

Pertanggungjawaban Hukum Pengurus Koperasi Simpan Pinjam Dalam Tindak Kejahatan Keuangan (Fraud) Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian

Ari Setiawan^{1*}, Julius Cesar Transon Simorangkir²

¹⁻² Universitas Pelita Bangsa

*Corresponding email: ari726420@gmail.com, julius@pelitabangsa.ac.id

Abstrak

Artikel ini membahas pertanggungjawaban hukum pengurus Koperasi Simpan Pinjam (KSP) apabila melakukan tindak kejahatan keuangan atau fraud terhadap dana anggota, ditinjau dari perspektif Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian. Kajian ini dilatarbelakangi oleh meningkatnya kasus penyalahgunaan pengelolaan dana koperasi yang merugikan anggota, sebagaimana tercermin dalam kasus KSP Indosurya, serta lemahnya pengawasan internal yang membuka ruang terjadinya fraud. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, didukung bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, serta dianalisis menggunakan teori kepastian hukum dan teori kemanfaatan hukum. Hasil kajian menunjukkan bahwa pengurus KSP yang terbukti melakukan penyalahgunaan wewenang dapat dimintai pertanggungjawaban secara pribadi maupun tanggung renteng, baik dalam ranah hukum perdata melalui gugatan perbuatan melawan hukum, maupun dalam ranah hukum pidana melalui delik penggelapan dan penipuan. Anggota koperasi yang dirugikan dapat menempuh upaya hukum berupa gugatan perdata, pelaporan pidana, permohonan pernyataan pailit, maupun mekanisme administratif kepada instansi pembina koperasi. Kajian ini juga menemukan bahwa pengaturan pengawasan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 belum memberikan kepastian hukum yang optimal sehingga diperlukan penguatan regulasi dan pengawasan yang lebih efektif untuk mencegah fraud dalam KSP.

Kata Kunci: Pertanggungjawaban Hukum, Koperasi Simpan Pinjam, Fraud.

Abstract

This article examines the legal liability of Savings and Loan Cooperative (KSP) administrators in cases of financial crime or fraud against members' funds, viewed from the perspective of Law Number 25 of 1992 concerning Cooperatives. The study is motivated by the rising misuse of cooperative fund management to the detriment of members, as reflected in the KSP Indosurya case, and by weak internal supervision that opens opportunities for fraud. The research employs a normative juridical method with statutory, conceptual, and case approaches, supported by primary, secondary, and tertiary legal materials, analyzed through the theories of legal certainty and legal utility. The findings show that cooperative administrators proven to have abused their authority may be held personally or jointly liable, both under civil law through unlawful-act claims and under criminal law through embezzlement and fraud offenses. Aggrieved members may pursue civil lawsuits, criminal reports, bankruptcy petitions, or administrative mechanisms to the supervisory government agency. This study also finds that the supervisory arrangements under Law Number 25 of 1992 have not provided optimal legal certainty, so stronger regulation and more effective supervision are required to prevent fraud in savings and loan cooperatives.

Keywords: Legal Liability, Savings and Loan Cooperative, Fraud.

PENDAHULUAN

Pembangunan ekonomi nasional pada hakikatnya diarahkan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Koperasi merupakan salah satu bentuk badan usaha yang memiliki peran strategis dalam mendukung tujuan tersebut. Koperasi adalah badan usaha yang beranggotakan orang-seorang atau badan hukum koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasarkan atas asas kekeluargaan (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992, Pasal 1 angka 1). Kedudukan tersebut menempatkan koperasi tidak hanya sebagai entitas bisnis semata, melainkan sebagai bagian dari pembangunan perekonomian nasional yang berkaitan langsung dengan kepentingan anggotanya.

Salah satu bentuk koperasi yang memiliki hubungan paling erat dengan kepentingan ekonomi anggota adalah Koperasi Simpan Pinjam (KSP). Kegiatan usaha simpan pinjam

berkaitan langsung dengan penghimpunan dan penyaluran dana, sehingga pengelolaan dana menjadi bagian yang sangat penting dalam keberlangsungan kegiatan koperasi (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1995). Dalam relasi tersebut, anggota memberikan kepercayaan penuh kepada koperasi yang secara operasional dijalankan oleh pengurus untuk mengelola dana sesuai dengan tujuan koperasi dan ketentuan hukum yang berlaku. Kepercayaan itulah yang menuntut adanya tanggung jawab, keterbukaan, dan pengawasan yang memadai.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, pengurus memiliki tugas mengelola koperasi dan usahanya, menyelenggarakan Rapat Anggota, mengajukan laporan keuangan dan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas, serta menyelenggarakan pembukuan keuangan dan inventaris secara tertib. Pengurus juga berwenang mewakili koperasi di dalam dan di luar pengadilan serta melakukan tindakan bagi kepentingan dan kemanfaatan koperasi sesuai dengan tanggung jawabnya dan keputusan Rapat Anggota (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992, Pasal 30). Kewenangan yang luas ini menempatkan pengurus pada posisi strategis, tetapi sekaligus mengandung tanggung jawab besar. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 secara tegas menyatakan bahwa pengurus bertanggung jawab atas segala kegiatan pengelolaan koperasi dan usahanya kepada Rapat Anggota atau Rapat Anggota Luar Biasa. Pengurus, baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri, juga menanggung kerugian yang diderita koperasi akibat tindakan yang dilakukan dengan kesengajaan atau kelalaiannya (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992, Pasal 31 dan 34).

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa kewenangan pengurus bukanlah kewenangan yang tidak terbatas. Setiap tindakan pengurus harus dilakukan dalam rangka menjalankan kepentingan koperasi serta berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, anggaran dasar, dan keputusan Rapat Anggota. Persoalan pertanggungjawaban hukum pengurus timbul ketika kewenangan tersebut digunakan untuk kepentingan yang bertentangan dengan tujuan koperasi, atau digunakan untuk memperoleh keuntungan pribadi dengan merugikan koperasi dan anggotanya. Persoalan ini menjadi semakin serius ketika penyalahgunaan kewenangan dilakukan melalui tindakan kejahatan keuangan atau *fraud*.

Dalam praktiknya, *fraud* dalam KSP dapat berkaitan dengan penyalahgunaan kewenangan, penggelapan dana, manipulasi informasi atau pencatatan keuangan, transaksi yang tidak sebenarnya, serta penggunaan dana koperasi untuk kepentingan yang tidak sesuai dengan tujuan pengelolaannya. Penelitian mengenai faktor risiko *fraud* pada KSP menunjukkan bahwa lemahnya pengendalian internal, ketidakseimbangan kewenangan, rendahnya integritas, asimetri informasi, dan lemahnya komitmen terhadap peraturan menjadi faktor yang meningkatkan risiko terjadinya *fraud* (Tania et al., 2025). Dalam tinjauan hukum, istilah *fraud* sendiri tidak dengan sendirinya menunjuk pada satu jenis tindak pidana tertentu; suatu perbuatan harus dinilai berdasarkan bentuk tindakan yang dilakukan dan unsur hukum yang terpenuhi. Penipuan, penggelapan, atau perbuatan lain yang dilakukan pengurus dapat menimbulkan pertanggungjawaban pidana apabila memenuhi unsur tindak pidana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (Kartika et al., 2022).

Dengan demikian, persoalan *fraud* yang dilakukan oleh pengurus KSP tidak cukup dilihat semata dari adanya kerugian yang dialami koperasi atau anggota. Persoalan yang lebih mendasar adalah menentukan apakah tindakan tersebut dilakukan dalam batas kewenangan pengurus sebagai organ koperasi, atau justru merupakan tindakan pribadi yang menyalahgunakan kedudukan dan kewenangannya. Pembedaan ini penting karena koperasi merupakan badan hukum yang memiliki kedudukan hukum tersendiri, sedangkan pengurus adalah organ yang menjalankan pengelolaan koperasi (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992, Pasal 34). Pertanggungjawaban pengurus menjadi persoalan hukum yang serius ketika tindakan yang dilakukan atas nama koperasi ternyata digunakan untuk

kepentingan pribadi, atau dilakukan dengan kesengajaan maupun kelalaian yang menimbulkan kerugian.

Persoalan mengenai tanggung jawab pengurus KSP bukanlah persoalan yang bersifat teoritis semata. Dalam praktik, terdapat kasus KSP yang mengalami permasalahan serius dalam pengelolaan dana, salah satunya adalah kasus Koperasi Simpan Pinjam Indosurya. Mahkamah Agung Republik Indonesia, dalam uraian mengenai perkara tersebut, menjelaskan bahwa KSP Indosurya menghimpun dana dalam jumlah besar dan dalam praktiknya kegiatan tersebut tidak berjalan sesuai dengan pola usaha simpan pinjam yang ditujukan dari anggota, oleh anggota, dan untuk anggota. Dana yang dihimpun juga disebutkan disalurkan kepada perusahaan-perusahaan yang berafiliasi dengan kelompok Indosurya (Mahkamah Agung Republik Indonesia, n.d.). Kasus tersebut menegaskan bahwa penggunaan bentuk badan hukum koperasi dalam kegiatan penghimpunan dana dapat menimbulkan persoalan hukum serius apabila kegiatan yang dijalankan tidak sesuai dengan tujuan dan ketentuan hukum yang mengatur koperasi.

Penelitian-penelitian sebelumnya telah membahas persoalan tanggung jawab pengurus KSP dari berbagai perspektif. Widiastuti mengkaji tanggung jawab hukum pengurus KSP berbadan hukum terhadap penyimpan dana dan menekankan pentingnya konstruksi tanggung jawab pribadi pengurus melalui konsep *fiduciary duty* (Widiastuti, 2009). Tommy Suhendra dan Hanafi Tanawijaya membahas tanggung jawab pengurus KSP yang menimbulkan kerugian terhadap anggota berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 (Suhendra & Tanawijaya, 2021). Daniel Purba mengkaji perlindungan hukum terhadap simpanan anggota pada koperasi yang bermasalah dan menyimpulkan bahwa pengaturan perlindungan dana anggota masih memerlukan penguatan (Purba, 2023). Sementara itu, Taufik Arievidianto secara khusus meneliti perlindungan hukum terhadap anggota KSP Indosurya atas perbuatan melawan hukum oleh pengurus dan menyimpulkan bahwa pertanggungjawaban pribadi pengurus dapat dikaitkan dengan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) (Arievidianto, 2023).

Berbeda dari penelitian-penelitian tersebut, artikel ini memusatkan pembahasan pada relasi antara penyalahgunaan kewenangan pengurus dalam bentuk fraud, bentuk pertanggungjawaban hukum yang dapat dibebankan kepadanya, serta upaya hukum yang dapat digunakan oleh anggota yang dirugikan. Dengan demikian, kajian ini tidak hanya membahas *apakah* pengurus dapat dimintai pertanggungjawaban, tetapi juga menganalisis *dasar dan bentuk* pertanggungjawaban tersebut serta kedudukan anggota dalam memperoleh perlindungan hukum.

Perkembangan pengaturan mengenai koperasi juga relevan diperhatikan. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU P2SK) memberikan pengaturan mengenai koperasi yang menjalankan kegiatan di sektor jasa keuangan, yang kemudian ditindaklanjuti melalui Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 47 Tahun 2024 tentang Koperasi di Sektor Jasa Keuangan (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2023; Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2024). Meskipun demikian, artikel ini tetap menempatkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian sebagai perspektif utama analisis.

Berdasarkan uraian tersebut, terdapat dua persoalan hukum utama yang dikaji dalam artikel ini: *pertama*, bagaimana pertanggungjawaban hukum pengurus KSP yang melakukan kejahatan keuangan/fraud terhadap dana anggota yang dikelolanya; *kedua*, bagaimana upaya hukum yang dapat ditempuh oleh anggota KSP apabila pengurus koperasi melakukan tindakan kejahatan keuangan/fraud.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif, yaitu penelitian yang berfokus pada norma hukum positif sebagai objek kajian dengan menganalisis peraturan perundang-undangan, doktrin, serta bahan hukum lain yang relevan (Marzuki, 2021, p. 108). Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian beserta peraturan pelaksanaannya. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengurai konsep pertanggungjawaban hukum, fraud, dan perlindungan hukum anggota koperasi. Pendekatan kasus digunakan dengan menganalisis kasus KSP Indosurya sebagai ilustrasi empiris dari persoalan hukum yang dikaji.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang relevan, di antaranya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang P2SK, serta peraturan pelaksana terkait; bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu; serta bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia hukum. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*). Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis, yaitu menguraikan bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian menganalisisnya menggunakan pisau analisis berupa teori kepastian hukum dan teori kemanfaatan hukum untuk menjawab rumusan masalah penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan dan Kewenangan Pengurus dalam Pengelolaan Dana Anggota

Koperasi merupakan badan hukum yang dibentuk oleh orang perseorangan atau badan hukum koperasi untuk memenuhi kebutuhan ekonomi, sosial, dan budaya anggota melalui kegiatan usaha yang dikelola secara bersama berdasarkan nilai-nilai koperasi dan asas kekeluargaan (Rahardjo, 2024, p. 15). Sebagai badan hukum, koperasi memiliki hak dan kewajiban tersendiri yang dijalankan melalui perangkat organisasinya. Struktur organisasi koperasi terdiri atas Rapat Anggota, Pengurus, dan Pengawas sebagaimana diatur dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992, Pasal 21). Ketiga perangkat tersebut memiliki kedudukan, tugas, dan kewenangan yang berbeda namun saling berkaitan.

Rapat Anggota berkedudukan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam koperasi sebagaimana diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992, Pasal 22). Kewenangan Rapat Anggota sebagaimana diatur dalam Pasal 23 meliputi penetapan anggaran dasar, kebijakan umum, pemilihan dan pemberhentian pengurus dan pengawas, pengesahan rencana kerja dan laporan keuangan, pengesahan pertanggungjawaban pengurus, serta penetapan pembagian Sisa Hasil Usaha (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992, Pasal 23). Fungsi pengawasan melalui Rapat Anggota menjadi salah satu bentuk pencegahan terhadap fraud karena anggota memiliki kesempatan untuk menilai pengelolaan koperasi dan meminta penjelasan mengenai penggunaan dana.

Pengurus, sebagaimana diatur dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992, dipilih oleh anggota melalui Rapat Anggota untuk mewakili dan menjalankan kegiatan koperasi dengan masa jabatan paling lama lima tahun (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992, Pasal 29). Kedudukan pengurus dalam mewakili badan hukum koperasi merupakan perwujudan dari *teori organ (orgaantheorie)*, yang memandang tindakan organ sebagai tindakan badan hukum sepanjang dilakukan dalam batas kewenangan yang diberikan kepadanya (Arista et al., 2021, p. 45). Konsekuensi teoretis dari pandangan ini

adalah bahwa pengurus tidak memiliki kewenangan yang bersifat mutlak; pelaksanaan tugasnya tetap dibatasi oleh peraturan perundang-undangan, anggaran dasar, dan keputusan Rapat Anggota. Ketika pengurus bertindak di luar batas kewenangan tersebut, doktrin *ultra vires* dapat digunakan sebagai salah satu perspektif untuk menilai keabsahan tindakan tersebut, meskipun penerapan doktrin ini tidak secara otomatis menentukan pertanggungjawaban pribadi pengurus karena penilaiannya tetap bergantung pada bentuk perbuatan, kewenangan yang dilanggar, unsur kesalahan, dan ketentuan hukum yang berlaku (Reza & Eliasta, 2022, p. 148).

Pasal 30 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 mengatur secara rinci tugas dan kewenangan pengurus, meliputi tugas mengelola koperasi dan usahanya, mengajukan rancangan rencana kerja dan anggaran, menyelenggarakan Rapat Anggota, mengajukan laporan keuangan dan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas, serta menyelenggarakan pembukuan keuangan dan inventaris secara tertib. Kewenangan pengurus meliputi kewenangan mewakili koperasi di dalam dan di luar pengadilan, memutuskan penerimaan dan pemberhentian anggota, serta melakukan tindakan bagi kepentingan dan kemanfaatan koperasi (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992, Pasal 30). Kewenangan yang luas terhadap pengelolaan dana anggota inilah yang menempatkan pengurus pada posisi rawan penyalahgunaan apabila prinsip kehati-hatian, transparansi, dan akuntabilitas tidak dijalankan secara konsisten.

Bentuk-Bentuk Fraud dalam Pengelolaan Dana Koperasi Simpan Pinjam

Fraud dalam konteks pengelolaan KSP dipahami sebagai perbuatan yang dilakukan secara sengaja melalui penyimpangan, penipuan, atau manipulasi untuk memperoleh keuntungan atau menimbulkan kerugian bagi pihak lain (Association of Certified Fraud Examiners [ACFE], 2024, p. 7). Berdasarkan kajian normatif terhadap praktik pengelolaan KSP, bentuk-bentuk fraud yang lazim terjadi meliputi: (1) penggelapan dana simpanan anggota; (2) pemalsuan atau manipulasi laporan keuangan; (3) pencatatan transaksi fiktif; (4) pemberian pinjaman yang tidak sesuai prosedur, termasuk pinjaman kepada pihak terafiliasi tanpa dasar kewenangan yang sah; dan (5) penggunaan aset atau dana koperasi untuk kepentingan pribadi pengurus (Untung, 2019, p. 88).

Faktor-faktor yang meningkatkan risiko terjadinya fraud dalam KSP, berdasarkan kajian empiris, mencakup lemahnya pengendalian internal, ketidakseimbangan kewenangan antar-organ koperasi, rendahnya integritas individu pengurus, asimetri informasi antara pengurus dan anggota, serta lemahnya komitmen terhadap kepatuhan peraturan (Tania et al., 2025, pp. 68–83). Kondisi ini diperparah oleh karakteristik hubungan hukum KSP yang menempatkan anggota sekaligus sebagai pemilik dan pengguna jasa (*owner-user*), sehingga ketimpangan informasi antara pengurus yang mengelola operasional harian dan anggota yang tidak terlibat langsung dalam pengelolaan menjadi ruang potensial bagi penyalahgunaan.

Kasus KSP Indosurya menjadi ilustrasi konkret dari pola fraud berskala besar dalam sektor ini. Berdasarkan uraian yang dipublikasikan Mahkamah Agung, penghimpunan dana dalam skala besar oleh KSP tersebut tidak dijalankan sesuai dengan pola usaha simpan pinjam "dari anggota, oleh anggota, dan untuk anggota", melainkan disalurkan kepada entitas-entitas yang berafiliasi dengan kelompok usaha yang sama (Mahkamah Agung Republik Indonesia, n.d.). Pola ini menunjukkan adanya penyimpangan mendasar dari prinsip koperasi, yakni penggunaan struktur badan hukum koperasi sebagai instrumen penghimpunan dana yang secara substansial menyerupai kegiatan lembaga keuangan komersial, tanpa disertai kepatuhan terhadap prinsip kehati-hatian dan tujuan koperasi itu sendiri.

Penentuan apakah suatu perbuatan pengurus dapat dikategorikan sebagai tindak pidana tidak hanya didasarkan pada adanya kerugian semata, tetapi harus memperhatikan unsur perbuatan, kesalahan (*mens rea*), niat, serta ketentuan pidana yang mengaturnya secara

spesifik (Hasibuan et al., 2024, pp. 34–48). Hal ini penting untuk menghindari generalisasi bahwa setiap kerugian koperasi otomatis merupakan fraud yang dapat dipidanakan; sebaliknya, diperlukan pembuktian atas unsur kesengajaan atau kelalaiannya yang memenuhi rumusan delik tertentu dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, seperti penggelapan (Pasal 372 KUHP) atau penipuan (Pasal 378 KUHP), maupun ketentuan pidana khusus lain yang relevan.

Bentuk dan Dasar Pertanggungjawaban Hukum Pengurus

Pertanggungjawaban hukum pengurus KSP yang melakukan fraud dapat dianalisis dari dua dimensi utama, yaitu pertanggungjawaban perdata dan pertanggungjawaban pidana.

Pertama, dari dimensi hukum perdata, Pasal 34 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 menjadi landasan normatif utama. Pasal ini mengatur bahwa pengurus, baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri, menanggung kerugian yang diderita koperasi akibat tindakan yang dilakukan dengan kesengajaan atau kelalaiannya (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992, Pasal 34). Ketentuan ini melahirkan dua kemungkinan bentuk pertanggungjawaban: pertanggungjawaban secara pribadi (*individual liability*) apabila kerugian ditimbulkan oleh tindakan seorang pengurus tertentu, dan pertanggungjawaban tanggung renteng (*joint and several liability*) apabila kerugian ditimbulkan oleh tindakan kolektif seluruh pengurus. Penentuan bentuk pertanggungjawaban ini bergantung pada pembuktian mengenai bentuk perbuatan, tingkat kesalahan, dan keterlibatan masing-masing pengurus dalam perbuatan yang menimbulkan kerugian (Ibrahim et al., 2023, pp. 643–653).

Selain berdasarkan Pasal 34, konstruksi pertanggungjawaban perdata pengurus juga dapat dikaitkan dengan ketentuan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) dalam Pasal 1365 KUH Perdata, sebagaimana ditegaskan dalam penelitian Taufik Arievidianto terkait kasus KSP Indosurya (Arievidianto, 2023). Konstruksi ini relevan digunakan ketika perbuatan pengurus, meskipun dilakukan atas nama koperasi, pada substansinya merupakan tindakan pribadi yang menyalahgunakan kedudukan dan kewenangan untuk kepentingan di luar tujuan koperasi. Pendekatan lain yang dapat digunakan adalah konsep *fiduciary duty*, yang menekankan bahwa pengurus memikul kewajiban kepercayaan (*duty of loyalty* dan *duty of care*) kepada anggota selaku pemilik sekaligus pengguna jasa koperasi (Widiastuti, 2009). Ketika pengurus melanggar kewajiban fiduciari tersebut—misalnya dengan mengalihkan dana anggota kepada pihak terafiliasi tanpa persetujuan Rapat Anggota—maka pertanggungjawaban pribadi pengurus menjadi semakin kukuh secara konseptual.

Kedua, dari dimensi hukum pidana, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 secara eksplisit menyatakan bahwa tindakan pengurus yang dilakukan dengan kesengajaan tidak menutup kemungkinan bagi penuntut umum untuk melakukan penuntutan (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992, Pasal 34). Ketentuan ini menegaskan bahwa pertanggungjawaban perdata dan pertanggungjawaban pidana pengurus tidak bersifat eksklusif satu sama lain, melainkan dapat berjalan secara kumulatif sesuai dengan sifat perbuatan yang dilakukan. Perbuatan pengurus yang berupa penggelapan dana simpanan anggota dapat dianalisis melalui delik penggelapan dalam jabatan sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, sedangkan perbuatan berupa manipulasi informasi atau pencatatan keuangan yang menyesatkan anggota dapat dianalisis melalui delik penipuan (Hasibuan et al., 2024, pp. 34–48). Penelitian mengenai penerapan asas *primum remedium* terhadap penipuan dan penggelapan dana KSP menunjukkan bahwa penegakan hukum pidana terhadap pengurus KSP yang melakukan fraud memerlukan pembuktian unsur objektif dan subjektif delik secara cermat, mengingat kompleksitas hubungan hukum antara pengurus, koperasi, dan anggota (Kartika et al., 2022, pp. 34–43).

Dikaji melalui **teori kepastian hukum** Sudikno Mertokusumo, yang menekankan bahwa kepastian hukum merupakan jaminan bahwa hukum dapat dilaksanakan dan pihak

yang memiliki hak dapat memperoleh haknya (Mertokusumo, 2019, p. 160), ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 memang telah memberikan dasar normatif mengenai tanggung jawab pengurus. Namun, penerapannya terhadap perbuatan yang mengandung unsur fraud tetap memerlukan analisis kasuistis berdasarkan bentuk perbuatan, kewenangan pengurus, kerugian yang ditimbulkan, dan hubungan kausalitas antara perbuatan dan kerugian tersebut (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992, Pasal 34; Marzuki, 2021, p. 108). Kekaburan dalam merumuskan batas antara kelalaian manajerial biasa (*business judgment*) dan kesengajaan yang bersifat fraudulen inilah yang menyebabkan pengaturan pengawasan dan pertanggungjawaban dalam Undang-Undang Perkoperasian belum memberikan kepastian hukum secara optimal.

Dikaji melalui **teori kemanfaatan hukum** Satjipto Rahardjo, yang menekankan bahwa hukum ditujukan untuk manusia dan harus memberikan kemanfaatan sosial (*social utility*) yang nyata (Rahardjo, 2019, p. 18), pertanggungjawaban hukum terhadap pengurus KSP yang melakukan fraud seharusnya tidak semata-mata diarahkan pada pemberian sanksi retributif, melainkan juga pada perlindungan anggota, pemulihan kerugian yang dialami, peningkatan kepercayaan publik terhadap institusi koperasi, dan pencegahan terulangnya perbuatan serupa di masa depan (Marzuki, 2021, p. 151). Orientasi kemanfaatan ini menjadi penting mengingat koperasi, sebagai gerakan ekonomi rakyat, memiliki fungsi sosial yang lebih luas dibandingkan badan usaha komersial biasa; kegagalan dalam menegakkan pertanggungjawaban pengurus secara efektif berpotensi merusak kepercayaan masyarakat terhadap sistem perkoperasian secara keseluruhan.

Hak Anggota Koperasi atas Dana dan Informasi

Anggota KSP memiliki kedudukan ganda sebagai pemilik (*owner*) dan pengguna jasa (*user*) koperasi sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 17 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992, Pasal 17). Kedudukan ganda ini melahirkan sejumlah hak fundamental, di antaranya hak untuk memperoleh informasi yang benar dan transparan mengenai kondisi keuangan koperasi, hak untuk menghadiri dan menyampaikan pendapat dalam Rapat Anggota, hak untuk menilai dan mengesahkan pertanggungjawaban pengurus, serta hak untuk memperoleh kembali dana yang disimpan sesuai dengan perjanjian dan ketentuan yang berlaku.

Hak atas informasi menjadi krusial dalam konteks pencegahan fraud, karena asimetri informasi antara pengurus yang mengelola operasional harian dan anggota yang tidak terlibat langsung dalam pengelolaan merupakan salah satu faktor risiko utama terjadinya penyalahgunaan (Tania et al., 2025, pp. 68–83). Transparansi laporan keuangan yang disampaikan pengurus dalam Rapat Anggota, sesuai dengan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992, seharusnya memberikan kesempatan yang layak bagi anggota untuk menilai kewajaran pengelolaan dana serta mendeteksi indikasi penyimpangan sejak dini (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992, Pasal 35). Namun, dalam praktiknya, efektivitas mekanisme ini sangat bergantung pada partisipasi aktif anggota serta kompetensi anggota dalam membaca dan menganalisis laporan keuangan koperasi—suatu kondisi yang tidak selalu terpenuhi, khususnya pada koperasi dengan skala keanggotaan yang besar dan tersebar.

Upaya Hukum Anggota terhadap Pengurus yang Melakukan Fraud

Berdasarkan hasil kajian, terdapat empat jalur upaya hukum utama yang dapat ditempuh oleh anggota KSP yang mengalami kerugian akibat fraud yang dilakukan pengurus.

Pertama, gugatan perdata. Anggota dapat mengajukan gugatan perdata terhadap pengurus, baik berdasarkan konstruksi wanprestasi (apabila terdapat hubungan kontraktual yang dilanggar) maupun berdasarkan konstruksi perbuatan melawan hukum sesuai Pasal 1365

KUH Perdata (apabila perbuatan pengurus memenuhi unsur kesalahan, perbuatan melanggar hukum, kerugian, dan hubungan kausalitas) (Arievianto, 2023). Gugatan ini dapat diajukan secara individual oleh anggota yang dirugikan, atau secara kolektif melalui mekanisme gugatan perwakilan kelompok (*class action*) apabila kerugian dialami oleh sejumlah besar anggota dengan kesamaan fakta dan dasar hukum.

Kedua, pelaporan pidana. Apabila perbuatan pengurus memenuhi unsur tindak pidana sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana—misalnya penggelapan dalam jabatan atau penipuan—anggota dapat melaporkan perbuatan tersebut kepada pihak kepolisian untuk diproses lebih lanjut sesuai dengan hukum acara pidana yang berlaku (Hasibuan et al., 2024, pp. 34–48). Jalur ini memiliki keunggulan berupa daya paksa negara dalam proses pembuktian melalui penyidikan, tetapi memerlukan pemenuhan unsur pidana secara ketat dan tunduk pada prinsip *ultimum remedium* dalam beberapa aspek penerapannya.

Ketiga, permohonan pernyataan pailit. Apabila koperasi mengalami kondisi tidak mampu membayar kewajiban kepada anggota secara luas, anggota atau kreditor lain dapat mengajukan permohonan pernyataan pailit terhadap koperasi melalui mekanisme yang diatur dalam Undang-Undang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Mekanisme ini memberikan kepastian dalam proses pembagian aset koperasi secara proporsional kepada para kreditor, termasuk anggota penyimpan dana, sebagaimana tercermin dalam penanganan kasus KSP Indosurya yang berujung pada proses kepailitan (Mahkamah Agung Republik Indonesia, n.d.).

Keempat, mekanisme administratif. Anggota dapat menyampaikan pengaduan kepada instansi pembina koperasi, yaitu Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, atau kepada Otoritas Jasa Keuangan bagi koperasi yang menjalankan kegiatan di sektor jasa keuangan sesuai dengan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 47 Tahun 2024 (Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2024). Mekanisme administratif ini dapat berujung pada tindakan pengawasan, pembinaan, atau sanksi administratif terhadap koperasi maupun pengurusnya, meskipun tidak secara langsung memberikan pemulihan finansial kepada anggota yang dirugikan.

Pemilihan di antara keempat jalur tersebut harus disesuaikan dengan bentuk perbuatan yang dilakukan pengurus, ketersediaan alat bukti, serta tujuan yang hendak dicapai oleh anggota—apakah semata pemulihan kerugian finansial, penjatuhan sanksi pidana, atau kombinasi keduanya. Dalam praktik, keempat jalur ini idealnya tidak dipandang sebagai pilihan yang saling eksklusif, melainkan dapat ditempuh secara paralel sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip *ne bis in idem* dalam ranah pidana.

Perlindungan dan Pemulihan Kerugian Anggota

Perlindungan hukum terhadap anggota KSP tidak hanya berkaitan dengan penentuan pihak yang bertanggung jawab, tetapi juga dengan kemungkinan memperoleh pemulihan riil atas kerugian yang telah dialami (Purba, 2023). Dalam hal perbuatan pengurus memenuhi unsur tindak pidana yang menimbulkan korban, anggota dapat memperoleh hak atas restitusi dan/atau kompensasi. Ketentuan mengenai hak korban atas restitusi dan kompensasi, serta kewenangan lembaga terkait dalam memberikan perlindungan kepada korban, sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai perlindungan saksi dan korban, dapat menjadi salah satu instrumen pemulihan tambahan bagi anggota koperasi yang menjadi korban fraud (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2018 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2020).

Namun demikian, hasil kajian ini menunjukkan bahwa pengaturan pengawasan dan perlindungan dana anggota dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 belum memberikan kepastian hukum secara optimal. Beberapa kelemahan yang teridentifikasi meliputi: (1) tidak adanya mekanisme lembaga penjamin simpanan khusus bagi anggota KSP

sebagaimana yang berlaku pada sektor perbankan; (2) minimnya ketentuan mengenai standar tata kelola dan manajemen risiko yang wajib diterapkan pengurus; dan (3) lemahnya sanksi administratif yang bersifat preventif sebelum kerugian anggota terjadi secara luas. Kelemahan-kelemahan ini menegaskan urgensi penguatan regulasi, baik melalui revisi terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 maupun melalui harmonisasi lebih lanjut dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang P2SK dan peraturan pelaksanaannya, guna memberikan perlindungan yang lebih memadai bagi anggota koperasi simpan pinjam di masa mendatang.

SIMPULAN

Berdasarkan hasil kajian yang telah diuraikan, dapat disimpulkan bahwa, **pertama**, pengurus Koperasi Simpan Pinjam yang melakukan tindak kejahatan keuangan (fraud) terhadap dana anggota dapat dimintai pertanggungjawaban hukum secara pribadi maupun secara tanggung renteng, sebagaimana diatur dalam Pasal 34 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian. Pertanggungjawaban tersebut dapat dituntut melalui jalur hukum perdata—baik berdasarkan wanprestasi, perbuatan melawan hukum sesuai Pasal 1365 KUH Perdata, maupun konsep *fiduciary duty*—dan melalui jalur hukum pidana apabila perbuatan memenuhi unsur delik penggelapan atau penipuan sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Kedua jalur pertanggungjawaban tersebut dapat berjalan secara kumulatif sesuai dengan karakteristik perbuatan yang dilakukan.

Kedua, anggota Koperasi Simpan Pinjam yang mengalami kerugian akibat fraud yang dilakukan pengurus dapat menempuh empat jalur upaya hukum, yaitu gugatan perdata, pelaporan pidana, permohonan pernyataan pailit, dan mekanisme administratif kepada instansi pembina koperasi. Pemilihan jalur tersebut harus disesuaikan dengan bentuk perbuatan pengurus dan tujuan yang hendak dicapai oleh anggota. Kajian ini juga menemukan bahwa pengaturan pengawasan dan perlindungan dana anggota dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 belum memberikan kepastian hukum secara optimal, sehingga diperlukan penguatan regulasi dan pengawasan yang lebih efektif untuk mencegah terulangnya kasus fraud sejenis kasus KSP Indosurya di masa mendatang.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, disarankan beberapa hal. **Pertama**, kepada pembentuk undang-undang, perlu dilakukan harmonisasi dan penguatan norma dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, khususnya mengenai standar tata kelola, batas kewenangan pengurus, dan mekanisme pengawasan preventif, agar sejalan dengan perkembangan pengaturan koperasi di sektor jasa keuangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang P2SK. **Kedua**, kepada instansi pembina koperasi dan Otoritas Jasa Keuangan, perlu dilakukan peningkatan intensitas pengawasan berbasis risiko terhadap KSP, khususnya yang menghimpun dana dalam skala besar, guna mendeteksi indikasi fraud sejak dini. **Ketiga**, kepada pengurus koperasi, perlu ditingkatkan pemahaman mengenai batas kewenangan dan konsekuensi hukum pengelolaan dana anggota agar pelaksanaan tugas dilakukan dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab. **Keempat**, kepada anggota koperasi, perlu ditingkatkan partisipasi aktif dalam Rapat Anggota dan pengawasan terhadap laporan keuangan koperasi sebagai bentuk mitigasi risiko sejak tahap awal.

DAFTAR PUSTAKA

- Arievianto, Taufik. *Perlindungan Hukum terhadap Anggota Koperasi atas Perbuatan Melawan Hukum yang Dilakukan oleh Pengurus Koperasi (Studi Kasus Koperasi Simpan Pinjam Indosurya)*. Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2023.
- Arista, W., Absi, W. Z., Rusniati, & Hendri, S. (2021). *Hukum koperasi*. Yayasan Pendidikan Cendekia Muslim Press.

- Association of Certified Fraud Examiners. (2024). Occupational fraud 2024: A report to the nations. <https://legacy.acfe.com/report-to-the-nations/2024/confirmation.aspx>
- Hasibuan, Debby Kartika, Marsella, dan Nanang Tomi Sitorus. "Pertanggungjawaban Pidana Penipuan Oleh Pengurus Koperasi Simpan Pinjam Amanah Ray Mandiri." *ARBITER: Jurnal Ilmiah Magister Hukum* 6, no. 1 (2024): 34–48.
- Ibrahim, Evan Caesar, Madiasa Ablisar, Sunarmi, dan Mohammad Ekaputra. "Pertanggungjawaban Pengurus Koperasi Dalam Tindak Pidana Penggelapan Dalam Jabatan." *Locus Journal of Academic Literature Review* 2, no. 7 (2023): 643–653.
- Kartika, Arie, Rafiqi, dan Windy Sri Wahyuni. "Penerapan Asas Primum Remedium terhadap Penipuan dan Penggelapan Dana Koperasi Jenis Simpan Pinjam." *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum* 9, no. 1 (2022): 34–43.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. "Landmark Decision: Penghimpunan Dana Anggota Koperasi" (perkara KSP Indosurya).
- Marzuki, Peter Mahmud. *Pengantar Ilmu Hukum*. Edisi Revisi. Jakarta: Prenadamedia Group, 2021.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Edisi Revisi, Cetakan ke-2. Yogyakarta: Maha Karya Pustaka, 2019.
- Purba, Daniel. "Upaya Perlindungan Hukum terhadap Simpanan Anggota oleh Koperasi Simpan Pinjam (KSP)." *Badamai Law Journal* 8, no. 2 (2023).
- Rahardjo, F. X. J. (2024). Koperasi (nonsyariah) dalam perspektif hukum Indonesia. Gramedia Pustaka Utama.
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2019.
- Republik Indonesia. (1995). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Simpan Pinjam oleh Koperasi.
- Republik Indonesia. (2018). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pemberian Kompensasi, Restitusi, dan Bantuan kepada Saksi dan Korban.
- Republik Indonesia. (2020). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pemberian Kompensasi, Restitusi, dan Bantuan kepada Saksi dan Korban.
- Reza, Muhammad, dan Adrianus Eliasta. "Penerapan Doktrin Ultra Vires dalam Menilai Pertanggungjawaban Hukum Pengurus Koperasi atas Tindakan Fraud Finansial." *Jurnal Hukum Bisnis Indonesia* 10, no. 2 (2022): 148.
- Suhendra, Tommy, dan Hanafi Tanawijaya. "Tanggung Jawab Pengurus Koperasi Simpan Pinjam Jateng Mandiri yang Menyebabkan Kerugian terhadap Anggota Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Koperasi (Studi Kasus Putusan Nomor 45/Pdt/2020/PT. Smg)." *Jurnal Hukum Adigama* 4, no. 2 (2021).
- Tania, Atika Lusi, Fajar Gustiawaty Dewi, dan Rindu Rika Gamayuni. "Investigasi Faktor Risiko Fraud di Lembaga Koperasi Simpan Pinjam: Studi Kasus di Indonesia." *Adzkiya: Jurnal Hukum dan Ekonomi Syariah* 13, no. 1 (2025): 68–83.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan.
- Untung, H. B. (2005). Hukum koperasi dan peran notaris Indonesia. Andi. Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 47 Tahun 2024 tentang Koperasi di Sektor Jasa Keuangan.
- Widiastuti. (2009). Tanggung jawab pengurus koperasi simpan pinjam berbadan hukum terhadap penyimpan dana. *Wacana Hukum*, 8(2), 79–92. <https://doi.org/10.33061/wh.v8i2.315>