kegiatan operasional didelegasikan kepada Kepala Divisi Dana, Kepala Divisi Operasional, Kepala Divisi Pinjaman, Kepala Divisi Pengawasan dan Kepatuhan, Kepala Divisi Sistem dan Teknologi Informasi, kepala Divisi Treasury dan Bisnis, serta Kepala Bagian Kantor Pusat dan Pimpinan Cabang.

Sesuai dengan amanat UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, Pasal 5 ayat (2), untuk mengembangkan koperasi, maka pendidikan bagi anggota merupakan prinsip koperasi yang harus dijalankan, selain menggalang kerjasama antarkoperasi. Dalam hal ini, Kospin Jasa melakukan pembinaan anggota secara berkelanjutan dan bergantian di kantor-kantor cabang. Pembinaan anggota dilaksanakan pada acara pembukaan rekening Tabungan Safari (Sadar Manfaat Koperasi), yang diadakan sekali dalam sebulan. Forum ini juga dimanfaatkan oleh para anggota untuk bertemu dan konsultasi tentang kegiatan pengembangan usaha. Selain itu, pembinaan anggota juga dilakukan melalui penerbitan direktori bisnis anggota Kospin Jasa, dengan mempromosikan produk usaha anggota, dengan memanfaatkan laman www.kospinjasa.com.

⁵⁹³ H.M. Andy Arsian Djunaid (Ketua Umum) adalah putra dari H.A. Zaky Arslan Djunaid, dan cucu H. Ahmad Djunaid, pelopor Kospin Jasa.

Tabel 7. Profil Kospin Jasa

Jenis Koperasi	Koperasi Simpan Pinjam, Koperasi Primer Nasional
Karakteristik	Anggota adalah pedagang dan pengusaha yang umumnya terkait dengan produksi dan usaha jual beli batik
Cakupan Wilayah	Provinsi Lampung, Bali, serta tersebar di seluruh wilayah pulau Jawa.
Aset Koperasi	Rp 7,8 triliun pada tahun 2019.
Prestasi dan Penghargaan	Koperasi multikultural yang berbasis komunitas

Sumber: Kementerian Koperasi dan UKM, 2019.

Sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 7. Tentang Profil Kospin Jasa, perkembangan aset koperasi tumbuh berkelanjutan seiring dengan makin luasnya cakupan wilayah kegiatan. Tahun 1986, pada periode kepemimpinan H.A. Zaky Arslan Djunaid, aset Kospin Jasa baru mencapai Rp 9 Miliar. Kemudian berkembang menjadi Rp 2,3 triliun pada tahun 2012, naik menjadi Rp 5,76 triliun pada tahun 2016, dan terus meningkat secara berkelanjutan menjadi Rp 7,86 triliun pada tahun 2019. Adapun total aset Kospin Jasa, baik konvensional maupun syariah, mencapai 9,6 triliun pada tahun 2019⁵⁹⁴. Saat ini, Kospin Jasa memiliki 5 anak perusahaan, yang bergerak di bidang asuransi jiwa syariah, asuransi takaful umum, percetakan, jasa investindo, dan aset manajemen.

Keanggotaan pada Kospin Jasa terdiri dari tiga jenis, yaitu: Anggota penuh, calon anggota, dan anggota luar biasa. Anggota penuh merupakan anggota yang telah melunasi simpanan pokok dan simpanan wajib, serta telah menjalani dan dinyatakan lulus uji kelayakan dari dewan pengurus dan dewan pimpinan cabang, khususnya terkait dengan usaha dan sifat usaha, kepribadian, kesetiaan, serta aktivitas penggunaan produk Kospin Jasa). Pada kategori ini, anggota dapat menggunakan semua layanan Kospin Jasa, berhak menerima sisa hasil usaha (SHU), dan ikut serta dalam Rapat Anggota Tahunan. Sampai dengan Desember 2018, jumlah anggota penuh Kospin Jasa tercatat sebanyak 2.288 orang. Simpanan pokok yang harus dibayar oleh anggota sebesar Rp 9 juta, dan

⁵⁹⁴ Rapat Anggota Tahunan Kospin Jasa ke 46, 14 Maret 2020.

simpanan wajib sebesar Rp 9 juta, yang dibayarkan di muka. Setiap tahun anggota menerima SHU yang diberikan ke simpanan wajib, sekitar 75 % harus masuk ke dalam simpanan wajib, sisanya dapat diambil atau ditambahkan ke simpanan wajib.

Calon anggota Kospin Jasa adalah mereka yang belum membayar simpanan pokok dan simpanan wajib, serta belum menjalani dan dinyatakan lulus uji kelayakan. Calon anggota berhak menggunakan layanan keuangan Kospin Jasa, tetapi belum berhak mendapatkan SHU dan ikut serta dalam RAT. Dalam kategori ini, calon anggota adalah para nasabah, karena hak dan kewajibannya sama dengan nasabah bank. Sedangkan anggota luar biasa, adalah mereka yang telah membayar dana penyertaan. Untuk kategori ini, anggota luar biasa berhak mendapatkan SHU dan menggunakan semua layanan koperasi, serta hadir dalam RAT, tetapi tidak memiliki hak suara. Kospin Jasa memberikan kesempatan seseorang untuk menjadi anggota luar biasa untuk mengakomodasi pengusaha yang berminat menjadi bagian dari koperasi dan menggunakan layanan yang disediakan. Jumlah calon anggota dan anggota sampai dengan Desember 2018 sebanyak 210.162 orang.

Sebagai koperasi simpan pinjam primer tingkat nasional, Kospin Jasa perlu mengambil kebijakan secara hati-hati demi kelangsungan kegiatannya. Salah satu strategi yang ditempuh adalah dengan membatasi dan melakukan seleksi cukup ketat untuk merekrut anggota penuh, yang memiliki hak suara untuk melindungi dan menjaga bisnis dan kinerja yang sudah dicapai saat ini. Dewan pengurus berupaya untuk memastikan bahwa bisnis Kospin Jasa dipahami oleh setiap anggota penuh, sehingga tidak menimbulkan masalah di kemudian hari. Kategori anggota penuh diberikan secara selektif agar tidak menghambat kegiatan koperasi melalui hak suaranya. Jumlah simpanan pokok dan simpanan wajib juga merupakan salah satu alat untuk melakukan seleksi keanggotaan, karena tidak semua calon anggota bersedia untuk terikat, dengan melakukan berbagai

kewajiban sebagai anggota penuh. Untuk anggota penuh dan anggota luar biasa berhak atas pembagian sebesar 30 % dari SHU yang dibagikan untuk anggota⁵⁹⁵.

B. Tata Kelola Kospin Jasa

Selama 50 tahun Kospin Jasa mampu bertahan dan mengembangkan usahanya dengan membuka kantor layanan di 94 daerah, baik sebagai kantor cabang, kantor cabang pembantu, maupun kantor kas. Rapat Anggota Tahunan (RAT) merupakan pemegang kekuasaan yang paling tinggi dalam pengelolaan organisasi. Dalam forum itu, pengurus dan pengawas menyampaikan laporan pertanggungjawaban kinerja koperasi selama satu tahun terakhir.

Sesuai dengan pembagian kerja yang ditentukan dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Kospin Jasa, pengurus bertugas membuat kebijakan, mengawasi kegiatan operasional, dan pengelolaan organisasi. Sedangkan Pengawas berwenang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan dan pengelolaan koperasi. Kegiatan operasional sehari-hari dilakukan oleh beberapa kepala divisi, yaitu, Kepala Divisi Operasional dan Pemasaran, Kepala Divisi Pengelolaan Dana, Kepala Divisi Pinjaman, dan Kepala Divisi Pengawasan dan Kepatuhan. Dalam melakukan tugasnya, kepala divisi tersebut dibantu oleh para pimpinan cabang, beserta staf yang tersebar di semua kantor-kantor layanan.

Akuntabilitas merupakan hal penting dalam pengelolaan koperasi, khususnya unit bisnis simpan pinjam. Oleh karena itu pengawasan menjadi hal yang krusial. Selain dewan pengawas, yang bertanggung jawab melakukan pengawasan kebijakan organisasi secara menyeluruh dalam struktur organisasi Kospin Jasa, adalah divisi pengawasan dan kepatuhan, yang bertugas mengawasi kegiatan operasional. Selain itu, unit pengawasan internal (*internal controlling unit*) di setiap cabang melakukan pengawasan secara internal terhadap berbagai transaksi

⁵⁹⁵ Berdasarkan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Kospin Jasa, pembagian SHU terdiri dari: 15 % untuk cadangan, 30 % untuk anggota sesuai dengan perbandingan jasanya dalam usaha Kospin Jasa, 25 % untuk anggota sesuai dengan perbandingan simpanan pokok dan simpanan wajib, 2,5 % untuk bonus pengurus dan pengawas, 10 % untuk bonus karyawan, 5 % untuk dana Pendidikan, 1 % untuk dana sosial, 1,5 % untuk dana pembangunan.

keuangan yang ada. Pengawasan dan pelaporan internal tersebut juga dilakukan melalui rapat evaluasi yang dilakukan setiap dua bulan sekali, yang dihadiri oleh para pimpinan cabang, kepala unit, dan ketua umum. Pembahasan rapat evaluasi meliputi pelepasan pinjaman, perkembangan usaha, serta pinjaman yang bermasalah.

Kegiatan Kospin Jasa didukung oleh SDM yang profesional dan terlatih. Setiap karyawan memulai karirnya dari posisi petugas administrasi (*Clerical Staff*), dengan jenjang Pendidikan minimal Diploma-III (D-III). Manajemen mengutamakan putra-putri daerah untuk ditempatkan di kantor-kantor layanan, dengan pertimbangan untuk efisiensi manajerial dan pengenalan wilayah. Pengembangan kapasitas SDM dilakukan sendiri oleh Kospin Jasa dan memanfaatkan jasa lembaga lain yang sesuai. Hingga saat ini, lebih dari 70 % karyawan di posisi manajerial telah memiliki sertifikasi dari lembaga sertifikasi profesi.

Untuk meningkatkan kesejahteraan karyawannya, Kospin Jasa memberikan penghasilan yang lebih tinggi dibandingkan tingkat upah minimum kabupaten/kota. Setiap karyawan mendapatkan setidaknya 15 kali gaji dalam setahun. Di samping upah pokok, karyawan juga menerima tunjangan, berupa: a) Tunjangan makan dan lauk pauk, b) Tunjangan transportasi, c) Jaminan kesehatan, termasuk dokter gigi dan periksa mata di rumah sakit, d) Jaminan kesehatan untuk keluarga karyawan, Kospin Jasa menanggung sampai 50 % biaya kesehatan, e) Dana pensiun, yang dikelola Kospin Jasa melalui unit dana pensiun Harapan Sejahtera, dan f) Beasiswa untuk anak karyawan yang berprestasi⁵⁹⁶.

Selain itu, koperasi mengembangkan indikator kinerja karyawan (*key performance indicator/KPI*) untuk melakukan penilaian kinerja secara berkala, dan menjadi dasar dalam pemberian bonus, promosi, maupun mutasi karyawan. Rapat Anggota Tahunan (RAT) memilih pengurus dan pengawas setiap lima tahun sekali. Anggota dan ketua pengurus dapat dipilih berkali-kali tanpa ada batasan, sedangkan dalam susunan kepengurusan yang baru, setidaknya 50 %

⁵⁹⁶ Kementerian Koperasi dan Usaha Mikro Kecil dan menengah, Mengenal Keragaman Model Koperasi Simpan Pinjam di Indonesia. Kospin Jasa: koperasinya Pedagang dan Pengusaha. 2013.

pengurus lama tetap menjadi pengurus untuk mempertahankan keberlanjutan program-program strategis koperasi.

Rapat Anggota Tahunan (RAT) dilaksanakan setahun sekali, untuk mengesahkan rencana strategis koperasi (rencana kerja, rencana anggaran, pendapatan, dan belanja koperasi), serta laporan keuangan. Sebagaimana telah disebutkan di atas, RAT juga berwenang untuk mengesahkan laporan pertanggungjawaban pengurus dan pengawas, serta menetapkan pembagian SHU. RAT dianggap sah jika dihadiri oleh paling sedikit 10 % dari anggota yang terdaftar.

Bagan 3. Proses Pelaksanaan Rapat Anggota Tahunan Kospin Jasa



Sumber: Kementerian Koperasi dan UMKM, data diolah, 2019.

Bagan 3 menunjukkan proses pelaksanaan RAT pada Kospin Jasa. Sebelum RAT dilaksanakan, dibentuk kepanitiaan dan penentuan agenda RAT, seperti Rencana Strategis, Rencana Kerja selama setahun ke depan, dan agenda-agenda lainnya yang akan diputuskan dan disahkan dalam RAT, termasuk menyusun agenda pemilihan pengurus dan pengawas jika sudah tiba waktunya, setiap lima tahun sekali. Pada saat RAT, agenda-agenda rapat yang telah dipersiapkan pada Pre RAT, kemudian dibicarakan dan diputuskan. Setelah RAT memutuskan dan mengesahkan hasil rapat, kemudian panitia membuat berita acara. Pengurus bertugas untuk melakukan sosialisasi hasil RAT dan melaksanakannya.

C. Produk dan Layanan Kospin Jasa

Sebagai koperasi yang lahir dari kehendak para pedagang dan pengusaha di Pekalongan, Kospin Jasa menyediakan produk dan layanan sesuai dengan kebutuhan para anggotanya, yang memerlukan ketersediaan dana untuk pengembangan usaha. Secara umum produk dan layanan keuangan tersebut meliputi simpanan, pinjaman, serta produk penagihan dan pembayaran. Tabungan

dan simpanan yang dimiliki oleh anggota dapat dijadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman. Hingga tahun 2011, Kospin Jasa masih menyediakan layanan Surat Utang Koperasi (SUK), yang kemudian dialihkan menjadi dana penyertaan yang dapat dimiliki oleh anggota luar biasa.

Produk pinjaman terutama ditujukan pada pengembangan usaha. Layanan penagihan dan pembayaran disediakan untuk membantu pengusaha/pedagang yang menjadi nasabah Kospin Jasa dalam menerima pembayaran transaksi dengan mitra usaha atau membayar kepada mitra usaha dengan menggunakan cek atau bilyet giro. Layanan ini juga tersedia di kantor-kantor cabang Kospin Jasa. Berikut ini adalah beberapa layanan yang disediakan oleh Kospin Jasa:

1. Simpanan Manasuka Harian

Layanan ini ditujukan untuk menyediakan dana bagi anggota dalam melakukan pembayaran, layaknya rekening koran di dunia perbankan. Simpanan ini menetapkan bunga yang rendah yaitu 2 % per tahun. Pemilik simpanan dapat menuliskan sejumlah dana yang dikehendaki ke dalam “Tanda Terima (TT)”, yang fungsinya sama dengan cek atau bilyet giro. Penerima cek atau bilyet giro tersebut dapat mencairkan dana tidak hanya di kantor-kantor cabang Kospin Jasa, melainkan juga di beberapa bank korespondensi. Melalui layanan ini pengguna jasa dapat menabung dan melakukan penarikan, serta menggunakannya sebagai pembayaran dalam bertransaksi dengan mitra bisnis.

Untuk penarikan simpanan dilakukan dengan mengisi “Tanda Terima” yang dikeluarkan Kospin Jasa, yang dapat dilakukan di semua kantor layanan secara *realtime (Online)*. Untuk dapat menggunakan layanan ini, anggota harus menyerahkan setoran awal minimal Rp 1.000.000, dengan saldo minimal pengendapan sebesar Rp 500.000, dan biaya administrasi bulanan Rp 37.500, bunga simpanan 2 %.

2. Tabungan Sadar Manfaat Berkoperasi (Tabungan Safari)

Tabungan Safari merupakan layanan Kospin Jasa yang mengadopsi sistem arisan yang menguntungkan dengan penyaringan setiap bulan, di mana setiap anggota berpeluang mendapatkan hadiah sejumlah uang dan sepeda motor pada periode tertentu. Selain itu, pada akhir periode (30 bulan), pengguna jasa juga

akan mendapatkan kesempatan untuk memenangkan hadiah ekstra uang tunai. Kelebihan lain dari layanan ini adalah peserta mendapat kesempatan untuk ikut serta cara “gathering”, dan berwisata bersama peserta lainnya secara gratis. Acara seperti ini diharapkan dapat memperkuat silaturahmi dan hubungan bisnis antarpeserta yang terdiri dari atas pedagang dan pengusaha.

Setoran untuk Tabungan Safari dilakukan rutin setiap bulan, dengan nominal Rp 350.000 per bulan, di mana peserta dapat mengikuti lebih dari satu nomor peserta. Simpanan tidak dapat diambil sebelum jatuh tempo, sedangkan peserta yang berhenti sebelum periode simpanan berakhir, akan dikenakan penalti sebesar 30 % apabila berhenti pada bulan ke-1 sampai ke 15. Penalti sebesar 20 % apabila berhenti pada bulan ke 19 sampai ke 30. Simpanan pada Tabungan Safari dapat digunakan jaminan pinjaman jika telah mencapai 15 bulan, atau setengah periode. Peserta layanan ini mendapat perlindungan asuransi jiwa dari PT Asuransi Jiwa Mitra Abadi.

3. Simpanan Manasuka Berjangka

Seperti namanya, Simpanan Manasuka Berjangka merupakan layanan simpanan yang memberikan kesempatan bagi anggota untuk menarik simpanannya sesuai dengan jangka waktu yang disepakati, yaitu 1 bulan, 3 bulan, 6 bulan, dan 12 bulan. Sedangkan bunga simpanan dibayarkan setiap bulan. Layanan ini sangat bermanfaat bagi anggota dan pengguna jasa yang telah merencanakan tujuan keuangannya, karena tersedia dalam jangka waktu yang beragam, dengan jasa simpanan (bunga) yang bersaing. Sebagaimana jenis simpanan lainnya, simpanan ini dapat dijadikan sebagai jaminan pinjaman di Kospin Jasa.

4. Tabungan Koperasi (Takop)

Layanan Tabungan Koperasi (Takop) tersedia di semua jaringan kantor layanan Kospin Jasa, baik untuk pembukaan rekening, penyetoran, dan penarikan. Setoran awal dan saldo simpanan yang mengendap minimal Rp 50.000. Pemilik rekening dapat memanfaatkan layanan pendebitan secara otomatis (*autodebet*), untuk pembayaran angsuran pinjaman dan bunga, serta untuk setoran layanan lain,

seperti Tabungan Safari, Tabungan Pundi Artha Jasa, Simpanan Hari Raya, Tabungan Qurban, dan Tabungan Prima.

Untuk meningkatkan layanan kepada para pengguna jasa layanan ini, Kospin Jasa memberikan fasilitas kartu debit Jasa Visa Electron, yang bekerja sama dengan PT Bank Permata, Tbk. Kartu debit tersebut dapat digunakan untuk bertransaksi di 25.000 lebih ATM di seluruh Indonesia, melalui jaringan ATM Permata, ATM Alto, ATM Bersama, dan ATM Prima/BCA.

5. Simpanan Hari Raya

Simpanan Hari Raya membantu anggota dalam menyiapkan dana untuk keperluan perayaan hari raya. Simpanan berupa simpanan rutin mingguan dengan jangka waktu simpanan 44 minggu. Jumlah simpanan setiap minggu adalah Rp 25.000,-, dan berlaku kelipatannya, yang tidak dapat diambil sebelum jatuh tempo. Anggota dapat menggunakan sebagai agunan pinjaman apabila telah memasuki minimal separuh periode atau setelah minggu ke 22, sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Layanan simpanan lain yang disediakan Kospin Jasa adalah Simpana Prima, Tabungan Sikesra, Tabungan dan Talangan Haji *Labbaika*, Simpanan Umrah. Berbagai layanan tersebut merupakan inovasi untuk menumbuhkan kesadaran dan kebiasaan menabung bagi para anggota, dan memupuk kemampuan permodalan koperasi.

6. Pinjaman Harian

Selain menyediakan berbagai layanan simpanan, Kospin Jasa juga menyediakan layanan pinjaman yang bersifat produktif, untuk mendukung kegiatan usaha para anggota dan pengguna jasa. Sebagaimana lembaga perbankan, untuk menjaga keuangan koperasi tetap sehat, penerapan prinsip 5 C (*Character, Capacity, Collateral, Capital, and Condition*) dilakukan, sebagai bagian dari pertimbangan bagi Kospin Jasa dalam memberikan pinjaman⁵⁹⁷.

⁵⁹⁷ Penjelasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Pasal 8, menyebutkan kredit yang diberikan oleh bank mengandung risiko, sehingga dalam pelaksanaannya bank harus memperhatikan asas-asas perkreditan yang sehat. Untuk mengurangi risiko tersebut, jaminan pembelian kredit dalam arti keyakinan atas kemampuan dan kesanggupan debitur untuk melunasi hutangnya sesuai dengan yang diperjanjikan merupakan faktor penting yang harus diperhatikan oleh bank. Untuk memperoleh keyakinan tersebut, sebelum memberikan kredit, bank harus

Pinjaman Harian menggunakan sistem pagu, yang pinjamannya berdasarkan pada jumlah tabungan di rekening Simpanan Harian. Pinjaman ini memberikan kemudahan bagi nasabah dalam memenuhi kebutuhan modal, dengan jasa pinjaman (bunga) dihitung secara harian. Untuk dapat menggunakan layanan ini, anggota harus memenuhi ketentuan sebagai berikut: a) Bunga pinjaman sebesar 18 % per tahun, meskipun demikian, suku bunga pinjaman khusus dapat diberikan atas persetujuan pimpinan cabang setempat dan Kospin Jasa Pusat; b) Jangka waktu pinjaman selama 72 bulan; c) Provisi sebesar 1 % dan biaya administrasi 0,2 %; dan d) Jaminan berupa sertifikat tanah.

7. Pinjaman Insidentil

Layanan Pinjaman Insidentil diberikan kepada nasabah yang membutuhkan dana dalam waktu cepat untuk memanfaatkan sebuah peluang usaha. Jangka waktu pinjaman paling lama tiga bulan. Ketentuan pinjaman ini adalah: 1) Bunga pinjaman sebesar 21 % per tahun; 2) Provisi 0,2 5%, dengan agunan berupa sertifikat tanah atau bangunan.

8. Pinjaman *Anuited*

Pinjaman *Anuited* merupakan layanan bagi nasabah untuk investasi jangka Panjang. Jangka waktu pinjaman mulai dari 12 bulan hingga 48 bulan. Pinjaman diangsur tetap setiap bulan sesuai perjanjian, dengan bunga pinjaman 11,5 % tahun atau 0,96 % per bulan, provisi pinjaman 0,5 % yang dihitung proporsional, dan administrasi 0,5 %. Jaminan untuk pinjaman ini adalah sertifikat atau Bukti Kepemilikan Kendaraan Bermotor (BPKB).

9. Pinjaman Usaha Mikro dan Kecil (UMK)

Layanan Pinjaman UMK disediakan oleh Kospin Jasa bagi pelaku usaha mikro dan kecil, khususnya para pedagang, serta PNS, TNI, Polri, dan karyawan swasta. Pinjaman ini menerapkan sistem angsuran, dari 72 bulan sampai dengan 36 bulan. Ketentuan yang berlaku untuk Pinjaman UMK adalah: a) Bunga pinjaman sebesar 15 % per tahun, b) Provisi pinjaman 0,5 % dan biaya administrasi Rp 50.000, c) Jaminan pinjaman berupa sertifikat atau BPKB.

melakukan penilaian yang seksama terhadap watak, kemampuan, modal, agunan, dan prospek usaha dari debitur.

Bagi pedagang kecil, jumlah pinjaman maksimal Rp 10 juta, sedangkan bagi pegawai jumlah pinjaman sebesar Rp 20 juta.

10. Pinjaman Berjangka

Kospin Jasa menyediakan layanan Pinjaman Berjangka untuk memberikan kemudahan bagi anggota dan pengguna jasa dalam menggunakan dana secara leluasa untuk pengembangan usahanya, dengan bunga pinjaman yang relatif ringan. Ketentuan layanan ini adalah: a) Jangka waktu pinjaman 12 bulan, b) Bunga pinjaman sebesar 18,6 % per tahun, c) Provisi pinjaman 7 % dan biaya administrasi 0,2 %, dan d) Jaminan berupa sertifikat.

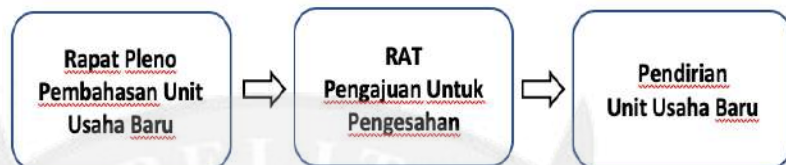
Produk pinjaman atau talangan lain yang disediakan adalah Pinjaman Investa Griya, Talangan Haji dan Talangan Umrah untuk anggota yang beragama Islam, agar dapat merencanakan perjalanan ibadah dengan lebih baik. Dengan berbagai produk layanan simpanan dan pinjaman, Kospin Jasa telah membantu dan para anggota yang sebagian besar adalah para pedagang dalam mengembangkan bisnisnya. Berbagai layanan keuangan juga dapat dimanfaatkan oleh para pengusaha kecil dan menengah di berbagai wilayah yang dapat dijangkau oleh kantor layanan Kospin Jasa. Selain membantu pengembangan usaha anggota, masyarakat umum juga dapat menggunakan jasa koperasi tanpa menjadi anggotanya.

Sesuai dengan perkembangan pasar dan kebutuhan anggota yang terus berubah, Kospin Jasa juga mengembangkan dan memperkenalkan produk dan layanan baru. Upaya ini dilakukan melalui beragam kegiatan cara, baik media cetak nasional maupun daerah, termasuk kegiatan sosial (*Corporate Social Responsibility*), seperti kegiatan keagamaan, pembangunan masjid dan renovasi bangunan pesantren, kerja sama dengan perguruan tinggi, melalui penelitian, dan sosialisasi Tabungan Safari.

Perluasan usaha dilakukan melalui pembukaan kantor cabang, inovasi produk dan layanan baru, seperti Kospin Syariah, Jasa Investindo (sewa kendaraan, gedung, dan alat-alat kantor), Jasa Utama Kapital (sekuritas), Griya Jasa Syariah (perumahan), serta Asuransi Kesehatan dan Dana Pensiun, yang dikembangkan untuk kepentingan Konspin Jasa secara internal. Kospin jasa

syariah didirikan pada tahun 2004, di Pekalongan untuk merespon kebutuhan layanan keuangan masyarakat yang berasas syariah.

Bagan 4. Proses Pembukaan Unit Bisnis Baru dan Layanan Baru pada Kospin Jasa



Sumber: Kementerian Koperasi dan UMKM, data diolah, 2019.

Sebagaimana ditunjukkan pada bagan 4 tentang Proses Pembukaan Unit Bisnis Baru dan Layanan Baru pada Kospin Jasa, produk dan layanan baru yang akan dikembangkan biasanya melalui rapat pleno pengurus dan pengelola, kemudian pengurus mengambil keputusan untuk disahkan melalui RAT. Meskipun demikian, agar dapat mengambil keputusan yang cepat, pengurus Kospin Jasa tidak selalu menunggu pengesahan RAT untuk menjalankan langkah-langkah yang penting. Dewan pengurus dan Pengawas, bersama para kepala divisi, melakukan rapat koordinasi bulanan. Hal ini diperlukan agar Kospin Jasa dapat bersaing dengan lembaga keuangan lain di tengah arus perubahan yang cepat. Berbagai langkah penting ini kemudian dilaporkan pada RAT berikutnya.

4.2.6 Perkembangan Lembaga Keuangan Mikro dan Pengaturannya

4.2.6.1 Jenis dan Perkembangan Lembaga Keuangan Mikro

Pengertian keuangan mikro (*Microfinance*) dapat dijumpai pada beberapa sumber. Dalam kamus *Merriam Webster*, definisi keuangan mikro adalah, “*financial services especially in the form of microloans provided to impoverished individuals and groups in poor and developing regions*”⁵⁹⁸. Sementara definisi *microfinance* dalam *Asian Development Bank*, adalah: “*The provision of a broad range of financial services such as deposits, loans, payment services, money*

⁵⁹⁸ <https://www.merriam-webster.com/dictionary/microfinance>, diakses pada tanggal 22 Februari 2020.

transfers, and insurance to poor and low-income households and, their microenterprises”⁵⁹⁹.

Dalam buku *The New Microfinance Handbook* disebutkan, istilah keuangan mikro merujuk pada penyediaan layanan keuangan, seperti simpanan dan kredit, kepada nasabah berpenghasilan rendah, meliputi pedagang kecil atau petani kecil. Sebagian diantaranya memiliki penghasilan yang mapan karena bersumber dari usaha yang berkelanjutan⁶⁰⁰. Menurut Dale W. Adams dan Delberts A. Fitchett, lembaga keuangan mikro pada umumnya, merupakan sebuah kesatuan dari tata kelola yang dinamis, inovatif, dan lentur yang dibuat sesuai kondisi lingkungan sosial dan ekonomi lokal⁶⁰¹.

Secara resmi, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Lembaga Keuangan Mikro (UU LKM), mendefinisikan lembaga keuangan mikro, sebagai:⁶⁰²

Lembaga keuangan yang khusus didirikan untuk memberikan jasa pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat, baik melalui pinjaman atau pembiayaan dalam usaha skala mikro kepada anggota dan masyarakat, pengelolaan simpanan, maupun pemberian jasa konsultasi pengembangan usaha yang tidak semata-mata mencari keuntungan.

Keuangan mikro telah berkembang sebagai lembaga penting dalam pembangunan ekonomi melalui layanan keuangan bagi masyarakat berpenghasilan rendah, yang tidak terlayani melalui lembaga keuangan formal, seperti perbankan. Dengan demikian, LKM mempunyai peran strategis dalam

⁵⁹⁹ Asian Development Bank, *Finance for the Poor: Microfinance Development Strategy*, (Metro Manila: ADB, 2000), hlm. 2. Menurut *World Bank, microfinance refers to small-scale financial services—primarily credit and savings— provided to people who farm or fish or herd; who operate small enterprises or microenterprises where goods are produced, recycled, repaired, or sold; who provide services; who work for wages or commissions; who gain income from renting out small amounts of land, vehicles, draft animals, or machinery and tools; and to other individuals and groups at the local levels of developing countries, both rural and urban.* Marguerite S. Robinson, *The Microfinance Revolution Sustainable Finance for the Poor* (Washington, D.C.: The World Bank, 2001), hlm. 9.

⁶⁰⁰ Joanna Ledgerwood, *The New Microfinance Handbook: A Financial Market System Perspective* (Washington, D.C: The World Bank, 2013), hlm. 17.

⁶⁰¹ Dale W. Adams & Delberts A. Fitchett (Editors), *Informal Finance in Low Income Countries*, dalam Lincoln Arsyad, *Lembaga Keuangan Mikro: Institusi, Kinerja, dan Sustainability*, (Yogyakarta: Penerbit Andi Yogyakarta, 2008). hlm. 26.

⁶⁰² Indonesia, *Undang-Undang tentang Lembaga Keuangan Mikro*, UU No. 1 Tahun 2013, Pasal 1 butir (1).

pencapaian tujuan-tujuan pembangunan, seperti: menciptakan lapangan kerja, mengurangi kemiskinan, memperbaiki iklim usaha, dan memberdayakan masyarakat yang memiliki keterbatasan ekonomi. Nasabah-nasabah LKM sering dikelompokkan sebagai pelaku usaha mikro, kecil, dan menengah (UMK). Definisi UMK berbeda-beda di setiap negara yang didasarkan pada jumlah pekerja dan nilai aset⁶⁰³.

Tabel 8. Kriteria Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah

No	Uraian	Aset Rupiah	Hasil Penjualan Rupiah
1	Usaha Mikro	Maksimal 50 juta	Maksimal 300 juta
2	Usaha Kecil	50 juta - 500 juta	300 juta - 2,5 miliar
3	Usaha Menengah	500 juta - 10 miliar	2,5 miliar - 50 miliar

Tabel 9 tentang kriteria usaha mikro, kecil, dan menengah, menunjukkan karakteristik skala unit usaha berdasarkan nilai aset (tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha) dan hasil penjualan, sebagaimana diatur dalam Pasal 6, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, Pasal 6, ayat (1), (2), dan (3)⁶⁰⁴.

Di negara berkembang, kelompok usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) merupakan kelompok yang dominan dalam struktur ekonomi, sehingga mendorong pemerintah untuk mendukung dan mengembangkan industri keuangan mikro⁶⁰⁵. Terlebih lagi industri keuangan komersial formal seperti perbankan, belum sepenuhnya dapat menjangkau pelaku ekonomi mikro dan kecil yang masih dianggap berisiko tinggi karena tidak memiliki laporan keuangan dan lingkungan

⁶⁰³ Di Indonesia, BPS mendefinisikan usaha skala mikro sebagai unit usaha yang memiliki pekerja kurang dari 5 orang dan usaha skala kecil (5-9 orang). Di negara berkembang lain unit usaha skala kecil mikro dan kecil biasanya mempekerjakan 1-50 orang. Sedangkan di negara maju, seperti Australia, usaha skala mikro dan kecil mempekerjakan kurang dari 100 orang. Lihat Lincoln Arsyad, *Lembaga Keuangan Mikro: Institusi, Kinerja, dan Sustainability*, (Yogyakarta: Penerbit Andi Yogyakarta, 2008). hlm. 9.

⁶⁰⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah*, Pasal 6 ayat (1), (2), dan (3), UU No. 23 Tahun 2008. LN. No. 93 Tahun 2008.

⁶⁰⁵ Data Kementerian Koperasi dan UMK, menunjukkan perkembangan data UMKM dan usaha besar pada tahun 2018, sebagai berikut: Usaha Mikro = 63.350.222 unit (98,68 %); Usaha Kecil = 783.132 unit (1,22 %); Usaha Menengah = 60.702 unit (0,09 %); dan Usaha Besar = 5.550 unit (0,01 %).

bisnis yang tidak pasti⁶⁰⁶. Kondisi ini mendorong pelaku ekonomi mikro dan kecil melakukan inovasi untuk memenuhi kebutuhan dalam akses terhadap modal. Keuangan mikro muncul untuk mengambil peran melayani sektor yang tidak tersentuh oleh lembaga keuangan formal. Namun, upaya LKM tersebut menghadapi berbagai tantangan, seperti infrastruktur yang tidak lengkap, pengaturan dan pengawasan yang belum mapan, serta kemampuan SDM yang rendah.

Dalam kajiannya, John Weiss, Heather Montgomery, dan Elvira Kurmanalieva, berpendapat, kurangnya akses terhadap kredit dikarenakan tidak adanya jaminan. Kelompok masyarakat dan pelaku usaha mikro dan kecil memenuhi kebutuhan modal usaha dari rentenir, dengan tingkat bunga yang tinggi, atau pada teman dan keluarga dengan jumlah yang sangat terbatas. Lembaga Keuangan Mikro berusaha untuk mengatasi hambatan-hambatan yang dihadapi melalui langkah-langkah inovatif, seperti pinjaman kelompok dan memanfaatkan ikatan sosial antara masyarakat tersebut dengan staf dan LKM⁶⁰⁷.

Laporan *Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), Ford Foundation*, menunjukkan, LKM membantu masyarakat miskin dalam mendirikan usaha, mengembangkan aset, melancarkan konsumsi dan manajemen risiko. Kelompok masyarakat dan pelaku ekonomi mikro dan kecil yang ikut berpartisipasi dalam program keuangan mikro telah memperoleh manfaat dari peningkatan pendapatan rumah tangga, mengurangi kerentanan terhadap guncangan ekonomi, kesehatan, status gizi, dan kesempatan untuk mencapai pendidikan yang lebih tinggi yang

⁶⁰⁶ Pelaku ekonomi mikro dan kecil umumnya dianggap tidak memenuhi kriteria yang lazim digunakan lembaga keuangan formal, yang dikenal dengan istilah 5 C, yaitu *character, capacity, capital, condition, dan collateral*. Dari aspek *character*, usaha mikro dan kecil dinilai memiliki kelemahan dalam profil usahanya. Secara *capacity*, segmen usaha ini dinilai memiliki SDM yang rendah, sedangkan dari sisi *capital*, usaha mikro dan kecil dinilai memiliki modal yang kecil, bahkan seringkali tidak ada pemisahan dana usaha dan dana rumah tangga. Untuk aspek *condition*, keberlangsungan usaha mikro dan kecil juga diragukan, karena rentan terhadap perubahan lingkungan usaha atau ekonomi. Sementara dari sisi *collateral*, kelompok usaha mikro dan kecil umumnya mengalami kesulitan dalam menyediakan kolateral untuk memperoleh akses pendanaan. Lihat Muhammad Syafii Antonio (*editor*), *Peta Keuangan Mikro Syariah Indonesia*, (Jakarta: Tazkia Publishing, 2018), hlm. 25.

⁶⁰⁷ John Weiss, Heather Montgomery, dan Elvira Kurmanalieva, "Micro Finance and Poverty Reduction in Asia: What is the Evidence?", *ADB Research Paper Series*, (No. 53, December, 2003), *Asian Development Bank Institute (ADB)*, Tokyo. hlm. 1-15.

lebih baik⁶⁰⁸. Dengan demikian, keuangan mikro telah dianggap sebagai sarana untuk mengentaskan kemiskinan yang penting, meskipun ada beberapa penelitian menemukan bahwa keuangan mikro tidak memberikan hasil yang signifikan dalam meningkatkan taraf hidup masyarakat, sebagaimana ditunjukkan dalam penelitian yang dilakukan oleh Jonathan Morduch, yang menyatakan, tidak ada temuan yang meyakinkan bahwa program keuangan mikro meningkatkan konsumsi atau meningkatkan pendaftaran pendidikan⁶⁰⁹.

Keuangan mikro di Indonesia telah menjadi sebuah sistem yang lahir dan berkembang dalam kehidupan masyarakat. Dalam budaya kemasyarakatan, dikenal beberapa praktik, misalnya, *maro*, *martelu*, atau arisan. *Maro* merupakan kontrak dua pihak yang bersepakat membagi dua hasil pertanian. Kontrak ini biasanya antara pemilik lahan dengan petani miskin yang mengelola lahan. *Martelu*, sebagaimana kontrak *maro*, para pihak bersepakat untuk membagi hasil, tetapi hasil tersebut dibagi menjadi tiga bagian. Sedangkan arisan merupakan kontrak kongsi beberapa orang atas sejumlah uang atau barang, di mana kumpulan uang atau barang tersebut diberikan kepada anggota kongsi secara bergiliran. Sebagaimana telah diuraikan pada bagian terdahulu, beberapa koperasi yang berprestasi bermula dari kelompok-kelompok arisan.

Budaya masyarakat berdampak signifikan terhadap setiap aspek kehidupan, termasuk pada aktivitas ekonomi dan keuangan. Setiap komunitas yang menjalankan suatu adat bertujuan menjaga agar setiap warga di bawah ketentuan dan norma adat dapat hidup sejahtera. Oleh karenanya, lembaga adat sebuah komunitas masyarakat pada umumnya memiliki mekanisme tersendiri dalam menjalankan fungsi penjagaan dan pencapaian kesejahteraan anggotanya.

Di Sumatera Barat, misalnya, ketika satu keluarga berkembang menjadi keluarga besar, berkembang lagi menjadi kampung, kemudian menjadi dusun, maka keluarga ini harus memperhatikan anggota keluarga lain yang memunculkan

⁶⁰⁸ Aude de Montesquiou, Tony Sheldon, Frank F. de Giovanni, and Syed M. Hashemi, *From Extreme Poverty to Sustainable Livelihoods: A Technical Guide to the Graduation Approach*, (Washington, DC: CGAP, 2014), hlm. 45-56.

⁶⁰⁹ Jonathan Morduch, "Does Microfinance Really Help the Poor? New Evidence from Flagship Programs in Bangladesh", *Working Paper* (June 27, 1998), hlm. 1-46.

mekanisme patungan “lumbuang”, yaitu berjaga-jaga untuk membantu jika suatu waktu ada anggota keluarga yang membutuhkan. Kemudian praktik tersebut berkembang dan menjadi lembaga yang lebih besar, yang dapat berfungsi untuk memberdayakan ekonomi suatu komunitas. Lembaga tersebut hingga saat ini terus berkembang menjadi *Lumbang Pitih Nagari* (LPN), yang pengertian bebasnya adalah tempat penampungan uang milik Nagari⁶¹⁰.

Sebagaimana terjadi di Sumatera Barat, pengaruh adat masyarakat Bali juga memunculkan lembaga ekonomi yang menjalankan fungsi pemberdayaan komunitas, yaitu Lembaga Perkreditan Desa (LPD). Lembaga ini bukan hanya dapat diandalkan untuk menjaga dan meningkatkan kesejahteraan ekonomi, tetapi juga dapat menjaga pelesarian adat, budaya, dan agama. Adat menjadi sebuah *social bonding*, yang ikut memperkuat kohesi sosial⁶¹¹. Keberadaan dan kegiatan LPD selain dilindungi berdasarkan Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur tersebut, juga diatur berdasarkan hukum adat di masing-masing Desa *Pakraman* dalam bentuk *awig-awig* dan/atau *pararem* Desa *Pakraman* tentang LPD, dan/atau keputusan Paruman Desa *Pakraman* tentang LPD⁶¹².

⁶¹⁰ *Nagari* merupakan bagian yang tak terpisahkan dari identitas dan basis kehidupan masyarakat Minangkabau, Sumatera Barat, dengan seperangkat mekanisme adat untuk mengatur segala bentuk hubungan sosial, seperti sistem pemerintahan, sistem ekonomi, hubungan antarmanusia dan hubungan antara manusia dengan alam. *Nagari* diatur dengan prinsip *tali tigo sapilin*: yaitu pertautan antara hukum adat, syari’at Islam dan hukum negara (hukum positif, UU). Khusus hubungan antara adat dan Islam, orang Minang menganut prinsip Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah (atau disingkat ABS dan SBK), untuk mengatur dan menciptakan keseimbangan antara hubungan manusia, alam, dan Tuhan. Pemerintahan *Nagari* yang otonom dipegang secara kolektif dengan prinsip *tigo tungku sajarangan* (*ninik mamak, alim ulama, dan cadiak pandai*), dan pengambilan keputusan dilakukan melalui permusyawaratan antara pemimpin dan kaumnya di *Nagari*. Lihat Muhammad Adlin Sila, “Lembaga Keuangan Mikro dan Pengentasan Kemiskinan: Kasus Lumbang Pitih Nagari di Padang”, *Jurnal Sosiologi Masyarakat*, (Volume 15, No. 1, Januari 2010), hlm. 1-19.

⁶¹¹ Pada prinsipnya modal sosial berbicara mengenai ikatan atau kohesi sosial. Gagasan sentral modal sosial tentang ikatan sosial adalah bahwa jaringan merupakan aset yang sangat bernilai dan menjadi dasar bagi kohesi sosial karena mendorong iklim kerjasama untuk memperoleh manfaat. Lihat Rusydan Fathy, “Modal Sosial: Konsep, Inklusivitas dan Pemberdayaan Masyarakat”, *Jurnal Pemikiran Sosiologi*, (Volume 6 No. 1, Januari 2019), hlm. 1-17.

⁶¹² *Awig-awig* merupakan sekumpulan aturan lokal yang dibuat berdasarkan kesepakatan masyarakat bersama untuk mengatur perilaku sehari-hari dalam bermasyarakat. *Awig-awig* berbentuk aturan tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur berbagai aspek kehidupan masyarakat. *Awig-awig* dibuat masyarakat adat di Pulau Bali secara musyawarah, berdasarkan rasa keadilan dan kepatutan yang hidup di dalam masyarakat yang bersangkutan, terkait dengan patokan bertingkah laku, baik yang ditulis maupun tidak ditulis. Pada umumnya, masyarakat di Bali lebih percaya dan patuh terhadap *awig-awig* dari pada kepada hukum formal seperti Perda

Perkembangan Lembaga Perkreditan Desa (LPD) di Bali pada dasarnya untuk membantu pembangunan di tiap-tiap desa adat atau desa *pekraman* sebagai kekuatan untuk menjaga adat dan budaya Bali yang merupakan suatu strategi dalam menyediakan sumber pendanaan terhadap anggota masyarakat. Sebagai lembaga keuangan dan aset Desa Adat atau Desa Pakraman, peran LPD sangat penting dalam membangun sumber daya yang berkaitan dengan budaya, sosial, dan ekonomi⁶¹³. Kehadiran lembaga ini dirasakan oleh masyarakat terutama untuk mendukung kegiatan seperti keagamaan, seperti perayaan hari raya umat Hindu, dan dapat membantu masyarakat yang kurang mampu di bidang pendidikan, serta memberikan bantuan pinjaman yang mendadak apabila warga memiliki permasalahan modal usaha, pengobatan, dan upacara kematian.

Selain berfungsi sebagai alat pengentasan kemiskinan, keuangan mikro juga mampu memainkan peran dalam pembangunan sosial ekonomi. Keberadaan LKM bukan hanya menyediakan layanan keuangan masyarakat, tetapi juga pelayanan berupa program-program pendampingan usaha dan pengembangan keahlian praktik usaha. Formulasi produk layanan keuangan mikro pun disediakan dalam bentuk yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi pelaku usaha mikro dan kecil. Meskipun kebutuhan utama masyarakat lebih pada akses modal usaha, saat ini ragam layanan keuangan mikro juga berkembang pada bentuk lainnya, seperti simpanan, asuransi mikro, sistem pembiayaan, dan produk lainnya yang memanfaatkan perkembangan teknologi informasi.

Alasan yang utama dari munculnya praktik keuangan mikro di Indonesia dapat dilihat dari sejarah berdirinya berbagai jenis LKM yang ada, baik yang berbasis perbankan, adat, daerah, maupun berbasis koperasi. Sejarah semua bentuk LKM tersebut memperlihatkan adanya kesamaan sebagai alasan keberadaan keuangan mikro, yaitu kebutuhan nyata masyarakat. Dengan kondisi

(Peraturan Daerah). Lihat Tyas Widyastini dan Arya Hadi Dharmawan, "Efektivitas Awig-Awig dalam Pengaturan Kehidupan Masyarakat Nelayan di Pantai Kedonganan Bali", *Sodality: Jurnal Sosial Pedesaan* (Volume 01, No. 01, April 2013), hlm. 37-51.

⁶¹³ Made Eka Agustini, "Peran Lembaga Perkreditan Desa dalam Memberikan Pelayanan pada Masyarakat Desa Legian", *Jurnal Ilmiah Dinamika Sosial* (Volume 3, No. 2, Agustus 2019), hlm. 279-291.

perekonomian yang masih lemah di mana struktur usaha didominasi oleh pelaku UMKM, maka dibutuhkan lembaga keuangan yang memiliki karakteristik yang sesuai dengan kebutuhan layanan keuangan mereka.

Di antara berbagai model keuangan mikro, beberapa di antaranya telah berhasil diterapkan di Indonesia, yaitu: a) Model *Grameen Bank*, yang diwakili oleh beberapa LSM, koperasi, *Baitul Maal wa Tamwil* (BMT), b) Model Koperasi, diwakili oleh koperasi dan BMT, c) Model Komunitas Perbankan (*Community Banking*), diwakili oleh BPR konvensional dan syariah, d) Satuan *Micro Banking*, yang diwakili oleh bank umum konvensional dan syariah yang membentuk unit perbankan mikro⁶¹⁴. Produk dan jasa keuangan mikro pada umumnya disediakan oleh LKM, yang beroperasi dalam bentuk sebuah bank komersial, BPR, serikat kredit (*credit union*), koperasi, atau lembaga keuangan non bank (LKNB).

Dalam studinya, James C. Brau dan Gary M. Woller, menguraikan dinamika dan beberapa isu terkait dengan keuangan mikro⁶¹⁵, yaitu: a) Paradigma, b) Manajemen, c) Produk dan pelayanan, Target nasabah/klien, dan e) Dampak program. *Pertama*, pada isu paradigma, keuangan mikro berhadapan dengan dua orientasi penting, yaitu orientasi komersial (*institutional paradigm*) dan orientasi sosial (*welfarist paradigm*). Pada orientasi komersial fokus utamanya adalah pencapaian kinerja keuangan yang berkelanjutan dan kemampuan usaha lembaga yang bersifat internal, untuk bisa memenuhi biaya administrasi pembiayaan yang dikeluarkan. Dengan demikian, indikator keberhasilannya adalah kinerja keuangan lembaga, seperti, likuiditas, provitabilitas, dan solvabilitas. Sementara dalam orientasi sosial, fokus utamanya adalah pencapaian idealisme keuangan mikro yang melayani semakin banyak pelaku ekonomi kecil. Implikasi program keuangan mikro bagi masyarakat sebagai klien lebih diutamakan. Pilihan untuk

⁶¹⁴ Muhammad Syafii Antonio (editor), *Peta Keuangan Mikro Syariah Indonesia, Op., cit.* hlm. 47.

⁶¹⁵ James C. Brau and Gary M. Woller, "Microfinance: A Comprehensive Review of the Existing Literature", *Journal of Entrepreneurial Finance and Business Ventures*, (Volume 9, Issue 1, 2004), hlm. 1-26.

menerapkan suku bunga atau margin yang tinggi menyebabkan misi pemberdayaan dari lembaga ini dianggap menyimpang.

Kedua, isu manajemen terkait dengan motivasi awal dalam menjalankan lembaga keuangan mikro. Tipe manajemen dipengaruhi oleh paradigma yang dipilih. Lembaga keuangan mikro (LKM) yang berparadigma *welfarist*, akan menjalankan misi pengentasan kemiskinan (*poverty alleviation*), sedangkan LKM yang berparadigma *institutionalist*, akan menjalankan misi kelangsungan usaha (*financial self sufficient*).

Ketiga, isu produk dan layanan. Ragam layanan yang disediakan LKM berkembang seiring dengan teridentifikasinya kebutuhan keuangan yang dimiliki oleh masyarakat dan pelaku UMKM. Selain kebutuhan terhadap akses pendanaan, saat ini ada pula kebutuhan terhadap layanan keuangan lain, seperti tabungan dan asuransi, serta berbagai layanan pembayaran untuk kebutuhan hidup harian. LKM yang secara penuh beroperasi pada layanan simpan pinjam, pada umumnya akan menghadapi masalah ketidaksesuaian, antara dana yang masuk berupa simpanan, dan dana yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat pada modal usaha. Hal ini karena masyarakat cenderung menyimpan dananya pada lembaga keuangan yang mapan, seperti bank. Tetapi jika membutuhkan dana akan mencari ke LKM, yang memiliki keterbatasan dalam hal pendanaan.

Keempat, isu target nasabah. Pada praktiknya, LKM memiliki beragam kriteria dalam menentukan segmen kelompok masyarakat yang akan dilayani. Perbedaan kriteria tersebut juga dijadikan acuan dalam menentukan asesmen masing-masing LKM. *Kelima*, isu kebijakan dan pengaturan. Pada aspek kebijakan pengembangan keuangan mikro, isu utama adalah konsep pengembangannya, di mana pengembangan sektor keuangan mikro pada umumnya bersifat *bottom up*. Artinya, pengembangan keuangan mikro cenderung dilakukan secara swadaya oleh masyarakat, di mana keuangan mikro merupakan respon dari keterbatasan peran lembaga keuangan komersial formal dalam melayani kebutuhan pelaku ekonomi UMKM dan masyarakat miskin. Isu lain yang penting adalah keuangan mikro tumbuh relatif lebih baik di negara-negara berkembang dibandingkan di negara-negara maju. Hal tersebut disebabkan

karena jumlah pelaku UMKM dan masyarakat yang lebih dominan dalam struktur ekonomi negara-negara berkembang, sehingga ekosistem bisnis keuangan mikro lebih mendukung dan berkelanjutan.

Selain itu, isu lain yang penting adalah kerangka hukum, di mana kerangka hukum yang banyak digunakan adalah kerangka hukum yang juga digunakan bagi kelembagaan keuangan mikro koperasi yang banyak digunakan di Indonesia. Perbedaan paradigma antara *institutionalist* dan *welfarist* dalam keuangan mikro, akan mempengaruhi pada kebijakan atau regulasi yang berbeda. Upaya pengawasan otoritas yang ketat melalui penilaian kesehatan keuangan LKM dengan menggunakan indikator rasio keuangan tidak akan sesuai untuk LKM dengan paradigma *welfarist*, demikian pula sebaliknya.

Keenam, isu yang terkait dengan dampak program. Selama ini, yang banyak digunakan untuk mengetahui dampak keberadaan LKM dan program-programnya adalah evaluasi yang menggunakan parameter kinerja keuangan atau dampak keuangan (*financial impact*). Dalam hal ini, pengukuran dampak lebih menekankan pada aspek materi dibandingkan dengan aspek sosial, baik yang terdapat pada LKM maupun masyarakat sebagai pengguna jasa. Evaluasi dampak kinerja keuangan lebih mudah dilakukan karena memiliki parameter-parameter yang telah lazim dikenal dengan perhitungan rasio-rasio keuangan yang telah banyak menjadi pedoman, seperti yang banyak digunakan pada lembaga keuangan formal. Evaluasi dampak sosial umumnya dilakukan oleh lembaga nirlaba semacam Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau pemerintah, yang berguna untuk mengevaluasi program-program sosial yang dilakukan.

Menurut Jonathan Morduch, LKM yang berkinerja baik, memiliki setidaknya memiliki tiga indikator, yaitu: *Pertama*, memberikan layanan kepada kelompok sasaran yang relevan. *Kedua*, produk dan layanan yang ditawarkan tidak hanya sesuai dengan kebutuhan tetapi juga memiliki dampak positif yang dapat diidentifikasi pada kehidupan masyarakat. *Ketiga*, institusi yang baik, kuat,

sehat secara keuangan dan stabil⁶¹⁶. Salah satu ukuran yang digunakan untuk menilai kesuksesan LKM adalah keberlanjutan (*sustainability*).

Dalam hal ini, kedua paradigma yang sudah disebutkan terdahulu juga memiliki pandangan yang berbeda. Paradigma *institutionalist* memandang keberlanjutan kelembagaan adalah kunci keberhasilan, dan kemandirian keuangan adalah kondisi yang diperlukan untuk kelangungan kelembagaan itu sendiri. Secara kontras, paradigma *welfarist* berpendapat bahwa lembaga keuangan mikro dapat mencapai keberlanjutan tanpa mencapai kemandirian keuangan. Jika dikaitkan dengan pengukuran dampak program, maka evaluasi akan diarahkan pada seberapa banyak masyarakat yang dilayani dan mengalami peningkatan kesejahterannya dengan keberadaan institusi LKM tersebut.

Dampak positif kegiatan usaha keuangan mikro terhadap kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat cukup signifikan. Lembaga ini bukan hanya berkaitan dengan layanan keuangan semata, tetapi juga merupakan suatu alat pembangunan. Bukti-bukti empirik menunjukkan kontribusi keuangan mikro terhadap pengurangan kemiskinan di beberapa negara, khususnya di negara-negara berkembang. Di India, keuangan mikro dipandang sebagai alat pembangunan dan memperkuat pertumbuhan ekonomi melalui inklusi keuangan. Sedangkan di Zimbabwe, perkembangan keuangan mikro terjadi dalam berbagai aspek, seperti dalam hal komunitas yang dilayani, sektor yang dibiayai, sumber pendanaan, jenis kelembagaan, maupun skema penyaluran dana⁶¹⁷.

Pada tataran internasional, Indonesia dikenal sebagai laboratorium keuangan mikro dunia karena keberadaan LKM yang sangat beragam dan banyak jumlahnya. Lembaga ini memiliki perbedaan mendasar jika dibandingkan dengan lembaga-lembaga keuangan berskala besar, khususnya perbankan. Misalnya dalam hal struktur keuangan, profitabilitas, dan efisiensi. Secara umum, LKM

⁶¹⁶ Jonathan Morduch, "Does Microfinance Really Help the Poor? New Evidence from Flagship Programs in Bangladesh", *Working Paper* (June 27, 1998), hlm. 1-46.

⁶¹⁷ Margaret Mutengezanwa, Fungai B. Gombarume, Kosmas Njanike, and Anxious Charikinya, "The Impact of Micro Finance Institution on the Socio-Economic Lives of People in Zimbabwe", *Economics* (Volume 11, No. 1, 2011), hlm. 161-170.

seringkali dihadapkan pada tingginya biaya operasi dalam menyediakan layanan keuangan kepada masyarakat dan usaha mikro.

Kegiatan keuangan mikro berkembang seiring dengan dinamika kehidupan masyarakat. Jika pada awalnya keuangan mikro terarah pada pengumpulan simpanan dan penyaluran pinjaman, maka saat ini telah berkembang dan meliputi jasa konsultasi usaha tujuan dari layanan keuangan mikro, yaitu:⁶¹⁸

1. Memperbaiki kualitas hidup masyarakat dengan menyediakan akses terhadap layanan keuangan;
2. Memobilisasi sumberdaya dalam rangka menyediakan layanan keuangan kepada masyarakat;
3. Mendukung upaya peningkatan pendapatan masyarakat maupun usaha mikro;
4. Membantu masyarakat miskin untuk meningkatkan taraf kehidupan; dan
5. Menciptakan kesempatan kerja bagi masyarakat.

Agar dapat menjalankan fungsinya, LKM harus memiliki kinerja keuangan dan jangkauan yang baik⁶¹⁹. Beberapa studi tentang kinerja keuangan LKM dan sustainabilitas telah banyak dilakukan, dengan mengevaluasi indikator-indikator rasio keuangan, untuk menilai kelayakan usaha, seperti: *Rasio likuiditas*, *Rasio Solvabilitas*, dan *Rasio Profitabilitas*⁶²⁰. Penilaian kinerja keuangan perlu dilakukan secara berkala untuk mengetahui secara menyeluruh kondisi keuangan suatu perusahaan. Dalam hal risiko bisnis, beberapa faktor dapat dimitigasi lebih dini untuk menghindari memburuknya kinerja keuangan.

Penilaian kinerja harus berdasarkan tujuan pendirian LKM tersebut. Meskipun tujuan utama kebanyakan LKM adalah untuk meningkatkan kesejahteraan orang-orang miskin, ada dua pendekatan yang digunakan untuk mencapai tujuan itu. *Pertama*, pendekatan berdasarkan kesejahteraan (*Welfarist*),

⁶¹⁸ Roberto Akyuwen, *Mengenal Lembaga Keuangan Mikro* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), hlm. 4.

⁶¹⁹ Ihwan Susila, "Analisis Efisiensi Lembaga Keuangan Mikro", *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, (Volume 8, No. 2, Desember 2007), hlm. 223-242.

⁶²⁰ *Rasio Likuiditas* adalah rasio yang menunjukkan kemampuan perusahaan untuk memenuhi kewajiban finansial yang berjangka pendek tepat pada waktunya. *Rasio Solvabilitas* adalah rasio yang menunjukkan kapasitas perusahaan untuk memenuhi kewajiban jangka pendek maupun jangka panjang. *Rasio Profitabilitas* adalah rasio yang dapat mengukur kemampuan perusahaan memperoleh laba, baik dalam hubungan dengan penjualan, asset maupun modal sendiri. Lihat Agus Sartono, *Manajemen Keuangan (Teori dan Aplikasi)*, (Yogyakarta: BPF, 2011), hlm. 114.

yang mengukur keberhasilan terutama dari kemampuan institusi memenuhi kebutuhan orang-orang paling miskin dalam waktu singkat. *Kedua*, pendekatan institusional, yang mengukur keberhasilan berdasarkan sustainabilitas dengan asumsi LKM yang memiliki sustainabilitas akan mampu meningkatkan pendapatan dan mengurangi kemiskinan.

Beberapa faktor yang perlu diperhatikan oleh lembaga jasa keuangan agar mampu memobilisasi tabungan mikro dengan baik, meliputi:⁶²¹

1. Profesionalisme dan pertanggungjawaban;
2. Perubahan sikap dengan lebih fokus pada kegiatan yang dilakukan;
3. Tersedianya pelatihan dan insentif yang memadai bagi pegawainya yang didasarkan pada profitabilitas;
4. Perbaikan pada aktivitas supervisi internal;
5. Penetapan prioritas pada transparansi dan akuntabilitas; serta
6. Pemahaman yang lebih baik terhadap pasar keuangan mikro.

Peran penting dari LKM adalah menjadi perantara keuangan dengan menyediakan akses yang lebih mudah untuk memperoleh layanan keuangan bagi orang-orang yang berpenghasilan rendah. Dengan demikian, LKM diharapkan memiliki kemampuan finansial (*financially viable*) untuk mencapai kemandirian. Oleh karena itu, pengukuran kinerja salah satunya harus didasarkan pada kemampuan keuangannya. Meningkatkan efisiensi biaya harus menjadi perhatian utama untuk mencapai kemandirian LKM⁶²².

Indonesia merupakan negara yang memiliki sistem perbankan mikro terbesar di dunia, dan mempunyai sejarah yang cukup panjang sejak zaman sebelum kemerdekaan, melalui Bank Kredit Rakyat (BKR) atau Bank Rakyat, yang didirikan pertama kali tahun 1898 di pulau Jawa, dan kemudian didirikan di pulau-pulau lainnya⁶²³. Berdasarkan kronologi sejarah, praktik keuangan mikro terkait erat dengan dinamika masyarakat desa pada masa penjajahan Belanda. Kondisi kemiskinan akibat program tanam paksa (*cultuur stelsel*), sepanjang periode 1830-1870, serta terjebaknya petani dengan rentenir dan pengijon, telah

⁶²¹ Roberto Akyuwen, *Mengenal Lembaga Keuangan Mikro* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), hlm. 47.

⁶²² Jacob Yaron, "What Makes Rural Finance Institutions Successful?", *The World Bank Research Observer*, (Volume 9, No. 1 (January 1994), hlm. 49-70.

⁶²³ I Gde Kajeng Baskara, "Lembaga Keuangan Mikro di Indonesia", *Jurnal Buletin Studi Ekonomi*, (Volume 18, No. 2, Agustus 2013), hlm. 114-124.

mendorong pemerintah kolonial mengambil langkah dan kebijakan dalam meningkatkan taraf ekonomi perdesaan. Keuangan mikro atau perkreditan rakyat dapat dikatakan sebagai bagian dari implementasi politik etis (*ethische politiek*) oleh pemerintah belanda⁶²⁴.

Pejabat Gubernur Jenderal Hindia Belanda ke 58, saat itu, Cornelis Pijnaker Hordjik (1847-1908), menugaskan Willem P. Groenevelt (1841-1915), seorang anggota Dewan Hindia Belanda, untuk melakukan penelitian mengenai kondisi ekonomi warga Timur Asing di Jawa dan Madura. Hal tersebut terkait dengan praktik “*woeker*”, yaitu, pinjaman dengan bunga yang tinggi dan syarat yang cukup berat. Namun, karena Groenevelt ditunjuk menjadi ketua dewan, maka F. Fokkens, yang akhirnya melakukan penelitian tersebut, dan memberikan rekomendasi pendirian bank hipotik yang juga melayani tabungan yang diprakarsai oleh pihak swasta dan diawasi oleh pemerintah⁶²⁵.

Pada periode yang sama, yaitu sebelum tahun 1875, di kalangan pribumi praktik layanan keuangan rakyat juga sudah dilakukan oleh Patih daerah Purwokerto, yaitu Raden Bei Aria Wiraatmadja (1831-). Untuk melakukan praktik keuangan tersebut, Wiraatmadja menggunakan dana pribadi dan dana masjid yang dipercayakan kepadanya. Setelah dana masjid dikembalikan sesuai fungsi awalnya, maka atas bantuan Asisten Residen Purwokerto, E. Sieburgh terkumpul dana dari masyarakat Purwokerto sejumlah 4000 gulden, untuk menggantikan dana masjid sebagai modal pertama dari bank, yang kemudian dikenal dengan “*Hulp en Spaar Bank voor Inlandsche Hoofden*”, (Bank Bantuan

⁶²⁴ Politik etis (*etische politiek*) atau politik balas budi, merupakan suatu pemikiran dan gerakan untuk mendorong pemerintah kolonial Belanda ikut bertanggung jawab bagi kesejahteraan negara jajahan, gerakan ini sekaligus kritik terhadap praktik politik tanam paksa yang memiskinkan bumi putera. Pemikiran politik etis dipelopori oleh Pieter Brooshooft (1845-1921) dan C.Th. van Deventer (1857-1915). Gerakan ini berakar pada masalah kemanusiaan dan sekaligus pada keuntungan ekonomi. Di Hindia Timur pada tahun-tahun permulaan abad kedua puluh, orang telah mulai bekerja mengembangkan semangat Politik Etis. Pada abad ke-19, sebagian orang Belanda sudah mulai prihatin terhadap kesejahteraan dan status pribumi. Bangsa Indonesia membutuhkan sebuah perubahan kehidupan perekonomian dan pendidikan. Kemauan dari politik etis yang diberikan oleh bangsa Belanda terhadap bangsa Indonesia yang lemah secara adil. Lihat Agus Susilo dan Isbandiyah, “Politik Etis dan Pengaruhnya bagi Lahirnya Pergerakan Bangsa Indonesia”, *Jurnal HISTORIA*, (Volume 6, Nomor 2, Tahun 2018), hlm. 403-416.

⁶²⁵ Muhammad Syafii Antonio (*editor*), *Peta Keuangan Mikro Syariah Indonesia, Op., cit.* hlm. 72.

dan Tabungan untuk Kepala-kepala Bangsa Indonesia), atau “*Hulp en Spaar Bank der Inlandsche Bestuurs Ambtenaren*” (Bank Bantuan dan Tabungan Pegawai Pemerintahan Bangsa Indonesia), atau Bank Priyayi, pada tanggal 16 Desember 1895, yang melayani pegawai, petani, dan pengrajin.

Kemudian, pada tahun 1897, pejabat pemerintah Belanda Sieburgh digantikan oleh De Wolf van Westerrode, yang merupakan pendukung kredit pertanian. Untuk memperluas jangkauan layanan, Westerrode mendirikan lembaga baru, yaitu “*Poerwokertosche Hulp*”, *Spaar en Landbouwcredietbank* (Bank Simpan Pinjam dan Kredit Pertanian Purwokerto). Lembaga keuangan itu terinspirasi oleh prinsip-prinsip koperasi kredit Jerman “*Raiffesien*”⁶²⁶. Beberapa prinsip koperasi kredit *Raiffesien*, antara lain, peminjam harus menjadi anggota koperasi, peminjam diwajibkan untuk memberikan dua orang penjamin, dan tingkat bunga pinjaman berada di bawah bunga yang ditetapkan oleh pelepas uang (*rentenir*).

Pada akhir abad ke 19, pemerintah Belanda membentuk bank desa dan lumbung desa di Jawa dan Madura yang dikelola oleh desa, untuk membantu para petani yang terjerat utang pada *rentenir*. Untuk melegalkan lembaga ini, pemerintah kolonial menerbitkan *Staatblaad* No. 357, Undang-Undang Lembaga Perkreditan Desa. Bank tersebut kemudian dikenal dengan nama Bank Kredit Desa (BKD), di awal abad ke 20, terdapat lebih dari 10.000 BKD di Jawa, terutama di daerah penghasil beras, seperti Cirebon dan Indramayu⁶²⁷.

Sepanjang periode 1929-1932, bersamaan dengan krisis keuangan dunia (*great depression*), serta lemahnya kelembagaan dan pengawasan, sejumlah bank-bank rakyat mengalami kemacetan. Untuk mengantisipasi hal ini, pemerintah mengambil langkah pembubaran Kas Pusat tahun 1934, dan mendirikan *Algemene Volkscredietbank* (AVB), pada tahun 1934, yang didasarkan pada Keputusan

⁶²⁶ Pada tahun 1848, Inggris dan Perancis telah muncul sebagai negara industri, sementara Jerman masih menjadi negara agraris. Saat itu, Friedrich Wilhelm Raiffeisen (1818-1888) yang menjabat Walikota Flammersflied, menganjurkan agar para petani menyatukan diri dalam perkumpulan simpan pinjam, yang kemudian menjadi cikal bakal berdirinya Koperasi Raiffeisen. Lihat Usman Moonti, *Dasar-Dasar Koperasi* (Yogyakarta: Interpena, 2016), hlm. 6.

⁶²⁷Pandu Suharto, *Sejarah Pendirian Bank Perkreditan Rakyat* (Jakarta: Lembaga Pengembangan Perbankan Indonesia, 1988), hlm. 99.

Gubernur Jenderal Belanda pada tanggal 19 Februari 1934 No. 20 (*Staatsblad* No. 82), yang kemudian menjadi Bank Rakyat Indonesia (BRI). Lembaga ini merupakan perwujudan dari peleburan bank-bank rakyat, yang selama itu secara formal merupakan perkumpulan swasta yang berdiri sendiri, menjadi suatu badan bersama-sama dengan *Central Kas*, yang selama itu berfungsi sebagai lembaga pengarah dan pengawas, serta sebagai pusat keuangan. Pemusatan perkreditan rakyat itu sejalan dengan perkembangan bank-bank rakyat⁶²⁸.

Selain praktik perbankan seperti yang diuraikan di atas, praktik keuangan rakyat juga dilakukan oleh masyarakat secara turun temurun yang dipengaruhi oleh budaya, adat istiadat dan agama. Salah satu praktik keuangan rakyat yang paling tua adalah praktik Lumbung Desa⁶²⁹. Secara kelembagaan, keberadaan Lumbung Desa tersebar di berbagai daerah, baik di Sumatera, Jawa, maupun daerah lainnya. Selain melakukan pembenahan perbankan, De Wolf van Westerrode juga melakukan perbaikan pada praktik Lumbung Desa. Pada tahun 1898, Westerrode telah mendirikan 250 Lumbung Desa di Purwokerto.

Praktik umum dari Lumbung Desa adalah melakukan pemungutan hasil panen padi berdasarkan hukum zakat sebesar 4/10 dari zakat, kemudian dipinjamkan kepada warga desa yang membutuhkan. Pengurus Lumbung Desa terdiri dari kepala desa, juru tulis desa, petugas agama (ulama), dan dua tokoh

⁶²⁸ Sumitro Djojohadikusumo, *Kredit Rakyat di Masa Depresi* (Jakarta: LP3ES, 1989), hlm. 155.

⁶²⁹ Secara institusi, lumbung desa merupakan pranata sosial ekonomi masyarakat, yang bertujuan memenuhi kebutuhan manusia untuk pencarian hidup, memproduksi, menimbun, serta mendistribusikan harta dan benda. Keberadaan lumbung desa sebagai suatu institusi ekonomi di pedesaan, dapat dipahami paling tidak dari dua alasan, yaitu: *Pertama*, di masyarakat pedesaan di masa lalu ada hubungan sosial yang menjadi kebiasaan berpola dan menjadi budaya masyarakat, ketika warga masyarakat selesai panen maka dengan suka rela menyisihkan sebagian hasil panennya untuk disimpan di lumbung desa. Proses ini muncul di masyarakat diawali dengan kesadaran dan hubungan sosial untuk saling membantu sebagai cerminan kewajiban sosial yang berlangsung dalam kehidupan komunitas. *Kedua*, ada nilai kebersamaan dalam masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk tolong-menolong sesama warga masyarakat desa. Tolong menolong ini dilakukan untuk membantu warga masyarakat yang kekurangan pangan, sehingga disparitas sosial tidak mencolok antara golongan kaya dengan golongan miskin di desa. Kegiatan ini disadari oleh masyarakat karena dalam segala aspek kehidupan manusia pada hakekatnya tergantung pada sesamanya karena itu ia harus berusaha untuk memelihara hubungan baik dengan sesamanya. Lihat Umar Nain, "Transformasi Lumbung Desa: Evaluasi Program Raskin dan Rastra di Kabupaten Bulukumba", *Jurnal Pemikiran Sosiologi*, (Volume 5 No. 1, Januari 2018), hlm. 85-104.

masyarakat yang ditunjuk oleh penghulu kecamatan. Juru tulis desa bertugas melakukan pembukuan dan aktivitas Lumbung Desa, dan mendapat 1/10 dari zakat dan fitrah yang diperuntukan bagi *amil* (pamong desa). Praktik Lumbung Desa yang semula memberikan pinjaman berupa padi bagi warga negara yang membutuhkan, seiring dengan peran uang yang semakin populer, maka Lumbung Desa juga memberikan pinjaman berupa uang, yang diperoleh dari hasil penjualan kelebihan padi.

Setelah berdirinya sejumlah Bank Rakyat (*Volksbank*), pada tahun 1904 didirikan Bank Desa di Wonorejo, Banyumas, yang kemudian diikuti oleh beberapa daerah. Bank Desa terutama ditujukan untuk melayani masyarakat pedesaan, sementara Bank Rakyat berada di kota kabupaten. Kelebihan likuiditas Bank Desa biasanya disimpan di Bank Rakyat. Dengan demikian, Bank Desa merupakan lembaga keuangan milik masyarakat desa seperti halnya Lumbung Desa, di mana modalnya berasal dari Bank Rakyat, Lumbung Desa, dan kas desa. Dalam kegiatan operasional, Bank Desa dikelola oleh pamong desa, dengan status yang lebih profesional dibandingkan Lumbung Desa.

Pada praktiknya, terdapat dua Bank Desa di Jawa, yaitu Bank Tani yang menysasar hanya pada petani dan bank Dagang Desa, yang ditujukan pada para pedagang kecil. Pengawasan Bank Desa dan Lumbung Desa semula dilakukan oleh Dinas Perkreditan Rakyat, yang kemudian digabungkan dengan *Centrale Kas* (Kas Pusat), maka otoritas pengawasan kemudian dilakukan oleh Kas Pusat. Setelah itu, karena kas pusat dibubarkan dan didirikan *Algemeene Volkscredietbank* (ABV), maka pengawasan Lumbung Desa dan Bank Desa, yang kemudian dikenal dengan Bank Kredit Desa (BKD), dialihkan kepada AVB.

Kemudian pada tahun 1908, muncul kredit pasar yang ditawarkan oleh Bank Rakyat, yang pelayanannya dilembagakan dengan pendirian Bank Pasar, dan ditujukan pada pelayanan kredit kecil para pedagang pasar. Pengelolaan Bank Pasar dilakukan melalui dua acara, yaitu dikelola oleh Bank Rakyat dan dikelola oleh semacam komisi yang beranggotakan pegawai pasar dan pedagang tetap pasar tersebut. Pada masa penjajahan Jepang, Bank Desa dan Lumbung Desa

banyak yang menghentikan kegiatannya. Setelah itu, beberapa kali dicoba untuk melakukan revitalisasi tetapi tidak berhasil.

Perkembangan keuangan mikro di masa penjajahan telah mendorong perkembangan LKM di masa kemerdekaan. Selama pemerintahan Presiden Soekarno, sepanjang periode 1945-1966, mengalami perlambatan akibat kebijakan-kebijakan ekonomi pemerintah, yang lebih berorientasi untuk menasionalisasi perusahaan-perusahaan asing. Kebijakan ini diikuti dengan konsolidasi bank-bank hasil nasionalisasi menjadi sebuah lembaga yang menggabungkan fungsi bank sentral dan komersial. Ketergantungan pemerintah terhadap bank sentral pada akhirnya mengakibatkan hiperinflasi dan menyusutkan jumlah persediaan uang tunai⁶³⁰.

Pada tahun 1960-an, dilakukan beberapa upaya rehabilitasi LKM, baik oleh pemerintah daerah maupun pemerintah pusat, untuk merespon kebutuhan program yang mampu memberdayakan perekonomian rakyat. Pada tanggal 21 Desember 1965, pemerintah daerah (Pemda) Tingkat I Jawa Barat menerbitkan Surat keputusan (SK) No. 40/B-I/Pem/SK/65 tentang Pembentukan Bank Karya Produksi Desa (BKPD) dan Lumbung Produksi Desa (LPD). BKPD kemudian secara resmi berdiri pada Agustus 1967, seiring dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan, sementara LPD tidak didirikan lagi, karena pemerintah telah mendirikan Koperasi Unit Desa (KUD), yang fungsinya sama dengan LPD.

Kemudian pada akhir tahun 1960 an sampai tahun 1970, LKM dalam bentuk Bank Pasar berkembang pesat, dan untuk menjaga kesehatan industri perbankan, dilakukan penertiban oleh Menteri Keuangan dengan mengeluarkan Surat No. B331/MK/IV/8/1970, kepada direksi Bank Indonesia untuk menghentikan sementara pendirian Bank Desa dan Bank Pasar. Namun agar tidak

⁶³⁰ Sejak pemerintahan Orde Lama sampai memasuki Orde baru, perekonomian Indonesia mengalami banyak perubahan. Pada masa Orde Lama memang terlihat kebijaksanaan pemerintah Indonesia lebih ditekankan pada masalah-masalah politik. Neraca pembayaran mengalami defisit anggaran pemerintah yang sebagian besar ditutup oleh bank sentral dengan pencetakan uang baru. Hal inilah yang menimbulkan hiperinflasi dan mencapai puncaknya pada tahun 1966 yang mencapai 635 %. Lihat Anang Sukendar, "Pengujian dan Pemilihan Model Inflasi dengan Non Nested Test Studi Kasus Perekonomian Indonesia Periode 1969-1997", *Jurnal Ekonomi Dan Bisnis Indonesia* (Volume 15, No. 2, 2000), hlm. 164-178.

menghambat upaya pelayanan kebutuhan jasa keuangan, Bank Indonesia kemudian mengeluarkan Surat Edaran No. 4/26-V/PPTR, tanggal 9 Agustus 1971, yang memperkenankan Kepala Daerah (Gubernur) mendirikan lembaga perkreditan bukan bank, yang dapat menyalurkan kredit untuk melayani kebutuhan rakyat di daerahnya masing-masing. Lembaga tersebut dikenal dengan istilah Lembaga Dana dan Kredit Pedesaan (LDKP), yang namanya berbeda untuk masing-masing daerah.

Menurut David C. Cole dan Betty F. Slade, pada tahun 1996 sistem keuangan Indonesia, baik dalam kapasitas institusional maupun nilai instrumen keuangan Indonesia, secara praktis dapat dikatakan tidak ada. Krisis ekonomi yang diperparah oleh krisis politik yang menyedihkan, yang mendorong terjadinya peralihan kekuasaan dari Orde Lama kepada Orde Baru⁶³¹.

Fokus pemerintahan Orde Baru adalah membangun perekonomian bangsa melalui stabilitas politik dan sosial. Kebijakan pertama yang dikeluarkan pada tahun 1967 adalah pemulihan ekonomi Indonesia melalui perbaikan sektor moneter dan keuangan, termasuk penanggulangan inflasi yang tinggi. Salah satu prestasi yang berhasil dicapai adalah berkembangnya sistem keuangan formal, terutama LKM, yang mendorong layanan tabungan dan kredit dapat diakses secara berkelanjutan oleh masyarakat, terutama yang tinggal di pedesaan. Tujuan kebijakan tersebut adalah untuk memfasilitasi berkembangnya layanan keuangan, terutama sektor perbankan, melalui pendirian Bank Pembangunan Daerah (BPD).

Bank Pembangunan Daerah mulai didirikan pada tahun 1960-an, yang beroperasi sebagai bank komersial yang dikelola oleh pemerintah provinsi, dan menyediakan dana untuk modal awal. Sebagai hasil dari kebijakan ini, didirikanlah BPD di setiap ibu kota provinsi. Selain itu, sejak tahun 1970 sampai dengan 1988, didirikan Lembaga Dana dan Kredit Pedesaan (LDKP)⁶³², yang

⁶³¹ David C. Cole dan Betty F. Slade, *Building a Modern Financial System: The Indonesian Experience*, dalam Lincoln Arsyad, *Lembaga Keuangan Mikro: Institusi, Kinerja, dan Sustainability*, (Yogyakarta: Penerbit Andi Yogyakarta, 2008). hlm. 75.

⁶³² Pemerintah Indonesia mendorong berdirinya bank-bank pasar serta lembaga-lembaga keuangan mikro yang dibentuk oleh pemerintah daerah, seperti Lembaga Dana dan Kredit Pedesaan (LDKP) di Jawa Barat, Badan Kredit Kecamatan (BKK) di Jawa Tengah, Kredit Usaha Rakyat Kecil (KURK) di Jawa Timur, Lumbung Pitih Nagari (LPN) di Sumatera Barat, dan

merupakan istilah generik untuk beberapa jenis kredit dan simpanan kecil yang ada, sesuai dengan masing-masing daerah di beberapa provinsi. Pada akhir tahun 1970-an, terdapat lebih dari 300 lembaga kredit semacam itu didirikan di Indonesia⁶³³.

Lembaga-lembaga tersebut dikategorikan sebagai Lembaga Keuangan Non-Bank (LKNB). Dengan kategori ini, berdasarkan Undang-Undang Perbankan Tahun 1967, timbul tiga implikasi, yaitu: *Pertama*, LKNB tidak memenuhi persyaratan untuk memperoleh kredit likuiditas dari Bank Sentral (Bank Indonesia), dan karenanya dana harus dihimpun dari sumber-sumber lain. *Kedua*, dilarang untuk memobilisasi dana, termasuk simpanan, dari masyarakat, dan *ketiga*, tidak terikat oleh peraturan tingkat suku bunga dari Bank Indonesia.

Pada awalnya LKNB adalah Badan Kredit Kecamatan (BKK) di Jawa Tengah, yang didirikan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, pada tahun 1970. BKK berperan sebagai lembaga kredit karena kelompok targetnya adalah orang miskin yang tinggal di pedesaan. Dengan izin khusus khusus yang diberikan oleh Kementerian Keuangan pada tahun 1984, BKK menerapkan simpanan wajib untuk mendidik kelompok miskin agar memahami dan memiliki kebiasaan menabung. Pertumbuhan lembaga ini terutama dipengaruhi oleh laba ditahan dan modal awal dari pemerintah provinsi⁶³⁴. Selain itu, BKK juga menerima kredit konsesi dari Menteri Keuangan melalui Bank Indonesia, dan sepanjang periode 1984-1992 mendapatkan kredit dari USAID, melalui program pengembangan lembaga keuangan.

Kemudian pada tahun 1972, pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Sumatera Barat mendirikan beberapa LKNB, yang disebut dengan Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK), berdasarkan Keputusan Gubernur Jawa Barat No. 171 Tahun

Lembaga Perkreditan Desa (LPD) di Bali. Pada saat itu lembaga-lembaga tersebut belum disebut sebagai Lembaga Keuangan Mikro (LKM), tetapi lebih sebagai bank pasar, atau lembaga kredit desa atau kecamatan. Lihat The SMERU Research Institute, "Keuangan Mikro di Indonesia", No. 13: Jan-Mar/2005.

⁶³³ Muhammad Nashihin, "Analysis of Potential Demand for Microfinance Services in West-Java by District Areas", *Procedia - Social and Behavioral Sciences* (No. 115, 2014), hlm. 91-101.

⁶³⁴ Paul Mosley, Indonesia: BKK, KURK, and The BRI Unit Desa Institutions, dalam Lincoln Arsyad, *Lembaga Keuangan Mikro: Institusi, Kinerja, dan Sustentabilitas*, (Yogyakarta: Penerbit Andi Yogyakarta, 2008). hlm. 75.

1972, dan *Lumbung Pitih Nagari* (LPN) atau organisasi kredit desa, berdasarkan Keputusan Gubernur Sumatera Barat No. 085 Tahun 1972⁶³⁵. Pada tahun 1984, KURK didirikan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur, berdasarkan Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 197 Tahun 1984, dan Pemerintah Provinsi Bali juga mendirikan Lembaga Perkreditan Desa (LPD), pada tahun yang sama.

Bentuk LPN yang mengintegrasikan adat dan agama dalam penelolaannya kemudian direplikasi oleh Pemda Tingka I Bali, dengan mengembangkan Lembaga Perkreditan Desa (LPD), pada tahun 1988. Semua lembaga tersebut dipersamakan dan didorong untuk berubah menjadi BPR, setelah dikeluarkannya Pakto 88, dalam bentuk Keputusan Presiden No. 38 Tahun 1988 tentang Bank Perkreditan Rakyat (BPR), yang diperkuat dengan Keputusan Menteri Keuangan No. 279/KMK.01/1989 Tahun 1989 tentang Penyempurnaan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 1064/KMK.00/1988 tentang Pendirian dan Usaha Bank Perkreditan Rakyat⁶³⁶.

Kebijakan pemerintah melalui Pakto 88 banyak mengubah LKM secara kelembagaan, dan bertransformasi menjadi BPR. Khusus untuk LPN dan LPD, kemudian ditegaskan melalui UU No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro (UULKM), sebagai LKM yang berbasis adat. Pasal 39 ayat (2) UULKM menegaskan, Lembaga Perkreditan Desa dan Lumbung Pitih Nagari serta lembaga sejenis yang telah ada sebelum undang-undang ini berlaku, dinyatakan diakui keberadaannya berdasarkan hukum adat dan tidak tunduk pada Undang-Undang ini.

Saat ini, LPD Bali dianggap sebagai LKM paling berhasil di Indonesia, yang telah menunjukkan kemampuannya dalam menghimpun simpanan masyarakat perdesaan dengan mengenalkan simpanan suka rela sejak awal. Berbeda dengan

⁶³⁵ Danusaputro, Marjanto, Jusuf M. Colter, dan Pandu Suharto (*Editor*), *Monetisasi Pedesaan: Bunga Rampai Keuangan Pedesaan (Rural Monetisation: Anthology of Rural Finance)*, dalam Lincoln Arsyad, *Lembaga Keuangan Mikro: Institusi, Kinerja, dan Sustainability*, (Yogyakarta: Penerbit Andi Yogyakarta, 2008). hlm. 75.

⁶³⁶ Dalam pertimbangannya, regulasi ini ditujukan untuk memenuhi kebutuhan pelayanan akan jasa-jasa perbankan dan untuk lebih menunjang kegiatan perekonomian masyarakat pada umumnya di pedesaan. Status dan tugas dari bank desa, lumbung desa, bank pasar, bank pegawai, dan bank-bank lainnya harus ditetapkan dalam undang-undang. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 1988 tentang Bank Perkreditan Rakyat. LN No. 27 Tahun 1983.

lembaga-lembaga lain, dalam hal kepemilikan, peraturan, dan kegiatan operasionalnya, LPD Bali melibatkan Desa Adat Bali, bukan oleh pemerintah daerah. Pengaruh desa adat terhadap keberhasilan LPD sangat penting. Karakteristik khas dari LPD yang membuat lembaga ini dikecualikan dari ketentuan yang ada pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro (UU LKM)⁶³⁷.

Pada pemerintahan Presiden Soeharto, dibuat kebijakan untuk mencapai kemandirian dalam produksi beras, pada tahun 1969. Program tersebut diluncurkan di Jawa untuk mendorong pertumbuhan ekonomi melalui pembangunan pertanian. Pemerintah menggunakan BRI, yang merupakan bank milik negara, untuk menjalankan kebijakan kreditnya, melalui program yang disebut dengan Program Kredit Bimas (Bimbingan Masyarakat), sebagai bagian dari usaha yang lebih besar untuk mencapai kemandirian nasional dalam produksi beras untuk mencapai kemandirian nasional dalam produksi beras⁶³⁸.

Struktur sistem keuangan program tersebut ditentukan terutama oleh layanan dua jaringan utama, yaitu: *Pertama*, Sistem Unit Desa BRI, yang diberi tugas untuk mendistribusikan kredit bersubsidi untuk produksi beras, dan *kedua*, Koperasi Unit Desa (KUD), yang memberikan pelatihan teknis (pembinaan massal). Pada tahun 1984, BRI telah mendirikan lebih dari 3.600 unit desa di seluruh penjuru Indonesia pada tingkat kecamatan, yang dirancang untuk

⁶³⁷ Pembentukan LPD didorong karena menguatnya kebutuhan keuangan desa pakraman dalam menyelenggarakan berbagai fungsi peradaban yang tidak pernah dikerjakan oleh lembaga keuangan umum. Peradaban budaya Bali yang menjadi landasan LPD menjadikan karakteristik khusus LPD bersifat sosial, komunal, religius (tidak hanya tanggungjawab secara fisik/*sekala* namun juga secara nonfisik/*niskala*). Posisi LPD dan lembaga keuangan sejenis, misalnya, Lumbung Pitih Nagari (LPN) di Sumatera Selatan, dianggap tidak termasuk dalam Lembaga Keuangan Mikro dan dibebaskan dari segala aturan yang mengikat Lembaga Keuangan Mikro serta dinyatakan diakui keberadaannya berdasarkan hukum adat. LPD hanya terdapat di Bali, untuk itu LPD hanya tunduk pada hukum adat yang di Bali, pengaturan tentang LPD ini wajib terdapat dalam *awig-awig* pada masing-masing desa pakraman. Lihat Ni Made Devi Jayanthi, I Gusti Ngurah Wairocana, I Wayan Wiryawan, "Status dan Kedudukan Lembaga Perkreditan Desa (LPD) Terkait Pengikatan Jaminan dengan Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro", *Acta Comitas* (Volume 2, No. 1, 2017), hlm. 201-212.

⁶³⁸ Stephanie Charitonenko dan Ismah Afwan, *Commercialization of Microfinance* (Metro Manila: Asian Development Bank, 2003), hlm. 1-81.

menyalurkan dan memberikan pinjaman langsung kepada petani perorangan yang turut serta dalam program tersebut⁶³⁹.

Setelah dilakukan peninjauan, diluncurkan program baru berupa sistem perbankan komersial yang berkelanjutan pada tingkat daerah, yang memungkinkan BRI Unit Desa dapat menerapkan tingkat bunga secara fleksibel, baik untuk simpanan maupun pinjaman. Keleluasaan dalam penentuan tingkat bunga diperlukan untuk menarik dana simpanan dari masyarakat, dan membiayai kegiatan operasional lembaga.

Untuk memperluas jangkauan layanan, BRI menjalankan program baru, yaitu Kredit Umum Pedesaan (Kupedes)⁶⁴⁰, kredit untuk berbagai tujuan yang ditawarkan melalui jaringan unit desa. Pinjaman perseorangan disediakan untuk para peminjam pedesaan yang layak mendapatkan kredit untuk tujuan dan kegiatan yang produktif. Kemudian pada tahun 1985, diluncurkan paket instrumen simpanan, pinjaman, simpanan pedesaan (Simpedes) dan simpanan masyarakat perkotaan (Simaskot) diluncurkan. Paket ini memberikan kenyamanan, likuiditas, kerahasiaan, dan layanan yang baik. Selain itu, paket tersebut juga menawarkan tingkat suku bunga yang relatif rendah dan memperbolehkan penarikan yang tidak terbatas.

Para peminjam yang layak mendapatkan kredit, diberikan akses untuk memperoleh pinjaman dan peminjam potensial dapat membangun ranking kredit mereka melalui simpanan. Penelitian yang dilakukan oleh Richard H. Patten, Jay K. Rosengard, & Don E. Johnston, menunjukkan, BRI Unit Desa telah bekerja dengan baik selama krisis ekonomi Indonesia, yang bermula pada tahun 1997. Sepanjang periode 1998, Kupedes BRI cenderung stabil dan sebelum krisis tercatat pertumbuhan kredit naik secara normal dari tahun ke tahun. Saat krisis ekonomi berada pada kondisi terburuk, jumlah simpanan meningkat cukup tajam,

⁶³⁹ *Ibid.*

⁶⁴⁰ Kredit umum pedesaan (Kupedes) adalah kredit yang diberikan untuk mengembangkan atau meningkatkan unit usaha kecil yang sudah ada di pedesaan, baik usaha-usaha yang sebelumnya pernah dibantu dengan fasilitas kredit mini atau dan jenis kredit yang lain maupun usaha-usaha dari calon nasabah baru. Tujuan dari Kupedes adalah untuk membiayai keperluan investasi maupun modal kerja dalam rangka peningkatan usaha di semua sektor ekonomi di pedesaan. Lihat Thomas Suyatno, dkk, *Dasar-dasar Perkreditan. Edisi Kesepuluh* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 48.

naik dari Rp 8,3 triliun (Oktober 1997) menjadi Rp. 17,9 triliun (Desember 1999)⁶⁴¹.

Selain itu, penelitian tersebut juga memperlihatkan kinerja pelunasan pinjaman yang baik, yaitu sebesar 97 %, pada Maret 2000. Beberapa faktor pendorong tingginya tingkat pelunasan pinjaman tersebut, antara lain: 1) Produk-produk pinjaman cocok dengan kebutuhan dan aliran dana usaha mikro; 2) Sistem pembayaran pinjaman disesuaikan dengan kondisi pasar lokal; 3) Hubungan perbankan jangka panjang telah berkembang dengan para peminjam, yang ditandai dengan sikap saling menghormati dan ketaatan terhadap syarat-syarat pinjaman yang telah disepakati sebelumnya, dan 4) Tersedia jatah kredit di masa mendatang bagi peminjam yang melunasi pinjaman tepat waktu, dan bagi calon peminjam yang dianggap layak mendapatkan kredit⁶⁴².

Pada bulan Oktober 1988, pemerintah menerbitkan Keputusan Pemerintah tentang reformasi Perbankan dan Sektor Keuangan, yang kemudian dikenal dengan Paket Oktober 1988 tentang Reformasi Keuangan (Pakto 88)⁶⁴³. Paket kebijakan tersebut mencakup pembukaan kesempatan bagi pendatang baru dalam industri, mempermudah pembukaan cabang, dan memberikan izin kepada lebih

⁶⁴¹ Richard H. Patten, Jay K. Rosengard, & Don E. Johnston, *Microfinance Succes Amidst Macroeconomic Failure: The Experience of Bank Rakyat Indonesia During The East Asian Crisis*, dalam Lincoln Arsyad, *Lembaga Keuangan Mikro: Institusi, Kinerja, dan Sustainability*, (Yogyakarta: Penerbit Andi Yogyakarta, 2008). hlm. 80.

⁶⁴² *Ibid.*

⁶⁴³ pada 27 Oktober 1988 Pemerintah mengeluarkan Paket Kebijakan Oktober 1988 yang dikenal sebagai Pakto 1988. Kebijakan deregulasi perbankan berkembang menjadi deregulasi yang sangat luas karena di dalamnya termasuk juga aspek kelembagaan. Pemerintah membuka kembali perizinan pendirian bank swasta nasional baru dengan modal disetor minimum sebesar Rp 10 milyar dan bank perkreditan rakyat (BPR) dengan modal disetor minimum sebesar Rp 50 juta. Perizinan tersebut sebelumnya telah dibekukan masing-masing sejak 1971 dan 1973. Salah satu ketentuan fundamental dalam Pakto 88 adalah perijinan untuk bank devisa yang hanya mensyaratkan tingkat kesehatan dan aset bank telah mencapai minimal Rp 100 juta. Namun demikian, Pakto 88 juga mempunyai efek samping dalam bentuk penyalahgunaan kebebasan dan kemudahan oleh para pengurus bank. Bersamaan dengan kebijakan Pakto 88, BI secara intensif memulai pengembangan bank-bank sekunder seperti bank pasar, bank desa, dan badan kredit desa. Kemudian bank karya desa diubah menjadi Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Lihat Jamin Ginting, *Materi Pokok Hukum Perbankan dan Tindak Pidana Pencucian Uang: Modul 1: Pengertian dan Sejarah Perbankan di Indonesia*, (Tangerang Selatan: Universitas Terbuka, 2015), hlm. 1.29-1.30.

banyak lembaga perbankan untuk menjalankan usaha perdagangan mata uang asing. Melalui Pakto 88, muncul jenis LKM baru, yaitu Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Untuk mendorong perkembangan lembaga tersebut di luar daerah perkotaan untuk tujuan penguasaan finansial, dilakukan pembatasan lokasi pendirian bank, yaitu di luar Jakarta, ibu kota provinsi, dan kabupaten. BPR harus berlokasi di kecamatan, dengan izin membuka kantor cabang di kecamatan yang sama sebagai kantor pusat, dan menyelenggarakan unit kas keliling.

Kemudian berdasarkan kebijakan Pakto 88, semua BPR yang telah ada, semua jenis lembaga keuangan non-bank, seperti Badan Kredit Desa (BKD), Badan Kredit Kecamatan (BKK), Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK), Lembaga Pith Nagari (LPN), Kredit Usaha Rakyat Kecil (KURK), dan Lembaga Perkreditan Desa (LPD, diberikan kesempatan untuk menyesuaikan diri dengan peraturan yang baru. Hingga saat ini, berdasarkan Undang-Undang Perbankan Tahun 1992 dan Amandemen Undang-Undang Tahun 1998, ada dua kategori bank yang diakui di Indonesia, yaitu bank komersial (bank umum) dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR), yang sering disebut dengan “bank perdesaan”.

Bank komersial diberikan kewenangan untuk menjalankan sebagian besar jenis usaha perbankan komersial, termasuk menerima tabungan dan memberikan pinjaman, dan melakukan perdagangan mata uang asing. Secara umum, BPR merupakan bank simpanan skala kecil yang terbatas dalam hal lokasi, fungsi, dan komposisi portofolionya. BPR tidak diizinkan untuk ikut serta dalam mekanisme kliring pembayaran, dan tidak menawarkan fasilitas cek penuh kepada para pelanggannya. BPR mencakup semua jenis bank, selain bank komersial.

Dengan demikian, BPR meliputi semua lembaga keuangan perdesaan tahun 1960-an (BPR lama), dan semua BPR yang diatur dengan ketentuan baru. Pasal 58 UU Perbankan, mengakui keberadaan berbagai jenis LKM yang telah ada, dan memberikan kemudahan bagi pemerintah untuk membuat regulasi guna mengubah status lembaga lain yang sejenis dengan LKM. Selain itu, UU Perbankan juga mengubah peran BPR baru, dari sekedar memberikan layanan keuangan perdesaan, menjadi lembaga yang juga dapat memberikan layanan untuk masyarakat yang memiliki keterbatasan ekonomi dan wirausaha kecil di

daerah perdesaan. Undang-Undang tersebut juga memperluas lokasi operasional BPR, sehingga dapat membuka cabang di ibukota kabupaten, provinsi, dan Jakarta.

Peraturan Pemerintah No. 70 tentang Bank Umum, tidak secara khusus mengatur masalah-masalah yang dialami berbagai jenis LKM sebelum tahun 1992, seperti ketentuan tentang lokasi, lingkup operasi dan skala, status kepemilikan dan legalitas, serta pengawasan. Meskipun demikian, regulasi tersebut memberikan kemudahan bagi banyak lembaga keuangan non-bank untuk tidak harus berubah, dan bagi sebagian lembaga lain untuk menyesuaikan diri terhadap regulasi BPR dalam periode lima tahun. Untuk pengawasan diberikan kepada BI, dengan fleksibilitas untuk mengatur ketentuan-ketentuan yang diperlukan.

Jenis LKM lain yang mengalami perkembangan cukup pesat adalah *Baaitul Maal wat Tamwil* (BMT), yang merupakan model LKM dengan prinsip syariah⁶⁴⁴, atau Lembaga Keuangan Mikro Syariah (LKMS). Lembaga ini berbadan hukum Koperasi Simpan Pinjam (KSP) dan Pembiayaan Syariah berbasis swadaya masyarakat. Sebagaimana jenis LKM lain, peran BMT sangat penting untuk membantu mengatasi ketimpangan dan kemiskinan di tengah-tengah masyarakat. Karakteristik dan jati diri BMT yang paling utama adalah identitas dan ciri keislaman. Pendirian dan perkembangan BMT berkaitan dengan nilai-nilai Islam dan respon atas kondisi umat Islam.

Para pegiat BMT berupaya mengedepankan berbagai identitas keislaman dalam kegiatan operasional, yang meliputi strategi, etika kerja, budaya kerja, dan aturan organisasi lainnya. Strategi ini menawarkan model baru di tengah manajemen konvensional yang diterapkan oleh bank-bank ataupun lembaga keuangan lain non-*syari'ah*, sehingga hambatan-hambatan yang dihadapi oleh

⁶⁴⁴ Pada penjelasan atas Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Pasal 49 huruf i, ditentukan, yang dimaksud dengan “ekonomi *syari'ah*” adalah perbuatan atau kegiatan usaha yang dilaksanakan menurut prinsip *syari'ah*, antara lain meliputi: a) Bank *syari'ah*, b) Lembaga keuangan mikro *syari'ah*, c) Asuransi *syari'ah*, d) Reasuransi *syari'ah*, e) Reksa dana *syari'ah*, f) Obligasi *syari'ah* dan surat berharga berjangka menengah *syari'ah*, g) Sekuritas *syari'ah*, h) Pembiayaan *syari'ah*, i) Pegadaian *syari'ah*, j) Dana pensiun lembaga keuangan *syari'ah*, dan k) Bisnis *syari'ah*.

BMT, sering dikaitkan dengan kegiatan manajemen operasionalnya yang harus sesuai dengan prinsip Islam dan kemampuannya menghadapi persaingan di tengah perubahan ekonomi yang dinamis. Salah satu kendala yang dihadapi oleh manajemen BMT adalah tingkat keluar masuk (*turn over*) yang tergolong tinggi⁶⁴⁵.

Kehadiran BMT di Indonesia dimulai pada tahun 1984, melalui layanan pembiayaan berdasarkan syariah bagi usaha kecil di Bandung, yang dikembangkan oleh lembaga “Teknoso”, oleh sekelompok mahasiswa Institut Teknologi Bandung (ITB)⁶⁴⁶. Kemudian pada tahun 1992, konsep BMT dikembangkan lebih lanjut oleh Aries Mufti, melalui pendirian BMT Insan Kamil, di Jakarta Pusat. Secara resmi BMT didirikan pada tahun 1995, setelah Bank Muamalat Indonesia (BMI) dibentuk. Pendirian BMT tersebut atas inisiatif dari Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI), Majelis Ulama Indonesia (MUI), dan BMI, yang operasionalnya berada di bawah pengawasan Pusat Inkubasi Usaha Kecil (Pinbuk)⁶⁴⁷.

Berdirinya BMT mampu memberikan warna bagi perekonomian nasional, terutama pelaku usaha mikro yang memiliki keterbatasan ekonomi. Meskipun pada awalnya hanya merupakan Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) berdasarkan syariah, namun BMT memiliki sistem kerja layaknya sebuah bank. Diklasifikasikannya BMT sebagai KSM pada saat itu, merupakan strategi untuk menghindari BMT dari jeratan hukum sebagai bank gelap. Hal ini karena UU Perbankan Tahun 1992, menegaskan, “Segala kegiatan dalam bentuk penghimpunan dana masyarakat dalam bentuk tabungan dan menyalurkannya dalam bentuk kredit harus berbentuk bank”.

Pada dasarnya, model KSM mengadopsi program Pola Hubungan Kerja Sama antara bank dengan KSM (PHBK), yang merupakan hasil kerja sama Bank

⁶⁴⁵ Widiyanto bin Mislan Corohadisumarto dan Yuli Indah Sari, *BMT: Teori dan Model-Model Pengembangan BMT* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2020), hlm. 44.

⁶⁴⁶ Rana Ayu Azizah dan Noven Suprayogi, “Analisis Keoptimalan Fungsi Baitul Maal pada Lembaga Keuangan Mikro Islam (Studi Kasus pada BMT Nurul Jannah di Gresik dan BMT Muda di Surabaya)”, *JESTT*, (Volume 1, No. 12, Desember 2014), hlm. 841-852.

⁶⁴⁷ Zulkifli Rusby, Zulfadli Hamzah, dan Hamzah, “Analisa Permasalahan Baitul Maal Wat Tamwil (BMT) melalui Pendekatan *Analytical Network Process* (ANP)”, *Jurnal Al-Hikmah* (Volume 13, No. 1, April 2016), hlm. 18-29.

Indonesia dengan *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), sebuah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dari Jerman. Sejak itu, BMT berkembang dengan pesat, terutama setelah Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat (LPSM) ikut mendorong eksistensi KSM BMT, seperti Pusat Pendidikan dan Pembinaan Usaha Kecil (P3UK) sebagai penggagas awal, Pusat Inkubasi Bisnis Usaha Kecil (Pinbuk), yang dipelopori oleh ICMI dan Forum Ekonomi Syariah (FES) dan Dompot Dhuafa Republika⁶⁴⁸.

Dalam perkembangannya, semua LPSM tersebut ikut berkontribusi dalam pertumbuhan ekonomi nasional melalui perannya dalam memfasilitasi penyaluran bantuan dana pembiayaan dari BMI, yang merupakan satu-satunya Bank Umum Syariah (BUS), pada saat itu. Selain sebagai fasilitator, LPSM tersebut juga memberikan bantuan peningkatan keterampilan dan kemampuan manajerial SDM BMT, melalui berbagai pelatihan yang diselenggarakan. Kemudian, pada tahun 1994, berdiri Forum Komunikasi (Forkom) BMT Se-Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (Jabodetabek), yang beranggotakan BMT di wilayah tersebut, yang diketuai oleh Efendi Syarif, dari BMT Ikhtiro, Depok. Salah satu usaha Forkom BMT adalah mencari solusi payung hukum bagi BMT, yang kemudian disepakati bahwa BMT merupakan suatu lembaga berbadan hukum koperasi syariah.

Hal tersebut sesuai dengan harapan pemerintah (Departemen Koperasi), yang pada waktu itu mendorong agar seluruh BMT berbadan hukum koperasi. Sejak saat itu, sebagian besar BMT yang ada mulai membuat badan hukum koperasi. Jenis koperasi yang dipilih adalah jenis Koperasi Karyawan Yayasan, dengan terlebih dahulu mendirikan Akta Yayasan. Pada dasarnya, BMT yang berdiri saat itu menganut prinsip dan nilai koperasi, sebab BMT memiliki kegiatan ekonomi rakyat dan filosofi, “dari anggota, oleh anggota, untuk anggota”. Oleh karena itu, berdasarkan UU Perkoperasian Tahun 1992, BMT berhak menggunakan badan hukum koperasi.

⁶⁴⁸ Nur S. Buchori, Prayogo P. Harto, dan Hendro Wibowo, *Manajemen Koperasi Syariah: Teori dan Praktik* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2019), hlm. 4.

Perbedaan utama antara BMT (koperasi syariah) dengan koperasi konvensional (non syariah), salah satunya terletak pada kegiatan operasionalnya. Dalam praktiknya, BMT mengharamkan bunga dan mengusung etika moral dengan melihat kaidah halal dan haram dalam melakukan usahanya. Perkembangan BMT makin pesat setelah Presiden Soeharto pada tahun 1995 mencanangkan Gerakan Balai Usaha Mandiri Terpadu BMT, sebagai gerakan ekonomi kerakyatan yang dapat menopang kebutuhan pendanaan bagi usaha mikro dan kecil.

Selanjutnya, pada tahun 1998 Forkom BMT Se-Jabodetabek memelopori pendirian Koperasi Syariah Indonesia (Kosindo), yang merupakan koperasi sekunder pertama di Indonesia, yang dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah No. 28/BH/M.I/XI/1998. Organisasi ini dipimpin oleh Dr. H. Ahmat Hatta, M.A., dengan anggota BMT Se-Jabodetabek, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Lampung. Setelah Kosindo berdiri, beberapa koperasi sekunder lainnya terbentuk, seperti Induk Koperasi Syariah (Inkopsyah), yang diprakarsai oleh Pinbuk, dan Koperasi Forum Ekonomi Syariah Mitra Dompot Dhuafa (Kofesmid), yang didirikan oleh Dompot Dhuafa Republika.

Melalui kebijakan pengelolaan BMT yang melakukan kegiatan usaha di sektor keuangan, dalam hal penghimpunan dana dan pendaayagunaannya tersebut, maka bentuk yang ideal dari BMT adalah Koperasi Simpan Pinjam Syariah (KSPS). Kemudian diterbitkan Keputusan Menteri Koperasi No. 91/Kep/M.KUKM/IX/2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Usaha Koperasi Jasa Keuangan Syariah. Meskipun demikian, dengan makin banyaknya akad-akad *muamalah* yang dilayani oleh BMT, seperti akad jasa persewaan, gadai, dan jual beli secara tunai (*bai'al musawamah*), tidak menutup kemungkinan koperasi syariah dapat berbentuk koperasi serba usaha (KSU).

Sedangkan kegiatan usaha pembiayaan anggota dalam bentuk tidak tunai dapat dikategorikan sebagai Unit Simpan Pinjam (USP), atau berdasarkan keputusan menteri di atas disebut dengan Unit Simpan Pinjam Pembiayaan Syariah (USPPS), yang merupakan unit dari KSU syariah. Upaya untuk memperkuat kelembagaan koperasi syariah terus dilakukan pemerintah melalui

berbagai regulasi dan kebijakan, yang meliputi keputusan menteri tentang petunjuk pelaksanaan, kemudian aturan hukum tersebut dijabarkan dalam petunjuk pelaksanaan (juklak) dan Standar Operasional Prosedur (SOP), serta Standar Operasional Manajemen (SOM).

Setelah itu, disusul dengan terbitnya Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah No. 35.2/Per/M.KUKM/X/2007 tentang Pedoman Standar Operasional Manajemen Koperasi Jasa Keuangan Syariah, Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah No. 35.3/Per/M.KUKM/X/2007 tentang Pedoman Penilaian Kesehatan Koperasi Jasa Keuangan Syariah dan Unit Simpan Pinjam Pembiayaan Syariah Koperasi. Kemudian pada tahun 2015, terbit Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah No. 16/Per/M.KUMKM/IX2015 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam dan Pembiayaan Syariah Oleh Koperasi. Sejak dikeluarkannya peraturan tersebut, nomenklatur yang semula Koperasi Jasa Keuangan Syariah (KJKS) berubah menjadi Koperasi Simpan Pinjam dan Pembiayaan Syariah (KSPPS) dan Unit Jasa Keuangan Syariah (KSPPS/BMT), berubah menjadi Unit Simpan Pinjam Pembiayaan Syariah (USPPS).

Untuk mengakomodasi perubahan dan kebutuhan terhadap regulasi yang baru, kemudian diterbitkan Peraturan Menteri Koperasi dan UMKM No. 11/Per/M.KUKM/XII/2017 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam dan Pembiayaan Syariah oleh Koperasi, Peraturan Menteri UMKM No. 14/Per/M.KUKM/XII/2015 tentang Pedoman Akuntansi Usaha Simpan Pinjam dan Pembiayaan Syariah Oleh Koperasi, Peraturan Deputy Bidang Pengawasan No. 07/Per/Dep.6/IV/2016 tentang Pedoman Penilaian Kesehatan Koperasi Simpan Pinjam dan Pembiayaan Syariah dan Unit Simpan Pinjam dan Pembiayaan Syariah Koperasi, dan Peraturan Deputy Bidang Pengawasan Kementerian koperasi dan UKM No. 09/Per/Dep.6/IV/2016 tentang Petunjuk Teknis Pemeriksaan Usaha Koperasi Simpan Pinjam dan Pembiayaan Syariah Koperasi, berdasarkan Pasal 5, ruang lingkup pemeriksaan usaha KPPS dan USPPS Koperasi meliputi penghimpunan dana, penyaluran dana, dan keseimbangan dana, serta kinerja keuangan.

Berdasarkan kronologi sejarah dan dinamika praktik keuangan mikro di Indonesia, baik yang diinisiasi oleh masyarakat maupun pemerintah, pengelolaan LKM terkait dan dipengaruhi oleh budaya, adat, dan nilai-nilai keagamaan. Dengan demikian, ikatan budaya, sosial dan keagamaan menjadi bagian integral dalam pemberdayaan masyarakat kecil. Karakteristik ini perlu dijaga dan dimaksimalkan kemnfaatanya dalam membangun sektor keuangan mikro yang sehat secara keuangan (*financial self suffiency*), dan konsisten dengan misi sosialnya untuk mengurangi kemiskinan (*poverty alleviation*). Praktik keuangan mikro yang mengintegrasikan nilai-nilai budaya, adat dan agama, misalnya berupa pemanfaatan ikatan sosial masyarakat dan nilai moral masyarakat dalam mengendalikan risiko keuangan, menjadi keunikan tersendiri yang dimiliki oleh keuangan mikro di Indonesia.

Jumlah dan jenis institusi keuangan mikro yang berkembang dengan cepat menggambarkan bahwa lembaga yang menyediakan pembiayaan mikro sangat dibutuhkan kehadirannya oleh masyarakat, terutama kelompok mayarakat yang berpenghasilan rendah, serta pelaku usaha mikro dan kecil, yang relatif memiliki keterbatasan dalam mengakses lembaga keuangan formal seperti perbankan. Kebutuhan itulah yang kemudian diisi oleh berbagai jenis LKM, yang muncul dari komunitas masyarakat bawah, atau kelompok-kelompok yang memiliki kepedulian dengan pemerataan kesempatan berusaha.

4.2.6.2 Pengaturan Lembaga Keuangan Mikro

Belum mapannya keberadaan LKM secara formal membuat pelayanan keuangan mikro menjadi kurang maksimal. Dalam kondisi tersebut, dapat saja sebuah entitas keuangan mikro dianggap melakukan praktik bank gelap (*illegal banking*). Menyadari peran penting LKM, pemerintah membuat kebijakan untuk mendorong legalitas badan hukum tersebut melalui Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Keangan No. 351.1/KMK.010/2009, Menteri Koperasi dan UKM No. 01/SKB/M.KUKM/IX/2009, Menteri Dalam Negeri No. 900-639A Tahun 2009, dan Gubernur Bank Indonesia No. 11/43A/Kep.GBI/2009, pada tahun 2009 tentang Strategi Pengembangan Lembaga Keuangan Mikro (SKB Strategi

Pengembangan LKM)⁶⁴⁹. Melalui legalitas badan usaha, maka ada kepastian hukum bagi LKM. Dalam hal ini pemerintah mengakui, melindungi, memfasilitasi, dan mendorong pertumbuhan dan perkembangan berbagai jenis LKM.

Surat Keputusan Bersama tentang Strategi Pengembangan LKM, mempunyai ruang lingkup pengaturan, pengawasan, dan pembinaan yang cukup luas, meliputi beragam jenis LKM, yaitu, Lembaga Keuangan Mikro (LKM) yang belum berbadan hukum, dibentuk atas inisiatif pemerintah, pemerintah daerah dan/atau masyarakat seperti:⁶⁵⁰

- a. Usaha Ekonomi Desa-Simpan Pinjam (UED-SP);
- b. Badan Kredit Desa (BKD);
- c. Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP);
- d. Lumbung Pitih Nagari (LPN);
- e. Lembaga Perkreditan Desa (LPD);
- f. Badan Kredit Kecamatan (BKK);
- g. Kelompok Usaha Bersama (KUBE);
- h. Kelompok Program Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil (P4K);
- i. Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) PNPM Mandiri Perkotaan;
- j. Kelompok Pengembangan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP);
- k. Unit Pengelola Kegiatan (UPK) PNPM Mandiri Pedesaan;
- l. Kelompok Unit Program Pelayanan Keluarga Sejahtera (UPPKS);
- m. Unit Pengelola Keuangan Desa (UPKD);
- n. Kelompok Tani Pemberdayaan Usaha Agribisnis Pedesaan (PUAP);
- o. Lembaga Simpan Pinjam Berbasis Masyarakat (LSPBM);
- p. *Baitul Maal wat Tamwil* (BMT); dan/atau
- q. Lembaga lainnya yang dipersamakan dengan itu.

⁶⁴⁹ Pada bagian pertimbangan SKB Strategi Pengembangan LKM, disebutkan, regulasi ini diperlukan: a) Dalam rangka percepatan penurunan tingkat kemiskinan dan pengangguran nasional, perlu dilakukan perluasan kesempatan berusaha, khususnya pada kelompok masyarakat golongan ekonomi lemah, b) Usaha mikro dan kecil telah memberikan kontribusi dalam perekonomian nasional, khususnya dalam menciptakan lapangan pekerjaan dan mengurangi tingkat pengangguran; c) Pengembangan usaha mikro dan kecil masih terkendala dengan keterbatasan modal yang dimiliki serta sulitnya akses kepada sumber-sumber pembiayaan, d) Keberadaan lembaga keuangan mikro di masyarakat, telah berperan dalam membantu pembiayaan usaha mikro dan kecil karena letaknya yang tersebar di seluruh pelosok tanah air, serta persyaratannya yang mudah dipenuhi oleh masyarakat yang membutuhkan.

⁶⁵⁰ Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Keangan No. 351.1/KMK.010/2009, Menteri Koperasi dan UKM No. 01/SKB/M.KUKM/IX/2009, Menteri Dalam Negeri No. 900-639A Tahun 2009, dan Gubernur Bank Indonesia No. 11/43A/Kep.GBI/2009 tentang Strategi Pengembangan Lembaga Keuangan Mikro.

Dengan ruang lingkup pengaturan yang luas, SKB Strategi Pengembangan LKM juga memberikan dukungan untuk melakukan pembenahan sektor keuangan mikro secara terpadu oleh lembaga-lembaga pemerintah terkait. Dukungan ini merupakan bentuk kehadiran negara dan kepedulian, serta arah yang positif dalam mewujudkan sektor keuangan yang lebih mapan dan stabil.

Dalam SKB tersebut juga diamanatkan bahwa LKM yang belum berbadan hukum agar dapat bertransformasi menjadi badan hukum koperasi atau menjadi BPR dengan badan hukum Perseroan Terbatas (PT), atau menjadi Badan Usaha Milik Desa (BUMD), lembaga modal ventura, atau lembaga keuangan lainnya sesuai dengan peraturan undang-undang yang berlaku. Lembaga keuangan yang sudah menyerupai usaha perbankan diberikan status sebagai BPR, dengan memenuhi persyaratan dan tata cara yang telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 1992 tentang Bank Perkreditan Rakyat. Lembaga tersebut dapat berbentuk perusahaan daerah, koperasi, atau perseroan terbatas (PT)⁶⁵¹.

Sementara itu, lembaga keuangan yang usaha dan organisasinya menyerupai koperasi didorong untuk bertransformasi menjadi koperasi, melalui peran aktif pemerintah, dalam hal ini Kementerian Koperasi dan UMK, melalui Deputi Bidang Pembiayaan untuk melakukan sosialisasi ke beberapa daerah. Proses peralihan atau transformasi tersebut diawali dengan melakukan pendataan, edukasi, dan sosialisasi terhadap LKM yang belum berbadan hukum. Agar proses transformasi tersebut berjalan dengan baik, disepakati beberapa hal sebagai berikut:⁶⁵²

- a. Bank Indonesia memberikan konsultasi kepada LKM yang akan menjadi Bank Perkreditan Rakyat (BPR/S) sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam pendirian dan perizinan BPR/S;
- b. Departemen Dalam Negeri, bersama-sama dengan Pemerintah Daerah, melakukan pembinaan terhadap LKM yang akan menjadi Badan Usaha Milik Desa;

⁶⁵¹ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Bank Perkreditan Rakyat*, PP No. 71 Tahun 1992, Pasal 1, LN No. 118 Tahun 1992.

⁶⁵² Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Keangan No. 351.1/KMK.010/2009, Menteri Koperasi dan UMK No. 01/SKB/M.KUKM/IX/2009, Menteri Dalam Negeri No. 900-639A Tahun 2009, dan Gubernur Bank Indonesia No. 11/43A/Kep.GBI/2009 tentang Strategi Pengembangan Lembaga Keuangan Mikro.

- c. Kementerian Negara Koperasi dan Usaha Kecil Menengah bersama-sama dengan pemerintah daerah memfasilitasi, memberdayakan, dan membina LKM yang akan menjadi Koperasi; dan
- d. Departemen Keuangan memberikan konsultasi kepada LKM yang kegiatan usahanya menyerupai lembaga keuangan yang berada dalam pembinaan dan pengawasan Departemen Keuangan menjadi lembaga keuangan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dalam sejarahnya, LKM di Indonesia telah berkembang sejak masa kolonial. Secara kelembagaan keuangan mikro hingga saat ini dapat dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu:

- a. Lembaga keuangan mikro yang bersifat formal perbankan, terdiri dari BPR dan BPR unit⁶⁵³;
- b. Lembaga keuangan mikro bersifat formal non perbankan yang meliputi Lembaga Dana dan Kredit Perdesaan (LDKP), pegadaian, dan Badan Kredit Kecamatan; dan
- c. Lembaga keuangan mikro bersifat informal, yang meliputi *Baitul Maal wat Tamwil* (BMT), kelompok arisan, simpan pinjam, pelepas uang, tukang kredit dan sebagainya, yang pada umumnya tumbuh di masyarakat. Dalam kelompok ini, termasuk lembaga-lembaga yang didirikan atas dasar program pemerintah, seperti Unit Pengelola Keuangan (UPK), dalam Program Pengembangan Kecamatan. Meskipun program pemerintah, UPK belum memiliki kekuatan hukum, jika program telah selesai.

Keuangan mikro yang berbasis program pemerintah dapat diklasifikasikan menjadi tiga kelompok, yaitu: Program pemerintah pusat, program pemerintah daerah, dan program BUMN. Program keuangan mikro yang diinisiasi oleh pemerintah pusat pada umumnya merupakan program lembaga kementerian, baik program berbentuk lembaga maupun non lembaga. Program berbentuk LKM, seperti:

⁶⁵³ Berdasarkan data Otoritas Jasa Keuangan, sampai dengan Desember 2019, tercatat 1545 BPR Konvensional di seluruh Indonesia.

- a. Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKM), yang diinisiasi oleh Kementerian Pertanian Indonesia;
- b. Kelompok Usaha Bersama (KUB), yang diinisiasi Kementerian Kelautan dan Perikanan Indonesia;
- c. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Pedesaan, yang diinisiasi oleh Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi;
- d. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) perkotaan yang diinisiasi oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat;
- e. Kelompok Usaha Bersama (KUBE), yang diinisiasi oleh Kementerian Sosial;
- f. Program Non-Lembaga Kredit Usaha Rakyat (KUR), yang diinisiasi oleh Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian; dan
- g. Program Non-Lembaga Kredit Ultra Mikro (UM), yang diinisiasi oleh Kementerian Keuangan.

Sedangkan lembaga keuangan mikro yang diinisiasi oleh pemerintah daerah diklasifikasikan menjadi dua, yaitu: *Pertama*, institusi keuangan mikro yang telah beroperasi dan menjadi turunan dari aplikasi keuangan mikro pada masa kolonial Belanda yang kemudian menjadi lembaga yang beroperasi di daerah tertentu, antara lain: Bank Desa, Lumbung Desa, Bank Pasar, Bank Pegawai, Bank Kredit Desa (BKD), Bank Kredit Kecamatan (BKK), Kredit Usaha Rakyat Kecil (KURK), Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK), dan Bank Karya Produksi Desa (BKPD). Lembaga Keuangan Mikro tersebut telah beroperasi sebelum diterbitkan Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 tentang Keuangan Mikro.

Kedua, LKM yang kehadirannya diinisiasi oleh pemerintah daerah (Pemda), setelah Indonesia merdeka, yaitu: a) Lembaga Simpan Pinjam Berbasis Masyarakat (LSPBM), yang diinisiasi oleh Pemda Kalimantan Selatan, b) Perusahaan Daerah Perkreditan Kecamatan (PDPK), yang diinisiasi oleh Pemda Jawa Barat, c) Usaha Ekonomi Kelurahan Simpan Pinjam (UEK-SP) atau Usaha Ekonomi Desa Simpan Pinjam (UED-SP), yang diinisiasi oleh Pemda

Riau, dan d) Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP), yang diinisiasi oleh Pemda Yogyakarta.

Selain itu, ada LMK yang kelahiran dan pengembangannya diinisiasi oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), sebagai lembaga yang bertugas menjalankan arah kebijakan pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Kegiatan keuangan mikro yang dijalankan oleh BUMN saat ini dilakukan oleh PT. Permodalan Nasional Mandiri (PNM/Persero)⁶⁵⁴, berupa program PNM ULaMM dan PNM Mekaar⁶⁵⁵.

Berbagai LKM yang diinisiasi oleh pemerintah, baik pusat, daerah, maupun BUMN, menunjukkan perhatian dan keterlibatan aktif pemerintah dalam memberdayakan masyarakat ekonomi lemah melalui institusi keuangan mikro. Hal ini menegaskan bahwa pilihan strategi pengembangan keuangan mikro dalam membuka dan meningkatkan akses keuangan bagi masyarakat miskin dan usaha kecil dipandang sebagai kebijakan yang penting. Membuka dan mendekatkan akses keuangan pada dasarnya memberikan kesempatan bagi masyarakat miskin

⁶⁵⁴ PT Permodalan Nasional Madani (Persero), atau PNM, adalah BUMN yang bergerak di bidang pembiayaan untuk melayani usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi, didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah RI No. 38/1999 tanggal 29 Mei 1999, Kemudian melalui Kep Menkeu No. 487/KM/017 tanggal 15 oktober 1999, PNM ditunjuk menjadi salah satu BUMN Koordinator untuk menyalurkan dan mengelola 12 skim Kredit program. Saat ini PNM telah berkembang dengan mengelola beberapa divisi usaha yaitu: PNM Investment Management, PNM Venture Capital, PNM Ventura Syariah, Mitra Niaga Madani, Mitra Utama Madani, Mitra Tekno Madani, Mitra Proteksi Madani, Mitra Bisnis Madani, dan Mitra Dagang Madani. Lihat <https://www.pnm.co.id/pages/pnm-group>, diakses pada tanggal 19 April 2020.

⁶⁵⁵ Untuk mengoptimalkan layanan pembiayaan, Pada tahun 2008, PNM melakukan inovasi layanan pinjaman modal untuk usaha mikro dan kecil dengan pembiayaan langsung bagi perorangan dan badan usaha melalui Unit Layanan Modal Mikro (PNM ULaMM). Layanan dilengkapi dengan pelatihan, jasa konsultasi, pendampingan, serta dukungan pengelolaan keuangan dan akses pasar bagi nasabah. Kemudian, berkembang menjadi gerai layanan di bawah satu atap bagi para pengusaha mikro dan kecil, yang dilengkapi dengan berbagai dukungan teknis bagi peminjam. Tujuannya adalah membantu usaha mikro dan kecil agar terus berkembang sekaligus mempercepat kemajuan usahanya. Pada tahun 2015, PNM mengembangkan layanan PNM Mekaar (Membina Ekonomi Keluarga Sejahtera), yang ditujukan pada masyarakat pra sejahtera dengan menggunakan kelompok (*group lending*). PNM Mekaar memberikan layanan bagi wanita pra sejahtera yang tidak memiliki modal untuk membuka dan mengembangkan usaha berbasis kelompok. Lihat <https://www.pnm.co.id/business/pnm-mekaar>, diakses pada 19 April 2020.

dan usaha mikro dan kecil untuk mendapatkan peluang dalam berusaha atau kesempatan memiliki pekerjaan sebagai sumber penghasilan yang berkelanjutan.

Keberadaan institusi keuangan mikro yang diinisiasi oleh pemerintah memperluas variasi bentuk kelembagaan keuangan mikro di Indonesia. Dukungan lembaga pemerintah seperti kementerian, pemerintah daerah, dan BUMN akan memperkuat pendanaan keuangan mikro yang selama ini menghadapi masalah likuiditas, karena masyarakat cenderung menyimpan dananya pada lembaga keuangan formal yang menyediakan berbagai fasilitas transaksi keuangan yang memadai bagi nasabahnya, seperti *Automatic Teller Machine* (ATM), kartu debit, dan kemudahan transaksi pada fitur yang ada dalam produk simpanan tersebut.

Keberadaan institusi keuangan mikro yang diinisiasi oleh pemerintah diharapkan semakin mendorong dan menginspirasi pihak terkait lainnya dalam memaksimalkan kewenangan dan kemampuannya untuk memberdayakan kelompok masyarakat bawah. Dengan banyaknya jumlah unit LKM, beragamnya variasi bentuk lembaga, dan semakin besarnya volume sektor keuangan mikro, maka sektor ini membutuhkan langkah-langkah pengembangan yang lebih terencana dan terpadu.

Dalam hal ini, pemerintah harus menata ulang koordinasi antarlembaga yang terkait untuk meningkatkan layanan kepada masyarakat dan pengguna jasa, dan mencegah berbagai praktik melawan hukum yang dapat merugikan, karena sektor keuangan ini melayani pelaku usaha mikro dan kecil yang mendominasi struktur usaha ekonomi nasional. Peran aktif pemerintah dibutuhkan, karena berbeda dengan praktik keuangan mikro yang banyak di negara lain yang menerapkan *microbanking* secara komersial oleh lembaga-lembaga keuangan formal⁶⁵⁶, praktik keuangan mikro di Indonesia diterapkan dalam bentuk

⁶⁵⁶ Pada kajian terdahulu, *micro banking* didefinisikan sebagai kegiatan mikro kredit yang dilakukan untuk melayani kebutuhan masyarakat yang berpenghasilan rendah. Kegiatan mikro kredit ini dilakukan dengan cara membiayai kegiatan produksi mereka agar dapat mengembangkan usaha dan keluar dari kemiskinan. Saat ini, definisi *micro banking* menjadi lebih luas dari sekedar pemberian pinjaman, tetapi secara umum merupakan seperangkat layanan keuangan untuk membantu masyarakat miskin dan UMKM. Lihat Lukman Muhamad Baga, Irfan Syauqi Beik, dan

kelembagaan yang beragam, baik dalam bentuk koperasi, bank, lembaga daerah, dan lembaga adat.

Industri keuangan mikro yang relatif berkembang dari masyarakat akar rumput (*bottom-up*), pada akhirnya berhasil memunculkan jenis baru dalam dunia keuangan. Keuangan mikro memiliki corak dan menggunakan pendekatan yang berbeda dengan lembaga keuangan formal yang telah mapan. Keuangan mikro bukanlah sektor yang bercorak komersial penuh, tetapi juga memiliki orientasi sosial. Pendekatan keuangan mikro cenderung tidak kaku, baik dalam produk layanan maupun bentuk layanan, serta lebih mengikuti kondisi lingkungan di mana LKM tersebut beroperasi. Hal tersebut karena terkait dengan inisiatif pendirian LKM yang datang dari masyarakat yang membutuhkan layanan, sehingga pengembangan kelembagaan, produk, dan bentuk layanan mengikuti kebutuhan masyarakat. Orientasi pada misi sosial dari pengurus juga terjaga, karena penggerak lembaga keuangan mikro datang dari kalangan masyarakat sendiri. Kondisi itu membuat LKM juga dapat mengelola risiko, karena pengurus betul-betul mengetahui lingkungan LKM termasuk masyarakat sekitar sebagai pengguna jasa LKM (*local knowledge*)⁶⁵⁷.

Selain itu, keuangan mikro di Indonesia digerakan oleh komunitas lokal di mana masyarakat yang membutuhkan layanan itu berada, sehingga pada umumnya LKM beroperasi di wilayah yang terbatas. Jika LKM tersebut membuka cabang di daerah lain, maka umumnya komunitas yang disasar relatif memiliki profil yang sama atau berkaitan. Beberapa LKM yang berkembang dengan membuka cabang di daerah lain, disebabkan karena pengguna jasa dari lembaga tersebut membuka atau pindah ke daerah lain.

Kondisi tersebut pada umumnya dimiliki sebagian besar LKM di Indonesia, khususnya lembaga yang beroperasi di suatu komunitas tertentu. Ikatan sosial

Tita Nursyamsiah, "Aplikasi Model Bisnis Microfinance Syariah Terhadap Sektor UMKM di Indonesia", *IQTISHADIA*, (Volume 10, Nomor 2, 2017), hlm. 120-152.

⁶⁵⁷ Kearifan lokal dalam bahasa asing sering dikonsepsikan sebagai kebijakan setempat (*local wisdom*), pengetahuan setempat (*local knowledge*) atau kecerdasan setempat (*local genius*). Kearifan lokal merupakan kecerdasan manusia yang dimiliki oleh kelompok etnis tertentu yang diperoleh melalui pengalaman masyarakat. Lihat FX. Rahyono, *Kearifan Budaya dalam Kata*, (Jakarta: Wedatama Widyasastra, 2009), hlm. 11.

masyarakat, ikatan kultural dan ikatan agama dimanfaatkan menjadi faktor yang membantu LKM untuk melayani pengguna jasa dan mengelola risiko. Oleh sebab itu, pengawasan dan pengaturannya tidak dapat dilakukan dengan menerapkan pengawasan dan pengaturan di sektor keuangan formal. Tetapi juga tidak dapat sepenuhnya menggunakan pola pengawasan dan pengaturan di sektor keuangan sosial, melainkan dengan menerapkan dan memadukan dua pendekatan, komersial dan sosial. Dengan demikian, pengawasan dan pengaturan sektor ini harus mampu menjaga semua karakteristik dan mampu mendorong pencapaian dua tujuan utamanya, yaitu menjadi lembaga keuangan yang *sustainable* secara keuangan dan berkontribusi dalam pengentasan kemiskinan.

Pengembangan sektor keuangan mikro tidak hanya dilakukan melalui pendirian LKM, tetapi juga melalui penyediaan kelengkapan infrastruktur yang fungsinya melancarkan aktivitas LKM. Pemerintah juga melaksanakan perannya dalam memperkuat sektor keuangan mikro melalui pembenahan ketentuan berupa pengesahan UU No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro (LKM). Melalui kementerian Koperasi dan UMKM, pemerintah juga melakukan pembenahan LKM berupa pengaturan pada Koperasi Simpan Pinjam (KSP) atau Unit Simpan Pinjam (USP), dan Koperasi Simpan Pinjam Pembiayaan Syariah (KSPPS) atau Unit Simpan Pinjam Pembiayaan Syariah (USPPS), dengan Peraturan Menteri Koperasi dan UKM No. 16 Tahun 2015 tentang KSPPS dan USPPS yang menguatkan UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

Meskipun banyak lembaga keuangan yang menyediakan produk dan pelayanan keuangan mikro, lembaga yang berbadan hukum koperasi dan sejenisnya, menjadi LKM yang mendominasi sektor keuangan mikro di Indonesia. Oleh sebab itu, peraturan yang dianggap cukup signifikan sebagai upaya penguatan sektor keuangan mikro adalah UU tentang LKM dan UU tentang Perkoperasian. Meskipun demikian, saat ini masih dibutuhkan pengaturan sektor keuangan mikro yang terintegrasi, mengingat regulasi keuangan mikro saat ini berada di beberapa otoritas, seperti OJK dan Kementerian Koperasi dan UKM.

Peraturan perundang-undangan LKM merupakan landasan hukum dan prinsip-prinsip pengaturan lembaga perantara keuangan di suatu negara.

Landasan hukum meliputi pendefinisian peran otoritas perbankan otoritas perbankan (seperti Bank Sentral, Menteri Keuangan, dan Pengawas Bank), penetapan aturan-aturan untuk keluar masuknya berbagai jenis lembaga keuangan, penentuan dan pembatasan usaha dan produk, penegasan kriteria dan standar bagi operasional industri yang berkelanjutan.

Prinsip kehati-hatian (*prudential regulation*) merupakan seperangkat prinsip umum atau peraturan legal yang bertujuan untuk mendorong terwujudnya LKM yang stabil. Peraturan-peraturan tersebut merupakan pembatasan yang dikenakan pada kegiatan lembaga perantara keuangan untuk menjamin keamanan dan keandalan sistem tersebut. Pengawasan meliputi semua cara yang digunakan oleh pengatur untuk menegakan kepatuhan terhadap landasan hukum yang ada⁶⁵⁸.

Selama ini ada dua pendekatan yang digunakan untuk mengatur pelaksanaan LKM. *Pertama*, peraturan internal melalui tata kelola. Pendekatan ini merupakan landasan perimbangan pemeriksaan yang dirancang untuk menjamin bahwa tidak ada hambatan dari internal dalam pencapaian tujuan organisasi. Tata kelola yang efektif ditentukan oleh sistem yang dirancang untuk menghubungkan pihak-pihak yang berkepentingan, meliputi pemegang saham, anggota, donor, dewan pengawas, dewan direktur, manajemen, staf, nasabah, dan masyarakat. Hubungan antara pihak-pihak tersebut penting untuk diperhatikan, karena LKM merupakan bagian integral dari sistem keuangan nasional.

Pemegang saham dan anggota berkepentingan dalam memilih dewan direktur atau pengawas, manajemen dan staf, komite audit, dan auditor eksternal, serta arah dan usaha LKM. Proses manajemen risiko melalui tata kelola internal merupakan penggabungan tanggung jawab antara manajemen eksekutif dan dewan pengawas, beserta komite audit dan auditor internalnya. Fungsi auditor eksternal dapat melengkapi dan memperkuat proses manajemen risiko internal melalui program audit yang berorientasi pada analisis dan penilaian risiko.

Kedua, melalui pendekatan eksternal oleh otoritas pengawasan. Kepentingan LKM dan kepentingan nasabah seringkali tidak sejalan, yang dapat

⁶⁵⁸ Rodrigo A. Chaves & Claudio Gonzales-Vega, *The Design of Successful Rural Financial Intermediaries: Evidence from Indonesia*, dalam Lincoln Arsyad, *Lembaga Keuangan Mikro: Institusi, Kinerja, dan Sustainabilitas*, (Yogyakarta: Andi Yogyakarta, 2008), hlm. 95.

menimbulkan terjadinya pelanggaran dan sengketa. Otoritas pengawas yang imparial dan independen diperlukan untuk mengatur dan mengendalikan kelayakan lembaga keuangan. Perizinan dan pengendalian juga diperlukan untuk merumuskan batasan-batasan layanan yang dapat diberikan, termasuk pedoman dan acuan kehati-hatian yang harus diterapkan. Otoritas pengawas dan pengatur berwenang memperbaiki landasan hukum yang menjadi pedoman pelaksanaan manajemen risiko LKM.

Berdasarkan Undang-Undang Perbankan Tahun 1992 dan amandemen Undang-Undang Tahun 1998, semua bank diawasi oleh BI sampai tahun 2002⁶⁵⁹, ketika OJK dibentuk dan mengambil alih fungsi pengawasan dari BI. Meskipun demikian, dalam pelaksanaannya, BI yang memiliki tanggung jawab hukum untuk mengawasi semua LKM, hanya melakukan pengawasan secara langsung terhadap BPR. Hal ini karena jumlah aparatur pengawas dari BI jumlahnya terbatas, dibandingkan dengan lembaga yang diawasi.

Pemikiran tentang perlunya landasan hukum untuk mengatur kegiatan lembaga-lembaga keuangan berskala mikro yang banyak berkembang di masyarakat, telah muncul sejak tahun 2000 an. Kemudian, pada tahun 2012, DPR mengusulkan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang mengatur tentang LKM. Setelah melalui pembahasan di lembaga legislatif dan penyusunan naskah akademis, terbit Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro (UU LKM). Perangkat regulasi ini merupakan momentum untuk menata kegiatan dan mendorong kontribusi LKM dalam pembangunan nasional.

Ada dua dasar pertimbangan disusunnya UU LKM, yaitu: *Pertama*, untuk mengembangkan perekonomian rakyat agar menjadi lebih tangguh dan mandiri.

⁶⁵⁹ Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Pasal 34 disebutkan, tugas mengawasi bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk dengan undang-undang. Dalam penjelasan umum undang-undang tersebut ditegaskan, lembaga pengawasan jasa keuangan yang akan dibentuk melakukan pengawasan terhadap bank dan perusahaan-perusahaan sektor jasa keuangan lainnya yang meliputi asuransi, dana pensiun, sekuritas, modal ventura, dan perusahaan pembiayaan, serta badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat. Lembaga pengawasan tersebut dapat mengeluarkan ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pengawasan Bank dengan koordinasi dengan BI dan meminta penjelasan dari Bank Indonesia keterangan dan data makro yang diperlukan. Lihat Undang-Undang tentang Bank Indonesia, UU No. 23 Tahun 1999, Pasal 34. LN. No. 23 Tahun 1999.

Kondisi ini dapat memberikan dampak positif pada peningkatan perekonomian nasional yang dikembangkan berdasarkan demokrasi ekonomi, melalui prinsip kebersamaan, efisiensi yang berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian. Undang-Undang LKM diharapkan dapat berperan dalam menjaga kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Pertimbangan *kedua*, masih adanya kesenjangan antara kebutuhan dan ketersediaan layanan jasa keuangan mikro. Padahal, keuangan mikro dapat memfasilitasi pemberdayaan ekonomi bagi masyarakat miskin dan berpendapatan rendah yang jumlahnya masih banyak di Indonesia⁶⁶⁰. Sedangkan lembaga-lembaga keuangan berskala besar yang menyediakan layanan keuangan mikro, lebih berorientasi pada perolehan keuntungan. Keberadaan UU LKM juga diperlukan untuk memberikan kepastian hukum terhadap layanan keuangan mikro yang tersebar di tanah air.

Keberadaan LKM diharapkan dapat menjalankan kegiatannya dengan berasaskan keadilan, kebersamaan, kemandirian, kemudahan, keterbukaan, pemerataan, keberlanjutan, serta daya guna dan hasil guna. Melalui asas-asas tersebut, LKM dapat mencapai tujuannya, yaitu: 1) Meningkatkan akses pendanaan skala mikro bagi masyarakat; 2) Membantu peningkatan pemberdayaan ekonomi dan produktivitas masyarakat; dan 3) Membantu pendapatan kesejahteraan masyarakat⁶⁶¹.

Untuk mendirikan suatu LKM, UU LKM menentukan persyaratan adanya bentuk badan hukum, permodalan, dan izin usaha. Bentuk badan hukum yang diizinkan yaitu koperasi dan perseroan terbatas (PT). Untuk badan hukum PT, saham LKM paling rendah 60 % dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten/Kota atau Badan Usaha Milik Desa/Kelurahan. Sisa kepemilikan saham PT LKM dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia (WNI) atau koperasi. Kepemilikan setiap

⁶⁶⁰ Berdasarkan data BPS, pada bulan Maret 2018, jumlah penduduk miskin di Indonesia mencapai 25,95 juta orang (9,82 persen), turun sebesar 633,2 ribu orang dibandingkan dengan kondisi pada September 2017, sebesar 26,58 juta orang (10,12 persen). Lihat Badan Pusat Statistik, *Berita Resmi Statistik: Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2018*. No. 57/07/Th. XXI, 16 Juli 2018. hlm. 1.

⁶⁶¹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Lembaga Keuangan Mikro*, UU No. 1 Tahun 2013, Pasal 3. LN. No. 12, Tahun 2013.

WNI atas saham PT LKM dibatasi paling banyak 20 %. Persyaratan minimal yang harus dilengkapi oleh LKM untuk mendapatkan izin usaha dari OJK, yaitu: 1) Susunan organisasi dan kepengurusan, 2) Permodalan, 3) Kepemilikan, dan 4) Kelayakan rencana kerja.

Selain itu, UU LKM juga mengatur, bahwa LKM dilarang dimiliki oleh Warga Negara Asing (WNA), baik secara langsung maupun tidak langsung. Sedangkan sumber permodalan disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang badan hukum yang dipilih. Ketentuan mengenai besaran modal, kepemilikan, dan tata cara perizinan usaha LKM, diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK).

Lembaga Keuangan Mikro dapat menjalankan kegiatan usahanya dengan menggunakan prinsip konvensional atau syariah. Bagi LKM yang menjalankan prinsip syariah, maka harus memperhatikan fatwa dari Dewan Syariah Nasional (DSN), Majelis Ulama Indonesia (MUI). Selain itu, suatu LKM Syariah wajib membentuk Dewan Pengawas Syariah (DPS), yang bertugas memberikan masukan dan nasihat dan rekomendasi kepada direksi atau pengurus, serta mengawasi LKM agar beroperasi sesuai dengan prinsip syariah.

Pasal 11 ayat (1), Undang-Undang LKM, menyatakan, kegiatan usaha LKM meliputi jasa pengembangan dan pemberdayaan masyarakat, baik melalui pinjaman atau pembiayaan dalam usaha skala mikro kepada anggota dan masyarakat, pengelolaan simpanan, maupun pemberian jasa konsultasi pengembangan usaha. Bagian dari ketentuan UU LKM adalah larangan untuk menjalankan beberapa kegiatan, sebagai berikut.⁶⁶²

- 1) Menerima Simpanan berupa giro dan ikut serta dalam lalu lintas pembayaran;
- 2) Melakukan kegiatan usaha dalam valuta asing;
- 3) Melakukan usaha perasuransian sebagai penanggung;
- 4) Bertindak sebagai penjamin;
- 5) Memberi pinjaman atau pembiayaan kepada LKM lain, kecuali dalam rangka mengatasi kesulitan likuiditas bagi LKM lain dalam wilayah kabupaten/kota yang sama; dan
- 6) Melakukan usaha di luar kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1).

⁶⁶² *Ibid.*, Pasal 14.

Wilayah usaha LKM berada di dalam satu wilayah desa/kelurahan, kecamatan, atau kabupaten/kota. Apabila wilayah yang menjadi tempat kedudukan LKM mengalami pemekaran, maka pinjaman atau pembiayaan yang telah disalurkan LKM di luar wilayah usahanya tetap dapat dilanjutkan sampai dengan jangka waktu pinjaman atau pembiayaan berakhir. Demikian pula dengan simpanan yang telah diterima oleh LKM dari penyimpan di luar wilayah usahanya, tetap dapat dilanjutkan sampai dengan berakhirnya masa simpanan. Untuk LKM yang tempat kedudukan dan cakupan wilayah usahanya mengalami perubahan sebagai akibat dari pemekaran wilayah harus memberitahukan kepada OJK.

Selain itu, UU LKM memungkinkan pendirian Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) bagi LKM. Lembaga Penjamin Simpanan LKM dapat didirikan oleh pemerintah daerah dan LKM untuk menjamin simpanan masyarakat. Jika diperlukan, pemerintah pusat juga dapat berpartisipasi bersama pemangku kepentingan untuk mendirikan LPS LKM. Pengaturan lalu lintas informasi juga menjadi pokok bahasan yang diatur dalam UU LKM. Pengurus di suatu LKM dapat melakukan tukar menukar informasi dan data mengenai penerima pinjaman atau pembiayaan dengan LKM lainnya.

Meskipun demikian, anggota dewan komisaris atau pengawas, direksi atau pengurus, pegawai, dan pihak yang terafiliasi dengan LKM wajib merahasiakan informasi tentang penyimpan dan simpanan. Kewajiban merahasiakan informasi tidak berlaku dalam hal informasi penyimpan dan simpanan untuk beberapa hal, yaitu: 1) Kepentingan perpajakan, 2) Kepentingan peradilan dalam perkara pidana, 3) Kepentingan peradilan dalam perkara perdata, atau hal lain yang ditetapkan dalam POJK.

Dengan dinamika usaha yang terus berubah, suatu LKM dapat melakukan penggabungan atau peleburan dengan satu atau lebih LKM lainnya dengan persetujuan OJK. Dalam hal mengalami kesulitan likuiditas dan solvabilitas yang

dapat mengganggu keberlangsungan usaha LKM, maka OJK dapat melakukan beberapa tindakan sebagai berikut:⁶⁶³

- 1) Pemegang saham atau anggota koperasi menambah modal;
- 2) Pemegang saham mengganti dewan komisaris atau pengawas dan/atau direksi atau pengurus LKM;
- 3) LKM menghapusbukukan pinjaman atau pembiayaan yang macet dan memperhitungkan kerugian LKM dengan modalnya;
- 4) LKM melakukan penggabungan atau peleburan dengan LKM lain;
- 5) Kepemilikan LKM dialihkan kepada pihak lain yang bersedia mengambil alih seluruh kewajiban;
- 6) LKM menyerahkan pengelolaan seluruh atau sebagian kegiatan LKM kepada pihak lain; atau
- 7) LKM menjual sebagian atau seluruh harta dan/atau kewajiban LKM kepada LKM atau pihak lain.

Jika tindakan-tindakan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 23 ayat (1) UU LKM di atas, belum dapat mengatasi kesulitan likuiditas dan solvabilitas yang dihadapi oleh LKM, maka OJK dapat mencabut izin usaha LKM dan memerintahkan direksi atau pengurus LKM untuk menyelenggarakan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Rapat Anggota (RA), atau rapat sejenis untuk membubarkan badan hukum LKM, serta membentuk tim likuidasi.

Selain itu, LKM diharuskan menyediakan informasi secara terbuka kepada masyarakat untuk kepentingan pengguna jasanya. Beberapa jenis informasi yang harus disiapkan oleh LKM meliputi: 1) Wewenang dan tanggung jawab pengurus LKM, 2) Ketentuan dan persyaratan yang perlu diketahui oleh penyimpan dan peminjam, serta 3) Kemungkinan timbulnya risiko kerugian sehubungan dengan transaksi LKM dengan pihak lain.

Dengan demikian, OJK berwenang untuk melakukan tindakan pencegahan kerugian dengan memberikan informasi dan edukasi kepada masyarakat atas karakteristik dan kegiatan usaha LKM agar dapat melindungi nasabah penyimpan maupun masyarakat. Selain itu, OJK dapat meminta LKM untuk menghentikan kegiatannya apabila berpotensi merugikan masyarakat. Ketentuan dalam UU LKM dimaksudkan agar LKM mampu memperluas ruang lingkup usaha, meningkatkan kinerja, dan mempertahankan sustainabilitasnya.

⁶⁶³ *Ibid.*, Pasal 23 ayat (1).

Jika suatu LKM memiliki kinerja yang baik dan memperluas kegiatan usahanya melebihi satu wilayah kabupaten/kota tempat kedudukan LKM, atau telah memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh POJK, maka LKM tersebut wajib bertransformasi menjadi bank⁶⁶⁴. Undang-Undang LKM menyatakan bahwa pembinaan, pengaturan, dan pengawasan terhadap LKM dilakukan oleh OJK. Dalam menjalankan tugasnya, OJK melakukan koordinasi dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan koperasi dan Kementerian Dalam Negeri.

Pembinaan dan pengawasan tersebut didelegasikan pada pemerintah daerah kabupaten/kota, atau dalam hal pemerintah daerah kabupaten/kota belum siap, OJK dapat mendelegasikan tugasnya tersebut kepada pihak lain yang ditunjuk⁶⁶⁵. Pendelegasian tugas OJK tersebut dapat dipahami, mengingat koperasi yang secara substansial merupakan salah satu bentuk LKM, serta beragam LKM lain yang tersebar di seluruh Indonesia⁶⁶⁶. Pencatatan dan pelaporan keuangan LKM mendapatkan perlu mendapatkan perhatian, karena selama ini menjadi salah satu kelemahan LKM.

Berdasarkan Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan (SEOJK) Nomor 29/SEOJK.05/2015 tentang Laporan Keuangan Lembaga Keuangan Mikro, laporan LKM yang melakukan usaha kegiatan usaha secara konvensional meliputi: Profil LKM, laporan posisi keuangan (neraca), laporan kinerja keuangan (laporan rugi/laba atau perhitungan hasil usaha)⁶⁶⁷.

⁶⁶⁴ *Ibid.*, Pasal 27.

⁶⁶⁵ *Ibid.*, Pasal 27 ayat (2, 3, dan 4).

⁶⁶⁶ Laporan Kuartal III Lembaga Keuangan Mikro Tahun 2019, Otoritas Jasa Keuangan.

⁶⁶⁷ Profil LKM adalah laporan yang berisi data mengenai profil LKM antara lain alamat, data pemegang saham, dan data kepengurusan. Profil LKM disusun jika terdapat perubahan terhadap data yang telah dilaporkan sebelumnya, dan diisi untuk data yang berubah saja. Laporan posisi keuangan (neraca) adalah laporan yang menunjukkan posisi keuangan LKM pada tanggal di akhir periode laporan LKM, yaitu per 30 April, 31 Agustus, dan 31 Desember. Laporan kinerja keuangan (Laporan Rugi/Laba atau Perhitungan Hasil Usaha) adalah laporan yang menunjukkan selisih keuntungan/kerugian yang diperoleh LKM atas pendapatan dan beban, baik operasional dan non operasional, yang dilaporkan secara akumulatif setiap 4 (empat) bulan untuk periode yang berakhir pada tanggal 30 April, 31 Agustus, dan 31 Desember. Lihat Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan (SEOJK) Nomor 29/SEOJK.05/2015 tentang Laporan Keuangan Lembaga Keuangan Mikro.

Selain kewajiban untuk melakukan dan memelihara pencatatan dan pembukuan keuangan sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku, direksi atau pengurus LKM juga dilarang membuat pencatatan palsu dalam pembukuan atau laporan keuangan tanpa didukung oleh dokumen yang sah. Direksi dan pengurus juga tidak boleh menghilangkan atau tidak memasukan informasi yang benar dalam laporan kegiatan usaha, laporan keuangan, atau rekening LKM. Kemudian, direksi atau pengurus LKM dilarang mengubah, mengaburkan, menyembunyikan, menghapus, atau menghilangkan suatu pencatatan dalam pembukuan atau laporan keuangan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha.

Tabel 9. Rekapitulasi Jumlah Lembaga Keuangan Mikro (LKM)

Keterangan	Kuartal 1 2019	Kuartal 2 2019	Kuartal 3 2019
Konvensional	112	122	129
Koperasi	89	96	100
PT	23	26	29
Syariah	65	71	75
Koperasi	64	70	74
PT	1	1	1
Total	177	193	204

Sumber: Data Statistik Industri Keuangan Non Bank, OJK, 2020. (Data diolah).

Sebagaimana ditunjukkan dalam tabel 9 di atas, pada praktiknya penyelenggaraan LKM dilakukan melalui dua prinsip, yaitu berdasarkan prinsip konvensional dan prinsip syariah, dengan menggunakan badan hukum koperasi dan perseroan terbatas, sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1), UU LKM. Untuk pembinaan dan, pengaturan, dan pengawasan, maka setiap LKM wajib menyampaikan laporan keuangan setiap empat bulan sekali kepada OJK, dan laporan lainnya yang ditetapkan oleh POJK. Selain itu, OJK juga wajib menyampaikan laporan keuangan untuk memenuhi prinsip keterbukaan, yang akan menjadi dasar bagi OJK dalam melakukan pemeriksaan terhadap LKM.

Sebagaimana LKM konvensional, LKM yang berdasarkan prinsip syariah juga berkewajiban untuk melakukan laporan keuangan setiap empat bulan sekali. Berdasarkan SEOJK tentang Laporan Keuangan Lembaga Keuangan Mikro, laporan keuangan lembaga keuangan mikro yang menjalankan kegiatan usaha

berdasarkan prinsip syariah (LKMS), terdiri dari: Profil LKMS, laporan posisi keuangan (neraca), dan laporan kinerja keuangan (laporan rugi/laba atau perhitungan hasil usaha)⁶⁶⁸.

Ketentuan tentang sanksi administrasi dan sanksi pidana juga diatur dalam UU LKM, bagi pihak yang melakukan pelanggaran hukum. Sanksi administrasi yang dapat dikenakan kepada LKM meliputi denda uang, peringatan tertulis, pembekuan kegiatan usaha, dan pencabutan izin usaha. Sedangkan untuk tingkat pelanggaran tertentu, OJK dapat menempuh pemberhentian direksi atau pengurus LKM, dan selanjutnya menunjuk dan mengangkat pengganti sementara sampai RUPS atau Rapat Anggota Koperasi (RAK), mengangkat pengganti yang bersifat tetap dengan persetujuan OJK. Untuk sanksi pidana berupa penjara paling singkat satu tahun dan paling lama tiga tahun, yang berlaku bagi setiap orang maupun direksi atau pengurus LKM yang melakukan pelanggaran.

Pada Pasal 39 UU LKM diatur ketentuan peralihan yang menegaskan bahwa bagi pengelola beragam jenis LKM yang telah eksis dan melayani masyarakat, tetapi belum memiliki badan hukum dan izin usaha sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetap diakui keberadaannya dan dapat beroperasi, dengan kewajiban memperoleh izin usaha dari OJK paling lama satu tahun sejak berlakunya UU LKM. Jenis-jenis LKM tersebut meliputi:⁶⁶⁹

- 1) Bank Desa, Lumbung Desa;
- 2) Bank Pasar, Bank Pegawai;
- 3) Badan Kredit Desa (BKD);
- 4) Badan Kredit Kecamatan (BKK);
- 5) Kredit Usaha Rakyat Kecil (KURK);
- 6) Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK);
- 7) Bank Karya Produksi Desa (BKPD), Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP);
- 8) *Baitul Maal wa Tamwil* (BMT);
- 9) Baitul Tamwil Muhammadiyah (BTM); dan/atau
- 10) Lembaga-lembaga lainnya yang dipersamakan dengan itu.

⁶⁶⁸ Lihat Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan (SEOJK) Nomor 29/SEOJK.05/2015 tentang Laporan Keuangan Lembaga Keuangan Mikro.

⁶⁶⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Lembaga Keuangan Mikro*, UU No. 1 Tahun 2013, Pasal 39 ayat (1). LN. No. 12, Tahun 2013.

Untuk melaksanakan UU LKM, maka OJK bersama-sama dengan Kementerian Keuangan telah menghasilkan Peraturan Pemerintah No. 89 Tahun 2014 tentang Suku Bunga Pinjaman atau Imbal Hasil Pembiayaan dan Luas Cakupan Wilayah Usaha Lembaga Keuangan Mikro (LKM). Selain itu, OJK telah menerbitkan tiga POJK, sebagai berikut: 1) POJK No. 12/POJK.05/2014 tentang Perizinan Usaha dan Kelembagaan LKM; 2) POJK No. 13/POJK.05/2014 tentang Penyelenggaraan Usaha LKM; dan 3) POJK No. 14/POJK.05/2014 tentang Pembinaan dan Pengawasan LKM⁶⁷⁰.

Untuk mengantisipasi perkembangan dan kebutuhan hukum pelaku usaha LKM dan masyarakat, OJK telah menerbitkan dua POJK sebagai perubahan atas POJK, yang diterbitkan sebelumnya, yaitu: 1) POJK No. 61/POJK.05/2015 tentang Perubahan atas POJK No. 12/POJK.05/2014 tentang Perizinan Usaha dan Kelembagaan LKM; dan 2) POJK No. 62/POJK.05/2015 tentang Perubahan atas POJK No. 13/POJK.05/2014 tentang Penyelenggaraan Usaha LKM.

Materi yang terkandung di dalam Peraturan Pemerintah No. 89 Tahun 2014 tentang Suku Bunga Pinjaman atau Imbal Hasil Pembiayaan dan Luas Cakupan Wilayah Usaha LKM, cukup singkat, hanya terdiri dari enam bab dan tujuh pasal, yang mengatur beberapa masalah, yaitu: ketentuan umum, suku bunga pinjaman atau imbal hasil pembiayaan, luas cakupan wilayah usaha, sanksi administratif, dan ketentuan peralihan. Dalam ketentuan tersebut ditentukan, bahwa LKM wajib

⁶⁷⁰ Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Bab III Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 7 ayat (1), jenis terdiri atas: a) Undang-Undang Dasar 1945, b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, d) Peraturan Pemerintah, e) Peraturan Presiden, f) Peraturan Daerah Provinsi, dan g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki. Undang-undang tersebut juga menegaskan, pada Pasal 8 ayat (1), jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

melaporkan suku bunga maksimum pinjaman atau imbal hasil maksimum pembiayaan kepada OJK setiap empat bulan. Dalam hal ini, OJK tidak mengatur batasan tingkat buka yang dikenakan oleh LKM kepada nasabah penerima kredit.

Dalam hal LKM menaikkan suku bunga maksimum pinjaman atau imbal hasil maksimum pembiayaan dari yang terakhir dilaporkan kepada OJK, maka LKM wajib terlebih dahulu melaporkan kepada OJK. Di samping itu, LKM diwajibkan mempublikasikan suku bunga maksimum pinjaman atau imbal hasil maksimum pembiayaan yang dilaporkannya kepada OJK sesuai dengan tata cara pengungkapan dan publikasi suku bunga pinjaman atau imbal hasil pembiayaan yang diatur oleh OJK. Ditegaskan juga, LKM dilarang membebankan suku bunga pinjaman atau imbal hasil pembiayaan melebihi suku bunga maksimum pinjaman atau imbal hasil pembiayaan yang terakhir dilaporkan kepada OJK.

Sehubungan dengan luas cakupan wilayah usaha, ditentukan bahwa LKM berada dalam satu wilayah desa/kelurahan, kecamatan, atau kabupaten/kota, sesuai dengan skala usaha masing-masing LKM. Skala usaha LKM ditetapkan berdasarkan distribusi nasabah peminjam atau pembiayaan, dengan rincian sebagai berikut:⁶⁷¹

- 1) LKM memiliki skala usaha desa/kelurahan apabila memberikan pinjaman atau pembiayaan kepada penduduk di 1 (satu) desa/kelurahan;
- 2) LKM memiliki skala usaha kecamatan apabila memberikan pinjaman atau pembiayaan kepada penduduk di 2 (dua) desa/kelurahan atau lebih dalam 1 (satu) wilayah kecamatan yang sama; dan
- 3) LKM memiliki skala usaha kabupaten/kota apabila memberikan pinjaman atau pembiayaan kepada penduduk di 2 (dua) kecamatan atau lebih dalam 1 (satu) wilayah kabupaten/kota yang sama.

Sedangkan LKM yang akan mengembangkan cakupan wilayah usahanya wajib menyesuaikan izin usaha sesuai dengan cakupan wilayah usaha baru. Ketentuan POJK selanjutnya memuat pengaturan yang lebih rinci. POJK tentang

⁶⁷¹ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Suku Bunga Pinjaman atau Imbal Hasil Pembiayaan dan Luas Cakupan Wilayah Usaha Lembaga Keuangan Mikro*, PP No. 89 Tahun 2014, Pasal 4 ayat (2). LN. No. 321 Tahun 2014.

perizinan usaha dan kelembagaan LKM memuat panduan yang berisi bentuk badan hukum, kepemilikan, perizinan usaha, dan permodalan. Kemudian menentukan juga kepengurusan dan pengawasan LKM, serta pelaporan. Penggabungan dan peleburan LKM merupakan bagian berikutnya yang diikuti oleh uraian-uraian tentang kantor cabang, pemindahan alamat kantor, perubahan cakupan wilayah akibat pemekaran, pembubaran, transformasi, dan sanksi yang dikenakan kepada LKM yang melanggar peraturan.

Sementara POJK yang mengatur tentang penyelenggaraan usaha LKM, mengatur kegiatan usaha dan sumber pendanaan LKM, serta arahan mengenai akad yang digunakan dalam kegiatan usaha, sumber pendanaan berdasarkan prinsip syariah, kesehatan, dan pendanaan LKM. Regulasi ini juga mengatur pula tata cara memperoleh informasi tentang penyimpan dan simpanan pada LKM serta pelaporan berkala, kegiatan yang dilarang, prosedur penyehatan, dan sanksi bagi LKM yang menjalankan usahanya tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Berlainan dengan dua POJK sebelumnya, POJK tentang pembinaan dan pengawasan LKM memuat substansi yang lebih singkat, antara lain mengatur secara spesifik pembinaan dan pengawasan terhadap LKM. Kemudian diatur mengenai pemeriksaan dan evaluasi atas pembinaan dan pengawasan LKM, serta sanksi administratif yang dikenakan terhadap LKM yang tidak mematuhi aturan.

4.2.6.3 Profil Lembaga Keuangan Mikro

Dalam perkembangannya, keuangan mikro tidak hanya dilakukan oleh institusi-institusi yang selama ini dikenal, seperti koperasi dan LKM yang berbasis adat. Sejumlah lembaga keuangan formal yang memiliki karakteristik cukup ketat dalam memberikan akses keuangan terhadap masyarakat berpenghasilan rendah serta pelaku ekonomi mikro dan kecil yang sering dianggap tidak *bankable*, juga mulai melihat peluang bisnis dari usaha mikro dan kecil. Beberapa lembaga keuangan formal menciptakan produk dan layanan keuangan mikro, baik kredit atau pembiayaan, asuransi, tabungan, maupun pegadaian.

Perusahaan pembiayaan memberikan kontribusi berupa produk pembiayaan yang menasar masyarakat menengah ke bawah. Kebutuhan yang dilayani dapat berupa modal usaha maupun kebutuhan pembiayaan terhadap barang modal seperti kendaraan bermotor, maupun mesin produksi. Beberapa perusahaan pembiayaan tersebut diantaranya *WOM Finance*, *Federal International Finance* (FIF), *Bussan Auto Finance*, dan lainnya⁶⁷². Kegiatan perusahaan-perusahaan pembiayaan tersebut berada dalam pengawasan OJK melalui regulasi Peraturan Presiden No. 9 Tahun 2009 tentang Lembaga Pembiayaan, yang berlaku pada 18 Maret 2009. Selain itu, juga terdapat Peraturan OJK (POJK) dan Surat Edaran OJK (SEOJK), yang mengatur perusahaan pembiayaan.

Selain lembaga pembiayaan, bank umum juga menyediakan jasa layanan mikro melalui 3 (tiga) skema, yaitu: *microbanking*, *microfinancing*, dan *linkage*. *Microbanking* merupakan jasa pelayanan keuangan mikro yang dilakukan oleh bank umum yang mengkhususkan pada layanan keuangan mikro,

⁶⁷² PT Wahana Ottomitra Multiartha Tbk (WOM Finance), didirikan pada tahun 1982 dengan nama PT Jakarta Tokyo Leasing yang bergerak di bidang pembiayaan sepeda motor, khususnya pembiayaan untuk sepeda motor merek Honda. Perseroan mengubah nama menjadi PT Wahana Ottomitra Multiartha pada tahun 2000 sejalan dengan transformasi bisnis yang dilakukan. Perseroan terus mengalami perkembangan dan tidak hanya melayani pembiayaan sepeda motor merek Honda namun melayani pula pembiayaan sepeda motor merek Jepang lainnya, seperti Yamaha, Suzuki dan Kawasaki. Izin usaha perseroan berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 135/KMK.06/2001 tentang Pemberian Izin Usaha Perusahaan Pembiayaan Kepada PT Wahana Ottomitra Multiartha tertanggal 20 Maret 2001.

PT Federal International Finance (FIF GROUP) didirikan dengan nama PT Mitrapusaka Artha Finance pada bulan Mei 1989. Berdasarkan ijin usaha yang diperoleh dari Menteri Keuangan, maka Perseroan bergerak dalam bidang Sewa Guna Usaha, Anjak Piutang dan Pembiayaan Konsumen. Pada tahun 1991, Perusahaan merubah nama menjadi PT Federal International Finance Namun seiring dengan perkembangan waktu dan guna memenuhi permintaan pasar, Perseroan mulai memfokuskan diri ke pembiayaan sepeda motor Honda pada bidang pembiayaan konsumen secara retail pada tahun 1996. Pada Mei 2013, Perusahaan meluncurkan merek FIF GROUP. Saat ini berdasarkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 29/POJK.05/2014, maka bidang usaha FIGROUP adalah: pembiayaan Investasi, pembiayaan Modal Kerja, dan pembiayaan multiguna, sewa operasi (*operating lease*).

PT Bussan Auto Finance (BAF) perusahaan yang bergerak di bidang jasa pembiayaan dengan berkonsentrasi kepada pembiayaan sepeda motor YAMAHA. Seiring pertumbuhan dan perkembangan kebutuhan masyarakat, BAF turut berinovasi untuk menjadi solusi pembiayaan bagi kebutuhan masyarakat dengan membuka berbagai macam jenis pembiayaan lainnya seperti pembiayaan multiproduk, mesin pertanian, mobil, dan juga Dana Syariah. Perseroan telah terdaftar dalam Asosiasi Perusahaan Pembiayaan Indonesia (APPI) dan juga Biro Kredit. Dalam melaksanakan bisnisnya BAF juga terdaftar dan diawasi oleh Otoritas Jasa Keuangan.

seperti BRI Unit dan Bank Tabungan Pensiunan Nasional (BTPN). Sementara *microfinancing* adalah jasa layanan keuangan mikro yang disediakan oleh bank umum melalui diversifikasi produk perbankan, misalnya Kredit Usaha Mikro Bank Mandiri, Kredit Mikro Bank Sinarmas, dan Kredit Mikro Dini Bank Jateng. Melalui diversifikasi layanan, bank umum memperluas layanan selain nasabah korporat atau nasabah dengan plafon tinggi. Sedangkan bagi bank umum yang tidak memiliki kecukupan sumber daya, biasanya menyelenggarakan jasa keuangan mikro melalui *linkage* dengan lembaga keuangan penyelenggara jasa keuangan mikro.

Layanan keuangan mikro lain yang diselenggarakan lembaga keuangan formal adalah asuransi dan pegadaian. Perasuransian diatur melalui Undang-Undang No. 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian, di bawah pengawasan OJK. Secara teknis, perasuransian juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2018 tentang Kepemilikan Asing pada Perusahaan Perasuransian, Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2018 tentang Kepemilikan Asing pada Perusahaan Perasuransian, POJK No. 69/POJK.05/2016 tentang Penyelenggaraan Usaha Perusahaan Asuransi, Perusahaan Asuransi Syariah, Perusahaan Reasuransi, dan Perusahaan Reasuransi Syariah, dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 152/PMK.010/2012 tentang Tata Kelola Perusahaan yang Baik bagi Perusahaan Perasuransian.

Produk asuransi mikro dapat dipasarkan oleh agen asuransi baik perusahaan maupun individu, pialang asuransi, dan lembaga lain seperti LKM, perbankan, *retailer*, organisasi berbasis komunitas, dan koperasi. Contoh produk jasa asuransi mikro di antaranya Asuransi Jiwa Mikro si Peci, oleh Asosiasi Asuransi Jiwa Indonesia (AAJI), Asuransi Mikro Rumahku, oleh PT Asuransi Wahana Tata, dan Program Indonesia *Berta'awun*, yang dikeluarkan oleh Asuransi Syariah Keluarga Indonesia (ASYKI).

Dalam memenuhi kebutuhan akses keuangan, masyarakat menengah ke bawah yang tidak dapat menjangkau lembaga keuangan formal karena tidak ada kolateral. Keberadaan pegadaian dengan kemudahan prosedur dan kolateral

dalam memberikan akses keuangan berperan dalam pencegahan *ijon*⁶⁷³, rentenir, dan pinjaman tidak wajar lainnya. Masyarakat menggunakan jasa pegadaian untuk memenuhi kebutuhan keuangan jangka pendek, seperti biaya pengobatan, uang sekolah, dan modal usaha mikro.

Lembaga pegadaian biasanya ada di perkotaan. Sebagai contoh, sebaran PT Pegadaian biasanya memiliki satu cabang yang dapat menjangkau satu kecamatan. Selain PT Pegadaian (Persero)⁶⁷⁴, perusahaan penyelenggara usaha pegadaian yang telah memiliki izin usaha dari OJK, diantaranya, PT. HBD Gadai Nusantara, PT Gadai Pinjam Indonesia, dan Koperasi Simpan Pinjam Sejahtera Abadi⁶⁷⁵. Usaha pegadaian ini diatur dalam POJK No. 31/POJK.05/2016 tentang Usaha Pegadaian.

4.2.6.3.1 Bank Perkreditan Rakyat

Pemberdayaan masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah, serta usaha mikro dan kecil, memerlukan dukungan menyeluruh dari lembaga keuangan.

⁶⁷³ Pembelian padi dan sebagainya sebelum masak dan diambil oleh pembeli sesudah masak. Kredit yang diberikan kepada petani, nelayan, atau pengusaha kecil, yang pembayarannya dilakukan dengan hasil panen atau produksi berdasarkan harga jual yang rendah. Pengijon adalah orang yang membeli padi dan sebagainya dengan cara *ijon*. Lihat <https://kbbi.web.id/ijon> diakses pada 24 April 2020.

⁶⁷⁴ Sesuai dengan status hukum PT Pegadaian, maka modalnya berbentuk saham yang berasal dari penyertaan modal Negara Republik Indonesia. Dengan demikian, saham Pegadaian 100 % sepenuhnya dimiliki oleh negara yang diwakili oleh Pemerintah Republik Indonesia/Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Dasar hukum pembentukan PT. Pegadaian (Persero) adalah PP Nomor 51 Tahun 2011 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian menjadi Perusahaan Perseroan (Persero).

⁶⁷⁵ PT HBD Gadai Nusantara merupakan perusahaan pegadaian yang telah mengantongi izin usaha dari Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Perusahaan ini juga terdaftar sebagai anggota Perkumpulan Perusahaan Gadai Indonesia bersama Pegadaian dan Gadai Pinjam Indonesia. <https://keuangan.kontan.co.id/news/hbd-gadai-nusantara-menargetkan-penyaluran-pinjaman-rp-75-miliar-tahun-ini> diakses pada 24 April 2020.

PT. Gadai Pinjam Indonesia merupakan perusahaan teknologi finansial (Tekfin), yang mengembangkan cara gadai dengan sistem *online*, melalui platform www.pinjam.co.id. Perusahaan pegadaian lain yang telah mendapatkan izin dari OJK antara lain: PT Pegadaian (Persero), PT HBD Gadai Nusantara, PT Gadai Pinjam Indonesia, PT Sarana Gadai Prioritas, PT Mitra Hadai Sejahtera Kepri, PT Sili Gadai Nusantara, PT Pergadaian Dana Sentosa, PT Sahabat Gadai Sejati, PT Jasa Gadai Syariah, dan PT Gadai Mitra Rakyat. Lihat <https://finansial.bisnis.com/> diakses pada 24 April 2020.

Keuangan mikro yang berorientasi pada profit dan sosial hadir di tengah masyarakat untuk mengatasi kendala bagi kelompok masyarakat yang memiliki keterbatasan dalam mengakses sumber-sumber pembiayaan dari lembaga keuangan formal. Kegiatan keuangan mikro bersifat *community development*⁶⁷⁶, dengan tanpa mengabaikan perannya sebagai lembaga intermediasi keuangan.

Institusi keuangan mikro khusus didirikan dalam rangka menyediakan jasa pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat melalui pinjaman atau pembiayaan usaha skala mikro kepada anggota dan masyarakat, pengelolaan simpanan, maupun jasa konsultasi pengembangan usaha. Institusi keuangan mikro tersebut pada awalnya muncul dari inisiatif masyarakat sendiri (LKM Non Pemerintah). Seiring dengan perkembangan industri skala mikro dan kecil, serta kontribusinya terhadap perekonomian, mulai banyak LKM yang pendiriannya diinisiasi oleh pemerintah melalui program-program pemberdayaan masyarakat, inklusi keuangan, maupun pengentasan kemiskinan.

Bank Perkreditan Rakyat (BPR) merupakan lembaga keuangan mikro berbasis perbankan yang didirikan berdasarkan kebutuhan masyarakat kecil terhadap pinjaman dengan tingkat suku bunga yang rendah dan dalam upaya membebaskan masyarakat golongan menengah ke bawah dari praktik rentenir. Lembaga keuangan mikro berbasis perbankan dapat melakukan kegiatan usaha secara konvensional dan *syariah*. Meskipun BPR berkembang pesat di Indonesia, namun beberapa hambatan harus diatasi agar lembaga ini mampu bersaing dengan lembaga keuangan lain, baik yang berbasis bank maupun bukan bank.

Perkembangan LKM berbasis perbankan tidak terlepas dari aktivitas perkreditan rakyat yang sudah dimulai sejak masa penjajahan Belanda, pada abad ke-19. Pasca kemerdekaan, pemerintah Indonesia mendorong berdirinya bank-bank pasar untuk memberikan pelayanan jasa keuangan kepada pedagang pasar,

⁶⁷⁶ Kegiatan *community development* mengandung upaya untuk meningkatkan partisipasi dan rasa memiliki (*participating dan belonging together*) terhadap program pemberdayaan yang dilaksanakan. Partisipasi masyarakat merupakan sebuah konsep sentral dan prinsip dasar. Lihat Jim Ife dan Frank Tesoriero, *Community Development: Alternatif Pengembangan Masyarakat di Era Globalisasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 294.

di antaranya Bank Pasar dan Bank Karya Produksi Desa (BKPD). Bank-bank yang telah berdiri antara tahun 1950-1970 didaftarkan menjadi Perseroan Terbatas (PT), CV, Koperasi, Yayasan, dan Perkumpulan. Di saat yang sama, pemerintah daerah juga mendirikan Lembaga Dana Kredit Pedesaan (LKDP), Bank Karya Produksi Desa (BKPD) di Jawa Barat, Bank Kredit Kecamatan di Jawa Tengah, Kredit Usaha Rakyat Kecil (KURK) di Jawa Timur, *Lumbung Pitih Nagari* (LPN) di Sumatera Barat, dan Lembaga Perkreditan Desa (LPD) di Bali.

Bank Perkreditan Rakyat (BPR) memperoleh payung hukum sebagai salah satu jenis Bank Umum pada tahun 1992 melalui UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 1992 tentang BPR, lembaga keuangan bukan bank yang telah memperoleh izin usaha dari Menteri Keuangan dan lembaga-lembaga keuangan kecil seperti Bank Desa, Lumbung Desa, Bank Pasar, Bank Pegawai, dan lainnya dapat diberikan status sebagai BPR setelah memenuhi persyaratan dan tata cara yang ditetapkan untuk menjadi BPR hingga 31 Oktober 1997. Saat ini, OJK juga menerbitkan POJK No. 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.

Layanan BPR ditujukan untuk usaha-usaha kecil dari masyarakat yang berada di wilayah pedesaan. Bentuk hukum BPR berupa PT, Perusahaan Daerah, atau Koperasi⁶⁷⁷. Di Indonesia, kegiatan usaha BPR berkembang menjadi dua jenis, yaitu secara konvensional atau secara prinsip syariah. Sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 yang telah diubah menjadi Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, BPR adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional atau berdasarkan prinsip syariah yang di dalam melaksanakan kegiatan usahanya tidak menyediakan jasa dalam lalu lintas pembayaran.

Secara lengkap regulasi yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan BPR dan BPR Syariah adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1988 tentang Perbankan.

⁶⁷⁷ Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Bank Perkreditan Rakyat, PP No. 71 Tahun 1992, Pasal 1, LN No. 118 Tahun 1992, TLN 3504 dan POJK tentang BPR, POJK No. 20 Tahun 2014, Pasal 2, LN No. 351 Tahun 2014.

- b. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.
- c. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 1992 tentang Bank Perkreditan Pasal tentang, Pasal 19 ayat 1 dan 2 yang menyebutkan bahwa Bank Desa, Lumbung Desa, Bank Pasar, Bank Pegawai, Lumbung Pith Nagari, Lembaga Perkreditan Desa, Badan Kredit Desa, Badan Kredit Kecamatan, Kredit Usaha Rakyat Kecil, Lembaga Perkreditan Kecamatan, Bank Karya Produksi Desa dan/atau Lembaga-lembaga lainnya yang dipersamakan dengan itu, yang telah memperoleh izin usaha dari Menteri Keuangan, dinyatakan menjadi Bank Perkreditan Rakyat.
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil.
- f. Kepres No. 38 Tahun 1988 tentang Bank Perkreditan Rakyat.
- g. Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/23/PBI/2009 tentang Bank Pembiayaan Rakyat Syariah.
- h. Peraturan OJK Nomor 20/POJK.03/2014 tentang Bank Perkreditan Rakyat.
- i. Peraturan OJK Nomor 3/POJK/03/2016 tentang Bank Pembiayaan Rakyat Syariah.

Selain itu kegiatan BPR juga didukung melalui beberapa infrastruktur dan kelembagaan, yaitu: a) Perhimpunan Bank Perkreditan Rakyat Indonesia (PERBARINDO) sebagai perhimpunan BPR di Indonesia atau Asosiasi Bank Syariah Indonesia (ASBISINDO) sebagai Asosiasi Bank Syariah, termasuk BPR syariah di Indonesia, yang berfungsi sebagai lembaga advokasi bagi kepentingan BPR dan BPRS, b) Sertifikasi kompetensi kerja bagi direksi BPR dan BPRS, dan c) Badan Arbitrase Syariah Nasional (BASYARNAS) sebagai lembaga yang berfungsi menjadi penengah atau memfasilitasi mediasi bagi *stakeholder* BPR syariah jika terjadi sengketa.

Perekrutan SDM pada BPR dan BPRS disesuaikan dengan lokasi BPR berada. Pegawai pada umumnya berasal dari daerah lokasi BPR berada, dengan tujuan untuk memahami kebiasaan, budaya, karakteristik masyarakat setempat beserta dengan potensi wilayahnya. Struktur organisasi BPR minimal terdiri dari dua orang anggota Dewan Direksi, tujuh orang pegawai yang membawahi akuntansi, pelayanan nasabah, pemasaran, administrasi umum, kasir, analis kredit, serta keamanan.

Untuk mendukung kegiatan, BPR dan BPRS diwajibkan memiliki anggota direksi dan anggota Dewan Komisaris yang telah bersertifikasi oleh Lembaga sertifikasi profesi, sebagaimana diatur ketentuan OJK. Bagi karyawan, seleksi penerimaan didasarkan pada beberapa jenis kriteria, misalnya penilaian kompetensi, latar belakang, dan kepribadian. Karyawan yang terpilih diberikan pelatihan, yang berkaitan dengan prinsip mengenal nasabah, peningkatan *soft skill* dan *hard skill*, serta pelatihan lain yang diselenggarakan secara berkala dan berkelanjutan.

Sesuai dengan ketentuan POJK No. 5/POJK.03/2015 tentang Tata Kelola Bank BPR, yang menegaskan bahwa BPR yang memiliki modal inti minimal Rp 50 miliar, wajib memiliki paling sedikit tiga anggota direksi. Semakin besar jumlah modal inti, maka semakin banyak dan luas cakupan kegiatan usaha yang dapat dilakukan oleh BPR, termasuk dalam pembukaan jaringan kantor cabang dan kantor kas. BPR juga dapat beroperasi sesuai dengan bentuk badan hukumnya, baik Perseroan Terbatas, Perusahaan Daerah, maupun koperasi.

Kegiatan usaha BPR yang utama adalah menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk tabungan, deposito berjangka, atau bentuk lainnya serta menyalurkannya kembali kepada masyarakat dalam bentuk kredit sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Selain itu, BPR juga menempatkan dananya dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia (SBI), giro, deposito berjangka, sertifikat deposito, atau tabungan pada bank lain, menerima jasa penukaran valuta asing, serta kegiatan lainnya demi mendukung kegiatan usaha BPR, seperti menyelenggarakan layanan keuangan tanpa kantor dalam rangka keuangan

inklusif, menyediakan layanan *electronic banking*, layanan kerja sama penerimaan atas pengiriman uang dari luar negeri dan menerbitkan kartu ATM.

Bank Indonesia (BI) melakukan pengawasan terhadap BPR dalam bentuk *on site supervision* dan *off site supervision*. *On site supervision* dilakukan dengan cara melakukan pemeriksaan yang bersifat umum maupun khusus dengan tujuan mengetahui keadaan sebenarnya yang terjadi dalam operasional bank, kemungkinan terjadinya penyimpangan terhadap operasional bank, serta kepatuhan terhadap ketentuan bank⁶⁷⁸. Sedangkan *off site supervision* dilakukan dengan cara mewajibkan bank untuk memberikan laporan kepada BI secara berkala demi terwujudnya transparansi dan akuntabilitas industri perbankan nasional⁶⁷⁹.

Selain pengawasan BI, BPR dan BPRS juga diwajibkan untuk memberikan penilaian sendiri (*self assessment*) atas penerapan tata kelola, setidaknya satu kali dalam setahun, sebagaimana diatur dalam Pasal 77, POJK 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola bagi Bank Perkreditan Rakyat:

- 1) BPR wajib melakukan penilaian sendiri (*self assessment*) atas penerapan Tata Kelola BPR dengan ruang lingkup sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) paling sedikit 1 (satu) kali dalam setahun.
- 2) Hasil penilaian sendiri (*self assessment*) penerapan tata kelola sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian tidak terpisahkan dari laporan penerapan tata kelola.

Implementasi tata kelola yang baik (*Good Corporate Governance/GCG*) saat ini sudah menjadi kebutuhan dan tuntutan di setiap BPR, yang merupakan salah satu lembaga *intermediary*. Bank dideskripsikan sebagai *the most regulated organization*, atau organisasi yang terikat oleh banyak regulasi, sehingga bank haruslah taat asas (*comply*) dengan peraturan-peraturan yang ada. Penerapan GCG

⁶⁷⁸ Tahap yang terpenting dari sistem pengawasan bank adalah evaluasi terhadap kebijakan, praktek dan prosedur yang dijalankan oleh bank. Hal ini hanya dapat dilakukan dengan pemeriksaan langsung (*onsite process*), baik melalui pemeriksaan berkala maupun penilaian yang berkesinambungan terhadap praktek bank. Dasrol, "Fungsi Strategis Lembaga Otoritas Jasa Keuangan dalam Pengawasan Perbankan Nasional Indonesia", *JURNAL EKONOMI*, (Volume 21, Nomor 2, 2013), hlm. 1-10.

⁶⁷⁹ Andrew Shandy Utama, "Independensi Pengawasan terhadap Bank Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam Sistem Hukum Nasional di Indonesia", *SOUMATERA LAW REVIEW*, (Volume 1, Nomor 1, 2018), hlm. 1-21.

pada industri perbankan harus senantiasa berlandaskan pada 5 (lima) prinsip dasar, yaitu:⁶⁸⁰

- a) Keterbukaan (*transparency*), keterbukaan dalam mengemukakan informasi yang material dan relevan serta keterbukaan dalam proses pengambilan keputusan;
- b) Akuntabilitas (*accountability*), kejelasan fungsi dan pelaksanaan pertanggung jawaban organ BPR sehingga pengelolaannya berjalan secara efektif;
- c) Pertanggungjawaban (*responsibility*), kesesuaian pengelolaan BPR dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip pengelolaan BPR yang sehat;
- d) Independensi (*independency*), pengelolaan BPR secara profesional tanpa pengaruh atau tekanan dari pihak manapun; dan
- e) Kewajaran (*fairness*), keadilan dan kesetaraan dalam memenuhi hak-hak pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan.

Pengelolaan keuangan pada BPR termasuk ke dalam rencana bisnis BPR, di antaranya meliputi penghimpunan dan penyaluran dana, serta kewajiban penyediaan modal minimum sebagaimana diatur dalam Surat Edaran OJK Nomor 8/SEOJK.03/2016 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum dan Pemenuhan Modal Inti Minimum BPR (SEOJK KPMM). Sesuai ketentuan Pasal 2, POJK Nomor 5/POJK.03/2015 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum, bahwa setiap BPR wajib menyediakan modal minimum yang dihitung dengan menggunakan rasio KPMM paling rendah sebesar 12 % dari Aset Tertimbang Menurut Risiko (ATMR)⁶⁸¹.

Pengelolaan keuangan pada BPR dan BPRS disusun dalam bentuk rencana bisnis. Rencana penyaluran dana meliputi rencana penyaluran kredit kepada pihak terkait, rencana penempatan pada bank lain, rencana penyaluran kredit kepada debitur inti, rencana penyaluran kredit berdasarkan sektor ekonomi prioritas, rencana penyaluran kredit berdasarkan jenis penggunaan, dan rencana penyaluran kredit berdasarkan jenis usaha debitur yang meliputi usaha mikro,

⁶⁸⁰ Laporan Hasil Penilaian (*Self Assessment*) atas Pelaksanaan *Good Corporate Governance* Posisi Akhir Tahun 2017 pada PT BPR Bunga Sutra Mas.

⁶⁸¹ Surat Edaran OJK Nomor 8 /SEOJK.03/2016 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum dan Pemenuhan Modal Inti Minimum BPR (SEOJK KPMM), TLN 5686.

kecil, dan menengah. Baik BPR konvensional maupun BPR syariah, wajib menyampaikan laporan Kewajiban Penyediaan Modal Minimum, maupun Batas Maksimal Penyaluran Dana kepada BI, sesuai dengan dimulainya jadwal operasional bank. Sebagai *Community Bank*, industri BPR memiliki beberapa tantangan yang harus dihadapi, di antaranya biaya operasional yang tinggi yang berimplikasi pada suku bunga kredit. Tantangan lainnya adalah persaingan ketat dengan bank umum dalam penyaluran pembiayaan kepada usaha mikro dan kecil, keterbatasan modal, rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat, serta SDM yang terbatas.

A. Profil BPR Karyajatnika Sadaya Bandung

PT. BPR Karyajatnika Sadaya (BPR KS Bandung) didirikan pada tahun 1990, yang berkedudukan di Kabupaten Bandung. Modal dasar BPR sebesar Rp 250.000.000. Untuk mengembangkan usahanya, BPR KS Bandung memindahkan tempat kedudukannya ke Kotamadya Bandung, berdasarkan izin BI No. 1/3318/IDBPR/Bd tahun 1999, yang saat ini dioperasikan sebagai kantor pusat. Untuk memperbaiki infrastruktur dan standarisasi pelayanan, BPR KS Bandung memberlakukan *Standar Operating Procedure* (SOP) di seluruh kantor cabang⁶⁸². Upaya ini membuat BPR KS Bandung mampu bersaing dengan lembaga keuangan lainnya, dan meraih sertifikasi sistem manajemen mutu ISO versi 9001-2000 untuk *Core Banking* dari Badan Sertifikasi SAI Global (ANZ)⁶⁸³.

⁶⁸² Hingga saat ini BPRKS memiliki 36 kantor cabang yang tersebar di wilayah Jawa Barat, Jakarta Utara dan Tangerang Selatan.

⁶⁸³ <https://bprks.co.id/ks/about/sejarah>, diakses pada 1 Mei 2020. Penerapan sistem manajemen mutu (SMM) ISO (*International Organization for Standardization*) telah berlangsung di berbagai sektor bisnis komersil manufaktur ataupun jasa serta organisasi *non profit* dan institusi pemerintahan di lebih 162 negara. ISO 9001 merupakan standar internasional tentang SMM. Sebuah organisasi dituntut memiliki kemampuan untuk memenuhi persyaratan pelanggan dan peraturan perundang-undangan. Implementasi manajemen kualitas dan program peningkatan kualitas dalam sebuah organisasi memiliki beberapa keuntungan yakni dapat meningkatkan kepuasan pelanggan, kesadaran karyawan akan kualitas, peningkatan kinerja organisasional dan bisa mencapai efektivitas organisasi. Lihat Nilmawati Muafi, "Budaya Mutu dan Implementasi ISO 2008: 9001 serta Dampaknya terhadap Komitmen Organisasional", *Jurnal Dinamika Manajemen*, (Volume 5, No. 1, 2014), hlm. 33-47.

BPR KS Bandung mengusung visi menjadi BPR yang sehat dan kuat dengan aset terbesar melalui jaringan terluas didukung layanan terbaik. Sedangkan misinya adalah memberikan layanan perbankan melalui sistem manajemen mutu, *service quality*, SDM berkompeten dan infrastruktur yang sesuai untuk menciptakan loyalitas nasabah dalam rangka tumbuh berkembangnya perusahaan. Untuk mencapai visi dan misi tersebut, BPR KS Bandung mengembangkan nilai-nilai perusahaan (*Corporate Values*), sebagai berikut: bersikap mental positif, selalu meningkatkan profesionalisme, memiliki integritas yang tinggi, menciptakan lingkungan kerja yang positif, pemberdayaan (*empowerment*), serta bekerja dalam tim dengan bagian yang terkait.

Untuk menjalankan kegiatannya, struktur organisasi BPR KS Bandung disusun sesuai dengan kebutuhan internal yang menggambarkan keterkaitan antara fungsi jabatan dengan aktivitas dalam organisasi. Tugas masing-masing bagian diuraikan menjadi sebelas poin yang terdiri dari Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), komisaris, direktur utama, yang membawahi direktur operasional dan direktur bisnis, serta seksi-seksi.

Bagan 5. Struktur Organisasi BPR Karyajatnika Sadaya Bandung



Sebagaimana ditunjukkan pada bagan 3 di atas, RUPS menempati posisi tertinggi dalam hal perolehan seluruh informasi yang dibutuhkan dan pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kepentingan perseroan. Di bawah RUPS adalah komisaris yang terdiri dari dua orang anggota atau lebih, dengan satu orang

sebagai komisaris utama yang diangkat dalam RUPS⁶⁸⁴. Tugas komisaris adalah mengawasi dan membuat kebijakan terkait direksi dalam menjalankan perseroan sekaligus menjadi penasihat direksi. Peranan direksi adalah bertanggungjawab terhadap kegiatan pengurusan PT. BPR KS Bandung, baik di dalam maupun di luar pengadilan. Sementara direktur utama membawahi direktur operasional dan direktur bisnis. Peranan direktur operasional adalah menyalurkan kredit kepada nasabah, serta mengawasi seksi-seksi yang berada di bawahnya, yaitu: *customer service*, kolektor, akuntansi, *teller*, dan pemeliharaan.

Direktur bisnis membawahi seksi-seksi yang meliputi, *marketing officer*, dan administrasi kredit. *Marketing officer* berperan sebagai pendukung pemasaran produk BPR KS Bandung, baik dana maupun kredit beserta produk layanan lainnya. Kebijakan mutu yang diterapkan oleh BPR KS Bandung adalah dengan memberikan solusi bagi nasabahnya, dengan memberikan layanan sesuai kebutuhan nasabah, regulasi, serta kompetensi karyawan yang sesuai standar. Sampai tahun 2014, BPR KS Bandung telah menghasilkan beberapa pencapaian. Jumlah nasabah mencapai 460.470 nasabah dengan total aset sebesar Rp 4.443.384.223,-. Jumlah kantor kas yang dimiliki BPR KS Bandung terus bertambah, dengan jumlah kantor cabang sebanyak 28 kantor dan kantor kas sebanyak 19, yang tersebar di seluruh wilayah Jawa Barat⁶⁸⁵.

Seiring dengan perkembangan bisnisnya, BPR KS Bandung memberikan enam jenis produk layanan, yaitu: kredit, tabungan, deposito, akses plus, simulasi deposito, dan simulasi kredit. Layanan kredit yang disediakan oleh BPR KS Bandung, terbagi menjadi Kredit Angsuran Berjangka (KAB), Kredit Angsuran Berjangka Mini (KABM), Kredit Fleksibel (KF), Kredit Mikro (KM), Kredit *Small Medium Enterprise* (SME), Kredit Pemilikan Sepeda Motor Baru (KPSM),

⁶⁸⁴ Saat penelitian ini dilakukan (Januari-April 2020), susunan komisaris dan direksi terdiri dari: Jany Jashinta (Komisaris Utama), Teten Herawati (Komisaris), Oka Astuti (Komisaris), Christine Widyathia (Direktur Utama), Astri Widiastuti (Direktur), dan Tan Ivan Sutanto (Direktur Keputusan). Lihat Laporan Pelaksanaan Tata Kelola PT. BPR Karyajatnika Sadaya, Tahun 2018, hlm. 2.

⁶⁸⁵ Hengki Mangiring Parulian Simarmata, "Pengaruh Kualitas Jasa, Citra Perusahaan dan Tingkat Suku Bunga Kredit terhadap Keputusan Pengambilan Produk Kredit Mikro", *Jurnal Murni Sadar*, (Volume 7, No. 16, April 2017), hlm. 16-31.

Kredit Berjangka dengan Jaminan Deposito (KBDEP), Kredit Berjangka (KB), Kredit Fleksibel Merchant (KFM), dan Kredit Deposito Fleksibel (KDF). Sementara produk tabungan di BPR KS Bandung memiliki lima jenis, yaitu: Tabungan Sedaya Praktis, Tabungan Sedaya Klasik, Tabungan Mapan, Tabungan Rekening Fleksibel, dan Tabunganku⁶⁸⁶.

Selain itu, BPR KS Bandung juga menyediakan layanan Akses Plus, yang menawarkan peluang usaha UMKM untuk menjadi mitra usaha dalam melayani berbagai transaksi baik secara *online* maupun *real time*. Bagi masyarakat, program ini akan memberikan kemudahan dalam melakukan transaksi tanpa batasan tempat dan waktu. Sedangkan bagi mitra usaha, dapat memperoleh tambahan pendapatan berupa *fee base income* (pendapatan bank dalam bentuk komisi)⁶⁸⁷. Berbagai macam fasilitas dan fitur yang ditawarkan oleh BPR KS Bandung, meliputi, ATM, ATM Bersama, dan *Call Center*.

B. PD. Bank Perkreditan Rakyat Bank Bapas 69

Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Bank Bapas 69 (PD. BPR Bank Bapas 69), merupakan perusahaan milik daerah (BUMD) yang didirikan pada tahun 1954, berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Magelang No. 14/DPR, tahun 1954. BPR ini memulai kegiatan usaha pada tahun 1969, berdasarkan Surat Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Magelang No. 50/KD/K/1969, serta Anggaran Dasar/Peraturan Pendirian Bank Pasar No. 14/DPR No. 14/DPR/54. Kemudian, Perda pendirian PD BPR Bank Bapas 69 diperbarui dengan Perda Kabupaten Magelang No. 16 Tahun 2002. Terakhir, Perda Kabupaten Magelang No. 5 Tahun 2009 dirubah menjadi Perda Kabupaten Magelang No. 3 Tahun 2013 tentang Perusahaan daerah BPR Bank Bapas 69⁶⁸⁸.

⁶⁸⁶ Hengki Mangiring Parulian Simarmata, *Ibid*.

⁶⁸⁷ Windry Setyaning Warsito, "Pengaruh Kepuasan terhadap Loyalitas Nasabah pada PT Bank Perkreditan Rakyat Karyajatnika Sadaya Cabang Dago Bandung", *Widya Cipta*, (Volume 2 No. 2 September 2018), hlm. 225-232.

⁶⁸⁸ Yanuar Priatama, Adi Nugroho, dan Melkior N. N. Sitokdana, "Evaluasi Tatakelola Teknologi Informasi di PD BPR Bank Bapas 69 Magelang Menggunakan ITIL V3 Domain Service Strategy", *Jurnal MNEMONIC*, (Volume 2, No. 1, Februari 2019), hlm. 28-3.

Sebagai perusahaan milik Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang, BPR ini bergerak dalam bidang jasa layanan perbankan, untuk membantu dan mendorong perekonomian dan pembangunan daerah di segala bidang melalui pelayanan perbankan serta sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah dalam rangka meningkat kesejahteraan masyarakat. Selain peran itu, BPR juga membantu pemerintah daerah dengan melaksanakan fungsinya sebagai pemegang kas desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sepanjang tahun 2018, BPR Bank Bapas telah meraih beberapa penghargaan, yaitu: Top BUMD Award Tahun 2018 (*Business News*), Indonesia Digital Brand Awards 2018 (*Info Bank*), dan Top BPR Kelas Bintang Lima 2018 (*The Finance*).

BPR Bank Bapas 69 mengusung visi menjadi bank pilihan utama yang unggul dan terpercaya. Dengan visi tersebut, BPR ini menjalankan misi sebagai berikut: menyelenggarakan operasional bank yang sehat dan progresif, memberikan solusi keuangan yang mempunyai nilai tambah bagi nasabah, meningkatkan jaringan layanan UMKM, dan menghasilkan keuntungan yang optimal bagi *shareholder*. Untuk menerapkan tata kelola (GCG)⁶⁸⁹, setiap tahun BPR Bank Bapas melakukan *self assessment* (penilaian diri sendiri) yang dilaporkan setahun sekali, sesuai dengan POJK No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi BPR dan Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan (SEOJK) No. 5/POJK.03/2016 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi BPR⁶⁹⁰.

Dengan status perusahaan daerah, BPR Bank Bapas 86, menempatkan RUPS pada posisi tertinggi dalam struktur organisasinya, yang berwenang untuk mengambil keputusan strategis organisasi. Perangkat organisasi lainnya adalah dewan pengawas, direksi, dan satuan-satuan kerja yang menjalankan kegiatan BPR Bank Bapas. Dewan pengawas bertugas melakukan pengawasan terhadap

⁶⁸⁹ Pelaksanaan *Good Corporate Governance* (GCG) di Bank Bapas 69 berpedoman pada lima prinsip: keterbukaan (*transparency*), akuntabilitas (*accountability*), pertanggungjawaban (*responsibility*), independensi (*independency*), dan kewajaran (*fairness*). Lihat Ni Ketut Supasti Dharmawan dan I Gede Agus Kurniawan, "Fungsi Pengawasan Komisaris Terkait Kesehatan Bank Perkreditasi Rakyat: Pendekatan *Good Corporate Governance* dan Asas Itikad Baik", *Jurnal Law Reform*, (Volume 14, Nomor 2, 2018), hlm. 236-247.

⁶⁹⁰ Indonesia, POJK No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi BPR, LN No. 72 Tahun 2015.

pelaksanaan tugas dan tanggung jawab direksi secara berkala, maupun sewaktu-waktu serta memberikan nasihat kepada direksi⁶⁹¹.

Direksi diangkat oleh kepala daerah (bupati), berdasarkan keputusan bupati setelah mendapatkan persetujuan OJK. Sesuai ketentuan Pasal 10 POJK No. 4/POJK.03/2015 tentang Penerapan Tata Kelola Bagi BPR (POJK Penerapan Tata Kelola Bagi BPR), direksi serta bertanggungjawab penuh atas pelaksanaan kepengurusan BPR dan mengelola BPR sesuai dengan kewenangan dan tanggung jawab sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar BPR dan peraturan perundang-undangan. Selain itu, direksi juga bertugas menyusun rencana bisnis, yang meliputi rencana jangka pendek (satu tahun), jangka menengah (tiga tahun), dan jangka panjang (5 tahun), dengan cakupan dengan cakupan antara lain berupa arah kebijakan pengembangan dan penguatan permodalan, teknologi informasi dan sumber daya manusia.

BPR Bank Bapas belum memiliki komite audit, komite pemantau risiko, dan komite remunerasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 32 POJK Penerapan Tata Kelola Bagi BPR. Sesuai ketentuan, tugas komite ini melakukan pemantauan dan evaluasi atas perencanaan dan pelaksanaan audit. Tugas lain dari komite adalah memberikan rekomendasi kepada dewan pengawas dan evaluasi tentang kesesuaian antara kebijakan manajemen risiko dengan pelaksanaan kebijakan tersebut. Selain itu, direksi juga bertugas menyusun rencana bisnis (rencana kegiatan usaha) baik dalam jangka pendek (satu tahun), jangka menengah (tiga tahun), dan jangka panjang (lima tahun)⁶⁹².

4.2.6.3.2 Lembaga Keuangan Adat Lumbung Pitih Nagari

Peran penting dari keuangan mikro adalah menjalankan fungsi intermediasi, dari kelompok masyarakat yang memiliki kelebihan kepada kelompok yang membutuhkan (defisit). Keuangan mikro bertujuan menyediakan uang kepada

⁶⁹¹ Susunan Dewan Pengawas dan Direksi periode 2018-2021, terdiri dari M. Nurochmad Isro'I (Ketua Dewan Pengawas) dan Tri Hendrarini (Dewan Pengawas Independen), Teguh Winarso (Direktur Utama) dan Dyah Retno Andiani (Direktur Umum dan Kepatuhan). Lihat Laporan Tata Kelola PD. BPR Bank Bapas 69 Tahun 2018, hlm. 10.

⁶⁹² *Ibid.*, hlm. 20.

pihak yang defisit, yaitu kelompok masyarakat miskin dan pelaku usaha mikro dan kecil, agar mendapat kesempatan berusaha melalui akses modal untuk memperoleh pendapat yang lebih layak. Berdasarkan sejarah, Indonesia memiliki beberapa bentuk aplikasi yang khas dalam penyediaan keuangan mikro, termasuk yang berkaitan dengan nilai-nilai budaya dan adat, dan menjadi keunikan komunitas dari daerah tertentu di wilayah Indonesia.

Praktik bagi hasil dalam kegiatan usaha tani, seperti *maro* (berbagi hasil unduk dua pihak) dan *mertelu* (berbagi hasil untuk tiga pihak)⁶⁹³, praktik arisan⁶⁹⁴, yaitu kongsi kepentingan individu secara bergiliran yang dikenal arisan dan praktik *patungan* (iuran) bersama dalam bentuk hasil pertanian (*lumbung*), yang dapat digunakan oleh anggota yang membutuhkan dengan mekanisme pinjam-meminjam, merupakan praktik-praktik berdasarkan warisan budaya asli Indonesia, dan menjadi bagian dari adat yang unik di Indonesia. Selain memengaruhi bentuk penerapan keuangan mikro yang unik, nilai budaya dan adat juga menjadi motivasi LKM.

Eratnya ikatan nilai budaya dan adat yang mendorong kepedulian di antara sesama anggota masyarakat. Hal ini terlihat jelas dari sisi ekonomi, di mana kelompok masyarakat tersebut saling membantu dalam meningkatkan taraf hidup secara bersama-sama. Upaya tersebut pada umumnya memanfaatkan perangkat

⁶⁹³ Bagi hasil di bidang pertanian merupakan transaksi pengelolaan tanah yang lazim di seluruh Indonesia, di mana pihak pemilik tanah atau penerima gadai tanah menyerahkan tanah pada petani dengan syarat harus menyerahkan bagian hasil panen yang seimbang. Perjanjian bagi hasil yang biasa dilakukan oleh masyarakat tersebut, pada umumnya dilakukan secara lisan dan atas dasar saling percaya antar sesama anggota masyarakat. Lihat Erviana, *Pelaksanaan Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian di Kabupaten Ogan Komering Ilir Propinsi Sumatera Selatan (Doctoral Dissertation, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, 2005)*.

⁶⁹⁴ Kegiatan ekonomi, arisan, pada hakikatnya merupakan fenomena alamiah sosial yang terjadi di tengah masyarakat sebagai makhluk sosial-ekonomi. Keinginan untuk *survive* dalam ketahanan ekonomi individu, keluarga, kelompok ataupun masyarakat umumnya menjadi motivasi dasar yang melandasi terjadinya transaksi ekonomi. Secara alamiah pula kemudian terbentuk kelompok-kelompok arisan atau lainnya, yang dijadikan sebagai bagian dari konsensus dan kesepakatan untuk menjadikan ekonomi pesertanya menjadi lebih kuat dan tertata. Dari aspek sosiologis, arisan adalah sebuah fenomena alamiah dengan keterlibatan banyak orang untuk menjadikannya sebagai satuan yang faktual. Lihat Syahril Jamil, "Arisan Mbangun Perspektif Pola Kegotongroyongan Ekonomi pada Masyarakat Desa Sako Kabupaten Banyuasin", *Nurani*, (Volume 18, No. 2, Desember 2018), hlm. 1-8.

adat yang dimiliki oleh suatu komunitas, seperti: a) Para tokoh adat yang dipatuhi dan dihormati, b) Lembaga adat yang lazim digunakan dalam mengelola kerukunan masyarakat, dan c) Hukum adat yang secara khusus berlaku dan dipatuhi oleh komunitas tersebut. Kekhasan LKM berbasis hukum adat yang membuat layanan keuangan mikro ini menjadi unik pada beberapa aspek, yaitu: landasan hukum, infrastruktur pendukung, kelompok masyarakat yang dilayani, perekrutan SDM, produk layanan, pengelolaan risiko, dan pengelolaan keuangan.

Dari perspektif lain, LKM berbasis budaya dan adat muncul karena kebutuhan pada pelestarian tradisi dan untuk menjaga keeratn ikatan sosial di antara anggota masyarakat tersebut. Pengaruh budaya dan adat secara langsung dapat terlihat pada Lumbung Pitih Nagari (LPN) di Sumatera Barat dan Lembaga Perkreditan Desa (LPD) di Bali. Sementara pengaruh tidak langsung dari budaya dan adat terdapat pada praktik arisan yang biasa dilakukan oleh perempuan oleh kaum perempuan menjadi inspirasi keuangan mikro yang menggunakan strategi tanggung renteng (*lending group*)⁶⁹⁵.

Sistem *tanggung renteng* merupakan perwujudan kepercayaan serta merupakan rasa setia kawan antar anggota dalam kelompok. Selain bermanfaat untuk meningkatkan kekompakan kelompok dan kepercayaan dari pihak luar kepada para anggota, sistem *tanggung renteng* mengandung nilai-nilai sebagai berikut: a) Kekeluargaan dan kegotongroyongan; b) Keterbukaan dan keberanian mengemukakan pendapat; c) Menanamkan disiplin, tanggung jawab dan harga diri serta rasa percaya diri kepada anggota; dan d) Menciptakan kader pimpinan di kalangan anggota⁶⁹⁶.

Keberadaan LPN dan LPD yang berkaitan erat dengan karakteristik masyarakat atau komunitas di mana kedua LKM tersebut beroperasi didukung oleh unsur budaya dan adat lokal, seperti tokoh masyarakat adat dan pemerintah

⁶⁹⁵ Pada pasal 1278 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPer) dijelaskan bahwa *tanggung renteng* yaitu suatu perikatan tanggung menanggung (tanggung renteng) terjadi antara sejumlah orang berpiutang. Jika di dalam persetujuan secara tegas kepada masing-masing diberikan hak untuk menuntut pemenuhan seluruh utang sedang pembayaran yang dilakukan kepada salah satu membebaskan orang yang berutang meskipun perikatan menurut sifatnya dapat dipecah dan dibagi diantara beberapa orang berpiutang tadi.

⁶⁹⁶ Udin Saripudin, "Sistem Tanggung Renteng dalam Perspektif Ekonomi Islam: Studi Kasus di UPK Gerbang Emas Bandung", *Iqtishadia*, (Volume 6, No. 2, September 2013), hlm. 380-403.

daerah. Kedua lembaga tersebut memanfaatkan instrumen dan mekanisme adat sebagai aturan informal kemasyarakatan di daerah tersebut dengan dibantu oleh pemerintah daerah sebagai pemegang wewenang dari aturan formal. Ketaatan atau kedisiplinan masyarakat pada tokoh, budaya, dan adat lokal didukung dengan penyediaan fasilitas atau infrastruktur dari pemerintah daerah, membuat LPN dan LPD dapat beroperasi dengan baik, meskipun ada beberapa tantangan yang harus dihadapi.

Kehadiran Lumbung Pitih Nagari (LPN) sebagai LKM berbasis adat didorong oleh kebutuhan dan aspirasi untuk meningkatkan kemampuan ekonomi dan taraf hidup di antara anggota masyarakat Minangkabau (Sumatera Barat), pada tingkat *nagari* (desa)⁶⁹⁷. Masyarakat Sumatera Barat merupakan salah satu kesatuan masyarakat hukum adat yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa. Kebiasaan yang dikembangkan sendiri dalam masyarakat adat kemudian menjadi konsensus dan lahirlah sistem adat yang berbeda di setiap *nagari*. Masyarakat adat ada jauh sebelum Indonesia merdeka⁶⁹⁸.

Berdasarkan karakteristiknya, LPN merupakan lembaga keuangan milik masyarakat suatu *nagari* yang bertujuan untuk meningkatkan perekonomian

⁶⁹⁷ *Nagari* adalah kesatuan masyarakat hukum adat secara geneologis dan historis, memiliki batas-batas dalam wilayah tertentu, memiliki harta kekayaan sendiri, berwenang memilih pemimpinnya secara musyawarah serta mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi dan sandi adat, *adat basandi syara' – syara' basandi kitabullah* dan/atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari, Pasal 1 butir (2), Lembaran Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018. Secara yuridis keberadaan *nagari* diakui sejak lama. Pada masa penjajahan Belanda, tercantum dalam pasal 75 *Regeringreglement* dan *Inslandsche Gemeente Ordonantie voor Buitengewesten* (IGOB) Stb. 498/1938. Jepang menguatkan IGOB dengan mengeluarkan Peraturan No.1/1942 dan *Osamu Seirei* No.27/1942. Setelah kemerdekaan aturan di atas tetap berlaku (Aturan Peralihan UUD 1945). Setelah merdeka nagari khusus diatur dalam: a) Maklumat Residen Sumatera Barat No.20-21/1946 tentang perubahan struktur Pemerintahan Nagari, b) Perda Sumatera Tengah No.50/G.P/1950 tentang Pokok-Pokok Pemda, c) SK Gubernur KDH Sumatera Barat No.2/Desa/GSB/Prt-1963 tentang Corak Pemerintahan Nagari, d) SK Gubernur KDH Sumatera Barat No.015/GSB/1968 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari, e) SK Gubernur KDH Sumatera Barat No.155/GSB/1974 tentang Nagari sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dan pemerintahan yang terendah, dan f) Perda Propinsi Sumatera Barat No.13/1983 tentang Nagari sebagai masyarakat hukum adat. Lihat Yasril Yunus, “Aktor Kultural dalam Pemerintahan Terendah di Sumatera Barat (Posisi Ninik Mamak dalam Struktural Adat dan Penyelenggaraan Pemerintahan Formal)”, *Humanis*, (Volume XII, Nomor, 2013), hlm. 21-32.

⁶⁹⁸ Desna Aromatica, Heru Nurasa, Ida Widianingsih, Entang Adhy Muhtar, “Menyoal Eksistensi Pemerintahan Nagari di Provinsi Sumatera Barat”, *Jurnal AKP*, (Volume 8, Nomor 2, Agustus 2018), hlm. 49-61.

masyarakat dengan memberikan kesempatan berusaha bagi seluruh warga desa (nagari). Prinsip kegiatan yang dijalankan oleh LPN ini adalah prinsip simpan pinjam yang ditujukan bagi seluruh warga *nagari* berdasarkan keanggotaan. Sekilas prinsip kegiatan LPN serupa dengan prinsip kekeluargaan yang dimiliki oleh lembaga koperasi⁶⁹⁹.

Dari sisi sejarah, LPN telah beroperasi sejak lama tetapi belum diketahui data sejarah kapan lembaga keuangan ini pertama kali didirikan. Beberapa literatur menyebutkan, prinsip kerja LPN telah ada sejak zaman penjajahan Belanda. Lembaga ini pada mulanya didirikan di setiap nagari (pemerintahan terendah di Sumbar) dan selanjutnya mengalami banyak perubahan. Data 2001 menyebutkan di setiap *nagari* terdapat LPN, atau sekitar 543 LPN⁷⁰⁰. Pada awalnya, prinsip kerja lembaga ini sederhana, yaitu dalam bentuk pengumpulan hasil pertanian dalam suatu tempat yang disebut dengan *lumbung*, atau *lumbuang* dalam bahasa Minang⁷⁰¹.

Hasil pengumpulan padi atau hasil pertanian lain dapat digunakan oleh penduduk yang membutuhkan melalui akad atau kontrak pinjam meminjam. Dengan prinsip kerja demikian, setiap *nagari* di Minangkabau memiliki LPN. Seiring dengan perkembangan zaman, kegiatan lumbung menyesuaikan dengan aktivitas ekonomi masyarakat, yang tidak lagi menggunakan barang hasil panen tetapi menggantikannya dengan uang atau *pitih* (bahasa Minang). Kemudian, pemerintah daerah menetapkan nama *Lumbung Pitih Nagari*. Kata *lumbung*

⁶⁹⁹ Eko Yulianto, dkk, *Mengawal Semangat Kewirausahaan: Peranan Saudagar dalam Memajukan Roda Ekonomi Sumatera Barat*, (Jakarta: Bank Indonesia Institute, 2018), hlm. 181.

⁷⁰⁰ Muhammad Adlin Sila, "Lembaga Keuangan Mikro dan Pengentasan Kemiskinan: Kasus Lumbung Pitih Nagari di Padang", *Jurnal Sosiologi Masyarakat*, (Volume 15, No. 1, Januari 2010), hlm. 1-19. Dalam perkembangannya, keberadaan LPN dapat dikategorikan dalam beberapa bentuk, yaitu: a) LPN dalam bentuknya yang asli, b) LPN yang dibina oleh Bank Nagari (milik Pemda Sumbar), dan c) LPN yang sudah beralih menjadi BPR dengan nama BPR-LPN dan berbadan hukum, serta semuanya menerapkan sistem konvensional.

⁷⁰¹ Lumbung merupakan tempat penyimpanan hasil panen dan tempat cadangan pangan sampai masa panen berikutnya. Pada mulanya, lumbung pangan merupakan lumbung pribadi, dan sejalan dengan sifat sosial masyarakat yang menuntut adanya sistem cadangan pangan masyarakat berkembang lumbung masyarakat/ lumbung desa. Lihat Muchjidin Rachmat, Gelar Satya Budhi, Supriyati, dan Wahyuning K. Sejati, "Lumbung Pangan Masyarakat: Keberadaan dan Perannya dalam Penanggulangan Kerawanan Pangan", *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, (Volume 29 No. 1, Juli 2011), hlm. 43-53.

merujuk pada budaya asal, yaitu sebagai lumbung pangan bagi masyarakat. Kata *pitih* merujuk pada uang sebagai obyek transaksi dari lembaga tersebut. Sedangkan kata *nagari* merujuk pada tempat operasi LPN yang berorientasi pada pelayanan masyarakat di suatu *nagari* (desa).

Pada praktiknya, *nagari* yang digunakan dalam LPN memiliki makna yang luas, selain menunjukkan informasi lokasi dan sasaran pelayanan, juga mencakup adat dan budaya masyarakat Minangkabau yang khas. *Nagari* memperlihatkan bentuk ikatan kekeluargaan yang merupakan bagian dari mata rantai perkembangan ikatan keluarga dari yang paling kecil, yaitu *paruik* (pemilik garis keturunan dan pemilik harta pusaka dari kelompok sosialnya), yang berkembang menjadi *jurai* (rumah ibu), kemudian menjadi suku⁷⁰². Dengan demikian, *nagari* pada dasarnya bukan wilayah berbasis geografis, melainkan suatu berdasarkan ikatan keluarga atau ikatan darah (dari ibu).

Kemudian, individu-individu yang se *paruik*, se *jurai*, dan se suku tinggal pada suatu lokasi dengan rumah yang saling berdekatan, yang dikenal dengan kampung. Selanjutnya, beberapa kampung melalui *tuo kampong* (pimpinan kampung) membentuk *nagari*. Pembentukan nagari berdasarkan undang-undang *nagari*⁷⁰³, memiliki beberapa syarat, yaitu: a) Terdiri dari empat suku, b) Mempunyai balairung untuk bersidang, c) Memiliki masjid untuk beribadah, dan d) Mempunyai *tapian* untuk mandi. Jika suatu kampung atau nagari sudah semakin banyak anggotanya, maka sebagian penduduk biasanya pindah dan membuka lahan baru untuk tempat tinggal sementara (*taratak*), kemudian taratak yang permanen berkembang menjadi dusun. Dusun yang memiliki fasilitas umum, seperti masjid dan penghulu adat, selanjutnya berkembang menjadi *koto*, yang memiliki unsur-unsur yang sama dengan *nagari*. Dalam hal urusan adat, *koto* masih terikat dengan nagari yang lama.

⁷⁰² Zainal Arifin, "Bundo Kandung: (Hanya) Pemimpin di Rumah (Gadang) Zainal Arifin", *Antropologi Indonesia*, (Volume 34, No. 2, 2013), hlm. 124-133. Lihat juga Setiati Widihastuti, Puji Wulandari, dan Iffah Nurhayati, "Pudarnya Peran Mamak Minangkabau Perantauan di Kota Yogyakarta terhadap Kemenakan", *Jurnal Civics: Media Kajian Kewarganegaraan*, (Volume 16, No. 2, 2019), hlm. 187-198.

⁷⁰³ Donny Michael, "Revitalisasi Sistem Pemerintahan Desa dalam Perspektif Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa di Provinsi Sumatera Barat", *Jurnal Hak Asasi Manusia*, (Volume 7, No. 1, Juli 2016), hlm. 22-34.

Jabatan penghulu bertugas memimpin para *ninik mamak*, *datuk ninik*, dan *datuk andiko*, di dalam satu lingkungan nagari⁷⁰⁴. Penghulu diangkat melalui musyawarah dan bertanggung jawab atas harga diri dan kehormatan sukunya dalam *nagari*, dan menjadi ketua pada *kampung* yang menjadi elemen dari *nagari*. Sedangkan ketua nagari adalah *Kapalo Nagari*. Berdasarkan hirarki pemerintahan tradisional, *nagari* terdiri dari lembaga yang berfungsi sebagai eksekutif, legislatif, dan yudikatif. *Kapalo Nagari*, *Kapalo Jorong* atau *Kampung*, *Penghulu Kaum* (Datuk 4 Suku), merupakan pihak yang berfungsi sebagai lembaga eksekutif dari *nagari*. *Kerapatan Adat Nagari* (KAN) berfungsi sebagai lembaga legislatif yang terdiri dari Ketua KAN, kumpulan penghulu dari *kampung* atau *jorong*, dan penghulu kaum dan rakyat. *Kerapatan Adat Nagari* dipimpin Penghulu Pucuk atau Ketua KAN yang dipilih dari penghulu anggota KAN. Ketua KAN otomatis menjadi *Kapalo Nagari* (eksekutif) dan berwenang untuk mengangkat perangkat *nagari* dengan struktur atau formasi sesuai kebutuhan. Peradilan *Nagari* sebagai lembaga yudikatif diangkat secara mufakat *Kapalo Nagari* dan KAN⁷⁰⁵.

Penerapan sistem budaya dan adat Minangkabau, terutama dalam pelaksanaan pemerintahan nagari saat ini tidak sepenuhnya berjalan, karena sistem kemasyarakatan dan pemerintahan sudah menerapkan sistem yang berlaku secara nasional. Perubahan hukum pada periode pemerintahan desa, yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 dan Peraturan Daerah (Perda Sumatera Barat No. 13/1983, dan periode reformasi yaitu Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, serta Perda Sumatera Barat No. 2 Tahun 2007, serta Perda Sumatera Barat No. 9 Tahun 2000, mempengaruhi praktik pemerintahan *nagari* dan bentuk pelaksanaan hukum di Sumatera Barat saat ini. Perubahan tersebut dapat terlihat dalam

⁷⁰⁴ Siti Fatimah. "Kepemimpinan Tradisional Masyarakat Minangkabau pada Masa Pendudukan Jepang", *Tingkap*, (Volume VII, No. 1, 2011). hlm. 76-88.

⁷⁰⁵ Velly Farhana Azra, Sri Wahyu Ananingsih, dan Triyono, "Kewenangan Kerapatan Adat Nagari (KAN) dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat di Nagari Koto Baru Kabupaten Solok Berdasarkan Perda Sumatera Barat No. 6 Tahun 2008", *Diponegoro Law Journal*, (Volume 6, Nomor 2, 2017), hlm. 1-15.

penyetaraan pemerintahan *nagari* dengan pemerintahan desa atau kelurahan sebagai pemerintahan terendah dalam hierarki pemerintahan negara Indonesia⁷⁰⁶.

Berdasarkan filosofi dan sejarah budaya Minangkabau pada *nagari*, perhatian adat terhadap upaya perbaikan tingkat perekonomian masyarakat diwujudkan dalam bentuk program dan perangkat adat. Upaya tersebut terlihat pada keberadaan perangkat adat yang menangani kesejahteraan ekonomi masyarakat, seperti *Cati*, yang bertugas mengawasi pembangunan *nagari* dan keberadaan lembaga berupa lumbung yang berfungsi sebagai institusi yang mendukung program penyediaan. Bahan pangan bagi masyarakat yang membutuhkan⁷⁰⁷. Dengan demikian, keberadaan LPN merupakan upaya masyarakat dalam mendorong kesejahteraan ekonomi masyarakat.

Meskipun telah beroperasi lama dalam bentuk tradisional, namun secara kelembagaan LPN umumnya berdiri tahun 1970 an. Selanjutnya, pemerintah Sumatera Barat meningkatkan kelembagaan secara LPN formal, dan mendirikan lembaga tersebut di tingkat nagari di seluruh Sumatera Barat. Untuk mendukung kebijakan tersebut, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat menerbitkan Perda Tingkat I Sumatera Barat tentang Lumbung Pitih Nagari, yang kemudian disahkan melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri⁷⁰⁸.

Kebijakan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat menghidupkan kembali lumbung pada setiap desa atau *nagari* dipengaruhi oleh bentuk pemerintahan desa yang dilaksanakan pada periode tersebut. Berdasarkan Perda Sumatera Barat tentang LPN, keuntungan yang didapat oleh LPN harus disisihkan untuk pembangunan desa dengan peruntukan tertentu sebesar 20 %. Seiring dengan perkembangan regulasi di tingkat nasional dan daerah, saat ini

⁷⁰⁶ Yayan Hidayat, Iwan I. Febrianto, dan Mahalli, "Transformasi dan Dualisme Kelembagaan dalam Pemerintah Adat Minang: Studi terhadap Nagari Pariangan, Sumatera Barat", *Indonesian Political Science Review*, (Volume 2, No. 2, 2017), hlm. 227-245.

⁷⁰⁷ Surya Prahara, "Kewenangan Badan Musyawarah (Bamus) Nagari dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari di Kabupaten Agam", *Jurnal Pelangi*, (Volume 6, No.1, Desember 2013), hlm. 53-57.

⁷⁰⁸ Muhammad Adlin Sila, "Lembaga Keuangan Mikro dan Pengentasan Kemiskinan: Kasus Lumbung Pitih Nagari di Padang", *Jurnal Sosiologi Masyarakat*, (Volume 15, No. 1, Januari 2010), hlm. 1-19.

kelembagaan LPN pada praktiknya tidak lagi mengikuti hukum adat Minangkabau secara ketat, seperti bentuk aslinya dulu.

Meskipun ada semangat dan upaya untuk mengembalikan pemerintahan *nagari* di tengah masyarakat, tetapi mekanisme adat bagi LPN mulai memudar. Terlebih sebagian praktisi LPN tidak memiliki pemahaman yang memadai tentang landasan beroperasinya LPN, sehingga sebagian besar LPN bertransformasi menjadi BPR atau Koperasi Simpan Pinjam (KSP). Sebagai lembaga keuangan, LPN yang beroperasi berdasarkan budaya dan adat kedaerahan diperkuat keberadaannya melalui Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 tentang LKM. Dalam Pasal 39 ayat (3), UU LKM, menentukan bahwa:

“Lembaga Perkreditan Desa dan Lumbung Pith Nagari serta lembaga sejenis yang telah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, dinyatakan diakui keberadaannya berdasarkan hukum adat dan tidak tunduk pada Undang-Undang ini”.

Meskipun demikian, ketentuan Pasal 33 ayat (3), yang mengatur tentang pengakuan terhadap keberadaan LPD dan LPN, belum dilengkapi dengan peraturan pemerintah sebagai aturan pelaksana dari kegiatan kedua LKM berbasis hukum adat tersebut. Sejauh ini, infrastruktur pendukung dari LPN disediakan oleh pemerintah provinsi dan belum cukup lengkap⁷⁰⁹.

Berdasarkan Perda LPN, pemerintah daerah melakukan pembinaan dan pengawasan. Pemerintah daerah mendirikan Badan Pembina LPN secara berjenjang di tingkat provinsi, kabupaten, atau kotamadya dan kecamatan⁷¹⁰. Tugas Badan Pembina LPN adalah melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap LPN secara umum. Pengawasan umum juga dilakukan oleh Inspektorat Wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat. Sementara Pengawasan dan

⁷⁰⁹ Ashari, “Potensi Lembaga Keuangan Mikro (LKM) dalam Pembangunan Ekonomi Pedesaan dan Kebijakan Pengembangannya”, *Analisis Kebijakan Pertanian*, (Volume 4, No. 2, Juni 2006), hlm. 146-164.

⁷¹⁰ Sesuai dengan pasal 4 Perda No. 1 Tahun 1982 tentang LPN di Sumatera Barat, yang disahkan dengan keputusan Menteri Dalam Negeri No. 140.23-918 Tahun 1982, tujuan dan lapangan usaha LPN adalah: 1) Mendorong pembangunan ekonomi rakyat desa atau kelurahan melalui tabungan terarah serta penyaluran modal yang efektif, 2) Membentuk dan menghimpun modal untuk pembangunan di desa/kelurahan, 3) Mewujudkan suatu badan usaha simpan pinjam yang berfungsi sosial dengan menggunakan prinsip-prinsip ekonomi berdasarkan Pancasila, dan 4) Menciptakan pemerataan dalam kesepakatan berusaha bagi warga dan tenaga kerja pedesaan dan kelurahan.

Pembinaan teknis administratif LPN dilakukan oleh Bank Pembangunan Daerah (BPD) Nagari yang berperan sebagai Pembina. Dalam praktiknya, saat ini fungsi-fungsi yang disebutkan tersebut belum terlaksana secara efektif⁷¹¹.

Pada mulanya, LPN hanya memberikan pelayanan terhadap warga desa (*nagari*). Dalam Perda Tingkat I Sumatera Barat No. 1 Tahun 1982 tentang LPN, Pasal 3, menyebutkan, LPN adalah suatu badan usaha simpan pinjam yang dimiliki oleh masyarakat desa atau masyarakat kelurahan. Dari definisi tersebut, dapat dilihat semangat pendirian LPN adalah untuk melayani masyarakat di mana lembaga tersebut beroperasi. Perda LPN hanya mengatur syarat keanggotaan bagi masyarakat yang ingin mendapatkan pelayanan dari LPN⁷¹², dengan asumsi bahwa setiap nagari (desa) memiliki LPN. Saat ini, banyak LPN yang tidak beroperasi, sehingga pada praktiknya LPN yang masih aktif tidak hanya melayani masyarakat yang bertempat tinggal di satu desa saja, melainkan juga masyarakat di luar desa yang telah menjadi anggota. Terlebih lagi dalam perkembangannya ada LPN yang bertransformasi menjadi BPR dan koperasi.

Penerapan lumbung sebagai praktik LPN pada mulanya merupakan upaya masyarakat nagari melalui pemerintahan nagari atau beberapa desa yang terikat dalam ikatan satu budaya dan adat. SDM yang menjadi pengurus dan pengelola LPN merupakan anggota masyarakat nagari dengan memenuhi syarat tertentu yang ditunjuk oleh pemerintah daerah kabupaten atau kota madya berdasarkan peraturan daerah⁷¹³. LPN beroperasi sebagai badan usaha simpan pinjam di mana masyarakat yang dilayani adalah masyarakat desa baik perorangan maupun badan usaha yang telah menjadi anggota⁷¹⁴. Dengan demikian, bentuk operasional dan pengelolaan LPN seperti Koperasi Simpan Pinjam⁷¹⁵.

⁷¹¹ Ni Made Devi Jayanthi, I Gusti Ngurah Wairocana, I Wayan Wiryawan "Status dan Kedudukan Lembaga Perkreditan Desa (LLPD) Terkait Pengikatan Jaminan dengan Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro", *Acta Comitas*, Volume 2, No. 2), hlm. 201-212.

⁷¹² Perda Tingkat I Sumatera Barat No. 1 Tahun 1982 tentang LPN, Pasal 7.

⁷¹³ Perda Tingkat I Sumatera Barat No. 1 Tahun 1982 tentang LPN, Pasal 8.

⁷¹⁴ Perda Tingkat I Sumatera Barat No. 1 Tahun 1982 tentang LPN, Pasal 3, 4, 5, dan 7.

⁷¹⁵ Muhammad Adlin Sila, "Bank Syariah Sebagai Bank Bagi Hasil: Mungkinkah?", *Dialog: Jurnal Penelitian dan Kajian Keagamaan*, (Volume 31, No. 65, 2008), hlm. 30-51.

Karakteristik yang unik dari LPN terletak pada keeratan pengurus dengan masyarakat, baik sebagai anggota maupun sebagai pengguna jasa LPN, khususnya layanan simpanan dan pinjaman. Modal sosial berupa kearifan lokal (*local knowledge*) yang dimiliki oleh LPN dan kedisiplinan masyarakat desa dalam menjaga nama baik keluarga dalam bertransaksi keuangan, membuat risiko yang ditanggung LPN secara ilmiah menjadi rendah⁷¹⁶. Penghimpunan dan penyaluran dana diperuntukan bagi kegiatan ekonomi produktif yang dilakukan oleh masyarakat *nagari*. Sebagai dasar hukum, Perda Tingkat I Sumatera Barat No. 1 Tahun 1982 tentang LPN, belum cukup memadai dan mengakomodasi perkembangan mutakhir industri jasa keuangan mikro. Sedangkan regulasi yang mengakomodasi keberadaan LPN, yaitu Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 tentang LKM, hanya memuat ketentuan yang terbatas. Undang-undang tersebut baru sebatas mengakui LPN sebagai LKM berbasis hukum adat. Sementara penjelasan definisi dan pedoman hukum adat belum tersedia. Dengan demikian, diperlukan regulasi yang lebih baik, dan mampu mendukung terwujudnya lingkungan usaha yang sehat bagi LPN.

Pada umumnya, pemahaman pengelola terhadap landasan hukum LPN masih rendah. Saat ini sebagian besar dari LPN yang ada (923 unit)⁷¹⁷,

⁷¹⁶ Kearifan lokal atau "*local genius, local knowledge*" merupakan istilah yang diperkenalkan oleh Wales, yaitu "*the sum of the cultural characteristics which the vast majority of a people have in common as a result of their experiences in early life*". Tesaurus Indonesia menempatkan kata kearifan sejajar dengan kebijaksanaan, kebijakan, kebijaksanaan dan kecendekiaan. Sedang kata arif memiliki kesetaraan makna dengan: akil, bajik, bakir, bestari, bijak, bijaksana, cendekia, cerdas, cerdik, cergas, mahardika, pandai, pintar, dan terpelajar. Lihat FX. Rahyono, *Kearifan Budaya dalam Kata*, (Jakarta: Wedatama Widyasastra, 2009), hlm. 11.

Budaya sangat erat hubungannya dengan karakter masyarakat suatu daerah. Untuk kasus Sumatera Barat, pendidikan karakter mestilah bertolak dari nilai-nilai Pancasila dan ABS-SBK (*Adat Basandi Syara', Syara' Basandi Kitabullah*). ABS-SBK itu sendiri terdiri dari nilai-nilai agama (baca: Islam) dan budaya (Minangkabau). Nilai-nilai ABS-SBK merupakan pengembangan sekaligus ciri khas pola pendidikan karakter versi Sumatera Barat yang bersumber dari nilai-nilai karakter yang populer dalam ajaran Islam dan nilai-nilai budaya Minangkabau yang telah lama tumbuh-berkembang di tengah-tengah masyarakat. Nilai-nilai budaya tersebut berkait dengan konsep "harga diri" dan "budi" yang di satu sisi menjadi faktor pendorong berupa etos untuk meraih prestasi dan kemajuan. Lihat Dwi Astuti, "Revitalisasi Kearifan Lokal Minangkabau dalam Pelaksanaan Program Sekolah Adiwiyata di Sumatera Barat", *Jurnal Pembangunan Nagari*, (Volume 2, Nomor 2, Desember 2017), hlm. 217-229.

⁷¹⁷ Sejak berlakunya UU 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU 25 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, maka pemerintahan daerah di tingkat kabupaten dan kota memiliki kewenang yang lebih luas untuk mengatur sendiri daerahnya. Dengan demikian peluang kembali ke sistem pemerintahan nagari terbuka lebar, yang disikapi oleh masyarakat Sumatera Barat

menggunakan badan hukum Perseroan Terbatas (PT), yang kemudian beroperasi sebagai bank dan disupervisi oleh OJK. Peralihan LPN menjadi BPR tidak terlepas dari berlakunya Keputusan Presiden No. 38 Tahun 1988 tentang BPR dan Keputusan Menteri Keuangan No. 279/KMK.01/1989 Tahun 1989 tentang Penyempurnaan Keputusan Menteri Keuangan No. 1064/KMK.00/1988 tentang Pendirian dan Usaha BPR. Regulasi tersebut mendorong berbagai bentuk LKM bertransformasi menjadi BPR, koperasi simpan pinjam (KSP), koperasi simpan pinjam pembiayaan syariah (KSPPS), dan disupervisi oleh Kementerian Koperasi melalui dinas koperasi pada pemerintahan daerah setempat.

Jika LPN tetap menggunakan sandi adat: *Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah*, seharusnya terbuka kemungkinan kegiatan LPN berdasarkan prinsip *syariah*. Kondisi demikian tentu memerlukan dasar hukum yang sesuai, sementara UU LKM, UU Perkoperasian, maupun Perda yang berlaku saat ini belum mengakomodasi koperasi dengan. Ketentuan tentang koperasi syariah hanya diatur dalam Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 16 /Per/M.KUKM/IX/2015 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam dan Pembiayaan Syariah oleh Koperasi⁷¹⁸.

A. Lumbung Pitih Nagari (LPN) Limau Manis

Lumbung Pitih Nagari (LPN) Limau Manis didirikan pada tahun 1974, berdasarkan Perda No. 1 Tahun 1982 tentang LPN, dengan kedudukan badan hukum di Kelurahan Limau Manis, Kecamatan Pauh, Kota Padang, Sumatera Barat⁷¹⁹. Pada mulanya, LPN ini berasal dari Lumbung Padi Nagari, yang

dengan kembali menghidupkan kanagarian-kanagarian yang telah lama tertidur. Jumlah *nagari* dan desa di Sumatra Barat terus bertambah melalui proses pemekaran untuk meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat. Sebelumnya jumlah nagari dan desa di Sumbar sebanyak 880, sekarang bertambah menjadi 923 dengan telah diakuinya pemekaran 43 desa di Kabupaten Padang Pariaman. Jumlah LPN meningkat seiring dengan pertambahan jumlah nagari. Lihat Christianti Oktiarini dan Mahyuddin Damis, "Kelangsungan dan Perlawanan Tata Pemerintahan yang Baik di Tingkat Desa", *Jurnal Studi Pemerintahan*, (Volume 1, Nomor 1, Agustus 2010), hlm. 101-128.

⁷¹⁸ *Indonesia*, Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 16 /Per/M.KUKM/IX/2015 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam dan Pembiayaan Syariah oleh Koperasi. Berita Negara Nomor 1495 Tahun 2015.

⁷¹⁹ Di Kelurahan Limau Manis terdapat 5 suku: *Tanjung, Melayu, Caniago, Jambak*, dan *Piliang*. Kelima suku ini memiliki aparat-aparat adat, yaitu *Kepala Mudo, Pandito, Kepala Paruik, Penghulu*, dan *Rang Tuo*. Proses sertifikasi tanah harus memperoleh persetujuan dari kelima aparat

berfungsi sebagai tempat menampung hasil pertanian masyarakat yang berdiri pada tahun 1930. Kemudian, lumbung padi ini berubah fungsinya, tidak lagi mengumpulkan dan menyalurkan padi, tetapi mengumpulkan dan menyalurkan uang (*pitih*). Secara kelembagaan, keberadaan LPN dengan fungsinya yang baru tersebut diperkuat dengan berlakunya Perda Tingkat I No. 2 Tahun 1982, yang menjadi pedoman kerja LPN di setiap *nagari*⁷²⁰.

Setelah sempat berhenti beroperasi hingga tahun 1988, diadakan pertemuan untuk mengaktifkan kembali LPN Limau Manis, yang melibatkan Ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN). Pembina teknis dari LPN Limau Manis adalah Bank Nagari, sementara Pemerintah Daerah berperan sebagai embina administratif. Sebagaimana halnya LPN lain, pada tahun 1977, LPN Limau Manis mendapatkan bantuan dana dari pemerintah sebesar Rp 500 ribu. Dari 27 LPN di Kota Padang, saat ini yang mampu bertahan adalah LPN Limau Manis, yang mampu mengembangkan layanan tabungan beras pada tahun 1988 sampai tahun 1994. Tercatat, LPN Limau Manis mampu mengembangkan aset hingga Rp 12 miliar pada tahun 2016, dan Rp 17 miliar pada tahun 2018⁷²¹.

Setelah mapan dengan model keuangan mikro berbasis adat, LPN Limau Manis mengembangkan layanan tabungan rakyat desa/kelurahan, penyimpanan kas pemerintahan desa/kelurahan, pemberian pinjaman, penyertaan modal pada badan usaha lain. Pilihan untuk tetap mempertahankan sebagai LKM berbasis adat, sesuai dengan karakteristik anggota yang sebagian besar adalah pelaku usaha mikro dan kecil. Selain itu, Pemerintah Kota Padang turut memberikan dukungan terhadap masyarakat untuk mengembangkan layanan keuangan mikro yang sesuai

adat tersebut. Dan walaupun harus ada nama dalam sertifikat, maka nama suku yang dipakai misalnya Chaniago, dan sebagainya

⁷²⁰ Muhammad Adlin Sila, "Lembaga Keuangan Mikro dan Pengentasan Kemiskinan: Kasus Lumbung Pitih Nagari di Padang", *Jurnal Sosiologi Masyarakat*, (Volume 15, No. 1, Januari), hlm. 1-19.

⁷²¹ <https://www.kabarsumbar.com/berita/pemko-padang-hidupkan-kembali-lpn-nagari/>, diakses pada 10 Mei 2020.

dengan budaya, adat, dan kearifan lokal masyarakat Minangkabau, sebagai alternatif dari LKM yang berbadan hukum lain⁷²².

Dari hasil kajian, berlakunya hukum adat dan peran tokoh adat yang diwakili ketua KAN, dapat menekan tingkat pinjaman yang bermasalah (*non-performing loan/NPL*)⁷²³. Untuk mempertahankan tingkat NPL pada tingkat yang wajar (4 % untuk lembaga keuangan mikro), pengelola LPN Limau Manis melakukan beberapa langkah, yaitu: 1) Langkah persuasif dengan mendekati ahli waris nasabah untuk melunasi (dalam akad kredit, pihak istri akan memberikan kuasa jika yang menerima kredit adalah suami, dan sebaliknya); 2) Pengelola LPN akan melakukan pendekatan dengan meminta bantuan ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN) yang melibatkan semua suku yang ada dalam nagari; dan 3) Langkah terakhir adalah dengan menyita kendaraan yang dijaminkan, kemudian menjualnya. Sisa dari hasil penjualan itu akan diberikan kepada nasabah (jaminan untuk mendapatkan kredit adalah surat-surat kendaraan bermotor).

B. LPN Sungai Rumbai (BPR)

Pada awal pendiriannya, aktivitas PT BPR LPN Sungai Rumbai terbatas melayani para anggotanya yang berjumlah 40 orang, dengan uang pangkal mulai Rp 25.000, sampai dengan satu juta rupiah. Pendirian lembaga ini diperkuat melalui izin Bupati Kabupaten Sawahlunto, yang bertujuan untuk menerima simpanan uang dari masyarakat, dalam bentuk tabungan masyarakat desa

⁷²² Sri Maryati, "Peran Bank Pembiayaan Rakyat Syariah dalam Pengembangan Umkm dan Agribisnis Pedesaan di Sumatera Barat", *Journal of Economic and Economic Education*, (Volume 3, No.1, 2014), hlm. 1-17.

⁷²³ Rasio *Non-Performing Loan* (NPL) adalah perbandingan antara jumlah kredit dengan tingkat kolektibilitas, yang merupakan kredit bermasalah dibandingkan dengan total kredit yang diberikan oleh bank. NPL mencerminkan risiko kredit yang terjadi pada bank tersebut. Lihat Selamat Riyadi, Muhammad Iqbal, dan Novia Lauren, "Strategi Pengelolaan Non Performing Loan Bank Umum yang *Go Public*", *Jurnal Dinamika Manajemen*, (Volume 6, No. 1, 2014), hlm. 84-96.

(Tamasa). Layanan ini berkembang menjadi salah satu sumber dana dalam pembangunan di daerah⁷²⁴.

Pada tahun 1988, BPR Sungai Rumbai masih berstatus sebagai LPN yang berdasarkan hukum adat. Sejak berlakunya Paket Kebijakan Oktober 1988 (Pakto 88), yang merupakan paket kebijakan ekonomi deregulasi perbankan di masa Orde Baru, LPN diberikan kebebasan untuk memilih apakah akan tetap bertahan menjadi LPN berbasis adat atau beralih menjadi BPR atau koperasi. Dalam perkembangannya, LPN Sungai Rumbai memilih menjadi BPR di tahun 1990⁷²⁵. Dengan demikian, kegiatan lembaga keuangan ini diatur berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 1992 tentang Bank Perkreditan Rakyat, serta beberapa peraturan lain yang terkait yang diterbitkan oleh OJK. PT. BPR LPN Sungai Rumbai, yang pendiriannya diinisiasi oleh masyarakat sekitar Kecamatan Sungai Rumbai, Kabupaten Dharmasraya, Sumatera Barat, didukung oleh 30 orang karyawan⁷²⁶.

Contoh LPN lain yang beralih menjadi BPR adalah LPN Penamping, yang didirikan pada tahun 1974, dan berubah bentuk pada tahun 1990. Dengan aset yang semakin berkembang, lembaga kemudian berubah menjadi PT BPR LPN Penamping. Jika dulu pengurus LPN adalah para tokoh adat, seperti *niniek mamak, cerdik pandai*⁷²⁷, saat ini yang mendukung kegiatan PT BPR LPN adalah

⁷²⁴ Lidya Martha, "Peranan Analisis Laporan Keuangan Terhadap Pengambilan Keputusan Pemberian Kredit Pada Pt. BPR LPN Sungai Rumbai Kabupaten Dharmasraya", *STIE Keuangan Perbankan dan Pembangunan Padang*, Makalah Tidak Diterbitkan, hlm. 1-18.

⁷²⁵ Menurut jenisnya bank terdiri dari dua jenis, yaitu bank umum dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Bank umum adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran, sedangkan BPR adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran. Lihat Suliyanto dan Dian Purnomo Jati, "Perbandingan Efisiensi Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Umum dengan Pendekatan Data Envelopment Analysis", *Jurnal Keuangan dan Perbankan*, (Volume 18, No.2, Mei 2014), hlm. 297–306.

⁷²⁶ Suci Permata Sari, Rizky Natassia, dan Yola Malinda, "Pengaruh Gaya Kepemimpinan, Lingkungan Kerja dan Disiplin Kerja Terhadap Kinerja Karyawan pada PT. BPR LPN Sungai Rumbai Dharmasraya", *Journal of Economic and Economic Education*, (Volume 5, Nomor 2, 2017), hlm. 191-198.

⁷²⁷ *Ninik mamak* dan *cerdik pandai* menempati peran yang strategis dalam hukum adat Minangkabau. Keanggotaan Badan Perwakilan Rakyat Nagari (BPRN) mencerminkan unsur *ninik mamak*, alim ulama, *cadiak panjang* (cerdik pandai), *bundo kanduang*, dan generasi muda, yang berjumlah ganjil paling sedikit tujuh orang. Lihat Syahrizal, "Peran dan Posisi Perempuan

30 orang karyawan profesional yang dapat menjalankan kegiatan dan memenuhi fungsi BPR sebagai sebuah lembaga keuangan formal, serta memiliki badan pengawas dari Bank Nagari.

Tidak semua LPN yang beralih menjadi BPR mampu bertahan dan berkembang menjadi institusi keuangan formal yang sehat. Beberapa di antaranya mengalami kesulitan likuiditas, berada dalam pengawasan OJK, bahkan dicabut izin usahanya oleh otoritas, seperti yang dialami oleh PT. BPR LPN Kampung Manggis⁷²⁸. BPR yang berkantor di pasar Padang Panjang itu ditutup kegiatannya melalui Keputusan Dewan Komisiner No. KEP-213/D.03/2017. Proses likuidasi dilakukan melalui tim yang dibentuk oleh Lembaga Penjamin Simpanan. Likuidasi dilakukan setelah BPR tidak mampu memperbaiki kinerja keuangan sesuai waktu yang ditentukan. Salah satu indikator kinerja keuangan BPR adalah rasio kecukupan modal (*Capital Adequacy Ratio*)⁷²⁹. Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 5/POJK.03/2015 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum (POJK KPMIM), batas minimum tersebut adalah 8 %⁷³⁰.

C. Lumbung Pitih Nagari (LPN) Pulau Mainan (Koperasi Simpan Pinjam)

Lumbung Pitih Nagari (LPN) Pulau Mainan berdiri pada tahun 2001, kemudian berubah bentuk badan hukumnya menjadi koperasi pada tahun 2016, dengan mempertahankan nama LPN, untuk menjaga kepercayaan masyarakat setempat terhadap lembaga ini. Perubahan badan hukum tersebut dilakukan untuk memberikan kepastian hukum secara kelembagaan. Berawal dari 150 anggota

Minangkabau dalam Kelembagaan di *International Symposium of the Journal Antropologi Indonesia* (12–15 July, 2005), Kota Depok. hlm. 1-17.

⁷²⁸ <https://ekonomi.kompas.com/read/2017/11/29/123000726/izin-usaha-bpr-lpn-kampung-manggis-padang-panjang-dicabut>, diakses pada 13 Mei 2020.

⁷²⁹ CAR merupakan rasio yang menunjukkan seberapa jauh seluruh aktiva bank yang mengandung risiko seperti kredit, penyertaan, atau tagihan pada bank lain, yang dibiayai dari dana modal sendiri di samping memperoleh dana-dana dari sumber-sumber di luar bank. Lihat Mega Rosdiana dan Agus Sumanto, “Analisis Tingkat Kesehatan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dengan Menggunakan Camel Periode 2014 – 2015: Studi Kasus pada BPR PP”, *Jurnal Akuntansi*, (Volume 10, Nomor 2, April, 2017), hlm. 127-150.

⁷³⁰ Indonesia, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 5/POJK.03/2015 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum, Pasal 4. LN Nomor 73 Tahun 2015.

anggota, saat ini telah berkembang menjadi 495 orang anggota aktif, dengan total aset mencapai 30 miliar⁷³¹.

Selain itu, LPN Pulau Mainan juga menunjukkan kinerja keuangan yang sehat, yang ditunjukkan oleh tingkat NPL di bawah 2 %. Dengan dukungan 12 orang karyawan, koperasi ini menyediakan layanan simpanan berupa: Simpanan: a) *Simaphus*, b) *Simangka*, c) *Simasif*, d) Simaraya, d) Simapan. Sementara layanan pinjaman terdiri dari: a) Modal kerja pertanian dan b) Pinjaman konsumtif. Salah satu keistimewaan dari koperasi yang berkedudukan di Kecamatan Koto Salak, Kabupaten Dharmasraya ini adalah kemampuannya mengembangkan produk simpanan bagi para pelajar. Dari simpanan pelajar ini Koperasi LPN Pulau Mainan memperoleh dana sebesar Rp 2,5 miliar per tahun, yang berasal dari 15 sekolah⁷³².

4.2.6.3.3 Lembaga Keuangan Adat Lembaga Perkreditan Desa (LPD)

Sebagaimana halnya dengan LPN, Lembaga Perkreditan Desa (LPD) merupakan LKM yang bertujuan untuk mendukung budaya dan adat dalam pengembangan dan penguatan ekonomi masyarakat desa adat atau *pakraman* (*pacingkremen*). Keberadaan desa adat secara yuridis diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali⁷³³.

⁷³¹<https://buktipers.com/apresiasi-positif-dari-kepala-lpn-pulau-mainan-untuk-media-buktipers-com/>, diakses pada 13 Mei 2020.

⁷³² <http://infopublik.id/kategori/nusantara/296179/koperasi-lumbang-piti-nagari-dharmasraya-punya-tabungan-rp-2-5-m>, diakses pada 13 Mei 2020.

⁷³³ Pasal 1 butir (8), Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali, menyebutkan, desa adat adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Bali yang memiliki wilayah, kedudukan, susunan asli, hak-hak tradisional, harta kekayaan sendiri, tradisi, tata krama pergaulan hidup masyarakat secara turun temurun dalam ikatan tempat suci (kahyangan tiga atau kahyangan desa), tugas dan kewenangan serta hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Secara lengkap landasan hukum berdirinya LPD di Bali adalah sebagai berikut: a) Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro, b) Surat Keputusan Gubernur Bali No. 974 Tahun 1984, c) Peraturan Daerah Povinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 2 Tahun 1988 tentang Lembaga Perkreditan Desa (LPD), d) Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 tentang LPD, sebagai Perubahan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 2 Tahun 1988, e) Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 dan sebagaimana telah diubah Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman, f) Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman, g) Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2007 tantang LPD, sebagai Perubahan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002, h) Peraturan Gubernur Bali Nomor 16 Tahun 2008 tentang Pengurus dan Pengawas

Pembentukan LPD diinisiasi oleh Gubernur Bali, Prof. Dr. Ida Bagus Mantra, pada tahun 1984, melalui Surat Keputusan (SK) Gubernur Bali No. 972 Tahun 1984⁷³⁴. Pendirian LPD terinspirasi dari LPN di Provinsi Sumatera Barat yang sudah lebih dulu berkembang berdasarkan budaya dan adat Minangkabau. Kemudian penerapan model keuangan mikro tersebut disesuaikan dengan budaya dan adat Bali⁷³⁵.

Kehidupan masyarakat Bali dipengaruhi oleh tiga elemen, yaitu adat, budaya, dan agama Hindu. Wilayah pemerintahan adat pada tingkat desa adat, di dalamnya terdapat beberapa *banjar*, yang berperan untuk memastikan kegiatan adat dan budaya yang berpedoman pada *Tri Hita Karana*, dapat berjalan dengan efektif⁷³⁶. Untuk kelestarian ketiga unsur adat Bali tersebut, masyarakat bagi merayakan hari-hari besar keagamaan melalui berbagai upacara dan ritual yang memerlukan biaya besar, sehingga diperlukan lembaga keuangan yang dapat membantu perekonomian masyarakat. Di sisi lain, untuk meningkatkan kehidupan ekonomi, maka pendirian LPD sebagai LKM yang sesuai dengan budaya dan adat

Internal LPD; dan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2012 tentang LPD, sebagai Perubahan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2007.

⁷³⁴ Kegiatan operasional LPD pertama kali dilaksanakan tahun 1985 melalui Keputusan Gubernur Bali Nomor: 1A Tahun 1985, tanggal 2 Januari 1985 berdasarkan anggaran 1984/1986, sebanyak 8 LPD di seluruh Kabupaten di Bali yakni: a) LPD Lukluk Kecamatan Mengwi Kabupaten Badung, b) LPD Buahon Kecamatan Tabanan Kabupaten Tabanan, c) LPD Ekasari Kecamatan Melaya Kabupaten Negara, d) LPD Julah Kecamatan Tejakula Kabupaten Buleleng, e) LPD Selulung Kecamatan Manggis Kabupaten Karangasem, f) LPD Penasan Kecamatan Banjarangkan Kabupaten Klungkung, g) LPD Kubu Kecamatan Bangli Kabupaten Bangli, dan h) LPD Manukaya Kecamatan Tampaksiring Kabupaten Gianyar. Lihat I Made Intan Dwi Pramana dan I Nyoman Lemes, "Akibat Hukum Pemberian Kredit Kepada Krama Desa Lain pada Lembaga Perkreditan Desa *Pakraman* Anturan, Kecamatan Buleleng, Kabupaten Buleleng", *Kertha Widya Jurnal Hukum*, (Volume 5 Nomor 1, Agustus 2017), hlm. 1-17.

⁷³⁵ Anak Agung Ngurah Gede Sadiartha, "Lembaga Perkreditan Desa Sebagai Penopang Keajaiban Budaya Ekonomi Masyarakat Bali, *Jurnal Kajian Bali*, (Volume 7, Nomor 2, Oktober 2017), hlm. 1-18.

⁷³⁶ Konsep *Tri Hita Karana* yang artinya "tiga penyebab kesejahteraan" (*Tri* = tiga, *Hita* = sejahtera, dan *Karana* = sebab), yang terdiri dari: *parhyangan* (lingkungan spiritual), *pawongan* (lingkungan sosial), dan *palemahan* (lingkungan fisik). Lihat I Gusti Ayu Suasthi dan I Wayan Suija, "Ideologi Tri Hita Karana Membangun Keharmonisan dan Kedamaian Para Ghrastha Ashram di Desa Sukawati" *Prosiding - Seminar Nasional Agama, Adat, Seni dan Sejarah di Zaman Milenial*, Universitas Hindu Indonesia, (22 September 2018), hlm. 235-252.

masyarakat Bali juga diperlukan, sebagaimana kehadiran LPN yang sesuai dengan budaya dan adat Minangkabau di Sumatera Barat⁷³⁷.

Kelahiran dan perkembangan LPD setidaknya memiliki beberapa tujuan, yaitu: a) Wadah kekayaan desa *pakraman*, b) Mendukung pembangunan desa *pakraman*, c) Mendukung pertumbuhan perekonomian warga desa *pakraman*, d) Memperbaiki kesejahteraan warga desa *pakraman*⁷³⁸. Melalui tujuan tersebut, maka LPD dapat berperan dalam peningkatan kesejahteraan ekonomi sekaligus melestarikan budaya dan adat masyarakat Bali.

Lembaga Perkreditan Desa merupakan LKM berbasis adat Bali yang dimiliki oleh masyarakat (*krama desa/warga desa*) pada tingkat desa *pakraman*. Untuk menjaga keberlanjutan LPD yang sehat, maka pengurus desa *pakraman* (*paruman* desa) menunjuk pihak-pihak yang menjadi pembina, pengawas, dan pengurus⁷³⁹. Dengan demikian, pengurus LPD ditunjuk oleh *paruman* desa, dimana setiap tahunnya pengurus LPD akan menyampaikan laporan kondisi LPD pada sidang warga desa *pakraman*. Pengawasan LPD dilakukan oleh petugas yang menjadi perwakilan *banjar* (wilayah pada desa adat) atas amanah dari desa *pakraman*. Jika dibandingkan dengan LPN sebagai LKM yang sama-sama berbasis adat, LPD memiliki landasan hukum yang lebih mapan, bukan saja karena jumlahnya yang lebih banyak, tetapi juga sering dilakukan pembaruan sehingga lebih responsif terhadap perubahan dan kebutuhan hukum masyarakat⁷⁴⁰.

⁷³⁷ Tri Widya Kurniasari, "Lembaga Perkreditan Desa (LPD) dalam Perspektif Hukum: Sebuah Lembaga Keuangan Adat Hindu Penggerak Usaha Sektor Informal di Bali", *Jurnal Masyarakat dan Budaya*, (Volume 9, No. 1 Tahun 2007), hlm. 53-78.

⁷³⁸ Ni Made Devi Jayanthi, I Gusti Ngurah Wairocana, dan I Wayan Wiryawan, "Status Dan Kedudukan Lembaga Perkreditan Desa (LPD) Terkait Pengikatan Jaminan dengan Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro", *Acta Comitas*, (Volume 2, 2017), hlm. 201-212.

⁷³⁹ Paruman desa adat atau yang disebut dengan sebutan lain adalah lembaga pengambil keputusan tertinggi menyangkut masalah prinsip dan strategis di desa adat. Pasal 1 butir 25 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali. Lembaran Daerah Provinsi Bali Tahun 2019 Nomor 4.

⁷⁴⁰ Secara lengkap landasan hukum berdirinya LPD di Bali adalah sebagai berikut: a) Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro, b) Surat Keputusan Gubernur Bali No. 974 Tahun 1984, c) Peraturan Daerah Povinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 2 Tahun 1988 tentang Lembaga Perkreditan Desa (LPD), d) Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 tentang LPD, sebagai Perubahan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 2 Tahun 1988, e) Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 dan sebagaimana telah diubah Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman, f) Peraturan

Perangkat adat seperti desa adat atau desa *pakraman* memiliki peran yang strategis dalam penyelenggaraan LPD. Desa *pakraman* merupakan pemerintahan adat, yang di dalamnya meliputi beberapa *banjar*. Sedangkan *banjar* merupakan wilayah adat setingkat desa atau kelurahan. Pengurus desa *pakraman* atau *paruman* desa berperan mengadministrasikan wewenang desa *pakraman*, termasuk menugaskan pembina, pengawas, dan pengurus. Karena dimiliki oleh suatu krama desa atau masyarakat dalam satu desa *pakraman*, maka pelayanan satu LPD secara eksklusif hanya disediakan bagi warga yang berdomisili pada satu desa *pakraman* atau berdomisili di *banjar* yang menjadi bagian dalam wilayah desa *pakraman*. Hal ini yang membedakan LPD dengan LPN di Sumatera Barat.

Pengelola LPD, baik pengurus, pengawas, maupun pembina, dipilih oleh desa *pakraman*. Sementara pada tingkat pegawai rendah perekrutan umumnya dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip profesional. Meskipun demikian, beberapa LPD menerapkan kebijakan merekrut karyawan dari warga masing-masing *banjar*, dalam satu wilayah desa *pakraman* secara proporsional. Hal ini dilakukan untuk menjaga prinsip keterwakilan dan keadilan dalam pengelolaan LPD. Untuk menjaga prinsip keadilan, desa *pakraman* menunjuk seorang pengawas dari masing-masing *banjar*, yang bertugas mengawasi agar kepentingan *banjar* tetap diperhatikan.

Sebagai lembaga keuangan yang dimiliki oleh warga dan ditujukan untuk meningkatkan kegiatan perekonomian dan kesejahteraan warga, LPD menyediakan dua jenis produk layanan, yaitu layanan yang bersifat komersial dan layanan yang bersifat sosial. Layanan komersial menyediakan jasa simpan pinjam yang beragam variasinya bagi warga dalam satu desa *pakraman*. Sedangkan layanan sosial disediakan LPD, baik yang langsung melayani warga maupun yang tidak langsung melalui desa adat atau masing-masing *banjar*, di mana warga

Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman, g) Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2007 tentang LPD, sebagai Perubahan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002; Peraturan Gubernur Bali Nomor 16 Tahun 2008 tentang Pengurus dan Pengawas Internal LPD; dan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2012 tentang LPD, sebagai Perubahan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2007.

tersebut tinggal. Layanan sosial yang dilakukan oleh LPD berupa santunan bagi warga yang membutuhkan, atau sedang tertimpa musibah, sakit, dan kematian.

Sebagaimana layaknya lembaga keuangan yang berbasis budaya dan adat, LPD memiliki kelebihan dalam mengelola risiko keuangan. Kelebihan tersebut tampak dalam pengetahuan terhadap karakteristik masyarakat lokal (*local knowledge*), kearifan lokal (*local wisdom*), sehingga pengurus LPD mampu melakukan evaluasi kelayakan kredit (*credit feasibility assessment*)⁷⁴¹, yang diajukan oleh masyarakat. Selain itu, keeratn hubungan antar sesama warga dalam satu *banjar* atau desa *pakraman*, membuat setiap anggota masyarakat yang menggunakan jasa dan transaksi keuangan lainnya dengan LPD akan sangat berhati-hati untuk menjaga reputasi dan nama baik keluarga di tengah kehidupan masyarakat.

Dalam hal terjadi masalah pada kredit, perangkat desa *pakraman* berperan penting dalam memecahkan masalah tersebut. Kondisi ini memperlihatkan karakteristik LPD sebagai lembaga keuangan yang berbasis komunitas adat. Tidak adanya karakteristik nilai-nilai berbasis adat membuat lembaga keuangan formal seperti bank menjadi industri yang sangat teregulasi (*most regulated industry*), untuk menanggulangi risiko dan kepentingan para pihak yang melakukan transaksi atau menggunakan jasa-jasa keuangan, melalui penerapan prinsip kehati-hatian (*prudential principles*)⁷⁴². Pada LPD, fungsi pengawasan yang dilakukan oleh *paruman* desa (pengurus desa *pakraman*) relatif tidak memunculkan moral hazard (perilaku menyimpang yang merugikan)⁷⁴³, mengingat pengawasan

⁷⁴¹ Evaluasi kelayakan kredit (evaluasi kelayakan kredit (*credit feasibility assessment*) merupakan kajian untuk menilai kelayakan dari suatu permohonan kredit. Analisis tersebut meliputi: a) *return*, yaitu penilaian atas hasil yang akan dicapai, b) *repayment*, penilaian terhadap berapa lama perusahaan pemohon kredit dapat membayar kembali pinjamannya, dan c) *risk bearing ability*, kredit harus mengetahui dan menilai sampai sejauh mana perusahaan pemohon kredit mampu menanggung risiko. Lihat Rahmat Firdaus dan Maya Ariyanti, *Manajemen Perkreditan Bank Umum, Cetakan Kedua*, (Bandung: Alfabeta, 2011), hlm. 89.

⁷⁴² Penerapan prinsip kehati-hatian (*prudential principle*) dalam penyaluran kredit merupakan prinsip yang diterapkan oleh bank dalam menjalankan usahanya, agar sesuai dengan ketentuan-ketentuan perbankan yang berlaku, untuk menghindari penyimpangan praktek perbankan yang tidak sehat serta meminimalisasi kerugian yang terjadi pada bank seperti kredit macet atau kredit bermasalah.

⁷⁴³ Sri Apriyanti Husain, Unti Ludigdo, dan Noval Adib, "Mengungkap Moral Hazard Pada Akad Murabahah Al-Wakalah di Sebuah Bank Syariah di Provinsi Gorontalo", *MediaTrend: Berkala Kajian Ekonomi dan Studi Pembangunan*, (Volume 12, Nomor 2, 2017), hlm. 108-126.

dilakukan oleh wakil dari *banjar*, di mana pengawas juga bertugas untuk memastikan kesehatan dan keberlangsungan LPD yang akan membantu perbaikan perekonomian masyarakat⁷⁴⁴.

Pada umumnya, kegiatan LPD hampir sama dengan bank atau koperasi simpan pinjam (KSP). Lembaga Perkreditan Desa menjadi lembaga intermediasi keuangan, yang menghimpun dana masyarakat, kemudian menyalurkan dana tersebut dalam bentuk pinjaman kepada warga dalam satu desa *pakraman* juga. Beberapa LPD dapat menjadi solusi dalam penyediaan modal bagi unit usaha sebagai aset komersial yang dimiliki oleh desa *pakraman*. Dengan demikian, perbedaan antara LPD dan lembaga keuangan lain terletak pada spesifikasi batasan pihak yang mendapatkan kredit. Pelayanan pada warga desa *pakraman* dilakukan karena lembaga ini merupakan LKM milik warga yang dikelola oleh desa adat.

Selain itu, perbedaan lain yang membedakan LPD dari lembaga keuangan formal dan LKM lainnya adalah adanya ketentuan tentang kewajiban LPD untuk mengalokasikan sekitar 20 % dari keuntungan yang didapatkan untuk desa adat yang digunakan untuk kesejahteraan masyarakat desa, berupa pembiayaan kegiatan seperti upacara adat, atau berbagai jenis ritual keagamaan dan budaya, baik untuk kepentingan individu maupun kepentingan bersama⁷⁴⁵. Sebagai

⁷⁴⁴ I Nengah Kartika dan I Made Jember, “Sanksi Adat pada Lembaga Perkreditan Desa dalam Kerangka *Principal-Agent* LPD (Lembaga Perkreditan Desa) Se-Kecamatan Tembuku Kabupaten Bangli”, *Jurnal Ekonomi Kuantitatif Terapan*, (Volume 10 No. 2, Agustus 2017), hlm. 183-191.

⁷⁴⁵ Umat Hindu di Bali secara teratur menyelenggarakan upacara dan ritual keagamaan sebagai simbol ketaatan dan persembahan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Di sisi lain, penyelenggaraan ritual keagamaan dan adat tersebut membutuhkan biaya yang besar dan waktu tidak sedikit. Beberapa jenis upacara tersebut antara lain: *Hari Raya Nyepi* (merupakan perayaan tahun baru saka), *Hari Raya Galungan* (perayaan kemenangan dharma/kebajikan atas *adharma*/kebatilan), *Hari Raya Kuningan* (persembahan sebagai rasa syukur atas semua anugerah yang telah diberikan melalui kehidupan dalam kebahagiaan, kesehatan dan kemakmuran), *Hari Raya Saraswati* (hari raya khusus yang didedikasikan untuk Dewi Saraswati, sebagai dewi ilmu pengetahuan dan kreativitas), *Hari Raya Pagerwesi* (perayaan untuk meningkatkan kekuatan pribadi mereka dengan doa kepada dewa yang disebut *Sang Hyang Pramesti Guru*). Lihat Ni Nyoman Sunariani, Made Sukarsa, Made Kembar Sri Budhi, dan AAIN. Marhaeni “Kontribusi Pelaksanaan Ritual Hindu Terhadap Kesempatan Kerja dan Kesejahteraan Masyarakat di Kabupaten Badung Provinsi Bali (Studi Kasus Mlaspas dan Ngenteg Linggih di Pura Pasek Preteka Desa Abiansemal)”, *Jurnal Ekonomi Kuantitatif Terapan*, (Volume 7, Nomor 2, Agustus 2014), hlm. 145-154.

lembaga keuangan berbasis adat, LPD tidak memiliki kewajiban membayar pajak, sehingga biaya jasa layanannya relatif lebih rendah dan bersaing.

Di seluruh provinsi Bali, jumlah LPD saat ini berkembang pesat seiring dengan meningkatnya peran lembaga keuangan ini dalam memperbaiki kesejahteraan masyarakat. Data hingga bulan Oktober 2018, berdasarkan data hingga bulan Oktober 2018, terdapat 1433 LPD yang aktif, dengan jumlah karyawan lebih dari 7.900 orang, dengan kepemilikan aset mencapai Rp 21,5 triliun⁷⁴⁶. Sebagai lembaga keuangan pendanaan dan pinjaman atau pembiayaan, LPD membutuhkan manajemen likuiditas yang sehat, sehingga sangat diperlukan fasilitas bagi LPD untuk menjaga kondisi keuangan yang baik dan mencukupi.

Dari sisi regulasi, meskipun telah mengalami beberapa kali perubahan, tetapi ruang lingkup pengaturannya masih dirasakan belum memadai karena belum menyentuh beberapa aspek yang biasanya tersedia dalam industri keuangan. Aspek yang belum lengkap pengaturannya tersebut meliputi pengawasan dan kelengkapan infrastruktur. Sejauh ini, LPD yang jumlahnya telah lebih dari 1000 unit belum memiliki mekanisme pengaturan yang terpadu⁷⁴⁷, penyediaan sistem pendukung yang mampu menjaga kemampuan likuiditas LPD tetap terjaga sustainabilitasnya, serta mekanisme keamanan dana masyarakat dan lain-lain.

Perlu dipahami, struktur industri LPD tidak perlu sama seperti industri keuangan formal yang sudah mapan. Sistem pengawasan LPD terletak pada warga desa *pakraman*, yang lebih efektif karena mekanisme pengawasannya bersifat lokal dilakukan oleh desa pakraman, namun dengan pertimbangan bahwa corak aktivitas ekonomi yang terkoneksi memerlukan sistem pengawasan yang terpadu,

⁷⁴⁶ <https://bali.bisnis.com/read/20181125/538/862963/lembaga-perkreditan-desa-di-bali-diminta-tetap-eksis>, diakses pada 19 Mei 2020.

⁷⁴⁷ Berdasarkan data Pansus Ranperda Revisi Perda LPD (2017), sampai akhir tahun 2017, Provinsi Bali memiliki 1.443 LPD yang tersebar di Kabupaten atau Kota, yaitu Kabupaten Buleleng, Jembrana, Tabanan, Badung, Gianyar, Bangli, Klungkung, Karangasem, dan Kota Denpasar. Jumlah laba yang diperoleh oleh LPD Provinsi Bali sampai akhir tahun 2017 yaitu termasuk 560 miliar. Lihat I Gede Aditya Pratama Putra dan I Gusti Ayu Made, "Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pertumbuhan Laba LPD di kota Denpasar tahun 2014-2017", Jurnal Akuntansi Universitas Udayana, (Volume 26, Nomor 23, 2019), hlm. 1769-1795.

karena lebih efektif dan menguntungkan bagi LPD⁷⁴⁸, dengan tetap mempertimbangkan karakteristik LPD berbasis adat.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro, mengidentifikasi dan mengakui keberadaan LKM berbasis adat, tetapi pengaturannya belum memadai, sehingga perlu dilengkapi dengan peraturan pelaksana yang lebih khusus atau penjelasan teknis setingkat peraturan pemerintah⁷⁴⁹. Meski demikian, perlu diakui bahwa pengakuan adat sebagai basis hukum kegiatan LKM merupakan kekayaan dan karakteristik unik dari industri keuangan mikro di Indonesia. Karakteristik yang khas ini menunjukkan bahwa praktik keuangan mikro bersifat fleksibel dan memanfaatkan kearifan lokal yang sangat spesifik dari masyarakat di masing-masing daerah. Untuk mengaga industri tetap sehat dan *sustainable*, perlu diperkuat pada banyak aspek melalui regulasi, baik di tingkat pusat maupun daerah⁷⁵⁰.

A. Lembaga Perkreditan Desa (LPD) Kedonganan

Dengan dukungan dan bantuan pendanaan dari Pemerintah Daerah (Pemda) Tingkat I Bali dan Pemda Tingkat II Badung, LPD Desa Adat Kedonganan didirikan pada September 1990, dengan modal awal Rp 4,6 juta. Pada mulanya, lembaga ini diatur berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Tingkat I Bali Nomor 2 Tahun 1988, yang kemudian diperbarui dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2007 tentang Lembaga Perkreditan Desa. Untuk melengkapi

⁷⁴⁸ Gde Putu Oka Yoga Bharata, “Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan Untuk Mengatur dan Mengawasi Lembaga Perkreditan Desa di Bali”, *Acta Comitatus*, (Volume 2, 2017), hlm. 305-312.

⁷⁴⁹ Keberadaan peraturan-peraturan yang berfungsi sebagai pelaksana undang-undang biasa disebut dengan “*delegated legislation*”, sebagai “*subordinate legislations*” di bawah undang-undang. Disebut “*delegated legislation*”, karena kewenangan untuk menentukannya berasal dari kewenangan yang didelegasikan dari undang-undang oleh pembentuk undang-undang. Lembaga-lembaga yang menetapkan peraturan-peraturan itu pada umumnya merupakan lembaga yang berada dalam ranah eksekutif tidaklah berwenang dari undang-undang. Dengan demikian, peraturan-peraturan itu juga disebut dengan “*executive acts*”, atau pertauran yang ditetapkan oleh lembaga pelaksana undang-undang itu sendiri. Lihat Jimly Asshuddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), hlm. 193.

⁷⁵⁰ I Made Marsa Arsana dan I Nyoman Sugiarta, “Optimalisasi Efektivitas Pengawasan Lembaga Perkreditan Desa”, *Jurnal Ilmiah Manajemen dan Akuntansi*, (Volume. 23, No. 1, Juni 2017), hlm. 22-29.

regulasi yang ada, Pemerintah Kabupaten Badung juga menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2001 tentang LPD.

Modal LPD Kedonganan sebagian besar bersumber dari penyisihan laba, sehingga lebih efisien dalam penggunaan biaya operasional. Jika terjadi kredit macet (kredit yang tidak lancar)⁷⁵¹, maka diselesaikan secara kekeluargaan melalui peran tokoh adat, dengan mekanisme penanganan sengketa secara berjenjang. Pada tahap pertama dilakukan di LPD, melalui pelaporan pada *klian banjar* (ketua dusun), kemudian disampaikan kepada rapat desa, dan selanjutnya disampaikan kepada masyarakat⁷⁵². Salah satu tugas penting pengelola LPD adalah melakukan harmonisasi dan mensinergikan antara mekanisme hukum adat dengan hukum positif, untuk mencapai keputusan yang adil. Beberapa nilai penting yang menopang keberadaan LPD adalah ketulusan, lurus, dan serius, dalam pengelolaan LPD. Pola seperti ini lazim diterapkan pada LPD di desa-desa *pakraman*.

Wilayah kerja LPD Kedonganan meliputi enam banjar yang menjadi pusat layanan pinjaman. Sejalan dengan berkembangnya kegiatan LPD, kepercayaan anggota LPD juga semakin meningkat. Setelah 30 tahun berdiri, lembaga ini telah memiliki kantor yang representatif, dengan aset sekitar Rp 400 miliar, yang didukung oleh lebih dari 5 ribu, anggota krama adat, dari enam *banjar*. Sesuai ketentuan dan hasil *perarem* dan *awig-awig* desa adat, LPD Kedonganan hanya melayani krama adat setempat⁷⁵³.

⁷⁵¹ Kredit macet (kredit yang bermasalah) dari aspek prospek usaha disebabkan oleh beberapa hal yaitu kelangsungan usaha diragukan, industri mengalami penurunan dan sulit untuk kembali lagi, kehilangan pasar sejalan dengan kondisi perekonomian yang menurun, manajemen yang sangat lemah, terjadi mogok tenaga kerja yang sangat sulit. Lihat Mudrajad Kuncoro dan Suhardjono, *Manajemen Perbankan*, (Yogyakarta: BPFE, 2002).

⁷⁵² Anak Agung Ngurah Bagus Candra Dinata, Desak Putu Dewi Kasih, dan Dewa Gede Rudy, "Penyelesaian Kredit Macet bagi Debitur di Lembaga Perkreditan Desa (LPD), Desa Pakraman Kaba Kaba Kecamatan Kediri, Kabupaten Tabanan, *Kertha Semaya*, (Volume 5, Nomor 1, 2017), hlm. 1-5.

⁷⁵³ *Awig-awig* dan *perarem* desa adat berisikan informasi dimulai dari data aset yang dimiliki desa adat, sumber dana organisasi desa adat, mobilisasi dan alokasi dana organisasi desa adat, dan pertanggungjawaban yang dilakukan oleh desa adat, dimana seluruh aktivitas ini diatur agar sesuai dengan prinsip ideologi *Tri Hita Karana*. Lihat Ni Made Ambar Diantari dan Ni Gusti Putu Wirawati, "Pemanfaatan Awig-Awig dan Perarem dalam Pengelolaan Keuangan Desa Adat", *E-JA: E-Jurnal Akuntansi* (Volume 29, Nomor 3, Desember 2019), hlm. 1106-1116.

Kehadiran LPD Kedonganan tidak hanya dirasakan di sektor ekonomi, melainkan juga pada bidang sosial, dengan menyisihkan sekitar 60 persen dari keuntungan. Selain ikut memperkuat kelestarian desa adat, lembaga ini juga ikut berkontribusi dalam bidang pendidikan, melalui program beasiswa yang diberikan bagi para pelajar yang berprestasi, dari tingkat sekolah dasar hingga perguruan tinggi⁷⁵⁴. Selain itu, untuk menyiapkan dana pendidikan yang berkelanjutan dan mengajarkan kebiasaan menabung, LPD Kedonganan juga mengembangkan layanan simpanan pendidikan bagi pelajar. Layanan terbaru adalah program kredit perumahan krama (*krura*), untuk membantu kredit bagi krama desa yang belum memiliki tempat tinggal⁷⁵⁵. Dengan berbagai capaiannya tersebut, LPD Kedonganan dijadikan sebagai contoh (*role model*) lembaga keuangan mikro berbasis komunitas di Bali, oleh Dewan Lembaga Perkreditan Desa (LPD)⁷⁵⁶.

B. Lembaga Perkreditan Desa (LPD) Legian

Lembaga Perkreditan Desa (LPD) Legian berdiri pada bulan Maret 1987, melalui dukungan Pemerintah Daerah Kota Badung, dengan modal awal Rp 9 juta. Lembaga keuangan adat ini didukung oleh tiga *banjar*, yaitu Banjar Legian Banjar, Banjar Legian Tengah, dan Banjar Legian Lor. Untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat, LPD Legian tidak membebani dengan prosedur dan biaya yang besar selama menjadi nasabah. Masyarakat diperkenankan menabung dengan potongan biaya administrasi sebesar Rp 1.500.000. Biaya administrasi tersebut akan dikembalikan dalam bentuk upacara *ngabean*, salah satu ritual wajib

⁷⁵⁴ I Nyoman Sukandia, "Kedudukan Hukum dan Fungsi Lembaga Perkreditan Desa (LPD) sebagai Lembaga Perekonomian Komunitas dalam Masyarakat Hukum Adat di Bali", *Disertasi tidak diterbitkan*, Malang, Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2012. hlm. 2.

⁷⁵⁵ I Gusti Ngurah Putra Suryanata, "Sinergisitas Lembaga Perkreditan Desa (LPD) dalam Membangun Perekonomian Masyarakat", *Jurnal Manajemen dan Bisnis*, (Volume 16, No. 1, Januari 2019), hlm. 206-229.

⁷⁵⁶ Dewan LPD Bali merupakan pelaksanaan Keputusan Paruman Agung III Majelis Desa Pakraman (MDP) Bali No. 007/SK-PA III/MDP Bali/VIII/2014 tentang Pararem LPD Bali yang merupakan amanat UU Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro. Dalam pasal 39 ayat 3 UU tersebut dinyatakan LPD diatur hukum adat dan tidak tunduk terhadap UU LKM tersebut sehingga tidak juga menjadi objek pengawasan OJK.

bagi umat Hindu yang memerlukan biaya besar⁷⁵⁷, dan menjadi dana titipan untuk memperoleh fasilitas sosial.

Dukungan dan kepercayaan masyarakat merupakan hal yang esensial bagi lembaga keuangan komunitas seperti LPD, yang belum diatur secara memadai melalui regulasi formal, sebagaimana BPR atau koperasi⁷⁵⁸. Dengan demikian, antara kontribusi LPD Legian dan kepercayaan merupakan simbiosis yang produktif. Salah satu program LPD Legian untuk desa adat adalah pembangunan fasilitas Pendidikan dan kesehatan bagi masyarakat. Layanan lain adalah yang dirasakan bermanfaat adalah pemberian pinjaman dengan plafon Rp 20 juta tanpa agunan dan biaya administrasi 3 % tanpa bunga. Layanan lainnya adalah Kredit Menuju Pintar (KMP) dan Kredit Menuju Sehat (KMS).

Pada usianya yang ke 29 tahun, LPD Legian berhasil mempertahankan tingkat likuiditas yang sehat. Dari sisi pembagian keuntungan, sekitar 40 % disisihkan untuk cadangan umum, 20 % cadangan khusus, 20 % diberikan kepada desa adat sebagai dana pembangunan desa, untuk kegiatan olahraga, adat, agama, dan kesehatan. Untuk menjaga akuntabilitas, lembaga ini memiliki badan pengawas yang diisi oleh perwakilan dari setiap *banjar*, yang berfungsi untuk memastikan LPD Legian dapat memberdayakan perekonomian masyarakat⁷⁵⁹.

Pada saat industri pariwisata terpuruk akibat dampak wabah Covid-19 (*Corona Virus Disease 2019*) sepanjang bulan Februari hingga Mei 2020, yang mengakibatkan melambatnya perekonomian Bali sebesar Rp 9,7 triliun setiap

⁷⁵⁷ *Ngabean (Ngaben)* adalah upacara (*Pitra Yadnya*) yang ditujukan untuk roh leluhur. Ritual ini pada intinya untuk mengembalikan roh leluhur (orang yang sudah meninggal) ke tempat asalnya, dengan tujuan untuk mensucikan roh leluhur orang yang sudah meninggal. Upacara ngaben memerlukan dana yang cukup banyak sampai puluhan juta. Informasi dari Krematorium Yayasan Dharma Kusuma, menunjukkan, biaya untuk upacara ngaben mencapai Rp 14 juta. Lihat Ni Nyoman Ardiyanti, "Makna Simbolik Daksina Pengadeg dalam Upacara *Ngabean* Massal (Kajian Semiotik)", *Jurnal Bahasa dan Sastra*, (Volume 4, No. 4, 2019), hlm. 57-64.

⁷⁵⁸ Ni Made Devi Jayanthi, "Status Dan Kedudukan Hukum Lembaga Perkreditan Desa (LPD) Terkait Pengikatan Jaminan dengan Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro, *Tesis Program Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Udayana Denpasar, Tidak Diterbitkan*, 2016, hlm. 65.

⁷⁵⁹ I Gede Yudi Primanta, Made Sudarma, dan Aji Dedi Mulawarman, "Ambiguitas Perlawanan Pajak Lembaga Perkreditan Desa (Studi Fenomenologi Pada Lembaga Perkreditan Desa di Provinsi Bali)", *Jurnal Akuntansi Aktual*, (Volume 5, No. 2, Juni 2018), hlm. 136-148.

bulan⁷⁶⁰, LPD Legian mampu membuat program sosial berupa bantuan bahan pangan pokok dan keuangan bagi masyarakat di tiga *banjar*, yang selama ini menjadi basis kegiatan bisnisnya. Selain itu, lembaga ini juga ikut mensukseskan kebijakan pemerintah dalam hal relaksasi kredit akibat melemahnya perekonomian nasional, melalui keringanan pembayaran kredit serta insentif bagi *krama* yang membayar kredit pada bulan April, Mei, dan Juni⁷⁶¹. Sebagaimana diketahui, pemerintah memberikan stimulus perekonomian antara lain melalui POJK Nomor 11/POJK.03/2020 tentang Stimulus Perekonomian Nasional Sebagai Kebijakan *Countercyclical* Dampak Penyebaran *Coronavirus Disease* 2019⁷⁶².

C. Lembaga Perkreditan Desa (LPD) Kuta

Dengan modal awal sebesar Rp 25 juta, LPD Kuta didirikan pada tahun 1990. Salah satu program unggulan lembaga ini adalah prosedur pemberian kredit kepada peminjam (*krama desa*), yang sejak awal melibatkan *klian banjar* untuk ikut menganalisa kelayakan suatu pengajuan pinjaman. Peran *klian banjar* tersebut untuk memastikan penerapan prinsip kehati-hatian, untuk meminimalisasi pemberian kredit yang tidak tepat sasaran dan menjaga tingkat likuiditas lembaga. Tokoh-tokoh adat berkepentingan terhadap kesehatan keuangan LPD yang sehat, karena kontribusinya yang besar pada kegiatan sosial dan ritual upacara keagamaan. Untuk meningkatkan jumlah simpanan, staf LPD juga melakukan

⁷⁶⁰ Data Badan Pusat Statistik (BPS) per 1 April menunjukkan, kunjungan wisatawan mancanegara melalui jalur udara menurun dari 838.978 orang pada Desember 2019 menjadi 796.934 pada Januari 2020. Merosot lagi menjadi 558.892 pada Februari. Lihat <https://katadata.co.id/telaah/2020/04/08/tumbangnya-bisnis-perjalanan-dan-wisata-bali-terpapar-covid-19>, diakses pada 24 Mei 202

⁷⁶¹ <https://www.denpost.id/news/2020/05/03/204206/pariwisata-terpuruk-lpd-legian-bantu-sembako-krama-tiga-banjar.html>, diakses pada 24 Mei 2020.

⁷⁶² Pada bagian konsiderans regulasi ini disebutkan, perkembangan penyebaran *coronavirus disease* 2019 (*COVID-19*) secara global telah berdampak secara langsung ataupun tidak langsung terhadap kinerja dan kapasitas debitur dalam memenuhi kewajiban pembayaran kredit atau pembiayaan. Dampak terhadap kinerja dan kapasitas debitur meningkatkan risiko kredit dan berpotensi mengganggu kinerja perbankan dan stabilitas sistem keuangan sehingga dapat memengaruhi pertumbuhan ekonom. POJK Nomor 11/POJK.03/2020 tentang Stimulus Perekonomian Nasional Sebagai Kebijakan *Countercyclical* Dampak Penyebaran *Coronavirus Disease* 2019. Lembaran Negara Nomor 76 Tahun 2020.

memberikan layanan *jemput bola*, dengan mendatangi nasabah ke tempat tinggal atau tempat usahanya.

Pada umumnya, sebelum pemberian kredit di LPD Kuta meliputi lima tahap, yaitu⁷⁶³:

a) Tahap Pendekatan

Pada tahap ini, manajemen LPD Kuta melakukan pendekatan terhadap calon penerima kredit (calon debitur), untuk melakukan wawancara awal untuk memperoleh gambaran secara umum tentang identitas calon penerima kredit tujuan penggunaan kredit, serta menyampaikan informasi yang berkaitan dengan prosedur pemberian kredit, persyaratan kredit, dan jenis-jenis kredit.

b) Permohonan

Kemudian calon debitur mengisi formulir untuk pengajuan kredit secara resmi, dengan melengkapi beberapa dokumen yang ditentukan, seperti: foto kopi KTP, Kartu Keluarga, Jaminan, dan pas foto.

c) Tahap Identifikasi dan Analisis Kredit.

Tahap ini dilakukan untuk wawancara mendalam terkait dengan prospek bisnis, dan kemampuan calon debitur dalam memenuhi kewajibannya, untuk memastikan tingkat kelayakan kredit yang akan disalurkan.

d) Tahap Pengusulan

Setelah ditentukan kelayakan kredit melalui analisis kredit yang obyektif, selanjutnya calon nasabah mengajukan permohonan kepada pihak manajemen LPD. Pada tahap ini, manajemen LPD akan berkonsultasi dengan Bendesa Adat, yang berperan sebagai Ketua Badan Pengawas, untuk memutuskan persetujuan terhadap permohonan kredit.

e) Tahap Realisasi

Realisasi kredit dilakukan setelah permohonan disetujui, setelah sebelumnya para pihak menyepakati Surat Perjanjian Pinjaman (SPP), yang merupakan perjanjian pinjam meminjam (kredit), antara LPD dan calon debitur, yang pada pokoknya memuat hak dan kewajiban para pihak, termasuk Surat Perjanjian Pengikatan Jaminan (SPPJ), sesuai dengan jenis benda yang digunakan sebagai jaminan kredit.

Setiap sengketa yang timbul dalam proses bisnis LPD Kuta pada umumnya dilakukan secara kekeluargaan. Untuk perkara kredit macet misalnya, pengelola akan mengirimkan surat peringatan kepada nasabah yang menunggak, kemudian memanggil yang bersangkutan untuk mencari jalan keluar penyelesaian kredit

⁷⁶³ I Gusti Ngurah Rama Darmawangsa, I Ketut Mertha, dan I Made Sarjana, "Tanggungjawab Pengurus LPD dalam Pengelolaan Keuangan Desa Pakraman", *Acta Comitatus*, (Volume 2, 2017), hlm. 183-188.

secara musyawarah, dengan melibatkan tokoh-tokoh adat setempat (*klian banjar*). Untuk debitur yang wanprestasi dapat diberlakukan sanksi adat berdasarkan *Awig-Awig* LPD, yaitu sanksi *pedanda* (denda). Tahap akhir sanksi adat yang mungkin diberlakukan adalah sanksi *kanorayang*, dengan mengeluarkan debitur tersebut dari komunitas desa *pakraman*⁷⁶⁴.

4.2.6.3.4 Lembaga Keuangan Mikro Berbasis Daerah

Kelahiran dan perkembangan keuangan mikro berbasis daerah telah berlangsung sejak abad ke 19, dengan berdirinya Bank Kredit Rakyat (BKR) dan Lumbung Desa⁷⁶⁵. Berdirinya kedua lembaga tersebut karena adanya kebutuhan masyarakat pedesaan terhadap akses pendanaan untuk mengembangkan kegiatan usahanya. Saat itu, banyak pegawai kecil, petani, dan buruh yang menghadapi kesulitan ekonomi dan terjebak hutang pada rentenir.

Untuk memperluas layanan, pada tahun 1905, BKR ditingkatkan menjadi Bank Desa, yang mendukung kegiatan usaha di luar sektor pertanian, hingga terbentuk Bank Kredit Desa, yang pada awalnya mampu memobilisasi hasil produksi pertanian melalui bank lumbung padi. Secara tradisional, fungsi

⁷⁶⁴ *Kanorayang* merupakan salah satu sanksi yang berlaku bagi masyarakat desa adat berupa tidak diakuinya seseorang (*krama desa*) dari persekutuan desa *pakraman*, hal ini dikarenakan *krama* tersebut melakukan pelanggaran yang telah membuat keseimbangan dalam Desa *Pakraman* terganggu. Orang atau sekelompok orang yang dikenakan sanksi akan dikeluarkan dari interaksi desa *pakraman*, tidak mendapat pertolongan dari desa *pakraman* serta tidak dapat menggunakan fasilitas dari desa *pakraman* yang bersangkutan. Hal ini sesuai dengan yang tercantum dalam *awig-awig* Desa *Pakraman*. Lihat Ida Bagus Putu Eka Suadnyana dan Ni Wayan Yuniastuti, “Kajian Sosio-Religius Penerapan Sanksi Adat *Kanorayang* di Desa *Pakraman* Bakbakan Kecamatan Gianyar, Kabupaten Gianyar”, *Widyanatya*, (Volume 1, Nomor 2, 2019), hlm. 18-31.

⁷⁶⁵ Badan Kredit Desa (BKD) merupakan tonggak sejarah berdirinya Lembaga Keuangan Mikro di Indonesia. Diawali dengan berdirinya *Lumbung Desa* (LD) pada tahun 1897 oleh Kelompok Swadaya Masyarakat. *Lumbung Desa* dan *Bank Desa* inilah kemudian dikenal dengan nama Badan Kredit Desa (BKD), yang merupakan cikal bakal berdirinya Lembaga Perkreditan Kecil di Pedesaan, yang lebih dikenal dengan Lembaga Keuangan Mikro (LKM). Lihat Ihwan Susila, “Analisis Efisiensi Lembaga Keuangan Mikro”, *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, (Volume. 8, No. 2, Desember 2007), hlm. 223-242. Pada Pasal 1 butir (2) POJK No. 10 /POJK.03/2016 tentang Pemenuhan Ketentuan Bank Perkreditan Rakyat dan Transformasi Badan Kredit Desa yang diberikan status Sebagai Bank Perkreditan Rakyat, disebutkan, Badan Kredit Desa (BKD) adalah *Bank Desa*, *Lumbung Desa*, atau *Badan Kredit Desa* yang telah mendapat izin usaha dari Menteri Keuangan.

lumbung adalah tempat menyimpan dan meminjam bahan pangan, sebagai bagian dari upaya komunitas untuk memperkuat ketahanan pangan, khususnya di masa *paceklik* (musim kekurangan bahan pangan)⁷⁶⁶. Dalam pelaksanaannya, lumbung-lumbung desa ini dijalankan dengan prinsip koperasi *reifeizen* di Jerman⁷⁶⁷. Di perdesaan Jawa, konsep ini diimplementasikan dalam bentuk *rembug desa*, dengan prinsip gotong royong. Pada tahun 1908, pemerintah kolonial Belanda menerbitkan pedoman pendirian, pengelolaan, dan pengawasan BKD, melalui *Staatsblad* No. 357 Tahun 1929 (untuk Kadipaten Paku Alam) dan *Rijksblad* No. 3 H Tahun 1938 untuk wilayah Kesultanan.

Lembaga keuangan BKD didirikan sebagai hasil *rembug* masyarakat desa/kelurahan. Lembaga ini memiliki struktur organisasi seperti lembaga lainnya yang meliputi sistem, jaringan kerja, dan fungsi-fungsi lainnya. Kegiatan operasional BKD dipimpin oleh seorang ketua (komisi I), yang membawahi dua anggota, yaitu kasir (komisi II), dan juru tagih (komisi III). Proses pengangkatan dan pemberhentian anggota komisi pada umumnya dilakukan oleh Kepala Desa atas persetujuan Pengawas BKD tersebut. Tugas dan kewenangan masing-masing komisi BKD, adalah sebagai berikut:⁷⁶⁸

- a. Komisi I (Ketua Komisi), bertugas terhadap kemajuan secara umum BKD.
- b. Komisi II (Kasir), bertugas terhadap masalah keuangan.
- c. Komisi III (Juru Tagih), bertugas terhadap kelancaran pembayaran angsuran pinjaman nasabah.

Lembaga kredit yang didirikan dan berkembang di perdesaan diharapkan dapat menjadi solusi bagi pelaku usaha kecil untuk meningkatkan produktivitas

⁷⁶⁶ Muchjidin Rachmat, Gelar Satya Budhi, Supriyati, dan Wahyuning K. Sejati, "Lumbung Pangan Masyarakat: Keberadaan dan Perannya dalam Penanggulangan Kerawanan Pangan" *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, (Volume 29 No. 1, Juli 2011), hlm. 43-53.

⁷⁶⁷ Di Jerman koperasi sudah dikenal sejak tahun 1864 dengan dibentuknya koperasi kredit pertama oleh Friedrich Raiffeisen, bapak koperasi Jerman. Sedangkan di Inggris dan Amerika Serikat, koperasi perumahan juga telah dikenal sejak tahun 1800an yang dibentuk oleh Robert Owen, salah satu pelopor ilmu manajemen. Lihat Fransisca Mulyono, "Mengembangkan Koperasi Sebagai Pemberdaya Ekonomi Rakyat Indonesia", *Jurnal Administrasi Bisnis*, (Volume 6, No.1, 2010), hlm. 1-21.

⁷⁶⁸ Anindita Purnama Ningtyas, "Analisis Yuridis Terhadap Pengelolaan Aset Badan Kredit Desa Pasca Berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa", *Jurnal Panorama Hukum*, (Volume 3, No. 1, 2018), hlm. 1-18.

dan kegiatan ekonominya, sehingga berdampak pada kesejahteraan masyarakat. Badan Kredit Desa berperan penting dalam mengembangkan usaha pedagang kecil melalui persyaratan yang mudah, proses yang sederhana, dan pencairan pinjaman yang tepat sasaran. Untuk menjaga agar likuiditas dan manajemen BKD tetap sehat, BRI bertindak sebagai pembina dan pengawas.

Setelah masa kemerdekaan, untuk memenuhi kebutuhan masyarakat terhadap layanan keuangan semakin meningkat, pemerintah mendorong pendirian bank-bank pasar dengan berbagai bentuk kelembagaan, seperti CV, PT, Yayasan, atau Maskapai Andil Indonesia (MAI)⁷⁶⁹. Beberapa pemerintah daerah juga mendirikan lembaga keuangan, dalam bentuk Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK) dan Bank Karya Produksi Desa (BKPD) di Jawa Barat, Bank Kredit Kecamatan (BKK) di Jawa Tengah. Sejalan dengan perkembangan ekonomi di perdesaan, maka sejak tahun 1970, pemerintah daerah mendirikan Lembaga Dana dan Kredit Perdesaan (LDKP), yang digunakan untuk kegiatan usaha simpan pinjam bukan bank pada tingkat provinsi⁷⁷⁰. Berbagai lembaga keuangan sekunder itu berkembang seiring dengan kebutuhan untuk mencari lembaga alternatif yang dapat menghimpun dana dari komunitas, mengimbangi peran para pembunga uang (rentenir).

Melalui Paket Kebijakan Oktober pada Tahun 1988, dengan Keputusan Presiden RI Nomor 18 tentang Deregulasi Perbankan (Pakto 88), pemerintah mendorong transformasi lembaga-lembaga keuangan berbasis daerah tersebut menjadi Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Kebijakan ini kemudian diperkuat dengan UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, yang menyebutkan bahwa di Indonesia terdapat dua jenis bank, yaitu Bank Umum dan BPR⁷⁷¹. Dengan

⁷⁶⁹ Dengan Terbitnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, maka Ordonansi Maskapai Andil Indonesia (*Ordonnantie Op De Indonesische Maatschappij Op Aandeelen*, *Staatsblad* 1939: 569 Jo. 717), dinyatakan tidak berlaku lagi.

⁷⁷⁰ Istilah Lembaga Dana Kredit Pedesaan (LDKP) digunakan sejak tahun 1980an oleh pemerintah Indonesia untuk mengelompokan lembaga keuangan mikro bukan bank yang banyak beroperasi di seluruh wilayah Indonesia, khususnya Pulau Jawa sejak tahun 1970an. Lihat I Gde Kajeng Baskara, "Lembaga Keuangan Mikro di Indonesia", *Jurnal Buletin Studi Ekonomi*, (Volume 18, No. 2, Agustus 2013), hlm. 114-125.

⁷⁷¹ I Ketut Wardana, Nyoman Djinar Setiawina, dan Gde Sudjana Budiasa, "Dampak Kebijakan Suku Bunga Bank Indonesia Terhadap Return on Asset Bank Perkreditan Rakyat di

demikian lembaga yang tidak dapat memenuhi syarat menjadi BPR dianggap sebagai *illegal banking* (bank gelap). Kemudian pada tahun 2000, berdiri forum Gerakan Bersama Pengembangan Keuangan Mikro (Gema PKM), untuk memperkuat kelembagaan LKM bukan bank, dan menjadi wadah komunikasi antar *stakeholder* industri keuangan mikro⁷⁷².

Untuk mengembangkan LKM, pada tahun 2009 pemerintah menerbitkan kesepakatan melalui Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Menteri Keuangan, Menteri Koperasi dan Usaha Kecil Menengah, Menteri Dalam Negeri, dan Gubernur Indonesia (BI)⁷⁷³. Substansi SKB ini adalah memberikan tugas kepada masing-masing instansi untuk mengembangkan LKM melalui beberapa program, seperti inventarisasi dan transformasi LKM menjadi koperasi, Badan Usaha Milik Desa (BUMD), dan BPR. Karena beberapa program tersebut belum berjalan optimal, kemudian pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro (UULKM).

Undang-undang tersebut dibentuk untuk memberikan payung hukum dan pembinaan bagi kegiatan LKM, pengelola, dan para nasabah⁷⁷⁴. Regulasi ini memberikan amanat kepada OJK untuk melakukan pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap LKM. Semua LKM yang telah beroperasi sebelum berlakunya UULKM, dan mendapatkan izin dari OJK wajib mengikuti ketentuan dalam Peraturan OJK (POJK), dalam jangka waktu paling lambat 1 (satu) tahun, sejak ditetapkan izin usaha. Dengan beragamnya karakteristik dan jenis LKM

Provinsi Bali”, *E-Jurnal Ekonomi dan Bisnis Universitas Udayana*, (Volume 5, 2016), hlm. 1785-1810.

⁷⁷² Deni Mukbar, “Saluran Keuangan Alternatif Bagi Kelompok Miskin di Perdesaan”, *Sosiohumaniora*, (Volume 10, No. 2, Juli 2008), hlm. 1-16.

⁷⁷³ Keputusan Bersama Menteri Keuangan Menteri Dalam Negeri Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Gubernur Bank Indonesia Nomor: 351.1/KMK.010/2009 Nomor: 900-639A Tahun 2009 Nomor: 01/SKB/M.KUKM/IX/2009 Nomor: 11/43A/Kep.GBI/2009 tentang Strategi Pengembangan Lembaga Keuangan Mikro Menteri Keuangan Menteri Dalam Negeri Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Gubernur Bank Indonesia. Surat Keputusan Bersama (SKB) ini dilengkapi dengan matriks yang memuat beberapa kebijakan dan program, seperti: a) Inventarisasi LKM belum berbadan hukum, b) Kebijakan transformasi LKM belum berbadan hukum menjadi koperasi, BUMDes, dan BPR, c) Pembinaan dan pendampingan bagi koperasi, BUMDes, dan BPR baru, d) Peningkatan pengawasan koperasi, BUMDes, dan BPR, e) Pemantapan perkembangan koperasi, BUMDes, dan BPR.

⁷⁷⁴ Muhammad Muhtarom, “Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Hukum Perkoperasian dan Lembaga Keuangan Mikro”, *Yustisia*, (Volume 3, No. 2, Mei - Agustus 2014), hlm. 56-67.

yang beroperasi di Indonesia, maka OJK dan pemerintah daerah bekerja sama untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap keberadaan LKM tersebut. Untuk mengoptimalkan perannya sebagai regulator, OJK berkoordinasi dengan Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Koperasi dan UKM. Beberapa BKD di Jawa Tengah, didorong untuk beralih menjadi BUMDes agar kinerja keuangannya lebih baik. Pilihan menjadi BUMDes dianggap realistis, karena tidak semua BKD memenuhi persyaratan menjadi LKM atau BPR⁷⁷⁵.

Salah satu BKD yang masih aktif, kemudian berubah menjadi BPR adalah BKD Wlahar Wetan, di Kecamatan Kalibagor, Kabupaten Banyumas. Lembaga ini memiliki sejarah panjang, sejak pemerintahan kolonial Belanda, pada tahun 1896. BKD ini melayani kebutuhan para masyarakat desa dengan penghasilan yang rendah. Dengan menghimpun potensi ekonomi 25 BKD di Kecamatan Kalibagor, dibentuklah PT Bank BKD Banyumas, yang diharapkan mampu menjadi salah satu sentral kegiatan ekonomi.

Lembaga ini merupakan *pilot project* transformasi BKD menjadi BPR, sesuai amanat Peraturan OJK No 10/POJK.03/2016, yang memberikan tekanan kepada yang ada di Indonesia dengan diberikan status BPR dengan badan hukum Perseroan Terbatas, Perusahaan Umum, atau Koperasi⁷⁷⁶. Untuk Kabupaten Banyumas, tercatat 162 BKD dengan jumlah nasabah sebanyak 10.613 orang, dan total aset mencapai Rp 30 miliar. Dari jumlah tersebut, 85 unit BKD dinilai aktif, dan 77 unit BKD tidak aktif. Pihak OJK menegaskan, agar seluruh BKD segera merubah status badan hukum sebelum akhir tahun 2019⁷⁷⁷.

⁷⁷⁵ <https://kadinjateng.com/kelola-kredit-desa-37-desa-di-kudus-membentuk-bumdes-bersama/>, diakses pada 25 Mei 2020.

⁷⁷⁶ POJK Nomor 62 /POJK.03/2016 tentang Transformasi Lembaga Keuangan Mikro Konvensional Menjadi Bank Perkreditan Rakyat dan Lembaga Keuangan Mikro Syariah Menjadi Bank Pembiayaan Rakyat Syariah, Pasal 2, menentukan persyaratan transformasi LKM menjadi BPR meliputi: a) Melakukan kegiatan usaha melebihi 1 (satu) wilayah Kabupaten/Kota, b) Ekuitas paling sedikit 5 (lima) kali dari persyaratan modal disetor minimum BPR atau BPRS, dan c) Jumlah dana pihak ketiga dalam bentuk simpanan yang dihimpun dalam 1 (satu) tahun terakhir paling sedikit 25 (dua puluh lima) kali dari persyaratan modal disetor minimum BPR atau BPRS; d) LKMK atau LKMS yang telah memiliki modal inti sebesar Rp 6.000.000.000,00 (enam milyar rupiah) dapat mengajukan permohonan transformasi atas inisiatif sendiri.

⁷⁷⁷ BKD wajib memenuhi ketentuan BPR mencakup antara lain kelembagaan, prinsip kehati-hatian, pelaporan dan transparansi keuangan, serta penerapan standar akuntansi bagi BPR paling lambat tanggal 31 Desember 2019. Ketentuan kelembagaan tersebut meliputi perubahan BKD menjadi BPR dalam bentuk PT, Koperasi, Perusahaan Umum Daerah atau Perusahaan Perseroan

Melalui layanan kredit, simpanan, deposito, dan tabungan, PT Bank BKD Banyumas menargetkan untuk hadir di pasar-pasar tradisional yang ada di Kabupaten Banyumas. Untuk memenuhi aspirasi 25 pemerintah desa yang menjadi pemilik aset, lembaga ini juga menyediakan layanan unggulan berupa Kredit Mikro Usaha Perdesaan (dan Kredit Mitra Kelompok Tani/Ternak)⁷⁷⁸.

4.2.7 Perbandingan antara Koperasi dengan Beberapa Lembaga Keuangan Mikro Lain

4.2.7.1 Perbandingan antara Koperasi dan Badan Perkreditan Rakyat (BPR)

Sejak pemerintah menerbitkan Paket Kebijakan Oktober pada Tahun 1988 (Pakto 88), yang memberi kemudahan pendirian Badan Perkreditan Rakyat (BPR) dengan aset minimal sebesar Rp 100 juta. Sejak paket kebijakan tersebut diluncurkan jumlah BPR terus meningkat, hingga pada tahun 1994, tercatat ada 9.196 unit BPR⁷⁷⁹. Dalam perkembangannya, jumlah BPR banyak terpusat pada pulau Jawa dan Bali. Pada tahun 2019, jumlah BPR di Jawa dan Bali mencapai 69 % (1.102 unit), dan persebaran BPR di luar Jawa dan Bali sekitar 31 % (491 unit)⁷⁸⁰.

Peran LKM mampu mengisi kebutuhan dana pelaku usaha kecil yang belum terjangkau oleh lembaga keuangan formal. Pada bagian konsiderans Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro (UULKM), disebutkan, selain karena adanya kesenjangan antara permintaan dan ketersediaan atas layanan jasa keuangan mikro, UULKM juga diperlukan untuk menghadirkan

Daerah. Lihat POJK No. 10 /POJK.03/2016 tentang Pemenuhan Ketentuan Bank Perkreditan Rakyat dan Transformasi Badan Kredit Desa yang Diberikan Status Sebagai Bank Perkreditan Rakyat, Pasal 2 ayat (2). LN Nomor 2 Tahun 2016.

⁷⁷⁸ <https://bkd.co.id/bpr-bkd-banyumas-bertekad-hadir-di-seluruh-pasar-desa>, diakses pada 25 Mei 2020.

⁷⁷⁹ <https://lipsus.kontan.co.id/v2/perbankan/read/318/pakto-88-dan-booming-perbankan-indonesia>, diakses pada 24 Mei 2020.

⁷⁸⁰ <https://republika.co.id/berita/ekonomi/keuangan/pqxi4a370/ojk-diminta-kurangi-jumlah-bpr>, diakses pada 24 Mei 2020.

kepastian hukum dan memenuhi kebutuhan layanan keuangan terhadap masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah, kegiatan layanan jasa keuangan mikro dan kelembagaannya perlu diatur secara komprehensif⁷⁸¹. Sebagaimana diuraikan pada bagian penjelasan umum, di Indonesia banyak berkembang lembaga keuangan bukan bank yang melakukan kegiatan keuangan di masyarakat. Dari sisi kelembagaan, perlu diatur legalitasnya agar tidak merugikan kepentingan para pihak yang terlibat di dalamnya.

Pada Pasal 5 UULKM ditentukan, bahwa bentuk badan hukum LKM adalah koperasi atau perseroan terbatas (PT). Lembaga Keuangan Mikro (LKM) wajib beralih (bertransformasi) menjadi bank, jika LKM melakukan kegiatan melebihi 1 (satu) wilayah kabupaten/kota, atau LKM tersebut telah memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh OJK⁷⁸². Transformasi yang dimaksud adalah perubahan kegiatan usaha Lembaga Keuangan Mikro Konvensional (LKMK) menjadi BPR atau Lembaga Keuangan Mikro Syariah (LKMS) menjadi Badan Perkreditan Rakyat Syariah (BPRS)⁷⁸³. Selain cakupan wilayah kegiatan, LKMK atau LKMS yang telah memiliki modal inti sebesar Rp 6.000.000.000,00 (enam milyar rupiah) dapat mengajukan permohonan transformasi atas inisiatif sendiri⁷⁸⁴.

Saat ini sudah banyak LKM berbentuk koperasi yang beralih menjadi BPR maupun BPRS, termasuk beberapa beberapa jenis lembaga keuangan berbasis adat, seperti Lumbung Pitih Nagari (LPN), Lembaga Perkreditan Desa (LPD), atau Badan Perkreditan Desa (BKD). Bank Kredit Desa meliputi Bank Desa, Lumbung Desa, atau Bank Kredit Desa, yang keberadaannya diakui melalui Pasal 58 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan (UU Perbankan). Meskipun demikian, untuk memberi kepastian hukum, lembaga-lembaga tersebut

⁷⁸¹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Lembaga Keuangan Mikro*, UU Nomor 1 Tahun 2013. LN Nomor 12 Tahun 2013.

⁷⁸² Indonesia, *Undang-Undang tentang Lembaga Keuangan Mikro*, *Ibid.*, Pasal 27.

⁷⁸³ Indonesia, Peraturan OJK tentang Transformasi Lembaga Keuangan Mikro Konvensional Menjadi Bank Perkreditan Rakyat Dan Lembaga Keuangan Mikro Syariah Menjadi Bank Pembiayaan Rakyat Syariah, POJK 62 /POJK.03/2016, Pasal 1 butir (12), LN Nomor 297 Tahun 2016.

⁷⁸⁴ Indonesia, Peraturan OJK tentang Transformasi Lembaga Keuangan Mikro Konvensional Menjadi Bank Perkreditan Rakyat dan Lembaga Keuangan Mikro Syariah Menjadi Bank Pembiayaan Rakyat Syariah, *Ibid.*, Pasal 2 ayat (2).

didorong menjadi BPR⁷⁸⁵, untuk menjamin kesatuan dan keseragaman dalam pembinaan dan pengawasan⁷⁸⁶. Bentuk badan hukum BPR dapat berupa perusahaan daerah, koperasi, perseroan terbatas, atau bentuk lain yang ditetapkan melalui peraturan pemerintah. Perbandingan antara koperasi dan BPR diilustrasikan dalam Tabel 10, berikut ini.

Tabel 10. Perbandingan antara Koperasi dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR)

Deskripsi	Koperasi	Bank Perkreditan Rakyat (BPR)
Definisi	Koperasi adalah 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	BPR yaitu bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang mengenai perbankan.
Dasar Hukum	UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian	UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, dan Perubahannya Tahun 1998
Regulator	Kementerian Koperasi dan UMKM	BI dan OJK
Badan Hukum	Koperasi	PT
Jumlah	123.048 ⁷⁸⁷	1.593 ⁷⁸⁸

⁷⁸⁵ Bank Desa, Lumbung Desa, Bank Pasar, Bank Pegawai, Lumbung Pitih Nagari (LPN), Lembaga Perkreditan Desa (LPD), Badan Kredit Desa (BKD), Badan Kredit Kecamatan (BKK), Kredit Usaha Rakyat Kecil (KURK), Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK), Bank Karya Produksi Desa (BKPD) dan/atau lembaga-lembaga lainnya yang dipersamakan dengan itu diberikan status sebagai Bank Perkreditan Rakyat berdasarkan undang-undang ini dengan memenuhi persyaratan tata cara yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Pasal 58, LN Nomor 31 Tahun 1992. TLN No. 3472 Tahun 1992. Lembaga-lembaga tersebut telah tumbuh dan berkembang dari lingkungan masyarakat Indonesia, serta masih diperlukan oleh masyarakat, maka keberadaannya diakui.

⁷⁸⁶ Penjelasan umum Pasal 58 UU No. 7 tentang Perbankan.

⁷⁸⁷ Laporan Data Koperasi Aktif per 31 Desember 2019. Dari jumlah koperasi yang aktif, tercatat baru 45.489 unit koperasi yang menyelenggarakan Rapat Anggota Tahunan (RAT). Data Kementerian Koperasi dan UMKM.

⁷⁸⁸ Data Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

4.2.7.2 Perbandingan antara Koperasi dan Lumbung Pitih Nagari (LPN)

Keberagaman bentuk pemerintahan formal terkecil di Indonesia dipengaruhi oleh keanekaragaman adat istiadat dan suku bangsa di Indonesia⁷⁸⁹. Pengakuan terhadap keragaman ini diperkuat melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintahan Daerah) dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Berlakunya UU Pemerintahan daerah menandai perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan, dari sentralistik ke desentralistik. Merespon aspirasi dan semangat desentralisasi tersebut, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat menetapkan Peraturan Daerah No. 9 Tahun 2000 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari, dan terakhir diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari (Perda Nagari).

Pasal 1 Perda Nagari, menyatakan⁷⁹⁰:

Nagari adalah Kesatuan Masyarakat Hukum Adat secara genealogis dan historis, memiliki batas-batas dalam wilayah tertentu, memiliki harta kekayaan sendiri, berwenang memilih pemimpinnya secara musyawarah serta mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi dan sandi adat, *Adat Basandi Syara'–Syara' Basandi Kitabullah* dan/atau berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat dalam wilayah Provinsi Sumatera Barat.

Pengakuan negara terhadap hak asal usul hukum adat yang berlaku di desa adat ikut mendorong aspirasi masyarakat untuk mengembangkan lembaga keuangan sesuai dengan karakteristik adat dan budaya yang berlaku. Sebagaimana telah diuraikan pada bagian terdahulu, LKM berbasis adat Minangkabau di Sumatera Barat adalah Lumbung Pitih Nagari (LPN). Tabel 11 berikut ini memperlihatkan beberapa perbedaan antara koperasi dan LPN.

⁷⁸⁹ Desa adalah bentuk pemerintahan formal terkecil dalam struktur pemerintahan di Indonesia. Sampai tahun 2016 ada sekitar 73.000 (tujuh puluh tiga ribu) Desa dan sekitar 8.000 (delapan ribu) kelurahan. Lihat Donny Michael, "Revitalisasi Sistem Pemerintahan Desa dalam Perspektif Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa di Provinsi Sumatera Barat", *Jurnal Hak Asasi Manusia*, (Volume 7 No. 1, Juli 2016), hlm. 21-34.

⁷⁹⁰ Indonesia, *Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat tentang Nagari*, Perda Nomor 7 Tahun 2018, Lembaran Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018.

Tabel 11. Perbandingan antara Koperasi dan Lumbung Pitih Nagari (LPN)

Deskripsi	Koperasi	Lumbung Pitih Nagari (LPN)
Definisi	Koperasi adalah 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	Lembaga simpan pinjam tingkat <i>nagari</i> di Sumatera Barat
Dasar Hukum	UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian	Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat No. 1 Tahun 1982 dan Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro ⁷⁹¹
Regulator	Kementerian Koperasi dan UMKM	Pemerintah Daerah Sumatera Barat
Badan Hukum	Koperasi	Lembaga Adat
Jumlah	123.048 ⁷⁹²	923 ⁷⁹³

Saat ini, karena kesulitan manajerial dan likuiditas, sejumlah LPN telah berubah bentuk badan hukumnya, dan bertransformasi menjadi BPR atau koperasi. Sehingga pada kenyataannya tidak semua LPN di *nagari-nagari* yang ada di Sumatera Barat masih aktif, sebagian di antaranya tidak lagi aktif.

4.2.7.3 Perbandingan antara Koperasi dan Lembaga Perkreditan Desa (LPD)

Sebagaimana terjadi di Sumatera Barat, semangat desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan juga terjadi di Bali, sebagaimana tercermin dari aspirasi masyarakat Bali untuk menyelenggarakan pemerintahan desa sesuai hak

⁷⁹¹ Lembaga Perkreditan Desa dan Lumbung Pitih Nagari serta lembaga sejenis yang telah ada sebelum undang-undang ini berlaku, dinyatakan diakui keberadaannya berdasarkan hukum adat dan tidak tunduk pada undang-undang ini. Undang-Undang tentang Lembaga Keuangan Mikro, UU Nomor 1 Tahun 2013, Pasal 39 ayat (3), Pasal 39 ayat (3). LN No. 12 Tahun 2013.

⁷⁹² Laporan Data Koperasi Aktif per 31 Desember 2019. Dari jumlah koperasi yang aktif, tercatat baru 45.489 unit koperasi yang menyelenggarakan Rapat Anggota Tahunan (RAT). Data Kementerian Koperasi dan UMKM.

⁷⁹³ Sesuai dengan jumlah *nagari* di seluruh Provinsi Sumatera Barat.

asal-usul, hak tradisional, dan hak otonomi asli. Aspirasi masyarakat Bali ini terwujud dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Bali No. 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman sebagaimana telah diubah dengan Perda Bali No. 3 Tahun 2003, dan terakhir diatur melalui Perda Provinsi Bali No. 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali.

Berdasarkan Pasal 1 butir (8) Perda Provinsi Bali No. 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali, disebutkan, bahwa:⁷⁹⁴

Desa adat adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Bali yang memiliki wilayah, kedudukan, susunan asli, hak-hak tradisional, hak kekayaan sendiri, tradisi, tata krama pergaulan hidup masyarakat secara turun temurun dalam ikatan tempat suci (*kahyangan tiga atau kahyangan desa*), tugas dan kewenangan serta hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.

Terinspirasi oleh perkembangan Lumbung Pitih Nagari (LPN) yang berhasil mengembangkan lembaga keuangan berbasis adat, para tokoh masyarakat Bali kemudian mengembangkan Lembaga Perkreditan Desa (LPD) berdasarkan adat Bali, di desa-desa *pakraman*. Definisi LPD menurut Pasal 1 butir (9) Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2017 tentang Lembaga Perkreditan Desa, adalah: “Lembaga Perkreditan Desa adalah lembaga keuangan milik Desa Pakraman yang berkedudukan di *wewidangan* Desa Pakraman⁷⁹⁵. Tabel 9 berikut ini memperlihatkan perbedaan antara koperasi dengan LPD.

⁷⁹⁴ Indonesia, *Perda Provinsi Bali tentang Desa Adat di Bali*, Perda No. 4 Tahun 2019, Pasal 1 ayat (8). Lembaran Daerah Nomor 4 Tahun 2019.

⁷⁹⁵ Indonesia, *Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Lembaga Perkreditan Desa*, Perda No. 3 Tahun 2017, Pasal 1 butir (9). Lembaran Daerah No. 3 Tahun 2017. Perda ini merupakan pembaruan dari Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 tentang Lembaga Perkreditan Desa sebagaimana telah beberapa kali diubah dan terakhir dengan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 tentang Lembaga Perkreditan Desa.

Tabel 12. Perbandingan antara Koperasi dan Lembaga Perkreditan Desa (LPD)

Deskripsi	Koperasi	Lembaga Perkreditan Daerah (LPD)
Definisi	Koperasi adalah 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	Lembaga keuangan milik Desa <i>Pakraman</i> yang berkedudukan di wewidangan Desa Pakraman.
Dasar Hukum	UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian	Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 3 Tahun 2017 tentang Lembaga Perkreditan Desa dan Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro
Regulator	Kementerian Koperasi dan UMKM	Pemerintah Provinsi Bali
Badan Hukum	Koperasi	Lembaga Adat
Jumlah	123.048 ⁷⁹⁶	1.433.

Berdasarkan data hingga bulan Oktober 2018, saat ini terdapat 1.433 LPD dari 1.485 desa adat di seluruh provinsi Bali. Tercatat aset yang dimiliki oleh lembaga keuangan adat ini mencapai Rp 21,5 triliun. Tidak semua LPD berada dalam kondisi keuangan yang baik, beberapa di antaranya mengalami kesulitan likuiditas sehingga harus ditutup oleh pihak otoritas, karena tidak lagi aktif. Dengan jumlah aset yang besar, LPD memerlukan penguatan kelembagaan dan dukungan teknologi informasi, serta peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM)⁷⁹⁷.

⁷⁹⁶ Laporan Data Koperasi Aktif per 31 Desember 2019. Dari jumlah koperasi yang aktif, tercatat baru 45.489 unit koperasi yang menyelenggarakan Rapat Anggota Tahunan (RAT). Data Kementerian Koperasi dan UMKM.

⁷⁹⁷ <https://www.news.beritabali.com/read/2018/11/22/201811220014/total-aset-rp-21-5-triliun-lpd-di-bali-perlu-penguatan-lembaga/>, diakses pada 26 Mei 2020.

4.2.8 Beberapa Kasus Penyalahgunaan Koperasi

Dari berbagai pemberitaan media massa dapat diikuti beberapa kasus penyalahgunaan koperasi, khususnya koperasi simpan pinjam (KSP), untuk berbagai kegiatan, yang bukan saja bertentangan dengan prinsip dan nilai koperasi, tetapi juga mengarah pada tindakan pidana. Penyalahgunaan koperasi tersebut bukan saja merugikan anggota dan pengguna jasa koperasi, tetapi juga merugikan gerakan koperasi secara umum.

Sepanjang tahun 2019, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah (Kemenkop dan UKM), menyebutkan, terdapat 153 badan usaha berbentuk koperasi melakukan kegiatan investasi ilegal (bodong). Koperasi-koperasi tersebut menghimpun dana anggota dan masyarakat (calon anggota dan anggota luar biasa)⁷⁹⁸, untuk kemudian dana tersebut disalahgunakan⁷⁹⁹. Pada umumnya, badan hukum koperasi yang digunakan adalah KSP yang telah terdaftar resmi pada dinas koperasi setempat, tetapi sudah lama tidak melakukan berbagai kegiatan layaknya koperasi yang aktif, seperti melakukan Rapat Anggota Tahunan (RAT) dan Rapat Anggota Khusus (RAK). Selain itu, kegiatan usaha koperasi yang menyalahgunakan dana anggota dan calon anggota, biasanya tidak sesuai dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Koperasi, yang merupakan perwujudan dari mekanisme pengambilan keputusan secara demokratis dan partisipatif, dua nilai utama koperasi yang universal.

Sejalan dengan perkembangan teknologi informasi di bidang keuangan, koperasi simpan pinjam juga sering digunakan untuk kegiatan pinjaman *online*

⁷⁹⁸ Koperasi tidak hanya memberikan layanan kepada anggota, seperti yang selama ini dipahami, tetapi juga pada calon anggota dan anggota luar biasa. Calon anggota adalah orang seorang atau badan hukum koperasi yang telah menerima pelayanan dari koperasi, tetapi belum memenuhi semua persyaratan sebagai anggota koperasi yang ditetapkan dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Koperasi. Sedangkan anggota luar biasa adalah warga negara Indonesia (WNI) dan warga negara asing (WNA) maupun masyarakat yang ingin mendapat pelayanan dan menjadi anggota Koperasi dan tidak sepenuhnya memenuhi persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah. Indonesia, *Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah tentang Kelembagaan Koperasi*. Permen Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 10/Per/M.KUKM/IX/2015. Pasal 48 ayat (1) dan Pasal 50 ayat (1). Berita Negara Nomor 1489 Tahun 2015.

⁷⁹⁹ <https://keuangan.kontan.co.id/news/kemenkop-ukm-temukan-153-investasi-bodong-berkedok-koperasi-simpan-pinjam?page=2>, diakses pada 26 Mei 2020.

ilegal atau Teknologi Finansial (Tekfin) ilegal. Penggunaan KSP untuk mengelabui masyarakat, bahwa kegiatan tersebut legal dan memiliki izin dari otoritas⁸⁰⁰. Penawaran pinjaman kepada masyarakat yang bukan anggota atau calon anggota, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan perkoperasian yang berlaku saat ini. Di bawah ini akan diuraikan beberapa kasus penyalahgunaan koperasi, untuk memberikan ilustrasi sudah saatnya dilakukan perbaikan terhadap UU Perkoperasian yang sudah lebih dari 25 tahun.

4.2.8.1 Koperasi Simpan Pinjam (KSP) Indosurya Cipta

Koperasi Simpan Pinjam Indosurya Cipta berdiri pada tanggal 27 September 2012, dan mendapat izin dari Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, dengan nomor badan hukum 430/BH/XII.1/2012 dan Nomor Induk Koperasi (NIK) 3173080020001, selanjutnya disebut KSP Indosurya Cipta. Koperasi ini melayani anggota dan calon anggota, dan menjadi bagian dari Indosurya Financial Group (IFG), yang bergerak di bidang sekuritas, manajer investasi, multi finance, asuransi, *investment banking*⁸⁰¹. Kelompok usaha ini sudah aktif dalam industri keuangan, pasar modal, dan investasi lebih dari 25 tahun di Indonesia. Sebagaimana koperasi simpan pinjam lain, KSP Indosurya Cipta juga menyediakan layanan simpanan untuk menghimpun dana dari anggota dan calon anggota.

Dengan jumlah anggota dan calon anggota sebanyak 16.749 orang serta jumlah karyawan 1.307 orang, KSP Indosurya Cipta memiliki 113 kantor cabang hampir di seluruh Indonesia. Saat ini, Ketua dijabat KSP oleh Stefanie Setiawan, dengan sekretaris Djauhari dan Sonia. Jumlah kantor Cabang dan pertumbuhan aset yang mencapai nilai lebih dari Rp 10 triliun⁸⁰², diperoleh dalam waktu yang

⁸⁰⁰ <https://www.cnbcindonesia.com/tech/20200522193716-37-160400/ojk-tutup-50-fintech-ilegal-berkedok-koperasi-ini-daftarnya>, dikases pada 26 Mei 2020.

⁸⁰¹ Perusahaan yang tergabung dalam kelompok bisnis Indosurya Financial meliputi PT. Indosurya Inti Finance, Indosurya Bersinar Sekuritas, Indosurya Asset Management, Asuransi Jiwa Indosurya, BPR Indosurya Daya Sukses, Indosurya Prima Persada, dan BPR Andalan Daerah.

⁸⁰² Berdasarkan Restrukturisasi Utang KSP Indosurya Cipta dalam Perkara PKPU ini terdaftar dengan nomor 66/Pdt.Sus-PKPU/2020/PN Niaga Jkt.Pst. Sementara klaim piutang anggota dan calon anggota (5,622 nasabah) mencapai Rp 14,35 triliun.

relatif singkat (8 tahun). Sementara data Kementerian Koperasi dan UKM menunjukkan, hingga akhir tahun 2018, total aset KSP Indosurya Cipta sebesar Rp 10,69 triliun. Tercatat, pertumbuhan aset naik hingga 1.522 %, dibandingkan nilai aset pada tahun 2017, sekitar Rp 7.02 miliar. Aset tersebut terdiri dari modal sendiri koperasi senilai Rp 79,35 miliar, yang berasal dari simpanan pokok, simpanan wajib, dana cadangan, dan hibah⁸⁰³.

Dalam perkembangannya, KSP Indosurya Cipta mengalami kesulitan likuiditas dan gagal bayar terhadap para nasabahnya, sejak bulan Februari 2020⁸⁰⁴. Berdasarkan keterangan Kementerian Koperasi dan UKM, kasus gagal bayar ini diduga karena berbagai masalah dalam kegiatan operasional dan pengelolaan dana koperasi, yang beroperasi selayaknya perbankan dengan menjanjikan tingkat imbal hasil (*return*) yang tinggi kepada para nasabahnya, sekitar 9-12 %, lebih tinggi dari bunga deposito perbankan yaitu 5-7 %⁸⁰⁵. KSP Indosurya Cipta menawarkan 11 produk layanan, berupa delapan produk tabungan dan tiga produk deposito berjangka, yang nilainya minimal Rp 50 juta.

Selain permohonan Penundaan Kewajiban pembayaran Utang (PKPU) yang sudah dikabulkan oleh hakim terhadap perkara yang terdaftar dengan nomor 66/Pdt.Sus-PKPU/2020/PN Niaga Jkt.Pst. Perkara gagal bayar Indosurya terhadap para nasabahnya juga sudah diperiksa oleh Direktorat Tindak Pidana Ekonomi Khusus (Tipideksus) Bareskrim Polri, dan menetapkan dua pengurus KSP tersebut dengan Pasal 46 UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan⁸⁰⁶.

⁸⁰³ https://nasional.kontan.co.id/news/rapat-verifikasi-piutang-ksp-indosurya-cipta-digelar-hari-ini/?utm_source=line&utm_medium=text, diakses pada 28 Mei 2020.

⁸⁰⁴ <https://www.cnbcindonesia.com/market/20200508170041-17-157206/janjikan-bunga-tinggi-kasus-koperasi-indosurya-bak-jiwaseraya>, diakses pada 28 Mei 2020.

⁸⁰⁵ Keterangan Agus Santoso, Staf Khusus Menteri Bidang Hukum, Pengawasan Koperasi dan Pembiayaan Kementerian Koperasi dan UKM, pada Jumat, 15 Mei 2020.

⁸⁰⁶ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Pasal 46: 1) Barang siapa menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa giro, deposito berjangka, sertifikat deposito, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu tanpa izin usaha dari Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 dan Pasal 17, diancam dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp. 10.000.000.000,- (sepuluh milyar rupiah), 2) Dalam hal kegiatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan oleh badan hukum yang berbentuk perseroan terbatas, perserikatan, yayasan atau koperasi, maka penuntutan terhadap badan-badan dimaksud dilakukan baik terhadap mereka yang memberi perintah melakukan perbuatan itu atau yang bertindak sebagai pimpinan dalam perbuatan itu atau terhadap kedua-duanya.

4.2.8.2 Koperasi Hanson Mitra Mandiri

Koperasi Hanson Mitra Mandiri pada awalnya adalah koperasi karyawan PT. Hanson Internasional, Tbk, sebuah perusahaan publik yang bergerak di bidang properti. Dalam perkembangannya, Koperasi Hanson Mitra Mandiri (Hanson) beralih menjadi koperasi konsumen yang terdaftar di Kementerian Koperasi dan UKM, dengan nomor badan hukum 007048/BH/M.KUKM.2/I/2018 tanggal 8 Januari 2018.

Setelah bertransformasi, Hanson menghimpun dana dari anggota dan masyarakat (calon anggota) berupa simpanan berjangka untuk kegiatan investasi properti, yang merupakan bisnis utama perusahaan induk, yaitu PT Hanson Internasional, Tbk. Karena terdaftar sebagai koperasi konsumen, Hanson belum memiliki izin usaha simpan pinjam⁸⁰⁷. Total nasabah Hanson mencapai 755 orang, dengan jumlah simpanan Rp 800 miliar, pada saat koperasi ini ditutup oleh Kementerian Koperasi dan UKM, karena gagal mengembalikan dana nasabah⁸⁰⁸. Untuk menarik minat pemilik dana, Hanson menawarkan bunga simpanan yang tinggi, hingga 10-12 %, jauh di atas bunga deposito perbankan 5-7 %. Pihak koperasi menawarkan dua pilihan penyelesaian, yaitu: *Pertama*, restrukturisasi utang selama empat tahun, dihitung sejak ditutup kegiatan operasionalnya, pada Januari 2020. *Kedua*, pembayaran dengan aset (*asset settlement*).

Akibat gagal mengembalikan dana nasabah, Direktorat Tindak Pidana Ekonomi Khusus Bareskrim Mabes Polri telah menetapkan 12 tersangka perorangan dan dua tersangka korporasi, yaitu Koperasi Hanson Mitra Mandiri dan PT. Hanson International, Tbk⁸⁰⁹. Sedangkan Kementerian Koperasi dan UKM, sesuai kewenangannya, memberikan sanksi administratif, berupa peringatan, penertiban, hingga penghentian kegiatan koperasi.

⁸⁰⁷ Keterangan dari Suparno, *Deputi Bidang Pengawasan Kemenkop dan UKM*, 24 Januari 2020.

⁸⁰⁸ <https://finance.detik.com/moneter/d-4878156/parah-uang-koperasi-hanson-habis-dari-rp-800-m-sisa-rp-20-juta>, diakses 28 Mei 2020.

⁸⁰⁹ Para tersangka dijerat dengan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan *jo* Pasal 55 ayat (1) ke-1 atau Pasal 56 KUHP dan Pasal 3 dan/atau Pasal 4 dan/atau Pasal 5 dan/atau Pasal 6 *jo* Pasal 10 UU Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

Kasus gagal bayar yang terjadi pada Koperasi Simpan Pinjam (KSP) Indosurya Cipta dan Koperasi Hanson Mitra Mandiri merupakan kasus yang terjadi pada awal tahun 2020, yang dapat mewakili kasus-kasus sejenis sebelumnya. Kasus gagal bayar juga pernah terjadi pada Koperasi Cassava Agro (Bogor, 2017), Koperasi Simpan Pinjam Pandawa Mandiri Grup (Depok, 2017), Koperasi Simpan Pinjam Wein Sukses (Kupang, 2016), KSPPS BMT CSI Syariah Sejahtera (Cirebon, 2017), KSPPS BMT CSI Madani Nusantara (Cirebon, 2017), Koperasi Pandawa/Koperasi Indonesia (Malang, 2018), Koperasi Bintang Abadi Sejahtera (Bogor, 2018), Koperasi Segitiga Bermuda (Gowa, Sulawesi Selatan, 2018), Koperasi Budaya Bank Bumi Daya (Riau, 2017), dan Koperasi Karya Putra Alam (Bogor, 2017).

Kasus-kasus penghimpunan dana masyarakat yang dilakukan oleh koperasi-koperasi tersebut, dalam perspektif hukum koperasi adalah pelanggaran administrasi, salah satunya karena bertentangan dengan Pasal 49 ayat (2) Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 10/Per/M.KUKM/IX/2015 tentang Kelembagaan Koperasi, terkait dengan ketentuan bahwa setelah melunasi simpanan pokok dan simpanan wajib, paling lama tiga bulan seorang calon anggota wajib menyandang status anggota. Ketentuan tersebut menegaskan, bahwa koperasi merupakan organisasi ekonomi berbasis anggota, dengan segala hak dan kewajibannya.

Ketentuan tentang keanggotaan juga diatur dalam Pasal 18 dan 19 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam Oleh Koperasi, yaitu:⁸¹⁰

Pasal 18

- 1) Kegiatan usaha simpan pinjam dilaksanakan dari dan untuk anggota, calon anggota koperasi yang bersangkutan, koperasi lain dan atau anggotanya;
- 2) Calon anggota koperasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dalam waktu paling lama 3 (tiga) bulan setelah melunasi simpanan pokok harus menjadi anggota.

⁸¹⁰ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam Oleh Koperasi*, PP Nomor 9 Tahun 1995, Pasal 18 dan 19, LN Nomor 19 Tahun 1995.

Pasal 19

(1) Kegiatan Usaha Koperasi Simpan Pinjam dan Unit Simpan Pinjam adalah:

- a. Menghimpun simpanan koperasi berjangka dan tabungan koperasi dari anggota dan calon anggotanya, koperasi lain dan atau anggotanya;
 - b. Memberikan pinjaman kepada anggota, calon anggotanya, koperasi lain dan atau anggotanya.
- (2) Dalam memberikan pinjaman, Koperasi Simpan Pinjam dan Unit Simpan Pinjam wajib memegang teguh prinsip pemberian pinjaman yang sehat dengan memperhatikan penilaian kelayakan dan kemampuan pemohon pinjaman.
- (3) Kegiatan Koperasi Simpan Pinjam dan Unit Simpan Pinjam dalam melayani koperasi lain dan atau anggotanya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan berdasarkan perjanjian kerjasama antar koperasi.

Selain itu, pelanggaran juga umumnya terjadi pada Pasal 56 (1), yang menentukan bahwa koperasi yang melaksanakan kegiatan usaha simpan pinjam wajib memiliki izin dari menteri. Sanksi terhadap pelanggaran tersebut berupa teguran tertulis, pembekuan sementara izin usaha simpan pinjam, pencabutan izin, atau pembubaran terhadap koperasi yang melakukan usaha simpan pinjam yang melanggar ketentuan⁸¹¹.

Sementara itu, dari perspektif hukum perbankan, praktik penghimpunan dana dan kegiatan intermediasi keuangan yang diluar sistem perbankan adalah delik pidana, karena bertentangan dengan Pasal 16 ayat (1), yang menegaskan:⁸¹²

Setiap pihak yang melakukan kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa giro, deposito berjangka, sertifikat deposito, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu, wajib terlebih dahulu memperoleh izin usaha sebagai Bank Umum atau Bank Perkreditan Rakyat dari Menteri, kecuali apabila kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dimaksud diatur dengan undang-undang tersendiri.

⁸¹¹ Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 10/Per/M.KUKM/IX/2015 tentang Kelembagaan Koperasi, Pasal 56 ayat (4).

⁸¹² Indonesia, *Undang-Undang tentang Perbankan*, UU No. 7 Tahun 1992, Pasal 16 ayat (1). Selain itu, dalam beberapa kasus sejenis, digunakan juga ketentuan pasal 46 ayat (1) Undang - Undang RI No. 10/1998 tentang perubahan UU No 7/1992 tentang perbankan *jo* Pasal 69 UU RI No 21/2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan *jo* Pasal 55 ayat (1) ke-1 *jo* pasal 64 ayat (1) KUHP.

4.2.8.3 Pinjaman Daring (*Online*) Ilegal Berbadan Hukum Koperasi

Badan hukum koperasi tidak hanya disalahgunakan dalam penghimpunan dana masyarakat, sebagaimana terjadi pada kasus Koperasi Simpan Pinjam (KSP) Indosurya Cipta Koperasi Hanson Mitra Mandiri, tetapi juga dalam kegiatan pinjaman daring (*Online*) ilegal. Penawaran pinjaman daring kepada masyarakat yang bukan anggota koperasi, dengan cara mengirimkan melalui pesan pendek (*short message service*) secara acak, tidak sesuai dengan nilai dan prinsip perkoperasian. Kegiatan seperti ini juga bertentangan dengan hukum, karena koperasi-koperasi tersebut tidak mendapatkan izin dari OJK.

Penggunaan badan hukum koperasi diduga untuk menimbulkan kesan bahwa legalitas telah diperoleh dari Kementerian Koperasi dan UKM. Padahal, kedua institusi tersebut (OJK dan Kementerian Koperasi dan UKM) telah bersepakat bahwa izin usaha koperasi simpan pinjam tidak dapat digunakan untuk layanan pinjaman daring (*online*), dan meminta Kementerian Komunikasi dan Informasi untuk menutup aplikasi-aplikasi pinjaman daring berbasis KSP tersebut⁸¹³. Tercatat, sejak 2018 sampai saat ini, Satuan Tugas (Satgas) Waspada Investasi telah menghentikan kegiatan 2.536 pinjaman *online* ilegal⁸¹⁴.

Berbagai permasalahan koperasi yang terjadi di masyarakat tersebut tidak terlepas dari pengetahuan masyarakat tentang perkoperasian yang masih terbatas,

⁸¹³ Berdasarkan data Satuan Tugas (Satgas) Waspada Investasi, beberapa koperasi yang menjalankan kegiatan pinjaman *online* antara lain: Koperasi Syariah 212, Koperasi Namastra, Koperasi FKSS, Koperasi Simpan Pinjam Jalan Gemilang, KSP SNR Soft, Koperasi Dana Pinjaman Mandiri Sejahtera, KSPPS Nuri Jatim, Koperasi Syabab Hidayatullah Mandiri, Koperasi MTM, BMT Barokatul Ummah, Koperasi Jasa Keuangan Syariah BMT Al Falah Madani, Kemudian Koperasi Serba Usaha Tani Nusantara, KSPPS BMT Roudlotul Jannah, Koppontren Al Fatah, Koperasi Mitra Indonesia, BMT Nu Kalitidu, Dopa BMT, BMT 3 Mitraplus, Koperasi Pondok Pesantren Al Badriyah, Koperasi Karyawan Insan Barokah, BTM Sang Surya, BTM Surya Madinah, BMT Baitul Manshurin, KSPPS BMT Sejahtera Makassar, USPPS Koperasi Nurul Iman Madani, BMT Salman Alfarisi, Koperasi Syariah Nasuha, KSP Ar-Rohmah, KSU Amanah Sejahtera Mambaul Ulum, Koperasi Mitra Berkah Usaha, BMT Kulni, BMT Permata Indonesia, BMT Sakinah Sejahtera, KSU Bumi Artho Mulyo, Koperasi Al Khair Mandiri, Koperasi Pondok Pesantren Sunan Drajat, Koperasi Jasa Keuangan Syariah SIT Ukhuwah, Koperasi Jasa Keuangan Syariah Shakira Artha Mulia, dan BMT Smart, Koperasi Harapan Kita, Koperasi Neo Mitra Usaha, KSP Nusantara, Koperasi Swadharma, Koperasi Subur Makmur Sentosa, Koperasi Simpan Pinjam Sumber Murni, Koperasi Karyawan Sigap Prima Astrea, Koperasi KITA, KSP Bintang Balirejo Indonesia, KSP Modal Usaha, dan Koperasi Simpan Pinjam Andalan Usaha Sejahtera.

⁸¹⁴ Siaran Pers Satgas Temukan Pinjaman Online Ilegal Berkedok Koperasi Simpan Pinjam, 22 Mei 2020.

serta pembinaan dan pengawasan terhadap koperasi yang belum berjalan dengan baik, untuk menjaga dan melindungi aset koperasi dari tindakan yang menyimpang. Munculnya sejumlah berita negatif di media massa juga mempunyai dampak yang buruk bagi keberadaan dan kegiatan koperasi, terutama berupa menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat dan dunia usaha.

4.2.9 Pengawasan Terhadap Koperasi

Munculnya berbagai kasus penghimpunan dana masyarakat (bukan anggota koperasi) melalui badan hukum koperasi terjadi paling sedikit karena tiga hal, yaitu: a) Pengawasan terhadap koperasi masih lemah, b) OJK tidak memiliki wewenang dalam pemberian izin usaha dan pengawasan kegiatan koperasi, dan c) Pengetahuan masyarakat terhadap koperasi masih rendah.

Koperasi yang sejak awal diharapkan menjadi soko guru perekonomian nasional masih sebatas cita-cita, kalau bukan utopia. Karena alih-alih dapat memajukan kesejahteraan masyarakat secara umum, bahkan meningkatkan kesejahteraan bagi anggota koperasi saja masih mengalami kesulitan. Untuk koperasi simpan pinjam, dengan membatasi penghimpunan dana hanya dari anggota, maka masalah yang dihadapi adalah keterbatasan dana. Kesulitan ini kemudian diatasi dengan memberikan kesempatan bagi masyarakat dengan status calon anggota dan anggota luar biasa.

Ruang lingkup pengaturan Undang-Undang Perkoperasian Tahun 1992, masih terbatas, hanya meliputi: a) Landasan, asas, dan tujuan, b) Fungsi, peran, dan prinsip koperasi, c) Pembentukan, d) keanggotaan, e) perangkat organisasi, f) Modal dan lapangan usaha, g) Lapangan usaha dan sisa hasil usaha, h) Pembubaran koperasi, dan i) Lembaga gerakan koperasi dan pembinaan. undang-undang itu tidak mengatur tentang pengawasan dan pengendalian koperasi. Terkait dengan peran pemerintah dalam pembinaan dan perlindungan badan hukum koperasi, diatur pada Pasal 61, yaitu:

- a) Membimbing usaha koperasi yang sesuai dengan kepentingan ekonomi anggotanya;

- b) Mendorong, mengembangkan, dan membantu pelaksanaan pendidikan, pelatihan, penyuluhan, dan penelitian perkoperasian;
- c) Memberikan kemudahan untuk memperkokoh permodalan koperasi serta mengembangkan lembaga keuangan koperasi;
- d) Membantu pengembangan jaringan usaha koperasi dan kerja sama yang saling menguntungkan antar koperasi;
- e) Memberikan bantuan konsultasi guna memecahkan permasalahan yang dihadapi oleh koperasi dengan tetap memperhatikan anggaran dasar dan prinsip koperasi.

Dengan lebih menekankan pada pembinaan, pelatihan, bimbingan, dan konsultasi pada kegiatan koperasi, UU Perkoperasian Tahun 1992 tidak mengatur perbuatan dan sanksi pidana, sebagaimana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian⁸¹⁵, atau bahkan pada Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958 tentang Perkumpulan Koperasi⁸¹⁶.

Jika dikaji berbagai kasus penyalahgunaan koperasi dan kasus investasi ilegal dengan modus menghimpun dana dari masyarakat, sesungguhnya adalah praktik “shadow banking”, yang berlindung di bawah badan hukum koperasi, untuk menghindari pengawasan dari OJK, serta memanfaatkan lemahnya pengendalian dan pengawasan dari Kementerian Koperasi dan UKM, serta kantor-kantor dinas koperasi dan UKM di Kabupaten dan Kota.

⁸¹⁵ Pasal 55 1) Dihukum dengan hukuman denda setinggi-tingginya lima ratus rupiah anggota Pengurus yang dengan sengaja melanggar ketentuan pasal 9 ayat (2), atau pasal 23 ayat (6); 2) Dihukum dengan hukuman denda setinggi-tingginya lima ratus rupiah atau hukuman kurungan selama-lamanya empat belas hari barangsiapa yang dengan sengaja melanggar ketentuan pasal 23 ayat (4) atau ayat (5), 3) Dihukum dengan hukuman denda setinggi-tingginya seribu rupiah atau hukuman kurungan selama-lamanya satu bulan barangsiapa yang dengan sengaja atau karena lalai melanggar ketentuan pasal 30 ayat (1) atau pasal 39, 4) Dihukum dengan hukuman denda setinggi-tingginya dua ribu rupiah atau hukuman kurungan selama-lamanya dua bulan barangsiapa yang dengan sengaja melanggar ketentuan di dalam pasal 48, 5) Perbuatan-perbuatan yang diancam dengan hukuman tersebut dalam ayat-ayat (1), (2), (3) dan (4) pasal ini dianggap sebagai pelanggaran, 6) Sanksi-sanksi lain di luar ketentuan-ketentuan tersebut di dalam pasal ini berupa sanksi- sanksi administratif diatur oleh Menteri. Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Perkoperasian, UU Nomor 12 Tahun 1967, LN.

⁸¹⁶ Pasal 47, 1) Dihukum dengan hukuman denda setinggi-tingginya limaratus rupiah, barangsiapa dengan sengaja atau karena lalai melanggar ketentuan dalam pasal 17, 2) Dihukum dengan hukuman kurungan selama-lamanya satu bulan atau hukuman denda setinggi-tingginya seribu rupiah, 3) Anggota pengurus yang dengan sengaja atau karena kelalaian melanggar ketentuan dalam pasal 26 ayat 1, pasal 30 ayat 2 dan pasal 35 ayat 1, dan 4). Barangsiapa yang dengan sengaja atau karena kelalaian melanggar ketentuan dalam pasal 4 ayat 2.

Lembaga keuangan mikro berbasis adat, seperti *Lumbung Pitih Nagari*, di Sumatera Barat, dan Lembaga Perkreditan Desa, di Bali, selama ini tidak digunakan dalam praktik *shadow banking*, untuk kegiatan investasi ilegal, setidaknya karena dua hal: *Pertama*, LKM berbasis adat memiliki ruang lingkup yang terbatas pada masyarakat desa (*nagari*). *Kedua*, pengendalian dan pengawasan perangkat adat masih kuat, sehingga mampu menekan potensi penyalahgunaan oleh para pengelola/pengurus. Kemudian, kedua jenis LKM tersebut juga diakui secara formal melalui UU Perbankan dan UU Lembaga Keuangan Mikro, serta peraturan daerah.

Berbeda dengan LKM berbasis adat, koperasi simpan pinjam adalah lembaga keuangan yang menjalankan praktik intermediasi yang tidak lagi diawasi dan dikendalikan oleh perangkat adat, tetapi sepenuhnya oleh regulasi dan lembaga formal, dalam hal ini peraturan perundang-undangan koperasi dengan dukungan Kementerian Koperasi dan UKM, dan dinas koperasi di daerah, sebagai regulatornya.

Pengawasan terhadap koperasi saat ini diatur dalam Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 17/Per/M.KUKM/IX/2015 tentang Pengawasan Koperasi, yang mengatur ruang lingkup kegiatan pengawasan dan pemeriksaan, untuk memastikan ada atau tidaknya pelanggaran terhadap undang-undang serta sanksi berupa sanksi administratif, pelimpahan perkara, pemantauan pelaksanaan sanksi, serta rehabilitasi kelembagaan dan usaha. Peraturan Menteri ini juga mengatur koordinasi penyelenggaraan pengawasan bersama kepolisian, kejaksaan, OJK, dan Pusat Pengendalian Analisis Transaksi Keuangan.

Untuk Koperasi Simpan Pinjam (KSP) atau Usaha Simpan Pinjam (USP), pengawasan juga diatur dalam Pasal 19 ayat (1), yang menyatakan:⁸¹⁷

Pengawasan terhadap izin usaha dan/atau Izin operasional dilakukan oleh:
a) Menteri bagi koperasi dengan wilayah keanggotaan lintas daerah provinsi, b) Gubernur bagi koperasi dengan wilayah keanggotaan lintas kabupaten/kota dalam 1 (satu) wilayah daerah provinsi, dan c) Bupati/Wali

⁸¹⁷ Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah tentang Perizinan Usaha Simpan Pinjam Koperasi, Permen No. 11 Tahun 2018, Pasal 19 ayat (1). Berita Negara Nomor 1070 Tahun 2018.

kota bagi koperasi dengan wilayah keanggotaan dalam 1 (satu) wilayah daerah kabupaten/kota.

4.3 Pembaruan Hukum Koperasi

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian (UU Perkoperasian Tahun 1992), yang digunakan kembali sebagai payung hukum kegiatan koperasi, pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XI/2013⁸¹⁸, sudah tidak lagi memadai untuk memberikan perlindungan bagi para anggota dan pengguna jasa koperasi, termasuk bagi koperasi sebagai gerakan ekonomi rakyat. Pemberlakuan UU Perkoperasian Tahun 1992 bersifat sementara, untuk mengisi kekosongan hukum, yang dapat digunakan sebagai dasar hukum kegiatan koperasi. Berbagai permasalahan koperasi, khususnya koperasi simpan pinjam, tidak dapat dilepaskan dari persoalan regulasi koperasi saat ini yang belum mengakomodasi kegiatan ekonomi yang terus berubah.

Arah pembaruan hukum perkoperasian mendatang setidaknya meliputi penguatan pengawasan dan pembinaan badan hukum koperasi dan perlindungan aset anggota koperasi. Kajian filosofis, sosiologis, dan yuridis perlu diuraikan agar pembaharuan hukum koperasi sesuai dengan kebutuhan saat ini dan dapat diimplementasikan⁸¹⁹.

4.3.1 Pertimbangan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

4.3.1.1 Pertimbangan Filosofis

Perekonomian Indonesia disusun berdasarkan Pancasila, sebagai falsafah dan ideologi negara. Kegiatan ekonomi disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan. Usaha bersama atas dasar kekeluargaan ialah koperasi. Pandangan hidup bangsa Indonesia dijiwai oleh semangat kolektivisme

⁸¹⁸ Pada tanggal 28 Mei 2014, Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap perkara No. 28/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian bertentangan dengan UUD 1945 dan dengan demikian tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

⁸¹⁹ Uraian yang lebih elaboratif tentang pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis untuk pembaharuan hukum koperasi perlu dibuat, karena Laporan Akhir Penyelarasan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perkoperasian. Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia 2015, tidak memberikan penjelasan yang memadai.

membangun koperasi, yang kepentingannya harus didahulukan. Oleh karenanya, anggota koperasi harus memiliki tanggung jawab moral dan sosial. Cita-cita koperasi Indonesia berakar pada adat istiadat hidup bangsa yang kolektif, serta mengutamakan kerja sama dalam suasana kekeluargaan antara manusia pribadi, bebas dari penindasan dan paksaan. Dengan demikian, pengembangan koperasi bukan saja merupakan suatu kewajiban konstitusional, melainkan juga harus menjadi komitmen politik serta kebijakan dasar ekonomi.

Prinsip-prinsip koperasi semula muncul pada pertengahan abad 19, sebagai respon terhadap dampak negatif dari revolusi industri, dan perubahan lingkungan sosial ekonomi, politik, dan teknologi yang menyertainya. Setelah dua abad berlalu, perubahan terus berlangsung dengan cepat, sehingga muncul diskursus baru tentang relevansi prinsip-prinsip koperasi dalam menghadapi masa depan. Sehubungan dengan hal ini, terdapat dua pandangan dalam menghadapi perubahan zaman apakah prinsip-prinsip koperasi akan dipegang teguh atau disesuaikan dengan kepentingannya. Kedua pandangan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

Pertama, prinsip-prinsip koperasi merupakan pedoman bagi kegiatan koperasi, yang akan tetap berlaku bebas dari pengaruh waktu dan lingkungan, jika tidak demikian maka hal tersebut bukanlah prinsip melainkan hanya metode penerapan praktis. Prinsip-prinsip dikembangkan untuk membedakan antara koperasi dan bentuk usaha lain. Dengan memegang jati diri koperasi, maka koperasi dapat berkembang menjadi organisasi modern dan dapat bersaing dengan pelaku ekonomi lain.

Kedua, pandangan yang bersifat idealistis namun diiringi dengan keterbukaan sikap untuk mencari kebijakan dan strategi pengembangan koperasi. Di satu pihak cukup idealistis dan di pihak lain cukup realistik untuk dapat dilaksanakan. Menafsirkan prinsip-prinsip koperasi secara dogmatis akan menghambat perkembangan koperasi itu sendiri. Koperasi dibentuk untuk melayani kepentingan anggota, yang secara luas dapat diwujudkan melalui pengembangan bisnis koperasi secara kompetitif sebagai sarana meningkatkan kepentingan dan pelayanan kepada anggota. Pandangan ini menganut paham

bahwa perlu adanya penyesuaian struktural dan pemahaman bahwa kelangsungan hidup dan kemampuan kompetisi koperasi tergantung dari berbagai pertimbangan bisnis yang profesional.

Pandangan yang kedua ini sebetulnya bukan pendekatan yang pragmatis semata, melainkan pendekatan jangka panjang yang strategis dan mengacu pada pertumbuhan yang berkelanjutan (*sustainable growth*), dengan mempertimbangkan tuntutan zaman dan tetap mengembangkan prinsip-prinsip koperasi dengan fleksibel, dengan menerapkan keseimbangan yang sehat (*good equilibrium*), antara usaha kepentingan individu anggota dan kepentingan perkembangan usaha secara kooperatif.

Dalam undang-undang perkoperasian nasional, sejak Undang-Undang tentang Perkumpulan Koperasi No. 79 Tahun 1958 (UU No. 79/1958) sampai dengan Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian (UU No. 25/1992), selalu mempertegas misi koperasi sebagai badan usaha yang menggunakan prinsip-prinsip koperasi dan kaidah usaha ekonomi. Kecenderungan yang berkembang di negara-negara lain, di mana koperasi dapat berkembang dengan baik, prinsip-prinsip koperasi diterapkan secara fleksibel dengan menyesuaikan perubahan dan perkembangan dunia usaha. Dalam hal ini, dapat ditegaskan bahwa ideologi dan nilai koperasi merupakan prinsip-prinsip yang terbuka, yang harus diakomodasi oleh para pembentuk hukum, dipedomani oleh pelaksana tugas-tugas pemerintahan di bidang koperasi, serta didukung oleh masyarakat luas.

Eksistensi koperasi memiliki landasan ideal, landasan konstitusional, dan landasan operasional dalam sistem perekonomian nasional. Landasan ideal bersumber pada Pancasila, landasan konstitusional adalah Pasal 33 UUD 1945, sedangkan landasan operasional koperasi adalah peraturan perundang-undangan tentang perkoperasian. Meskipun demikian, secara faktual peran koperasi dalam pertumbuhan ekonomi nasional masih rendah, karena menghadapi berbagai masalah internal dan eksternal yang kurang mendukung. Komitmen terhadap amanat Pasal 33 UUD 1945, belum menciptakan kokohnya fondasi dan bangunan koperasi yang kuat dan mandiri. Sebagai badan usaha, koperasi dicitrakan gagal

memenuhi harapan masyarakat, karena belum menunjukkan sebagai entitas bisnis yang menguntungkan. Sementara sebagai gerakan ekonomi rakyat, koperasi juga dianggap tertinggal karena tidak dapat tampil sebagai aktor utama demokrasi ekonomi⁸²⁰.

4.3.1.2 Pertimbangan Sosiologis

Dalam berbagai kesempatan, utamanya pada setiap hari ulang tahun gerakan koperasi yang diperingati setiap tanggal 12 Juli, Mohammad Hatta selalu menegaskan posisi penting koperasi dalam konstitusi, serta nilai-nilai koperasi yang selaras dengan pandangan dan falsafah bangsa Indonesia. Pada peringatan Hari Koperasi yang ke I, Mohammad Hatta menegaskan:⁸²¹

Perekonomian sebagai usaha bersama dengan berdasarkan kekeluargaan adalah koperasi! Karena koperasilah yang menyatakan kerja sama antara mereka yang berusaha sebagai suatu keluarga. Di sini tidak ada pertentangan antara majikan, antara pemimpin dan pekerja. Segala yang bekerja adalah anggota dari koperasinya, sama-sama bertanggung jawab atas keselamatan koperasinya itu. Sebagaimana orang sekeluarga bertanggung jawab atas keselamatan rumah tangganya, demikian pula para anggota koperasi sama-sama bertanggung jawab atas koperasi mereka. Makmur koperasi, makmurlah hidup mereka. Rusak koperasi, rusaklah hidup mereka bersama.

Pada usia kemerdekaan masih amat muda, Mohammad Hatta sudah mengingatkan, betapapun mulia nilai dan prinsip koperasi sebagai sebuah bangun usaha dan gerakan ekonomi, selalu ada potensi untuk gagal. Ideologi ekonomi apapun akan selalu diuji oleh sejarah, apakah akan berhasil mewujudkan kesejahteraan masyarakat atau masih sebatas harapan. Di satu sisi, beberapa koperasi mampu bertahan dan mengembangkan bisnisnya secara berkelanjutan, sementara masih banyak koperasi yang jalan di tempat, bahkan tidak lagi aktif dan harus ditutup. Dalam lima tahun terakhir, muncul beberapa peristiwa penyalahgunaan badan hukum koperasi untuk kegiatan investasi ilegal dan berisiko tinggi.

⁸²⁰ Benhard Limbong, *Pengusaha Koperasi*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2010), hlm. 22.

⁸²¹ Mohammad Hatta, *Membangun Koperasi dan koperasi membangun, Gagasan dan Pemikiran*, (Jakarta: Pusat Koperasi Pegawai Negeri Djakarta Raja, 1971), hlm. 17.

Mengutip pendapat Dawam Rahardjo: “Koperasi masih lebih banyak hidup di alam cita-cita, baik cita-cita untuk menjadikannya sebagai bagian, sendi, atau sokoguru sistem perekonomian, maupun sebagai wadah kegiatan ekonomi rakyat”⁸²². Data Kementerian Koperasi dan UKM, yang menunjukkan kecilnya kontribusi koperasi terhadap Pendapatan Domestik Bruto (PDB) setiap tahunnya⁸²³, mempertegas relevansi pendapat Dawam Raharjo yang telah disampaikan lebih dari 35 tahun yang lalu tersebut.

Pertumbuhan ekonomi Indonesia sejak tahun 2014, tidak pernah melewati angka 5,2 %⁸²⁴, hal ini juga menunjukkan bahwa sistem demokrasi politik liberalistik yang telah berjalan lebih dari dua puluh tahun, belum mampu mendorong perekonomian ke arah yang lebih baik. Idealnya, dalam sistem demokrasi ekonomi, masyarakat harus diberikan peluang untuk memiliki akses lebih luas terhadap kepemilikan sumber-sumber ekonomi produktif. Dominasi kepemilikan model lama oleh negara dan individu secara perlahan harus digeser ke arah pemilikan masyarakat luas. Demokrasi ekonomi dalam praktik, seperti koperasi, bisnis mutual, atau kepemilikan saham oleh karyawan (*employee share ownership plan/ESOP*)⁸²⁵, harus dikembangkan dalam perekonomian nasional untuk mewujudkan keadilan ekonomi secara distributif.

⁸²² M. Dawam Rahardjo, *Kebijaksanaan Pembangunan di Indonesia dan Perkembangan Koperasi*, Prisma, (Volume 6, No. 6, Juni 1981), hlm. 1-104.

⁸²³ Kontribusi koperasi terhadap Pendapatan Domestik Bruto (PDB) meningkat hingga 5,1 % pada tahun 2018, dibandingkan tahun 2014 yang hanya sekitar 1,71 %.

<https://www.pikiran-rakyat.com/ekonomi/pr-01314265/kontribusi-koperasi-terhadap-pdb-capai-51>, diakses pada 26 Juli 2020.

⁸²⁴ Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), dalam enam tahun terakhir pertumbuhan ekonomi Indonesia adalah 5,01 % (2014), 4,88 % (2015), 5,03 % (2016), 5,07 % (2017), 5,17 % (2018), 5,02 (2019). Bahkan, akibat dampak pandemi Covid 19, Dana Moneter Internasional (IMF) memperkirakan pertumbuhan ekonomi Indonesia akan berkontraksi di level -0,3 %, atau paling tinggi hanya mencaai 1 %. <https://bisnis.tempo.co/read/1303724/bps-pertumbuhan-ekonomi-2019-turun-jadi-502-persen/full&view=ok>, diakses pada 26 Juli 2020.

⁸²⁵ *Employee Stock Ownership Program* (ESOP) merupakan suatu tindakan korporasi (*corporate action*) program kepemilikan saham yang dimana perusahaan memberikan atau menjual sahamnya kepada karyawan dengan jumlah yang terbatas. Aksi korporasi ini bertujuan menyamakan insentif karyawan dan perusahaan dengan memberikan kesempatan kepada karyawan untuk ikut berpartisipasi dalam penciptaan kekayaan pemegang saham. ESOP akan merangsang karyawan untuk bekerja lebih giat dan sesuai dengan kepentingan perusahaan. Lihat Ni Wayan Ayu Mutiara Dewi dan Made Reina Candradewi, “Pengaruh Employee Stock Ownership Plan, Leverage, dan Ukuran Perusahaan Terhadap Kinerja Keuangan Perusahaan”, *E-Jurnal Manajemen Unud*, (Volume 7, No. 9, 2018), hlm. 4774-4802.

Sistem demokrasi ekonomi atau dikenal dengan sosio demokrasi muncul sebagai tanggapan untuk mengimbangi konsentrasi kepemilikan sumber daya ekonomi dan kekayaan, serta semakin melebarnya kesenjangan sosial ekonomi sebagai dampak negatif dari kapitalisme. Kondisi ini mendorong berbagai pihak untuk memikirkan kembali tata kelola ekonomi yang lebih berkeadilan. Pada tahun 2015, gerakan koperasi dunia, *International Co-operative Alliance* (ICA) memilih tema mendasar tentang persamaan, yaitu “*Choose equality, choose co-operative*”. Kondisi tersebut merupakan petunjuk bahwa demokrasi ekonomi adalah hal yang penting untuk mewujudkan keadilan sosial dan ekonomi bagi masyarakat. Kepentingan perusahaan tidak bisa hanya semata-mata mengejar keuntungan atau memberikan kompensasi dalam bentuk program karitatif melalui model tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility/CSR*).

Landasan konstitusional bagi koperasi pada Pasal 33 ayat (1) UUD 1945, sudah selayaknya menempatkan koperasi sebagai pelaku ekonomi utama dalam pembangunan ekonomi. Sebuah sistem perekonomian yang berarti sistem produksi, distribusi, dan konsumsinya diselenggarakan melalui proses pelibatan seluruh anggota masyarakat. Meskipun demikian, saat ini masih banyak koperasi yang menghadapi persoalan dalam berbagai aspeknya, seperti keterbatasan sumber daya manusia, pengetahuan dan minat berkoperasi masyarakat yang rendah, modal yang kecil, serta pembinaan dan pengawasan dari otoritas yang kurang optimal. Pendidikan koperasi tidak lagi menjadi pelajaran yang diminati di sekolah menengah maupun di perguruan tinggi.

Dari sisi jumlahnya, koperasi di Indonesia adalah yang terbanyak di dunia. Pada tahun 2019, Kementerian Koperasi dan UKM mencatat jumlah koperasi sebanyak 128.048 unit, yang tersebar di seluruh wilayah. Jika dihitung secara rata-rata, terdapat lebih dari dua koperasi untuk setiap desa. Jumlah tersebut terdiri dari koperasi produsen sebanyak 24.593 unit (19,99 %), koperasi pemasaran sebanyak 3.254 unit (2,64 %), koperasi konsumen sebanyak 72.793 unit (59,16 %), koperasi jasa sebanyak 5.973 unit (4,85 %), dan koperasi simpan pinjam sebanyak 16.435 unit (13,36 %). Tetapi, jumlah tersebut belum didukung

oleh kualitas koperasi yang merata. Tidak semua koperasi yang aktif secara teratur menyelenggarakan rapat anggota tahunan (RAT), yang merupakan mekanisme penting dalam tata kelola koperasi.

Berdasarkan kontribusi sektoralnya, pendapatan koperasi didominasi oleh jasa simpan pinjam yang mencapai 90 %, yang peruntukannya sebagian besar masih digunakan untuk membiayai kredit konsumtif. Sedangkan kemampuan untuk memobilisasi modalnya, koperasi masih mengandalkan pada pihak ketiga, yang berasal dari pinjaman perbankan atau pihak lain. Tujuan utama koperasi untuk membangun kemandirian ekonomi dan memenuhi kebutuhan anggota masih jauh dari harapan. Pada masa Orde Baru, KUD didorong untuk mendukung ketahanan pangan nasional melalui pemberian fasilitas, kemudahan, dan bantuan permodalan, namun penguatan kelembagaannya diabaikan. Sehingga Ketika berbagai fasilitas dihentikan KUD menjadi terpuruk.

Di bidang ekspor, jajaran koperasi nasional belum dapat berkiprah dengan baik. Koperasi belum memiliki produk unggulan yang memiliki nilai ekonomis memadai untuk tujuan ekspor. Produk-produk koperasi yang telah memasuki pasar ekspor masih terbatas pada komoditas gapek, barang kerajinan, dan bahan tekstil. Pusat Koperasi Unit Desa (Puskud) berhasil mengeksport *gapek* sebagai bahan pakan ternak untuk pasar China, Australia, dan Eropa Barat⁸²⁶. Terbitnya Inpres 4/1984 dilatarbelakangi oleh keberhasilan swasembada beras, yang didukung oleh keberadaan KUD dalam menunjang pertumbuhan produksi beras pada masa sebelumnya. Dengan keberhasilan tersebut, maka dibuat kebijakan untuk memberikan peran yang lebih luas kepada KUD, tidak hanya dalam

⁸²⁶ Organisasi Pangan dan Pertanian (*The Food and Agriculture Organization/FAO*) mencatat, penghasil singkong terbesar di dunia didominasi oleh negara-negara di Asia. Indonesia menempati peringkat ke-3 sebagai negara produsen singkong di dunia. Lima besar penghasil singkong terbesar dunia antara lain Nigeria, Thailand, Indonesia, Brazil, dan Ghana. Sedangkan negara importir singkong terbesar dunia adalah China dengan pangsa 78 % diikuti Thailand, Vietnam, Korea Selatan, dan Amerika Serikat. Pusat produksi singkong di Indonesia berada di enam provinsi yaitu Lampung dengan kontribusi 33,99 % dari produksi nasional, selanjutnya provinsi Jawa Tengah, Jawa Timur, Jawa Barat, Sumatera Utara, dan DI Yogyakarta yang masing-masing memberikan kontribusi sebesar 16,74 %, 15,46 %, 9,08 %, 6,09 % dan 4,19 %. Produksi singkong di enam provinsi tersebut berkontribusi 86 % terhadap total produksi singkong di Indonesia. Lihat Fu Jing Yi, Jono M. Munandar, Abdul Kohar Irwanto. "Analisis Daya Saing dan Strategi Ekspor Singkong Olahan Indonesia ke China", *Jurnal Manajemen dan Organisasi (JMO)*, (Volume 9, No. 2, Agustus 2018), hlm. 91-101.

peningkatan produksi beras, melainkan juga produksi komoditas lainnya, termasuk kegiatan ekonomi di perdesaan.

Dampak positif dari penerapan Inpres 4/1984 tentang Pembinaan dan Pengembangan Koperasi Unit Desa (Inpres 4/1984), adalah meratanya pengembangan KUD di seluruh wilayah Indonesia karena didukung oleh berbagai instansi pemerintah, baik pusat maupun daerah. Sementara itu, pemberian kemudahan dan fasilitas terhadap KUD juga menimbulkan beberapa implikasi negatif, yaitu:⁸²⁷

- a. Berkurangnya peluang bagi pendirian koperasi jenis lain yang sebenarnya tumbuh dari inisiatif masyarakat dan menerapkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip koperasi;
- b. Kurang mengakar di hati masyarakat yang berakibat pada dukungan dan partisipasi masyarakat yang rendah;
- c. KUD lebih mencitrakan sebagai lembaga pemerintah, dan bukan milik anggotanya, sehingga kepercayaan dan kebersamaan antaranggota tidak terwujud dengan baik.

Pengembangan koperasi dibedakan dalam beberapa jenis koperasi berdasarkan kesamaan kegiatan dan kepentingan maupun kebutuhan ekonomi, maka untuk memudahkan dalam pembinaan secara lebih efektif dan efisien. Dalam UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, jenis-jenis koperasi yang dikembangkan di Indonesia meliputi koperasi simpan pinjam, koperasi konsumen, koperasi produsen, koperasi pemasaran, dan koperasi jasa. Penjenisan koperasi tersebut relevan untuk dipertahankan untuk memetakan koperasi, sehingga dapat ditentukan pola pembinaan dan pengawasan yang lebih efektif untuk masing-masing jenis koperasi. Salah satu ciri penting koperasi yang membedakannya dengan badan usaha lain adalah kedudukan anggota sebagai pemilik sekaligus pengguna jasa koperasi, yang berperan sebagai pelanggan kegiatan usaha koperasinya. Dalam praktiknya, penjenisan koperasi dan kedudukan anggota tersebut dapat dioperasionalkan sebagai berikut:⁸²⁸

⁸²⁷ Soeharto Prawirokusumo, *Ekonomi Rakyat, Konsep, Kebijakan, dan Strategi*, (Yogyakarta: BPFE, 2001), hlm. 26-27.

⁸²⁸ *Ibid.*, hlm. 28.

- a. Sebagai anggota koperasi pemasaran atau koperasi produsen, yang bersangkutan bertindak sebagai pemasok barang atau jasa bagi koperasinya;
- b. Sebagai anggota koperasi konsumen, yang bersangkutan adalah pelanggan pada koperasinya;
- c. Sebagai anggota koperasi simpan pinjam, yang bersangkutan adalah nasabah koperasinya; dan
- d. Sebagai anggota koperasi produsen, yang bersangkutan adalah pekerja pada koperasinya.

Dengan demikian, kedudukan anggota sebagai pemilik dan pengguna jasa memiliki pengertian yang luas, tidak terbatas pada pengertian pengguna jasa atau pelanggan pada koperasinya. Konsekuensi dari bergabungnya seseorang ke dalam koperasi adalah fungsi ekonomi tertentu dari anggota diserahkan pada koperasinya. Melalui cara tersebut, anggota berharap mendapatkan manfaat yang lebih besar dari pada jika fungsi ekonomi tersebut dilakukannya sendiri. Karena hubungan antara koperasi dan anggotanya berbeda dengan pelaku ekonomi lainnya di pasar yang sekedar transaksi ekonomi saja, melainkan juga pelayanan (*service*). Dalam hal ini, motif utama koperasi mendukung usaha para anggotanya.

Dengan terbitnya Instruksi Presiden Nomor 18 Tahun 1998 tentang Peningkatan Pembinaan dan Pengembangan Perkoperasian (Inpres 18/1998), maka peluang untuk pendirian dan pengembangan koperasi terbuka luas. Sesuai dengan ketentuan UU No. 25 Tahun 1992, tidak ada pembatasan wilayah keanggotaan dan usaha koperasi. Keanggotaan seseorang pada koperasi tidak tergantung pada domisili, dan kegiatan usaha koperasi dapat dilakukan di luar wilayah kedudukan koperasi yang bersangkutan. Ketentuan ini perlu dipertahankan pada undang-undang koperasi yang baru, agar koperasi dapat berkembang dan layak secara ekonomi. Meskipun demikian, kelembagaan Kementerian Koperasi dan dinas-dinas koperasi di daerah perlu diperkuat agar pembinaan dan pengawasan terhadap koperasi lebih efektif.

Jika dibandingkan dengan perkembangan koperasi di beberapa negara, koperasi di Indonesia masih jauh tertinggal. Di Singapura, koperasi menguasai sektor ritel sampai dengan 62 %, dengan penetrasi keanggotaan mencapai 52 % dari populasi penduduk. Koperasi di Korea Selatan berkontribusi signifikan pada

sektor pertanian dan perikanan, masing-masing hingga 90 % dan 70 %. Sementara itu, koperasi berkembang dengan cukup impresif di Jepang, sekitar satu dari tiga keluarga di negara tersebut adalah anggota koperasi, yang menopang koperasi pertanian Jepang menjadi salah satu koperasi terbesar di dunia. Denmark sebagai salah satu negara Makmur Skandinavia sudah lama dikenal dengan koperasinya yang sejahtera, hampir seluruh rumah tangga telah menjadi anggota koperasi dan menguasai pangsa pasar sektor ritel hingga 71 %⁸²⁹. Koperasi di Perancis memiliki bank dengan skala yang cukup besar berkelas dunia, yaitu *Credit Agricole*⁸³⁰.

Sebagaimana diuraikan di atas, koperasi di berbagai negara telah menjadi kekuatan ekonomi yang besar dan mampu memenuhi kebutuhan hidup masyarakat, baik di bidang energi, keuangan, hutan dan perkebunan rakyat, dan lain-lain. Sementara kontribusi koperasi di Indonesia masih jauh dari yang diharapkan. Bangunan sistem demokrasi politik di Indonesia harus diimbangi dengan sistem demokrasi ekonomi. Dibutuhkan peran pemerintah dalam pembinaan dan pengawasan yang lebih efektif, agar koperasi dapat berkembang menjadi kekuatan ekonomi yang besar. Peran pemerintah dalam pengembangan koperasi tidak hanya sebagai fasilitator dan motivator untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat dalam berkoperasi. Melainkan juga untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar industri yang dikelola oleh koperasi dapat tumbuh dan berkembang secara sehat.

⁸²⁹ Suroto, *Pemikiran Bung Hatta tentang Koperasi, Demokrasi Ekonomi, dan Relevansinya Kini*, Prolog Buku Membangun Koperasi dan Koperasi Membangun, Gagasan dan Pemikiran Dr. Mohammad Hatta, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2015), hlm. xxx.

⁸³⁰ *Credit Agricole* merupakan perusahaan asal Prancis yang bergerak di sektor finansial. Perusahaan ini menyediakan layanan dan produk finansial yang komprehensif untuk memenuhi beragam kebutuhan nasabah dalam berbagai industri, yaitu: *Structured finance* (proyek pembiayaan untuk industri energi dan infrastruktur, aviasi, pelayaran, telekomunikasi dan pembiayaan Akuisisi), perdagangan internasional dan pembiayaan ekspor, pembiayaan komoditas, *corporate banking*, *fixed income* dan *foreign exchange*, penerbitan obligasi dan *advisory*. *Crédit Agricole* hadir di sembilan negara di wilayah Asia Pasifik, yaitu Australia, China, Hong Kong, India, Indonesia, Jepang, Singapura, Korea Selatan, dan Taiwan, lihat <https://www.credit-agricole.com/en/finance/finance/financial-information>, diakses pada 29 Juli 2020.

Dalam penciptaan iklim usaha yang kondusif, aspek-aspek yang perlu dilakukan oleh pemerintah meliputi menjamin terjadinya persaingan usaha yang sehat, kemudahan dalam perizinan, penciptaan peluang usaha, mengembangkan pola kemitraan usaha, serta membangun budaya dan citra positif koperasi sebagai wadah gerakan ekonomi kerakyatan. Dalam pemberian bantuan koperasi, peran pemerintah yang dituhuhkan adalah dalam hal menghimpun sumber daya untuk mengembangkan koperasi, termasuk penguatan sumber daya manusia, modal dan aset produktif lain, penguasaan teknologi, informasi pasar, serta penguatan kapasitas lembaga dan manajemen. Selain itu, koordinasi pembinaan dan pengawasan antarinstansi juga perlu diperkuat, sehingga berbagai bentuk penyalahgunaan badan hukum koperasi dapat dihindari.

4.3.1.3 Pertimbangan Yuridis

Pemahaman terhadap kronologi dan perkembangan koperasi dari aspek regulasi diperlukan untuk mengetahui pokok-pokok pikiran dan arah perkembangan koperasi Indonesia, yang berkaitan erat dengan ideologi bangsa. Jauh sebelum Indonesia merdeka koperasi telah hadir di nusantara sebagai wadah untuk menyatukan potensi-potensi ekonomi masyarakat kecil. Peraturan koperasi pertama yang berlaku di Hindia Belanda, adalah *Verordening op de Cooperative Verenigingen, Stb. 431, Tahun 1915*, yang berlaku untuk bangsa Eropa, Timur Asing, serta penduduk pribumi. Peraturan ini merupakan konkordan dari peraturan koperasi di Belanda, yaitu *Regeling der Cooperatieve Verenigingen, Stb. 227 Tahun 1876*. Berdasarkan *Verordening op de Cooperative Verenigingen, Stb. 431*, koperasi didefinisikan sebagai, perkumpulan orang-orang, di mana orang tersebut diperbolehkan untuk keluar masuk sebagai anggota, yang bertujuan untuk meningkatkan kemakmuran para anggotanya, dengan cara bersama-sama menyelenggarakan suatu sistem penghidupan atau pekerjaan (koperasi produksi), atau secara bersama-sama menyediakan alat perlengkapan atau bahan-bahan untuk keperluan mereka (koperasi konsumsi).

Dari definisi tersebut, pada dasarnya koperasi dimaksudkan dalam peraturan tersebut adalah suatu perkumpulan berbadan hukum yang tunduk pada peraturan

hukum perdata yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer), atau *Burgerlijk Wetboek* (BW), dan Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD), atau *Wetboek van Koophandel* (WvH). Dalam ketentuan tersebut diatur tentang pendirian perkumpulan koperasi, yang pada pokoknya ditentukan: a) Dibuat dalam akta notaris, b) Mendapat persetujuan Gubernur Jenderal di Batavia, c) Diumumkan dalam berita negara, d) Akta pendirian dibuat dalam bahasa Belanda, e) Diumumkan dalam surat kabar *Javasche Courant*.

Ketentuan tentang pendirian perkumpulan koperasi yang ada pada *Verordening op de Cooperative Verenigingen, Stb. 431*, dirasakan menghambat oleh para penggerak koperasi nasional saat itu, karena sulit dipenuhi oleh rakyat pribumi untuk mendirikan sebuah koperasi, utamanya karena harus dibuat dalam bahasa Belanda, biaya pengumuman melalui koran-koran, serta perizinan dari Gubernur Jenderal. Dengan demikian, peraturan koperasi pertama tersebut dapat dikatakan tidak sesuai dengan dan tidak memberikan manfaat bagi kehidupan perekonomian rakyat, dan mendapat penolakan dari tokoh-tokoh pergerakan nasional.

Sebagai konsekuensi dari penolakan tersebut, maka pada tanggal 10 Juni 1920, dibentuk *Cooperative Commissie*, yang diketuai oleh Julius Herman Boeke, dengan anggotanya sejumlah wakil Pemuda Pejuang Indonesia (PPI). Setelah melakukan kajian, komisi ini menyerahkan laporan tentang pentingnya koperasi bagi peningkatan kesejahteraan penduduk Hindia Belanda. Selain laporan tersebut, pengaruh politik etis di ikut berpengaruh terhadap terbitnya peraturan yang khusus untuk rakyat pribumi Hindia Belanda, yaitu *Regeling Inlandsche Cooperative Verenigingen, Stb. 91* Tahun 1927. Peraturan tersebut tidak tunduk pada BW dan WvK, melainkan tunduk pada hukum adat. Sedangkan *Verordening op de Cooperative Verenigingen, Stb. 431*, tetap berlaku untuk orang Eropa dan Timur Asing. Sehingga pada masa itu terdapat dua peraturan koperasi di Hindia Belanda.

Definsi koperasi berdasarkan *Regeling Inlandsche Cooperative Verenigingen, Stb. 91*, tidak jauh berbeda dengan peraturan sebelumnya. Hanya saja, pada peraturan yang dikhususkan bagi pribumi terdapat penambahan bahwa

tata cara pendirian dibuat dengan akta yang disahkan, serta didaftarkan dan diumumkan menurut ketentuan yang lebih memudahkan pendirian koperasi. Kemudahan tersebut terdapat pada ketentuan-ketentuan: a) Akta pendirian tidak harus dengan akta notaris, b) Akta dibuat dalam bahasa Melayu, c) Pendaftaran dilakukan di kantor penasihat urusan kredit rakyat dan koperasi, d) Hak atas tanah menurut hukum adat, dan e) hak badan hukum menurut hukum adat. Tiga tahun setelah *Regeling Inlandsche Cooperative Verenigingen, Stb. 9*, berlaku, pada tahun 1930 dibentuk Jawatan Koperasi dengan ketua Julius Herman Boeke, yang semula menjadi bagian Departemen Koperasi, kemudian dipindahkan ke Departemen Perekonomian, yang menjadi satu dengan Jawatan Perdagangan Dalam Negeri.

Pada tahun 1939, Jawatan koperasi dipisahkan dari *Afdeeling Algemene Economische Aangelegenheden*, dan diperluas tugasnya menjadi *Aafdeeling Cooperatie en Binnenlandshe Handel* (Jawatan Koperasi dan Perdagangan Dalam Negeri), yang tugasnya tidak hanya sekedar memberikan penerangan dan bimbingan kepada koperasi, melainkan juga melakukan perdagangan, khususnya untuk penduduk Hindia Belanda.

Setelah Indonesia merdeka dari penjajahan Belanda, badan usaha koperasi menempati posisi yang penting dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945, yang menegaskan: “Perekonomian nasional disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan. Kemudian pada tahun 1946, Jawatan Koperasi hanya khusus menangani koperasi, dan tidak lagi mengurus perdagangan dalam negeri. Pada tanggal 17 Juli 1949, terbit *Regeling Cooperative Verenigingen, Stb. 179* Tahun 1949. Dalam peraturan ini, koperasi didefinisikan sebagai, “perkumpulan dari orang-orang Indonesia atau perkumpulan yang terdiri dari badan-badan hukum Indonesia, yang membebaskan keluar masuk anggota koperasi, berdasarkan hak persamaan, dan untuk memajukan kepentingan usaha bersama, melalui pembelian kebutuhan hidup bersama, dengan jalan usaha tanggung menanggung kerugian-kerugian dan jiwa atau memberikan uang panjar atau kredit, dan tentang pendirian perkumpulan mana harus dibuat akta yang diberi

tanda pengesahan, serta didaftarkan dan diumumkan menurut tata cara sebagaimana ditentukan pemerintah.

Setelah diselenggarakan Kongres Kedua Koperasi Seluruh Indonesia pada tahun 1953, dilakukan usaha-usaha untuk Menyusun suatu perautan perundang-undangan koperasi yang baru untuk menggantikan *Regeling Cooperatieve Verenigingen*, Stb. 179, Tahun 1949. Usaha-usaha untuk mengembangkan ideologi koperasi tersebut dilakukan secara intensif. Pada masa itu, sudah berdiri 8.223 unit koperasi di Indonesia, dengan jumlah anggota sebanyak 1.392.345 orang⁸³¹. Kemudian pada tahun 1956 diselenggarakan Kongres Ketiga Koperasi Seluruh Indonesia, yang dihadiri oleh 84 pusat dan gabungan koperasi serta 43 koperasi primer. Pasca kongres tersebut dilakukan hubungan dengan organisasi koperasi dunai, yaitu *International Cooperative Alliance* (ICA).

Dengan bubarnya Negara Indonesia Serikat (RIS) serta negara-negara bagian, maka jawatan-jawatan koperasi dihimpun dalam satu organisasi jawatan koperasi yang bernaung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dan disesuaikan dengan Pancasila dan UUD 1945. Sesuai dengan Pasal 38 UUD 1945, yang isinya sama dengan Pasal 33 UUD 1945, perekonomian rakyat Indonesia harus disusun sebagai suatu usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan. Kemudian, pada tanggal 27 Oktober 1958, diterbitkan UU No. 79 Tahun 1958 tentang Perkumpulan Koperasi, yang merupakan Undang-Undang Koperasi nasional pertama yang dibuat berdasarkan UUD 1945, utamanya Pasal 33 ayat (1). Setelah UU No. 79/1958 berlaku, maka *Algemene Regeling op de Cooperative Verenigingen*, Stb. 108 Tahun 1933 dan *Regeling Cooperative Verenigingen*, Stb. 179 Tahun 1949, secara resmi dicabut.

Dalam undang-undang tersebut, koperasi didefinisikan sebagai, “Perkumpulan yang beranggotakan orang-orang atau badan-badan hukum yang tidak merupakan konsentrasi modal”, dengan ketentuan-ketentuan sebagai berikut: a) Berasaskan kekeluargaan, b) Bertujuan meningkatkan kesejahteraan anggota pada khususnya dan masyarakat pada umumnya, c) Mendidik anggota untuk

⁸³¹ Andjar Pachta W, Myra Rosana Bachtiar, dan Nadia Maulisa Benemay, *Hukum Koperasi Indonesia: Pemahaman, Regulasi, Pendirian, dan Modal Usaha*, (Jakarta: Prenada Media, 2018), hlm. 60.

memiliki kesadaran berkoperasi, menabung secara teratur, aktif dalam kegiatan ekonomi, d) Keanggotaan bersifat sukarela, mempunyai kepentingan serta hak dan kewajiban yang sama, dan e) Akta pendirian diatur menurut undang-undang yang berlaku.

Ketika UUD 1945 berlaku kembali, berdasarkan Dekrit Presiden tanggal 25 Juli 1959, kemudian pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 1959 tentang Perkembang Gerakan Koperasi (PP No. 60/1959), yang merupakan peraturan pelaksana dari UU No. 79/1958. Peraturan Pemerintah No 60/1959 memuat konsep untuk pengembangan koperasi secara massal dan seragam ini bertujuan untuk mendorong, membimbing, melindungi, dan mengawasi gerakan koperasi, sehingga dapat dikembangkan koperasi yang dinamis dan sehat. Hal ini harus didukung bukan hanya oleh negara, tetapi juga oleh gerakan koperasi, dan masyarakat luas.

Sehubungan dengan perumusan pola perkoperasian dan PP No. 60/1959, pada tahun 1960 diselenggarakan Musyawarah Kerja Koperasi, yang menghasilkan beberapa keputusan tentang koperasi berdasarkan Presiden Soekarno Manifesto Politik/UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, dan Kepribadian Indonesia (Manipol-USDEK), yaitu:

- a. Menjadikan Manipol-USDEK sebagai landasan idiil koperasi, dengan demikian maka koperasi dalam pelaksanaan tugas dan tindakan-tindakan selanjutnya harus mengikuti kebijakan Presiden Soekarno yang lebih cenderung kepada gerakan koperasi di negara-negara komunis;
- b. Pelaksanaan ekonomi terpimpin memberikan peluang besar bagi koperasi, yang berarti koperasi dikendalikan secara intensif oleh pemerintah, hal ini merupakan penyimpangan dari UUD 1945.

Pada masa demokrasi terpimpin, tahun 1960, terbit dua Instruksi Presiden, yaitu Instruksi Presiden No. 2 dan Instruksi Presiden No. 3, sebagai peraturan pelaksana dari PP No. 60/1959. Inpres 2/1960 pada dasarnya mengatur tentang pembentukan Badan Penggerak Koperasi (Bapengkop) sebagai wadah tunggal

kerja sama antara jawatan koperasi dan masyarakat. Lembaga tersebut bertugas melakukan koordinasi dalam segala kegiatan instansi-instansi pemerintah untuk mengembangkan gerakan koperasi secara berkelanjutan, baik di pusat maupun di daerah. Untuk mengadakan perimbangan dengan kecepatan pertumbuhan koperasi, pemerintah menjadikan koperasi-koperasi sebagai penyalur bahan-bahan pokok dengan harga yang lebih rendah dari harga pasar. Tujuan kedua regulasi tersebut adalah agar masyarakat dapat memperoleh barang-barang yang dibutuhkan dengan harga terjangkau. Kebijakan ini tepat dilakukan pada saat negara mengalami keadaan darurat, misalnya ketika terjadi krisis ekonomi akibat pandemi yang berkepanjangan.

Penerapan Inpres 2/1960 memberikan dampak bagi perkembangan koperasi. *Pertama*, koperasi mendapat peluang untuk berkembang dan mampu bersaing dengan perusahaan lain. Pendidikan koperasi dilakukan secara masif, baik untuk kader penggerak di masyarakat, pendidikan menengah, maupun pendidikan tinggi. Mata pelajaran koperasi diajarkan di sekolah-sekolah menengah dan perguruan tinggi. *Kedua*, kebijakan tersebut dapat mengurangi kemampuan inisiatif dan inovasi koperasi dalam mengembangkan usahanya. Selain itu, kebijakan tersebut juga tidak memperbaiki mentalitas para anggota dan pengurus koperasi. Kondisi ini bukan hanya membuat koperasi tidak dapat membangun kemandirian ekonominya, tetapi juga membuka peluang munculnya berbagai penyimpangan yang akan memperburuk citra koperasi. Pada dasarnya, selama masa pemerintahan demokrasi terpimpin, dari tahun 1960 sampai dengan 1965, gerakan koperasi mengalami kemunduran. Meskipun secara kuantitas meningkat, tetapi kualitas koperasi mengalami penurunan dalam hal implementasi sendi-sendi koperasi. Masalah lainnya adalah campur tangan partai-partai politik dalam kegiatan koperasi.

Undang-Undang No. 14 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian disahkan bersamaan dengan dengan Musyawarah Nasional (Munas) koperasi kedua. Secara substansial, undang-undang tersebut memuat prinsip nasionalisme, agama, dan komunisme (Nasakom). Berdasarkan regulasi ini, koperasi didefinisikan sebagai: “Organisasi ekonomi dan alat revolusi yang berfungsi

sebagai tempat pesemaian insan masyarakat serta wahana menuju sosialisme Indonesia berdasarkan Pancasila”. Meskipun dalam definisi tersebut dengan jelas menyebutkan Pancasila, tetapi jiwa dan isi undang-undang tersebut justru bertentangan dengan asas-asas, landasan operasional, dan landasan idiil koperasi dan Pancasila. Dalam munas koperasi yang kedua tersebut juga diputuskan bahwa Kesatuan Organisasi koperasi (Koksi) keluar dari keanggotaan ICA.

Kemudian setelah Partai Komunis Indonesia (PKI) dibubarkan, mulai dilakukan pembenahan untuk mengembalikan hakikat keberadaan koperasi pada asas dan prinsip yang sebenarnya. Koperasi-koperasi melakukan pemilihan pengurus melalui rapat anggota, serta mengadakan reorganisasi menyeluruh terhadap organisasi. Revitalisasi koperasi juga dilakukan melalui rasionalisasi dan reorganisasi. Departemen Koperasi yang berada dalam lingkungan Kementerian Perdagangan dan koperasi, kemudian dipindahkan ke Departemen Dalam Negeri. Pemurnian asas koperasi dan depolitisasi dalam perkoperasian ditandai dengan bubarnya Koksi, serta berdirinya Gerakan Koperasi Indonesia (Gerkopin), yang merupakan kesatuan organisasi yang didirikan oleh gerakan koperasi sendiri.

Upaya revitalisasi dilanjutkan dengan pada awal Orde Baru, dengan persetujuan DPRGR, pemerintah menerbitkan UU No. 12 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian (UU No. 12/1967). Meskipun dipersiapkan dalam waktu singkat, regulasi ini membuat terobosan yang substansial, dan berhasil mengadopsi prinsip-prinsip koperasi Rochdale, khususnya pada Pasal 6 undang-undang tersebut, yang menegaskan sendi-sendi dasar koperasi Indonesia, yaitu:⁸³²

- 1) Sifat keanggotaannya sukarela dan terbuka untuk setiap warga negara Indonesia,
- 2) Rapat anggota merupakan kekuasaan tertinggi, sebagai pencerminan demokrasi dalam koperasi,
- 3) Pembagian sisa hasil usaha diatur menurut jasa masing-masing anggota,
- 4) Adanya pembatasan bunga atas modal,

⁸³² Indonesia, *Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Perkoperasian*, UU No. 12 Tahun 1967, Pasal 6, LN. No. 23 Tahun 1967.

- 5) Mengembangkan kesejahteraan anggota khususnya dan masyarakat pada umumnya,
- 6) Usaha dan ketatalaksanaannya bersifat terbuka, dan
- 7) Swadaya, swakerta dan swasembada sebagai pencerminan dari pada prinsip dasar: Percaya pada diri sendiri.

Pada Pasal 3 UU No. 12/1967, koperasi didefinisikan sebagai, “Organisasi ekonomi rakyat yang berwatak sosial, beranggotakan orang-orang, atau badan-badan hukum koperasi yang merupakan tata susunan ekonomi sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan”. Keharusan untuk menjadi badan hukum, membuat 45.000 unit koperasi bertransformasi dan tetap melanjutkan kegiatannya, sedangkan sisanya dibubarkan. Agar UU No. 12/1967 dapat dijalankan secara operasional, Direktorat Jenderal Perkoperasian mengeluarkan Bunga Rampai Peraturan-Peraturan Perkoperasian Tahun 1968-1969, yang memuat keputusan dan peraturan tentang organisasi koperasi di Indonesia.

Peraturan pelaksana dari UU No. 12/1967 mempunyai peran yang penting dalam perkembangan koperasi di Indonesia. Keputusan Menteri Transmigrasi dan Koperasi No. 64/Kpts/Mentranskop/1969, mewajibkan bentuk organisasi kesatuan Gerakan Koperasi Indonesia untuk berbadan hukum. Sebagai realisasi keputusan Menteri tersebut, pada tanggal 9 Februari 1970 Gerakan Koperasi Indonesia berubah nama menjadi Dewan Koperasi Indonesia (Dekopin). Sejalan dengan pelaksanaan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) I, pertumbuhan koperasi mendapat dukungan pemerintah melalui berbagai fasilitas dan kemudahan perizinan pendirian. Salah satu fasilitas penting yang disediakan pemerintah adalah Lembaga Jaminan Kredit Koperasi, melalui pendirian Perusahaan Umum (Perum) Pengembangan keuangan Koperasi, yang didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1985 tentang Perusahaan Umum (Perum) Pengembangan Keuangan Koperasi (PP No. 27/1985)⁸³³. Selain itu,

⁸³³ Tujuan pendirian Perusahaan Umum (Perum) Pengembangan Keuangan Koperasi diatur dalam Pasal 6, yaitu: a) Memberikan jaminan kepada koperasi atas kredit yang diberikan oleh bank dan/atau jaminan atas kredit barang oleh badan lain, b) Memberikan pinjaman kepada koperasi untuk menunjang perkembangan koperasi dalam upaya memenuhi sebagian pembiayaan pengembangan usaha koperasi dengan persyaratan yang ditetapkan perusahaan, c) Memberikan bantuan manajemen dan konsultasi kepada koperasi serta melakukan studi-studi kelayakan dalam rangka mencapai hasil guna yang sebesar-besarnya dalam melaksanakan tujuan

pemerintah juga mengembangkan koperasi melalui Pola BUUD/KUD, program Bimas, dan layanan kredit *candak kulak* (KCK).

Berlakunya UU No. 12/1967 telah memenuhi harapan masyarakat dan gerakan koperasi untuk memiliki landasan pokok dalam mengatur kegiatan perkoperasian yang sesuai dengan jiwa dan semangat pemerintah Orde Baru, berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Meskipun belum didukung oleh peraturan pelaksana, secara umum, undang-undang tersebut telah meletakkan dasar pola pemikiran ekonomi bagi gerakan koperasi dan memberikan peluang usaha yang luas bagi koperasi.

Setelah berjalan selama dua puluh lima tahun, muncul kebutuhan untuk melakukan sejumlah perbaikan terhadap UU No. 12/1967, baik sebagai badan usaha maupun sebagai gerakan ekonomi rakyat, yang pada akhirnya melahirkan UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian (UU No. 25/1992), untuk mempertegas jati diri, tujuan, kedudukan, peran, manajemen, keusahaan, permodalan koperasi, serta pembinaan koperasi, sehingga dapat lebih menjamin terwujudnya kehidupan koperasi sesuai amanat Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Melalui UU No. 25/1992, perkembangan koperasi diharapkan dapat terarah sehingga semakin berperan dalam perekonomian nasional. Dengan demikian, koperasi merupakan organisasi ekonomi yang demokratis, otonom, partisipatif, dan berwatak sosial. Pada dasarnya, pembinaan koperasi dimaksudkan untuk mendorong agar koperasi mampu menjalankan kegiatan usaha dan berperan nyata dalam perekonomian rakyat.

Pada Pasal 1 butir (1) UU No. 25/1992, koperasi didefinisikan, sebagai: “Sebuah badan usaha yang beranggotakan orang seorang atau badan hukum koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasarkan atas dasar kekeluargaan”. Pada pokoknya, definisi koperasi tersebut tidak menunjukkan perbedaan yang prinsipil dengan definisi koperasi yang terdapat dalam Pasal 3 UU No. 12/1967.

perusahaan, dan d) Melakukan usaha-usaha lain yang berhubungan dengan tujuan perusahaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dengan persetujuan menteri, setelah berkonsultasi dengan menteri yang bertanggung jawab di bidang perkoperasian.

Perbedaannya, pada UU No. 25/1992 unsur sosial dalam koperasi tidak disebutkan secara eksplisit, tetapi secara implisit tersirat dalam asas koperasi, yaitu pada Pasal 2 dan prinsip koperasi pada Pasal 5⁸³⁴. Sebaliknya, UU No. 12 Tahun 1967 tidak secara jelas menyebutkan prinsip koperasi, sebagaimana disebutkan dengan eksplisit pada UU No. 25/1992.

Selain itu, UU No. 25/1992 juga menegaskan bahwa pemberian status badan hukum koperasi, pengesahan perubahan anggaran dasar dan pembinaan koperasi merupakan wewenang dan tanggung jawab pemerintah. Meskipun demikian, sebagaimana dinyatakan dalam bagian penjelasan umum undang-undang tersebut, bahwa hal itu tidak berarti pemerintah mencampuri urusan internal organisasi koperasi, dan tetap memperhatikan prinsip kemandirian koperasi.

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah mengembangkan iklim serta kondisi yang mendorong pertumbuhan dan pemasyarakatan koperasi. Pemerintah juga memberikan bimbingan, kemudahan, dan perlindungan kepada koperasi. Meskipun dalam UU No. 25/1992 pemerintah menetapkan bidang kegiatan ekonomi yang dapat diusahakan koperasi, tetapi pemerintah juga akan menetapkan bidang kegiatan ekonomi di suatu wilayah tertentu yang telah berhasil diusahakan oleh koperasi untuk tidak diusahakan oleh badan usaha lainnya. Dalam pelaksanaannya, hal ini harus mempertimbangkan kepentingan ekonomi nasional dan perwujudan kesempatan berusaha⁸³⁵.

⁸³⁴ Pasal 2 UU No. 25/1992, menyatakan, koperasi berlandaskan Pancasila dan UUD 1945 serta berdasar atas asas kekeluargaan. Pasal 5, koperasi melaksanakan prinsip koperasi sebagai berikut: a) Keanggotaan bersifat sukarela dan terbuka, b) Pengelolaan dilakukan secara demokratis, c) Pembagian sisa hasil usaha dilakukan secara adil sebanding dengan besarnya jasa usaha masing-masing anggota, d) Pemberian balas jasa yang terbatas terhadap modal, e) Kemandirian. Dalam penjelasan Pasal 5, diuraikan, prinsip koperasi merupakan satu kesatuan dan tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan berkoperasi. Dengan melaksanakan keseluruhan prinsip tersebut koperasi mewujudkan dirinya sebagai badan usaha sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berwatak sosial.

⁸³⁵ Pada Pasal 63 UU No. 25/1992, disebutkan, dalam rangka pemberian perlindungan kepada koperasi, pemerintah dapat: a) Menetapkan bidang kegiatan ekonomi yang hanya boleh diusahakan Koperasi, dan b) Menetapkan bidang kegiatan ekonomi di suatu wilayah yang telah berhasil diusahakan oleh koperasi untuk tidak diusahakan oleh badan usaha lainnya. Ketentuan ini dengan tegas mencerminkan komitmen pemerintah dalam upaya memperkuat pertumbuhan dan perkembangan koperasi sebagai suatu bangun perusahaan yang diamanatkan dalam konstitusi. Untuk tujuan tersebut, pemerintah dapat menetapkan bidang ekonomi tertentu, terutama yang sangat erat hubungannya dengan kegiatan ekonomi rakyat, yang hanya boleh diusahakan oleh koperasi. Pelaksanaan ketentuan ini bersifat dinamis dengan memperhatikan aspek keseimbangan

Untuk memperkuat permodalan, UU/1992 juga memberikan kesempatan bagi koperasi untuk memperluas basis penghimpunan dana. Modal penyertaan sebagai salah satu komponen modal koperasi selain, modal sendiri dan modal pinjaman, dapat dihimpun dari anggota dan masyarakat. Ketentuan ini menjadi dasar hukum pengalihan dana masyarakat oleh koperasi. Melalui modal penyertaan, koperasi berpotensi memperoleh dana dari masyarakat yang besar, terlebih lagi bagi koperasi yang wilayah usahanya lintas provinsi, dan terintegrasi dengan lembaga jasa keuangan lain. Untuk melindungi modal penyertaan tersebut, undang-undang perkoperasian yang baru perlu merumuskan pengaturan yang lebih komprehensif terkait pengasan dan kelembagaannya.

Setelah lebih dari 25 tahun, UU No. 25/1992 dianggap sudah saatnya diperbaharui, menyesuaikan dengan perubahan yang terjadi, baik di bidang ekonomi maupun sosial kemasyarakatan. Sepanjang kurun waktu tersebut, sudah banyak peraturan perundang-undangan di bidang perekonomian yang sudah berubah, atau terbit undang-undang yang sebelumnya tidak ada⁸³⁶. Menanggapi kondisi tersebut, pemerintah menerbitkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian (UU No. 17/2012). Semangat lahirnya UU No. 17/2012 tersebut tercermin dalam bagian konsideransnya, yaitu:⁸³⁷

- a. Pembangunan perekonomian nasional bertujuan untuk mewujudkan kedaulatan politik dan ekonomi Indonesia melalui pengelolaan sumber daya ekonomi dalam suatu iklim pengembangan dan pemberdayaan

terhadap keadaan dan kepentingan ekonomi nasional serta aspek pemerataan berusaha. Lihat Penjelasan umum Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, Pasal 63 ayat (1). TLN 3502 Tahun 1992.

⁸³⁶ Beberapa undang-undang bidang ekonomi yang mengalami perubuhan atau undang-undang baru yang terbit sejak tahun 1992, yaitu: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa; dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan.

⁸³⁷ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perkoperasian*, UU No. 17/2012, TLN No. 5355 Tahun 2012.

koperasi yang memiliki peran strategis dalam tata ekonomi nasional berdasarkan asas kekeluargaan dan demokrasi ekonomi dalam rangka menciptakan masyarakat yang maju, adil, dan makmur berlandaskan Pancasila dan UUD 1945;

- b. Pengembangan dan pemberdayaan koperasi dalam suatu kebijakan perkoperasian harus mencerminkan nilai dan prinsip koperasi sebagai wadah usaha bersama untuk memenuhi aspirasi dan kebutuhan ekonomi anggota sehingga tumbuh menjadi kuat, sehat, mandiri, dan tangguh dalam menghadapi perkembangan ekonomi nasional dan global yang semakin dinamis dan penuh tantangan.

Setelah UU No. 17/2012 diberlakukan, muncul banyak kritik dari beberapa organisasi koperasi dan para pegiat koperasi terhadap substansi undang-undang tersebut. Beberapa kritik tersebut, antara lain:

- a. Undang-Undang No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian dianggap membuka peluang bagi non anggota untuk mengurus koperasi tanpa pembatasan jumlah dan perannya, padahal koperasi sejatinya adalah organisasi yang berbasis keanggotaan, dari anggota untuk anggota;
- b. Pengawas diberikan peran yang sangat besar, termasuk mengusulkan dan memberhentikan pengurus. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokratis yang selama ini diusung oleh koperasi; dan
- c. Ketentuan dalam UU No. 17/2012 dianggap membuka peluang intervensi pihak luar, termasuk pemerintah dan pihak asing, melalui permodalan. Padahal sejatinya modal koperasi bersumber dari anggota.

Karena kuatnya desakan untuk melakukan uji materi UU No. 17/2012, maka pada tanggal 28 Mei 2014, berdasarkan Surat Keputusan No. 28/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi (MK) membatalkan UU No. 17/2012. Hakim MK menilai, filosofi dalam UU No. 17/2012 tidak sesuai dengan hakikat susunan perekonomian sebagai usaha bersama dan berdasarkan asas kekeluargaan yang termuat dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian, UU No. 25/1992 tentang Perkoperasian diberlakukan kembali untuk sementara waktu sampai dengan terbentuknya undang-undang yang baru. Demikian halnya dengan pengertian koperasi yang telah dielaborasi dalam pasal-pasal UU No. 17/2012,

sehingga mereduksi atau bahkan menegasikan hak dan kewajiban anggota, dengan memberikan kewenangan pengawas yang terlalu luas. Selain itu, skema permodalan koperasi hanya menekankan pada aspek materil dan finansial, serta kurang memberikan tempat bagi peran modal sosial yang menjadi ciri yang mendasar bagi koperasi sebagai pelaku ekonomi yang khas, berdasarkan UUD 1945. Hal demikian membuat koperasi sama dengan perseroan terbatas dan kehilangan ruh konstitusionalnya yang berfilosofi kebersamaan dan gotong royong.

Secara kronologis, sejak hadirnya koperasi di Indonesia, beberapa undang-undang koperasi yang pernah berlaku di Indonesia adalah sebagai berikut:

- a. *Verordening op de Cooperative Verenigingen, Stb. 431*, Tahun 1915,
- b. *Regeling Inlandsche Cooperative Verenigingen, Stb. 91*, Tahun 1927,
- c. *Regeling Cooperative Verenigingen, Stb. 179* Tahun 1949.
- d. Undang-Undang No. 79 Tahun 1958 tentang Perkumpulan Koperasi, Tahun 1958.
- e. Undang-Undang No. 14 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian, Tahun 1965.
- f. Undang-Undang No. 12 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian, Tahun 1967.
- g. Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, Tahun 1992.
- h. Undang-Undang No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian, Tahun 2012.
- i. Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, Tahun 1992.

Pemberlakuan Kembali Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, dalam kenyataannya belum dapat menyelesaikan permasalahan regulasi karena tidak mengatur beberapa hal substansial yang seharusnya ada dalam undang-undang perkoperasian dalam kehidupan ekonomi saat ini. Beberapa hal tersebut meliputi:

- a. Pembuatan akta pendirian dan perubahan anggaran dasar koperasi oleh notaris;

- b. Penegasan koperasi sebagai organisasi ekonomi berbasis anggota;
- c. Sanksi terkait penyalahgunaan implementasi undang-undang perkoperasian masih lemah;
- d. Pengelolaan koperasi dengan prinsip syariah belum diakomodasi peraturannya;
- e. Pemeriksaan terhadap koperasi simpan pinjam, modal penyertaan koperasi, serta lembaga penjaminan simpanan koperasi perlu diakomodasi peraturannya; dan
- f. Penguatan kelembagaan pengawas koperasi baik di tingkat pusat, maupun di daerah.

Tanggal 5 Oktober 2020, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menyetujui Rancangan Undang-Undang (RUU) Cipta Kerja. Sebagaimana disebutkan dalam salah satu konsideran, Undang-Undang Cipta Kerja tersebut merupakan *Omnibus Law*⁸³⁸, yang diperlukan untuk memberikan kemudahan dalam proses perizinan kegiatan usaha dan investasi, termasuk kemudahan dan perlindungan usaha mikro, kecil, dan menengah, serta peningkatan ekosistem investasi. Undang-Undang Cipta Kerja terdiri dari 11 klaster, yaitu: a) Penyederhanaan perizinan tanah, b) Persyaratan investasi, c) Ketenagakerjaan, d) Kemudahan dan perlindungan

⁸³⁸ Kata “*Omnibus*” berasal dari kata, “*Omni*” yang merupakan bahasa Latin, dan kata “*Bus*”, dari bahasa Inggris. *Omnibus Law* merupakan Teknik pembentukan undang-undang baru yang dikaitkan dengan kebutuhan untuk mengadakan perubahan atas beberapa undang-undang yang ada secara sekaligus. Undang-undang yang dianggap pertamakali dibentuk melalui *Omnibus Law* adalah UU tentang Perkeretaapian, di Kanada tahun 1888, yang menggabungkan dua perjanjian yang berlaku sebagai undang-undang saat itu menjadi satu naskah undang-undang baru, yang kemudian dikenal dengan istilah *Omnibus Law*. Di Amerika Serikat, pada abad ke 19, sudah pernah ada *Omnibus Law*, yaitu: *The Compromise of 1850* (Kompromi 1850), *The Omnibus Act of June* (1868), dan *The Omnibus Act of February* (1889). Penerapan *Omnibus Law* di Indonesia menuai pro kontra yang cukup luas, karena dalam proses legislasinya banyak mengidap kelemahan yang mereduksi proses demokrasi dan prinsip negara hukum, khususnya berkenaan dengan prinsip *due process of lawmaking*. Dampak negative dari praktik *Omnibus Law* ini, yaitu: a) Proses pembahasan di forum parlemen secara teknis mengalami penurunan kualitas dan derajat kepercayaan, b) Kualitas partisipasi publik menurun, c) Kualitas perdebatan substantif di parlemen rendah, dan d) Perdebatan di ruang publik melalui diskursus publik (*public discourse*) tidak fokus dan terarah. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*, (Jakarta: Konpress, 2020), hlm. 25-26. Pengesahan RUU Cipta Lapangan Kerja disertai dengan unjuk rasa penolakan dari berbagai elemen masyarakat yang meluas hingga ke berbagai daerah. Menyikapi hal ini, Gubernur DI Yogyakarta, Gubernur Jawa Barat, Gubernur Jawa Timur, dan Gubernur Kalimantan Barat mengirimkan surat kepada Presiden Joko Widodo, dengan maksud menyampaikan aspirasi aspirasi masyarakat yang menolak pengesahan RUU Cipta Kerja.

UMKM, e) Kemudahan berusaha, f) Dukungan riset dan inovasi, g) Administrasi pemerintahan, h) Pengenaan sanksi, i) Pengendalian lahan, j) Kemudahan proyek pemerintah, dan k) Kawasan ekonomi khusus (KEK).

Sebagai *Omnibus Law*, Undang-Undang Cipta Kerja amat tebal, terdiri dari lebih dari 900 halaman, yang terkait dengan tidak kurang dari 70 undang-undang, dan lebih dari 1.000 pasal di dalamnya. Politik hukum undang-undang ini diarahkan untuk menciptakan iklim investasi dan kemudahan menjalankan usaha, melalui penyederhanaan perizinan dan regulasi. Pada kluster kemudahan dan perlindungan UMKM, Pasal 86 menegaskan, koperasi dapat didirikan oleh minimal sembilan orang. Persyaratan tersebut lebih mudah dibandingkan dengan ketentuan pada Pasal 6, UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, yang mengatur bahwa koperasi Primer dibentuk sekurang-kurangnya 20 orang. Melalui *Omnibus Law*, dimungkinkan pula rapat anggota secara elektronik, dan digitalisasi dokumen koperasi dan buku-buku anggota.

4.3.2 Penguatan Pembinaan dan Pengawasan Koperasi

Efektivitas pengawasan dan pembinaan koperasi perlu ditingkatkan dengan membuat ketentuan secara khusus dalam Undang-Undang Koperasi yang baru. Dengan demikian, diharapkan dapat mengurangi koperasi yang tidak aktif atau menyimpang, yang indikasinya dapat dilihat dari tidak dilaksanakannya rapat anggota koperasi selama dua tahun berturut-turut. Sebagaimana telah diuraikan pada bagian terdahulu, peran rapat anggota sangat penting untuk memitigasi timbulnya penyimpangan dan risiko yang berakibat pada kerugian aset koperasi dan aset milik anggota. Pengabaian terhadap rapat anggota, harus dihindari melalui penegasan peran dan fungsinya dalam undang-undang, dengan sanksi administrasi yang diterapkan secara efektif.

Kemudahan mendirikan koperasi sebagaimana dimungkinkan melalui *Omnibus Law* (UU Cipta Kerja), di satu sisi akan membuat jumlah koperasi terus bertambah. Di sisi lain, penambahan jumlah koperasi tersebut juga menjadi tantangan besar bagi Kementerian Koperasi dan UKM untuk melakukan pembinaan dan pengawasan. Tanpa pembinaan dan pengawasan yang efektif,

jumlah koperasi yang tidak aktif akan terus meningkat. Tidak aktifnya koperasi tersebut penyebab utamanya antara lain: a) Investasi ilegal dengan menyalahgunakan koperasi, b) Kapasitas manajemen koperasi yang rendah, dan c) Rendahnya partisipasi anggota dalam pengawasan, yang berakibat mudahnya koperasi disalahgunakan. Pada gilirannya, kepercayaan masyarakat terhadap koperasi ikut memudar.

Penguatan pengawasan mendesak dilakukan agar koperasi di berbagai daerah dapat berkembang secara sehat dan berkelanjutan. Maraknya kasus-kasus investasi ilegal, sebagaimana diungkapkan oleh Satuan Tugas (Satgas) Waspada Investasi, telah menurunkan citra koperasi di tengah masyarakat. Diperlukan aturan pengawasan yang lebih operasional dan komprehensif, termasuk pemberian atribusi kewenangan kepada Kementerian Koperasi dan UKM untuk menjalin kerja sama dan koordinasi dengan instansi-instansi yang terkait dengan investasi keuangan.

Dengan demikian, perlu dipertimbangkan lembaga pengawas koperasi simpan pinjam, untuk memperkuat kapasitas dan kompetensi SDM, serta pengembangan karir aparatur sipil negara (ASN) dengan jabatan fungsional pengawas koperasi, baik di kementerian maupun di kantor-kantor dinas di daerah. Data Deputi Bidang Pengawasan Kementerian Koperasi dan UKM, menunjukkan, saat ini jumlah pengawas koperasi masih 1.712 orang. Jumlah tersebut masih sangat kurang, mengingat obyek yang diawasi saat ini berjumlah sekitar 123.048 unit koperasi, yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Jumlah yang ideal harus diperhitungkan dengan beban kerja yang menjadi tanggung jawab pengawas koperasi. Untuk koperasi simpan pinjam, bidang pengawasan dan pemeriksaan paling sedikit harus meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Pemeriksaan kelembagaan, meliputi izin usaha dan kesehatan usaha simpan pinjam;
- b. Penerapan prinsip kehati-hatian dalam penyaluran pinjaman dan penempatan dana simpanan anggota. Hal ini perlu dilakukan karena berkaitan langsung dengan keamanan aset koperasi dan aset anggota koperasi.

- c. Mekanisme pengujian model bisnis untuk mengantisipasi timbulnya risiko. Semacam *regulatory sandbox*, pada industri keuangan yang diatur dan diawasi oleh OJK⁸³⁹.
- d. Penguatan pengawasan bagi koperasi simpan pinjam yang melakukan investasi usaha pada sektor riil. Pengawasan terhadap ketentuan ini diperlukan terutama untuk mencegah penempatan dana simpanan anggota terhadap perusahaan-perusahaan yang terafiliasi dengan koperasi.
- e. Perlu diatur sanksi terhadap pihak yang melanggar hukum, terutama untuk kegiatan yang mengatasnamakan koperasi, untuk mendapatkan kemudahan dalam menghimpun dana, tempat usaha, bidang dan kegiatan usaha, serta pengadaan barang dan jasa pemerintah.
- f. Penegasan tentang tujuan utama penghimpunan dana koperasi simpan pinjam untuk disalurkan kembali kepada anggota yang membutuhkan dalam kegiatan yang produktif. Pengawasan dan pemeriksaan terhadap ketentuan ini untuk memastikan kelayakan usaha dan kemampuan penerima pinjaman dalam memenuhi kewajibannya. Efektifitas pengawasan ini dipengaruhi oleh kesamaan kepentingan ekonomi anggota koperasi dalam hal kegiatan usaha.
- g. Ketentuan tentang kewajiban pengurus mengungkapkan fakta material dalam rapat anggota, termasuk penggunaan dana yang berasal dari modal penyertaan⁸⁴⁰.

⁸³⁹ *Regulatory Sandbox* adalah mekanisme pengujian yang dilakukan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK) untuk menilai keandalan proses bisnis, model bisnis, instrumen keuangan, dan tata kelola Penyelenggara. POJK tentang Inovasi Keuangan Digital, POJK No. 13/POJK.02/2018, Pasal 1 butir (4). LN. No. 135 Tahun 2018. Melalui mekanisme ini, maka izin yang diberikan oleh otoritas membuat pelaku usaha memiliki tanggung jawab lebih kepada konsumen, dan tanggung jawab untuk mengelola risiko yang lebih baik. Lihat Rizky P.P. Karo Karo dan Laurenzia Luna, "Pengawasan Teknologi Finansial melalui *Regulatory Sandbox* oleh Bank Indonesia atau Otoritas Jasa Keuangan berdasarkan Perspektif Keadilan Bermartabat", *Transparansi: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, (Volume 2, No. 2, Desember 2019), hlm. 116-125.

⁸⁴⁰ Istilah fakta material lazim digunakan pada industri pasar modal merujuk pada serangkaian informasi penting dan relevan tentang peristiwa, kejadian, atau fakta yang berkaitan dengan harga efek pada bursa saham, yang penting untuk diketahui oleh pihak yang berkepentingan atas informasi tersebut. Lihat Zelin Amalia Tri Ananda, Paramitha Prananingtyas, dan Umi Rozah,

- h. Penegasan tentang koperasi sebagai lembaga ekonomi berbasis anggota. Dengan demikian, upaya memperluas basis permodalan kepada masyarakat luas, melalui status calon anggota, harus ditegaskan batas waktunya. Pelanggaran terhadap ketentuan ini perlu dikenakan sanksi administrasi yang efektif, termasuk sanksi denda. Upaya ini dilakukan agar koperasi tidak melakukan praktik *shadow banking*, yang bertentangan dengan hukum perbankan dan peraturan OJK.
- i. Perlu diatur kerjasama dan koordinasi pengawasan dan pemeriksaan dengan instansi lain, seperti OJK, kepolisian, kejaksaan. Dengan demikian, peran Satgas Waspada Investasi dapat dilibatkan lebih awal dalam memitigasi potensi terjadinya risiko.

4.3.3 Manajemen Risiko Koperasi

Risiko dapat terjadi pada setiap aktivitas usaha yang dijalankan oleh perorangan maupun badan usaha, tidak terkecuali koperasi. Risiko tersebut dapat disebabkan faktor alam, kesalahan dan kelalaian manusia, kesalahan sistem, kesalahan penggunaan teknologi, atau faktor lainnya. Untuk mengatasi kemungkinan terjadinya risiko, maka dibutuhkan pengendalian, perencanaan yang baik, keputusan yang baik, dan manajemen risiko yang efektif. Manajemen risiko merupakan serangkaian prosedur, metodologi, kebijakan, dan strategi yang digunakan untuk mengidentifikasi, mengukur, memantau, dan mengendalikan risiko yang timbul dari suatu kegiatan⁸⁴¹.

Manajemen risiko dapat dipahami sebagai metode logis dan sistematis dalam identifikasi, kuantifikasi, menentukan sikap, menetapkan solusi, serta melakukan monitor dan pelaporan risiko yang berlangsung setiap aktivitas atau proses⁸⁴². Risiko-risiko yang biasanya dihadapi perusahaan dapat berupa risiko operasional (*operasional risk*) seperti gagal bayar, risiko hukum (*legal*

“Tinjauan Yuridis Terhadap Transaksi Efek yang Mengandung Unsur Tindak Pidana dalam Pasar Modal Indonesia”, *Diponegoro Law Review*, (Volume 5, Nomor 3, 2016), hlm. 1-13.

⁸⁴¹ Toman Sony Tambunan dan Hardi Tambunan, *Manajemen Koperasi*, (Yogyakarta: Penerbit Yrama Widya, 2019), hlm. 209.

⁸⁴² Ferry N Indroes, *Manajemen Risiko Perbankan*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2011), hlm. 5.

risk), dan resiko reputasi (*reputation risk*) seperti moral hazard⁸⁴³. Pemahaman lain disampaikan Abbas Salim, yang menyatakan bahwa manajemen risiko mempunyai arti yang lebih luas, yaitu semua risiko yang terjadi di dalam masyarakat (kerugian harta, jiwa, keuangan, usaha dan lain-lain) ditinjau dari segi manajemen perusahaan⁸⁴⁴. Dari definisi di atas manajemen risiko dapat dikatakan sebagai kemampuan perusahaan dalam mengelola dan meminimalisir hal-hal yang akan menimbulkan kerugian atau kegagalan terhadap perusahaan.

Tujuan utama yang hendak dicapai melalui penerapan manajemen risiko yang efektif, yaitu: a) Untuk kelangsungan hidup perusahaan; c) Memperkecil biaya dan memperkirakan pendapatan ketika perusahaan dapat mengatasi risiko yang berhubungan dengan keuangan; dan d) Meningkatkan tanggung jawab terhadap pemangku kepentingan apabila perusahaan dapat mengelola risiko dengan baik⁸⁴⁵.

Semakin kompleks kegiatan usaha, maka akan semakin tinggi pula tingkat risiko yang dihadapi oleh koperasi. Dengan kompleksitas risiko yang mungkin dihadapi oleh koperasi, maka pengaturan tentang manajemen risiko harus diakomodasi dalam undang-undang perkoperasian yang baru. Beberapa risiko yang mungkin dihadapi koperasi, antara lain:

- a. *Risiko strategi*, merupakan risiko yang muncul akibat kegagalan dalam penetapan dan/atau pelaksanaan suatu keputusan, kebijakan dan strategi yang tepat dalam rangka pencapaian sasaran, target dan tujuan koperasi, serta mengantisipasi perubahan lingkungan koperasi.
- b. *Risiko operasional*, merupakan risiko yang muncul sebagai akibat ketidaklayakan atau kegagalan proses kegiatan internal organisasi koperasi, manusia, sistem prosedur, teknologi informasi, dan/atau adanya kejadian yang bisa muncul dari luar lingkungan koperasi.

⁸⁴³ Toyyibah, "Implementasi Manajemen Resiko pada Sistem Asuransi Jiwa Syariah di PT. Prudential Life Assurance Cabang Madura", *Iqtishadia*, (Volume 2, Nomor 2, 2015), hlm. 146-170.

⁸⁴⁴ Abbas Salim, *Asuransi & Manajemen Risiko*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 199.

⁸⁴⁵ *Ibid.*

- c. *Risiko aset*, merupakan risiko yang muncul sebagai akibat kegagalan dalam mengelola sumber daya fisik atau aset koperasi.
- d. *Risiko kepengurusan*, merupakan risiko yang muncul sebagai akibat dari kegagalan koperasi dalam menjaga kinerja sumber daya manusia di internal koperasi. Risiko ini muncul karena adanya faktor kelemahan dalam kompetensi, loyalitas, dan integritas dari sumber daya manusia koperasi.
- e. *Risiko tata kelola*, merupakan risiko yang muncul karena adanya potensi kegagalan dalam pelaksanaan tata kelola yang baik (*good governance*) koperasi, ketidaktepatan gaya manajemen, lingkungan pengendalian, serta perilaku dari setiap pihak yang terlibat langsung atau tidak langsung dengan organisasi koperasi.
- f. *Risiko kredit*, merupakan risiko yang muncul akibat kegagalan pihak peminjam dalam memenuhi kewajiban kepada koperasi.
- g. *Risiko likuiditas*, merupakan risiko yang muncul akibat ketidakmampuan koperasi untuk memenuhi kewajiban yang jatuh tempo dari sumber pendanaan arus kas untuk memenuhi kebutuhan atau kewajiban kepada pihak internal organisasi koperasi.
- h. *Risiko kepatuhan*, merupakan risiko yang muncul akibat tidak mematuhi dan/atau tidak melaksanakan ketentuan internal organisasi koperasi, serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sembilan jenis risiko yang diuraikan di atas merupakan potensi yang dapat merugikan koperasi simpan pinjam yang harus dikelola secara efektif, agar dapat diminimalkan dampak buruknya. Laporan akhir Penyelarasan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perkoperasian dan UU Cipta Kerja (Klaster Koperasi dan UMKM) tidak memuat ketentuan tentang manajemen risiko terhadap kegiatan koperasi simpan pinjam. Padahal, untuk membangun lembaga keuangan bukan bank (LKNB) yang akuntabel, penerapan manajemen risiko sebagai bagian dari penerapan prinsip kehati-hatian harus mendapatkan perhatian yang semestinya. Terlebih lagi terhadap koperasi simpan pinjam yang menghimpun dana masyarakat melalui modal penyertaan. Penerapan manajemen

risiko diharapkan dapat meningkatkan kehati-hatian manajemen koperasi dalam menempatkan dananya, sehingga risiko gagal bayar terhadap pengguna jasa dapat dihindari.

Sebagai perbandingan, manajemen risiko LKNB yang berada dalam pengawasan OJK, mengacu pada ketentuan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.05/2015 tentang Penerapan Manajemen Risiko Bagi Lembaga Jasa Keuangan Non-Bank (POJK 1/2015). Peraturan tersebut mendefinisikan risiko sebagai, “Potensi terjadinya suatu peristiwa yang dapat menimbulkan kerugian bagi lembaga jasa keuangan non bank”. Setiap LKNB wajib memiliki pedoman dan menyusun penilaian sendiri (*self assesment*) penerapan Manajemen Risiko paling sedikit sekali dalam setahun untuk posisi per tanggal 31 Desember, setiap tahunnya⁸⁴⁶. Pelanggaran terhadap ketentuan ini dikenakan sanksi administrasi berupa teguran tertulis sampai dengan keharusan menjalani penilaian kemampuan dan kepatutan bagi direksi serta dewan komisaris⁸⁴⁷.

Sedangkan pada Bank Perkreditan Rakyat (BPR), penerapan manajemen risiko merupakan salah satu upaya memperkuat kelembagaan dan meningkatkan reputasi industri BPR, sehingga dapat menciptakan sektor keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil serta memiliki daya saing yang tinggi. Dalam POJK Nomor 13/POJK.03/2015 tentang Penerapan Manajemen Risiko Bagi Bank Perkreditan Rakyat, manajemen risiko didefinisikan sebagai, “Serangkaian metodologi dan prosedur yang digunakan untuk mengidentifikasi, mengukur, memantau, dan mengendalikan risiko yang timbul dari seluruh kegiatan usaha BPR”⁸⁴⁸. Penerapan manajemen risiko paling sedikit meliputi: a) Penetapan risiko yang terkait dengan kegiatan usaha, produk, dan layanan BPR; b). Penetapan sistem informasi manajemen risiko; c) Penentuan limit dan penetapan toleransi risiko; d). Penetapan penilaian peringkat risiko;

⁸⁴⁶ Indonesia, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.05/2015 tentang Penerapan Manajemen Risiko Bagi Lembaga Jasa Keuangan Non-Bank, Pasal 6 ayat (1), LN No. 69 Tahun 2015.

⁸⁴⁷ *Ibid*, Pasal 8.

⁸⁴⁸ Indonesia, POJK Nomor 13/POJK.03/2015 tentang Penerapan Manajemen Risiko Bagi Bank Perkreditan Rakyat, Pasal 1 butir (6), LN No. 272 Tahun 2015.

- e). Penyusunan rencana darurat (*contingency plan*) dalam kondisi terburuk; dan
- f). Penetapan sistem pengendalian intern dalam penerapan manajemen risiko⁸⁴⁹.

Selain itu, dalam rangka pengelolaan risiko yang melekat pada penerbitan produk dan/atau pelaksanaan aktivitas baru, BPR juga wajib memiliki kebijakan dan prosedur secara tertulis, yang meliputi:⁸⁵⁰

- a) Penetapan risiko produk dan aktivitas baru;
- b) Identifikasi seluruh risiko yang terkait dengan produk dan aktivitas baru;
- c) Analisis aspek hukum untuk masing-masing produk dan aktivitas baru;
- d) Sistem dan prosedur operasional serta kewenangan dalam pengelolaan produk dan aktivitas baru;
- e) Sistem informasi akuntansi untuk produk dan aktivitas baru; dan
- f) Masa uji coba metode pengukuran dan pemantauan Risiko terhadap produk dan aktivitas baru.

Beberapa studi menunjukkan, penerapan manajemen risiko yang efektif dapat meningkatkan kinerja keuangan. Dalam penelitiannya, Dini Attar, menemukan, bahwa penerapan manajemen risiko kredit dan manajemen risiko operasional berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan⁸⁵¹. Temuan yang sama juga ditunjukkan dalam penelitian lainnya, bahwa peningkatan kinerja keuangan dapat dicapai melalui penerapan manajemen risiko yang tepat. Kinerja keuangan tersebut tampak melalui sejumlah indikator, yaitu *Net Interest Margin* (NIM) yang merupakan perbandingan pendapatan bunga bersih dengan aktiva produktif dan rasio likuiditas (*Loan to Deposit Ratio/LDR*), yaitu perbandingan kredit yang diberikan kepada pihak ketiga dan dana pihak ketiga. Semakin tinggi LDR maka laba bank semakin tinggi⁸⁵².

Penerapan manajemen risiko yang tepat diperlukan oleh koperasi simpan pinjam, karena kegiatan usaha lembaga ini dekat dan beririsan dengan industri jasa keuangan lainnya, terutama untuk menghindari dampak buruk krisis ekonomi. Selain itu, penerapan manajemen risiko yang tepat juga diperlukan agar kondisi

⁸⁴⁹ *Ibid*, Pasal 7.

⁸⁵⁰ *Ibid*, Pasal 18 ayat (3).

⁸⁵¹ Dini Attar, dkk, "Pengaruh Penerapan Manajemen Risiko Terhadap Kinerja Keuangan Perbankan yang Terdaftar di Bursa Efek Indonesia", *Jurnal Akuntansi*, (Volume 3 No. 1, 2014), hlm. 12.

⁸⁵² Lukman Dendawijaya, *Manajemen Perbankan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia), hlm. 44.

keuangan koperasi tetap sehat, terutama untuk menghindari dampak buruk krisis ekonomi. Ketidakpastian masa depan dan kondisi ekonomi merupakan variabel yang harus dipertimbangkan oleh setiap pengurus koperasi, untuk menata kemungkinan variabilitas pendapatan dengan menekan sekecil mungkin tingkat kerugian yang diakibatkan oleh keputusan yang diambil dalam menangani situasi yang tidak pasti. Dengan demikian, diperlukan regulasi yang mengatur penerapan manajemen risiko yang tepat pada koperasi simpan pinjam.

4.3.4 Lembaga Jaminan Simpanan Anggota Koperasi

Pada praktiknya, model bisnis koperasi simpan pinjam menyerupai lembaga perbankan, yaitu menghimpun dana dari pihak yang memiliki kelebihan dana dan menyalurkannya kembali kepada pihak yang membutuhkan, yang dikenal dengan fungsi intermediasi keuangan, dan merupakan bisnis inti dari bank umum dan bank perkreditan rakyat (BPR). Di satu sisi, fungsi intermediasi sangat penting dan strategis dalam kegiatan ekonomi modern, di sisi lain fungsi ini juga sangat berisiko tinggi terhadap industri keuangan dan perekonomian nasional⁸⁵³. Oleh karenanya, industri dan regulator perlu membuat aturan yang ketat dalam hal pengaturan kelayakan pinjaman, penerapan prinsip kehati-hatian, penentuan batas bunga pinjaman dan bunga simpanan, atau batas maksimum pemberian pinjaman. Salah satu tujuan dari aturan tersebut adalah untuk menjaga kesehatan koperasi dan menjaga likuiditas keuangannya⁸⁵⁴.

Sementara itu, perlu diatur dengan tegas bahwa kegiatan intermediasi yang dilakukan oleh koperasi terbatas pada anggotanya saja, bukan untuk masyarakat umum. Dalam praktik selama ini, dicari celah untuk menghimpun dana

⁸⁵³ Data Bank Indonesia tahun 2015 menunjukkan, jumlah perbankan di Indonesia sekarang ini berjumlah 102 bank umum dan 11 badan usaha syariah, 23 unit usaha syariah, serta 146 BPRS dengan jaringan kantor sebanyak 1.625 yang menjangkau 89 kabupaten dan 34 propinsi. Lihat Choiriyah, "Hukum Perbankan dan Perasuransian Indonesia dalam Perspektif Hukum Islam (*Indonesian Banking and Insurance Law in the Perspective of Islamic Law*)", *SALAM: Jurnal Sosial & Budaya Syar-i*, (Volume 6, No. 3, 2019), hlm. 265-280.

⁸⁵⁴ *Moral hazard* (jebakan moral), yang berkaitan dengan sikap mental, pandangan hidup, dan kebiasaan yang dapat menimbulkan kerugian. Pada industri keuangan, *moral hazard* misalnya muncul dalam bentuk ketidakhati-hatian penyaluran dana pihak ketiga. Lihat Siti Aisyah Suciningtias, "Indikasi Moral Hazard pada Pembiayaan Mudharabah dan Murabahah pada Bank Umum Syariah di Indonesia", *Jurnal Dinamika Ekonomi dan Bisnis*, (Volume 14, No. 1, Maret 2017), hlm. 73-86.

masyarakat melalui status calon anggota yang sering tidak jelas pengaturannya. Masalah lainnya adalah terkait dengan penempatan dana simpanan anggota untuk kegiatan investasi di luar kepentingan usaha anggota, yang berisiko terhadap aset koperasi dan anggota. Sejumlah koperasi simpan menghadapi permasalahan likuiditas, hingga akhirnya gagal bayar, atau gagal mengembalikan dana simpanan karena tidak ada pengaturan yang seketat lembaga jasa keuangan lain, misalnya perbankan. Uang simpanan nasabah di bank umum dan BPR dijamin oleh LPS, dengan ketentuan batas maksimum dana simpanan yang dijamin oleh LPS adalah Rp 2 miliar untuk nasabah bank umum, dan Rp 100 juta untuk BPR⁸⁵⁵. Sedangkan pada koperasi simpan pinjam, tidak ada lembaga penjamin simpanan semacam itu.

Sebagaimana industri keuangan, pada industri koperasi simpan pinjam juga terdapat asimetri informasi (*asymmetric information*), yaitu suatu kondisi dari adanya penguasaan informasi yang tidak seimbang (tidak selaras) antara pemilik dana (anggota koperasi) dengan pengelola dana simpanan (pengurus koperasi). Asimetri informasi inilah yang pada gilirannya memunculkan banyak masalah, akibat adanya *moral hazard* dari pihak yang memiliki informasi dan kekuasaan lebih kuat. Pada koperasi dengan jumlah anggota yang besar, anggota memiliki informasi yang terbatas terhadap segala aktivitas harian koperasi (termasuk pengelolaan keuangan). Dalam kondisi demikian, terbuka peluang bagi pengurus koperasi untuk mengambil tindakan yang berisiko dan menyimpang. Dalam kegiatan investasi yang normal, potensi risiko pada umumnya disampaikan secara transparan oleh pihak manajemen, sehingga gejalanya juga dapat diketahui lebih awal.

Dengan menyadari potensi *moral hazard* pada industri koperasi simpan pinjam, maka bukan saja regulasi terkait pengawasan dan pemeriksaan terhadap

⁸⁵⁵ Biro Riset Infobank Mengelompokkan BPR dalam Enam Kategori Berdasarkan Aset, yaitu: BPR Beraset Rp 1 Triliun ke Atas (10 BPR), BPR Beraset Rp 500 Miliar sampai dengan di Bawah Rp 1 Triliun (16 BPR), BPR Beraset Rp 250 Miliar sampai dengan di Bawah Rp 500 Miliar (48 BPR), BPR Beraset Rp 100 Miliar sampai dengan di Bawah Rp 250 Miliar (95 BPR), BPR Beraset Rp 50 Miliar sampai dengan di Bawah Rp 100 Miliar (132 BPR), BPR Beraset Rp 25 Miliar sampai dengan di Bawah Rp 50 Miliar. BPR Bank Bapas (Milik Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang) merupakan salah satu BPR terbaik di Indonesia. Pada Tahun 2018, BPR ini mampu menghimpun dana pihak ketiga sebesar Rp. 866 Miliar, dengan aset keseluruhan sebesar 1 triliun. Lihat laporan tahunan 2018, BPR Bank Bapas 69, hlm. 49.

industri yang diperlukan, tetapi juga lembaga penjamin dana simpanan (*deposit insurance*) anggota koperasi. Lembaga tersebut diperlukan untuk menghindari kerugian material bagi koperasi dan anggota koperasi yang rata-rata adalah pelaku usaha kecil, serta menutupi lemahnya pengelolaan koperasi dan mereduksi dampak buruk *moral hazard* manajemen koperasi. Sejumlah negara juga telah mendirikan lembaga penjamin simpanan untuk bank berbentuk koperasi⁸⁵⁶. Dengan demikian, pemerintah dapat membentuk lembaga penjamin simpanan yang melindungi aset anggota koperasi. Untuk membangun lembaga ini, Kementerian Koperasi dan UKM perlu membuat pemetaan koperasi simpan pinjam di seluruh Indonesia, dan membuat klasifikasi berdasarkan kriteria yang jelas, meliputi aktivitas rapat anggota, nilai aset yang dikelola, dan potensi risiko masing-masing koperasi.

⁸⁵⁶ Sejumlah negara telah mendirikan lembaga penjamin simpanan pada bank berbentuk koperasi, yaitu: Australia (*Australian Prudential Regulation Authority*), Amerika Serikat (*National Credit Union Administration/NCUA*), Kanada (*Canada Deposit Insurance Corporation*), Korea Selatan (*National Credit Union Federation of Korea*), Inggris (*Financial Services Compensation Scheme*), dan Jepang (*Deposit Insurance Corporation of Japan*). <https://www.iadi.org/en/conference-and-meetings/past-conferences-and-meetings/> diakses pada 31 Mei 2020.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Dari hasil penelitian dan analisis di atas, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Peran pemerintah dalam gerakan koperasi hadir sejak awal perkembangannya di Indonesia. Pada zaman penjajahan, koperasi kredit pertanian merupakan yang paling banyak dikembangkan di Indonesia. Di masa kemerdekaan koperasi berperan dalam menggerakkan perekonomian masyarakat, khususnya penyaluran kebutuhan bahan-bahan pokok. Kemudian, pada tahun-tahun awal kemerdekaan, koperasi juga berperan dalam produksi dan distribusi kebutuhan pokok masyarakat. Tercapainya swasembada pangan pada tahun 1984 dan 1985, tidak dapat dilepaskan dari peran koperasi pada saat itu. Pembangunan di Indonesia sejak Pembangunan Lima Tahun (Pelita) I (mulai April 1969) hingga tahun 1984, pada Pelita III, menempatkan wilayah pedesaan sebagai sasaran prioritas. Undang-Undang Perkoperasian mengatur pengawasan yang bersifat internal, yang dilakukan oleh pengawas kepada pengurus, terkait pelaksanaan kebijaksanaan dan pengelolaan koperasi dan membuat laporan tertulis tentang hasil pengawasannya. Ketentuan pengawasan koperasi oleh eksternal yang dilakukan melalui Kementerian Koperasi dan UKM, baru dilaksanakan pada tahun 2015, melalui terbitnya Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 11 Tahun 2018 tentang Perizinan Usaha Simpan Pinjam Koperasi dan Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 10/Per/M.KUKM/IX/2015 tentang Kelembagaan Koperasi. Dengan ruang lingkup pengaturan yang luas, Surat Keputusan Bersama (SKB) Strategi Pengembangan LKM juga memberikan dukungan untuk melakukan pembenahan sektor keuangan mikro secara terpadu oleh Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil Menengah, dan Gubernur Bank Indonesia.

2. Berdasarkan hasil penelitian, selain koperasi simpan pinjam, Indonesia memiliki lembaga keuangan mikro (LKM) yang beragam, sesuai dengan keragaman budaya dan adat yang hidup di masyarakat, seperti Lumbung Pitih Nagari (LPN) berkembang di Sumatera Barat dan Lembaga Perkreditan Desa (LPD) berkembang di Bali. Kedua lembaga tersebut merupakan LKM yang dikelola berdasarkan hukum adat dan peraturan daerah, yang kemudian diakui oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dan Undang-Undang Nomor 1 tentang Lembaga Keuangan Mikro. Pembinaan dan pengawasan LKM berbasis adat berhasil memanfaatkan perangkat hukum adat yang masih dihayati oleh masyarakat di mana lembaga tersebut berada, dan melengkapi kelemahan manajerial LKM dan regulasi formal (peraturan daerah) yang ada. Dengan pola pengawasan demikian, kerugian material yang disebabkan perilaku *moral hazard* pengelola dapat dihindari. Berbeda dengan LKM berbasis adat, koperasi simpan pinjam sepenuhnya mengandalkan regulasi formal dari pemerintah dan pengawasan internal. Beberapa kasus penyalahgunaan badan hukum koperasi untuk pengumpulan dana masyarakat dan investasi ilegal disebabkan oleh tiga hal. *Pertama*, lemahnya pengawasan dalam UU Perkoperasian. *Kedua*, meskipun menghimpun dan mengelola dana masyarakat, serta melakukan praktik intermediasi (*shadow banking*), koperasi simpan pinjam berada di luar kewenangan pengawasan OJK. *Ketiga*, pengetahuan masyarakat tentang perkoperasian masih rendah. Hal ini disebabkan karena pendidikan ekonomi koperasi tidak dilakukan dengan sebagaimana mestinya, baik di lembaga perkoperasian untuk para anggota, maupun di lembaga pendidikan untuk pelajar, mahasiswa, atau masyarakat umum. Padahal, pendidikan dan sosialisasi prinsip-prinsip perkoperasian merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pembinaan dan pengawasan. Dalam hal pengawasan koperasi yang terafiliasi dengan lembaga jasa keuangan lain, koordinasi antara Kementerian Koperasi dan UKM dan OJK belum dilaksanakan dengan baik.

3. Dengan kegiatan ekonomi yang semakin berkembang, sudah saatnya hukum perkoperasian, khususnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, diperbaharui dengan pengaturan dan kelembagaan pengawasan yang lebih baik. Pengawasan terhadap koperasi simpan pinjam tidak cukup hanya dari internal koperasi, tetapi juga pengawasan dari Kementerian Koperasi dan UKM dan OJK, terutama untuk mengawasi penghimpunan dana yang berasal dari masyarakat. Selain itu, materi Undang-Undang Perkoperasian yang baru perlu mengatur lembaga pengawas koperasi beserta pengembangan SDM dan infrastrukturnya. Sesuai dengan karakteristik koperasi, anggota merupakan pelanggan dan pemilik, maka perlu diatur dengan tegas bahwa penghimpunan dana hanya bisa dilakukan pada anggota koperasi dan calon anggota, dengan batas waktu yang jelas. Pelanggaran terhadap ketentuan ini harus dikenakan sanksi administrasi yang tegas, berupa peringatan dan pembekuan kegiatan koperasi. Selain itu, sudah saatnya diatur kembali sanksi pidana, sebagaimana pernah digunakan pada Undang-Undang No. 12 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian, Undang-Undang No. 14 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian Indonesia, dan Undang-Undang No. 79 Tahun 1958 tentang Perkumpulan Koperasi. Sanksi pidana tersebut dapat diterapkan untuk pelanggaran penempatan dana simpanan yang menimbulkan kerugian materi terhadap aset koperasi dan aset anggota, serta terindikasi praktik *shadow banking* yang melawan hukum. Hukum koperasi yang baru perlu mengatur penerapan manajemen risiko yang efektif, terutama terhadap koperasi yang menghimpun dana penyertaan dari masyarakat dan menyalurkan dana tersebut di luar kepentingan usaha para anggotanya. Dalam penyelesaian sengketa gagal bayar, maka anggota koperasi harus mendapatkan prioritas untuk mendapatkan hak-haknya. Di sisi lain, untuk melindungi aset koperasi dan aset anggota, perlu diatur pendirian lembaga penjamin dana simpanan.

5.2 Saran

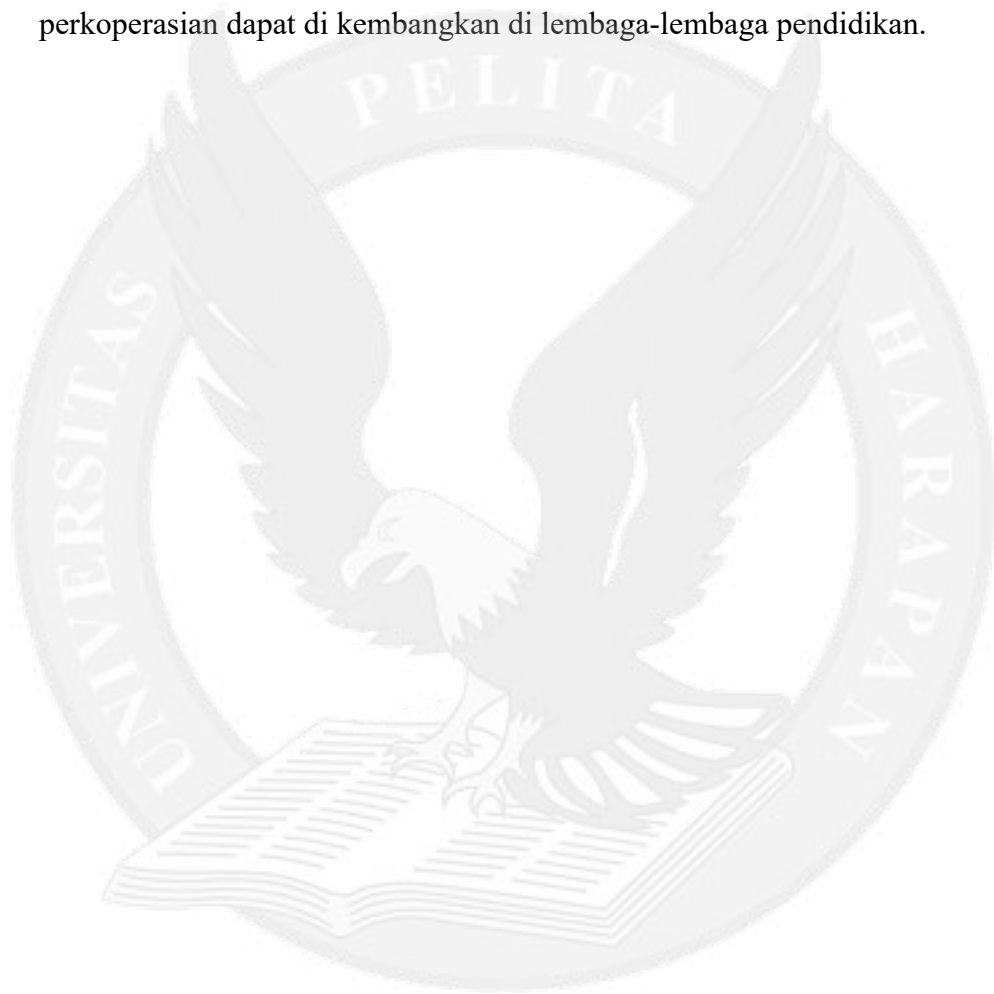
Dari kesimpulan yang diuraikan di atas, dapat disampaikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Para pembentuk hukum diharapkan dapat memperbaharui Undang-Undang No. 25 Tahun 1992, khususnya yang terkait dengan pembinaan dan pengawasan terhadap koperasi yang mengelola modal penyertaan dari masyarakat. Regulasi yang baru diarahkan untuk memperkuat kewenangan Kementerian Koperasi dan UKM, melalui mekanisme pengawasan dan pemeriksaan terhadap kondisi manajemen dan keuangan koperasi. Pengawasan eksternal dari pemerintah dan pengawasan internal koperasi diperlukan untuk memastikan koperasi menerapkan prinsip transparansi (*transprance*), akuntabilitas (*accountability*), dan tanggung jawab (*responsibility*). Salah satu bentuk transparansi adalah keterbukaan informasi dalam pengambilan keputusan yang dilaksanakan melalui rapat anggota. Laporan yang dibuat oleh pengawas dan pengurus harus disampaikan melalui rapat anggota tahunan (RAT) maupun rapat anggota khusus (RAK) secara teratur, dengan melibatkan otoritas yang berwenang, dalam hal ini adalah Kementerian Koperasi dan UKM dan OJK. Keterlibatan OJK menjadi penting, karena perkembangan model bisnis koperasi simpan pinjam terkait dengan industri jasa keuangan, terutama dalam penghimpunan dana simpanan yang berasal dari calon anggota koperasi (masyarakat), dan kegiatan koperasi tersebut terafiliasi dengan lembaga jasa keuangan lain. Kerja sama antar lembaga yang terhimpun dalam Satuan Tugas (Satgas) Waspada Investasi perlu ditingkatkan, sehingga dapat memitigasi potensi risiko investasi sejak awal, serta mengembangkan mekanisme pencegahannya.
2. Koperasi simpan pinjam dan lembaga keuangan mikro (LKM) berbasis adat dapat hidup bersama dan saling melengkapi. Pemerintah harus memfasilitasi kedua jenis LKM tersebut untuk memperkuat kelembagaannya. Melalui kapasitas kelembagaan dan keuangan yang kuat, maka koperasi dan LKM diharapkan dapat mengisi kebutuhan pelaku usaha kecil terhadap pendanaan yang belum terjangkau oleh lembaga keuangan formal, seperti perbankan.

Dengan demikian, LKM berbasis adat seperti Lumbung Pitih Nagari (LPN) dan Lembaga Perkreditan Desa (LPD) tidak perlu didorong untuk bertransformasi menjadi lembaga lain. Sementara itu, koperasi dapat mengadopsi praktik pengawasan dan penyelesaian sengketa yang dikembangkan oleh LKM berbasis adat yang menerapkan kearifan lokal. Di sisi lain, koperasi juga dapat mengadopsi manajemen profesional yang diterapkan oleh perbankan atau lembaga jasa keuangan lainnya sesuai dengan tata kelola perusahaan yang baik (*good governance*), terutama dalam pengawasan dan pemeriksaan legalitas dan perizinan, likuiditas keuangan, dan penyaluran dana simpanan anggota. Prinsip kehati-hatian dalam penyaluran pinjaman dan pengujian kelayakan usaha pemohon pinjaman harus menjadi prinsip utama dalam pengelolaan dana simpanan anggota.

3. Jumlah koperasi saat ini lebih dari 120.000 unit yang tersebar di seluruh Indonesia, dan terus berpotensi untuk terus berkembang. Secara internal, koperasi harus memperkuat kapasitas sumber daya manusia (SDM) yang memahami dan menghayati nilai dan prinsip-prinsip koperasi, dan menguasai praktik manajemen korporasi yang profesional, sehingga mampu menerapkan manajemen risiko pada koperasi. Untuk melakukan pembinaan dan pengawasan yang efektif, diperlukan lembaga dan SDM yang kuat dengan jumlah yang memadai. Penguatan kelembagaan pengawas tersebut harus disertai dengan jenjang karir dan insentif yang menarik minat pejabat yang bertugas di bidang ini. Undang-Undang Perkoperasian yang baru harus mengatur model kelembagaan yang sesuai dengan kebutuhan saat ini. Terutama, karena model bisnis koperasi simpan pinjam yang menghimpun dana dari anggota dan calon anggota berkaitan dengan industri jasa keuangan, terlebih lagi jika koperasi tersebut mengelola modal penyertaan dan terafiliasi dengan perusahaan-perusahaan jasa keuangan lain. Dengan demikian, harus ada ketentuan yang jelas terkait status calon anggota koperasi dan masyarakat, sebagai sumber penghimpunan dana di luar anggota. Di sisi lain, penyaluran dana harus diutamakan pada anggota yang merupakan basis utama keberadaan koperasi. Jika disetujui oleh rapat anggota, maka penyaluran dana kepada

pihak lain di luar anggota koperasi harus mendapatkan pengawasan dari OJK. Otoritas keuangan tidak dapat menutup mata terhadap praktik investasi ilegal yang menggunakan badan hukum koperasi yang sebenarnya dapat dideteksi dari awal. Untuk memperkuat pengawasan internal, pengurus koperasi dapat mengembangkan program-program pendidikan perkoperasian bagi anggota dan calon anggota. Dalam ruang lingkup yang lebih luas, program pendidikan perkoperasian dapat di kembangkan di lembaga-lembaga pendidikan.



DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

UUD 1945.

Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPer).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan.

Undang-Undang No. 12 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian.

Undang-Undang No. 14 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian Indonesia.

Undang-Undang No. 79 Tahun 1958 tentang Perkumpulan Koperasi.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2001 tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat.

Peraturan Pemerintah (PP) No. 60 Tahun 1959 tentang Perkembangan Gerakan Koperasi.

Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1985 tentang Perusahaan Umum (Perum) Pengembangan Keuangan Koperasi (PP No. 27/1985).

Peraturan Pemerintah tentang Bank Perkreditan Rakyat, PP No. 71 Tahun 1992.

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

Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan.

POJK tentang BPR, POJK No. 20 Tahun 2014, Pasal 2, LN No. 351 Tahun 2014.

POJK Nomor 5/POJK.03/2015 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum.

POJK Nomor 1/POJK.05/2015 tentang Penerapan Manajemen Risiko Bagi Lembaga Jasa Keuangan Non-Bank, Pasal 6 ayat (1), LN No. 69 Tahun 2015.

POJK 62 /POJK.03/2016 tentang Transformasi Lembaga Keuangan Mikro Konvensional Menjadi Bank Perkreditan Rakyat dan Lembaga Keuangan Mikro Syariah Menjadi Bank Pembiayaan Rakyat Syariah.

POJK No. 10 /POJK.03/2016 tentang Pemenuhan Ketentuan Bank Perkreditan Rakyat dan Transformasi Badan Kredit Desa yang Diberikan Status Sebagai Bank Perkreditan Rakyat.

POJK Nomor 13 /POJK.02/2018 tentang Inovasi Keuangan Digital di Sektor Jasa Keuangan.

POJK Nomor 11/POJK.03/2020 tentang Stimulus Perekonomian Nasional Sebagai Kebijakan *Countercyclical* Dampak Penyebaran *Coronavirus Disease* 2019. Lembaran Negara Nomor 76 Tahun 2020.

Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) No. 7/M-DAG/PER/2/2017.

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari.

Keputusan Dewan Komisiner OJK Nomor: 01/KDK.04/2013 tanggal 26 Juni 2013.

Instruksi Presiden (Inpres) No. 2 Tahun 1978 tentang BUUD/KUD.

Inpres No. 4 Tahun 1984 tentang Pembinaan dan Pengembangan Koperasi Unit Desa.

Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia Nomor 10/Per/M.KUKM/IX/2015 tentang Kelembagaan Koperasi.

Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 11 Tahun 2018 tentang Perizinan Usaha Simpan Pinjam Koperasi.

Keputusan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia Nomor: 19/Kep/M.KUKM/VI/2017 tentang Penetapan Koperasi Berprestasi Tahun 2017 dengan Rah Mat Tuhan Yang Maha Esa Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari.

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali.

Inpres Nomor 18 Tahun 1998 tentang Peningkatan Pembinaan dan Pengembangan Perkoperasian.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 28/PUU-XI/2013.

Surat Edaran OJK Nomor 8/SEOJK.03/2016 tentang Kewajiban Penyediaan Modal Minimum dan Pemenuhan Modal Inti Minimum BPR (SEOJK KPMM), dan TLN 5686.

Buku

Afrizal, *Metode Penelitian Kualitatif: Sebuah Upaya Mendukung Penggunaan Penelitian Kualitatif dalam Berbagai Disiplin Ilmu*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014).

Agustina, Rosa. *Perbuatan Melawan Hukum*, (Jakarta: Program Pascasarjana FHUI, 2003).

Alamudi, Abdullah. *Teknik Melakukan dan Melayani Wawancara*, (Bandung: Mizan Pustaka, 2017).

Ali, Chidir. *Badan Hukum*, (Bandung: Alumni, 1987).

Anggara, Sahya. *Hukum Administrasi Negara*, (Bandung: Penerbit Pustaka Setia, 2018).

Antonio, Muhammad Syafii (*editor*), *Peta Keuangan Mikro Syariah Indonesia*, (Jakarta: Tazkia Publishing, 2018), hlm. 25.

Arsyad, Lincoln. *Lembaga Keuangan Mikro: Institusi, Kinerja, dan Sustainability*, (Yogyakarta: Penerbit Andi Yogyakarta, 2008).

Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994).

_____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009).

_____. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008).

- _____. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konpress, 2005).
- _____. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga-Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah konstitusi RI, 2006), hlm. 2006).
- _____. *Gagasan Konstitusi Sosial, Institusionalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*, (Jakarta: LP3ES, 2015).
- _____, *Soepomo: Pergulatan Tafsir Negara Integralistik*, (Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2013).
- _____, *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*, (Jakarta: Konpress, 2020).
- Asian Development Bank, *Finance for the Poor: Microfinance Development Strategy*, (Metro Manila: ADB, 2000).
- Atmoredjo, Sudjito. *Ideologi Hukum Indonesia, Kajian Tentang Pancasila dalam Perspektif Ilmu Hukum dan Dasar Negara Indonesia, Cet. II*, (Yogyakarta: Lingkar Media Yogyakarta, 2018).
- _____. *Hukum dalam Pelangi Kehidupan*, (Yogyakarta: Dialektika, 2018).
- Azhari, Muhammad Tahir. *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992).
- Bakhtiar, Amsal. *Filsafat Ilmu*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013).
- Basir, Faisal. "Koperasi Sebagai Gerakan Pembebasan", *Kompas*, (6 Juli 2009).
- Baswir, Revrison (editor), *Koperasi Indonesia*, (Yogyakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi, 2000), hlm. 27.
- Bruggink, JJ. H. *Refleksi tentang Hukum: Pengertian-Pengertian Dasar dalam Teori Hukum*, (Alih Bahasa B. Arief Sidharta), (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2015).
- Boediono, *Ekonomi Indonesia dalam Lintasan Sejarah*, (Bandung: Mizan Pustaka, 2016).
- Buchori, Nur S., Prayogo P. Harto, dan Hendro Wibowo. *Manajemen Koperasi Syariah: Teori dan Praktik* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2019).

- Book, Sven Ake. *Nilai-Nilai Koperasi dalam Era Globalisasi* (Jakarta: Koperasi Jasa Audit Nasional, 1994).
- Charitonenko, Stephanie dan Ismah Afwan. *Commercialization of Microfinance* (Metro Manila: Asian Development Bank, 2003).
- Colter, Jusuf M. *Masalah Perkreditan dalam Pembangunan Pertanian, Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1984).
- D. Mutiaras. *Tata Negara Umum* (Jakarta: Pustaka Islam, 1999).
- Darmadji, Tjiptono dan Hendy Fakhruddin. *Pasar Modal di Indonesia*, (Jakarta: Salemba Empat, 2001).
- Diantha, I Made Pasek. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Jsutifikasi Teori Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2016).
- Djojohadikusumo, Sumitro. *Kredit Rakyat di Masa Depresi* (Jakarta: LP3ES, 1989).
- Dullien, Sebastian, Hansjörg Herr, dan Christian Kellermann, Kapitalisme yang Layak Suatu Cetak Biru Reformasi Ekonomi Kita (Terjemahan) (Jakarta: Friedrich-Ebert-Stiftung Kantor Perwakilan Indonesia, 2013).
- Dumairy. *Perekonomian Indonesia*, (Jakarta: Erlangga, 2006).
- Dwianto, Prima. “Korporatisme Pedesaan Orde Baru: Program Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) di Wilayah Kerja Pabrik Gula Mojo Sragen, 1975-1998”, *Jurnal Lembaran Sejarah*, (Volume 11, No. 2, Oktober 2014).
- Endipradja, Firman Tumentara. *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Malang: Setara Press, 2016).
- Eide, Asbjorn, Catarina Krause, dan Allan Rosas. *Hak Ekonomi. Sosial dan Budaya, Alih Bahasa: Rini Adriati*, (Jakarta: Departemen Hukum dan HAM dan Brill Academy Publishers, 2001).
- Fahmi, Irham. *Pengantar Pasar Modal*, (Bandung: Penerbit Alfabeta, 2013).
- Fairbairn, Brett. *The Meaning of Rochdale: The Rochdale Pioneers and the Co-operative Principles*, (Saskatchewan: University of Saskatchewan, 1992).
- Firdaus, Rahmat dan Maya Ariyanti, *Manajemen Perkreditan Bank Umum, Cetakan Kedua*, (Bandung: Alfabeta, 2011).

- Fuady, Munir. *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek, Buku Kedua*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994).
- Grossman, Gregory. *Sistem-Sistem Ekonomi, Cetakan Ketiga*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2015).
- Giddens, Anthony. *Jalan Ketiga Pembaruan Demokrasi Sosial*, (Jakarta: Penerbit Pustaka Gramedia Utama, 2002).
- Ginting, Jamin. *Materi Pokok Hukum Perbankan dan Tindak Pidana Pencucian Uang: Modul 1: Pengertian dan Sejarah Perbankan di Indonesia*, (Tangerang Selatan: Universitas Terbuka, 2015).
- Gluk, Elsie. *Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. 3-4*, (New York: The Macmillan Printing, 1962).
- Hadi, Nor. *Pasar Modal*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013).
- Hadi, Hardono. *Hakikat dan Muatan Filsafat Pancasila*, (Yogyakarta: Penerbit, 1994).
- Harjoni, Dhaniswara K. *Hukum Penanaman Modal*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007).
- Halim, Abdul Halim. *Analisa Investasi*, (Jakarta: Salemba Empat, 2005).
- Hatta, Mohammad. *Ekonomi Terpimpin*, (Jakarta: Penerbit Djambatan, 1960).
- _____, Hatta, *Kumpulan Pidato II*, (Jakarta: Gunung Agung, 2002), hlm. 215.
- _____, *Membangun Koperasi dan Koperasi Membangun* (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2015).
- Hendraningrat, Denny Kusuma. *Roadmap Broadband Indonesia Menuju Era Teknologi 5G*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2017).
- Herdiansyah, Haris. *Wawancara, Obserasi, dan Focus Groups: Sebagai Instrumen Penggalian Data Kualitatif*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013).
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006).
- Ibrahim, Moh. Koesnardi dan Harmaily. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Cet*, (Jakarta: Pusat Studi HTN, FH UI, 1976).

- Indoharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1993).
- Indroes, Ferry N Indroes, *Manajemen Risiko Perbankan*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2011).
- International Labour Organization, *Caribbean Cooperative Management Training Programmes: What is a Cooperative Enterprise?* (Spain: ILO, 2017).
- Ife, Jim dan Frank Tesoriero, *Community Development: Alternatif Pengembangan Masyarakat di Era Globalisasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008).
- Irianto, Sulistyowati dan Shidarta (Editor). *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017).
- Ismail, Munawir, Dwi Budi Santoso, dan Ahmad Erani Yustika, *Sistem Ekonomi Indonesia: Tafsiran Pancasila dan UUD 1945*, (Jakarta: Erlangga, 2014).
- J. Satrio, *Hukum Pribadi, Bagian I Persoon Alamiah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999).
- Jalaludin dan Abdullah Idi, *Filsafat Pendidikan* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1997).
- Jaribah bin Ahmad al-Haritsi. *Fikih Ekonomi Umar bin al-Khathab, Terjemahan Asmuni Solihan Zamakhsyari*, (Jakarta: Khalifa, 2008).
- Jayanthi, Ni Made Devi, I Gusti Ngurah Wairocana, I Wayan Wiryawan, “Status dan Kedudukan Lembaga Perkreditan Desa (LPD) Terkait Pengikatan Jaminan dengan Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro”, *Acta Comitatus* (Volume 2, No. 1, 2017), hlm. 201-212.
- Karo, Rizky P.P. Karo dan Laurenzia Luna, “Pengawasan Teknologi Finansial melalui Regulatory Sandbox oleh Bank Indonesia atau Otoritas Jasa Keuangan berdasarkan Perspektif Keadilan Bermartabat”, *Transparansi: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, (Volume 2, No. 2, Desember 2019).
- Kaslan, A. Tohir. *Pelajaran Koperasi* (Jakarta: PN. Balai Pustaka, 1964).
- Kasmir, *Dasar-Dasar Perbankan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015).
- Kriekhoff, Valerine J.L. *Metode Penelitian Hukum (Bagian I)*, (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2015).

- Koesnardi, Moh., dan Bintang Saragih. *Ilmu Negara, Cet. 2*, (Jakarta: Gaya Medan Pratama, 1988).
- Koesnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Cet. 1*, (Jakarta: Pusat Studi HTN, FH UI, 1976).
- Kuntowijoyo, *Islam Sebagai Ilmu*, dalam Sudjito Armoredjo, *Hukum dalam Pelangi Kehidupan*, (Yogyakarta: Dialektika, 2018).
- Kurniawan Luthfi J. dan Mustafa Lutfi. *Hukum dan Kebijakan Publik, Perihl Negara, Masyarakat sipil dan Kearifan Lokal dalam Perspektif Politik Kesejahteraan*, (Malang: Setara Press, 2017).
- Kusuma, RM. A.B. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945, Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha-Oesaha Persiapan Kemerdekaan*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004).
- Kusumaningtuti SS, *Peranan Hukum dalam Penyelesaian Krisis Perbankan di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009).
- Laporan Pelaksanaan Tata Kelola PT. BPR Karyajatnika Sadaya, Tahun 2018.
- Laporan Tahunan 2018, BPR Bank Bapas 69.
- Laporan Pelaksanaan Tata Kelola PD. BPR Bank Bapas 69, Tahun 2018.
- Laporan Tahunan Otoritas Jasa Keuangan, (Jakarta: OJK, 2018).
- Latif, Yudi. *Wawasan Pancasila, Bintang Penuntun untuk Pembudayaan*, (Jakarta: Mizan, 2018).
- _____. *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, (Jakarta: Gramedia, 2012).
- Ledgerwood, Joanna. *The New Microfinance Handbook: A Financial Market System Perspective* (Washington, D.C: The World Bank, 2013).
- Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas), *Ekonomi Pancasila*, (Jakarta: PT. Arle Uma, 1989).
- M. Syamsudin dan Salman Luthan, *Mahir Menulis Studi Kasus Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2018).
- Manan, M. Abdul. *Teori dan Praktik Ekonomi Islam*, (Yogyakarta: Dana Bakti Wakaf, 1995).

- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2005).
- Martono, *Bank dan Keuangan Lainnya*, (Yogtakarta: Penerbit Ekonesia, 2004).
- Max, Boli Sabon. *Fungsi Sosial Hak Milik*, (Jakarta: Penerbit Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya, 2018).
- Mertokusumo, Sudikno. *Teori Hukum*, (Yogyakarta: Maha Karya Pustaka, 2019).
- _____, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: CV. Maha Karya Pustaka, 2019).
- Meuwissen, *Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*. Terjemahan B. Arief Sidharta, (Bandung: Refika Adhitama, 2000).
- Moleong, Lexi J. *Metode Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2009).
- Montesquiou, Aude de, Tony Sheldon, Frank F. de Giovanni, and Syed M. Hashemi, *From Extreme Poverty to Sustainable Livelihoods: A Technical Guide to the Graduation Approach*, (Washington, DC: CGAP, 2014).
- Moonti, Usman. *Dasar-Dasar Koperasi* (Yogyakarta: Interpena, 2016).
- Mubyarto. *Ekonomi Pancasila: Gagasan dan Kemungkinan*, (Jakarta: LP3ES, 1987).
- _____, *Reformasi Sistem Ekonomi: Dari Kapitalisme Menuju Ekonomi Kerakyatan*, (Yogyakarta: Aditya Media, 1999).
- _____, *Membangun Sistem Ekonomi*, (Yogyakarta: BPFE Yogyakarta, 2000).
- _____, *Pendidikan Ekonomi Kita*, (Yogyakarta: PUSTEP-UGM, 2003).
- Muhaimin, Yahya A. *Bisnis dan politik: Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, (Jakarta: LP3ES, 1990).
- Muhammad dan Alimin. *Etika dan Perlindungan Konsumen dalam Ekonomi*, (Yogyakarta: BPFE, 2004).
- Mussleman, Vernon A. dan Jhon H. Jacson. *Introduction to Modern Business*, diterjemahkan Kusma Wiriadisastra, (Jakarta: Erlangga, 1992).

- National Agricultural Cooperative Federation, "Tailored Resolution Plan Public Section December 2016", (New York: December 2016).
- Otoritas Jasa Keuangan, *Master Plan Sektor Jasa Keuangan Indonesia 2015-2019, Memacu Pertumbuhan dan Menjawab Tantangan Sektor Jasa Keuangan, Kini dan Nanti*, (Jakarta: OJK, 2018).
- Otoritas Jasa Keuangan, *Buku Saku Otoritas Jasa Keuangan*, (Jakarta: OJK, 2015).
- Palguna, I Dewa Gede. *Welfare State vs Globalisasi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2019).
- Panjaitan, Merphin. *Logika Demokrasi*, (Jakarta: Penerbit Permata Aksara, 2011).
- Pieris, John dan Wiwik Sri Widiarty, *Negara Hukum dan Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Pangan Kadaluwarsa*, (Jakarta: Pelangi Cendekia Jakarta, 2007).
- Pramono, Nindyo. *Hukum PT Go Public dan Pasar Modal*, (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2013).
- Pranarka, AMW. *Sejarah Pemikiran Tentang Pancasila* (Jakarta: Yayasan Proklamasi dan Centre for Strategic and International Studies, 1985).
- Prasetyo, Teguh dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2014).
- Prawirokusumo, Soeharto. *Ekonomi Rakyat, Konsep, Kebijakan, dan Strategi*, (Yogyakarta: BPF, 2001).
- Purwosutjipto, H.M.N. *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia, Jilid 2*, (Jakarta: Djambatan, 1082).
- R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).
- Rachbini, Didiek J. *Ekonomi Politik dan Teori Pilihan Publik*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2006).
- Rahadiyan, Inda. *Hukum Pasar Modal Indonesia, Pengawasan Pasar Modal Pasca Terbentuknya Otoritas Jasa keuangan*, (Yogyakarta: UII Press, 2014).
- FX. Rahyono, *Kearifan Budaya dalam Kata*, (Jakarta: Wedatama Widyasastra, 2009).

- Rasjidi, Lili. *Filsafat Hukum*, (Bandung: Remadja Karya, 1988).
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2003).
- Robinson, Marguerite S. *The Microfinance Revolution Sustainable Finance for the Poor* (Washington, D.C: The World Bank, 2001).
- Röpke, Jachen. *Ekonomi Koperasi: Teori dan Manajemen* (Jakarta: Salemba Empat, 2002).
- Ruslan, Rosady. *Metode Penelitian*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010).
- Said, Ali dan Indah Budiati (Editor), *Potret Awal Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development Goals) di Indonesia*, (Jakarta: BPS, 2016).
- Salim, Emil. *Pancasila: Paradigma Pembangunan*, (Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2016).
- Salim, Abbas Salim, *Asuransi & Manajemen Risiko*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012).
- Salman, R. Otje. *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, (Bandung: Alumni, 1993).
- Sartono, Agus. *Manajemen Keuangan: Teori dan Aplikasi* (Yogyakarta: BPFE, 2011).
- Saunders, Anthony, and Marcia Millon Cornett. *Financial Institutions Management: A Risk Management Approach*, (Internatio Toronto: McGraw Hill, 2008).
- Setiyono, Budi. *Model dan Desain Negara Kesejahteraan*, (Bandung: Nusa Cendekia, 2018).
- Sidharta, Bernard Arief. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung: CV. Mandar Maju).
- Sihombing, Jonker. *Otoritas Jasa Keuangan: Konsep, Regulasi, dan Implementasi*, (Jakarta: Ref Publisher, 2016).
- Soepomo, R. *Indonesia Negara Hukum, Seminar Ketatanegaraan UUD 1945*, (Jakarta, 1966).
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum, Cet. 3*, (Jakarta: UI – Press, 2015).

- Soesilo, M. Iskandar. *Dinamika Gerakan Koperasi di Indonesia – Corak Perjuangan Ekonomi Rakyat dalam Menggapai Kesejahteraan Bersama*, (Jakarta: RM. Books, 2008).
- Sudjana, Nana. *Tuntunan Penyusunan Karya ilmiah: Makalah, Skripsi, Tesis, Disertasi*, (Bandung: Sinar Baru, 1991).
- Suharto, Pandu. *Sejarah Pendirian Bank Perkreditan Rakyat* (Jakarta: Lembaga Pengembangan Perbankan Indonesia, 1988).
- Sularso, *Riwayat Singkat tentang Pergerakan Koperasi*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Koperasi, 1980).
- Sumantri, Sri. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: PT. Alumni, 1992).
- Sunariyah. *Pengantar Pengetahuan Pasar Modal*, (Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2011).
- Suroso, *Perekonomian Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2014).
- Suseno, Franz Magnis. *Etika Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1991).
- _____, *Pemikiran Karl Marx: Dari Sosialisme Utopis ke Perselisihan Revisionisme*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2016).
- Suroto, *Pemikiran Bung Hatta tentang Koperasi, Demokrasi Ekonomi, dan Relevansinya Kini*, Prolog Buku Membangun Koperasi dan Kiperasi Membangun, Gagasan dan Pemikiran Dr. Mohammad Hatta, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2015).
- Suryani, Tatik, *Manajemen Koperasi: Teknik Penyusunan Laporan Keuangan, Pelayanan Prima dan Pengelolaan SDM*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2008).
- Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Depok: Rajawali Pers, 2018).
- Suyatno, Thomas, dkk. *Dasar-dasar Perkreditan. Edisi Kesepuluh* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003).
- Sutrisno PH, *Kapita Selekta Ekonomi Indonesia*, (Yogyakarta: Andi Offset, 1984).
- Spicker, Paul. *The Welfare State: A General Theory*, (California: Sage Publications, 2000).

- Swasono, Sri-Edi. *Demokrasi Ekonomi: Komitmen dan Pembangunan Indonesia, dalam Khazanah Pemikiran Ekonomi Indonesia*, Editor: Didik J. Rachbini, (Jakarta: LP3ES, 1994).
- _____, *Koperasi di dalam Orde Ekonomi Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1987).
- _____, *Kebersamaan dan Asas Kekeluargaan: Kerakyatan, Nasionalisme, dan Kemandirian*, (Jakarta: UNJ Press, 2005).
- _____, *Ekspose Ekonomika: Mewaspadaai Globalisme dan Pasar Bebas*, (Yogyakarta: Pusat Studi Ekonomi Pancasila – UGM, 2005).
- Tambunan, Tulus. *Memahami Krisis, Siasat Membangun Kebijakan Ekonomi*, (Jakarta: LP3ES, 2011).
- Tambunan, Toman Sony dan Hardi Tambunan. *Manajemen Koperasi* (Bandung: Penerbit Yrama Widya, 2019).
- Tampubolon, Robert. *Manajemen Risiko, Pendekatan Kualitatif untuk Bank Komersial*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2004).
- Tanjung, M. Azrul. *Koperasi dan UMKM, Sebagai Fondasi Perekonomian Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2017).
- Taylor, Steven J., Robert Bogdan, and Marjorie L. DeVault, *Introduction to Qualitative Research Methods: A Guidebook and Resource*, (New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, 2016).
- Tavinayati dan Yulia Qamariyanti, *Hukum Pasar Modal di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009).
- Tchami, Guy. *Handbook on Cooperatives for use by Workers' Organizations* (Geneva: International Labour Office, 2007).
- Tjakrawerdaya, Subiacto dkk. *Sistem Ekonomi Pancasila*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2017).
- Tumanggor, M.S. *Pengenalan Otoritas Jasa Keuangan, Pasar Uang, Pasar Modal, dan Penanaman Modal*, (Jakarta: F Media, 2015).
- Wijaya, Gunawan, dan Ahmad Yani. *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Gramedia, 2003).
- Weber, Max. *Kapitalisme, Demokrasi dan Agama*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1989).

Yaron, Jacob. "What Makes Rural Finance Institutions Successful?", *The World Bank Research Observer*, (Volume 9, No. 1 (January 1994)).

Yatim, Badri. *Soekarno, Islam, dan Nasionalisme*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999).

Yulianto, Eko, dkk, *Mengawal Semangat Kewirausahaan: Peranan Saudagar dalam Memajukan Roda Ekonomi Sumatera Barat*, (Jakarta: Bank Indonesia Institute, 2018), hlm. 181.

Widiyanto bin Mislan Corohadisumarto dan Yuli Indah Sari, *BMT: Teori dan Model-Model Pengembangan BMT* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2020).

Artikel dan Makalah

Agustini, Made Eka. "Peran Lembaga Perkreditan Desa dalam Memberikan Pelayanan pada Masyarakat Desa Legian", *Jurnal Ilmiah Dinamika Sosial* (Volume 3, No. 2, Agustus 2019).

Ahmad, Khaliq dan Azhar Kazmi, "Bank Rakyat Malaysia: Vision Remains while Mission is Revisited", *IIUM Journal of Case Studies in Management*, (Volume 2, No. 1, 2011).

Ahmad, Sufmi Dasco. "Peranan Otoritas Jasa Keuangan dalam Penanggulangan Investasi Ilegal di Indonesia", *Privat Law*, (Vol: 6 No: 1, 2018).

Ananda, Zelin Amalia Tri, Paramitha Prananingtyas, dan Umi Rozah, "Tinjauan Yuridis Terhadap Transaksi Efek yang Mengandung Unsur Tindak Pidana dalam Pasar Modal Indonesia", *Diponegoro Law Review*, (Volume 5, Nomor 3, 2016).

Anwar, Bilawal Alhariri. "Karakteristik Bursa Efek Sebagai Self Regulatory Organization", *Justitia Jurnal Hukum* (Volume 3, No.1 April 2019).

Ardiyanti, Ni Nyoman. "Makna Simbolik Daksina Pengadeg dalam Upacara Ngaben Massal (Kajian Semiotik)", *Jurnal Bahasa dan Sastra*, (Volume 4, No. 4, 2019).

Arifin, Zainal. "Bundo Kandung: (hanya) Pemimpin di Rumah (Gadang) Zainal Arifin", *Antropologi Indonesia*, (Volume 34, No. 2, 2013).

Aromatic, Desna, Heru Nurasa, Ida Widianingsih, Entang Adhy Muhtar, "Menyoal Eksistensi Pemerintahan Nagari di Provinsi Sumatera Barat", *Jurnal AKP*, (Volume 8, Nomor 2, Agustus 2018).

- Arsana, I Made Marsa dan I Nyoman Sugiarta, “Optimalisasi Efektivitas Pengawasan Lembaga Perkreditan Desa”, *Jurnal Ilmiah Manajemen dan Akuntansi*, (Volume. 23, No. 1, Juni 2017).
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2017).
- Atmoredjo, Sudjito. *Seminar Nasional tentang Keislaman dan Kebangsaan*, Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, 27 Desember 2017.
- Aulia, Farihan dan Sholahuddin Al-Fatih. “Perbandingan Sistem Hukum *Common Law*, *Civil Law* dan *Islamic Law* dalam Perspektif Sejarah dan Karakteristik Berpikir”, *Legality*, (Volume 25, Nomor 1, Maret - Agustus, 2017).
- Azizah, Rana Ayu dan Noven Suprayogi, “Analisis Keoptimalan Fungsi Baitul Maal pada Lembaga Keuangan Mikro Islam (Studi Kasus pada BMT Nurul Jannah di Gresik dan BMT Muda di Surabaya)”, *JESTT* (Volume 1, No. 12, Desember 2014).
- Azra, Velly Farhana, Sri Wahyu Ananingsih, dan Triyono, “Kewenangan Kerapatan Adat Nagari (KAN) dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat di Nagari Koto Baru Kabupaten Solok Berdasarkan Perda Sumatera Barat No.6 Tahun 2008”, *Diponegoro Law Journal*, (Volume 6, Nomor 2, 2017).
- Badan Pusat Statistik, “Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2018”, *Berita Resmi Statistik* (No. 57/07/Th. XXI, 16 Juli 2018).
- Baga, Lukman Muhamad, Irfan Syaumi Beik, dan Tita Nursyamsiah, “Aplikasi Model Bisnis Microfinance Syariah Terhadap Sektor UMKM di Indonesia”, *IQTISHADIA*, (Volume 10, Nomor 2, 2017).
- Baskara, I Gde Kajeng. “Lembaga Keuangan Mikro di Indonesia”, (*Jurnal Buletin Studi Ekonomi*, Vol. 18, No. 2, Agustus 2013).
- Basri, Muhamad Chatib. “Kelas Menengah dan Ketimpangan Ekonomi”, *Kompas*, (Jumat, 10 Januari 2019).
- Baswir, Revrison. “Ekonomi Rakyat dan Koperasi Sebagai Sokoguru Perekonomian Indonesia”, *Jurnal Sosio Humaniora*, (Volume 2, Nomor 01, 2009).
- Beni, Sabinus, Blasius Manggu, dan Sensusiana, “Modal Sosial Sebagai Suatu Aspek dalam Rangka Pemberdayaan Masyarakat”, *Jurnal Pendidikan Ekonomi*, (Volume 3, No 1, 2018).

- Bernadi, Andrea “The Cooperative Organization: Economic, Organisational and Policy Issues”, *AICCON* (Working Paper No. 42, 2007).
- Birowo, A.T. “Peranan Bimas dan Inmas dalam Peningkatan Perekonomian Masyarakat”, *Agro Ekonomika*, (No. 11, 1978).
- Brau, James C. and Gary M. Woller, “Microfinance: A Comprehensive Review of the Existing Literature”, *Journal of Entrepreneurial Finance and Business Ventures*, (Volume 9, Issue 1, 2004).
- Briggs, Asa. “The Welfare State in Historical Perspective”, *European Journal of Sociology*, (Vol. 2, No. 2, 1961).
- Carollina, Monica dan Ag. Edi Sutarta, “Peranan Credit Union Sebagai Lembaga Pembiayaan Mikro Studi Kasus: Pada Usaha UMKM di Desa Tumbang Manggo Kecamatan Sanaman Mantikei, Kabupaten Katingan, Provinsi Kalimantan Tengah Tahun 2013”, *MODUS*, (Vol. 26, No. 2, 2014).
- Choiriyah, “Hukum Perbankan dan Perasuransian Indonesia dalam Perspektif Hukum Islam (Indonesian Banking and Insurance Law in the Perspective of Islamic Law)”, *SALAM: Jurnal Sosial & Budaya Syar-i*, (Volume 6, No. 3, 2019).
- Churchill, Gregory, “Petunjuk Penelusuran Literatur Hukum Indonesia”, *Jurnal Baca*, (Vol. 13, No. 1 - 2, 1988).
- Dahar, Rustam Dahar KAH. “Teori Invisible Hand Adam Smith dalam Perspektif Ekonomi Islam”, *Economica*, (Volume II Edisi 2/November 2012).
- Dasrol, “Fungsi Strategis Lembaga Otoritas Jasa Keuangan dalam Pengawasan Perbankan Nasional Indonesia”, *JURNAL EKONOMI*, (Volume 21, Nomor 2, 2013).
- Dewi, Ni Wayan Ayu Mutiara dan Made Reina Candradewi, “Pengaruh Employee Stock Ownership Plan, Leverage, dan Ukuran Perusahaan Terhadap Kinerja Keuangan Perusahaan”, *E-Jurnal Manajemen Unud*, (Volume 7, No. 9, 2018).
- Dharmawan, Ni Ketut Supasti dan I Gede Agus Kurniawan, “Fungsi Pengawasan Komisaris Terkait Kesehatan Bank Perkreditan Rakyat: Pendekatan *Good Corporate Governance* dan Asas Itikad Baik”, *Jurnal Law Reform*, (Volume 14, Nomor 2, 2018).
- Diantari, Ni Made Ambar dan Ni Gusti Putu Wirawati, “Pemanfaatan Awig-Awig dan Perarem dalam Pengelolaan Keuangan Desa Adat”, *E-JA: E-Jurnal Akuntansi* (Volume 29, Nomor 3, Desember 2019).

- Dinata, Anak Agung Ngurah Bagus Candra, Desak Putu Dewi Kasih, dan Dewa Gede Rudy, “Penyelesaian Kredit Macet bagi Debitur di Lembaga Perkreditan Desa (LPD), Desa Pakraman Kaba Kaba Kecamatan Kediri, Kabupaten Tabanan, *Kertha Semaya*, (Volume 5, Nomor 1, 2017).
- Dwianto, Prima. “Korporatisme Pedesaan Orde Baru: Program Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI) di Wilayah Kerja Pabrik Gula Mojo Sragen, 1975-1998”, *Jurnal Lembaran Sejarah*, (Volume 11, No. 2, Oktober 2014).
- Erviana, *Pelaksanaan Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian di Kabupaten Ogan Komering Ilir Propinsi Sumatera Selatan (Doctoral Dissertation, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, 2005).*
- Fathy, Rusydan. “Modal Sosial: Konsep, Inklusivitas dan Pemberdayaan Masyarakat”, *Jurnal Pemikiran Sosiologi*, (Volume 6 No. 1, Januari 2019).
- Fatimah, Siti. “Kepemimpinan Tradisional Masyarakat Minangkabau pada Masa Pendudukan Jepang”, *Tingkap*, (Volume VII, No. 1, 2011).
- Fuad, Iwan Zaenul, Aenurofik, dan Ahmad Rosyid, “Belenggu Tengkulak atas Petani Pembudidaya Lele: Relasi Patron-Klien Budidaya Lele di Wonotunggal Jawa Tengah”, *Jurnal Hukum Islam (JHI)*, (Volume 13, Nomor 2, Desember 2015).
- Ghozali, Mohammad Muhammad Ulul Azmi, dan Wahyu Nugroho, “Perkembangan Bank Syariah Di Asia Tenggara: Sebuah Kajian Historis”, *Falah Jurnal Ekonomi Syariah*, (Volume 4, Nomor 1, Februari 2019).
- Guo, Xiangyu, Brian Henahan, and Todd Schmit, “Rural Supply and Marketing Cooperatives in China: Historical Development, Problems and Reform”, *North Central Extension & Research Activity-194: Improving the Management and Effectiveness of Cooperatively Owned Business Organizations*, (St. Paul, MN November 6-7, 2007).
- Hatta, Mohammad. “Menuju Negara Hukum”, *Pidato Pengantugrahan Doktor Honoris Causa dari Universitas Indonesia*, 30 Agustus 1975.
- Hardiman, F Budi. “Menggali Pancasila Sebagai Filsafat Politik.” *Prisma* 37, No. 2 (2018).
- Hartono, Sunaryati. *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1988).
- Hendri, Davy. “Biaya Intermediasi Keuangan Perbankan Indonesia: Peranan Regulasi dan Institusi”, *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik*, (Volume 7,

Nomor 1, Juni 2016).

Hidayat, Yayan, Iwan I. Febrianto, dan Mahalli, “Transformasi dan Dualisme Kelembagaan dalam Pemerintah Adat Minang: Studi terhadap Nagari Pariangan, Sumatera Barat”, *Indonesian Political Science Review*, (Volume 2, No. 2, 2017), hlm. 227-245.

Hilton, Matthew. “The Female Consumer And The Twentieth-Century Britain.” *The Historical Journal* 1, No. 45 (2002).

Huda, Choirul. “Ekonomi Islam dan Kapitalisme (Merunut Benih Kapitalisme dalam Ekonomi Islam)”, *Economica*, (Volume VII/Edisi 1/Mei, 2016).

Husain, Sri Apriyanti, Unti Ludigdo, dan Noval Adib, “Mengungkap Moral Hazard Pada Akad Murabahah Al-Wakalah di Sebuah Bank Syariah di Provinsi Gorontalo”, *MediaTrend: Berkala Kajian Ekonomi dan Studi Pembangunan*, (Volume 12, Nomor 2, 2017).

Imsawati, Dwi Nur, Sri Handayani, dan Sumardi, “The Intellectual's Contribution in The National Movement of in Indonesian 1908-1928”, *Jurnal Historica*, (Vol. 1, No. 2, 2017).

Inayati, Ratna Shofi. “Impelementasi AFTA Tantangan dan Pengaruhnya Terhadap Indonesia”, *Jurnal Penelitian Politik*, (Volume 7, Nomor 2, 2010).

Toyyibah, “Implementasi Manajemen Resiko pada Sistem Asuransi Jiwa Syariah di PT. Prudential Life Assurance Cabang Madura”, *Iqtishadia*, (Volume 2, Nomor 2, 2015).

Itang, “Badan Usaha Koperasi dan Badan Usaha Non Koperasi (Studi Komparatif)”, *Islamiconomic: Jurnal Ekonomi Keuangan dan Bisnis Islam*, (Volume 7 No. 1 Januari - Juni 2016).

Jamil, Syahril. “Arisan Mbangun Perspektif Pola Kegotongroyongan Ekonomi pada Masyarakat Desa Sako Kabupaten Banyuasin”, *Nurani*, (Volume 18, No. 2, Desember 2018).

Jayanthi, Ni Made, Devi I Gusti Ngurah Wairocana, dan I Wayan Wiryawan, “Status Dan Kedudukan Lembaga Perkreditan Desa (LPD) Terkait Pengikatan Jaminan dengan Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro”, *Acta Comitatus*, (Volume 2, 2017).

Karmeli, Elly dan Siti Fatimah. “Krisis Ekonomi Indonesia”, *Journal of Indonesian Applied Economics*, (Volume 2, Nomor 2, Oktober 2008).

- Kartika, I Nengah dan I Made Jember, “Sanksi Adat pada Lembaga Perkreditan Desa dalam Kerangka Principal-Agent LPD (Lembaga Perkreditan Desa) Se-Kecamatan Tembuku Kabupaten Bangli”, *Jurnal Ekonomi Kuantitatif Terapan*, (Volume 10 No. 2, Agustus 2017).
- Komarudin, Ade. *Politik Hukum Integratif UMKM*, (Jakarta: Semesta Rakyat Merdeka, 2014).
- Koran Tempo, *Indonesia, Negara dengan Ekonomi Digital Terbesar di ASEAN*, Sabtu, 14 November 2019.
- Kurniasari, Tri Widya. “Lembaga Perkreditan Desa (LPD) dalam Perspektif Hukum: Sebuah Lembaga Keuangan Adat Hindu Penggerak Usaha Sektor Informal di Bali”, *Jurnal Masyarakat dan Budaya*, (Volume 9, No. 1 Tahun 2007).
- Kurniyati, Yuli. “PEARLS: Seperangkat Alat Monitoring dan Evaluasi Kinerja Keuangan Koperasi Kredit”, *Jurnal Maksipreneur*, (Vol. I, No. 1, 2011).
- Kuncoro, Mudrajad dan Suhardjono, “Manajemen Perbankan, (Yogyakarta: BPFE, 2002).
- Limbong, Benhard. *Pengusaha Koperasi*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2010).
- Lindbeck, Assar. “The Welfare State: Background, Achievements, Problems”, *Research Institute of Industrial Economics (IFN)*, (Stockholm: IFN Working Paper, No. 662, 2006).
- _____. “Prospects for The Welfare State, *Research Institute of Industrial Economics*, (IFN Working Paper No. 731, 2008).
- Luiz A. Pereira;, Silva;, and Masaru Yoshitomi. “Can ‘Moral Hazard’ Explain the Asians Crises?” *ADB Institute* (2001).
- Maharani, Septiana Dwiputri. “Manusia Sebagai Homo Economicus: Refleksi atas Kasus-Kasus Kejahatan di Indonesia”, *Jurnal Filsafat*, (Volume 26, Nomor 1, Februari 2016).
- Manan, Bagir dan Susi Dwi Harijanti, “Saat Rakyat Bicara Demokrasi dan Kesejahteraan”, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, (Volume 1, Nomor 1, 2014).
- Manikutty, S. “Gujarat Co-operative Milk Marketing Federation Ltd. (GCMMF)”, *Asian Case Research Journal*, (Volume 06, No. 02, 2011).

- Marbun, SF. Hukum Administrasi Negara I, dalam Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010).
- Michael, Donny. “Revitalisasi Sistem Pemerintahan Desa dalam Perspektif Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa di Provinsi Sumatera Barat”, *Jurnal Hak Asasi Manusia*, (Volume 7, No. 1, Juli 2016).
- Morduch, Jonathan. “Does Microfinance Really Help the Poor? New Evidence from Flagship Programs in Bangladesh”, *Working Paper* (June 27, 1998).
- Muafi, Nilmawati. “Budaya Mutu dan Implementasi ISO 2008: 9001 serta Dampaknya terhadap Komitmen Organisasional”, *Jurnal Dinamika Manajemen*, (Volume 5, No. 1, 2014).
- Mubyarto, “Menebus Dosa-Dosa Ekonomi Indonesia”, *Kompas*, (Jakarta: 12 November, 2013).
- Muhtarom, Muhammad. “Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Hukum Perkoperasian dan Lembaga Keuangan Mikro”, *Yustisia*, (Volume 3, No.2, Mei - Agustus 2014).
- Mukbar, Deni. “Saluran Keuangan Alternatif Bagi Kelompok Miskin di Perdesaan”, *Sosiohumaniora*, (Volume 10, No. 2, Juli 2008).
- Mulyono, Fransisca. “Mengembangkan Koperasi Sebagai Pemberdaya Ekonomi Rakyat Indonesia”, *Jurnal Administrasi Bisnis*, (Volume 6, No.1, 2010).
- Mursal, “Pengembangan Lembaga Keuangan Mikro Syariah di Sumatera Barat Berbasis Kearifan Lokal Tungku Tigo Sajarangan”, *Analytica Islamica*, (Vol. 5, No. 1, 2016).
- Mustansyir, Rizal. “Aliran-Aliran Metafisika (Studi Kritis Filsafat Ilmu)”, *Jurnal Filsafat*, (Juli 1997).
- Mutengezanwa, Margaret, Fungai B. Gombarume, Kosmas Njanike, and Anxious Charikinya, “The Impact of Microe Finance Institution on the Socio-Economic Lives of People in Zimbabwe”, *Economics* (Volume 11, No. 1, 2011).
- Nain, Umar. “Transformasi Lumbung Desa: Evaluasi Program Raskin dan Rastra di Kabupaten Bulukumba”, *Jurnal Pemikiran Sosiologi*, (Volume 5 No. 1, Januari 2018).
- Nasution, Az. “Perlindungan Konsumen; Tinjauan Singkat UU No.8/1999-LN. 1999 No. 42.” *Hukum dan Pembangunan* 2001, No. 8 (2001).

- Nasution, Muslimin. "Peranan KUD dalam Pengembangan Desa", *Prisma*, (Volume XV, No. 7, 1986).
- Ningtyas, Anindita Purnama. "Analisis Yuridis Terhadap Pengelolaan Aset Badan Kredit Desa Pasca Berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa", *Jurnal Panorama Hukum*, (Volume 3, No. 1, 2018).
- Nugroho, Heru. "Tinjauan Kritis Liberalisme dan Sosialisme", *Jurnal Ilmiah Bestari*, (Volume XIII, Nomor 30, 2000).
- Otoritas Jasa Keuangan, "OJK Dorong Pertumbuhan dan Peran Pasar Modal dalam Perekonomian Nasional", *Siaran Pers*, (SP 49/DHMS/OJK/VIII/2018).
- Pangaribuan, Darwin H., Niar Nurmauli, dan Sarno "Penyuluhan dan Demplot Teknologi Pertanian Organik dengan Demonstrasi Aplikasi Pupuk Organik Cair dan Biopestisida di Desa Braja Caka Kabupaten Lampung Timur", *Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, (Volume 22, No. 3, Juli - Desember 2016), hlm. 88-95.
- Pardy, Robert. *Institutional Reform in Emerging Securities Markets*, Working Papers, (Washington, DC: World Bank, 1992).
- Permata, Harsa. "Filsafat dan Konsep Negara Marxisme", *Jurnal Filsafat* (Volume 21, Nomor 3, Desember 2011).
- Permono, Iswardono S. "Analisis Efisiensi Industri Perbankan di Indonesia (Studi Kasus Bank-Bank Devisa di Indonesia Tahun 1991-1996)", *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia*, (Volume. 15, No. 1, 2000).
- Prahara, Surya. "Kewenangan Badan Musyawarah (Bamus) Nagari dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari Di Kabupaten Agam", *Jurnal Pelangi*, (Volume 6, No.1, Desember 2013).
- Pramana, I Made Intan Dwi dan I Nyoman Lemes, "Akibat Hukum Pemberian Kredit Kepada Krama Desa Lain pada Lembaga Perkreditan Desa Desa Pakraman Anturan, Kecamatan Buleleng, Kabupaten Buleleng", *Kertha Widya Jurnal Hukum* (Volume 5 Nomor 1, Agustus 2017).
- Priatama, Yanuar, Adi Nugroho, dan Melkior N. N. Sitokdana. "Evaluasi Tatakelola Teknologi Informasi di PD BPR Bank Bapas 69 Magelang Menggunakan ITIL V3 Domain Service Strategy", *Jurnal MNEMONIC*, (Volume 2, No. 1, Februari 2019).
- Primanta, I Gede Yudi, Made Sudarma, dan Aji Dedi Mulawarman, "Ambiguitas

- Perlawanan Pajak Lembaga Perkreditan Desa (Studi Fenomenologi Pada Lembaga Perkreditan Desa di Provinsi Bali)", *Jurnal Akuntansi Aktual*, (Volume 5, No. 2, Juni 2018), hlm. 136-148.
- Purnaweni, Hartuti. "Demokrasi Indonesia: Dari Masa ke Masa", *Jurnal Administrasi Publik*, (Volume 3, Nomor 2, 2004).
- Purnomo, Sulistyono Sidik dan Briljan Sudjana, "Pemberdayaan KUD Melalui Analisis Faktor-Faktor Kunci Manajemen", *Jurnal Agrikultura*, (Volume 21, No. 1, 2010), hlm. 21-30.
- Putra, I Gede Aditya Pratama dan I Gusti Ayu Made, "Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pertumbuhan Laba LPD di kota Denpasar tahun 2014-2017", *Jurnal Akuntansi Universitas Udayana*, (Volume 26, Nomor 23, 2019).
- Putri, Rumanintya Lisaria dan Diana Elvianita Martanti, "Realitas Keberadaan Pasar Candaq Kulak Bagi Perekonomian Masyarakat di Panggungduwet Kabupaten Blitar", *Jurnal Ilmiah Bisnis dan Ekonomi Asia*, (Volume 13, No. 2, 2019).
- Rachmat, Muchjidin, Gelar Satya Budhi, Supriyati, dan Wahyuning K. Sejati, "Lumbung Pangan Masyarakat: Keberadaan dan Perannya dalam Penanggulangan Kerawanan Pangan", *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, (Volume 29 No. 1, Juli 2011).
- Rahardjo, Satjipto. "Meningkatkan Kepastian Hukum Dalam Rangka Pelaksanaan Keadllan Berdasarkan Pancasila." *Hukum dan Pembangunan* (1988).
- Rahardjo, M. Dawam. "Menuju Sistem Perekonomian Indonesia", *UNISIA*, (Vol. XXXII, No. 72, Desember 2009).
- _____, "Kebijaksanaan Pembangunan Koperasi di Indonesia dan Perkembangan Koperasi", *Prisma*, (Tahun ke X, Nomor 6).
- _____, "Prospek Integrasi Koperasi Formal dan Informal", *Prisma*, (Tahun ke X, Nomor 6).
- Ridlwan, Zulkarnain. "Negara Hukum Indonesia Kebalikan Nachtwachterstaat", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* (Volume 5 No. 2 Mei-Agustus 2012).
- Riyadi, Selamat, Muhammad Iqbal, dan Novia Lauren, "Strategi Pengelolaan Non Performing Loan Bank Umum yang Go Public", *Jurnal Dinamika Manajemen*, (Volume 6, No. 1, 2014).

- Rohmat, Aji Basuki. “Analisis Penerapan Prinsip-Prinsip Koperasi Dalam Undang-Undang Koperasi (Studi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012)”, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, (Volume II Nomor 1 Januari – April 2015).
- Rosana, Myra. “Konsep Hukum Koperasi Modern bagi Koperasi sebagai Organisasi Perusahaan Berstatus Badan Hukum Sempurna”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, (Edisi Khusus Dies Natalies FHUI ke 85).
- Rosdiana, Mega dan Agus Sumanto, “Analisis Tingkat Kesehatan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dengan Menggunakan Camel Periode 2014 – 2015: Studi Kasus pada BPR PP”, *Jurnal Akuntansi*, (Volume 10, Nomor 2, April, 2017).
- Rusby, Zulkifli, Zulfadli Hamzah, dan Hamzah, “Analisa Permasalahan Baitul Maal Wat Tamwil (BMT) melalui Pendekatan *Analytical Network Process* (ANP)”, *Jurnal Al-Hikmah* (Volume 13, No. 1, April 2016).
- Sadiartha, Anak Agung Ngurah Gede. “Lembaga Perkreditan Desa Sebagai Penopang Ke-*ajegan* Budaya Ekonomi Masyarakat Bali”, *Jurnal Kajian Bali*, (Volume 7, Nomor 2, Oktober 2017).
- Sari, Ni Luh Ariningsih dan I Nengah Wenten. “Perlindungan Hukum Terhadap Anggota Koperasi yang Mengalami Beku Operasi di Kota Mataram”, *GaneÇ Swara*, (Vol. 11 No. 2, September 2017).
- Sari, Suci Permata, Rizky Natassia, dan Yola Malinda, “Pengaruh Gaya Kepemimpinan, Lingkungan Kerja dan Disiplin Kerja Terhadap Kinerja Karyawan pada PT. BPR LPN Sungai Rumbai Dharmasraya”, *Journal of Economic and Economic Education*, (Volume 5, Nomor 2, 2017).
- Saripudin, Udin. “Sistem Tanggung Renteng dalam Perspektif Ekonomi Islam: Studi Kasus di UPK Gerbang Emas Bandung”, *Iqtishadia*, (Volume 6, No. 2, September 2013).
- Setiawan, Budi dan Taufik, “Pengaruh Pasar Modal Amerika terhadap Pasar Modal Lima Negara Asean pada Kondisi: Sebelum, Saat, dan Sesudah Krisis *Subprime Mortgage*”, *Jurnal Manajemen dan Bisnis Sriwijaya*, (Volume 14, Nomor 4, 2016).
- Sila, Muhammad Adlin. “Lembaga Keuangan Mikro dan Pengentasan Kemiskinan: Kasus Lumbung Pitih Nagari di Padang”, *Jurnal Sosiologi Masyarakat*, (Volume 15, No. 1, Januari 2010).

- Sili, Eduardus Bayo. "Perlindungan Investor Obligasi di Pasar Modal Melalui Pendekatan Etika Bisnis bagi Penerbit Obligasi", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, (Volume 46, No. 2, 2016).
- Simarmata, Hengki Mangiring Parulian. "Pengaruh Kualitas Jasa, Citra Perusahaan dan Tingkat Suku Bunga Kredit terhadap Keputusan Pengambilan Produk Kredit Mikro", *Jurnal Murni Sadar*, (Volume 7, No. 16, April 2017).
- Simbolon, Robinson. "Pentingnya Perubahan UU Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (UUPM)", *Jurnal Hukum Bisnis*, (Volume 14, Juli 2001).
- Siringoringo, Renniwyaty. "Analisis Fungsi Intermediasi Perbankan Indonesia (Studi Kasus Bank Umum Konvensional yang Tercatat di BEI Periode 2012-2016)", *Jurnal Inspirasi Bisnis dan Manajemen*, (Volume 1, Nomor 2, 2017).
- Sitepu, Camelia Fanny dan Hasyim, "Perkembangan Ekonomi Koperasi di Indonesia", *Niagawan*, (Volume 7, No 2, Juli 2018).
- Sitompul, Zulkarnain. "Konsep dan Transformasi OJK Sebagai Pengawas Sektor Jasa Keuangan di Indonesia", *Jurnal Hukum Bisnis*, (Volume 31, Nomor 4, 2012).
- Situngkir, Danel Aditia. "Asas Pacta Sunt Servanda dalam Penegakan Hukum Pidana Internasional", *Jurnal Cendekia Hukum*, (Vol. 3, No 2, Maret 2018).
- SKF Asia Pacific Pte Ltd, "Little By Little, Step By Step", (Singapore: Celebrating 50 Years of the Labour Movement, 2011).
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015).
- Suasthi, I Gusti Ayu dan I Wayan Suija, "Ideologi Tri Hita Karana Membangun Keharmonisan dan Kedamaian Para Ghrastha Ashram di Desa Sukawati" *Prosiding - Seminar Nasional Agama, Adat, Seni dan Sejarah di Zaman Milenial*, Universitas Hindu Indonesia, (22 September 2018).
- Suadnyana, Ida Bagus Putu Eka dan Ni Wayan Yuniastuti, "Kajian Sosio-Religius Penerapan Sanksi Adat Kanorayang di Desa Pakraman Bakbakan Kecamatan Gianyar, Kabupaten Gianyar", *Widyanatya*, (Volume 1, Nomor 2, 2019).
- Suciningtias, Siti Aisiyah. "Indikasi Moral Hazard pada Pembiayaan Mudharabah dan Murabahah pada Bank Umum Syariah di Indonesia", *Jurnal Dinamika Ekonomi dan Bisnis*, (Volume 14, No. 1, Maret 2017).

- Sugarda, Paripurna P. "Eksistensi Otoritas Jasa Keuangan: Tantangan dan Prospeknya", *Jurnal Hukum Bisnis*, (Volume 31, Nomor 4, 2012).
- Sukendar, Anang. "Pengujian dan Pemilihan Model Inflasi dengan Non Nested Test Studi Kasus Perekonomian Indonesia Periode 1969-1997", *Jurnal Ekonomi Dan Bisnis Indonesia* (Volume 15, No. 2, 2000).
- Sukmana, Oman. "Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)", *Jurnal Sospol*, Vol 2 No.1 (Juli-Desember 2016).
- Suliyanto dan Dian Purnomo Jati, "Perbandingan Efisiensi Bank Perkreditan Rakyat dan Bank Umum dengan Pendekatan Data Envelopment Analysis", *Jurnal Keuangan dan Perbankan*, (Volume 18, No.2, Mei 2014).
- Sunariani, Ni Nyoman, Made Sukarsa, Made Kembar Sri Budhi, dan AAIN. Marhaeni "Kontribusi Pelaksanaan Ritual Hindu Terhadap Kesempatan Kerja dan Kesejahteraan Masyarakat di Kabupaten Badung Provinsi Bali (Studi Kasus Mlaspas dan Ngenteg Linggih di Pura Pasek Preteka Desa Abiansemal) ", *Jurnal Ekonomi Kuantitatif Terapan*, (Volume 7, Nomor 2, Agustus 2014), hlm. 145-154.
- Sumodiningrat, Gunawan. "Potensi Pertanian Pedesaan dan Swasembada Pangan, *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia*", (Volume 2, 1987).
- Sunartiningih, Agnes. "Reorientasi Pembinaan KUD", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (JSP)*, (Volume 2, No. 1, 1998).
- Suprpto, Maria Farida Indrati "Eksistensi Penjelasan UUD 1945 Pasca Amandemen", (Volume 49, Nomor II, 2005).
- Suryanata, I Gusti Ngurah Putra. "Sinergisitas Lembaga Perkreditan Desa (LPD) dalam Membangun Perekonomian Masyarakat", *Jurnal Manajemen dan Bisnis*, (Volume 16, No. 1, Januari 2019).
- Susila, Ihwan. "Analisis Efisiensi Lembaga Keuangan Mikro", *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, (Volume 8, No. 2, Desember 2007).
- Susilo, Agus dan Isbandiyah, "Politik Etis dan Pengaruhnya bagi Lahirnya Pergerakan Bangsa Indonesia", *Jurnal HISTORIA*, (Volume 6, Nomor 2, Tahun 2018).
- Suwandi, Ima. "Peranan Pemerintah dalam Pengembangan Koperasi Unit Desa", *Prisma*, (Juli 1986).

- Suwandi, “Studi Terhadap Modal Koperasi Untuk Formulasi Nomenklatur Pendanaan Koperasi”, *Journal of Entrepreneurship, Management, and Industry (JEMI)*, (Volume 1 Nomor 3, September 2018).
- Swasono, Sri-Edi. *Demokrasi Ekonomi: Komitmen dan Pembangunan Indonesia*, (Pidato Diucapkan pada Upacara Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Ekonomi pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 20 Juli 1988).
- _____, “Bahan Ajar Sistem Ekonomi”, *Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia*, (Desember 2013).
- Syahrizal, “Peran dan Posisi Perempuan Minangkabau dalam Kelembagaan di NagaInternational Symposium of the journal Antropologi Indonesia (12–15 Juli, 2005), Kota Depok.
- The SMERU Research Institute, “Keuangan Mikro di Indonesia”, No. 13: Jan-Mar/2005.
- Tho’in, Muhammad. “Konsep Ekonomi Islam Jalan Tengah (Kapitalis-Sosialis)”, *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*, (Volume 01, No. 03, November 2015).
- Utama, Andrew Shandy. “Independensi Pengawasan terhadap Bank Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam Sistem Hukum Nasional di Indonesia”, *SOU MATERA LAW REVIEW*, (Volume 1, Nomor 1, 2018).
- Utami, Ratih Apri. “Analisis Keberlanjutan dan Pola Pengembangan *Co-Operative Entrepreneurship* Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKM-A)”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, (Volume 19, Nomor 1, Juli 2015).
- Wahyuni, Sri dan Kurnia Suci Indraningsih, “Dinamika Program dan Kebijakan Peningkatan Produksi Padi”, *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, (Volume 21, No. 2, Desember 2003).
- Wardana, I Ketut Nyoman, Djinar Setiawina, dan Gde Sudjana Budiasa, “Dampak Kebijakan Suku Bunga Bank Indonesia Terhadap Return on Asset Bank Perkreditan Rakyat di Provinsi Bali”, *E-Jurnal Ekonomi dan Bisnis Universitas Udayana*, (Volume 5, 2016).
- Warsito, Windry Setyaning. “Pengaruh Kepuasan terhadap Loyalitas Nasabah pada PT Bank Perkreditan Rakyat Karyajatnika Sadaya Cabang Dago Bandung”, *Widya Cipta*, (Volume 2 No. 2 September 2018).
- Weiss, John Heather, Montgomery, dan Elvira Kurmanalieva, “Micro Finance and Poverty Reduction in Asia: What is the Evidence?”, *ADB Research Paper Series*, (No. 53, December, 2003), *Asian Development Bank Institute (ADB)*, Tokyo.

Wennekers, Sander and Roy Thurik, "Linking Entrepreneurship and Economic Growth", *Small Business Economics*, (Volume 13, Issue 1, August 1999).

Widihastuti, Setiati, Puji Wulandari, dan Iffah Nurhayati, "Pudarnya Peran Mamak Minangkabau Perantauan di Kota Yogyakarta terhadap Kemenakan", *Jurnal Civics: Media Kajian Kewarganegaraan*, (Volume 16, No. 2, 2019).

Widyaresti, Enggar Pradipta dan Achma Hendra Setiawan, "Analisis Peran Bri Unit Ketandan dalam Pemberian Kredit Usaha Rakyat Bagi Pengusaha Mikro dan Kecil Di Kecamatan Ngawen Kabupaten Klaten", *Diponegoro Journal of Economics*, (Volume 1, Nomor 1, 2012).

Widyastini, Tyas dan Arya Hadi Dharmawan, "Efektivitas Awig-Awig dalam Pengaturan Kehidupan Masyarakat Nelayan di Pantai Kedonganan Bali", *Sodality: Jurnal Sosial Pedesaan* (Volume 01, No. 01, April 2013).

Yunus, Yasril. "Aktor Kultural dalam Pemerintahan Terendah di Sumatera Barat (Posisi Ninik Mamak dalam Struktural Adat dan Penyelenggaraan Pemerintahan Formal)", *Humanis*, (Volume XII, Nomor, 2013).

Zain, Mochamad Adib. "Politik Hukum Koperasi di Indonesia (Tinjauan Yuridis Historis Pengaturan Perkoperasian di Indonesia)", *Jurnal Penelitian Hukum*, (Volume 2, Nomor 3, November 2015).

Disertasi dan Tesis

Ni Made Devi Jayanthi, "Status Dan Kedudukan Hukum Lembaga Perkreditan Desa (LPD) Terkait Pengikatan Jaminan dengan Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro, *Tesis Program Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Udayana Denpasar, Tidak Diterbitkan*, 2016, hlm. 65.

Sukandia, I Nyoman. "Kedudukan Hukum dan Fungsi Lembaga Perkreditan Desa (LPD) sebagai Lembaga Perekonomian Komunitas Dalam Masyarakat Hukum Adat DI Bali", *Disertasi tidak diterbitkan*, Malang, Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2012.

Kamus

Garner, Bryan A. *Black's Law Dictionary 2nd Pocket ed*, (St. Paul Minnesota: West Group, 1996).

_____, *Black's Law Dictionary, Eight Edition*, (St. Paul Minnesota: West Publishing, co, 2004).

Hornby, AS. *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, (Oxford: Oxford University Press, 2000).

I.P.M. Ranuhandoko, *Terminologi Hukum Inggris-Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2003).

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

Pearce, David W. *Macmillan Dictionary of Modern Economics, 3rd Ed.*, (London: Publisher: Macmillan Press, 1986).

<https://www.merriam-webster.com/>

<https://thelawdictionary.org/investment/>

Media On-Line

http://www.seasite.niu.edu/indonesian/reformasi/krisis_ekonomi.htm.

<https://www.mass.gov/service-details/consumer-bill-of-rights>.

https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditccplpmisc2016d1_en.pdf.

<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2017/03/24/060650026/pemerintah.kaji.moratorium.koperasi.simpan.pinjam.untuk.tekan.investasi.bodong>.

<https://www.ojk.go.id/id/kanal/edukasi-dan-perlindungan-konsumen/tentang-epk/Pages/Tugas.aspx>.

<https://www.the-scientist.com/foundations/the-elixir-tragedy-1937-39231>.

<https://www.mass.gov/service-details/consumer-bill-of-rights>.

https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditccplpmisc2016d1_en.pdf.

<https://nasional.kontan.co.id/news/bank-dunia-kelas-menengah-menjadi-motor-penggerak-pertumbuhan-indonesia>,

<https://investasi.kontan.co.id/news/satgas-waspada-investasi-hentikan-108-investasi-ilegal-pada-2018>,

<https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/welfare-state>,

<https://thelawdictionary.org/investment/>

<https://kbbi.web.id/investasi>

<https://ekonomi.bisnis.com/read/20190904/9/1144307/pertumbuhan-ekonomi-eropa-mulai-terdampak-perang-dagang>

<https://www.sdg2030indonesia.org/page/1-tujuan-sdg>

https://id.wikipedia.org/wiki/Georg_Wilhelm_Friedrich_Hegel

https://en.wikipedia.org/wiki/Adam_Müller

https://id.wikipedia.org/wiki/Baruch_de_Spinoza

<https://www.bps.go.id/subject/23/kemiskinan-dan-ketimpangan.html>.

<https://www.bantuanhukum.or.id/web/mk-batalkan-uu-koperasi-karena-bertentangan-dengan-uud-1945/>

<https://money.kompas.com/read/2016/11/17/080409626/proteksionisme.trump.saat.as.rasakan.getirnya.pasar.bebas?page=all>,

<https://databoks.katadata.co.id/>

<https://eresources.nlb.gov.sg/>

<https://www.ica.coop/>

<https://amul.com/m/organisation>

<https://www.pnm.co.id/pages/pnm-group>

<https://www.pnm.co.id/business/pnm-mekaar>

<https://kbbi.web.id/ijon>

<https://keuangan.kontan.co.id/news/hbd-gadai-nusantara-menargetkan-penyaluran-pinjaman-rp-75-miliar-tahun-ini>

www.pinjam.co.id.

<https://finansial.bisnis.com/>

<https://ekonomi.kompas.com/read/2017/11/29/123000726/izin-usaha-bpr-lpn-kampung-manggis-padang-panjang-dicabut>

<https://buktipers.com/apresiasi-positif-dari-kepala-lpn-pulau-mainan-untuk-media-buktipers-com/>

<http://infopublik.id/kategori/nusantara/296179/koperasi-lumbung-piti-nagari-dharamasraya-punya-tabungan-rp-2-5-m>

<https://bali.bisnis.com/read/20181125/538/862963/lembaga-perkreditan-desa-di-bali-diminta-tetap-eksis>

<https://www.denpost.id/news/2020/05/03/204206/pariwisata-terpuruk-lpd-legian-bantu-sembako-krama-tiga-banjar.html>

<https://katadata.co.id/telaah/2020/04/08/tumbangnya-bisnis-perjalanan-dan-wisata-bali-terpapar-covid-19>

<https://lipsus.kontan.co.id/v2/perbankan/read/318/pakto-88-dan-booming-perbankan-indonesia>

<https://republika.co.id/berita/ekonomi/keuangan/pqxi4a370/ojk-diminta-kurangi-jumlah-bpr>

<https://kadinjateng.com/kelola-kredit-desa-37-desa-di-kudus-membentuk-bumdes-bersama/>

<https://keuangan.kontan.co.id/news/kemenkop-ukm-temukan-153-investasi-bodong-berkedok-koperasi-simpan-pinjam?page=2>

<https://www.cnbcindonesia.com/tech/20200522193716-37-160400/ojk-tutup-50-fintech-ilegal-berkedok-koperasi-ini-daftarnya>

<https://finance.detik.com/moneter/d-4878156/parah-uang-koperasi-hanson-habis-dari-rp-800-m-sisa-rp-20-juta>

https://nasional.kontan.co.id/news/rapat-verifikasi-piutang-ksp-indosurya-cipta-digelar-hari-ini/?utm_source=line&utm_medium=text

<https://www.cnbcindonesia.com/market/20200508170041-17-157206/janjikan-bunga-tinggi-kasus-koperasi-indosurya-bak-jiwasraya>

<https://www.iadi.org/en/conference-and-meetings/past-conferences-and-meetings/>

<https://www.pikiran-rakyat.com/ekonomi/pr-01314265/kontribusi-koperasi-terhadap-pdb-capai-51>

<https://www.credit-agricole.com/en/finance/finance/financial-information>



**REKAPITULASI DATA KOPERASI BERDASARKAN PROVINSI
PER 31 DESEMBER 2018**

NO	PROVINSI	KOPERASI AKTIF	ANGGOTA KOPERASI	RAT	MODAL SENDIRI	MODAL LUAR	VOLUME USAHA	SHU
1	Aceh	3,950	106,564	552	423,294,122,460	248,416,192,368	830,234,574,846	53,391,390,159
2	Sumatera Utara	4,667	851,355	1,317	3,652,738,900,814	1,945,554,457,894	4,708,859,548,490	253,498,783,214
3	Sumatera Barat	2,276	311,653	1,550	7,623,735,505,921	1,545,555,622,570	9,062,332,841,977	930,517,904,240
4	Riau	2,718	321,230	1,271	5,272,739,676,794	1,317,577,975,575	2,740,040,886,048	168,326,884,657
5	Jambi	2,492	81,405	377	427,732,540,397	221,076,666,953	773,256,247,595	54,605,290,235
6	Sumatera Selatan	3,738	219,657	554	1,045,849,952,203	1,103,703,134,650	1,487,421,280,706	111,474,536,188
7	Bengkulu	1,786	61,011	526	296,210,682,364	334,953,271,679	393,986,118,720	36,715,205,197
8	Lampung	2,510	992,100	938	1,032,804,081,409	1,318,375,826,543	2,968,928,494,778	163,468,793,779
9	Kepulauan Bangka Belitung	677	67,610	388	234,741,525,632	259,403,054,532	459,439,057,637	24,029,026,079
10	Kepulauan Riau	1,035	44,513	235	239,598,448,625	107,655,615,517	317,456,370,042	23,577,541,578
11	DKI Jakarta	2,873	685,089	611	13,673,499,262,922	4,831,019,556,676	14,825,107,746,377	757,068,773,588
12	Jawa Barat	11,127	1,761,469	3,352	6,133,015,301,169	7,572,259,481,387	15,077,648,049,987	616,094,774,089
13	Jawa Tengah	13,460	4,920,308	3,869	6,621,633,332,540	15,222,114,327,714	24,345,373,494,208	447,297,595,856
14	D.I. Yogyakarta	1,715	1,144,637	1,212	1,148,029,329,602	2,387,364,207,858	3,816,758,674,755	95,638,330,696
15	Jawa Timur	24,024	3,313,030	11,776	10,164,835,962,536	12,619,027,641,203	24,097,608,470,646	868,519,580,587
16	Banten	4,557	734,421	860	2,161,472,093,097	1,535,356,985,435	3,882,696,133,215	250,266,283,779
17	Bali	4,400	1,190,463	2,316	2,222,255,425,501	6,469,327,895,549	9,423,948,454,750	315,385,620,721
18	Nusa Tenggara Barat	2,923	287,615	996	743,035,333,551	577,386,148,844	1,179,454,657,311	76,827,890,387
19	Nusa Tenggara Timur	2,364	497,625	508	1,730,945,549,726	772,351,859,476	2,279,912,217,157	61,665,663,466
20	Kalimantan Barat	2,851	1,202,972	780	3,530,820,672,872	2,472,051,099,081	12,210,188,148,700	125,632,168,652
21	Kalimantan Tengah	2,451	173,006	248	1,307,308,849,774	299,380,910,508	1,664,540,793,785	36,094,605,784
22	Kalimantan Selatan	1,705	190,533	711	827,539,495,164	518,005,040,167	977,215,993,399	118,457,235,909
23	Kalimantan Timur	3,478	199,044	931	1,571,938,431,736	1,017,727,285,634	2,262,795,640,540	162,485,923,946
24	Kalimantan Utara	460	11,939	74	58,665,005,993	106,809,424,658	78,120,451,441	8,340,959,584
25	Sulawesi Utara	3,665	62,806	347	176,899,656,199	94,527,670,693	291,438,632,777	20,073,100,482
26	Sulawesi Tengah	1,507	110,030	334	378,752,913,738	205,569,766,129	946,859,471,947	47,387,934,957
27	Sulawesi Selatan	5,892	287,508	980	1,454,881,506,968	680,767,427,336	2,821,459,743,984	183,312,364,121
28	Sulawesi Tenggara	3,307	51,983	372	195,472,837,267	84,748,472,597	794,125,850,707	23,040,025,729
29	Gorontalo	845	43,251	254	150,562,051,559	83,857,720,935	244,298,565,867	14,168,906,657
30	Sulawesi Barat	822	17,422	80	53,941,835,020	46,092,211,605	261,326,805,777	8,974,609,767
31	Maluku	2,626	26,831	171	65,055,274,474	57,591,128,930	151,340,471,417	9,400,327,534
32	Maluku Utara	786	20,846	115	99,738,389,365	30,164,190,323	170,523,789,622	19,669,544,481
33	Papua	1,864	53,556	368	158,361,835,153	73,352,136,365	284,217,281,315	23,639,971,583
34	Papua Barat	792	6,513	38	26,771,320,731	63,113,717,145	33,151,193,151	3,520,324,752
	TOTAL	126,343	20,049,995	39,011	74,904,877,103,276	66,222,238,124,529	145,862,066,153,674	6,112,567,872,433



LAMPIRAN BIODATA PENULIS

Nama (dengan gelar) : Sugeng, S.P., S.H., M.H.
Tempat, tanggal lahir : Cirebon, 4 Februari 1973
Jenis kelamin : Laki-Laki
Alamat Lengkap : Kp. Areman, Kelurahan Tugu, Kecamatan Cimanggis, Kota Depok
No. HP : 081289342490
Email : sugeng@dsn.ubharajaya.ac.id
Pekerjaan : Dosen
Institusi : Fakultas Hukum, Universitas Bhayangkara Jakarta Raya

Pendidikan Formal

1. Program Doktor Hukum, Universitas Pelita Harapan (UPH), Jakarta.
2. Magister Ilmu Hukum, Universitas Pancasila, Jakarta.
3. Fakultas Hukum, Universitas Bung Karno, Jakarta.

Riwayat Penulisan

Artikel/Jurnal Ilmiah/Prosiding

1. ***Legal Protection of Consumer on E-Commerce through Personal Data Security.***
Proceeding of The International Conference on Law and Human Rights, Jakarta. October 26-27, 2020.
2. ***Indonesian Financial Technology: Business Ecosystem and Regulation.***
Proceeding of The 2nd IANJ Conference of Socio-Legal Issues in Indonesia: Towards Balanced Procedural and Substantive Justice, Faculty of Law, Universitas Indonesia, Depok, Indonesia. Auguts 23-24, 2019.
3. ***Legal Protection for Recipients of Foreign Franchise Rights in Indonesia.***
Proceeding of The 1st Inter-University Forum for Strengthening Academic Competency. October 3, 2018. Bandung, Indonesia.

Buku

Hukum Telematika Indonesia. Penerbit Prenada Media, 2019.