

## BAB IV

### KETIDAKHARMONISAN PENGATURAN TENTANG LKM KOPERASI

Pada bab ini akan dikemukakan hasil penelitian dan pembahasan perihal ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan tentang lembaga keuangan mikro (LKM) dan Perkoperasian. Seperti telah dikemukakan pada bab sebelumnya bahwa terdapat 2 (dua) macam Undang-Undang yang keduanya sama-sama mengatur lembaga keuangan mikro koperasi, yaitu: 1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, dan 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro. Kedua macam Undang-Undang tersebut beserta peraturan pelaksanaannya perlu diteliti dan dianalisis konsistensinya karena keduanya menjadi landasan hukum bagi LKM-Koperasi. Pada bab ini akan disajikan data penelitian membandingkan kedua peraturan perundangan tersebut, berdasarkan aspek-aspek pokok yang berkaitan dengan LKM Koperasi, yaitu pengaturan LKM di dalam peraturan perundang-undangan LKM dan di dalam peraturan perundang-undangan perkoperasian. Setelah pembahasan tentang adanya disharmoni antara kedua peraturan perundangan tersebut, akan dilakukan analisis pokok-pokok persoalan yang menyebabkan terjadinya ketidakharmonisan antara kedua peraturan hukum tersebut

#### A. Pengaturan Koperasi di dalam Perundangan-Undangan

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perkoperasian, antara lain adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian (Lembaran Negara  
*commit to user*)

- Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3502);
- 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 212, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5355)
  - 3) Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1994 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengesahan Akta Pendirian dan Perubahan Anggaran Dasar Koperasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1994, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3540);
  - 4) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam
  - 5) Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1998 tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3743);
  - 6) Peraturan Menteri Negara Koperasi Dan Usaha Kecil Dan Menengah Republik Indonesia Nomor : 14/Per/M.KUKM/VII/2006 tentang Petunjuk Teknis Dana Penjaminan Kredit dan Pembiayaan untuk Koperasi Dan Usaha Kecil Dan Menengah
  - 7) Keputusan Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia Nomor: 91/Kep/M.KUKM/IX/2004 tanggal 1 September 2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Usaha Koperasi Jasa Keuangan Syariah.
  - 8) Peraturan Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia Nomor: 35.2/Per/M.KUKM/X/2007 tentang Pedoman Standar Operasional Manajemen Koperasi Jasa Keuangan Syariah dan Unit Jasa Keuangan Syariah Koperasi

- 9) Peraturan Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia Nomor: 35.3/Per/M. KUKM/X/2007 tentang Pedoman Penilaian Kesehatan Koperasi Jasa Keuangan Syariah dan Unit Jasa Keuangan Syariah Koperasi
- 10) Peraturan Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia Nomor: 39/Per/M.KUKM/XII/2007 tentang Pedoman Pengawasan Koperasi Jasa Keuangan Syariah dan Unit Jasa Keuangan Syariah Koperasi

Pada tahun 2012 Undang-Undang perkoperasian dilakukan perubahan, yaitu dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian. Undang-Undang itu terbit dengan tujuan untuk menyesuaikan keberadaan koperasi dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat. Pada kenyataannya perubahan yang dilakukan pada Undang-Undang itu demikian luas, sehingga hal itu menimbulkan reaksi negatif dari sebagian anggota masyarakat yang merasa dirugikan dan menjadi “korban” dari perubahan tersebut. Pada akhirnya Undang-Undang baru itu diajukan *judicial review* oleh masyarakat ke Mahkamah Konstitusi (MK) dan hasilnya Undang-Undang No. 17 Tahun 2012 dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dengan Keputusan MK Nomor 28/PUU-XI/2013 tanggal 28 Mei 2014. Selanjutnya MK menetapkan bahwa sebelum dikeluarkan Undang-Undang yang baru untuk sementara yang berlaku adalah Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

Kegiatan perkoperasian di Indonesia berada di bawah pembinaan dan pengawasan Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah. Adapun pengaturan mengenai perkoperasian telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang perkoperasian beserta peraturan pelaksanaannya. Berikut ini akan dikemukakan pokok-pokok perkoperasian, yaitu mengenai ciri khas dan jati diri Koperasi, kelembagaan, tata-

*commit to user*

kelola, kegiatan usaha, pembinaan dan pengawasan, serta masalah sanksi menurut peraturan perundangan perkoperasian yang berlaku.

Pengertian Koperasi menurut Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian 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.<sup>167</sup>

Prinsip-prinsip koperasi tersebut adalah:<sup>168</sup> (a) keanggotaan bersifat sukarela dan terbuka, (b) pengelolaan dilakukan secara demokratis, (c) pembagian Sisa Hasil Usaha (SHU) sebanding dengan besarnya jasa usaha anggota, (d) pemberian balas jasa yang terbatas terhadap modal, serta (e) kemandirian.

Prinsip Koperasi itu adalah satu kesatuan dan tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan koperasi. Prinsip ini merupakan ciri khas dan jati diri Koperasi yang membedakannya dari badan usaha lain.<sup>169</sup> Dengan melaksanakan prinsip tersebut Koperasi mewujudkan dirinya sebagai badan usaha sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berwatak sosial. Prinsip Koperasi ini merupakan esensi dari dasar kerja Koperasi sebagai badan usaha dan merupakan ciri khas dan jati diri Koperasi yang membedakannya dari badan usaha lain.

Prinsip “demokrasi” berarti bahwa pengelolaan Koperasi dilaksanakan atas keputusan para anggota dalam Rapat Anggota Tahunan (RAT). Melalui RAT para anggota memegang kekuasaan tertinggi dalam Koperasi.<sup>170</sup>

---

<sup>167</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian

<sup>168</sup> *Ibid*, Pasal 5 ayat (1)

<sup>169</sup> *Ibid*, Penjelasan Pasal 5 huruf (b)

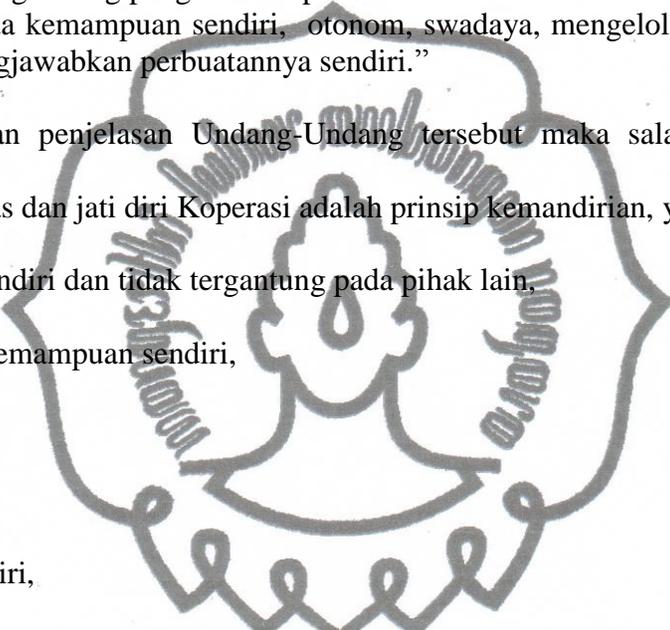
<sup>170</sup> *Ibid*, Penjelasan Pasal 5 huruf (e)

Pembagian sisa hasil usaha kepada anggota tidak semata-mata berdasarkan modal yang dimilikinya tetapi juga berdasarkan perimbangan jasa usahanya. Hal ini merupakan perwujudan nilai kekeluargaan dan keadilan dalam Koperasi.

Mengenai prinsip “kemandirian” Koperasi, di dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian ditegaskan pengertiannya sebagai berikut:<sup>171</sup>

“Kemandirian mengandung pengertian dapat berdiri sendiri dan tidak tergantung pada pihak lain, percaya pada kemampuan sendiri, otonom, swadaya, mengelola sendiri, serta berani memper tanggungjawabkan perbuatannya sendiri.”

Sesuai dengan penjelasan Undang-Undang tersebut maka salah satu prinsip yang merupakan ciri khas dan jati diri Koperasi adalah prinsip kemandirian, yaitu:

- 
- (a) dapat berdiri sendiri dan tidak tergantung pada pihak lain,
  - (b) percaya pada kemampuan sendiri,
  - (c) otonom,
  - (d) swadaya,
  - (e) mengelola sendiri,
  - (f) berani mempertanggungjawabkan perbuatannya sendiri

Bagaimana Pemerintah memperkuat dan ikut menjaga terpeliharanya prinsip kemandirian Koperasi ini dapat dilihat pada beberapa rumusan yang lainnya. Di dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian dijelaskan sebagai berikut:

“Undang-undang ini menegaskan bahwa pemberian status badan hukum Koperasi, pengesahan perubahan Anggaran Dasar, dan pembinaan Koperasi merupakan wewenang dan tanggung jawab Pemerintah. Dalam pelaksanaannya, Pemerintah dapat melimpahkan wewenang tersebut kepada Menteri yang membidangi Koperasi. Namun

---

<sup>171</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf (e) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian,

demikian hal ini tidak berarti bahwa Pemerintah mencampuri urusan internal organisasi Koperasi dan tetap memperhatikan prinsip kemandirian Koperasi.”

Dalam Penjelasan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian disebutkan:

“Dengan ketentuan ini, Pemerintah memiliki landasan yang jelas dan kuat untuk melaksanakan peranannya dalam menetapkan kebijaksanaan pembinaan yang diperlukan guna mendorong pertumbuhan, perkembangan, dan pemasyarakatan Koperasi. Sesuai dengan prinsip kemandirian, pembinaan tersebut dilaksanakan tanpa mencampuri urusan internal organisasi Koperasi.”

Konsisten dengan prinsip kemandirian Koperasi tersebut maka Pemerintah (melalui peraturan perundangan) menyerahkan dan mempercayakan segala aktivitas internal organisasi Koperasi untuk diatur, dikelola dan diawasi oleh Koperasi sendiri secara mandiri. Pemerintah memberikan otonomi dan tidak mencampuri kegiatan internal Koperasi dengan pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, kewajiban membuat laporan, dan sebagainya.

Sesuai dengan prinsip demokrasi dalam Koperasi, kekuasaan untuk membuat aturan dan sanksi berada di tangan para anggota Koperasi yang diputuskan dalam Rapat Anggota. Demikian pula dengan pengaturan dan pelaksanaan atas pengelolaan usaha, penentuan lingkup usaha, pelaporan, pemeriksaan, dan pengawasannya, semua itu menjadi otonomi dan kebebasan yang diberikan kepada Koperasi.

Perihal cara pendirian badan hukum Koperasi sudah terdapat aturannya secara jelas di dalam peraturan perundangan perkoperasian, yaitu dengan cara pembuatan Akta Pendirian Koperasi yang disahkan oleh Pemerintah. Hal itu diatur di dalam Pasal 7 sebagai berikut: “Pembentukan Koperasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 dilakukan dengan akta pendirian yang memuat Anggaran Dasar.”

Akta pendirian Koperasi disahkan oleh Pemerintah dan diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia. Sejak pengesahan itu Koperasi memperoleh status badan hukum sebagaimana diatur pada Pasal 9 yang menyatakan: “Koperasi memperoleh status badan hukum setelah akta pendiriannya disahkan oleh pemerintah”

Jika Akta Pendirian Koperasi itu sudah disahkan, maka dengan sendirinya akta itu berlaku sebagai ijin usaha, sehingga koperasi tidak perlu lagi mengajukan ijin usaha tersendiri. Hal itu berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam Oleh Koperasi, yang berbunyi: “Pengesahan Akta Pendirian Koperasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berlaku sebagai izin usaha.”<sup>172</sup>

Menurut penjelasan dari Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam Oleh Koperasi adalah sebagai berikut:

“Yang dimaksud dengan pengesahan Akta Pendirian Koperasi Simpan Pinjam berlaku sebagai izin usaha adalah dengan dikeluarkannya surat keputusan pengesahan Akta Pendirian koperasi tersebut sudah dapat melaksanakan kegiatan usaha simpan pinjam”.

Mengenai masalah keanggotaan, Anggota Koperasi dapat bersifat anggota biasa, anggota luar biasa dan calon anggota. Keanggotaan Koperasi tidak dapat dipindahtangankan tetapi dapat diwariskan kepada ahli warisnya. Setiap anggota memiliki hak dan kewajiban yang sama, berhak memilih dan dipilih menjadi pengurus atau pengawas. Dalam hal melakukan pemungutan suara, setiap anggota mempunyai hak satu suara.

Pengurus dipilih dari dan oleh anggota Koperasi dalam Rapat Anggota. Mereka merupakan pemegang kuasa Rapat Anggota dengan masa jabatan paling lama 5 tahun. Tugas-tugas pengurus ialah mengelola Koperasi dan usahanya, mengajukan rencana kerja

---

<sup>172</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam Oleh Koperasi

dan anggaran, menyelenggarakan Rapat Anggota, memelihara daftar buku anggota dan pengurus, membuat laporan keuangan serta mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya.

Selaku pemegang kuasa, Pengurus berwenang mewakili Koperasi di dalam dan di luar pengadilan, menerima atau menolak anggota baru, memberhentikan anggota, serta melakukan berbagai upaya bagi kepentingan dan kemajuan Koperasi. Akibat kesengajaan atau kelalaiannya, Pengurus secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertanggungjawab menanggung kerugian yang diderita Koperasi.<sup>173</sup>

Permodalan Koperasi diperoleh dari modal sendiri dan modal pinjaman. Modal sendiri dapat berasal simpanan pokok anggota, simpanan wajib, dana cadangan dan hibah. Adapun modal pinjaman dapat berasal dari anggota, Koperasi lainnya dan/atau anggotanya, bank dan lembaga keuangan lainnya, penerbitan obligasi dan surat utang lainnya, serta sumber-sumber lain yang sah.

Koperasi dibenarkan oleh undang-undang untuk melakukan pemupukan modal yang berasal dari modal penyertaan, terutama yang berbentuk investasi, baik dari Pemerintah maupun masyarakat. Modal penyertaan mengandung risiko, tetapi pemilik modal tersebut tidak punya hak suara dalam Rapat Anggota dalam menentukan kebijakan-kebijakan Koperasi. Mengingat keadaan tersebut, maka undang-undang membenarkan keikutsertaan pemilik modal itu dalam pengeleloaan dan pengawasan usaha investasi sesuai dengan dasar suatu perjanjian.<sup>174</sup>

Mengenai kegiatan usaha Koperasi, oleh undang-undang kegiatan usaha Koperasi tidak dibatasi, sehingga Koperasi dapat menjalankan usaha di segala bidang kehidupan

---

<sup>173</sup> Pasal 34 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

<sup>174</sup> *Ibid*, Penjelasan Pasal 42

ekonomi rakyat.<sup>175</sup> Tujuan usaha Koperasi diorientasikan untuk meningkatkan usaha anggota dan kesejahteraan anggota. Pasal 43 ayat (3) menyatakan bahwa: “Koperasi menjalankan kegiatan usaha dan berperan utama di segala bidang kehidupan ekonomi rakyat.” Adapun mengenai kegiatan jasa keuangan diatur dalam Pasal 44 ayat (2) sebagai berikut:

“Kegiatan usaha simpan pinjam dapat dilaksanakan sebagai salah satu atau satu-satunya kegiatan usaha Koperasi”.

Usaha Koperasi dalam bidang keuangan dapat melakukan kegiatan menghimpun dana dan menyalurkannya melalui jasa simpan pinjam dari dan untuk anggota Koperasi sendiri atau Koperasi lain dan anggotanya. Pengertian anggota di sini menurut undang-undang dapat diperluas sampai kepada calon anggota yang memenuhi syarat.<sup>176</sup> Usaha simpan pinjam itu dapat dilakukan sebagai salah satu atau satu-satunya kegiatan usaha, misalnya berupa Koperasi Simpan Pinjam.

Pelaksanaan kegiatan usaha simpan pinjam oleh Koperasi diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam oleh Koperasi. Pada Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah tersebut dinyatakan:

“Kegiatan usaha simpan pinjam hanya dilaksanakan oleh Koperasi Simpan Pinjam atau Unit Simpan Pinjam.”

Berkaitan dengan kegiatan usaha keuangan ini Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian mengatur bahwa koperasi jasa keuangan dapat melakukan kegiatan menghimpun dana simpanan tetapi hanya terbatas dari para anggotanya. Hal itu berdasarkan pada ketentuan dalam Pasal 44 ayat (1) yang berbunyi:

---

<sup>175</sup> *Ibid*, Pasal 43 ayat (1)

<sup>176</sup> Penjelasan Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian

“Koperasi dapat menghimpun dana dan menyalurkannya melalui kegiatan usaha simpan pinjam dari dan untuk: (a) Anggota Koperasi yang bersangkutan, dan (b) Koperasi lain dan/atau anggotanya”.

Berdasarkan Pasal 44 ayat (1) tersebut secara normatif Koperasi yang menjalankan kegiatan usaha jasa keuangan hanya menghimpun dana simpanan dari anggotanya saja, meskipun di dalam Undang-Undang ini tidak terdapat larangan untuk menghimpun dana dari luar anggota Koperasi, apalagi melarangnya secara tegas dengan ancaman sanksi. Larangan untuk menerima atau menghimpun dana simpanan dari bukan anggota (dari masyarakat) bukanlah bersumber dari Undang-Undang ini tetapi bersumber dari Undang-Undang perbankan, yaitu Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-Undang tentang Perbankan.

Ketentuan dalam Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Perkoperasian tersebut kemudian diatur lebih lanjut di dalam Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Simpan Pinjam oleh Koperasi sebagai berikut:

#### 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.”

#### 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.

Dalam melaksanakan kegiatan usahanya, Koperasi perlu mengutamakan pelayanan kepada anggota. Apabila anggota sudah mendapat pelayanan pinjaman

*commit to user*

sepenuhnya maka calon anggota dapat dilayani. Kemudian apabila anggota dan calon anggota sudah mendapat pelayanan sepenuhnya, koperasi lain dan anggotanya dapat dilayani berdasarkan perjanjian kerjasama antar koperasi yang bersangkutan<sup>177</sup>

Mengenai pengelolaan usaha, menurut Peraturan Pemerintah tersebut pengelolaan usaha Koperasi diserahkan pengaturannya kepada internal organisasi, yaitu melalui keputusan Rapat Anggota dan peraturan Pengurus Koperasi. Bunyi Pasal 21 tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 21

- “(1) Rapat Anggota menetapkan ketentuan mengenai batas maksimum pemberian pinjaman baik kepada anggota, calon anggota, koperasi lain dan atau anggotanya.
- (2) Ketentuan mengenai batas maksimum pinjaman kepada anggota berlaku pula bagi pinjaman kepada Pengurus dan Pengawas.”

Pengelolaan kegiatan usaha simpan pinjam dilakukan oleh Pengurus. Pengelolaan tersebut dapat dilakukan oleh Pengelola yang diangkat oleh Pengurus yang bertanggung jawab kepada Pengurus.<sup>178</sup>

Untuk melakukan pengelolaan yang baik dan menjaga kesehatan pengelolaan keuangan Koperasi, di dalam Pasal Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 telah memberikan acuan sebagai berikut:

Pasal 14 ayat (1)

“Dalam menjalankan usahanya, Pengelola wajib memperhatikan aspek permodalan, likuiditas, solvabilitas dan rentabilitas guna menjaga kesehatan usaha dan menjaga kepentingan semua pihak yang terkait.”

<sup>177</sup> Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam oleh Koperasi

<sup>178</sup> Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995, *op.cit. to user*

Pasal 19 ayat (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.”

Kemudian seiring dengan telah tumbuh dan berkembang praktek usaha koperasi yang dikelola secara syariah di masyarakat, dan usaha syariah itu dipandang telah mengambil bagian penting dalam memberdayakan ekonomi kalangan masyarakat usaha kecil dan mikro, maka untuk kepastian hukum dan mendorong perkembangan kegiatan usaha itu, maka diterbitkan Keputusan Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia Nomor: 91/Kep/M.KUKM/IX/2004 tanggal 1 September 2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Usaha Koperasi Jasa Keuangan Syariah.

Berdasarkan Surat Keputusan Nomor 91/Kep/M.KUKM/IX/2004 tersebut maka Koperasi yang dikelola secara syariah meliputi:<sup>179</sup> (1) Koperasi Jasa Keuangan Syariah (KJKS), yaitu Koperasi yang kegiatan usahanya bergerak di bidang pembiayaan, investasi, dan simpanan sesuai pola bagi hasil (syariah), (2) Unit Jasa Keuangan Syariah (UJKS), yaitu unit koperasi yang bergerak di bidang usaha pembiayaan, investasi dan simpanan dengan pola bagi hasil (syariah) sebagai bagian dari kegiatan koperasi yang bersangkutan.

Setelah keluarnya Surat Keputusan Nomor 91/Kep/M.KUKM/IX/2004 itu maka Koperasi yang berkegiatan usaha di bidang jasa keuangan dengan demikian menjadi 4 macam, yaitu: (1) Koperasi Simpan Pinjam (KSP), (2) Unit Simpan Pinjam (USP), (3)

---

<sup>179</sup> Pasal 1 ayat (2) dan (3) Keputusan Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia Nomor: 91/Kep/M.KUKM/IX/2004 tanggal 1 September 2004 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Usaha Koperasi Jasa Keuangan Syariah.

Koperasi Jasa Keuangan Syariah (KJKS), dan (4) Unit Jasa Keuangan Syariah (UJKS).

Perihal pembuatan catatan-catatan, pembukuan dan laporan keuangan, kegiatan itu merupakan tugas dan tanggungjawab Pengurus yang diatur dan dikelola oleh internal organisasi Koperasi sendiri, yaitu berdasarkan peraturan dan kebijakan dari Pengurus sendiri. Hal ini diatur dalam Pasal 35 dan 37 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian sebagai berikut:

Pasal 35

“Setelah tahun buku Koperasi ditutup, paling lambat 1 (satu) bulan sebelum diselenggarakan rapat anggota tahunan, Pengurus menyusun laporan tahunan...”

Pasal 37

“Persetujuan terhadap laporan tahunan, termasuk pengesahan perhitungan tahunan, merupakan penerimaan pertanggungjawaban Pengurus oleh Rapat Anggota”

Perihal kegiatan pengawasan dan pemeriksaan terhadap Koperasi, pengawasan itu dilakukan secara internal oleh organ Pengawas Koperasi sendiri, bukan oleh pihak eksternal Koperasi misalnya pihak Kementerian Koperasi dan UKM.<sup>180</sup> Aturan itu berdasarkan ketentuan Pasal 38 Undang-Undang sebagai berikut:

- “(1) Pengawas dipilih dari dan oleh anggota Koperasi dan Rapat Anggota.
- (2) Pengawas bertanggungjawab kepada Rapat Anggota.
- (3) Persyaratan untuk dapat dipilih dan diangkat sebagai Anggota Pengawas ditetapkan dalam Anggaran Dasar.”

Pengawas memiliki tugas untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijaksanaan dan pengelola Koperasi, serta membuat laporan tertulis tentang hasil pengawasannya. Oleh karena itu Pengawas diberikan wewenang untuk meneliti catatan yang ada pada Koperasi, mendapatkan segala keterangan yang diperlukan, bahkan dapat

---

<sup>180</sup> Kecuali ada kasus-kasus tertentu, misalnya dalam Koperasi dalam keadaan pailit, Kementerian Koperasi dapat melakukan pemeriksaan langsung kepada Koperasi yang bersangkutan (Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Simpan Pinjam oleh Koperasi)

meminta jasa audit kepada akuntan publik<sup>181</sup>

Perihal kegiatan pembinaan terhadap Koperasi, kegiatan pembinaan tersebut diserahkan kepada Pemerintah. Pembinaan itu diartikan sebagai pemberian bimbingan, kemudahan dan perlindungan kepada Koperasi. Tujuan dilakukan pembinaan adalah untuk mengembangkan iklim usaha yang mendorong pertumbuhan dan pemasyarakatan Koperasi.

Menurut ketentuan Undang-Undang, sikap yang diambil Pemerintah diselaraskan dengan prinsip kemandirian Koperasi, maka cara pembinaannya dilakukan tanpa mencampuri urusan internal organisasi Koperasi dan tetap memperhatikan prinsip kemandirian Koperasi. Hal itu sesuai dengan ketentuan yang telah diatur di dalam Pasal 60, Pasal 61, dan Pasal 62 sebagai berikut:

Pasal 60:

- “(1) Pemerintah menciptakan dan mengembangkan iklim dan kondusif yang mendorong pertumbuhan serta pemasyarakatan Koperasi.  
(2) Pemerintah memberikan bimbingan, kemudahan dan perlindungan kepada Koperasi.

Pasal 61:

- “Dalam upaya menciptakan dan mengembangkan iklim yang kondusif yang mendorong pertumbuhan dan pemasyarakatan Koperasi, pemerintah;  
a. memberikan kesempatan usaha yang seluas-luasnya kepada Koperasi;  
b. meningkatkan dan memantapkan kemampuan Koperasi agar menjadi Koperasi yang sehat, tangguh, dan mandiri”

Pasal 62 :

- “Dalam rangka memberikan bimbingan dan kemudahan kepada Koperasi, Pemerintah:  
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 pemodalan Koperasi serta mengembangkan lembaga keuangan Koperasi;”

---

<sup>181</sup> Pasal 38, Pasal 39 dan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian

Upaya pembinaan terhadap Koperasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perkoperasian tidak disertai dengan kegiatan pengawasan. Sejalan dengan prinsip kemandirian Koperasi, maka kegiatan pengawasan terhadap koperasi dilakukan secara internal oleh organ Pengawas dari Koperasi yang bersangkutan. Hal ini berbeda dengan sistem yang berlaku dalam kegiatan perbankan, di mana kegiatan pembinaan dan pengawasan di lakukan secara eksternal yaitu, oleh Bank Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan.<sup>182</sup> Pengertian pengawasan dalam hal ini termasuk melakukan kegiatan pemeriksaan terhadap bank-bank, baik secara berkala maupun setiap waktu.<sup>183</sup>

Berkaitan dengan masalah ancaman sanksi, di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tidak terdapat ketentuan yang mengandung ancaman sanksi pidana, namun hanya ancaman sanksi administratif. Pendekatan yang digunakan oleh Undang-Undang bersifat pembinaan dan pemberdayaan yang bertujuan mendidik dan mendorong kewirausahaan masyarakat, serta mengayominya. Undang-Undang tidak bersifat represif dan tidak menggunakan cara-cara pemaksaan, tetapi konsisten dengan cara pengaturan dalam perkoperasian yang menempatkan Koperasi sebagai badan usaha yang mandiri dan otonom.

## **B. Pengaturan LKM dalam Peraturan Perundang-undangan**

Peraturan perundangan yang mengatur tentang lembaga keuangan mikro baru beberapa peraturan, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro yang baru berlaku efektif mulai Tahun 2015.

---

<sup>182</sup> Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-Undang tentang Perbankan

<sup>183</sup> *Ibid*, Pasal 31

2. Peraturan Pemerintah Nomor 89 Tahun 2014 tentang Suku Bunga Pinjaman atau Imbal Hasil Pembiayaan dan Luas Cakupan Wilayah Usaha Lembaga Keuangan Mikro
3. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 12 / POJK.05/2014 Tentang Perizinan Usaha Dan Kelembagaan Lembaga Keuangan Mikro
4. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 13 / POJK.05/2014 Tentang Penyelenggaraan Usaha Lembaga Keuangan Mikro.
5. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 14 / POJK.05/2014 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Lembaga Keuangan Mikro

Peraturan pelaksanaan lainnya dari Undang-Undang ini sedang dalam proses pembuatan yang ditangani oleh Otoritas Jasa Keuangan. Peraturan pelaksanaan Undang-Undang yang dimaksud yaitu:<sup>184</sup> 1. Peraturan Pemerintah (PP) tentang suku bunga pinjaman atau imbal hasil pembiayaan, 2. Peraturan Pemerintah (PP) tentang luas cakupan wilayah usaha, dan 3. Peraturan Pemerintah (PP) tentang pembentukan lembaga penjamin simpanan. Sedangkan 12 Peraturan yang perlu dibuat oleh OJK, adalah: 4. Peraturan OJK tentang besaran modal LKM, 5. permodalan LKM, 6. kepemilikan LKM, 7. tata cara perizinan usaha, 8. kegiatan usaha LKM, dan 9. tata cara untuk memperoleh informasi tentang penyimpanan dan simpanan, 10. penggabungan dan peleburan LKM, 11. pembubaran LKM, 12. persyaratan transformasi LKM, 13. pembinaan dan pengawasan yang didelegasikan kepada pemerintah kabupaten/kota dan pihak yang ditunjuk, 14. pembinaan, pengaturan, dan pengawasan LKM, 15. mengenai tata laksana dan penerapan sanksi administratif.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro mengatur pokok-pokok tentang LKM sebagai berikut:

---

<sup>184</sup> Berita Satu.com, *OJK Siapkan 12 Peraturan LKM*, <http://www.beritasatu.com/ekonomi/115577 -ojk-siapkan-12-peraturan-lkm.html> diakses tanggal 4 Nopember 2014.

## 1) Asas LKM

Menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro, LKM berasaskan pada: a. keadilan, b. kebersamaan, c. kemandirian, d. kemudahan, e. keterbukaan, f. pemerataan, g. keberlanjutan, dan h. kedayagunaan dan kehasilgunaan.

Adapun penjabaran dari asas-asas LKM tersebut dijelaskan di dalam Penjelasan Pasal 2 huruf (a) sampai dengan huruf (h) sebagai berikut: "Asas keadilan" adalah memberikan kesempatan yang sama kepada masyarakat, terutama masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah untuk mendapatkan pelayanan dari LKM. "Asas kebersamaan" adalah suatu kegiatan yang dilakukan secara bersama-sama untuk kepentingan bersama. "Asas kemandirian" adalah suatu kegiatan yang dilakukan tanpa banyak tergantung kepada pihak lain, baik dari aspek sumber daya manusia maupun permodalan. "Asas kemudahan" adalah bahwa prosedur pembiayaan dan penyimpanan dana dalam LKM dibuat sesederhana mungkin. "Asas keterbukaan" adalah suatu kegiatan usaha yang proses pengelolannya dapat diketahui oleh masyarakat. "Asas pemerataan" adalah pemberian pinjaman atau pembiayaan yang menjangkau seluruh masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah. "Asas keberlanjutan" adalah suatu usaha yang dilakukan secara terus-menerus dan berkesinambungan yang tidak dibatasi oleh waktu tertentu. "Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan" adalah suatu kegiatan pemberdayaan sekaligus mendayagunakan usaha dan layanan keuangan mikro untuk masyarakat miskin dan/atau berpenghasilan rendah.

Berdasarkan Penjelasan Pasal 2 Huruf (c) tersebut maka "asas kemandirian" di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro adalah

*commit to user*

suatu kegiatan yang dilakukan tanpa banyak tergantung kepada pihak lain, baik dari aspek sumber daya manusia maupun permodalan. Asas kemandirian yang dimaksud disini tidak meliputi pemberian otonomi, mengatur-diri, dan mengawasi-diri sebagaimana asas kemandirin di dalam perkoperasian.

## 2) Syarat pendirian LKM, Bentuk Badan Hukum, dan Ijin usaha LKM.

Bentuk badan hukum LKM adalah Koperasi atau Perseroan Terbatas. Apabila LKM berbadan hukum PT, maka sahamnya paling sedikit 60 persen dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota atau badan usaha milik Desa/Kelurahan. Kedua bentuk badan hukum itu merupakan pilihan yang disediakan oleh Undang-Undang LKM ini, yang wajib dipilih dan dimiliki oleh setiap LKM sebagai bagian persyaratan untuk mendirikan LKM, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 dan Pasal 5 sebagai berikut:

Pasal 4:

“Pendirian LKM paling sedikit harus memenuhi persyaratan:

- a. bentuk badan hukum;
- b. permodalan; dan
- c. mendapat izin usaha yang tata caranya diatur dalam Undang-Undang ini.”

Pasal 5 :

“(1) Bentuk badan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a adalah:

- a. Koperasi; atau
  - b. Perseroan Terbatas.
- (2) Perseroan Terbatas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, sahamnya paling sedikit 60% (enam puluh persen) dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota atau badan usaha milik desa/kelurahan.”

Mengenai pemodal LKM telah diatur ketentuan persyaratan modal usaha LKM sebagai berikut:<sup>185</sup>

---

<sup>185</sup> Pasal 9 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 12/POJK.05/2014 tentang Perizinan Usaha Dan Kelembagaan Lembaga Keuangan Mikro. *commit to user*

- (1) Modal disetor atau simpanan pokok, simpanan wajib, dan hibah LKM ditetapkan berdasarkan cakupan wilayah usaha yaitu desa/kelurahan, kecamatan, atau kabupaten/kota.
  - (2) Jumlah modal disetor atau simpanan pokok, simpanan wajib, dan hibah LKM ditetapkan paling sedikit:
    - a. Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), untuk cakupan wilayah usaha desa/kelurahan;
    - b. Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah), untuk cakupan wilayah usaha kecamatan; atau
    - c. Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah), untuk cakupan wilayah usaha kabupaten/kota.
  - (3) Paling kurang 50% (lima puluh persen) dari modal disetor atau simpanan pokok, simpanan wajib, dan hibah wajib digunakan untuk modal kerja.
  - (4) Setoran modal LKM sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus memenuhi persyaratan:
    - a. tidak berasal dari pinjaman; dan
    - b. tidak berasal dari dan untuk tindak pidana pencucian uang.”
- 3) Ketentuan mengenai Ijin Usaha LKM

Perihal ijin usaha LKM telah diatur di dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro sebagai berikut:

- “(1) Sebelum menjalankan kegiatan usaha, LKM harus memiliki izin usaha dari Otoritas Jasa Keuangan.
- (2) Untuk memperoleh izin usaha LKM sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus dipenuhi persyaratan paling sedikit mengenai:
- a. susunan organisasi dan kepengurusan;
  - b. permodalan;
  - c. kepemilikan; dan
  - d. kelayakan rencana kerja.”

#### 4) Kegiatan usaha LKM

Perihal kegiatan usaha LKM telah diatur dalam Pasal 11 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro sebagai berikut:

- “(1) Kegiatan usaha LKM meliputi 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.
- (2) Ketentuan mengenai suku bunga Pinjaman atau imbal basil Pembiayaan diatur dalam Peraturan Pemerintah.”

Jadi kegiatan usaha LKM meliputi jasa pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat, berupa:

- (a) Pinjaman/pembiayaan dalam usaha skala mikro kepada anggota dan masyarakat.
- (b) Pengelolaan simpanan
- (c) Pemberian jasa konsultasi pengembangan usaha

5) Pengelolaan Usaha LKM diatur di dalam Pasal 29 yang berbunyi sebagai berikut:

- “(1) LKM wajib melakukan dan memelihara pencatatan dan/atau pembukuan keuangan sesuai dengan standar akuntansi keuangan yang berlaku.
- (2) Dalam melakukan dan memelihara pencatatan dan/atau pembukuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), direksi atau pengurus LKM dilarang:
- a. membuat pencatatan palsu dalam pembukuan dan/ atau laporan keuangan tanpa didukung dengan dokumen yang sah;
  - b. menghilangkan atau tidak memasukkan informasi yang benar dalam laporan kegiatan usaha, laporan keuangan, atau rekening LKM; dan
  - c. mengubah, mengaburkan, menyembunyikan, menghapus, atau menghilangkan suatu pencatatan dalam pembukuan atau dalam laporan keuangan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha.”

6) LKM diwajibkan oleh Undang-Undang untuk membuat laporan keuangan, mengumumkan laporan dan dilakukan pemeriksaan oleh OJK. Hal itu berdasarkan ketentuan Pasal 30 dan Pasal 31 yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 30:

- “(1) LKM wajib menyampaikan kepada Otoritas Jasa Keuangan:
- a. laporan keuangan setiap 4 (empat) bulan; dan/atau
  - b. laporan lain yang ditetapkan dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan.
- (2) LKM wajib mengumumkan laporan keuangan dalam rangka menerapkan prinsip keterbukaan.

Pasal 31:

“Dalam rangka pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal *commit to user*

28 ayat (1), Otoritas Jasa Keuangan melakukan pemeriksaan terhadap LKM.”

- 7) Berkaitan dengan pembinaan dan pengawasan LKM, dalam Pasal 28 Undang-Undang LKM ditegaskan bahwa:
- (a) Pembinaan, pengaturan, dan pengawasan LKM dilakukan oleh Otoritas Jasa Keuangan,
  - (b) Dalam melakukan pembinaan tersebut, Otoritas Jasa Keuangan melakukan koordinasi dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan koperasi dan Kementerian Dalam Negeri,
  - (c) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud didelegasikan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota,
  - (d) Dalam hal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota belum siap, Otoritas Jasa Keuangan dapat mendelegasikan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud kepada pihak lain yang ditunjuk.
- 8) Untuk menjamin simpanan masyarakat pada LKM, Pemerintah Daerah dan atau LKM dapat membentuk lembaga penjamin simpanan (LPS) LKM. Dalam hal diperlukan Pemerintah bersama Pemda dan LKM dapat mendirikan LPS LKM.
- 9) Cakupan wilayah usaha suatu LKM berada dalam satu wilayah Desa/Kelurahan, Kecamatan Atau Kabupaten/Kota yang disesuaikan dengan skala usaha LKM
- 10) LKM Wajib bertransformasi menjadi bank jika: (a) Melakukan kegiatan usaha melebihi 1 wilayah kabupaten/kota tempat kependudukan LKM, (b) Telah memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam peraturan OJK
- 11) Ancaman sanksi
- Pasal 33 ayat (1)

“Setiap LKM yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 8, Pasal 11, Pasal 12 ayat (2), Pasal 13 ayat (1), Pasal 14, Pasal 18, Pasal 24, Pasal 27, Pasal 29 ayat (1), dan Pasal 30 dikenai sanksi administratif berupa:

- a. denda uang;
- b. peringatan tertulis;
- c. pembekuan kegiatan usaha;
- d. pemberhentian direksi atau pengurus LKM dan selanjutnya menunjuk dan mengangkat pengganti sementara sampai Rapat Umum Pemegang Saham atau Rapat Anggota Koperasi mengangkat pengganti yang tetap dengan persetujuan Otoritas Jasa Keuangan; atau
- e. pencabutan izin usaha.

Pasal 34 ayat (1):

“ Setiap orang yang menjalankan usaha LKM tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun serta pidana denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).”

Pasal 35 ayat (1)

“ Anggota dewan komisaris atau pengawas, direksi atau pengurus, pegawai, dan pihak terafiliasi LKM yang dengan sengaja memberikan informasi yang wajib dirahasiakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun serta pidana denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).”

## B. Analisis Perbedaan Pengaturan tentang LKM dan Perkoperasian

Berdasarkan paparan data penelitian tersebut di atas, maka dapat dilihat perbandingan pengaturan mengenai perkoperasian dan lembaga keuangan mikro sebagaimana yang telah diatur oleh peraturan perundangan perkoperasian dan lembaga keuangan mikro, sebagaimana table berikut:

Tabel 2

Perbandingan Pengaturan antara LKM dengan Koperasi

No.	Aspek	Per-UU-an LKM	Per-UU-an KOPERASI
1.	Prinsip/ kemandirian	"Asas kemandirian" LKM adalah suatu kegiatan yang dilakukan tanpa banyak tergantung kepada pihak lain, baik dari aspek sumber daya manusia maupun	“Prinsip Kemandirian” Koperasi adalah dapat berdiri sendiri dan tidak tergantung pada pihak lain, percaya pada kemampuan sendiri, <u>otonom</u> ,

		permodalan.	<u>swadaya, mengelola sendiri</u> , serta berani mempertanggungjawabkan perbuatannya sendiri.
2.	Badan Hukum	UU mewajibkan LKM berbadan hukum: (1) Koperasi, atau (2) Perseroan Terbatas	UU Koperasi tidak mewajibkan usaha perkoperasian berbadan hukum, yang belum berbadan hukum disebut pra-koperasi dan tidak dilarang oleh UU.
3.	Syarat pendirian dan permodalan	a. Berbadan hukum Koperasi atau PT. b. memenuhi syarat pemodal minimal 50 juta rupiah c. memiliki ijin usaha	- Syaratnya memperoleh badan hukum ialah akta pendirian Koperasi sudah disahkan oleh Pemerintah/ Kemenkop - UU tidak menentukan syarat minimal pemodal Koperasi
4.	Ijin Usaha	- Setiap LKM wajib memiliki ijin usaha (disertai ancaman sanksi pidana) - Syarat ijin usaha berupa: a. susunan organisasi dan kepengurusan; b. permodalan; c. kepemilikan; dan d. kelayakan rencana kerja.	- Pengesahan Akta Pendirian Koperasi oleh kemenkop berlaku sebagai ijin usaha, sehingga tidak diperlukan pengajuan ijin usaha lainnya untuk menjalankan usahanya. - Tidak ada ancaman sanksi bagi koperasi yang belum berbadan hukum yang menjalankan kegiatan usahanya
5.	Kegiatan Usaha	- Kegiatan Pinjaman kepada anggota dan masyarakat - Kegiatan pengelolaan Simpanan - Jasa konsultasi pengemb. Usaha - Pola konvensional dan syariah - Penentuan bunga/ imbal-hasil diatur dan dibatasi Pemerintah	- Kegiatan Simpan-Pinjam dari dan kepada anggota, calon anggota dan anggota koperasi lain. - Pola konvensional dan syariah - Undang-Undang tidak mengatur dan campurtangan untuk menentukan/ membatasi suku bunga pinjaman
6.	Pengelolaan Usaha	- UU mewajibkan setiap LKM membuat dan memelihara pencatatan/ pembukuan sesuai standar akuntansi - Mengatur tentang larangan, memalsukan, mengubah, menghilangkan catatan pembukuan disertai ancaman sanksi	- Pengurus Koperasi mengatur diri dalam pengelolaan usaha dan keuangan berdasarkan prinsip kemandirian Koperasi - UU tidak mencampuri urusan pengelolaan kegiatan usaha koperasi
7.	Laporan keuangan	- LKM wajib menyampaikan laporan keuangan setiap 4 bulan dan laporan lainnya kepada	- Pengurus Koperasi hanya membuat laporan pertanggungjawaban

commit to user

		OJK - LKM wajib mengumumkan laporan keuangannya	keuangan kepada Rapat Anggota Tahunan (RAT) - Kemenkop tidak meminta laporan keuangan dari Koperasi
8.	Pemeriksaan	OJK melakukan pemeriksaan terhadap LKM	Kemenkop tidak melakukan pemeriksaan terhadap koperasi. Koperasi diberi otonomi untuk mengelola kegiatannya sendiri
9.	Pembinaan, pengaturan, dan pengawasan	- Pembinaan, pengaturan, dan pengawasan LKM dilakukan oleh OJK - Untuk pembinaan LKM, OJK berkoordinasi dengan Kemenkop dan Kemendagri - Pembinaan dan pengawasan didelegasikan kpd Pemerintah Daerah Kabupaten	- Pembinaan dilakukan oleh Pemerintah/Kemenkop tanpa mencampuri urusan internal organisasi Koperasi dan tetap memperhatikan prinsip kemandirian Koperasi - Pengaturan oleh Pengurus dan pengawasan dilakukan Pengawas dari internal organisasi koperasi sendiri
10.	Transformasi	LKM Wajib bertransformasi menjadi bank jika telah memenuhi syarat yang ditentukan OJK	UU Koperasi tidak mewajibkan Koperasi bertransformasi menjadi bank
11.	Sanksi	- Norma-norma hukum diikuti dengan ancaman sanksi - Bentuk-bentuk sanksinya: a. denda uang; b. peringatan tertulis; c. pembekuan kegiatan usaha; d. pemberhentian direksi atau pengurus LKM e. pencabutan izin usaha	UU tidak memberi ancaman sanksi-sanksi, pembinaan koperasi untuk pemberdayaan dan pendidikan agar mampu tumbuh dan bersaing.

Memperhatikan tabel perbandingan di atas terlihat adanya banyak perbedaan, antara pengaturan dalam lembaga keuangan mikro dengan Koperasi. Perbedaan itu terdapat hampir di semua aspek, mulai dari prinsip atau asas, syarat pendirian, ijin usaha, pengawasan, pembinaan, sampai masalah sanksi.

Sebagaimana telah dikemukakan pada bab sebelumnya bahwa menurut Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013, LKM wajib berbadan hukum dan memiliki ijin usaha. Badan hukum yang ditentukan oleh Pasal 5 ayat (1) tersebut hanya ada dua pilihan, yaitu badan hukum Koperasi atau Perseroan Terbatas. Bagi LKM yang

menggunakan badan hukum Koperasi, maka dengan sendirinya LKM itu harus tunduk dan mengikuti ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundangan tentang perkoperasian.

Di sini terdapat sikap ambigue dari peraturan perundangan tentang LKM, di satu sisi peraturan perundangan itu hendak melegalisasi LKM dengan menggunakan badan hukum koperasi, namun di sisi lain pengaturannya seakan tidak mempertimbangkan bagaimana karakter dan jati-diri Koperasi yang telah dibangun di dalam peraturan perundangan perkoperasian. Peraturan perundangan LKM telah melakukan pengaturan-pengaturan sendiri yang jauh berbeda bahkan bertentangan dengan prinsip-prinsip Koperasi.

Berikut ini akan dibahas perbedaan pengaturan berdasarkan aspek-aspek yang diatur, untuk melihat segi inkonsistensi atau disharmoni antara kedua peraturan perundangan tersebut.

#### 1. Aspek Asas Kelembagaan

Asas atau prinsip kemandirian dianut baik menurut Undang-Undang Perkoperasian maupun LKM, namun masing-masing menggunakan rumusan dan arti yang sangat berbeda. Menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro, Asas kemandirian LKM adalah “suatu kegiatan yang dilakukan tanpa banyak tergantung kepada pihak lain, baik dari aspek sumber daya manusia maupun permodalan.”

Sedangkan “prinsip kemandirian” Koperasi, menurut Undang-Undang perkoperasian mengandung pengertian “dapat berdiri sendiri dan tidak tergantung pada

pihak lain, percaya pada kemampuan sendiri, otonom, swadaya, mengelola sendiri, serta berani mempertanggungjawabkan perbuatannya sendiri.”<sup>186</sup>

Apabila “asas kemandirian” di dalam LKM dibandingkan dengan Prinsip kemandirian dalam Koperasi, maka arti kemandirian dalam LKM ‘dipersempit’ maknanya sehingga kemandirian itu hanya diartikan sebagai “swadaya” dalam sumber daya manusia dan pemodal. Asas kemandirian LKM ini tidak mengandung arti yang sebenarnya seperti prinsip dalam Koperasi yang bersifat otonom, mengelola sendiri, dan berani mempertanggungjawabkan perbuatannya sendiri.

Perbedaan asas atau prinsip yang dianut oleh kedua jenis peraturan perundangan ini dapat menyebabkan kekaburan jati-diri LKM-Koperasi. Sebab Koperasi akan kehilangan prinsip dasarnya sebagai badan usaha yang otonom, mengelola diri tanpa campurtangan pengaturan dari pihak eksternal. Perbedaan asas ini juga akan berimplikasi dan menimbulkan konsekuensi serius terhadap konstruksi hukum yang dibangun di atasnya, serta akan berdampak sangat besar bagi perkembangan masa depan Koperasi di Indonesia. Hilangnya prinsip kemandirian sebagaimana yang dianut dalam Undang-Undang perkoperasian itu akan merombak jati-diri dan ciri khas badan usaha Koperasi yang telah sekian puluh tahun dibangun dan dibina oleh masyarakat bersama Kementerian Koperasi dan UKM.

## 2. Aspek Badan Hukum

Menurut peraturan perundang-undangan LKM, untuk menjalankan usaha LKM wajib adanya ijin usaha dan harus berbadan hokum, apakah berbentuk Koperasi atau PT.

---

<sup>186</sup> Penjelasan Pasal 5 huruf (e) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian

Sedangkan di dalam peraturan perundangan perkoperasian, badan hukum tidaklah merupakan keharusan yang diwajibkan Undang-Undang untuk melakukan kegiatan usaha perkoperasian.

Peraturan perundangan LKM yang mewajibkan setiap LKM harus memiliki ijin usaha dan berbadan hukum, akan menimbulkan konsekuensi hukum bagi semua LKM, termasuk LKM-Koperasi yang belum berbadan hukum atau masih berstatus pra-Koperasi. Misalnya Koperasi Siswa (Kopsis) ataupun pra-koperasi lainnya yang sekarang berkegiatan usaha di masyarakat. Jika ketentuan dalam Undang-Undang LKM itu diterapkan kepada koperasi-koperasi ini, maka koperasi dihadapkan pada dua pilihan, yaitu antara harus memenuhi semua persyaratan legalitas badan hukum atau harus membubarkan diri sebelum terkena sanksi yang diancamkan dalam **pasal** Undang-Undang LKM. Ketentuan yang sangat formalistis tentang keharusan berbadan hukum bagi semua LKM ini sangat kontradiktif dengan prinsip-prinsip dasar Koperasi yang mandiri atau otonom dan berlawanan dengan pola pembinaan yang dikembangkan oleh Kementerian Koperasi dan UKM terhadap rakyat kecil./ miskin.

Pada umumnya Koperasi tumbuh dari bawah dimulai dari kegiatan usaha yang informal atau belum berbadan hukum dan dari modal seadanya. Mereka dapat memulai menjalankan usahanya dari tahap awal yang mudah dan sederhana tersebut karena peraturan perundangan perkoperasian tidak mewajibkan harus berbadan hukum dan tidak melarang (dengan ancaman sanksi) koperasi yang belum berbadan hukum untuk menjalankan kegiatannya. Jadi pembinaan terhadap kemandirian Koperasi sudah dimulai sejak dari awal berdirinya (kecuali untuk jenis Koperasi 'proyek' yang didirikan secara mendadak untuk memenuhi persyaratan legalitas penerimaan bantuan tertentu).

*commit to user*

### 3. Syarat Pendirian dan Permodalan

Syarat pendirian LKM menurut peraturan perundangan LKM ditentukan sebagai berikut: (a) berbadan hukum Koperasi atau PT, (b). memenuhi syarat minimal pemodal, dan (c) memiliki ijin usaha. Sedangkan cara pendirian badan hukum Koperasi sudah terdapat aturannya secara jelas di dalam peraturan perundangan perkoperasian, yaitu dengan cara pembuatan Akta Pendirian Koperasi yang disahkan oleh Pemerintah. Hal itu diatur di dalam Pasal 7 sebagai berikut: “Pembentukan Koperasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 dilakukan dengan akta pendirian yang memuat Anggaran Dasar.”

Akta pendirian Koperasi disahkan oleh Pemerintah dan diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia. Sejak pengesahan itu Koperasi memperoleh status badan hukum Pada Pasal 9 dinyatakan: “Koperasi memperoleh status badan hukum setelah akta pendiriannya disahkan oleh pemerintah”

Berkaitan dengan adanya syarat pemodal minimal yang diwajibkan dalam peraturan perundangan LKM<sup>187</sup>, persyaratan modal itu sangat kontras dengan model pengaturan yang digunakan dalam peraturan perundangan perkoperasian. Sebab pada umumnya usaha masyarakat mikro tumbuh dari bawah dimulai dari kegiatan usaha yang dari modal seadanya. Modal usaha kelompok perkoperasian itu diperoleh dari patungan para anggota sesuai dengan kemampuan masing-masing. Ketika perkumpulan sudah terbentuk mereka memulai menjalankan usahanya dari tahap awal dengan fasilitas

<sup>187</sup> Menurut Pasal 9 ayat (2) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor: Nomor 12/POJK.05/2014 tentang Perizinan Usaha Dan Kelembagaan Lembaga Keuangan Mikro. Jumlah modal disetor atau simpanan pokok, simpanan wajib, dan hibah LKM ditetapkan paling sedikit:

- a. Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), untuk cakupan wilayah usaha desa/kelurahan;
- b. Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah), untuk cakupan wilayah usaha kecamatan; atau
- c. Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah), untuk cakupan wilayah usaha kabupaten/kota.

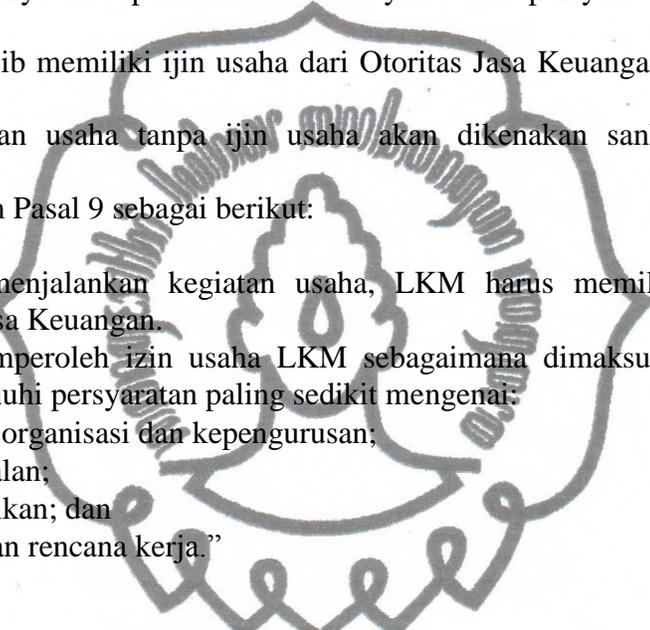
seadanya dan sederhana. Inilah yang disebut tahap pra-koperasi yaitu kegiatan usaha perkumpulan yang belum berbadan hukum resmi. Setelah kegiatan usaha itu berjalan dengan baik dan semakin tumbuh berkembang, maka untuk melegalisasi perkumpulan itu mereka mulai beranjak ke pembuatan badan hukum Koperasi. Kegiatan usaha perintisan-perintisan tersebut dimungkinkan terjadi di tengah masyarakat kecil karena peraturan perundangan perkoperasian membuat ketentuan-ketentuan yang membebani dan membatasi ruang gerak masyarakat. Aturan dalam perkoperasian tidak mewajibkan harus berbadan hukum, syarat modal minimal dan memuat larangan-larangan dengan ancaman sanksi. Sehingga perkumpulan koperasi yang belum berbadan hukum dapat merintis dan memulai usahanya di atas kemampuannya sendiri. Jadi pembinaan terhadap kemandirian Koperasi sudah dimulai sejak dari awal berdirinya tanpa penentuan syarat modal minimal. Pemerintah membina mereka tanpa mencampuri, mengatur dan membatasi ruang gerak mereka dengan berbagai persyaratan yang membebani dan membatasi mereka.

#### 4. Ijin Usaha

Menurut peraturan perundangan perkoperasian, jika Akta Pendirian Koperasi itu sudah disahkan, maka dengan sendirinya akta itu berlaku sebagai ijin usaha, sehingga koperasi tidak perlu lagi mengajukan ijin usaha tersendiri. Hal itu berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam Oleh Koperasi, yang berbunyi: "Pengesahan Akta Pendirian Koperasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berlaku sebagai izin

usaha.”<sup>188</sup> Adapun yang dimaksud dengan pengesahan Akta Pendirian Koperasi Simpan Pinjam berlaku sebagai izin usaha adalah dengan dikeluarkannya surat keputusan pengesahan Akta Pendirian koperasi tersebut sudah dapat melaksanakan kegiatan usaha simpan pinjam.<sup>189</sup>

Sedangkan di dalam peraturan perundangan LKM ditentukan bahwa badan hukum LKM hanya merupakan salah satu syarat dari persyaratan izin usaha LKM. Setiap LKM wajib memiliki izin usaha dari Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Bagi LKM yang menjalankan usaha tanpa izin usaha akan dikenakan sanksi pidana. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 9 sebagai berikut:

- 
- “ (1) Sebelum menjalankan kegiatan usaha, LKM harus memiliki izin usaha dari Otoritas Jasa Keuangan.  
 (2) Untuk memperoleh izin usaha LKM sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus dipenuhi persyaratan paling sedikit mengenai:  
 a. susunan organisasi dan kepengurusan;  
 b. permodalan;  
 c. kepemilikan; dan  
 d. kelayakan rencana kerja.”

Adapun mengenai ancaman sanksi pidana dinyatakan dalam Pasal 34 ayat (1) sebagai berikut:

- “ Setiap orang yang menjalankan usaha LKM tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun serta pidana denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).”

Ketentuan yang sangat ketat dalam peraturan perundangan LKM tersebut sangat berbeda dengan peraturan perundangan perkoperasian yang tidak melarang dan

---

<sup>188</sup> Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam Oleh Koperasi.

<sup>189</sup> *Ibid*, Penjelasan Ayat (3)

memberikan ancaman sanksi bagi koperasi yang belum berbadan hukum atau belum berijin untuk menjalankan kegiatan usahanya.

## 5. Kegiatan Usaha

Kegiatan usaha LKM diatur dalam Pasal 11 yang berbunyi sebagai berikut:

“Kegiatan usaha LKM meliputi jasa pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat, baik melalui Pinjaman atau Pembiayaan dalam usaha Skala mikro kepada anggota dan masyarakat, Pengelolaan Simpanan, Pemberian jasa konsultasi pengembangan usaha.”

Jadi menurut Pasal 11 tersebut kegiatan usaha LKM untuk pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat skala mikro meliputi 3 kegiatan:

1. Pinjaman atau Pembiayaan kepada anggota dan masyarakat,
2. Pengelolaan Simpanan,
3. Pemberian jasa konsultasi pengembangan usaha.

Pada kegiatan nomor 1 tentang Pinjaman atau Pembiayaan, diberi tambahan kata-kata untuk memperjelas dengan rumusan kalimat “kepada anggota dan masyarakat”, tetapi pada kegiatan nomor 2 tentang Pengelolaan Simpanan, tidak diperjelas dengan tambahan kalimat “kepada anggota dan masyarakat”. Mengapa rumusannya demikian? Apa maksud pembuat Undang-Undang tidak menambahkan kalimat “kepada anggota dan masyarakat” pada kegiatan Pengelolaan Simpanan? Hal itu penting dipersoalkan karena jika seandainya Pasal itu ditulis dengan rumusan kalimat “pengelolaan Simpanan kepada Anggota dan masyarakat”, maka akan menjadi landasan legalitas hukum yang jelas dan tegas tentang kegiatan PDSM bagi semua LKM, termasuk yang berbadan hukum Koperasi.

*commit to user*

Rumusan kalimat dalam Pasal 11 itu bagi LKM berbadan usaha PT tidak masalah, sebab PT tidak memiliki anggota seperti halnya koperasi, sehingga tidak memerlukan tambahan kalimat untuk penegasannya. Namun, bagi LKM yang berbadan hukum Koperasi, tambahan kalimat itu penting untuk memperjelas substansi hukum yang dimaksudkan. Sebab selama ini badan hukum Koperasi masih terikat dengan ketentuan perundangan yang hanya dapat mengelola simpanan dari anggota Koperasi. Sebagaimana bunyi Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian sebagai berikut:

“Koperasi dapat menghimpun dana dan menyalurkannya melalui kegiatan usaha simpan pinjam dari dan untuk: (a) Anggota Koperasi yang bersangkutan, dan (b) Koperasi lain dan/atau anggotanya”.

Ketentuan dalam Pasal 44 ayat (1) tersebut kemudian diatur lebih lanjut di dalam Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Simpan Pinjam oleh Koperasi sebagai berikut:

#### 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.”

#### 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.

Berdasarkan peraturan perundangan perkoperasian tersebut, maka secara normatif LKM Koperasi diarahkan hanya untuk menghimpun dana simpanan dari anggotanya saja, meskipun di dalam Undang-Undang ini tidak ketentuan berupa larangan untuk

*commit to user*

menghimpun simpanan bukan-anggota, serta tidak ada ancaman sanksi. Larangan untuk kegiatan menghimpun simpanan dari bukan-anggota Koperasi (artinya dari masyarakat) tidak semata-mata berdasarkan pada peraturan perundangan perkoperasian ini tetapi seiring dengan adanya aturan dari Undang-Undang perbankan, yaitu Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-Undang tentang Perbankan.

Perumusan dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro seperti tersebut di atas telah memberi landasan hukum yang jelas bagi LKM berbadan hukum PT, tetapi bagi LKM yang berbadan hukum Koperasi belum ada kejelasan. Sebab di dalam Pasal 11 tidak ada kalimat yang secara tegas menyatakan “mengelola simpanan kepada anggota dan masyarakat”, tetapi hanya berbunyi “mengelola simpanan” saja, sehingga belum menjawab secara jelas legalitas mengenai kegiatan PDSM bagi LKM-Koperasi.

## 6. Pengelolaan Usaha

Mengenai pengaturan dan tata-kelola kegiatan usaha Koperasi, peraturan perundangan perkoperasian menyerahkan sepenuhnya kepada internal organisasi, yaitu melalui keputusan-keputusan Rapat Anggota dan peraturan-peraturan yang dibuat oleh Pengurus Koperasi. Misalnya, dalam hal penentuan batas maksimum pemberian pinjaman, pengaturan mengenai hal itu diserahkan kepada internal Koperasi sendiri. Berdasarkan pada Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam oleh Koperasi dinyatakan sebagai berikut:

*commit to user*

- “(1) Rapat Anggota menetapkan ketentuan mengenai batas maksimum pemberian pinjaman baik kepada anggota, calon anggota, koperasi lain dan atau anggotanya.
- (2) Ketentuan mengenai batas maksimum pinjaman kepada anggota berlaku pula bagi pinjaman kepada Pengurus dan Pengawas.”

Kegiatan pengelolaan usaha dilakukan oleh Pengurus Koperasi. Pengurus dapat mengangkat pengelola untuk menjalankan kegiatan usaha koperasi, yang akan bertanggung jawab kepada Pengurus.<sup>190</sup>

Untuk melakukan pengelolaan yang baik dan menjaga kesehatan pengelolaan keuangan Koperasi, di dalam Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995 telah memberikan acuan sebagai berikut:

Pasal 14 ayat (1):

“Dalam menjalankan usahanya, Pengelola wajib memperhatikan aspek permodalan, likuiditas, solvabilitas dan rentabilitas guna menjaga kesehatan usaha dan menjaga kepentingan semua pihak yang terkait.”

Pasal 19 ayat (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.”

Cara pengaturan di dalam peraturan perundangan perkoperasian tersebut sangat berbeda dengan pengaturan dalam perundangan LKM. Pengelolaan Usaha LKM diatur dan dikendalikan oleh Otoritas Jasa Keuangan secara ketat, terutama yang berkaitan dengan pencatatan dan pemukuan keuangan, pembuatan laporan kepada OJK dan adanya pemeriksaan dari OJK. Di dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro diatur sebagai berikut:

- “(1) LKM wajib melakukan dan memelihara pencatatan dan/atau pembukuan keuangan sesuai dengan standar akuntansi keuangan yang berlaku.
- (2) Dalam melakukan dan memelihara pencatatan dan/atau pembukuan

---

<sup>190</sup> Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1995, *op.cit.* to user

- sebagaimana dimaksud pada ayat (1), direksi atau pengurus LKM dilarang:
- a. membuat pencatatan palsu dalam pembukuan dan/ atau laporan keuangan tanpa didukung dengan dokumen yang sah;
  - b. menghilangkan atau tidak memasukkan informasi yang benar dalam laporan kegiatan usaha, laporan keuangan, atau rekening LKM; dan
  - c. mengubah, mengaburkan, menyembunyikan, menghapus, atau menghilangkan suatu pencatatan dalam pembukuan atau dalam laporan keuangan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha.”

## 7. Laporan Keuangan dan Pemeriksaan

Selain wajib membuat pencatatan dan pembukuan sesuai dengan standar akuntansi, LKM diwajibkan oleh Undang-Undang untuk menyampaikan laporan keuangan 4 bulanan, mengumumkan laporan, dan siap menerima pemeriksaan dari OJK. Hal itu berdasarkan ketentuan Pasal 30 dan Pasal 31 yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 30:

“(1) LKM wajib menyampaikan kepada Otoritas Jasa Keuangan:

- a. laporan keuangan setiap 4 (empat) bulan; dan/atau
- b. laporan lain yang ditetapkan dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan.

(2) LKM wajib mengumumkan laporan keuangan dalam rangka menerapkan prinsip keterbukaan.

Pasal 31:

“Dalam rangka pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (1), Otoritas Jasa Keuangan melakukan pemeriksaan terhadap LKM.”

Aturan tentang kewajiban bagi LKM untuk membuat laporan rutin kepada OJK, pembuatan pengumuman, dan adanya pemeriksaan oleh OJK terhadap LKM seperti di atas, sangat berbeda dengan aturan yang berlaku dalam peraturan perundangan perkoperasian. Sesuai dengan prinsip kemandirian Koperasi, di dalam perkoperasian Pengurus Koperasi diwajibkan membuat laporan tahunan untuk dipertanggungjawabkan kepada Rapat Anggota, bukan kepada Kementerian Koperasi dan UKM. Kegiatan pengawasan juga dilakukan secara internal oleh Pengawas yang

dipilih dalam Rapat Anggota Tahunan (RAT) Koperasi. Kementerian Koperasi tidak menerima laporan, melakukan pemeriksaan, dan pengawasan terhadap urusan internal pengelolaan usaha Koperasi.

Cara pengaturan yang terdapat LKM dan Perkoperasian terlihat sangat jauh berbeda dan berlawanan, karena hal itu bagian dari konsekuensi atau implikasi dari penerapan asas atau prinsip kemandirian yang dianut secara berbeda oleh masing-masing peraturan perundangan.

#### 8. Pengaturan, Pengawasan ,dan Pembinaan

Menurut peraturan perundangan perkoperasian, kegiatan pembinaan dilakukan oleh Pemerintah, khususnya Kementerian Koperasi dan UKM. Sedangkan masalah pengaturan dan pengawasan kegiatan usaha Koperasi di lakukan oleh internal Koperasi sendiri.

Kegiatan pengaturan dilakukan oleh Rapat Anggota dan Pengurus, sedang pengawasan terhadap pengelolaan usaha Koperasi dilakukan oleh organ Pengawas dari internal Koperasi sendiri yang diangkat berdasarkan musyawarah Rapat Anggota.

Pembinaan terhadap Koperasi di dalam peraturan perundangan perkoperasian telah diatur agar pembinaan yang dilakukan Pemerintah selaras dengan ciri khas dan jati diri Koperasi, yaitu agar cara pembinaannya dilakukan tanpa mencampuri urusan internal organisasi Koperasi dan tetap memperhatikan prinsip kemandirian Koperasi. Kegiatan pembinaan itu diatur di dalam Pasal 60, Pasal 61, dan Pasal 62 sebagai berikut:

Pasal 60:

“(1)Pemerintah menciptakan dan mengembangkan iklim dan kondisif yang mendorong pertumbuhan serta pasyarakatatan Koperasi.

(2) Pemerintah memberikan bimbingan, kemudahan dan perlindungan kepada

*commit to user*

Koperasi.

Pasal 61:

“Dalam upaya menciptakan dan mengembangkan iklim yang kondusif yang mendorong pertumbuhan dan pemasyarakatan Koperasi, pemerintah;

- a. memberikan kesempatan usaha yang seluas-luasnya kepada Koperasi;
- b. meningkatkan dan memantapkan kemampuan Koperasi agar menjadi Koperasi yang sehat, tangguh, dan mandiri”

Pasal 62 :

“Dalam rangka memberikan bimbingan dan kemudahan kepada Koperasi, Pemerintah:

- 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 pemodal Koperasi serta mengembangkan lembaga keuangan Koperasi.”

Jadi kegiatan pembinaan terhadap Koperasi sebagaimana ketentuan dalam pasal tersebut tidak disertai dengan kegiatan pengawasan langsung. Sejalan dengan prinsip kemandirian Koperasi, maka kegiatan pengawasan terhadap koperasi dilakukan secara internal oleh organ Pengawas dari Koperasi yang bersangkutan. Pemerintah tidak melakukan pengawasan secara langsung terhadap pengelolaan kegiatan usaha LKM-Koperasi. Pengawasan tak-langsung (*indirect supervision*)<sup>191</sup> yang diterapkan dalam perkoperasian ini berbeda dengan sistem yang berlaku dalam peraturan perundang-undangan LKM, di mana kegiatan pengawasan di lakukan secara langsung (*direct supervision*) oleh pihak eksternal yaitu, oleh Otoritas Jasa Keuangan, sehingga sama seperti halnya di dalam sistem perbankan.<sup>192</sup> Pengertian pengawasan dalam hal ini

---

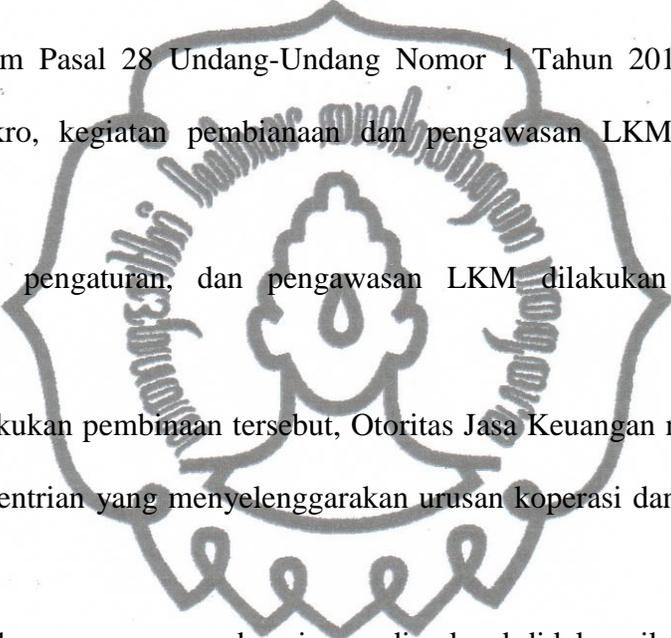
<sup>191</sup> “*Direct supervision requires that correctional officers are in the living unit where they have direct personal contact with. Indirect supervision requires that correctional officers supervise objects from enclosed posts*”.(Richard Wener, *A Comparison of Direct and Indirect Supervision Correctional Facilities, Final Report of National Institute of Correction, United State Department of Justice Washington DC, 1989*)

<sup>192</sup> Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-Undang tentang Perbankan

termasuk melakukan kegiatan pemeriksaan terhadap bank-bank, baik secara berkala maupun setiap waktu.<sup>193</sup>

Sedangkan menurut peraturan perundangan LKM kegiatan pembinaan, pengaturan, dan pengawasan terhadap LKM adalah mirip dengan model pengaturan dalam perbankan tersebut, yang dalam hal ini dilakukan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

Di dalam Pasal 28 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro, kegiatan pembinaan dan pengawasan LKM, ditentukan sebagai berikut:

- 
- (a) Pembinaan, pengaturan, dan pengawasan LKM dilakukan oleh Otoritas Jasa Keuangan,
  - (b) Dalam melakukan pembinaan tersebut, Otoritas Jasa Keuangan melakukan koordinasi dengan kementerian yang menyelenggarakan urusan koperasi dan Kementerian Dalam Negeri,
  - (c) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud didelegasikan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota,
  - (d) Dalam hal Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota belum siap, Otoritas Jasa Keuangan dapat mendelegasikan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud kepada pihak lain yang ditunjuk.

## 9. Perihal Transformasi

Berdasarkan peraturan perundang-undangan LKM, setiap LKM Wajib bertransformasi menjadi bank jika: (a) Melakukan kegiatan usaha melebihi 1 wilayah

---

<sup>193</sup> *Ibid*, Pasal 31

kabupaten/kota tempat kependudukan LKM, (b) Telah memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam peraturan OJK.

Ketentuan tentang kewajiban melakukan transformasi ini tidak mewajibkan atau melarang bagi Koperasi yang melakukan transformasi, sebab hal itu merupakan urusan internal Koperasi sendiri.

#### 10. Ancaman Sanksi

Berkaitan dengan masalah pengenaan sanksi bagi pelaku pelanggaran, di dalam peraturan perundangan perkoperasian tidak terdapat ketentuan tentang sanksi-sanksi. Sebaliknya di dalam peraturan perundangan LKM banyak dijumpai adanya ketentuan sanksi bagi yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang.

Ketentuan pidana tersebut terdapat pada Pasal 33 sampai dengan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 1 tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro. Di antaranya, di dalam Pasal 33 ayat (1) ditegaskan sebagai berikut:

“Setiap LKM yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 8, Pasal 11, Pasal 12 ayat (2), Pasal 13 ayat (1), Pasal 14, Pasal 18, Pasal 24, Pasal 27, Pasal 29 ayat (1), dan Pasal 30 dikenai sanksi administratif berupa:

- a. denda uang;
- b. peringatan tertulis;
- c. pembekuan kegiatan usaha;
- d. pemberhentian direksi atau pengurus LKM dan selanjutnya menunjuk dan mengangkat pengganti sementara sampai Rapat Umum Pemegang Saham atau Rapat Anggota Koperasi mengangkat pengganti yang tetap dengan persetujuan Otoritas Jasa Keuangan; atau
- e. pencabutan izin usaha.

Kemudian dalam Pasal 34 ayat (1) ditegaskan sebagai berikut:

“Setiap orang yang menjalankan usaha LKM tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun serta pidana denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima

*commit to user*

puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).”

Pasal 35 ayat (1)

“ Anggota dewan komisaris atau pengawas, direksi atau pengurus, pegawai, dan pihak terafiliasi LKM yang dengan sengaja memberikan informasi yang wajib dirahasiakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun serta pidana denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).”

Kehadiran Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro telah menyebabkan terjadinya pengaturan ganda atau dualisme pengaturan hukum tentang LKM-Koperasi. Dualisme itu mengandung tumpang-tindih kewenangan, inkonsistensi, dan kontradiksi-kontradiksi dalam pengaturannya. Pengaturan, pengawasan dan pembinaan untuk LKM Koperasi bersifat tumpang-tindih karena berada di bawah kewenangan dua instansi, yaitu wewenang Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, dan wewenang Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Dualisme regulasi itu mengandung inkonsistensi, sebab di satu sisi LKM Koperasi dibina Pemerintah dengan prinsip kemandirian dan otonomi untuk mengatur-diri dan mengawasi-diri, di sisi lain diberikan regulasi secara berlawanan, yaitu dengan pengaturan berbasis kehati-hatian (*prudential regulation*) dan diawasi oleh OJK dengan disertai ancaman sanksi-sanksi. Kontradiksi norma-norma antara perkoperasian dengan regulasi dalam LKM itu berimplikasi pada ketidak-selarasan atau ketidakharmonisan. Kontradiksi atau ketidak-selarasan itu ditemukan pada;

a) Aspek Kelembagaan

1. Semua LKM Koperasi, baik besar atau kecil, tanpa kecuali, berada di bawah pengaturan, pengawasan dan pembinaan OJK (Pasal 28 ayat (1)

*commit to user*

2. Semua LKM Koperasi, baik besar atau kecil, tanpa kecuali, dilarang menjalankan kegiatan usahanya, tanpa mendapatkan izin dari OJK (Pasal 9 dan Pasal 34 ayat (1))
  3. Semua LKM Koperasi harus berbadan hukum (Pasal 4 dan Pasal 5)
  4. Untuk mendirikan LKM Koperasi disyaratkan harus penuh pemodal minimal (Pasal 4 huruf (a))
  5. Bagi semua LKM Koperasi yang tidak mematuhi ketentuan tersebut akan dikenakan sanksi pidana. (Pasal 33 dan Pasal 34)
  6. Mulai bulan Januari tahun 2015, semua LKM kecil yang tidak memenuhi ketentuan di atas, meskipun sekarang masih berjalan dengan baik, dengan sendirinya menjadi LKM informal dan ilegal. (Pasal 42)
- b) Aspek Pengelolaan
1. LKM Koperasi, besar atau kecil, wajib membuat pencatatan dan pembukuan sesuai standar akuntansi (Pasal 29)
  2. LKM Koperasi, besar atau kecil, harus membuat pencatatan dan pembukuan, membuat laporan 4 bulanan ke OJK, dan mengumumkan laporan keuangannya (Pasal 30)
  3. LKM Koperasi tidak dapat menentukan suku bunga pinjaman secara otonom tapi diatur dan dikendalikan oleh OJK (Pasal 11 ayat (2))
  4. Wilayah usaha Koperasi ditentukan dan dibatasi pada lingkup tertentu (Pasal 16)
  5. Kegiatan koperasi, besar maupun kecil, mendapat pemeriksaan dan pengawasan dari OJK (Pasal 31)

6. LKM Koperasi yang kesulitan likuiditas dan solvabilitas akan diambil tindakan-tindakan oleh OJK, sampai kemungkinan dilakukan pencabutan ijin usaha (Pasal 23)
7. Semua tata kelola keuangan LKM Koperasi berada di bawah pengaturan dan pengendalian OJK yang diperkuat dengan ancaman sanksi-sanksi (Pasal 28 ayat (1), Pasal 33, Pasal 35-38)

Pengaturan yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro mengandung kontradiksi dan ketidak-selarasan jika dibandingkan dan dilihat dari cara pengaturan dalam peraturan perundangan tentang perkoperasian. Larangan yang diberlakukan bagi semua LKM untuk menjalankan usahanya sebelum mendapat ijin dan memenuhi persyaratan dari OJK adalah bertentangan atau tidak selaras dengan tujuan dan kepentingan Undang-Undang Perkoperasian untuk membina kewirausahaan dengan kemandirian usaha masyarakat mikro melalui lembaga perkoperasian, yang dapat dimulai dari bentuk koperasi sederhana sebelum berbadan hukum (pra koperasi).

Regulasi dalam LKM yang diberlakukan kepada semua LKM tanpa pembedaan skala kecil dan besar untuk wajib memenuhi syarat pemodal tertentu adalah suatu bentuk pemaksaan kepada LKM Koperasi kecil untuk harus memulai usahanya dari skala modal tertentu. Pemaksaan (kewajiban) yang demikian tidak selaras dengan tujuan Pemerintah sendiri untuk menumbuh-kembangkan kewirausahaan masyarakat mikro yang dibina dari skala kecil sesuai dengan kapasitas dan kemampuan modal lembaga mikro yang bersangkutan.

Regulasi dalam LKM yang diberlakukan kepada semua LKM tanpa pembedaan skala kecil dan besar yang semuanya diatur secara *prudent* adalah suatu bentuk pemaksaan kepada LKM Koperasi kecil untuk wajib berpola kerja profesional layaknya usaha perbankan. Pengaturan yang demikian bertentangan dengan pengaturan dalam regulasi perkoperasian yang memberdayakan kemandirian LKM Koperasi dan memberi otonomi untuk mengatur-diri (*self regulation*) dan mengawasi-diri.

Ketentuan ancaman sanksi-sanksi, baik administratif atau pidana, yang diberlakukan untuk semua LKM Koperasi, adalah sangat bertolak-belakang dengan norma-norma tentang pembinaan, pemberdayaan, perlindungan dan pengayoman Pemerintah terhadap Koperasi, terutama bagi LKM Koperasi kecil.

Sebaliknya jika regulasi dalam peraturan perundangan tentang perkoperasian dibandingkan dan dilihat dari peraturan perundangan tentang LKM, regulasi yang memberikan otonomi dan kemandirian bagi semua LKM Koperasi, skala kecil maupun besar, tanpa pembatasan kemandirian sampai batas skala besar tertentu akan dapat menumbuhkan suatu LKM Koperasi yang berkapasitas bank tetapi berada di luar pengaturan yang *prudent* dan di luar pengawasan OJK. Hal ini bertentangan dengan tujuan dari regulasi LKM yang memberikan pengaturan dan pengawasan secara *prudent* kepada semua lembaga keuangan mikro. Pengaturan di dalam peraturan perundangan perkoperasian itu kurang sejalan dengan peraturan perundangan tentang LKM karena ketika LKM Koperasi telah tumbuh menjadi besar, tidak ada aturan yang mewajibkannya untuk beralih (transformasi) menjadi bank atau

kewajiban untuk mengajukan ijin usaha ke OJK supaya mendapat pengaturan dan pengawasan secara *prudential* di bawah kendali OJK.

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa Koperasi sebagai salah satu badan hukum LKM terikat dan tunduk di bawah dua peraturan perundangan yang isinya tidak selaras bahkan saling bertentangan antara satu dengan lainnya. Kehadiran Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro telah menyebabkan terjadinya dualisme pengaturan hukum terhadap LKM Koperasi. Dualisme menyebabkan tumpang-tindih kewenangan, inkonsistensi bentuk regulasi, dan kontradiksi-kontradiksi dalam pengaturannya. Tumpang tindih kewenangan terjadi antara Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, dengan wewenang Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Padahal antara kedua instansi menggunakan cara pengaturan, pengawasan dan pembinaan yang sangat berbeda dan bertolak-belakang. Dualisme pengaturan juga mengakibatkan inkonsistensi kebijakan Pemerintah dalam mengatur LKM-Koperasi, sebab di satu sisi LKM-Koperasi dikembangkan dengan prinsip kemandirian yang bersifat mengatur-diri dan mengawasi-diri, di sisi lain diberikan regulasi secara berlawanan, yaitu dengan pengaturan berbasis kehati-hatian (*prudential regulation*) dan diawasi oleh OJK dengan disertai ancaman sanksi-sanksi.

Inkonsistensi pengaturan itu berimplikasi pada ketidak-selarasan dan kontradiksi antara norma-norma dalam perkoperasian dengan LKM. Kontradiksi norma-norma itu ditemukan pada; *Pertama*, larangan untuk menjalankan usaha bagi semua LKM, kecil atau besar, sebelum mendapat ijin dan memenuhi persyaratan dari OJK, yang norma itu berlawanan dengan tujuan pemberdayaan dan pemandirian

*commit to user*

usaha masyarakat mikro melalui lembaga perkoperasian, yang dapat dimulai dari bentuk koperasi sederhana sejak sebelum berbadan hukum (pra koperasi). *Kedua*, regulasi dalam LKM yang berlaku bagi semua LKM tanpa pembedaan skala kecil dan besar, yang mewajibkan persyaratan pemodal minimal adalah suatu bentuk pemaksaan kepada LKM Koperasi kecil untuk harus memulai usahanya dari skala modal tertentu. Pemaksaan (kewajiban) yang demikian tidak selaras dengan tujuan Pemerintah untuk menumbuh-kembangkan kewirausahaan masyarakat mikro yang dibina dari skala kecil sesuai dengan kapasitas dan kemampuan modal lembaga mikro yang bersangkutan. *Ketiga*, regulasi dalam LKM yang diberlakukan kepada semua LKM tanpa pembedaan skala kecil dan besar yang semuanya diatur secara *prudent* adalah suatu bentuk pemaksaan kepada LKM Koperasi kecil untuk wajib berpolakerja formal-profesional layaknya usaha perbankan. Pengaturan yang demikian bertentangan dengan regulasi dalam perkoperasian yang memperkuat kemandirian LKM Koperasi dan memberi kelonggaran serta kemudahan. *Keempat*, ketentuan ancaman sanksi-sanksi administratif dan pidana yang diberlakukan untuk semua LKM Koperasi, adalah sangat bertolak-belakang dengan norma-norma tentang pembinaan, pemberdayaan, perlindungan dan pengayoman terhadap Koperasi, terutama bagi LKM Koperasi kecil. *Kelima*, regulasi dalam perkoperasian yang memberikan otonomi dan kemandirian bagi semua LKM Koperasi, skala kecil maupun besar, tanpa pembatasan kemandirian dan otonomi sampai batas-batas skala tertentu akan menumbuhkan suatu LKM Koperasi yang berkapasitas bank tetapi berada di luar pengaturan dan pengawasan OJK. Hal ini bertentangan dengan tujuan dari regulasi LKM.

#### D. Analisis Faktor Penyebab Ketidak-harmonisan

Perbedaan cara pengaturan antara kedua peraturan perundangan tersebut mengandung tumpang-tindih, kontradiksi atau disharmoni antar peraturan perundangan yang bersifat mendasar sehingga perlu ditelaah lebih mendalam mengenai faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya perbedaan-perbedaan itu, serta alternatif solusinya.

Menurut Oka Mahendra, disharmoni peraturan perundang-undangan akan mengakibatkan :<sup>194</sup>

- a. Terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya;
- b. Timbulnya ketidakpastian hukum;
- c. Peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien;
- d. Hukum itu tidak dapat berfungsi (disfungsi hukum) dalam memberikan pedoman berperilaku, pengendalian sosial secara tertib dan teratur, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial.

Adapun faktor-faktor penyebab terjadinya disharmoni antar peraturan perundang-undangan, menurut Oka Mahendra, ada 6 faktor penyebabnya, yaitu:<sup>195</sup>

- 1) Pembentukan dilakukan oleh lembaga yang berbeda dan sering dalam kurun waktu yang berbeda;
- 2) Pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan berganti-ganti

---

<sup>194</sup> AA. Oka Mahendra, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, <http://www.djpp.depkmham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html> diakses tanggal 3 Nopember 2014

<sup>195</sup> *Ibid.*

- 3) Pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibanding pendekatan sistem;
- 4) Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum;
- 5) Akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbatas;
- 6) Belum mantapnya cara dan metode yang standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Keenam faktor penyebab tersebut, ada 2 faktor yang menarik berkaitan dengan pembahasan ini, yaitu: (1) Faktor pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibanding pendekatan sistem; dan (2) Faktor lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum.

Adanya kontradiksi antara prinsip Koperasi dengan asas LKM yang dianut oleh masing-masing peraturan perundangan. Prinsip “kemandirian” Koperasi berimplikasi pada sistem pengaturan, pengawasan dan pembinaan terhadap Koperasi yang termuat di dalam peraturan perundangan perkoperasian. Perbedaan asas atau prinsip itu juga sangat berpengaruh terhadap bagaimana pola hubungan antara Pemerintah dengan LKM dan Koperasi.

Penerapan prinsip kehati-hatian dalam kerangka hukum peraturan perundangan LKM mengandung konsekuensi penyusunan instrumen untuk pengaturan dan pengawasan terhadap kelembagaan dan tata-kelola lembaga keuangan. Sebaliknya prinsip kemandirian dalam Koperasi telah memberikan otonomi dan kelonggaran

mengenai kelembagaan dan tata-kelola Koperasi yang lepas intervensi atau campurtangan pihak luar, termasuk Pemerintah. Dua prinsip yang saling berlawanan itu pada kenyataannya harus diintegrasikan dan diselaraskan untuk mengatur satu obyek yang sama yaitu LKM yang berbadan hukum Koperasi. Akibatnya di sini terjadi adanya 'pemaksaan' penyatuan di antara kedua prinsip dan kerangka hukum yang berlawanan dari kedua kelompok peraturan perundangan. Hal itu dengan sendirinya akan menimbulkan adanya kekaburan atau kerancuan hukum bagi LKM-Koperasi.

Peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi LKM-Koperasi yang bersifat ganda dan tidak harmonis itu sebagaimana dikemukakan oleh Oka Mahendra akan menimbulkan kemungkinan: 1) Timbulnya ketidakpastian hukum; 2) Peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien; 3) Hukum itu mengalami disfungsi atau tidak dapat berfungsi dalam memberikan pedoman berperilaku.

Menurut Lon L. Fuller, dalam pembuatan perundang-undangan harus mendasarkan pada 8 asas yang disebut dengan *pinciples of legality*<sup>196</sup>, yaitu bahwa hukum perundang-undangan itu harus: (1) berupa aturan-aturan umum (*the generality of law*)<sup>197</sup>, tidak sekedar keputusan yang bersifat *ad hoc*, (2) diumumkan (*promulgation*)<sup>198</sup>, (3) berlaku kedepan, tidak boleh berlaku surut (*retroactive law*)<sup>199</sup>, (4) disusun dalam rumusan yang jelas (*the clarity of law*)<sup>200</sup>, sehingga mudah dimengerti, (5) tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang kontradiksi satu sama lain (*contradiction in the*

---

<sup>196</sup> Fuller, Lon. L.. *Morality of Law*, New Haven. Conn: Yale University Press, 1971, hlm. 39 - 91

<sup>197</sup> *Ibid*, hlm. 46

<sup>198</sup> *Ibid*, hlm. 49

<sup>199</sup> *Ibid*, hlm. 51

<sup>200</sup> *Ibid*, hlm. 63

*laws*)<sup>201</sup>, (6) tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan (*laws requiring the impossible*)<sup>202</sup>, (7) harus bersifat konstan (*constancy of the law through time*)<sup>203</sup> sehingga ada kepastian hukum, tetapi hukum harus juga diubah jika situasi politik dan sosial telah berubah, dan (8) harus ada kecocokan antara tindakan pejabat dan aparat negara dengan peraturan yang diundangkan (*congruence between official act and declared rule*).<sup>204</sup>

Berdasarkan teori *principles of legality* tersebut, maka pengaturan tentang LKM-Koperasi di dalam perundang-undangan nampak belum memenuhi asas-asas peraturan perundangan yang baik, terutama berkaitan dengan asas-asas:

- (a) *Disusun dalam rumusan yang jelas, sehingga mudah dimengerti.*

Kegiatan usaha LKM diatur dalam Pasal 11 yang berbunyi sebagai berikut:

“Kegiatan usaha LKM meliputi jasa pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat, baik melalui Pinjaman atau Pembiayaan dalam usaha Skala mikro kepada anggota dan masyarakat, **Pengelolaan Simpanan**, Pemberian jasa konsultasi pengembangan usaha.”

Jadi menurut Pasal 11 tersebut kegiatan usaha LKM untuk pengembangan usaha dan pemberdayaan masyarakat skala mikro meliputi 3 kegiatan:

- (1) Pinjaman atau Pembiayaan kepada anggota dan masyarakat,
- (2) Pengelolaan Simpanan,
- (3) Pemberian jasa konsultasi pengembangan usaha.

---

<sup>201</sup> *Ibid*, hlm. 65

<sup>202</sup> *Ibid*, hlm. 70

<sup>203</sup> *Ibid*, hlm. 79

<sup>204</sup> *Ibid*, hlm. 81

Pada kegiatan usaha nomor (1) tentang Pinjaman atau Pembiayaan, diberi tambahan kalimat untuk memperjelas dengan rumusan kalimat “kepada anggota dan masyarakat”, tetapi pada kegiatan nomor (2) tentang Pengelolaan Simpanan, tidak diperjelas dengan tambahan kalimat “kepada anggota dan masyarakat”. Mengapa rumusannya demikian? Apa maksud pembuat Undang-Undang dengan tidak menambahkan kalimat “kepada anggota dan masyarakat” pada kegiatan Pengelolaan Simpanan? Hal itu penting dipersoalkan karena jika seandainya Pasal itu ditulis dengan rumusan kalimat “pengelolaan Simpanan kepada Anggota dan masyarakat”, maka akan menjadi landasan legalitas hukum yang jelas dan tegas tentang kegiatan PDSM bagi semua LKM, termasuk LKM Koperasi.

Bagi LKM yang berbadan hukum PT, rumusan kalimat dalam Pasal 11 itu tidak masalah, sebab PT tidak memiliki anggota seperti halnya koperasi, sehingga tidak memerlukan tambahan kalimat untuk penegasannya. Namun, bagi LKM-Koperasi, tambahan kalimat itu penting untuk memperjelas substansi hukum yang dimaksud; apakah LKM-Koperasi dapat melakukan pengelolaan simpanan dari non-anggotanya? Jika tidak ada penegasan atau penjelasannya, dapat diartikan bahwa Pasal 11 itu tidak mengatur kebolehannya. Apakah memang seperti itu sebenarnya maksud yang dikehendaki oleh pembuat Undang-Undang atau tidak, hal ini menunjukkan suatu perumusan yang tidak jelas dan mudah dimengerti.

Melalui rumusan Pasal 11 seperti di atas akan berkonsekuensi bahwa bagi LKM berbadan hukum PT dengan sendirinya sah atau legal untuk melakukan PDSM kepada masyarakat. Sedangkan bagi LKM berbadan hukum Koperasi karena tidak ada bunyi kalimat yang menyatakan secara jelas “mengelola simpanan kepada

*commit to user*

masyarakat”, maka dengan sendirinya belum ada kejelasan dalam hal legalitas Koperasi untuk menghimpun dana simpanan masyarakat. Apabila yang dikehendaki memang sebagaimana tersebut terakhir, maka dengan demikian Undang-Undang ini belum memberi landasan kepastian hukum bagi LKM Koperasi, sehingga meskipun sudah ada Undang-Undang khusus mengenai LKM, masalah ‘ilegalitas’ kegiatan PDSM belum ada penyelesaiannya.

(b) *Tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang kontradiksi satu sama lain,*

Seperti yang telah dikemukakan bahwa pengaturan LKM Koperasi di dalam peraturan perundangan LKM dan perkoperasian terdapat banyak perbedaan dan kontradiksi-kontradiksi. Perbedaan dan kontradiksi itu didapati sejak mulai dari perbedaan prinsip atau asas dari kedua lembaga keuangan, sehingga berdampak sampai ke perbedaan pengaturan aspek kelembagaan dan tata kelola LKM.

Penggunaan badan hukum Koperasi untuk syarat legalitas LKM yang diatur dengan kerangka hukum yang *prudent* adalah titik awal kesalahan dan penyebab terjadinya kontradiksi-kontradiksi dalam peraturan perundang-undangan LKM.

Upaya untuk melakukan pengharmonisan antara kedua macam peraturan perundangan akan sulit dilaksanakan karena sudah dimulai sejak dari perbedaan prinsip antar keduanya. Menurut Maria Farida Indrati,<sup>205</sup> untuk mendapatkan suatu peraturan perundang-undangan yang baik, upaya harmonisasi tidak hanya dilakukan dengan menyesuaikan dan menyelaraskan berbagai pengertian dan kalimat yang ada dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Harmonisasi dalam pembentukan

---

<sup>205</sup> Maria Farida Indrati, *Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia*, <http://tiarramon.wordpress.com/2009/12/16/meningkatkan-kualitas-peraturan-perundang-undangan-di-indonesia/> diakses tanggal 3 Nopember 2014

perundang-undangan harus pula memperhatikan pada latar belakang dan konsep berfikir, serta sistem yang mempengaruhi pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Sebagai suatu contoh, apabila suatu peraturan perundang-undangan yang mempunyai latar belakang, dan konsep berfikir, serta dipengaruhi oleh sistem yang individualis, tentu akan sangat sukar diselaraskan dengan peraturan perundang-undangan yang lain yang mempunyai latar belakang, dan konsep berfikir, serta dipengaruhi oleh sistem kekeluargaan.

(c) *Tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.*

Apabila beberapa ketentuan dalam perundangan LKM diamati dengan cermat, di dalam peraturan tersebut diberlakukan secara sama untuk semua jenis dan skala LKM, baik LKM besar maupun kecil, tanpa ada pembedaan dan pengecualian. Sebab di dalam perundangan LKM itu tidak ada satupun pasal yang mengklasifikasi dan mengkategorisasi LKM. Muatan materi dalam Undang-Undang LKM itu jika dilaksanakan akan banyak memberatkan atau bahkan sulit dapat dilaksanakan oleh LKM Koperasi yang berskala kecil. Misalnya, ketentuan mengenai keharusan memiliki ijin usaha dari OJK, berbadan hukum Koperasi atau PT, dan persyaratan modal minimal LKM.

(d) *Harus ada konsistensi antara tindakan pejabat dan aparat negara dengan peraturan yang diundangkan*

Sebagaimana telah dikemukakan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro, maka pembinaan terhadap LKM

*commit to user*

Koperasi dilakukan oleh dua instansi yang berbeda, yaitu Kementerian Koperasi dan lembaga Otoritas Jasa Keuangan. Meskipun kedua instansi sama-sama melakukan pembinaan dan pemberdayaan, namun antara kedua instansi memaknainya secara berbeda. Pembinaan dan pemberdayaan yang dilakukan kementerian Koperasi bersifat mendidik, memberikan kemudahan dan kelonggaran, serta memelihara prinsip kemandirian Koperasi dengan tanpa mencampuri urusan internal koperasi. Sebaliknya, pembinaan dan pemberdayaan yang dilakukan oleh OJK bersifat mengatur dan intervensi internal organisasi Koperasi, mengatur, membatasi, memeriksa dan mengawasi, disertai dengan ancaman sanksi.

Melihat perbedaan aturan dan cara pendekatan dari kedua instansi tersebut maka tampak dengan jelas tidak adanya konsistensi antara tindakan pejabat dan aparat negara terhadap LKM-Koperasi, yang tercermin pada peraturan yang diundangkan. Pembinaan dan pemberdayaan yang bagaimanakah yang dikehendaki oleh kedua instansi pemerintah dan apakah tujuan yang hendak dicapai dengan cara dan kerangka hukum masing-masing? Kondisi hukum yang demikian mencerminkan tidak ada koordinasi dan keselarasan instansi pemerintah melalui pembuatan peraturan perundangan yang telah ditetapkan.

Keadaan yang tidak harmonis itu merupakan suatu problem hukum, terutama akibat adanya 'pemaksaan' terhadap semua jenis dan skala LKM yang harus berbadan hukum dengan alternatif pilihan yang hanya dengan dua opsi, yaitu wajib berbadan hukum Koperasi atau PT. Jika pemilihan terhadap badan hukum PT tidak dapat memenuhi syarat maka satu-satunya pilihan badan hukum Koperasi menjadi

satu-satunya pilihan bagi LKM yang bersangkutan. Pengaturan ini menjadi bersifat memaksakan bagi LKM untuk masuk dalam kondisi-kondisi yang kontradiktif.

Kontradiksi-kontradiksi itu menunjukkan adanya kelemahan-kelemahan dalam materi muatan peraturan perundang-undangan, dilihat menurut pandangan oleh pihak yang satu terhadap lainnya. Sebab ada perbedaan bahkan pertentangan kepentingan antara pihak yang satu dengan lainnya. Pihak kementerian perkoperasian sangat berkepentingan dengan tujuan pemberdayaan dan pembinaan kewirausahaan masyarakat mikro, agar masyarakat luas memiliki inisiatif dan semangat melakukan perintisan usaha diawali dari bawah dengan modal dan kemampuan yang dimiliki. Masyarakat yang masih lemah itu didorong dan diberikan kesempatan, kelonggaran, kemandirian, otonomi, dan perlindungan agar mampu tumbuh berkembang. Sebaliknya, pemerintah melalui OJK memberikan tugas dan keperluan yang berbeda yaitu untuk melindungi kepentingan pihak nasabah LKM dengan menerapkan prinsip kehati-hatian pada pengelolaan usaha keuangan itu dengan pengaturan dan pengawasan yang ketat. Prinsip kehati-hatian itu demikian teguh diterapkan oleh Undang-Undang LKM sehingga berbenturan dengan prinsip kemandirian dan otonomi LKM Koperasi, sejak dari LKM skala besar sampai skala kecil. Pertentangan antara dua kepentingan itu belum ditemukan titik-temu untuk pengharmonisannya, sehingga hal itu menimbulkan kerancuan muatan materi dalam peraturan perundang-undangan antara Koperasi dan LKM. Jadi faktor perbedaan kepentingan antara kedua pihak yang saling berseberangan itu merupakan penyebab utama terjadinya ketidak-selarasan antara kedua peraturan perundangan yang mengatur tentang LKM Koperasi.

*commit to user*

Mengapa Undang-Undang LKM tiba-tiba mengatur LKM sedemikian ketat dengan pendekatan *prudential* untuk setiap LKM tanpa pengecualian dan perbedaan antara LKM skala besar dengan skala kecil? Persoalan mengenai masalah ini menurut penulis tidak terlepas kaitannya dengan sejarah yang melatarbelakangi lahirnya Undang-Undang LKM, dimana tujuan utama pembentukan Undang-Undang LKM adalah untuk memberikan legalisasi LKM dalam melakukan usaha keuangan yang selama ini disebut sebagai lembaga informal atau ilegal. Masalah legalitas dan kepastian hukum bagi LKM itu secara yuridis dipandang penting, mengingat sudah maraknya LKM yang tidak memiliki aturan hokum yang jelas, terutama berkaitan dengan kegiatan penghimpunan dana simpanan masyarakat (PDSM) dan kegiatan rentenir yang liar tanpa pengaturan dan pengawasan.

Kegiatan PDSM merupakan usaha penggalan dana dari masyarakat yang sangat penting bagi LKM untuk menjalankan usaha intermediasi keuangan (simpan-pinjam). Namun, kegiatan PDSM yang dilakukan LKM menghadapi kendala hukum karena adanya ketentuan dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-Undang Perbankan yang menentukan bahwa lembaga keuangan selain bank dilarang melakukan PDSM kecuali ada Undang-Undang tersendiri yang mengaturnya.<sup>206</sup> Padahal LKM belum memiliki Undang-Undang khusus yang mengecualikan larangan tersebut.

---

<sup>206</sup> Selengkapnya Pasal 16 ayat (1) tersebut berbunyi: “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 Bank Indonesia, kecuali apabila kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dimaksud diatur dengan undang-undang tersendiri.”

Pengaturan yang ketat terhadap kegiatan PDSM itu menurut penjelasan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 itu didasarkan pada alasan bahwa kegiatan PDSM adalah kegiatan yang perlu diawasi, mengingat dalam kegiatan itu terkait kepentingan masyarakat yang dananya disimpan pada pihak yang menghimpun dana tersebut. Sehubungan dengan itu ditegaskan bahwa kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan hanya dapat dilakukan oleh pihak yang telah memperoleh izin usaha sebagai Bank Umum atau sebagai Bank Perkreditan Rakyat.<sup>207</sup>

Alasan Undang-Undang perbankan melarang PDSM bagi selain bank adalah bertujuan untuk menjaga keselamatan dana simpanan masyarakat, sehingga kegiatan PDSM perlu adanya pengawasan. Pembuat Undang-Undang berlaku hati-hati karena jika kegiatan PDSM itu tanpa disertai pengaturan dan pengawasan 'dikhawatirkan' dana simpanan masyarakat akan terancam keselamatannya. Memang, kegiatan PDSM adalah kegiatan yang penuh risiko sehingga pembuat Undang-Undang perbankan memandang perlu adanya pengawasan dalam kegiatan PDSM. Substansi hukum yang penting untuk diatur pada intinya terfokus pada perlunya pengawasan dalam kegiatan PDSM, dan bukan mengenai siapa dan bagaimana bentuk lembaga yang berhak melakukan PDSM. Namun, pembuat Undang-Undang kemudian merumuskan bahwa untuk melakukan PDSM diwajibkan berbentuk bank dan hanya boleh dilakukan oleh bank. Ketentuan itu diperkuat dengan larangan umum bahwa jika tidak ada Undang-Undangnya maka setiap pihak selain bank dilarang melakukan PDSM yang disertai dengan ancaman pidana.

---

<sup>207</sup> Penjelasan Pasal 16 (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992, tentang Perbankan

Pengaturan tentang pengawasan kegiatan PDSM begitu pentingnya menurut pembuat Undang-Undang sehingga ketentuan dalam Pasal 16 dan 46 itu secara sepintas tampak wajar dan logis. Sebab jika ada pihak lain yang bukan-bank yang menghendaki legalitas PDSM Pasal 16 itu masih membuka pintu perkecualiannya. Sistem pengaturan pada Pasal 16 seperti itu ternyata telah mengkondisikan terjadinya monopoli usaha para pemodal kuat (kapitalis) yang sebenarnya itu adalah hak bagi setiap anggota masyarakat. Adanya model pengaturan yang bersifat larangan umum tersebut, mengharuskan adanya banyak Undang-Undang khusus untuk pengecualiannya. Hal itu secara yuridis-teknis membawa kesulitan untuk membuat kesatuan hukum tentang pengaturan usaha keuangan.

Berdasarkan asas demokrasi yang ditegaskan di dalam UUD 1945 kegiatan PDSM pada dasarnya legal dan merupakan hak setiap warga, namun dengan adanya Pasal 16 tersebut setiap kali ada lembaga selain bank yang hendak melakukan PDSM, maka harus ada undang-undangnya terlebih dahulu. Padahal pembuatan undang-undang khusus itu pada kenyataannya tidaklah mudah untuk diwujudkan. Jadi secara yuridis-teknis cara pengaturan hukum mengenai PDSM yang berdasarkan pada pendekatan kelembagaan, yang memerlukan pengecualian-pengecualian dengan Undang-Undang yang tersendiri itu selain bertentangan dengan asas demokrasi ekonomi yang menimbulkan ketidakadilan, juga telah menyulitkan langkah penyatuan sistem hukum dan berpotensi menimbulkan ketidak-selarasan antar Undang-Undang.

Konsisten dengan berlakukanya Pasal 16 tersebut maka kerangka hukum yang digunakan dalam peraturan perundangan LKM diselaraskan dengan materi

*commit to user*

muatan yang terkandung dalam Pasal 16, yaitu bahwa setiap lembaga keuangan yang melakukan PDSM perlu diatur berdasarkan asas kehati-hatian (*prudential regulation*), sebagaimana lazim berlaku di lembaga keuangan perbankan. Konsekuensinya, untuk memberikan legalitas usaha bagi LKM yang umumnya mandiri dan informal diberlakukan pengaturan dan pengawasan yang ketat, sehingga kurang ada kesesuaian dan keselarasan.

Selain berbeda kondisi antara lembaga keuangan bank dengan LKM yang bersifat non-bank, di kalangan LKM sendiri juga berbeda-beda, baik jenis, bentuk maupun skala usahanya. Sebagian LKM ada berpola syariah dan konvensional, berbentuk koperasi, non-koperasi, dan BUMD. Skala usaha LKM juga berbeda-beda, ada LKM yang berskala usaha kecil, menengah dan besar.

Materi muatan yang terkandung di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro mengatur LKM secara sama atau seragam, baik bagi LKM besar maupun kecil, dengan model pengaturan yang *prudent*. Materi muatan yang demikian adalah kurang selaras dengan asas-asas dan kaidah-kaidah yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Menurut Undang-Undang ini, setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:<sup>208</sup> a. pengayoman; b. kemanusiaan; c. kebangsaan; d. kekeluargaan; e. kenusantaraan; f. bhinneka tunggal ika; g. keadilan; h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

---

<sup>208</sup> Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Asas “pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.<sup>209</sup> Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional. Asas kebangsaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan. Asas kenusantaraan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Asas bhinneka tunggal ika adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Asas keadilan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara. Asas “kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan

---

<sup>209</sup> *Ibid*, Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf a

tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial. Asas “ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum. Asas “keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Asas-asas Materi Muatan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut dapat dijadikan acuan untuk melihat bagaimana substansi hukum yang terkandung di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian yang mengatur secara bersamaan tentang LKM Koperasi.

Seperti telah dikemukakan bahwa ketentuan-ketentuan yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro adalah sebagai berikut:

- a) Undang-Undang hanya menggunakan kata lembaga keuangan mikro (LKM), tanpa memberikan perbedaan dan klasifikasi antara LKM besar dan kecil. Hal itu berarti bahwa Undang-Undang itu berlaku untuk semua LKM, baik LKM Koperasi maupun LKM bukan-koperasi, baik LKM berskala besar atau kecil, tanpa kecuali, semua LKM itu berada di bawah pengaturan, pengawasan dan pembinaan OJK (Pasal 28 ayat (1)).

- b) Semua LKM, termasuk LKM Koperasi, baik besar atau kecil, tanpa kecuali, diwajibkan memiliki ijin usaha dari OJK, dan dilarang menjalankan kegiatan usahanya, jika tidak memiliki ijin dari OJK (Pasal 9 dan Pasal 34 ayat (1). Semua LKM yang diijinkan berkegiatan usaha hanyalah yang telah berbadan hukum, memenuhi syarat pemodal, serta telah mendapat ijin usaha (Pasal 4 dan Pasal 5).
- c) Pada aspek Pengelolaan usaha, semua LKM Koperasi, besar atau kecil, wajib membuat pencatatan dan pembukuan sesuai standar akuntansi (Pasal 29), wajib membuat laporan 4 bulanan ke OJK, dan mengumumkan laporan keuangannya (Pasal 30). Kegiatan usanya mendapat pemeriksaan dan pengawasan dari OJK (Pasal 31), Semua tata kelola keuangan LKM Koperasi tersebut berada di bawah pengaturan dan pengendalian OJK yang diperkuat dengan ancaman sanksi-sanksi (Pasal 28 ayat (1), Pasal 33, Pasal 35-38).

Implikasi dari ketentuan dalam peraturan perundangan tersebut ialah:

- a) Bahwa LKM Koperasi tidak lagi dapat memulai kegiatan wirausahanya dari tahap perintisan dengan modal semampunya, tidak dapat memulai dari bentuk pra badan hukum (pra koperasi), tidak dapat memulai usaha dengan kelembagaan, manajemen dan kemampuan SDM dari tahapan yang mudah dan semampunya.
- b) Bahwa mulai bulan Januari tahun 2015, semua LKM kecil yang tidak mampu memenuhi ketentuan persyaratan di atas, meskipun sekarang masih berjalan dengan baik, jika tetap menjalankan usahanya dengan sendirinya menjadi LKM yang melanggar hukum yang disebut sebagai kegiatan usaha ilegal.

- c) Kementerian Koperasi dan UKM jika tetap melakukan pembinaan kewirausahaan melalui koperasi dengan cara yang memudahkan, mendidik dan melindungi terhadap LKM Koperasi kecil yang belum mampu memenuhi ketentuan Undang-Undang tersebut dinyatakan bertindak melawan hukum.
- d) LKM Koperasi, baik besar maupun kecil, diperlakukan secara sama layaknya lembaga keuangan berbentuk bank dengan pengaturan dan pengawasan yang pengaturan dan pengawasan yang *prudential*, tidak ada lagi asas kemandirian dan otonomi untuk mengatur dan mengawasi diri sendiri.

Implikasi-implikasi yang timbul dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro itu dilihat dari sudut Asas Materi Muatan peraturan perundang-undangan adalah belum memperlihatkan adanya kesesuaian dan kepatuhan asas. Dilihat dari “asas pengayoman”, Materi Muatan yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro telah berimplikasi terhadap LKM Koperasi, terutama LKM yang masih tahap perintisan, bermodal kecil atau bahkan masih berupa pra koperasi dengan berlakunya Undang-Undang itu menjadi tidak mampu memenuhi ketentuan Undang-Undang dan dengan sendirinya harus menghentikan kegiatan usahanya. Implikasi ini mencerminkan bahwa perundang-undangan itu tidak mampu berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat, khususnya dunia kewirausahaan pada masyarakat mikro.

Berdasarkan asas kemanusiaan, maka materi muatan dalam Undang-Undang itu juga mencerminkan tidak mengandung perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia

secara proporsional. Dilihat dari “asas kebangsaan”, Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan itu tidak mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Demikian pula dilihat dari “asas bhinneka tunggal ika”, Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan itu sangat tidak memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dengan sendirinya Materi Muatan dalam Undang-Undang itu tidak memenuhi “asas keadilan”, karena Muatan Peraturan Perundang-undangan itu tidak mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara. Implikasi dari berlakunya Undang-Undang tersebut juga tidak sesuai dengan Asas “keseimbangan, keserasian, dan keselarasan”, sebab Materi Muatannya tidak mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Faktor perbedaan kepentingan antara kepentingan untuk pemberdayaan kewirausahaan masyarakat mikro agar mandiri dan otonom dengan kepentingan untuk pengaturan dan pengawasan kegiatan keuangan LKM secara *prudent*, serta faktor cara pengaturan yang tidak sesuai dengan Asas Materi Muatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut, telah menyebabkan keadaan tumpang-tindih kewenangan, inkonsistensi pengaturan, serta kontradiksi norma-norma antara peraturan yang terdapat di dalam peraturan perundangan Koperasi dengan LKM.

Berdasarkan analisis di atas maka dapat dilihat bahwa salah satu penyebab mengapa terjadi ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan yang mengatur

*commit to user*

LKM-Koperasi adalah karena adanya faktor ketidakpatuhan terhadap asas materi muatan di dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro. Pembentukan itu kurang menerapkan asas-asas pembentukan Undang-Undang yang baik, sebagaimana yang telah diatur di dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa pembentukan Undang-Undang LKM belum sesuai dengan *principles of legality* sebagaimana yang dikemukakan oleh Lon. L. Fuller di atas, terutama mengenai tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang kontradiksi satu sama lain (*contradiction in the laws*).

Faktor lain penyebab ketidak-harmonisan adalah tidak adanya kesatuan asas, tujuan dan kepentingan dalam pengaturan LKM. Faktor ini telah berimplikasi pada adanya ketidaksesuaian penggunaan kerangka hukum dalam pengaturan LKM-Koperasi. Keberadaan LKM yang sangat beraneka-ragam memiliki karakteristik yang berbeda-beda antara satu dengan yang lain. Demikian pula antara LKM Koperasi dengan non-Koperasi. Beberapa Negara mengelompokkan LKM sebagai lembaga informal yang tidak diatur secara khusus dan tidak dengan penerapan *direct supervision* ataupun *prudential regulatory*. Masalah pengaturan LKM menjadi persoalan yang dilematis. LKM pada satu sisi merupakan lembaga mikro informal dan di sisi lain sebagai lembaga keuangan yang sangat berisiko bagi keselamatan dana simpanan masyarakat, sehingga perlu penerapan kerangka hukum yang tepat.

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa pengaturan terhadap LKM yang berbadan hukum Koperasi bersifat ganda (dualisme) yang tidak harmonis. Berikut ini adalah perbandingan kerangka hukum yang diterapkan oleh kedua jenis peraturan perundangan yang mengatur tentang LKM Koperasi:

Tabel 3  
Perbedaan Kerangka Hukum

Aspek Ketidakharmonisan	Perundang-undangan LKM	Perundang-undangan Perkoperasian
Asas dan tujuan pengaturan	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Pemberian legalisasi usaha LKM untuk PDSM</li> <li>-Lebih fokus untuk melindungi kepentingan nasabah penyimpan dan peminjam dana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemberian legalisasi usaha perkoperasian. PDSM hanya terbatas dari anggota koperasi</li> <li>- Lebih fokus untuk memberdayakan dan melindungi kepentingan pelaku usaha mikro</li> </ul>
Sistem pembinaan kelembagaan	Mengatur dan membatasi kegiatan usaha LKM	Pemberian otonomi dan kemudahan untuk kegiatan usaha koperasi
Sistem pengaturan	<ul style="list-style-type: none"> <li>-<i>Prudential regulation</i></li> <li>-Hukum memaksa (<i>dwingend recht</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Non-prudential regulation</i></li> <li>- Hukum mengatur (<i>aanvullen recht</i>)</li> </ul>
Sistem pengawasan	<i>Direct supervision</i>	<i>Indirect supervision</i>

Tabel di atas memperlihatkan ketidaksamaan dan ketidakselarasan kerangka hukum antara kedua peraturan perundangan, baik mengenai asas dan tujuan pengaturan, sistem pembinaan, sistem pengaturan dan sistem pengawasan. Ketidaksamaan kerangka hukum itu menyebabkan adanya ketidak-harmonisan hukum bagi LKM Koperasi yang harus tunduk kepada

kedua macam peraturan perundangan. Adapun salah satu penyebab ketidakharmonisan itu antara lain adalah karena tidak adanya keselarasan tujuan dari peraturan perundang-undangan yang mengatur LKM dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur perkoperasian. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 itu mengatur semua LKM secara seragam, termasuk LKM-Koperasi dalam satu kerangka hukum yang sebenarnya berbeda-beda karakter antara LKM satu dengan lainnya. Hal itu berdampak pada penggunaan kerangka hukum yang tidak sesuai dengan keadaan pluralitas dan kompleksitas LKM. Model pengaturan terhadap LKM dalam Undang-Undang tersebut kurang ada proporsionalisasi antara penggunaan kerangka hukum antara model pengawasan langsung (*direct supervision*) dan pengawasan tak-langsung (*indirect supervision*), serta cara penerapan asas kehati-hatian (*prudential regulation*) terhadap LKM yang beraneka ragam jenisnya.