

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Koperasi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara jelas di sebutkan sebagaimana dalam penjelasan Pasal 33 UUD 1945 sebelum di ammandemen. Dalam Pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua dibawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah Koperasi.

Begitu juga dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XVI/MPR/1998 TAHUN 1998 Tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, Pasal 2 berbunyi Politik ekonomi nasional diarahkan untuk menciptakan struktur ekonomi nasional agar terwujud pengusaha menengah yang kuat dan besar jumlahnya, serta terbentuknya keterkaitan dan kemitraan yang saling menguntungkan antar pelaku ekonomi yang meliputi usaha kecil, menengah dan koperasi, usaha besar swasta, dan Badan Usaha Milik Negara yang saling memperkuat untuk mewujudkan Demokrasi Ekonomi dan efisiensi nasional yang berdaya saing tinggi.

Demikian juga dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, Pasal 4 huruf c menyebutkan bahwa fungsi dan peran koperasi adalah memperkuat perekonomian rakyat sebagai dasar dan ketahanan perekonomian nasional dengan koperasi sebagai sokogurunya.¹

Koperasi saat ini berjumlah 126,343 koperasi dengan jumlah anggota kurang lebih 24 juta, sangat potensial terhadap pemberdayaan perekonomian masyarakat. Dari jumlah koperasi tersebut terbagi dalam 5 jenis koperasi yaitu koperasi jasa 3,885 atau 3%, Koperasi Konsumen 74,468 atau 59%, Koperasi Pemasaran 2,950 atau 2 %, Koperasi Produsen 26,549 atau 21% dan Koperasi Simpan Pinjam 18,491 atau 15%. Adapun jumlah anggota sebanyak 20,049,995 orang. Pengurus sebanyak 379,079 orang dan Pengawas 126,343 orang.² Penjenisan koperasi didasarkan pada kesamaan kegiatan dan kepentingan ekonomi anggotanya, seperti antara lain koperasi simpan pinjam, koperasi konsumen, koperasi produsen, koperasi pemasaran dan koperasi jasa.³

Badan hukum yang kita kenal saat ini terdiri dari Perseroan Terbatas, Koperasi, Yayasan dan Perkumpulan (Berbadan Hukum). Disebut sebagai badan hukum karena memang peraturan perundang-undangan menyatakan demikian. Akan tetapi yang nyata-nyata melakukan kegiatan usaha adalah Perseroan Terbatas dan Koperasi. Sedangkan Yayasan lebih kepada kegiatan yang bersifat

¹ ***Koperasi adalah soko guru perekonomian Indonesia***". Makna dari istilah koperasi sebagai sokoguru perekonomian dapat diartikan bahwa koperasi sebagai *pilar* atau "*penyangga utama*" atau "*tulang punggung*" perekonomian. Dengan demikian koperasi diperankan dan difungsikan sebagai pilar utama dalam sistem perekonomian nasional

² Data kementerian Koperasi dan UKM pertanggal 31 Desember 2018.

³ Penjelasan Pasal 16 Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

sosial dan keagamaan sedangkan perkumpulan lebih bersifat *non profit*. Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, Pasal 9 secara jelas menyebutkan bahwa koperasi memperoleh status badan hukum setelah akta pendiriannya disahkan oleh Pemerintah.

Koperasi sebagaimana badan usaha lainnya memiliki instrumen permodalan yang terpisah dari kekayaan anggotanya. Dalam hal permodalan, modal koperasi terdiri dari modal sendiri dan modal pinjaman.⁴ Tujuan koperasi adalah memajukan kesejahteraan anggota pada khususnya dan masyarakat pada umumnya serta ikut membangun tatanan perekonomian nasional dalam rangka mewujudkan masyarakat yang maju, adil dan makmur berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Koperasi sebagai organisasi mempunyai Fungsi dan Peran. Koperasi sebagai badan hukum mempunyai perangkat organisasi yang terdiri dari rapat anggota, Pengurus dan Pengawas.⁵ Semua ketentuan tersebut diatur lebih lanjut dalam Anggaran Dasar Koperasi.

Koperasi dikatakan sebagai badan hukum, berarti Koperasi adalah subyek hukum. Koperasi sebagai subyek hukum karena memenuhi hal-hal sebagai berikut:

1. adalah perkumpulan orang;
2. dapat melakukan perbuatan hukum dalam hubungan-hubungan hukum;
3. mempunyai kekayaan sendiri;

⁴ Undang-Undang tentang Perkoperasian, UU Nomor 25 Tahun 1992, LN Nomor 116 Tahun 1992, TLN 3502..

⁵ *Ibid* Pasal 21

4. mempunyai pengurus;
5. mempunyai maksud dan tujuan;
6. mempunyai kedudukan hukum;
7. mempunyai hak dan kewajiban;
8. dapat digugat dan menggugat di muka pengadilan.

Dengan adanya unsur harta kekayaan sendiri maka Koperasi mempunyai hak milik tersendiri yang terpisah dari harta kekayaan pengurusnya. Tanggung jawab Koperasi terdiri atas para pengurus dan pengawas yang menjalankan Koperasi sebagai badan hukum .

Undang-undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian menyebut bahwa Koperasi adalah badan usaha yang beranggotakan orang-seorang atau badan hukum koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasar atas asas kekeluargaan. Kedudukan anggota dalam Koperasi memiliki 2 (dua) identitas (*dual identity*) yaitu sebagai pemilik sekaligus sebagai pengguna jasa koperasi.⁶

Di dalam koperasi, partisipasi anggota juga sangat diperlukan dalam berbagai kegiatan yang diselenggarakan koperasi. Apalagi anggota koperasi merupakan pemilik (*owner*) sekaligus sebagai pengguna/pelanggan (*user*) koperasi. Artinya bahwa usaha koperasi memang ditujukan terutama untuk melayani kebutuhan anggota. Dengan demikian apabila anggota sebagai pelanggan utama yang dilayani koperasi tidak berpartisipasi pada koperasi, tentu

⁶ Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian menyatakan bahwa anggota koperasi adalah pemilik dan sekaligus pengguna jasa koperasi.

usaha yang diselenggarakan koperasi menjadi sia-sia. Dengan kata lain, potensi usaha koperasi tersebut menjadi tidak bernilai ekonomi. Oleh karena itu, partisipasi anggota dalam kegiatan koperasi mutlak diperlukan oleh koperasi karena dapat dikatakan bahwa keberhasilan usaha koperasi sangat ditentukan oleh partisipasi anggota. Partisipasi anggota koperasi dapat dibedakan dalam dua dimensi, yaitu sesuai dengan peran ganda anggota (*dual identity*): (1) peran anggota sebagai pemilik adalah memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan dan pembentukan koperasi, dalam bentuk kontribusi keuangan yang dapat berupa: penyertaan modal, pembentukan cadangan, dan simpanan. Dalam kedudukannya sebagai pemilik, anggota juga ikut mengambil bagian dalam: penetapan tujuan, proses pengawasan dan pembuatan keputusan terhadap tata kehidupan koperasi. Peran ini disebut partisipasi kontribusi; (2) peran anggota sebagai pelanggan adalah dengan memanfaatkan berbagai potensi/kesempatan yang disediakan oleh koperasi dalam menunjang kepentingan-kepentingannya. Peran ini disebut partisipasi insentif.⁷

Sejalan dengan ketentuan UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, kecenderungan akan timbulnya berbagai masalah tetap ada, baik masalah yang berkaitan dengan kegiatan usaha Koperasi yang tidak sesuai dengan maksud dan tujuan yang tercantum dalam Anggaran Dasar, sengketa antara Pengurus (tanggung jawab internal), ataupun masalah dengan pihak lain (tanggung jawab

⁷ Chalimah, *Implementasi Dual Identity Anggota Koperasi Sebagai Wujud Komitmen Organisasional*, Jurnal Dinamika Manajemen, 5 (1) 2014, 84-93, Fakultas Ekonomi Universitas Pekalongan, Pekalongan, Indonesia

eksternal), misalnya: tanggung jawab terhadap pemberi dana (donatur), keterbukaan informasi kepada publik, maupun adanya dugaan bahwa Koperasi digunakan untuk menampung kekayaan yang berasal dari para pendiri atau pihak lain yang diperoleh dengan cara melakukan perbuatan melawan hukum.

Saat ini, beberapa koperasi telah membukukan asset dan omzet diatas 1 (satu) triliun rupiah. Selain itu cakupan layanan koperasi yang luar biasa baik lingkup kabupaten/kota, propinsi maupun nasional. Layanan beberapa koperasi telah menjadi kebutuhan bagi daerah di lingkungan tidak hanya di tempat koperasi itu berada tetapi sudah melebar dengan membuka cabang maupun pos layanan koperasi.

Praktik yang terjadi dan dilanjutkan dengan perkembangan dunia saat ini khususnya mengenai terjadinya tindak pidana, khususnya Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme merubah paradigma (atau cara pandang) mengenai Koperasi. Terkait dengan pemilik manfaat dari Koperasi maka dapat saja pemilik manfaat Koperasi adalah pihak tertentu atau pranata yang ada, baik di dalam maupun di luar Koperasi tersebut.

Sejumlah kasus hukum yang terjadi di koperasi dalam kurun waktu beberapa tahun belakangan ini di sebabkan oleh tidak di jalankan nya peraturan perundang-undangan dan mengabaikan jatidiri koperasi yang mengatur mengenai organisasi, nilai-nilai dan prinsip-prinsip.⁸ Adapun ciri-ciri organisasi koperasi adalah sebagai berikut :

⁸ Ibnoe Soedjono, *Membangun Koperasi Mandiri dalam Koridor Jatidiri*, (Jakarta, LSP21-ISC, 2007), hal.5

- a. Perkumpulan otonom, berdiri sendiri dan diatur sendiri dan tidak ada campur tangan pihak luar (*self regulated*);
- b. Koperasi adalah perkumpulan orang-orang (dan bukan modal seperti sebuah perseroan), yang secara sukarela masuk ke dalamnya;
- c. Anggota-anggota koperasi memiliki dan berupaya mencapai kepentingan dan aspirasi bersama di bidang ekonomi, social dan budaya;
- d. Untuk memenuhi kepentingan dan aspirasi bersama, koperasi difungsikan sebagai perusahaan yang dikendalikan secara demokratis.

Yang di maksud dengan nilai-nilai koperasi terdiri dari dua bagian :

- a. *Nilai-nilai organisasi* yang meliputi menolong diri sendiri, tanggung jawab sendiri, demokrasi, persamaan, keadilan dan kesetiakawanan;
- b. *Nilai nilai etis* yang meliputi kejujuran, tanggung jawa social, serta kepedulian terhadap orang lain.

Dengan ketentuan jatidiri koperasi tersebut membedakan koperasi dengan badan usaha lainnya. Undang Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian Pasal 3 menyatakan bahwa “koperasi bertujuan memajukan kesejahteraan anggota pda khususnya dan masyarakat pada umumnya serta ikut membangun tatanan perekonomian nasional dalam rangka mewujudkan masyarakat yang maju, adil dan makmur berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945”.

Indonesia sebagai bagian dari masyarakat Internasional memiliki komitmen yang tinggi dalam pemberantasan tindak pidana pencucian uang dan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pendanaan terorisme. Salah satu wujud

komitmen global tersebut adalah dengan memerangi penyalahgunaan peran korporasi, sebagai sarana melakukan pencucian uang dan pendanaan terorisme, baik di yurisdiksi Indonesia maupun dalam rangka kerja sama regional dan internasional. Tuntutan terhadap perlunya pengawasan terhadap koperasi semakin sering terdengar akhir-akhir ini. Hal ini disebabkan semakin banyaknya koperasi yang melakukan kegiatan usaha dan semakin seringnya penipuan berkedok koperasi⁹.

Pemerintah menyadari bahwa ketentuan koperasi yang *inklusif* dan *self regulated* ternyata tidak menutup kemungkinan pelaksanaan usaha dan pemanfaatan koperasi justru hanya memberikan manfaat bagi sebagian orang dalam koperasi tersebut. Anggota koperasi mempunyai kedudukan sebagai pemilik dan pengguna koperasi. (*dual identity*).¹⁰

Indonesia masih memiliki kekurangan dalam implementasi transparansi informasi terkait orang perorangan dalam korporasi yang tidak tercantum dalam dokumen resmi namun tetap memiliki sejumlah kemampuan untuk mempengaruhi atau mengendalikan Koperasi tanpa harus mendapat otorisasi dari pihak manapun.

Pemerintah pada awal Maret 2018, membuat sebuah terobosan baru yaitu dengan mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) No.13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Pemilik Manfaat dari Korporasi dalam rangka

⁹ Beberapa kasus penipuan yang melibatkan koperasi diantaranya Koperasi Langit Biru, Koperasi Cipaganti, Koperasi Pandawa dan beberapa koperasi lainnya.

¹⁰ Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, Pasal 17 ayat (1) yang menyatakan bahwa anggota koperasi adalah pemilik dan sekaligus pengguna jasa koperasi.

Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme.

Pada intinya, Perpres itu mewajibkan setiap korporasi, termasuk Koperasi untuk mengidentifikasi dan membuka pemilik manfaat sebenarnya atau *Beneficial Owner* (BO). Perpres tersebut diyakini dapat menjadi jalan bagi korporasi dan pelaku bisnis lain untuk mematuhi. Transparansi BO merupakan salah satu upaya dari pelaksanaan Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi (Stranas PPK) yang ditetapkan dengan Perpres No. 55 Tahun 2012.

Sebagai pelaksanaan dari Peraturan Presiden tersebut, telah di buat Kesepakatan Bersama antara Kementerian Hukum dan HAM dengan Kementerian Keuangan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Pertanian, Kementerian Koperasi dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN tentang Penguatan dan Pemanfaat Basis Data Pemilik Manfaat dalam Rangka Pencegahan Tindak Pidana bagi Korporasi yang tujuan dari pada pelaksanaan kesepakatan bersama tersebut adalah terlaksananya kerjasama yang menunjang tugas dan fungsi serta mengoptimalkan potensi para pihak yang membuat kesepakatan melalui penguatan dan pemanfaatan basis data pemilik manfaat dalam rangka Pencegahan Tindak Pidana Bagi Korporasi.

Salah satu jenis korporasi yang diatur dalam Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2018 ini adalah Koperasi yang secara filosofis merupakan badan hukum yang tidak dapat di klaim kepemilikannya, seperti saham dalam Perseroan Terbatas. Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian Pasal 19 ayat (3) menyebutkan bahwa “keanggotaan koperasi tidak dapat di

pindahtangankan”. Bila di hubungkan dengan ketentuan Pasal 17 maka dapat di katakana bahwa koperasi berdasarkan keanggotaan (*member basis*) bukan berdasarkan saham (*share basis*).

Dari artinya inisiatif mendirikan koperasi berasal dari kalangan anggota sebagai pemilik. Oleh, artinya jalannya kelangsungan kehidupan koperasi dikontrol oleh anggota sebagai pengendali. Untuk, artinya usaha koperasi diperuntukkan bagi anggota sebagai pengguna. Pada dasarnya koperasi menegakkan tiga prinsip utama terkait dengan peran penting anggota: (1) sebagai pengguna-pemilik, (2) sebagai pengguna pengendali, dan (3) sebagai pengguna penikmat.¹¹

Secara idealis, fokus yang menjadi tujuan koperasi adalah memajukan kesejahteraan anggota nya dengan memberikan pelayanan koperasi kepada anggota melalui pendampingan dan dukungan usaha. Hal ini tentu menjadi hal yang menarik untuk dikaji ketika landasan filosofis tersebut disandingkan dengan kewajiban mengungkapkan siapa pemilik manfaat sebenarnya dari koperasi. Terlebih lagi mengingat Peraturan Presiden ini bersifat *voluntary* sehingga harus diidentifikasi dan diverifikasi sendiri oleh koperasi, hal ini menimbulkan beberapa permasalahan terkait dengan kepentingan publik dalam penerapannya.

Demikian pula kriteria pemilik manfaat yang di tentukan dalam Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2018 yang bersifat general (sama) untuk semua korporasi, mengingat kepemilikan, kewenangan kepengurusan dan pola pembagian

¹¹ Harini, *Pemberdayaan Koperasi Berbasis Anggota*, Majalah Ilmiah Ilmu Pengetahuan Sosial, FKIP universitas Sebelas Maret.

keuntungan berbeda untuk setiap korporasi. Kesesuaian dan keselarasan sebagaimana dalam ketentuan hirarki peraturan perundang-undangan perlu di kaji apakah pengaturan tentang pemilik manfaat dalam Perpres No. 13 Tahun 2018 tidak bertentangan pengaturannya dengan Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka judul Tesis ini adalah **PENERAPAN PRINSIP MENGENALI PEMILIK MANFAAT PADA KOPERASI INDONESIA**. Adapun tesis ini melakukan kajian keselarasan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Penerapan Prinsip Mengenal Pemilik Manfaat Dari Korporasi Dalam Rangka Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang Dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme Dengan Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian

1.2 RUMUSAN MASALAH

Bertolak pada latar belakang, maka permasalahan dapat dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kriteria Pemilik Manfaat pada Koperasi menurut Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2018?
2. Bagaimanakah keselarasan antara aturan Pemilik Manfaat pada Koperasi di dalam Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2018 dengan ketentuan Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 ?

1.3 Tujuan Penulisan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan yang diajukan, maka tujuan khusus yang ingin dicapai dalam penulisan ini adalah untuk menggambarkan:

1. Ketentuan kriteria pemilik manfaat pada koperasi berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2018
2. Sejauh mana Keselarasan aturan tentang pemilik manfaat pada koperasi dalam Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2018 dengan Undang-Undang No. 25 Tahun 1992?

1.3.2 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini dapat dilihat dari manfaat teoritis dan kegunaan praktis.

1. Manfaat Teoritis

Secara teoretis penelitian ini akan memperkokoh dasar-dasar pemikiran mengenai sejauh mana pengaturan pemilik manfaat (*Beneficiary Owner*) dapat diterapkan oleh koperasi dengan tujuan memudahkan koperasi untuk mengidentifikasi pihak-pihak yang menjadikan koperasi wadah untuk memenuhi kepentingan sebagian orang dengan melawan hukum.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini akan memberikan masukan kepada pemerintah, Dinas Koperasi dan Ukm, gerakan koperasi dan pihak terkait lainnya terutama dari aspek organisasi, pengawasan dan sanksi terhadap koperasi yang melakukan

penyalahgunaan kegiatan usaha yang menggunakan koperasi sebagai *corporate vehicle* sebagai tempat pencucian uang hasil korupsi maupun di gunakan untuk pendanaan terorisme.

1.4 Sistematika Penulisan

Penulisan dan pembahasan hasil penelitian ini dipaparkan menurut sistematika sebagai berikut:

Bab Pertama, yang merupakan Bab Pendahuluan, menguraikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, metode dan sistematika penulisan.

Bab Kedua membahas mengenai landasan teori dan landasan konseptual

Bab Ketiga membahas mengenai metode penelitian.

Bab Keempat membahas Analisis dan Pembahasan

Bab Kelima Penutup yang berisi kesimpulan dan saran yang diharapkan dapat bermanfaat bagi kepentingan praktik.