

HARMONISASI HUKUM PERBANKAN DAN PERKOPERASIAN DALAM PENGATURAN TENTANG PENGHIMPUNAN DANA SIMPANAN MASYARAKAT

M. Muhtarom

Fakultas Agama Islam Universitas Muhammadiyah Surakarta,
Jl. Ahmad Yani, Tromol Pos I, Pabelan Kartasura, Surakarta 57102
Telp. (0271) 717417, 719483 (Hunting) Faks. (0271) 715448



ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan ketidakharmonisan perbankan dan undang-undang koperasi dalam mengatur dana tabungan masyarakat kegiatan peningkatan, dan juga untuk menemukan konsep solusi. Teori-teori hukum positif dan sosiologis yang digunakan untuk menjawab kedua tujuan ini. Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan bahwa subjek penelitian adalah konsep intermediasi keuangan kelembagaan dan operasional lembaga keuangan. Analisis data persediaan dilakukan melalui tahapan regulasi, interpretasi, dan kemudian menganalisa induktif dan deduktif. Kesimpulan adalah: faktor-faktor yang mendasari penyebab ketidakharmonisan terjadi hukum dan lembaga keuangan perbankan koperasi dalam dana masyarakat kegiatan penggalangan adalah: (1) perbedaan faktor sejarah, (2) permintaan masyarakat untuk berbagai jasa keuangan, (3) hukum ekonomi politik yang ganda. Memecahkan masalah hukum ketidakharmonisan mengenai hak penyimpanan dana masyarakat yang dapat dicapai melalui dua alternatif solusi, yaitu: (1) solusi melalui model pendekatan positif-normatif hukum, dan (2) solusi melalui pendekatan sosiologis hukum.

Kata Kunci: hukum, perbankan, koperasi.

Pendahuluan

Salah satu persoalan hukum yang saat ini sedang dihadapi oleh masyarakat Indonesia adalah masalah hukum lembaga keuangan, baik lembaga keuangan perbankan maupun lembaga keuangan non-bank, baik yang bersifat makro maupun mikro. Persoalan hukum tersebut sampai kini masih terus berlangsung terutama dalam kaitan dengan pengaturan tentang kegiatan penghimpunan dana simpanan masyarakat.

Menurut pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998, kegiatan menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan hanya dapat dilakukan oleh Bank Umum atau BPR, kecuali apabila kegiatan itu diatur dengan undang-undang tersendiri. Ketentuan dalam pasal 16 ayat (1) tersebut dinyatakan sebagai berikut:

“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.”

Larangan untuk menghimpun dana simpanan bagi selain bank umum dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) tersebut dalam prakteknya banyak dilanggar oleh lembaga-lembaga keuangan mikro bukan bank, terutama lembaga yang berbentuk koperasi simpan pinjam (KSP) maupun koperasi jasa keuangan syaria’ah (KJKS) yang banyak melakukan penghimpunan dana simpanan dari masyarakat. Data-data tentang adanya pelanggaran tersebut telah banyak dilansir oleh berbagai peneliti dan media-media masa, di antaranya:

1. Harian *Surabaya Post* memberitakan tentang banyaknya koperasi yang beroperasi melenceng dari Anggaran Dasar Rumah Tangga (ADRT). Koperasi-koperasi ini melakukan penghimpunan dana simpanan masyarakat layaknya bank. Hal itu antara lain akibat kurangnya pengawasan terhadap koperasi.¹
2. *ANTARA News* yang memuat pernyataan HR Soepriyono salah seorang Ketua Koperasi Simpan Pinjam Kodanua Jakarta yang mengakui banyak KSP besar yang menerima dana dari masyarakat dan menyatakan keberatan jika koperasi dilarang atau diminta menghentikan penghimpunan dana simpanan masyarakat.²

¹ *Surabayapost*, Jumat, 27 Februari 2009

² *ANTARA News*, Minggu, 9 April 2006, <http://www.kapanlagi.com/h/0000110918.html> (Minggu, 09 April 2006 17:15)

3. Laporan Man Suparma yang dimuat di harian Umum PELITA mengungkapkan maraknya kegiatan simpan pinjam yang berbadan hukum koperasi yang berlaku sebagai "bank gelap", menerima dana simpanan masyarakat dan menyalurkan dalam bentuk kredit harian dengan bunga tinggi.³

Menurut Undang Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, koperasi dapat melakukan kegiatan menghimpun dana simpanan tetapi hanya terbatas dari para anggotanya. Hal ini ditegaskan pada pasal 44 ayat (1) yang menyatakan:

"Koperasi dapat menghimpun dana dan menyalurkannya melalui kegiatan usaha simpan pinjam dari dan untuk:

- a. *Anggota Koperasi yang bersangkutan*
- b. *Koperasi lain dan/atau anggotanya"*

Berdasarkan undang undang tersebut Koperasi Jasa Keuangan, baik berbentuk Koperasi Simpan Pinjam (KSP) maupun Koperasi Jasa Keuangan Syariah (KJKS) hanya berhak menerima dana simpanan dari anggotanya dan dilarang menerima simpanan dari kalangan luar anggota. Akan tetapi di dalam faktanya banyak koperasi yang tidak mengindahkan norma hukum ini. Aneh-

nya, pelanggaran ini sebenarnya diketahui oleh Departemen Perkoperasian dan UKM dan pihak Bank Indonesia, tetapi mereka membiarkan hal itu marak terjadi tanpa ada tindakan hukum.

Melalui penghimpunan dana simpanan dari anggota dan non-anggota, semakin banyak KSP/KJKS yang berhasil tumbuh pesat, sehingga usaha-usaha untuk pengambilan tindakan hukum terhadap ribuan koperasi yang telah terlanjur melakukan pelanggaran hukum ini potensial akan memunculkan masalah baru.. Apabila pengambilan tindakan hukum massal ini dilakukan banyak koperasi yang telah mencapai kesuksesan akan terancam pertumbuhannya. Hal itu berarti akan kontra-produktif dengan langkah Departemen Perkoperasian dan Usaha Kecil Menengah yang telah berusaha menumbuh-kembangkan koperasi, dan hal ini juga akan mengusik rasa keadilan rakyat kecil. Namun di sisi lain. Sampai saat ini Pemerintah masih tetap mempertahankan ketentuan pasal 16 dan 46 UU Perbankan dan tidak juga mengeluarkan peraturan perundangan khusus untuk memberi legitimasi kepada KSP/KJKS dalam menghimpun dana dari non-anggota.

Hal ini menunjukkan adanya inkonsistensi pelaksanaan atau ketidak-efektifan UU Perbankan dan UU Perkoperasian dalam mengatur penghimpun-

³ Man Suparman, *Bank Gelap dengan Bunga Mencekik Marak di Cianjur* [Nusantara, Harian Umum PELITA, Selasa 20 Oktober, 2009

punan dana simpanan, sehingga menjadi persoalan terhadap nilai keadilan dan kepastian hukum lembaga keuangan.

Sampai sekarang keadaan masih dilematis atau “mengambang” dan belum ada solusinya: Apakah sebaiknya dilakukan tindakan hukum secara massal terhadap koperasi yang “melanggar hukum” atautkah justru sudah saatnya meninjau ulang tentang larangan menghimpun dana simpanan masyarakat bagi lembaga selain bank umum.

Bertolak dari kenyataan adanya tegangan kepentingan yang menyebabkan ketidak-harmonisan hukum Lembaga Keuangan di dalam masyarakat, maka muncul beberapa permasalahan sebagai berikut: (1) Mengapa terjadi adanya ketidak-harmonisan hukum antara sektor perbankan dan perkoperasian dalam pengaturan tentang penghimpunan dana simpanan masyarakat?, dan (2) Bagaimanakah seharusnya konsep hukum lembaga keuangan disusun agar terjadi keharmonisan hukum perbankan dan perkoperasian dalam mengatur penghimpunan dana simpanan masyarakat?

Untuk itu guna memecahkan masalah hukum lembaga keuangan tersebut diperlukan penelitian hukum terhadap pelaksanaan penghimpunan dana simpanan masyarakat, guna menemukan harmonisasi hukum berdasarkan konstruksi sistem hukum baru yang mampu mengintegrasikan berbagai kepentingan masyarakat secara komprehensif

Disharmoni Hukum Perbankan dan perkoperasian

Ketentuan hukum perbankan mengatur tentang ketatalaksanaan dan kelembagaan bank, yang mencakup perijinan, bentuk hukum, kepemilikan bank, sistem organisasi dan kepengurusan, aspek-aspek kegiatan usaha, serta pembinaan dan pengawasan bank.

Kegiatan usaha bank secara umum adalah berfungsi utama sebagai penghimpun dana simpanan masyarakat. Kemudian dana simpanan yang telah terhimpun itu disalurkan kembali kepada masyarakat dalam bentuk pemberian kredit atau pembiayaan atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah dan keusahaaan lainnya. Selain itu bank juga melakukan kegiatan jasa-jasa perbankan lainnya yang bukan merupakan fungsi utamanya. Menurut Undang-undang bank dapat pula melakukan kegiatan lain yang lazim dilakukan oleh bank, sepanjang kegiatan lain itu tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Lembaga keuangan bank atau singkatnya *bank* merupakan lembaga keuangan yang memberikan jasa keuangan yang paling lengkap. Kegiatan usaha yang dilakukan di samping menyalurkan dana atau memberikan pinjaman (kredit), juga melakukan usaha menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan. Selain itu bank juga memberikan jasa jasa keuangan untuk mendukung dan memperlancar lalu lintas uang melalui kegiatan pembayaran dan pengiriman uang. Lembaga keuangan bukan-bank ter-

fokus kepada salah satu bidang saja apakah penyaluran dana atau penghimpunan, walaupun ada juga lembaga pembiayaan yang melakukan keduanya. Masing-masing lembaga keuangan tersebut mempunyai cara-cara tersendiri dalam menghimpun atau menyalurkan dana.

Bank memiliki keunggulan dalam memberikan pelayanan keuangan yang paling lengkap di antara lembaga keuangan yang ada. Bank terdiri dari Bank Sentral, Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat (pasal 5 ayat 1 UU. No. 7/1992).

Dilihat dari sudut pandang sistem hukum nasional, hukum perbankan telah mengalami perkembangan dan perluasan ruang lingkungannya, sehingga mencakup beberapa bidang hukum, seperti hukum administrasi, hukum perdata, hukum dagang, hukum pidana dan hukum internasional.

Adapun ketentuan-ketentuan hukum positif yang secara khusus mengatur atau yang berkaitan dengan lembaga perbankan ialah meliputi: (Rachmadi Usman, 2001:4).

1. Undang Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang Nomor 10 tahun 1998.
2. Undang Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.
3. Undang Undang Nomor 24 tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar
4. *Burgerlijk Wetboek* (Kitab Undang Undang Hukum Perdata) terutama

ketentuan Buku II tentang jaminan dan Buku III tentang Perjanjian

5. *Wetboek van Koophandel* (Kitab Undang Undang Hukum Dagang), terutama ketentuan buku I mengenai surat-surat berharga.
6. *Faillissement Verordering* (Peraturan Kepailitan) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 tahun 1998 yang disahkan menjadi Undang Undang Nomor 4 Tahun 1998
7. Undang Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan daerah.
8. Undang Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian
9. Undang Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing World Trade Organization* (kesepakatan pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia, WTO)
10. Undang Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.
11. Undang Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal.
12. Undang Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil
13. Undang Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah.

Selain peraturan perundangan tersebut, hukum perbankan juga bersumber dari perjanjian-perjanjian yang dibuat antara pihak bank dengan pihak

ketiga, serta yurisprudensi-yurisprudensi yang menyangkut bank.

Sumber utama hukum perbankan sekarang ialah Undang Undang Nomor 7 Tahun 1992 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang Undang Nomor 10 Tahun 1998. Sebelum berlakunya kedua Undang Undang tersebut sumber utama hukum perbankan ialah Undang Undang Nomor 14 Tahun 1967. Undang Undang itu disusun dalam situasi dan kondisi perekonomian nasional yang sangat berbeda dengan kondisi sekarang. Peraturan perundangan perbankan itu dinilai sudah tidak dapat mengikuti perkembangan ekonomi, baik nasional maupun internasional. Berdasarkan pertimbangan itu maka peraturan perundang di bidang perbankan diperbarui dan diperbaiki melalui Undang Undang Nomor 7 Tahun 1992 dan Nomor 10 Tahun 1998, yang pada pokoknya berisi kebijakan-kebijakan sebagai berikut:

1. penyederhanaan jenis bank, menjadi Bank Umum dan BPR, serta memperjelas ruang lingkup dan batas kegiatan yang dapat dilakukan.
2. Persyaratan pendirian suatu bank diatur lebih terperinci
3. Peningkatan perlindungan dana simpanan dari masyarakat melalui asas kehati-hatian dan pemenuhan syarat kesehatan bank.
4. Peningkatan profesionalisme para pelaku di bidang perbankan
5. Perluasan kesempatan usaha di bidang perbankan secara sehat dan

bertanggungjawab, serta mencegah kegiatan-kegiatan yang merugikan kepentingan masyarakat.

Prinsip-prinsip pokok penyempurnaan sistem perbankan nasional tersebut diimplementasikan dalam peraturan perundangan yang meliputi: (a) asas, fungsi dan tujuan perbankan Indonesia, (b) jenis dan usaha bank, (c) perizinan, bentuk hukum, dan kepemilikan bank, (d) pembinaan dan pengawasan terhadap bank, (e) Kepengurusan bank, (f) Penggunaan tenaga asing pada bank, (g) Rahasia bank, serta (h) Ketentuan pidana dan sanksi administratif

Asas-asas Hukum Perbankan

Asas hukum merupakan *ratio legis* bagi pembentukan norma-norma hukum dan sebagai dasar filosofi dari pembuatan peraturan perundang-undangan. Sebaliknya norma-norma hukum merupakan perwujudan dari asas hukumnya (Satjipto Raharjo, 1982: 134)

Demikian penting asas hukum bagi pembentukan norma hukum, maka untuk memahami substansi norma hukum dalam undang-undang perbankan diperlukan menelusuri asas-asas hukumnya.

Adapun asas hukum yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan perbankan, antara lain adalah: (1) asas demokrasi ekonomi, (2) asas kepercayaan, (3) asas kehati-hatian, dan (4) asas kerahasiaan (Rachmadi Usman, 2001:14-19)

1. Asas demokrasi ekonomi

Asas demokrasi ekonomi yang tertuang dalam UUD 1945 menghendaki untuk dihindarinya hal-hal sebagai berikut:

- a. Sistem persaingan bebas (*free fight liberalism*) yang berdampak terjadinya eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain.
- b. Sistem etatisme, yaitu dominasi ekonomi oleh negara beserta aparaturnya yang menekan dan mematikan potensi unit-unit ekonomi masyarakat di luar sektor negara.
- c. Sistem monopoli, yaitu pemuatan kekuatan ekonomi di tangan kelompok tertentu yang menimbulkan persaingan yang tidak sehat yang bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial.

2. Asas Kepercayaan

Kepercayaan (*fiduciare* atau *amanah*) merupakan asas yang melandasi hubungan antara bank dengan nasabahnya. Hubungan kepercayaan merupakan asas yang sangat prinsip karena bank merupakan tempat penyimpanan uang masyarakat. Masyarakat menginginkan uang yang disimpan di bank selalu aman dan dapat ditarik kembali sewaktu-waktu diperlukan atau pada waktu yang telah diperjanjikan.

Bank sebagai pemegang kepercayaan (*yad amanah*) perlu senan-

tiasa memelihara kepercayaan itu dengan terus menjaga kesehatannya.

Di dalam praktek, apabila kepercayaan masyarakat terhadap bank mulai terganggu, misalnya karena adanya indikasi bank tidak likuid, masyarakat cepat merasa panik dan menyebabkan terjadinya *rush*.

Jaminan kepercayaan perlu diberikan oleh bank kepada masyarakat bahwa uang yang mereka simpan di bank tersebut selalu aman. Demikian penting nilai kepercayaan ini bagi bank sehingga Pemerintah merasa perlu turun tangan membantu memberikan jaminan kepercayaan bank. Pemerintah melalui ... menjamin bahwa uang masyarakat yang disimpan di bank akan dapat dikembalikan dengan bantuan dana talangan dari Pemerintah.

Selain membantu menjaga kepercayaan masyarakat dengan penyediaan dana talangan, pemerintah melalui Bank Indonesia juga selalu mengadakan pemeliharaan dan pengawasan terhadap kesehatan bank. Usaha pemeliharaan kesehatan bank itu diwujudkan dengan perumusan norma-norma hukum dalam undang-undangan perbankan, serta dengan serangkaian kebijaksanaan menyangkut standarisasi dan kesehatan perbankan.

Hubungan antara bank dengan nasabah debitor juga dilandasi oleh asas kepercayaan yang menimbulkan

kewajiban-kewajiban kepercayaan (*fiduciary obligation*) bagi nasabah bank (Sutan Remy Sjahdeini, 1993: 167). Hal ini dapat dilihat dari praktek bahwa bank hanya bersedia memberikan kredit atas dasar kepercayaan bahwa nasabah kreditor mampu dan mau membayar kreditnya kembali.

Hubungan antara bank debitor dengan nasabah atau sebaliknya bukanlah sekedar hubungan kontraktual biasa antara kreditor dan debitor, tetapi juga merupakan hubungan kepercayaan (Sutan Remy Sjahdeini, 1993: 167-168).

3. *Asas Kehati-hatian*

Asas kehati-hatian berkaitan erat dengan pemeliharaan kepercayaan perbankan. Kehati-hatian dalam menjalankan fungsi dan kegiatan usaha perbankan perlu diterapkan dalam rangka melindungi dana masyarakat yang dipercayakan kepada bank.

Kehati-hatian bank diwujudkan dengan serangkaian usaha yang bertujuan untuk menjaga kesehatan dan keselamatan bank. Usaha itu antara lain bank berlaku disiplin pada aturan dan mekanisme yang telah ditetapkan, bersikap preventif dan antisipatif atas segala kemungkinan adanya bahaya dan penyimpangan, serta menjalankan manajemen selalu dengan taat-asas.

Asas kehati-hatian harus diterapkan oleh bank selain agar bank

selalu dalam keadaan liquid dan *solvent*, juga agar dalam kegiatan penyaluran dana bank senantiasa disiplin dan cermat. Implementasi dari prinsip kehati-hatian ini telah dijabarkan dalam beberapa ketentuan perundang-undangan perbankan dalam pasal “29 ayat (2) Undang Undang Nomor 10 tahun 1998. Selengkapanya bunyi pasal itu adalah sebagai berikut:

“ Dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah dan melakukan kegiatan usaha lainnya, bank wajib menempuh cara-cara yang tidak merugikan bank dan kepentingan nasabah yang mempercayakan dananya kepada bank.

Untuk kepentingan nasabah, bank wajib menyediakan informasi mengenai kemungkinan timbulnya risiko kerugian sehubungan dengan transaksi nasabah yang dilakukan melalui bank.”

Prinsip kehati-hatian dalam usaha perbankan juga telah diterapkan oleh undang-undang sejak proses pendirian bank, di mana bank wajib memenuhi syarat kepengurusan yang memiliki keahlian di bidang perbankan dan konduite yang baik (penjelasan pasal 16 UU No.10/1998).

Kegiatan usaha perbankan juga diperketat dengan adanya sistem pengawasan yang bersifat intern, yaitu oleh Komisaris dan pengawasan eksternal oleh Bank Indonesia. Selain itu bank juga dibatasi dengan beberapa larangan kegiatan serta ancaman sanksi-sanksi, baik sanksi administratif berupa pencabutan izin usaha maupun ancaman sanksi pidana.

4. Asas Kerahasiaan

Asas kerahasiaan mengandung suatu prinsip bahwa wajib merahasiakan segala sesuatu yang berhubungan dengan keuangan dan lain-lain dari nasabah yang menurut kelaziman dunia perbankan wajib untuk dirahasiakan.

Kepentingan dari asas ini ditujukan baik kepada nasabah maupun untuk bank sendiri. Masyarakat – yaitu para nasabah - memanfaatkan jasa bank karena percaya atau memperoleh jaminan dari bank bahwa tidak akan ada penyalahgunaan pengetahuan bank tentang simpanannya. Sebaliknya kerahasiaan ini juga untuk kepentingan bank sendiri karena bank memerlukan kepercayaan dari masyarakat yang menyimpan uangnya di bank. Jadi rahasia bank merupakan salah satu unsur pokok bagi bank sebagai lembaga

kepercayaan masyarakat yang mengelola dana masyarakat.

Perkoperasian dan Kegiatan Penyimpanan dana Masyarakat

Badan usaha Koperasi pada umumnya merupakan suatu usaha kerja sama antara orang-orang yang termasuk golongan kurang mampu, yang ingin bekerjasama untuk meringankan beban hidup atau beban kerja (Wirjono Prodjodikoro, 1985: 9).⁴ Jadi pembentukan badan usaha Koperasi lebih menitikberatkan pada suatu kerja sama untuk meringankan beban hidup dari anggotanya.

Mengenai perkoperasian di Indonesia diatur di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian. Undang-Undang ini merupakan penyempurnaan dari undang-undang perkoperasian yang berlaku sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 48 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian.

Kegiatan Perkoperasian di Indonesia berada di bawah pembinaan dan pengawasan Menteri yang membidangi khusus urusan perkoperasian, usaha kecil dan menengah.

Prinsip-prinsip koperasi menurut undang-undang adalah: (a) keanggotaan bersifat sukarela dan terbuka, (b) pengelolaan dilakukan secara demokratis,

⁴ Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Perkumpulan Perseroan dan koperasi indonesia*, Penerbit Dian Rakyat, 1985

(c) pembagian Sisa Hasil Usaha (SHU) sebanding dengan besarnya jasa usaha anggota, (d) pemberian balas jasa yang terbatas terhadap modal, serta (e) kemandirian [pasal 5 ayat (1)].

Prinsip Koperasi merupakan satu kesatuan dan tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan koperasi. Prinsip ini merupakan ciri khas dan jati diri Koperasi yang membedakannya dari badan usaha lain (penjelasan pasal 5 UU No. 25/1992). Dengan melaksanakan prinsip tersebut Koperasi mewujudkan dirinya sebagai badan usaha sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berwatak sosial.

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 pengelolaan dan pengawasan usaha investasi sesuai dengan dasar suatu perjanjian. (pasal 42 beserta penjelasan UU No. 25/1992).

Kegiatan usaha Koperasi oleh undang-undang tidak dibatasi, sehingga Koperasi dapat menjalankan usaha di segala bidang kehidupan ekonomi rakyat (pasal 43 ayat (3) UU No. 25/1992). Tujuan usaha Koperasi diorientasikan untuk meningkatkan usaha anggota dan kesejahteraan anggota.

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 (penjelasan pasal 44 ayat (1) UU No. 25/1992). Usaha simpan pinjam itu dapat dilakukan sebagai salah satu atau satu-satunya kegiatan usaha, misalnya berupa Koperasi Simpan Pinjam.

Pembinaan terhadap Koperasi 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.

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 dilakukan secara eksternal oleh bank sentral, yaitu Bank Indonesia (pasal 29 ayat (1) UU. No. 10/ 1998). Pengertian pengawasan dalam hal ini termasuk melakukan kegiatan pemeriksaan terhadap bank-bank, baik secara berkala maupun setiap waktu (pasal 31 UU No. 10/1998).

Berdasarkan undang undang Perkoperasian, Koperasi Jasa Keuangan, baik berbentuk Koperasi Simpan Pinjam (KSP) maupun Koperasi Jasa Keuangan Syariah (KJKS) hanya berhak menerima dana simpanan dari anggotanya dan dilarang menerima simpanan dari kalangan luar anggota. Akan tetapi di dalam faktanya banyak koperasi yang tidak mengindahkan norma hukum ini. Anehnya, pelanggaran ini sebenarnya diketahui oleh Departemen Perkoperasian dan UKM dan pihak Bank Indonesia, tetapi mereka membiarkan hal itu marak terjadi tanpa ada tindakan hukum.

Melalui penghimpunan dana simpanan dari anggota dan non-anggota, semakin banyak KSP/KJKS yang berhasil tumbuh pesat, sehingga usaha-usaha untuk pengambilan tindakan hukum terhadap ribuan koperasi yang

telah terlanjur melakukan pelanggaran hukum ini potensial akan memunculkan masalah baru.. Apabila pengambilan tindakan hukum massal ini dilakukan banyak koperasi yang telah mencapai kesuksesan akan terancam pertumbuhannya. Hal itu berarti akan kontra-produktif dengan langkah Departemen Perkoperasian dan Usaha Kecil Menengah yang telah berusaha menumbuhkan koperasi, dan hal ini juga akan mengusik rasa keadilan rakyat kecil. Namun di sisi lain. Sampai saat ini Pemerintah masih tetap mempertahankan ketentuan pasal 16 dan 46 UU Perbankan dan tidak juga mengeluarkan peraturan perundangan khusus untuk memberi legitimasi kepada KSP/KJKS dalam menghimpun dana dari non-anggota.

Hal ini menunjukkan adanya inkonsistensi pelaksanaan atau ketidak-efektifan UU Perbankan dan UU Perkoperasian dalam mengatur penghimpunan dana simpanan, sehingga menjadi persoalan terhadap nilai keadilan dan kepastian hukum lembaga keuangan.

Berpijak dari uraian tentang hukum perbankan dan perkoperasian tersebut di atas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa faktor-faktor penyebab yang melatarbelakangi terjadi ketidak-harmonisan hukum lembaga keuangan perbankan dan perkoperasian dalam kegiatan penghimpunan dana masyarakat adalah: (1) perbedaan faktor historis, (2) kebutuhan masyarakat terhadap layanan jasa keuangan yang bervariasi, (3) politik

hukum ekonomi negara yang bersifat ganda.

Solusi Pemecahan Masalah Dis Harmoni Hukum

Masalah disharmoni peraturan hukum penghimpunan dana masyarakat sampai sekarang keadaan masih dilematis atau “mengambang” dan belum ada solusi hukumnya. Apakah sebaiknya dilakukan tindakan hukum secara massal terhadap koperasi yang “melanggar hukum” ataukah justru sudah saatnya meninjau ulang tentang larangan menghimpun dana simpanan masyarakat bagi lembaga selain bank umum.

Apabila dilihat dari kegiatan usahanya, antara bank dan koperasi, masing-masing memiliki pangsa pasar yang berbeda dan memiliki kelebihan dan kelemahan. Sehingga kedua jenis lembaga usaha tersebut sama-sama perlu dipertahankan dan dilindungi oleh negara.

Untuk memecahkan problem hukum ini diperlukan beberapa teori dan pendekatan untuk memahami sistem hukum secara komprehensif. Kajian tentang hukum oleh para sarjana dilakukan dengan berbagai macam pendekatan yang beda-beda. Gerald Turkel mengemukakan ada tiga pendekatan yang dapat digunakan dalam mempelajari ilmu hukum, yaitu:⁵

- a. *The moral approach to law* (pendekatan moralitas), yang fokus perhatiannya pada landasan moral hukum dan validitas hukumnya adalah konsistensi hukum dengan etika eksternal atau nilai-nilai moral.
- b. *The jurisprudence approach to law* (pendekatan ilmu hukum normatif), yang fokus perhatiannya pada independensi hukum, dan validitas hukumnya adalah konsistensi internal hukum dengan aturan-aturan norma, dan asas-asas yang dimiliki hukum sendiri; dan
- c. *The sociological approach to law* (pendekatan sosiologis), yang focus perhatiannya tentang hukum dan tindakan sosial, di mana validitas hukumnya adalah konsekuensi-konsekuensi hukum bagi masyarakatnya.

Sedangkan Achmad Ali⁶ menggunakan istilah lain untuk yang sama dengan tiga jenis pendekatan menurut Gerald Turkel di atas, yaitu: (1) Pendekatan filsufis, untuk pendekatan moralitas; (2) Pendekatan normatif, untuk pendekatan hukum positif; dan (3) Pendekatan empiris untuk pendekatan sosiologis.

Bertolak dari ketiga pendekatan teori hukum tersebut maka pemecahan problem ketidakharmonisan hukum tentang penghimpunan dana masyarakat dapat ditempuh melalui 2 alternatif pen-

⁵ Turtel, Gerald, *Law and Society Critical Approachs*, Allyn and Bacon, USA, 1996, p. 10

⁶ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Kencana, Jakarta, 2009, hlm. 176

dekatan, yaitu: (1) model pendekatan normatif-positif, dan (2) model pendekatan hukum sosiologis.

Model pendekatan normatif-positif adalah pendekatan hukum yang bersifat sinkronisasi peraturan-perundang-undangan. Dalam hal ini berbagai peraturan hukum yang berkaitan dengan kegiatan penghimpunan dana masyarakat, baik yang terdapat di dalam Undang-Undang Perbankan maupun kegiatan usaha perkoperasian dirajut dan ditata-ulang kembali dalam bentuk rekonstruksi hukum.

Rekonstruksi hukum itu ditempuh melalui pembuatan peraturan perundangan baru di bidang lembaga keuangan yang diawali dari pembuatan Undang-Undang Lembaga Keuangan Nasional (UULKN). Undang-Undang baru itu sebagai undang-undang payung (*umbrella act*) yang pada prinsipnya memberikan kebebasan (liberalisasi) bagi para pelaku usaha jasa keuangan untuk melakukan penghimpunan dana simpanan masyarakat, baik melalui bentuk lembaga keuangan bank maupun bukan-bank, dengan konsekuensinya masing-masing. Kemudian dari UULKN tersebut dibuat Undang-Undang organik yang mengatur secara khusus tentang lembaga keuangan bukan-bank dan lembaga keuangan mikro bukan-bank, termasuk di dalamnya tentang perkoperasian. Sedangkan UU Perbankan yang lama yang sudah ada hanya dilakukan revisi beberapa pasal, khususnya terhadap pasal 16 ayat

(1) sekedar untuk penyesuaian dengan UULKN baru.

Alat alternatif pemecahan yang kedua adalah dengan model pendekatan hukum sosiologis. Pendekatan ini mengacu pada realitas sosial tentang hukum lembaga keuangan, yang mana di dalam masyarakat pada kenyataannya telah tumbuh berkembang secara alamiah lembaga-lembaga keuangan mikro/perkoperasian. Meskipun aktivitas lembaga keuangan ini bersifat bertentangan dengan hukum perbankan namun pada kenyataannya aktivitas lembaga ini tidak menimbulkan gejolak sosial dan dapat diterima oleh masyarakat luas. Dengan kata lain lembaga keuangan bukan-bank ini telah memperoleh legitimasi sosial atau telah diakui secara yuridis sosiologis. Asas berlakunya lembaga-lembaga ini dalam teori ilmu hukum adalah asas “kebiasaan masyarakat” (*customary law*) yang berlaku sama seperti keberlakuan hukum Adat. Bilamana pendekatan sosiologis ini diterima, maka lembaga keuangan perbankan yang bersifat *formal banking* dan lembaga bukan-bank yang bersifat *informal banking* dapat dilindungi negara agar tetap tumbuh berkembang bersama-sama secara berdampingan. Keduanya memiliki legitimasi yuridis yang diterima oleh masyarakat dengan kelebihan, kekurangan dan konsekuensi masing-masing.

Penutup

Berdasarkan uraian di muka maka dapat disimpulkan bahwa: faktor-faktor

penyebab yang melatarbelakangi terjadi ketidak-harmonisan hukum lembaga keuangan perbankan dan perkoperasian dalam kegiatan penghimpunan dana masyarakat adalah: (1) perbedaan faktor historis, (2) kebutuhan masyarakat terhadap layanan jasa keuangan yang bervariasi, (3) politik hukum ekonomi negara yang bersifat ganda. Pemecahan problem terhadap ketidakharmonisan hukum tentang hak penyimpanan dana masyarakat tersebut dapat ditempuh melalui 2 alternatif solusi, yaitu: (1) solusi melalui model pendekatan hukum positif-normatif, dan (2) solusi melalui pendekatan hukum sosiologis. Alternatif pertama, ditempuh melalui pendekatan hukum normatif-positif merupakan solusi hukum yang bersifat sinkronisasi peraturan-perundang-undangan. Semua

peraturan perundangan tentang kegiatan penghimpunan dana masyarakat, baik perbankan maupun perkoperasian ditata-ulang kembali dalam bentuk rekonstruksi hukum. Alternatif pemecahan yang kedua adalah dengan model pendekatan hukum sosiologis. Pendekatan ini mengacu pada realitas sosial tentang kegiatan intermediasi keuangan di perkoperasian meskipun bersifat informal banking, yang bertentangan dengan hukum perbankan namun pada kenyataannya aktifitas lembaga ini telah dapat diterima oleh masyarakat luas tanpa menimbulkan adanya gejolak sosial. Dengan kata lain lembaga keuangan bukan-bank ini telah memperoleh legitimasi sosial atau telah diakui secara yuridis sosiologis.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Kadir Muhammad & Ridla Murniati, *Lembaga Keuangan dan Pembiayaan*. Bandung: Citra Aditya Bakti. 2000
- Achwan, Harry Tjahjono dan Totok Subjakto. 1993. *Sistem Keuangan*. Jakarta: Bank Indonesia.
- Ahmad M. Ramli, *Membangun Hukum Nasional Yang Demokratis Serta Masyarakat Yang Berbudaya Dan Cerdas Hukum*, Buletin Hukum Perbankan Dan Kebanksentralan, Volume 6, Nomor 2, Agustus 2008.
- Burhanuddin, *Tinjauan Prospek Koperasi Indonesia Dari Perspektif Disiplin Ilmu Manajemen Bisnis* dalam Jurnal Pengkajian Koperasi dan UKM, Vol. 3 Tahun 2008, Deputi Bidang Pengkajian Sumberdaya UKMK, Jakarta, 2008

- C.F.G. Sunarjati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20*, Bandung: Alumni, 1994
- Dedi Sumardi. 1982. *Sumber Sumber Hukum Positif*. Bandung: Alumni
- Kamir. 2002. *Bank & Lembaga Keuangan Lainnya*. Cet. 6. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya Offset, 1998.
- Maria SW.Sumarjono. 1997. *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Muhammad Syafi'i Antonio. 2001. *Bank Syariah dari Teori ke Praktek*. Jakarta: Gema Insani Pres.
- Muhammad..2000. *Lembaga-lembaga Keuangan Umat Kontemporer*. Yogyakarta: UII Pres
- Munir Fuady. 2002. *Hukum Tentang Pembiayaan (dalam Teori dan Praktek)*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Prijadi Atmadja, *Pengembangan KSP dan USP Koperasi Sebagai Lembaga Keuangan Penerbit Yayasan Studi Perkotaan*, 2002
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto. 1979. *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*. Bandung: Alumni.
- Purnadi Purbacaraka. 1979. *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*. Bandung: Alumni.
- Rachmadi Usman. 2001. *Aspek-aspek Hukum Perbankan di Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Romli Atmasasmita, *Realitas Hukum*, Harian Seputar Indonesia, Selasa 23 Juni 2009.
- Ronny Hannitiyo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar dan Aplikasinya*, Malang: Yayasan Asah, Asih, Asuh, 1988.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.

- Setiono. 2002. *Pemahaman Terhadap metode Penelitian Hukum*. Surakarta: Program Studi Hukum pasca Sarjana UNS.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1998.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), 1990
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Keragaman dalam Konsep Hukum, Tipe Kajian Hukum dan Metode penelitiannya*
- Sutan Remy Sjahdeini. 1999. *Perbankan Islam dan Kedudukannya dalam tata Hukum Perbankan Indonesia*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti
- Sumantoro Martowijoyo, *Masa Depan Lembaga Keuangan Mikro Di Indonesia Tinjauan Dari Aspek Pengaturan Dan Pengawasan*, Jurnal Ekonomi Rakyat, Th. I - No. 5 - Juli 2002.
- Surabaya Post*, Jumat, 27 Februari 2009
- ANTARA News, Minggu, 9 April 2006, Minggu, 09 April 2006 17:15
- Harian Umum PELITA, *Bank Gelap dengan Bunga Mencekik Marak di Cianjur* (Laporan dari Man Suparman), Selasa 20 Oktober, 2009