

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Lembaga keuangan memiliki peranan yang sangat penting untuk menunjang kesejahteraan masyarakat di suatu negara. Salah satu lembaga keuangan di Indonesia yaitu Koperasi. Eksistensi Koperasi di Indonesia memiliki landasan ideal, landasan konstitusional dan landasan operasional. Landasan ideal Koperasi adalah Pancasila, landasan konstitusional Koperasi adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945) dan landasan operasional Koperasi adalah peraturan perundang-undangan tentang Perkoperasian.¹ Landasan konstitusional Koperasi dapat ditemukan pada Pasal 33 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 beserta dengan penjelasannya. Pasal 33 Ayat (1) menyebutkan bahwa “perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan”.

Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 Pasal 33 Ayat (1) menyatakan bahwa:

“Koperasi sebagai gerakan ekonomi rakyat maupun sebagai badan usaha berperan serta untuk mewujudkan masyarakat yang maju, adil

¹Tri Budiyono dan Christina Maya Indah S. “Pergeseran Politik Hukum Koperasi dalam UU RI No. 25 Tahun 1992 dan UU RI No. 17 Tahun 2012 Serta Putusan Mahkamah Konstitusi No.28/PUU RI-XI/2013”, Jilid 44 Nomor 3, Juli 2015, Jurnal Masalah-masalah Hukum, Semarang, Hlm. 338.

dan makmur berdasarkan nilai Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 dalam tata perekonomian nasional yang disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan dan demokrasi ekonomi.”

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 Pasal 1 angka 1 tentang Perkoperasian (Selanjutnya disingkat UU Perkoperasian) menyebutkan 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”.

Pemerintah pada tahun 2012 melakukan perbaikan terhadap landasan operasional Koperasi dengan cara merubah UU Perkoperasian dengan memberlakukan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 (Untuk selanjutnya disingkat UU No. 17 Tahun 2012) tentang Perkoperasian. Namun, kehadiran UU No. 17 Tahun 2012 justru memunculkan permasalahan baru, banyak pihak melihat UU No. 17 Tahun 2012 dipandang tidak mencerminkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Misalnya pada Pasal 50 ayat (1) huruf a, Pasal 50 ayat 2 huruf a dan e, dan Pasal 57 ayat (2) UU No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian tersebut pada intinya, memberikan wewenang Pengawas sangat besar yang melebihi wewenang rapat Anggota sebagai perangkat organisasi Koperasi yang memegang kekuasaan tertinggi dalam Koperasi. Wewenang tersebut meliputi:

- a) Mengusulkan calon Pengurus Pasal 50 ayat (1) huruf a.

- b) Menetapkan penerimaan dan penolakan Anggota baru serta pemberhentian Anggota sesuai dengan anggaran dasar Pasal 50 ayat (2) huruf a.
- c) Dapat memberhentikan Pengurus sementara waktu disertai dengan alasannya Pasal 50 ayat (2) huruf a.
- d) Mengusulkan gaji dan tunjangan setiap Pengurus Pasal 57 Ayat (2).

Dalam hal ini Mahkamah memberikan pendapat bahwa: terdapat kontradiksi antara Pasal 50 ayat (1) huruf a, ayat (2) huruf a dan huruf e, serta Pasal 56 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2012, yang masing-masing memberikan tugas kepada Pengawas mengusulkan Pengurus, memberikan kewenangan kepada Pengawas menerima dan menolak Anggota baru, memberhentikan Anggota, serta memberhentikan Pengurus sementara waktu, dengan Pasal 5 ayat (1) huruf d dan huruf e serta Pasal 29 ayat (2) huruf c UU No. 17 Tahun 2012, yang menjadikan demokrasi dan persamaan sebagai nilai dasar kegiatan Koperasi serta hak bagi Anggota untuk memilih dan dipilih.²

Demikian berarti pula bertentangan dengan prinsip demokrasi ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Bahwa dengan kewenangan Pengawas yang demikian akan mereduksi, bahkan menghasilkan kedaulatan Anggota dan eksistensi RAT. Mahkamah berpendapat pasal yang dimohonkan di atas beralasan menurut

² *Ibid.*, Hlm. 341.

hukum.

Sebagai landasan operasional Koperasi UU No. 17 Tahun 2012 telah menyimpang dari jiwa dan nilai spirit Koperasi yang terkandung dalam landasan operasional, landasan ideal dan landasan konstitusionalnya yaitu Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Hal itulah yang menyebabkan UU No. 17 Tahun 2012 digugat keberadaannya melalui *judicial review* di Mahkamah Konstitusi (Untuk selanjutnya disingkat MK) untuk dibatalkan. Problematika pemberlakuan UU No. 17 Tahun 2012 menjadi semakin krusial karena MK mengabulkan permohonan *judicial review* terhadap UU No. 17 Tahun 2012. Putusan MK yang bersifat *erga omnes* semakin menegaskan bahwa UU No. 17 tahun 2012 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan mengembalikan UU Perkoperasian.³ Oleh karena itu, dalam penelitian ini maka UU perkoperasian yang digunakan adalah UU No. 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian.

Salah satu jenis Koperasi yang berkembang pesat dengan konsep konvensional maupun syari'ah di masyarakat adalah Koperasi Simpan Pinjam (Untuk selanjutnya disingkat KSP). KSP adalah Koperasi yang melakukan usaha simpan pinjam dalam kegiatan usahanya, yang sampai dengan saat ini KSP mendominasi perkembangan Koperasi di Indonesia. Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia Nomor 15/Per/KUKM/IX/2015 Tentang Usaha Simpan Pinjam

³*Ibid.*, Hlm. 337-339.

Oleh Koperasi menyebutkan bentuk KSP dilihat dari bentuknya ada dua yaitu:

- (1) KSP Primer adalah KSP yang didirikan oleh dan beranggotakan orang seorangan.
- (2) KSP Sekunder adalah KSP yang didirikan oleh dan beranggotakan KSP.

KSP merupakan lembaga keuangan yang bergerak di sektor jasa keuangan yang mempunyai kedudukan sangat vital dalam menunjang sektor riil yang diusahakan oleh masyarakat Koperasi. KSP di Kota Kudus mengalami kemajuan yang sangat pesat dengan semakin terbukanya masyarakat yang menggunakan jasa Koperasi. Dinas Tenaga Kerja, Perindustrian, Koperasi dan Usaha Kecil Menengah (Untuk selanjutnya disingkat DISNAKER PERINKOP UKM) Kabupaten Kudus memberikan penjelasan, bahwa keseluruhan Koperasi di Kabupaten Kudus berjumlah 538 Koperasi. Jumlah tersebut diantaranya terdapat Koperasi yang aktif dengan jumlah 473 Koperasi sedangkan Koperasi tidak aktif berjumlah 65 Koperasi, yang oleh Dinas Koperasi akan dibekukan dan dicabut izin operasinya.⁴ Dari jumlah tersebut diantaranya terdapat KSP syari'ah maupun konvensional yang sampai dengan oktober 2018 berjumlah 76 unit KSP yaitu terdapat 74 KSP yang aktif dan 2 KSP yang pasif. Dimana jumlah tersebut terdapat KSP Konvensional yang berjumlah 60 unit KSP dan KSP syari'ah yang berjumlah 14 unit KSP.

⁴ Rumiayati, "Wawancara Pribadi", Staf, 7 November 2018, Dinas Tenaga Kerja, Perindustrian, Koperasi dan Usaha Kecil Menengah, Kudus.

Oleh karena itu, dalam penelitian ini maka KSP yang dijadikan sampel penulis untuk melakukan penelitian adalah KSP Konvensional, dengan alasan KSP Konvensional lebih banyak jumlahnya yaitu 60 KSP dibandingkan KSP yang berbasis Syari'ah yang berjumlah 14 KSP, disamping itu KSP Konvensional persentase macetnya lebih besar.

Pada penelitian ini, KSP yang dijadikan sampel peneliti yaitu lima KSP, penentuan sampel KSP dilakukan melalui permintaan dan pertimbangan dari pihak DISNAKER PERINKOP UKM Kabupaten Kudus, dengan alasan dinas tersebut lebih tau mana Koperasi yang bisa dilakukan penelitian, karena tidak semua Koperasi bersedia dilakukan penelitian. Disamping itu, KSP memiliki kredit macet yang tinggi dibandingkan Koperasi dengan usaha lain.⁵ Menurut penulis alasan diambilnya lima sampel KSP tersebut, karena sebelumnya penulis sudah melakukan survey di delapan KSP Kudus, namun pada akhirnya hanya lima KSP yang bersedia dilakukan penelitian.

KSP banyak berperan dalam membantu permasalahan yang dihadapi usaha kecil dan menengah melalui penyaluran kredit atau membantu permodalan ke sektor Usaha Kecil dan Menengah. Dalam penyaluran kredit ini Koperasi menanggung risiko tinggi, yaitu bisa timbul adanya kredit yang bermasalah yakni kredit macet yang berpengaruh bagi Koperasi. Oleh karena itu, pengelolaan harus dilakukan secara profesional dan ditangani oleh

⁵ Noor Yadi, "Wawancara Pribadi", Staf, 9 November 2018, Dinas Tenaga Kerja, Perindustrian, Koperasi dan Usaha Kecil Menengah, Kudus.

pengelola yang memiliki keahlian dan kemampuan khusus, dengan dibantu oleh sistem pengawasan internal yang ketat.⁶

Masalah yang terjadi di KSP diantaranya ketidaktepatan melakukan pembayaran pokok dan bunga pinjaman, sehingga menyebabkan terjadi tunggakan yang pada akhirnya berakibat pada kemacetan.⁷ Faktor lain juga terjadi karena dari pihak debitor mengalami kegagalan dalam usahanya yang menyebabkan ketidakadaan dana untuk membayar angsuran. Apabila kredit macet tidak ditangani dengan baik, maka akan terjadi kerugian materi bagi Koperasi. Kerugian yang timbul diantaranya aliran kas terganggu, kesempatan bisnis yang hilang, berkurangnya alokasi sumber daya dan kerugian materi, misalnya nilai jaminan sudah tidak cukup untuk menutup seluruh kewajiban debitor, akibatnya biaya denda terus meningkat. Oleh karena itu, agar kegiatan kredit dalam Koperasi berjalan lancar dan baik disamping Rapat Anggota Tahunan, Pengurus juga diatur harus ada Pengawas.

Pasal 39 UU Perkoperasian mengatur tentang Pengawas yaitu:

- (1) Tugas Pengawas
 - a) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan dan pengelolaan Koperasi
 - b) Membuat laporan tertulis tentang hasil pengawasannya.

- (2) Wewenang Pengawas
 - a) Meneliti catatan yang ada di Koperasi.

⁶ Departemen Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil, *“Pedoman Teknis Pembukuan dan Pembuatan Laporan Keuangan KSP dan USP”*, Direktorat Jenderal Pembinaan Koperasi Perkotaan, 1998, Jakarta, Hlm. 1.

⁷ Yesti Nawangsari dan Iwan Setya Putra, *“Analisis Sistem Pengendalian Intern Pemberian Kredit dalam Penurunan Tingkat Kredit Macet pada Koperasi Simpan Pinjam Kharisma Mitra Mulya”*, *Jurnal Komplek* Vol. 8. No. 1 Juni 2016, Blitar, Hlm. 68.

- b) Mendapatkan segala keterangan yang diperlukan.
- (3) Pengawas harus merahasiakan pengawasannya terhadap pihak ke tiga.

Bentuk pengawasan dalam organisasi Koperasi dapat disebut sebagai kegiatan internal audit, yang dilakukan oleh orang atau badan yang terdapat di lingkungan unit organisasi atau lembaga yang bersangkutan. Internal audit dilakukan oleh auditor internal melalui pembentukan badan Pengawas yang dijalankan oleh badan Pengawas. Pengawas melakukan pengawasan untuk menetapkan dan memeriksa pekerjaan apa saja yang sudah dilaksanakan oleh Pengurus atau Pengelola.⁸

Pengawas memiliki fungsi pokok mengawasi dan melihat apakah kebijakan dan prosedur yang ditetapkan telah dipenuhi, menentukan baik atau tidak penjagaan terhadap kekayaan perusahaan, mengawasi efisiensi dan efektivitas sistem dan prosedur kegiatan perusahaan, serta mengawasi keandalan informasi yang dihasilkan oleh Koperasi. Selain itu, Pengawas memeriksa catatan-catatan yang berhubungan dengan keuangan yang ada pada Koperasi serta mendapatkan segala keterangan yang diperlukan. Atas hasil pemeriksaan dan penilaiannya, selanjutnya Pengawas dapat memberikan saran dan rekomendasi untuk perbaikan dalam mengelola Koperasi.⁹

⁸ Pandji Aronaga dan Ninik Widiati, "Manajemen Koperasi Teori dan Praktek", Pustaka Jaya, Jakarta, 1995, Hlm. 103.

⁹ Revi Arfamaini dan Tjiptohadi Sawarjuwono, "Peran Pengawas dalam Menerapkan Pengendalian Internal Pemberian Kredit pada Gabungan Koperasi Pegawai Republik Indonesia Jawa Timur", Jurnal Ekonomi dan Bisnis, Tahun XXIV, No 1 April 2014, Hlm. 62.

Setelah itu, Pengawas dapat menilai pekerjaan tersebut apakah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan atau tidak. Pengawas juga melakukan pemeriksaan dan penilaian kecocokan antara seluruh kegiatan yang ada di Koperasi dengan prosedur dan kebijakan yang telah ditetapkan. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Pengawas bertanggung jawab kepada Rapat Anggota.

Organ Pengawas telah dibentuk dalam organisasi Koperasi, tugas dan kewenangannya telah diatur dalam UU Perkoperasian dan Anggaran Dasar masing-masing Koperasi, namun kredit macet atau bermasalah masih terjadi. KSP di Kabupaten Kudus dalam memberikan fasilitas kredit kepada Anggotanya juga dijumpai adanya kredit macet. Sampai dengan tahun 2018 kredit macet di KSP Kamboja (nama KSP disamarkan) yang diteliti dari saldo yang masuk tercatat Rp800.000.000,00 (Delapan Ratus Juta Rupiah), persentase macetnya 1 hingga 10%, dalam hal ini macetnya berkisar Rp80.000.000,00 (Delapan Puluh Juta Rupiah). DISNAKER PERINKOP UKM Kabupaten Kudus menyatakan bahwa persentase secara global seluruh Koperasi di Kabupaten Kudus mempunyai rata-rata kemacetan 5% dari total piutang saldo pinjaman.¹⁰ Seberapa besar pengaruh dari fungsi Pengawas dan kompetensi yang dimiliki Pengawas terhadap efektivitas untuk menghindari kredit macet dalam KSP di Kabupaten Kudus belum diketahui secara pasti, apakah memiliki pengaruh yang signifikan atau tidak.

¹⁰ Rumiya, "Wawancara Pribadi", Staf, 19 Februari 2019, Dinas Tenaga Kerja, Perindustrian, Koperasi dan Usaha Kecil Menengah, Kudus.

Oleh karena itu, penulis ingin melakukan penelitian dengan judul “Sistem Pengawasan Internal Koperasi Simpan Pinjam Untuk Menghindari Kredit Macet di Kabupaten Kudus”. Alasan dipilihnya penelitian di Kabupaten Kudus, dengan alasan bahwa dari segi indeks perekonomian se-Karidsenan Pati, Kabupaten Kudus menempati urutan tertinggi dibandingkan Kabupaten lain, disini penulis membahas mengenai Koperasi, dan Koperasi merupakan salah satu lembaga keuangan, dari segi UMR Kabupaten Kudus menempati peringkat tertinggi dibandingkan Kabupaten lain.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka pembahasan penelitian yang berjudul “Sistem Pengawasan Internal Koperasi Simpan Pinjam Untuk Menghindari Kredit Macet di Kabupaten Kudus” akan dibatasi pada permasalahan-permasalahan yang dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah sistem Pengawasan internal pada Koperasi Simpan Pinjam untuk menghindari kredit macet di Kabupaten Kudus?
2. Bagaimanakah upaya Pengawas internal untuk menangani kendala-kendala kredit macet pada Koperasi Simpan Pinjam di Kabupaten Kudus?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk memahami dan menganalisis sistem pengawasan internal yang terdapat pada Koperasi Simpan Pinjam untuk menghindari kredit macet di Kabupaten Kudus.

2. Untuk memahami dan menganalisis upaya Pengawas internal untuk menangani kendala kredit macet pada Koperasi Simpan Pinjam di Kabupaten Kudus.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat bagi pihak-pihak terkait.

1. Bagi peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan tentang Koperasi, khususnya KSP dan unit usaha di bidang pemberian kredit kepada Anggota Koperasi atau calon peminjam.

2. Bagi Koperasi

Membangun pemikiran bagi pihak Koperasi agar lebih hati-hati dalam pengalokasian dana kredit.

3. Bagi peneliti selanjutnya

Sebagai referensi bagi para peneliti selanjutnya jika ingin melakukan penelitian dengan topik yang sama dan dalam pengembangan penelitian berikutnya.

E. Sistematika Penulisan

Penyusunan skripsi ini terdiri dari 5 (lima) BAB yang saling berkaitan.

Berikut diuraikan secara singkat mengenai sistematika penulisan skripsi yang berjudul, “Sistem Pengawasan Internal Koperasi Simpan Pinjam Untuk Menghindari Kredit Macet di Kabupaten Kudus”, dari Bab I sampai Bab V, yaitu :

BAB I PENDAHULUAN, pada bab ini akan diuraikan mengenai Latar Belakang Penelitian, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian dan Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA, pada bab ini akan dijelaskan mengenai kajian teoritis yang berhubungan dengan skripsi ini dan menjadi acuan dalam pembahasan terhadap permasalahan yang telah dirumuskan, yang terdiri dari Koperasi, Koperasi Simpan Pinjam, Kredit macet, Sistem, dan Pengawasan internal.

BAB III METODE PENELITIAN, pada bab ini menjelaskan terkait Metode Pendekatan, Spesifikasi Penelitian, Metode Penentuan Sampel, Metode Pengumpulan Data, Metode Pengolahan dan Penyajian Data dan Metode Analisis Data.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, memuat hasil penelitian dan pembahasan berdasarkan perumusan masalah yang telah disusun, yaitu meliputi, menganalisis sistem Pengawasan internal yang terdapat pada Koperasi Simpan Pinjam untuk menghindari kredit macet di Kabupaten Kudus dan menganalisis upaya Pengawas internal untuk menangani kendala kredit macet di Kabupaten Kudus.

BAB V PENUTUP, pada bab ini terdiri dari kesimpulan dari jawaban rumusan permasalahan skripsi ini dan saran yang dapat diberikan Penulis dalam mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut.