

Analisis Masalah Kelembagaan dan Manajerial Koperasi di Indonesia Berdasarkan Studi Literatur

Iwan Mulyana¹, Tryiis ARR²

Universitas Koperasi Indonesia¹, Universitas Teknologi Digital²

maclindan@gmail.com

Info Artikel

Sejarah Artikel:
Diterima 30 Mei 2025
Disetujui 29 Juli 2025
Diterbitkan 07 Agustus 2025

Keywords: *cooperative, institutional issues, managerial, reform, good governance*

ABSTRACT

Cooperatives in Indonesia, as a pillar of the people's economy, have undergone a long journey from the post-independence era to the digital age. However, the quantitative growth of cooperatives has not been matched by improvements in institutional and managerial quality. This article aims to systematically analyze the institutional and managerial problems of cooperatives in Indonesia based on a literature review from various historical periods: pre-New Order, New Order, and the Reformation to digital era. This research applies a descriptive-qualitative literature review method by examining scholarly journals, books, regulations, and government reports. The key findings reveal chronic issues in cooperatives, including weak organizational structures, unaccountable governance, low human resource capacity, limited member participation, and ineffective regulation and oversight. The digital era further intensifies challenges related to innovation and technology adoption. Institutional reform, improved managerial capacity, active member participation, digital system integration, and regulatory harmonization are essential steps to sustainably strengthen cooperatives.

PENDAHULUAN

Koperasi sebagai pilar utama ekonomi kerakyatan telah diakui dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (1), yang menyatakan bahwa “perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.” Dalam konteks ini, koperasi diharapkan mampu menjadi wadah utama dalam menggerakkan ekonomi rakyat melalui prinsip kebersamaan, demokrasi ekonomi, dan kemandirian. Namun demikian, realitas di lapangan menunjukkan bahwa tidak sedikit koperasi yang mengalami stagnasi bahkan tidak aktif, serta menghadapi berbagai persoalan mendasar baik secara kelembagaan, manajerial, maupun usaha.

Berdasarkan data Kementerian Koperasi dan UKM, per tahun 2023 terdapat lebih dari 100.000 koperasi yang terdaftar, namun sebagian besar tidak aktif secara operasional. Fenomena ini memperlihatkan bahwa pertumbuhan kuantitas koperasi belum sejalan dengan kualitas pengelolaan dan kontribusinya terhadap perekonomian nasional. Temuan-temuan ilmiah dari berbagai studi menunjukkan bahwa permasalahan koperasi tidak hanya terbatas pada aspek teknis seperti lemahnya modal dan akses pasar, tetapi juga menyangkut struktur organisasi, kapasitas sumber daya manusia (SDM), rendahnya partisipasi anggota, hingga minimnya pengawasan dan akuntabilitas keuangan.

Kondisi ini menunjukkan pentingnya suatu upaya identifikasi secara sistematis dan berbasis literatur terhadap berbagai masalah koperasi di Indonesia agar menjadi landasan yang kuat dalam

merumuskan kebijakan perbaikan koperasi ke depan, khususnya dalam konteks penguatan kelembagaan dan tata kelola koperasi secara menyeluruh.

Rumusan Masalah

1. Apa saja fakta dan permasalahan utama yang dihadapi koperasi di Indonesia berdasarkan studi-studi ilmiah.
2. Bagaimana karakteristik masalah tersebut ditinjau dari aspek kelembagaan, manajerial, dan usaha koperasi.
3. Apa implikasi dari masalah-masalah tersebut terhadap keberlangsungan dan efektivitas peran koperasi sebagai pelaku ekonomi kerakyatan.

Tujuan Penelitian

1. Mengidentifikasi dan mengkaji secara mendalam berbagai permasalahan utama yang dihadapi koperasi di Indonesia berdasarkan studi literatur ilmiah terkini.
2. Menganalisis karakteristik permasalahan koperasi berdasarkan aspek kelembagaan, manajerial, dan usaha.
3. Memberikan implikasi akademik dan praktis terhadap perumusan strategi penguatan koperasi yang berkelanjutan.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi pustaka (literature review) yang bersifat deskriptif-kualitatif. Sumber data diperoleh dari:

1. Buku teks ilmiah terkait koperasi,
2. Jurnal nasional terakreditasi dan internasional bereputasi,
3. Peraturan perundang-undangan yang relevan (UU No. 25 Tahun 1992, PP No. 7 Tahun 2021, Permenkop No. 9 Tahun 2020),
4. Laporan resmi Kementerian Koperasi dan UKM RI.

Langkah-langkah analisis dilakukan dengan:

1. Menyusun kategori permasalahan koperasi berdasarkan tema kelembagaan, manajerial, usaha dan keuangan, serta regulasi.
2. Menganalisis kesamaan temuan dan konvergensi ide di antara literatur yang dikaji.
3. Menarik simpulan konseptual terhadap kondisi faktual dan tantangan koperasi di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kondisi Umum

Sebelum membahas masalah-masalah kelembagaan koperasi penulis akan mengungkapkan permasalahan utama yang dihadapi koperasi di Indonesia secara umum berdasarkan studi literatur ilmiah terkini, ditinjau dari era sebelum Orde Baru, masa Orde Baru, dan sesudah Orde Baru (Era Reformasi hingga sekarang).

1. Era Sebelum Orde Baru (Sebelum 1966)

Konteks Sejarah:

- Masa pasca-kemerdekaan (1945 – 1966) merupakan masa transisi dan perjuangan ekonomi bangsa;
- Koperasi dipandang sebagai sarana ekonomi kerakyatan dan sempat dijadikan sebagai soko guru perekonomian nasional (UUD 1945 Pasal 33).

Permasalahan utama:

- a. Kurangnya Pemahaman dan Pendidikan Koperasi (Soetrisno, 2007):
 - Sebagian besar masyarakat belum memahami prinsip, nilai, dan mekanisme koperasi.
 - Pendidikan koperasi belum terstruktur baik di sistem pendidikan formal maupun informal.
- b. Dominasi Intervensi Pemerintah
 - Pemerintah terlalu mendikte model koperasi yang sesuai dengan kepentingan politik, bukan kebutuhan rakyat.
 - Koperasi dijadikan alat mobilisasi massa dalam program ekonomi pemerintah.
- c. Masih Lemahnya Manajemen dan Kelembagaan
 - Pengurus sering dipilih bukan karena kemampuan manajerial, melainkan kedekatan politik atau kekuasaan lokal.
 - Tidak adanya sistem akuntabilitas dan transparansi.
- d. Ketergantungan pada Subsidi
 - Banyak koperasi hanya “hidup” ketika ada bantuan pemerintah atau proyek.
 - Ini menghambat kemandirian koperasi

2. Era Orde Baru (1966 – 1998)

Konteks Sejarah:

- Pembangunan ekonomi berorientasi pada pertumbuhan dengan pendekatan top-down.
- Koperasi menjadi alat pelengkap sistem ekonomi negara, terutama untuk mengendalikan harga pangan dan kredit.

Permasalahan utama:

- a. Politik Koperasi yang Sentralistik dan Formatif (Mubyarto, 1998):
 - Koperasi dipaksa mengikuti model tunggal dari pemerintah: seperti KUD (Koperasi Unit Desa);
 - Tidak semua model cocok untuk berbagai kondisi sosial-ekonomi masyarakat.
- b. Koperasi sebagai “Proyek Pemerintah”:
 - Pendekatan koperasi lebih ke administratif dan proyek, bukan penguatan kelembagaan dan bisnis.
 - Akibatnya, banyak koperasi tidak berorientasi anggota, tetapi pada keberhasilan proyek dan laporan.
- c. Korupsi dan Manipulasi Laporan
 - Banyak koperasi yang fiktif namun tetap mendapat bantuan.
 - Minimnya pengawasan internal dan eksternal.
- d. Monopoli Fungsi dan Pasar
 - KUD dijadikan satu-satunya badan usaha di desa yang boleh menyalurkan pupuk, gabah, dan lainnya.
 - Ini membuat koperasi tidak kompetitif, kehilangan semangat kewirausahaan.

3. Era Reformasi dan Pasca-Reformasi (1998 – Sekarang)

Konteks Sejarah:

- Demokratisasi dan desentralisasi memberi ruang lebih besar bagi masyarakat membentuk koperasi secara mandiri.
- Tumbuhnya koperasi modern seperti koperasi simpan pinjam digital, koperasi pekerja, koperasi sekolah, koperasi mahasiswa, dsb.

Permasalahan Utama:

- a. Tantangan Transformasi Digital (Nawangsari et al., 2021):
 - Banyak koperasi belum siap menghadapi digitalisasi (akses teknologi, SDM, keamanan data).
 - Koperasi tertinggal dari fintech dan startup digital.
- b. Lemahnya Daya Saing dan Inovasi
 - Produk dan layanan koperasi kurang inovatif.
 - Kurangnya riset pasar, branding, dan orientasi konsumen.
- c. Permasalahan Tata Kelola (*Good Cooperative Governance*):
 - Minimnya transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi anggota dalam pengambilan keputusan.
 - Pengurus belum memahami peran strategis koperasi sebagai badan usaha dan organisasi sosial.
- d. Kurangnya Akses Permodalan dan Regulasi yang Kompleks (Permenkop No. 8/2021; Riset Bappenas, 2022)
 - Banyak koperasi kesulitan memperoleh pembiayaan karena status hukum, izin, dan penilaian risiko.
 - Peraturan sering berubah dan tidak harmonis antara pusat dan daerah.
- e. Partisipasi Anggota yang Menurun
 - Anggota cenderung pasif, hanya memanfaatkan layanan tanpa berperan aktif dalam pengambilan keputusan.
 - Penyebab: kurangnya edukasi koperasi, model koperasi belum menarik generasi muda.
- f. Kualitas SDM yang Belum Merata
 - Banyak pengelola koperasi tidak memiliki kompetensi manajemen modern.
 - Masih bergantung pada pengalaman, bukan keahlian profesional.

Secara historis, permasalahan koperasi di Indonesia bersifat sistemik dan berubah sesuai zaman, namun akar utamanya tetap:

- Lemahnya kelembagaan;
- Ketergantungan pada bantuan eksternal;
- Minimnya pemahaman prinsip koperasi;
- Kurangnya inovasi dan daya saing dalam ekonomi pasar bebas.

Untuk menjawab tantangan era ini, koperasi perlu:

- Reformasi kelembagaan dan digitalisasi;
- Peningkatan literasi anggota;
- Transformasi model bisnis koperasi menjadi lebih profesional, partisipatif, dan adaptif terhadap teknologi.

Masalah Kelembagaan Koperasi

Secara umum, kelembagaan koperasi mengacu pada seluruh tatanan aturan, struktur, mekanisme, dan norma yang mengatur hubungan antaranggota, pengurus, pengawas, dan pihak eksternal, sehingga koperasi dapat berfungsi sesuai tujuan dan prinsipnya. Konsep ini mencakup aspek formal (hukum, organisasi, dan prosedur) maupun aspek informal (nilai, norma, dan budaya kerja). UU RI No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian menyebutkan bahwa koperasi adalah badan usaha yang beranggotakan orang-seorang atau badan hukum koperasi dengan melandaskan kegiatannya pada prinsip koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat. Dalam konteks kelembagaan, UU ini menekankan pentingnya:

1. Landasan hukum (AD/ART, peraturan internal, dan kebijakan pemerintah);
2. Struktur organisasi (Rapat Anggota, Pengurus, Pengawas);
3. Prinsip dan nilai koperasi (*self-help, self-responsibility, democracy, equality, equity, solidarity*);
4. Mekanisme pengambilan keputusan berbasis demokrasi.

Ropke (2003) dalam "Ekonomi Koperasi: Teori dan Praktik" di Indonesia menegaskan bahwa kelembagaan koperasi mencakup dua dimensi:

1. Kelembagaan formal : aturan main yang tertulis dan disahkan.
2. Kelembagaan informal : kebiasaan, etika, dan norma yang hidup dalam anggota.

Sudiyanto & Wibowo (2015) menjelaskan kelembagaan koperasi sebagai “kerangka tata kelola” yang memastikan kegiatan koperasi tetap sejalan dengan kepentingan anggota, termasuk pengaturan keanggotaan, pengelolaan modal, dan pembagian SHU.

ICA (*International Co-operative Alliance*, 2015) menyatakan bahwa kelembagaan koperasi adalah *institutional framework* yang memuat aturan, norma, dan proses organisasi yang mendukung koperasi menjalankan prinsip *co-operative identity* secara berkelanjutan.

Ostrom (1990) dalam *Governing the Commons* memandang kelembagaan (*institutions*) sebagai “aturan main” yang menentukan bagaimana suatu organisasi mengatur sumber daya bersama. Jika diadaptasikan untuk koperasi, kelembagaan menjadi sistem aturan yang menjamin keberlanjutan usaha bersama milik anggota.

Birchall (2011) dalam *People-Centred Businesses: Co-operatives, Mutuals and the Idea of Membership* menekankan bahwa kelembagaan koperasi bukan hanya *legal entity*, tetapi juga *member-based governance system*, di mana legitimasi berasal dari partisipasi anggota.

Berdasarkan beberapa arti di atas maka dalam Kelembagaan Koperasi ada Elemen-elemen yang terkandung yaitu :

1. Landasan Hukum dan Regulasi: AD/ART, peraturan pemerintah, dan kebijakan sektor koperasi;
2. Struktur Organisasi: Rapat Anggota, Pengurus, Pengawas, Manajer;
3. Prinsip dan Nilai: Nilai kejujuran, keterbukaan, tanggung jawab sosial, solidaritas;
4. Mekanisme Pengambilan Keputusan: Demokratis dan berbasis suara anggota;
5. Norma dan Budaya Organisasi: Kebiasaan kerja sama, partisipasi, dan gotong royong;
6. Sistem Pengelolaan dan Akuntabilitas: Pelaporan keuangan, transparansi, dan evaluasi kinerja.

Berdasarkan uraian tersebut, maka Kelembagaan Koperasi itu sangat penting karena akan:

1. Menjamin keberlanjutan koperasi melalui aturan yang jelas;
2. Mencegah konflik internal dengan adanya mekanisme penyelesaian;

3. Meningkatkan kepercayaan anggota dan mitra eksternal;
4. Mendukung profesionalisasi manajemen tanpa meninggalkan nilai koperasi.

Masalah kelembagaan koperasi di Indonesia yang di hadapi pada era sebelum Orde Baru, masa Orde Baru, hingga sesudah Orde Baru (era Reformasi hingga kini), berdasarkan beberapa studi literatur ilmiah meliputi:

1. Era Sebelum Order Baru (1945 – 1966)

Pada masa ini, koperasi dipandang sebagai alat perjuangan ekonomi untuk melawan kolonialisme dan meningkatkan kesejahteraan rakyat, sesuai dengan semangat UUD 1945 Pasal 33. Namun, kelembagaan koperasi masih sangat lemah.

Permasalahan utama dalam Kelembagaan koperasi tersebut:

- a. Belum Matangnya Struktur Organisasi Koperasi (Soetrisno, 2007):
 - Koperasi banyak berdiri tanpa sistem organisasi yang jelas dan tidak memiliki struktur kelembagaan yang baku;
 - Fungsi dan peran pengurus, pengawas, dan anggota belum dibedakan secara tegas.
- b. Ketergantungan pada Pemerintah dan Subsidi
 - Koperasi dibentuk karena inisiatif pemerintah, bukan berdasarkan kebutuhan dan kesadaran anggota;
 - Ketergantungan ini melemahkan kemandirian kelembagaan koperasi.
- c. Tidak Adanya Regulasi yang Tegas dan Konsisten
 - Undang-undang dan peraturan koperasi masih belum mantap dan kerap berubah mengikuti situasi politik.
- d. Kelemahan Kapasitas SDM Koperasi
 - Kurangnya pelatihan dan pendidikan koperasi bagi pengurus dan anggota mengakibatkan koperasi dikelola secara amatir dan tidak profesional.

2. Era Orde Baru (1966 – 1998)

Pada era ini, Pemerintah Orde Baru mengintervensi koperasi secara sentralistik dan menjadikan koperasi sebagai bagian dari sistem pembangunan nasional, bukan sebagai lembaga ekonomi rakyat yang otonom. Pada masa ini karena kebijakan pemerintah seperti itu , akhirnya menimbulkan masalah dalam kelembagaan koperasi yaitu:

- a. Sentralisasi dan Standardisasi Bentuk Koperasi (Mubyarto, 1998):
 - Koperasi seperti KUD (Koperasi Unit Desa) diwajibkan ada di setiap desa dengan struktur yang seragam, tanpa memperhatikan konteks lokal.
- b. Koperasi sebagai Alat Politik dan Program Pemerintah
 - Kelembagaan koperasi tidak tumbuh dari kesadaran ekonomi masyarakat, melainkan diarahkan oleh negara untuk pelaksanaan program tertentu (misalnya distribusi pupuk, kredit, dll).
- c. Kelembagaan Semu dan Lemahnya Partisipasi Anggota
 - Banyak koperasi hanya eksis di atas kertas demi memenuhi target pembangunan;
 - Anggota tidak merasa memiliki koperasi karena peran mereka dibatasi.
- d. Kurangnya Akuntabilitas dan Transparansi
 - Sistem pelaporan keuangan dan manajerial bersifat top-down dan administratif;

- Banyak pengurus tidak bertanggung jawab terhadap anggota, tetapi terhadap aparat birokrasi.
- e. Terjadinya Dualisme Fungsi
 - Koperasi dipaksa berperan ganda sebagai lembaga ekonomi dan instrumen pembangunan, sehingga fungsi kelembagaan tidak optimal.

3. Era Reformasi dan Era Digital (1998 – sekarang)

Masa Pasca-reformasi membuka ruang kebebasan lebih besar bagi koperasi, sehingga Lahirlah berbagai jenis koperasi baru seperti koperasi digital, koperasi pekerja, koperasi mahasiswa, dll. Namun kelembagaan koperasi masih menghadapi berbagai tantangan struktural. Permasalahan yang muncul yaitu:

- a. Lemahnya Implementasi Tata Kelola Koperasi (Good Cooperative Governance) (Nawangsari et al., 2021; Bappenas, 2022):
 - Masih minim transparansi, akuntabilitas, dan kejelasan peran antarorgan koperasi (RAT tidak berjalan, pengurus rangkap jabatan, pengawas pasif).
- b. Rendahnya Kualitas SDM Pengelola
 - Banyak pengurus tidak memiliki kompetensi dalam manajemen, keuangan, atau teknologi;
 - Belum semua koperasi memiliki sistem pelatihan rutin untuk pengurus dan anggota.
- c. Lemahnya Mekanisme Pengawasan Internal
 - Peran pengawas koperasi masih bersifat simbolik dan formal;
 - Tidak ada sistem sanksi dan reward yang efektif bagi pelanggaran manajerial.
- d. Kurangnya Partisipasi Aktif Anggota
 - Anggota hanya menjadi pengguna layanan, bukan pemilik dan pengontrol koperasi;
 - Hal ini berdampak pada lemahnya fungsi demokrasi koperasi dan pengambilan keputusan kolektif.
- e. Koperasi Belum Adaptif terhadap Inovasi Digital (Iskandar, 2023):
 - Sistem kelembagaan tidak didukung oleh sistem informasi manajemen modern;
 - Banyak koperasi masih berbasis manual dan belum memiliki sistem akuntansi digital, aplikasi pelayanan, atau database keanggotaan berbasis teknologi.
- f. Permasalahan Regulasi dan Harmonisasi Kebijakan:
 - Tumpang tindih antara peraturan pusat dan daerah serta belum harmonisnya Undang-undang Perkoperasian dengan UU lainnya (seperti UU PT, UU Pajak);
 - Belum ada lembaga otoritas koperasi yang kuat seperti OJK di sektor keuangan

Masalah Manajerial Koperasi

Manajerial koperasi adalah seluruh proses perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengendalian sumber daya koperasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, dengan berlandaskan pada prinsip dan nilai koperasi. Manajemen di sini tidak hanya berorientasi pada profit, tetapi juga kesejahteraan anggota.

UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian tidak secara eksplisit mendefinisikan “manajerial koperasi”, tetapi memberi pedoman tata kelola melalui pembagian peran:

- Rapat Anggota : pemegang kekuasaan tertinggi.
- Pengurus : menjalankan keputusan rapat anggota dan mengelola koperasi sehari-hari.

- Pengawas : melakukan pengawasan kinerja

Dari sini, manajerial koperasi berarti proses pengelolaan oleh pengurus/manajemen yang mengikuti prinsip demokrasi ekonomi.

Ropke (2003) dalam Ekonomi Koperasi: Teori dan Praktik menjelaskan manajerial koperasi sebagai penerapan fungsi-fungsi manajemen dalam rangka mengoptimalkan sumber daya anggota, modal, dan aset koperasi, untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi anggota.

Hendar & Kusnadi (2005) menekankan bahwa manajerial koperasi berbeda dari manajerial perusahaan kapitalis karena:

- Tujuan utamanya kesejahteraan anggota, bukan semata laba.
- Pengambilan keputusan demokratis.
- Adanya prinsip partisipasi anggota sebagai pemilik sekaligus pengguna jasa

ICA (*International Co-operative Alliance*, 2015) memandang manajemen koperasi sebagai *member-driven management*, yaitu sistem pengelolaan di mana anggota adalah pusat keputusan strategis, sementara manajemen profesional bertugas mengimplementasikan keputusan tersebut secara efisien.

Zeuli & Cropp (2004) dalam *Cooperatives: Principles and Practices in the 21st Century* menyebut manajemen koperasi sebagai “aplikasi prinsip-prinsip manajemen bisnis yang disesuaikan dengan identitas koperasi” — termasuk perencanaan usaha, manajemen keuangan, pengelolaan SDM, dan pemasaran, namun selalu dengan orientasi pada kebutuhan anggota.

Davis (2001) menekankan bahwa manajemen koperasi bersifat *dual-purpose management*, yaitu harus menjaga keberlanjutan usaha (*business sustainability*) sekaligus memastikan manfaat maksimal bagi anggota (*member benefit maximization*).

Berdasarkan integrasi literatur tersebut maka fungsi manajerial koperasi mencakup:

- Demokratis: setiap anggota memiliki hak suara yang sama;
- Berorientasi pada anggota: anggota sebagai pemilik sekaligus pengguna jasa;
- Transparansi dan akuntabilitas: laporan keuangan dan kinerja terbuka;
- Partisipasi: keberhasilan manajemen sangat bergantung pada partisipasi aktif anggota.

Masalah yang muncul dalam manajerial koperasi mencakup:

1. Era Sebelum Order Baru (1945 – 1966)

Pada masa awal kemerdekaan, koperasi masih dalam tahap awal perkembangan. Sebagian besar koperasi dibentuk atas semangat gotong royong, bukan karena kebutuhan manajerial atau efisiensi ekonomi, sehingga masalah yang muncul dalam manajerial utama adalah:

- Ketiadaan Manajemen Profesional
 - Pengurus koperasi dipilih bukan berdasarkan kompetensi, tetapi karena status sosial atau kedekatan dengan tokoh masyarakat atau aparat.
 - Manajemen koperasi masih bersifat tradisional dan belum berbasis sistem.
- Kurangnya Pengetahuan Manajerial (Mubyarto, 1998)
 - Tidak ada pelatihan formal bagi pengurus koperasi terkait perencanaan, pengelolaan keuangan, dan strategi usaha.
 - Banyak pengurus tidak memahami prinsip koperasi dan pengelolaan organisasi secara modern.
- Sistem Administrasi dan Akuntansi Manual
 - Pembukuan tidak rapi, tidak sesuai standar, dan cenderung tidak diaudit.

- d. Ketergantungan pada Bantuan Pemerintah
 - Manajerial koperasi tidak didorong untuk kemandirian, melainkan bergantung pada subsidi dan arahan dari pemerintah atau partai politik.

2. Era Orde Baru (1966 – 1998)

Pemerintah Orde Baru membentuk banyak koperasi secara struktural, terutama KUD (Koperasi Unit Desa), yang berperan sebagai pelaksana program-program pembangunan ekonomi pedesaan. Pada masa ini masalah dalam manajerial koperasinya yaitu:

- a. Manajemen Birokratis dan Terpusat (Soetrisno, 2007):
 - Koperasi dikelola dengan pendekatan birokrasi pemerintahan, bukan pendekatan bisnis profesional.
 - Fungsi manajemen tidak fleksibel karena banyak keputusan berasal dari pusat.
- b. Tidak Ada Otonomi dalam Pengelolaan
 - Pengurus tidak bebas mengambil keputusan strategis karena harus mengikuti instruksi pemerintah daerah atau instansi vertikal.
- c. Manajemen Tidak Transparan
 - Sistem pengelolaan keuangan dan pelaporan tidak akuntabel, dan laporan keuangan sering dimanipulasi untuk menyenangkan atasan.
- d. Tidak Efisien dan Tidak Responsif terhadap Pasar
 - Karena tidak berorientasi pada anggota dan pasar, banyak koperasi tidak mampu bersaing dalam efisiensi, inovasi, dan pelayanan.
- e. Sumber Daya Manusia Tidak Terlatih
 - Ketidadaan pelatihan dan pembinaan membuat koperasi dikelola secara asal-asalan. Banyak pengurus tidak memiliki pendidikan manajerial.

3. Era Reformasi Hingga Era Digital (1998 – sekarang)

Reformasi memberikan ruang lebih besar kepada koperasi untuk berkembang secara mandiri. Namun, globalisasi, liberalisasi ekonomi, dan era digital menuntut koperasi untuk memperkuat manajemennya agar tetap kompetitif. Pada masa ini masalah manajerial yang muncul yaitu:

- a. Rendahnya Kompetensi Pengurus dan Manajer (Nawangsari et al., 2021):
 - Banyak koperasi masih dijalankan oleh pengurus tanpa latar belakang manajemen bisnis, akuntansi, atau kewirausahaan;
 - Tidak ada standar kompetensi bagi pengelola koperasi.
- b. Kurangnya Perencanaan Bisnis dan Strategi Jangka Panjang
 - Sebagian besar koperasi tidak memiliki rencana bisnis formal, analisis risiko, atau rencana pengembangan usaha;
 - Kegiatan manajerial bersifat reaktif, bukan strategis.
- c. Sistem Informasi Manajemen yang Lemah (Iskandar, 2023):
 - Minimnya penggunaan teknologi informasi menyebabkan keterlambatan dalam laporan keuangan, pelayanan anggota, dan pengambilan keputusan berbasis data.
- d. Masalah Akuntabilitas dan Transparansi
 - Laporan keuangan tidak sesuai standar akuntansi koperasi;
 - RAT (Rapat Anggota Tahunan) tidak dilakukan secara rutin atau hanya formalitas.
- e. Kurangnya Inovasi dan Respons terhadap Perubahan Pasar:

- Koperasi cenderung mempertahankan model lama, tanpa inovasi produk atau layanan;
 - Lambat dalam adopsi digital, *e-commerce*, atau sistem pembayaran elektronik.
- f. Tingkat *Turnover* Pengurus yang Tinggi
- Pengurus berganti dengan cepat akibat pemilihan internal, tanpa transfer pengetahuan atau pelatihan yang memadai.
- g. Minimnya Evaluasi dan Monitoring Kinerja
- Tidak ada sistem evaluasi berbasis indikator kinerja (KPI), baik untuk pengurus maupun unit usaha koperasi.

Atas dasar uraian tersebut permasalahan manajerial koperasi Indonesia dari masa ke masa menunjukkan pola yang konsisten, yakni lemahnya profesionalisme, rendahnya kapasitas SDM, dan kurangnya sistem manajemen modern.

Masalah Usaha dan Keuangan Koperasi

Usaha koperasi sangat berkaitan , baik secara langsung maupun tidak langsung. Pada umumnya usaha koperasi akan dijalankan sesuai dengan rencana kerja yang sudah ditetapkan oleh anggota dalam rapat anggota tahunan suatu koperasi, termasuk aspek keuangannya yang diwujudkan dan ditetapkan dalam bentuk rencana anggaran pendapatan belanja koperasi. Walaupun sudah direncanakan sedemikian rupa, masalah-masalah yang timbul dalam usaha dan keuangan koperasi tidak bisa dihindari. Permasalahan-permasalahan pada koperasi dalam bidang usaha dan keuangan koperasi di Indonesia meliputi:

1. Era Sebelum Orde Baru (1945 – 1966)

Pada masa awal kemerdekaan, koperasi dipandang sebagai alat perjuangan ekonomi rakyat. Namun secara umum, kelembagaan ekonomi nasional masih lemah dan koperasi belum menjadi kekuatan usaha yang mandiri.

Permasalahan Utama dalam Usaha dan Keuangan:

- a. Kegiatan Usaha Koperasi Masih Terbatas (Mubyarto, 1998):
 - Skala usaha sangat kecil, terbatas pada kebutuhan pokok anggota (simpan-pinjam, jual beli kebutuhan harian);
 - Tidak ada diversifikasi usaha karena keterbatasan modal dan jaringan pasar.
- b. Akses Permodalan Sangat Lemah
 - Sulit mendapatkan pinjaman dari bank karena koperasi belum memiliki badan hukum yang kuat dan tidak dipercaya sebagai lembaga ekonomi;
 - Modal awal berasal dari iuran anggota yang minim.
- c. Manajemen Keuangan Belum Tertib
 - Laporan keuangan sering tidak dibuat, tidak diaudit, dan tidak dipisahkan antara kas pribadi pengurus dengan kas koperasi.
- d. Skala Ekonomi Lemah dan Tidak Kompetitif
 - Produk dan jasa koperasi tidak mampu bersaing dengan pedagang swasta atau importir.

2. Era Orde Baru (1966 – 1998)

Koperasi dijadikan instrumen pelaksana program pembangunan ekonomi nasional (Inpres, Bulog, Kredit Usaha Tani). Namun, koperasi tidak berkembang secara wajar sebagai entitas bisnis, karena terlalu bergantung pada proyek pemerintah.

Permasalahan Utama dalam Usaha dan Keuangan:

- a. Ketergantungan pada Proyek dan Subsidi Pemerintah (Soetrisno, 2007):
 - Kegiatan usaha koperasi lebih berorientasi pada pelaksanaan tugas dari pemerintah (seperti penyaluran pupuk, sembako, gabah), bukan berdasarkan kebutuhan pasar atau anggota.
- b. Distorsi Pasar dan Praktik Monopoli
 - Koperasi Unit Desa (KUD) diberi hak eksklusif untuk sektor tertentu, tetapi tidak kompeten dalam menjalankannya;
 - Tanpa persaingan, efisiensi usaha menjadi rendah.
- c. Praktik Keuangan Tidak Transparan
 - Banyak koperasi yang menyalahgunakan dana proyek atau tidak menyampaikan laporan keuangan secara terbuka kepada anggota.
- d. Kegiatan Usaha Tidak Berkelanjutan
 - Ketika proyek pemerintah selesai, usaha koperasi juga ikut berhenti;
 - Koperasi tidak memiliki model bisnis jangka panjang dan mandiri.
- e. Pengelolaan Modal Tidak Produktif
 - Dana pinjaman atau hibah sering digunakan untuk kebutuhan konsumtif, bukan pengembangan usaha produktif koperasi.

3. Era Pasca Orde Baru – Era Digital (1998 – sekarang)

Reformasi membuka ruang bagi koperasi untuk tumbuh lebih otonom dan kreatif. Muncul koperasi berbasis sektor riil, koperasi digital, koperasi mahasiswa, koperasi pekerja, dan lainnya. Namun, banyak koperasi masih tertinggal dalam hal inovasi usaha dan sistem keuangan.

Permasalahan utama dalam usaha dan keuangan:

- a. Kegiatan Usaha Tidak Berdasarkan Analisis Pasar (Nawangsari et al., 2021):
 - Banyak koperasi menjalankan usaha karena “ikut-ikutan” atau hanya meniru koperasi lain, bukan hasil studi kelayakan atau kebutuhan anggota;
 - Hal ini menyebabkan usaha tidak berkelanjutan dan mudah bangkrut.
- b. Rendahnya Akses terhadap Permodalan Formal (Bappenas, 2022):
 - Koperasi kesulitan mendapatkan pinjaman dari perbankan karena tidak memiliki agunan, laporan keuangan tidak rapi, dan belum memenuhi prinsip tata kelola keuangan yang baik;
 - Sumber modal lebih banyak berasal dari simpanan anggota yang terbatas.
- c. Manajemen Keuangan Lemah dan Tidak Digital
 - Masih banyak koperasi yang tidak menggunakan sistem akuntansi modern;
 - Laporan keuangan masih manual, tidak *real-time*, dan sulit diaudit.
- d. Minimnya Inovasi Produk dan Model Usaha (Iskandar, 2023):
 - Koperasi gagal bersaing dengan pelaku usaha modern seperti *startup*, *e-commerce*, dan *fintech* karena produk/jasa tidak mengikuti tren dan preferensi konsumen masa kini.
- e. Pengelolaan Dana Tidak Efisien
 - Dana dari anggota atau laba usaha tidak dialokasikan untuk investasi produktif, R&D, atau perluasan usaha.
 - Dana cenderung “mengendap” tanpa strategi pemanfaatan yang jelas.

- f. Koperasi Kurang Memanfaatkan Teknologi Keuangan (*Fintech*)
 - Belum banyak koperasi yang terhubung dengan sistem pembayaran digital, marketplace, atau platform pinjaman daring.
- g. Tingginya Risiko Kredit Bermasalah (Permenkop No.11/2018):
 - Pada koperasi simpan pinjam, NPL/NPF sering tinggi akibat lemahnya sistem penilaian kelayakan pinjaman dan tidak adanya jaminan.

Permasalahan dalam bidang usaha dan keuangan koperasi menunjukkan bahwa koperasi masih menghadapi kesenjangan besar dalam hal:

- Akses terhadap modal;
- Perencanaan usaha;
- Manajemen keuangan modern;
- Inovasi produk dan layanan;
- Digitalisasi proses usaha.

Masalah Pengawasan dan Regulasi Koperasi

Pengawasan dan regulasi merupakan suatu hal yang sangat urgen dalam suatu koperasi. Kegiatan pengawasan akan memperkecil risiko yang mungkin akan terjadi pada suatu koperasi. Sedangkan regulasi akan menjadi pedoman atau pegangan koperasi dalam menjalankan setiap aktivitasnya sehingga tidak melanggar aturan main suatu badan usaha termasuk koperasi.

Permasalahan - permasalahan yang muncul pada pengawasan dan regulasi koperasi di Indonesia yaitu :

1. Era Sebelum Orde Baru (1945 – 1966)

Pada masa awal kemerdekaan, koperasi dilihat sebagai alat perjuangan ekonomi rakyat. Namun, kerangka regulasi dan sistem pengawasan belum terbentuk secara jelas dan kuat.

Permasalahan Utama:

- a. Regulasi Koperasi Belum Stabil dan Komprehensif (Soetrisno, 2007):
 - Undang-undang dan peraturan koperasi masih berubah-ubah, dan sering bersifat sementara;
 - Regulasi belum mencerminkan nilai dan prinsip koperasi universal.
- b. Lemahnya Sistem Pengawasan Internal dan Eksternal
 - Belum terbentuk badan atau lembaga pengawas koperasi secara struktural;
 - Pengawasan hanya bersifat administratif dan insidental.
- c. Ketiadaan Standar Operasional dan Pelaporan
 - Tidak ada ketentuan standar pelaporan keuangan dan operasional koperasi;
 - RAT (Rapat Anggota Tahunan) belum menjadi instrumen pengawasan efektif.
- d. Minimnya Sanksi atas Pelanggaran
 - Tidak tersedia mekanisme penindakan hukum jika koperasi menyalahgunakan dana atau menyalahi prinsip koperasi.

2. Era Orde Baru (1966 – 1998)

Pemerintah sangat dominan dalam mengatur dan mengawasi koperasi. Namun, pendekatannya bersifat birokratis dan tidak partisipatif. Fokus pengawasan lebih pada kesesuaian administratif dengan program pemerintah, bukan kinerja koperasi sebagai lembaga usaha.

Permasalahan Utama:

- a. Pengawasan Bersifat Sentralistik dan Top-Down (Mubyarto, 1998):
 - Pengawasan dilakukan oleh aparat pemerintah melalui struktur Departemen Koperasi (Depkop), bukan oleh badan independen.
- b. Tidak Ada Pemisahan antara Pembina dan Pengawas
 - Pemerintah sekaligus sebagai pembina, pengatur, dan pengawas, sehingga tidak ada kontrol objektif atas pelaksanaan koperasi.
- c. Pengawasan Hanya Fokus pada Administrasi
 - Tidak menilai kinerja bisnis, kualitas layanan, atau kesehatan keuangan koperasi;
 - Pemeriksaan hanya bersifat formal, bukan audit menyeluruh.
- d. Lemahnya Penguatan Fungsi Pengawas Internal
 - Peran pengawas koperasi sering hanya sebagai pelengkap struktur organisasi, tidak menjalankan tugas audit internal dengan baik.
- e. Ketidaktegasan Regulasi terhadap Koperasi Bermasalah
 - Tidak ada sistem penilaian risiko atau klasifikasi koperasi sehat vs tidak sehat;
 - Koperasi yang bermasalah sering tetap beroperasi tanpa sanksi

3. Era Reformasi – Era Digital (1998 – sekarang)

Reformasi membawa liberalisasi dan demokratisasi koperasi. Namun, regulasi koperasi kerap berubah, tidak harmonis, dan sistem pengawasannya masih sangat lemah dibanding sektor keuangan lainnya (misalnya perbankan yang diawasi OJK).

Permasalahan Utama:

- a. Dualisme dan Fragmentasi Regulasi (Nawangsari et al., 2022; Bappenas, 2023):
 - Beberapa koperasi tunduk pada UU No. 25 Tahun 1992, sementara yang lain dipengaruhi UU Sektoral (misalnya UU Perbankan, UU LKM, UU Pajak);
 - Belum ada harmonisasi antara pusat dan daerah.
- b. Ketiadaan Lembaga Pengawas Independen
 - Tidak ada lembaga setara OJK yang mengawasi koperasi simpan pinjam, sehingga pengawasan masih dilakukan oleh Kementerian Koperasi (lembaga teknis dan pembina).
 - Hal ini menimbulkan konflik kepentingan.
- c. Pengawasan Lemah terhadap Koperasi Simpan Pinjam (KSP)
 - Banyak kasus koperasi bermasalah (gagal bayar, penipuan investasi) karena tidak ada pengawasan preventif dan deteksi dini risiko;
 - Laporan keuangan tidak diperiksa auditor independen.
- d. Ketidaktegasan dalam Penegakan Sanksi
 - Koperasi yang tidak menjalankan RAT, tidak menyampaikan laporan, atau merugikan anggotanya jarang dikenakan sanksi tegas.
- e. Rendahnya Kapasitas SDM Pengawas
 - Baik pengawas internal maupun pihak dinas koperasi di daerah masih minim pelatihan tentang audit, manajemen risiko, dan evaluasi koperasi.
- f. Rendahnya Kepatuhan terhadap Standar Akuntansi Koperasi

- Tidak semua koperasi menyusun laporan keuangan sesuai SAP (Standar Akuntansi Pemerintahan) atau SAK ETAP (Entitas Tanpa Akuntabilitas Publik).
- g. Regulasi Tidak Responsif terhadap Inovasi Teknologi (Iskandar, 2023):
- Koperasi digital belum memiliki payung hukum yang kuat;
 - Banyak koperasi berbasis platform daring yang tidak terdaftar, tidak diawasi, dan berpotensi menjadi skema investasi bodong.

SIMPULAN DAN SARAN

Permasalahan kelembagaan dan manajerial koperasi di Indonesia merupakan persoalan multidimensional yang berlangsung secara historis dan struktural. Sejak era sebelum Orde Baru hingga era reformasi dan digital saat ini, koperasi menghadapi tantangan yang serupa namun dalam konteks yang berbeda. Lemahnya struktur organisasi, minimnya kapasitas sumber daya manusia, rendahnya partisipasi anggota, kurangnya inovasi, serta regulasi yang tidak harmonis menjadi akar dari tidak optimalnya peran koperasi sebagai pelaku ekonomi kerakyatan.

Masalah-masalah ini semakin kompleks dengan perkembangan zaman yang menuntut koperasi untuk lebih adaptif terhadap digitalisasi dan profesional dalam pengelolaan. Oleh karena itu, langkah perbaikan harus dilakukan secara sistematis dan menyeluruh dengan pendekatan kelembagaan, manajerial, dan regulatif

Saran yang dapat diberikan:

1. Mendorong reformasi kelembagaan koperasi melalui penguatan struktur organisasi yang berbasis prinsip-prinsip *good cooperative governance*;
2. Meningkatkan kapasitas manajerial melalui pelatihan berbasis kompetensi, sertifikasi, serta penerapan sistem informasi manajemen koperasi;
3. Meningkatkan partisipasi aktif anggota melalui edukasi koperasi, insentif keterlibatan, dan transparansi dalam pengambilan keputusan;
4. Melakukan harmonisasi regulasi koperasi secara nasional dan daerah, serta mendorong terbentuknya lembaga pengawas koperasi yang independen dan profesional;
5. Mendorong digitalisasi sistem keuangan, layanan anggota, dan pelaporan koperasi agar koperasi dapat bersaing di era ekonomi digital.

BIBLIOGRAFI

- Birchall, J. (2011). *People-centred businesses: Co-operatives, mutuals and the idea of membership*. Palgrave Macmillan.
- Davis, P. (2001). *The governance of cooperatives and mutual associations: A paradox perspective*. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 72(3), 383–405. <https://doi.org/10.1111/1467-8292.00171>
- Hendar, & Kusnadi. (2005). *Ekonomi koperasi untuk perguruan tinggi*. Jakarta: Lembaga Penerbit FE UI.
- International Co-operative Alliance (ICA). (2015). *Co-operative identity, values & principles*. Retrieved from <https://www.ica.coop/en/co-operatives/co-operative-identity>
- Iskandar, D. (2023). *Model Bisnis Koperasi Era Industri 4.0*. *Jurnal Ilmu Ekonomi & Sosial*, 12(1), 34–45.
- Iskandar, D. (2023). *Tantangan Digitalisasi Kelembagaan Koperasi*. *Jurnal Ekonomi Sosial dan Koperasi*, 14(1), 55–69.

- Kementerian Koperasi dan UKM. (2021). *Permenkop No. 8 Tahun 2021 tentang Kelembagaan Koperasi*.
- Mubyarto. (1998). *Ekonomi Koperasi: Perspektif Sosial Ekonomi*. Jakarta: LP3ES.
- Nawangsari, L. C., et al. (2021). *Penguatan Koperasi melalui Transformasi Digital*. *Jurnal Manajemen Koperasi dan UMKM*, 5(2), 122–135.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Röpke, J. (2003). *Ekonomi koperasi: Teori dan praktik*. Jakarta: Salemba Empat.
- Republik Indonesia. (1992). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 116.
- Soetrisno. (2007). *Membangun Koperasi Sejati*. Jakarta: Erlangga.
- Sudiyanto, & Wibowo, E. (2015). *Penguatan kelembagaan koperasi sebagai pilar ekonomi kerakyatan*. *Jurnal Ekonomi dan Kewirausahaan*, 15(1), 25–37.
- Zeuli, K., & Cropp, R. (2004). *Cooperatives: Principles and practices in the 21st century*. Madison: University of Wisconsin Extension.

