

PENTINGNYA KOPERASI BAGI GOLONGAN EKONOMI LEMAH

Rin Purwani BUDI*

PENDAHULUAN

Koperasi selalu diikutsertakan dalam setiap pembicaraan mengenai sistem perekonomian Indonesia yang sesuai dengan tuntutan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33. Pengembangan koperasi di Indonesia memang selaras dengan makna dan hakikat isi pasal tersebut. Namun, gagasan itu sendiri tidak muncul secara tiba-tiba ketika bangsa Indonesia menyusun UUD 1945. Dalam tulisan Bung Hatta dikemukakan bahwa sejak masa pergerakan telah ada keyakinan bahwa koperasi merupakan suatu pilihan organisasi ekonomi yang bisa berhasil meletakkan sendi yang kuat untuk membangun ekonomi rakyat yang telah roboh.

Latar belakang kelahiran koperasi memberi ciri khusus yang berbeda dengan bentuk usaha yang lain. Koperasi dilahirkan kira-kira satu setengah abad yang lalu di Eropa Barat dalam suatu sistem ekonomi kapitalis liberal yang dirasakan sebagai penekanan dan penghisapan oleh yang kuat kepada yang lemah. Maka ciri koperasi selalu membela diri, menunjukkan ciri manusiawi yang kuat dan menjunjung tinggi pemerataan dan keadilan. Dari sini dijelaskan mengapa koperasi diberi pengertian sebagai organisasi yang berwatak sosial. Koperasi yang lahir karena motivasi tersebut berkembang menjadi ajaran dan bahkan sistem ekonomi yang merupakan alternatif sistem atau sistem pengganti tergantung konsep politik negara yang bersangkutan. Dalam hubungan ini pula terutama sesudah Perang Dunia II dikembangkan konsep idealistis koperasi, yaitu konsep yang dilengkapi fungsi-fungsi dan tujuan yang lebih dari sekedar untuk kepentingan anggota-anggotanya sendiri tetapi juga untuk kepentingan masyarakat dan negara.¹

* Staf CSIS

1 Ibnu Soedjono, "Permasalahan Pengembangan Koperasi Sebagai Badan Usaha". *Management dan Usahawan Indonesia*, 27/1979, LPEUI, hal. 29

Namun, konsep koperasi di kalangan masyarakat Indonesia seringkali masih kabur. Koperasi mungkin masih dibayangkan sebagai organisasi sederhana yang cenderung bersifat sosial. Demikian pula kalangan bisnis masih beranggapan koperasi sebagai wadah usaha sosial dan bukan wadah usaha ekonomis yang dapat diajak bekerja sama secara menguntungkan. Sebenarnya apabila dikelola dengan benar, koperasi mampu berinteraksi dan bahkan bersaing dengan unit-unit ekonomi yang lain. Dewasa ini, tampaknya citra koperasi sebagai suatu badan usaha yang tangguh belum tumbuh.

Walaupun demikian, dalam pelaksanaan pembangunan nasional, segenap kemampuan modal dan potensi harus dimanfaatkan, disertai kebijaksanaan untuk meningkatkan partisipasi golongan ekonomi lemah. Dalam GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara) Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 disebutkan, langkah yang dapat dilakukan antara lain dengan peningkatan kegiatan koperasi, agar mampu memainkan peranan yang sesungguhnya dalam tata ekonomi Indonesia. Untuk itu koperasi sebagai salah satu bentuk badan usaha yang sesuai dengan UUD 1945 harus diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk berkembang.

Tulisan ini bermaksud menyoroti koperasi sebagai salah satu kekuatan ekonomi Indonesia. Peningkatan kegiatan dan perluasan peranan koperasi dewasa ini dilakukan karena alasan-alasan tertentu. Walaupun demikian usaha untuk meningkatkan peranan koperasi dalam tata perekonomian Indonesia masih menghadapi banyak hambatan. Pada bagian pertama akan ditinjau sektor koperasi di Indonesia dan alasan-alasan pengembangannya. Kemudian akan dibahas beberapa permasalahan yang timbul karena keterbatasan koperasi itu sendiri serta beberapa keadaan yang mempengaruhi pengembangan koperasi. Pada bagian selanjutnya akan disoroti usaha yang telah dijalankan untuk meningkatkan peranan koperasi dalam Pelita III. Tulisan ini akan ditutup dengan beberapa kesimpulan sementara mengenai keadaan perkoperasian Indonesia.¹

KOPERASI SEBAGAI SALAH SATU KEKUATAN EKONOMI

Sistem perekonomian nasional seperti yang dikehendaki dalam UUD 1945 memiliki tiga kekuatan ekonomi nasional, yaitu sektor negara, sektor swasta nasional, dan sektor masyarakat yang dihimpun dalam koperasi. Kegiatan-kegiatan ketiga kekuatan ekonomi ini seharusnya saling menunjang sehingga mampu memperkuat perekonomian nasional.

¹ Dalam tulisan ini juga dirangkum berbagai pemikiran para penulis tentang koperasi, yang pernah dimuat di media masa, buku dan lain-lain.

Posisi sektor koperasi yang sentral dan fungsinya yang strategis dalam sistem perekonomian menurut Pancasila dan UUD 1945 adalah konsekuensi logis dari ketentuan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 yang menjadikan koperasi sebagai unsur esensial dalam kerangka dasar dari sistem. Sektor pemerintah (sektor negara, sektor publik) mempunyai bidang gerak pada *public utilities* tertentu menurut ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Tapi fungsi kekuasaan masih memberi ruang gerak bagi sektor pemerintah di luar *public utilities* yang wajar dikuasainya, menurut asas kebebasan yang bertanggung jawab atau subsidiaritas dan "Ambang Batas Sektor Pemerintah". Bidang gerak sektor swasta biasanya merupakan bidang-bidang usaha yang belum ditangani oleh negara dan koperasi. Sektor swasta disebut sebagai pelengkap dan pembantu kedua sektor lain. Akan tetapi, walaupun posisi dan fungsi masing-masing sektor itu telah jelas dan tegas, dan dalam hubungan interdependensi, masing-masing harus menumbuhkan yang lain dan tak boleh saling mendesak ke pinggir atau mematikan, tapi dalam kenyataan yang berkembang hingga awal delapan puluhan dan awal *Pelita III*, *fakta masih jauh sekali dari cita-cita*. Mekanisme kerja sama antara ketiga sektor ekonomi nasional itu belum berjalan, perkembangan satu sama lain belum serasi dan koperasi-koperasi masih terlalu lemah untuk menempatkan dirinya sebagai unsur esensial, sebagai "sokoguru perekonomian rakyat" atau "tulang punggung ekonomi nasional". Persentase kebutuhan rakyat yang dipenuhi oleh sektor koperasi masih sangat kecil.¹

Dalam GBHN Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978, koperasi ditingkatkan kegiatannya dan diberi peranan dan ruang gerak yang luas. Tapi bagaimanapun juga peningkatan kegiatan dan perluasan peranan dan ruang gerak ini, kiranya harus diletakkan dalam rangka pembentukan dan pembinaan sistem perekonomian itu sendiri dengan pelaksanaan seluruh asasnya. Atau dengan kata lain perlu pendekatan konsepsional terhadap tata perekonomian nasional. Pendekatan ini mengakibatkan pengaturan mekanisme kerja sama ketiga sektor ekonomi nasional tersebut dengan menempatkan posisi dan fungsi masing-masing menurut tata yang benar.²

Memang bukan tujuan "*founding fathers*" kita menjadikan koperasi sebagai satu-satunya bentuk organisasi ekonomi di Indonesia. Bung Hatta yang dikenal sebagai Bapak Koperasi Indonesia juga tidak menginginkan ekonomi terpimpin yang ekstrem ataupun pasar bebas sepenuhnya. Dia

1 Tom Gunadi, *Sistem Perekonomian Menurut Pancasila dan UUD 1945*, Penerbit Angkasa, Bandung, 1981, hal. 206-207. Catatan mengenai bidang gerak sektor swasta masih harus dijelaskan lebih lanjut apa yang dimaksud dengan tidak menguasai hajat hidup orang banyak. Penulis berpendapat bahwa swasta mungkin bekerja sama dengan pemerintah dalam sektor tersebut dengan pengawasan dalam pengelolaan usahanya.

2 Tom Gunadi, *ibid.*, hal. 206-207

menginginkan perpaduan yang serasi di antara keduanya di mana swasta memperoleh tempat dan peluang cukup besar.¹

Sektor masyarakat yang dihimpun dalam koperasi ini sesungguhnya adalah suatu kegiatan ekonomi yang menggabungkan apa-apa yang sedikit dan dimiliki oleh banyak orang supaya bisa menjadi sesuatu yang besar.² Meskipun koperasi dan sektor swasta sebagai organisasi ekonomi tampaknya memiliki banyak persamaan, tetapi sesungguhnya keduanya berbeda. Perbedaannya yaitu, apabila organisasi ekonomi swasta memusatkan diri pada modal atau merupakan perkumpulan modal sehingga kekuasaan dalam badan tersebut juga ditentukan oleh besarnya modal (saham) yang dimiliki. Sedangkan koperasi memusatkan diri pada orang, yang berarti dalam penentuan kebijaksanaan koperasi, lebih ditekankan asas kebersamaan. Setiap anggota memiliki hak dan kewajiban menyumbangkan pendapatnya demi kebaikan bersama. Di samping itu, koperasi juga berkepentingan terhadap peningkatan kecerdasan rakyat, peningkatan taraf hidup dan meratakan pendapatan masyarakat. Hal tersebut merupakan ciri khusus yang ideal dari koperasi yang tidak dimiliki oleh sektor swasta yang lain.

ILO dalam konferensi tahun 1966 di Jenewa telah merumuskan pengertian koperasi sebagai berikut: "Koperasi adalah perkumpulan orang-orang yang bergabung secara suka rela untuk mencapai tujuan bersama melalui pembentukan organisasi yang dikendalikan secara demokratis, memberikan sumbangan yang adil terhadap modal yang diperlukan dan menerima bagian yang layak dari resiko-resiko dan kemanfaatan-kemanfaatan perusahaan di mana para anggota secara aktif ikut ambil bagian." Apabila ditelaah lebih lanjut, maka dengan lebih pendek dapat dijelaskan bahwa koperasi adalah organisasi yang dibentuk dengan tujuan utama untuk memajukan kepentingan ekonomi anggota-anggotanya dengan menggunakan usaha bersama. Dengan pengertian di atas jelaslah bahwa koperasi pada dasarnya adalah badan usaha, apapun yang telah dianut sebagai konsep idealistisnya.³

Usaha bersama dengan asas kekeluargaan ini merupakan landasan usaha ekonomis yang hendak dikembangkan. Namun pengejawantahannya dalam pelaksanaan tidak mudah. Untuk usaha ekonomis seringkali dapat dilihat ciri koperasi yang berat ke arah sosialnya.⁴ Oleh sebab peranan yang penting dan ideal yang dibebankan pada koperasi inilah menyebabkan koperasi sebagai

1 Tinjauan/tanggapan The Kian Wie, lihat *Kompas*, 18 Maret 1981, "Koperasi Merupakan Keinsyafan Gerakan Kebangsaan".

2 Tanggapan Hadi Soesastro, lihat *Tempo*, 1 Agustus 1981, "Galeri Sebuah Perdebatan", hal. 71-72

3 Ibnu Soedjono, *op.cit.*, hal. 30

4 Wagiono Ismail, "Koperasi untuk Siapa", *Tempo*, 18 Juli 1981, hal. 14-15

bentuk organisasi ekonomi sulit dikembangkan, lebih sulit dibandingkan dengan organisasi ekonomi yang lain. Di negara-negara yang telah maju (Eropa, Amerika, Kanada dan Australia), perkembangan koperasi sebagai gerakan ekonomi nasional yang kuat seperti dapat disaksikan saat ini rata-rata memerlukan waktu 100 tahun untuk mencapai lepas landas, mampu bersaing dengan organisasi swasta yang lain. Padahal kapitalisme pada masa itu belum menemukan bentuknya yang segenas saat ini.¹

Kiranya akan mudah diterima bahwa koperasi merupakan wahana yang tepat untuk pengembangan dan peningkatan kemampuan berpartisipasi golongan ekonomi lemah. Koperasi memang merupakan isu yang kontroversial. Sepanjang mengenai tujuan jangka panjangnya — bahwa koperasi akan menjadi pemain utama dari tata ekonomi Indonesia sesuai dengan UUD 1945 pasal 33 — tampaknya semua pihak dapat menerimanya.² Akan tetapi bagaimana caranya melaksanakan koperasi tersebut sehingga dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat pada umumnya dan golongan ekonomi lemah pada khususnya, itulah yang menjadi masalahnya.

Kiranya tepat jika dikatakan bahwa sasaran utama pengembangan koperasi adalah ditujukan untuk meningkatkan kemampuan ekonomis golongan ekonomi lemah. Melalui koperasi diharapkan golongan tersebut dapat dijangkau dan dibina sehingga akhirnya dapat menolong dirinya secara bersama-sama dalam suatu wadah yang mantap. Dewasa ini, sebagian besar rakyat Indonesia yaitu sekitar 80% yang hidup di pedesaan, belum benar-benar dapat merasakan manfaat dari koperasi tersebut. Meskipun pengembangan koperasi telah diusahakan untuk menjangkau golongan penduduk itu, akan tetapi struktur ekonomi dan politik di daerah pedesaan kadang-kadang menjadi hambatan pembangunan pedesaan pada umumnya dan koperasi pada khususnya.

Salah satu alasan yang dapat dikemukakan adalah, tingkat pemusatan kepemilikan tanah yang tinggi yang mengakibatkan ketimpangan kekuasaan ekonomi dan politik, yang membatasi lingkup pembangunan pedesaan dan mencegah pemerataan hasilnya. Dengan demikian jelaslah bahwa efektivitas campur tangan pemerintah melalui kebijaksanaan tambal sulam dalam ekonomi pedesaan sangat terbatas.³ Ketimpangan pembagian kekayaan dan kekuasaan yang besar dapat menghambat usaha pemerintah untuk pem-

1 Bambang Ismawan, "Peranan Lembaga Swasta dalam Pengembangan Usaha Kooperatif di Pedesaan", *Prisma*, Juli 1978, hal. 19

2 Ibnoe Soedjono, "Kebijaksanaan Koperasi Beberapa Masalah dan Prospeknya", *Prisma*, Juli 1978, hal. 4

3 Eddy Lee, "Changing Approaches to Rural Development", *International Labour Review*, Januari-Februari 1980, hal. 102

bangunan pedesaan yang luas dengan berbagai cara. Pertama, dalam konteks pertumbuhan penduduk pedesaan, dan luas tanah pertanian terbatas. Meningkatnya pemusatan pemilikan tanah dan atau kecilnya kemungkinan mendapat tanah berarti pemecahan milik-milik tanah dan marginalisasi petani. Kedudukan tanpa tanah adalah akibat langsung dari pemusatan pemilikan tanah. Kedua, mengingat eratnya kaitan antara kekuatan ekonomi dan kekuatan politik, ketimpangan ternyata memperkuat kepentingan-kepentingan yang mapan. Sebagai contoh, landreform dan pembaruan sistem sewa diblokir dengan menggunakan kekuatan politik; kebijaksanaan pajak dan harga dimanipulasikan oleh tuan-tuan tanah dan petani-petani kaya, keuntungan dan pemberian kredit serta manfaat koperasi sebagian disadap sebelum sampai pada kaum miskin. Ketiga, distorsi-distorsi pasar yang serius menghambat perataan rangsangan-rangsangan pembangunan. Pemasukan teknologi biasanya meningkatkan ketimpangan karena petani-petani kaya berada dalam kedudukan yang lebih menguntungkan untuk menyambut teknologi baru dan adanya distorsi pasar dapat menjerus ke mekanisasi yang menggeser tenaga kerja. Terakhir, penting dicatat bahwa bermacam-macam mekanisme saling menunjang dan tidak dapat dipatahkan dengan campur tangan selektif pemerintah.¹ Keuntungan-keuntungan yang dapat diperoleh melalui koperasi sebagian besar baru dapat dirasakan oleh golongan yang kuat secara sosio-politis.

Sejak semula telah disepakati bahwa politik perekonomian jangka panjang Indonesia meliputi segala usaha dan rencana untuk menyelenggarakan berangsur-angsur ekonomi Indonesia berdasarkan koperasi. Walaupun demikian, dikemukakan oleh Bung Hatta bahwa, di samping menunggu tercapainya hasil politik perekonomian berjangka panjang ini, perlu ada politik kemakmuran berjangka pendek yang realisasinya bersandar kepada bukti-bukti yang nyata. Sekalipun sifatnya berlainan dari ideal kita bagi masa datang, apabila buahnya nyata memperbaiki keadaan rakyat dan mengecilkan kekurangan kemakmuran saat ini juga, tindakan itu sementara harus dilakukan oleh mereka yang sanggup menjalankannya. Di dalam keadaan ini, maka koperasi diperuntukkan bagi "Perekonomian rakyat yang serba kecil." Perusahaan Negara menguasai perusahaan *vital* dan *public utilities*. Selebihnya adalah swasta. Dengan perkataan lain, pemerintah membangun dari atas, koperasi dari bawah dan swasta di antara kedua itu.²

Dalam jangka panjang tampaknya koperasi akan memiliki kedudukan dan peranan yang lebih penting. Namun, masih banyak usaha pendahuluan

1 *Ibid*, p. 102.

2 Pidato yang diucapkan oleh Bung Hatta sebagai Wakil Presiden dalam Konferensi Ekonomi di Yogyakarta pada tgl. 3 Pebruari 1948, dan dimuat kembali dalam *Management dan Usahawan Indonesia*, 27/1979, "Ekonomi Indonesia di Masa Datang", hal. 17-22

yang harus dilakukan agar koperasi dapat menjadi sokoguru perekonomian nasional seperti dikatakan oleh Bung Hatta.

BEBERAPA MASALAH DALAM PENGEMBANGAN KOPERASI

Dalam rangka meratakan pembangunan dan hasil-hasilnya yang menuju kepada terciptanya keadilan sosial, maka koperasi diharapkan dapat menjalankan fungsi yang dibebankan kepadanya. Fungsi koperasi Indonesia yang tercantum dalam pasal 4, Undang-undang No. 12/1967 berbunyi sebagai berikut:

- 1) Alat perjuangan ekonomi untuk mempertinggi kesejahteraan rakyat;
- 2) Alat pendemokrasian ekonomi nasional;
- 3) Sebagai salah satu urat nadi perekonomian bangsa Indonesia;
- 4) Alat pembina insan masyarakat untuk memperkokoh kedudukan ekonomi bangsa Indonesia serta bersatu dalam mengatur tata laksana ekonomi rakyat.

Fungsi lebih lanjut koperasi tersirat dalam Inpres No. 2/1978 yaitu: untuk meningkatkan produksi, penciptaan kesempatan kerja dan pembagian pendapatan yang adil dan makmur yang merata.

Dengan fungsi koperasi yang demikian itu, dia menjadi alat kebijaksanaan pemerintah untuk meningkatkan kegiatan golongan ekonomi lemah terutama di pedesaan. Oleh sebab itu koperasi perlu dibina dalam kerangka pengembangan pedesaan yang menyeluruh. Keadaan-keadaan nyata perlu ditinjau dan diungkapkan agar dapat diketahui faktor-faktor hambatan maupun faktor-faktor yang menguntungkan bagi pertumbuhan koperasi.

Menurut Uma Lele, ekonom senior dari Bank Dunia, ada beberapa prasyarat baik eksternal maupun internal yang harus dipenuhi agar koperasi dapat berjalan secara efisien. Yang dimaksudkan dengan prasyarat eksternal yaitu: infrastruktur, informasi pasar, lembaga pengaturan, teknologi dan kebijaksanaan harga. Kemudian yang dimaksud dengan prasyarat internal tersebut di atas adalah manajemen yang sesuai.¹ Sehubungan dengan itu Dr. Newiger yang telah mengadakan studi tentang beberapa syarat yang diperlukan untuk pengembangan koperasi di negara-negara yang sedang berkembang berdasarkan bahan-bahan dan pengalaman-pengalamannya di FAO mengungkapkan perlunya antara lain:²

1 Uma Lele, "Cooperatives and the Poor: A Comparative Perspective". *World Development*, Vol. 9, 1981, hal 55-72

2 N.J. Newiger, "The Role of Cooperative and Other Rural Organization in Integrated Rural Development with Special Regard to Project Preparation and Implementation", *FAO Symposium*, Budapest 1974. Lihat juga Bambang Ismawan, *op.cit.*, hal. 20

- a. Adanya undang-undang tentang perkoperasian serta kebijaksanaan-kebijaksanaan penerapan konsep-konsep koperasi sesuai dengan kondisi-kondisi setempat yang cukup memberikan kesempatan suatu proses untuk berkembang. Proses ini memerlukan waktu. Koperasi di negara-negara berkembang yang dibantu pemerintah biasanya diharapkan berkembang dalam waktu yang secepat-cepatnya, sehingga sering mendorong orang untuk asal membentuk dan mendaftar saja. Apalagi kalau pada koperasi itu dibebani berbagai harapan sebagai *magic formula* untuk program-program pembangunan yang ambisius. Akibatnya koperasi yang dibentuk sering kali mengecewakan dan menyebabkan ketidakpercayaan anggota. Karena itu kebijaksanaan pengembangan koperasi harus memberikan peluang untuk mengembangkan diri secara konsisten. Di samping itu kebijaksanaan ekonomi dan sosial umum harus mengarah kepada terciptanya iklim dan terwujudnya institusi-institusi yang menunjang pertumbuhan dan perkembangan koperasi.
- b. Adanya struktur sosial yang menunjang gerakan koperasi. Jangan sampai gerakan koperasi hanya merupakan fasilitas bagi orang kaya desa (termasuk petani besar) memperoleh manfaat yang lebih besar lagi dari suatu kegiatan ekonomi, sedang si miskin (termasuk petani kecil dan buruh tani) hanya memperoleh bagian yang kecil saja dari proses tersebut. Perlu pengaturan kembali *asset* tanah agar kemampuan stratifikasi sosial dan gairah petani meningkat. Sebab tanpa jaminan *security of tenure* petani kecil tidak cenderung percaya pada gerakan koperasi.
- c. Adanya struktur pelayanan penunjang pertumbuhan koperasi seperti kebijaksanaan harga dengan sistem *floor price* yang merangsang produsen, sistem perpajakan, tingkat bunga kredit yang rendah, fasilitas pergudangan, transportasi, pemasaran dan sebagainya. Karena respons petani kecil akan perubahan serta kesediaan mereka melibatkan diri pada proses pembangunan sangat ditentukan seberapa besar keuntungan yang diperoleh dari hasil produksinya yang dijual di pasar setempat bila dibandingkan dengan resiko usaha.
- d. Adanya suasana sedemikian rupa sehingga anggota koperasi bisa ikut ambil bagian di dalam proses pengambilan keputusan. Karena intisari dari cita-cita melibatkan rakyat dalam pembangunan adalah mengikutsertakan mereka dalam pengambilan keputusan. Hanya kalau para petani kecil dan buruh tani memperoleh kesempatan berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, mereka akan dengan sepenuh hati melakukan tugas-tugas pelaksanaan.
- e. Adanya motivasi yang terus menerus dari para anggota koperasi serta para pejabat pemerintah. Seringkali para anggota menganggap koperasi

sebagai instansi pemerintah belaka, terutama kalau pembentukan koperasi ditekankan dari atas tanpa motivasi, penyuluhan dan latihan sebelumnya. Sebagai akibat adalah sikap anggota yang pasif dan minatnya terhadap koperasi sangat terbatas. Keadaan ini menjadi lebih buruk lagi karena terbatasnya melek huruf (secara fungsional) dan adanya konsentrasi kekuasaan pada beberapa tangan saja. Hal ini memerlukan upaya pendidikan yang meluas sehingga para pengurus berfungsi secara tepat dan efisien untuk kepentingan anggota, sedang para anggota bisa mengenali diri mereka pada kegiatan-kegiatan koperasinya. Keterlibatan golongan lemah pedesaan dalam proses pembangunan merupakan titik-titik kemelut yang memerlukan pengertian, dukungan dan bantuan yang tepat dari para pejabat pemerintah, lembaga-lembaga masyarakat (swasta) maupun pemimpin-pemimpin koperasi.

- f. Perlu mobilisasi pendapat agar masalah dan program pengembangan koperasi dimengerti dan diterima oleh lapisan masyarakat yang lebih luas. Hal ini perlu juga untuk masyarakat bukan desa yang secara langsung mempengaruhi kegiatan pemerintah. Sehubungan dengan itu pengertian tentang koperasi perlu menjiwai pendidikan dasar maupun program pengaksaraan dan lain-lainnya. Tak kalah pentingnya dalam pengertian ini kegiatan-kegiatan memberikan motivasi kepada masyarakat industri untuk menunjang kegiatan koperasi.
- g. Tersedianya kemungkinan untuk latihan manajemen bagi semua tingkat pengembangan. Tanpa persediaan manajer terlatih secara cukup, sulit diharapkan kemajuan koperasi.

Beberapa pokok masalah yang diajukan di atas menjelaskan bahwa efisiensi koperasi tergantung pada banyak hal. Beberapa prasyarat minimum harus dilengkapi agar suatu koperasi dapat menjalankan fungsinya dengan baik.

Sudah menjadi tugas pemerintah untuk menciptakan iklim yang sesuai bagi pengembangan koperasi seperti tercantum di atas. Ini menyangkut pula penciptaan keadaan politik dan ekonomi yang membantu mendorong kegiatan koperasi, penyediaan prasarana-prasarana yang diperlukan serta pembinaan dan penanaman motivasi berkoperasi di seluruh lapisan masyarakat terutama golongan bawah.

Berbagai penelitian menunjukkan bahwa fungsi koperasi dewasa ini belum dapat dijalankan sepenuhnya. Peranan koperasi sebagai sarana peningkatan kesejahteraan rakyat perlu ditinjau kembali. Belum terpenuhinya prasyarat minimal bagi perkembangan koperasi yang baik, baik eksternal maupun internal, telah menimbulkan ekses-ekses yang tidak dikehendaki dan

bahkan dapat merusak citra koperasi. Struktur masyarakat yang terkotak-kotak dan pada umumnya para anggota dari lapisan paling bawah tidak memiliki inisiatif. Dengan demikian fungsi pengawasan yang dimiliki oleh para anggota tidak dapat berjalan dengan baik. Akibat yang lebih jauh, mereka yang memetik manfaat yang terbesar dari koperasi biasanya adalah golongan yang kuat secara ekonomis dan politis, termasuk di dalamnya para pengurus koperasi.

Kelemahan yang pada umumnya paling menyolok pada koperasi adalah kurangnya kemampuan manajemen. Dalam manajemen koperasi ada dua sasaran utama yaitu orang dan benda (barang, uang). Kegiatan mengelola orang sebagian besar merupakan tugas pengurus, yaitu orang yang diberi kepercayaan oleh anggota untuk melayani kepentingan anggota. Kegiatan mengelola barang/uang menjadi tugas para manajer beserta stafnya.¹ Seringkali dijumpai pengurus yang memanfaatkan kedudukannya untuk kepentingannya sendiri karena ciri badan hukum koperasi yang masih belum melembaga.² Dari kalangan bisnispun belum tumbuh kepercayaan terhadap koperasi sehingga jarang dijumpai mereka yang bersedia untuk bekerja sama atau menjadikan koperasi sebagai wadah usaha. Dari kenyataan-kenyataan ini tampak bahwa citra koperasi sebagai badan usaha yang tangguh belum tumbuh.

PENINGKATAN PERANAN KOPERASI DALAM PELITA III

Pembangunan koperasi harus diletakkan dalam kerangka pembangunan sistem perekonomian itu sendiri menurut Pancasila dan UUD 1945 yang mengandung ide — antara lain — pemerataan distribusi pendapatan nasional.³ Melalui koperasi diharapkan tujuan pemerataan dapat lebih cepat tercapai. Maka dalam suasana sistem yang dimaksudkan itu, koperasi harus dapat menempatkan diri sebagai salah satu bagian interdependen dengan bagian-bagian lain dari masyarakat ekonominya, atau dengan kata lain sebagai bagian dari jaringan bisnis.⁴

Dalam pembangunan koperasi, mengingat luasnya permasalahan yang dihadapi dihubungkan dengan keterbatasan-keterbatasan yang ada, maka kebijaksanaan pengembangan koperasi tetap didasarkan asas prioritas bertahap dan berkesinambungan dengan titik sentral pada pembangunan koperasi-koperasi pedesaan (KUD) yang menyangkut kepentingan sebagian

1 Subiaktio Tjakrawardaja, "Wajah Baru Pembinaan Koperasi dalam Pelita III", *Management dan Usahawan Indonesia*, 27/1979, LPEUI, hal. 55

2 Wagiono Ismail, *op. cit.*, hal. 15

3 Tom Gunadi, *op. cit.*, hal. 267

4 Subiaktio Tjakrawardaja, *op. cit.*, hal. 55

besar rakyat Indonesia, tanpa mengabaikan pembangunan jenis-jenis koperasi lainnya. Sehubungan dengan hal tersebut maka koperasi khususnya KUD telah diberi dimensi baru agar dapat memainkan peranan yang lebih luas dalam rangka peningkatan pembangunan koperasi dan sekaligus meratakan hasil-hasilnya. Dalam rangka ini BUUD/KUD yang semula berdasarkan Kepres No. 4 tahun 1973 dikembangkan sebagai koperasi pertanian yang serba usaha, sejak Inpres No. 2/1978 KUD menjadi koperasi pedesaan yang serba usaha. BUUD/KUD yang semula menjadi organisasi yang semata-mata mendukung program Bimas/Inmas akhirnya KUD berkembang menjadi suatu pusat pelayanan perekonomian pedesaan yang mencakup seluruh kegiatan yang menjadi pokok atau dasar kehidupan rakyat seperti pertanian, kerajinan, peternakan dan sebagainya. Bersamaan dengan itu BUUD yang semula menjadi badan antara bagi KUD, dipisahkan dari struktur KUD dan kini mempunyai fungsi sebagai pembimbing KUD dan tidak melaksanakan kegiatan sebagai perusahaan. Program KUD Inpres No. 2/1978 yang dimaksud adalah suatu program lintas sektoral yang terpadu untuk pengembangan KUD sebagai bagian integral dari pembangunan nasional, khususnya pembangunan pedesaan. KUD diharapkan dapat merupakan wadah bagi pengembangan berbagai kegiatan ekonomi yang meliputi beberapa desa dalam satu kecamatan.¹

Meskipun demikian, wilayah KUD ditentukan oleh potensi ekonomi suatu wilayah. Ini berarti satu unit desa tidak selalu menunjukkan satu wilayah administratif kecamatan. Dengan demikian apabila suatu wilayah memiliki potensi yang memungkinkannya membentuk lebih dari satu KUD, maka dapat saja dibentuk lebih dari satu KUD. Demikian pula apabila keadaan suatu kecamatan belum memungkinkan untuk dibentuk suatu KUD, maka KUD tersebut dapat digabung dengan kecamatan yang lain, sehingga wilayahnya lebih dari satu kecamatan. Jadi KUD merupakan koperasi pedesaan² yang dimiliki, diatur dan dijalankan oleh warga desa yang menjadi anggotanya dan merupakan unit usaha ekonomi terkecil dalam kerangka pembangunan pedesaan sebagai satu subsistem perekonomian.

Dengan berhasilnya program ini diharapkan KUD akan menjadi inti pertumbuhan dan pusat kegiatan perekonomian pedesaan baik di daerah kerjanya maupun terhadap desa sekitarnya. Dengan demikian pada akhirnya di seluruh desa di Indonesia, KUD akan menjadi wadah untuk menumbuhkan dan meningkatkan peranan dan tanggung jawab masyarakat pedesaan supaya mampu mengurus diri sendiri dan berpartisipasi secara nyata dalam pembangunan atas dasar swadaya gotong royong.³

1 Subiakto Tjakrawardaja, *loc. cit.*, hal. 53

2 Lihat keterangan tentang hal ini dalam Tom Gunadi, *loc. cit.*, hal 247

3 Subiakto Tjakrawardaja, *loc. cit.*, hal. 55

Di samping itu untuk bisa menjalin hubungan institusional dan formal berdasarkan fungsi dan bidang-bidang usaha yang lain, baik di dalam sektor (sektor koperasi) maupun intersektoral (dengan perusahaan-perusahaan dari sektor pemerintah dan sektor swasta), koperasi — dalam mengusahakan kesejahteraan anggota-anggotanya dengan kekuatan sendiri — harus mampu pula mengarahkan orientasi usahanya ke luar dan bukannya tertutup. Hal ini mungkin berarti bahwa koperasi harus membuat kaitan dengan bidang-bidang usaha di luarnya, termasuk bidang usaha pemerintah dan swasta, melalui kegiatan-kegiatan ekonomi yang melengkapi atau melayani bidang-bidang usaha di luarnya itu.¹ Usaha pengkaitan ini memang menunjukkan manfaat yang besar. Di samping bidang pertanian, pengkaitan usaha telah dilakukan pula di bidang jasa: Koperasi Pelayaran Rakyat dengan Bulog, Pusri, dan sebagainya; di bidang industri kecil: Koperasi Pandai Besi dengan PT Timah, PT Krakatau Steel, Astra, dan sebagainya; dan bidang-bidang ekonomi yang lain termasuk bidang pertambangan serta ketenagaan/energi. Hal ini dimaksudkan sebagai langkah permulaan bagi koperasi-koperasi yang dalam perkembangannya kemudian harus menjadi sentral kegiatan ekonomi.

PENUTUP

Badan usaha koperasi merupakan bentuk usaha yang paling sesuai untuk dikembangkan dalam tata ekonomi Indonesia. Asas usaha bersama berdasarkan kekeluargaan merupakan ciri khusus dalam perekonomian Indonesia seperti yang dikehendaki dalam UUD 1945 pasal 33.

Tampaknya dalam pembangunan koperasi Indonesia sampai saat ini masih menghadapi banyak tantangan. Koperasi yang gagasannya telah dikenal oleh masyarakat sejak lama, agaknya belum dapat mengatasi kesulitan-kesulitan yang timbul dalam usaha menjadi sentral kegiatan perekonomian Indonesia. Hal ini dapat dilihat pada bagian koperasi dalam penyelenggaraan perekonomian nasional relatif lebih kecil dibandingkan dengan sektor swasta dan sektor pemerintah. Alasan yang dapat dikemukakan mengapa sebagian koperasi mengalami kemacetan usaha adalah koperasi tersebut belum diusahakan secara efisien. Syarat-syarat koperasi agar dapat berjalan dengan lancar dan efisien sedapat mungkin harus dipenuhi untuk menjamin kelangsungan hidup koperasi tersebut. Telah banyak dijumpai kasus-kasus yang menunjukkan mundurnya usaha koperasi atau bahkan runtuhnya usaha itu akibat persyaratan minimal yang belum terpenuhi. Di tengah usahanya yang sedang berjalan kemungkinan mereka menghadapi kesukaran-kesukaran yang tidak dapat ditanggulangi baik oleh anggota maupun pengurusnya. Kesukaran-kesukaran itu dapat berasal dari dalam tubuh koperasi sendiri yang menyangkut pengorganisasian usahanya. Akan tetapi kemungkinan pula kesulitan-kesulitan itu timbul di luar koperasi

1 Tom Gunadi, *loc.cit.*, hal. 267

yang tak dapat ditanggulangi oleh koperasi itu sendiri. Misalnya keadaan ekonomi dan sosial politis yang tidak mendorong kegiatan koperasi, ketidaksempurnaan prasarana-prasarana, distorsi-distorsi pasar, dan lain-lain.

Walaupun banyak tantangan yang masih harus dihadapi dalam pengembangan koperasi namun tampaknya pemerintah akan terus berupaya untuk membinanya. Koperasi telah diyakini mampu mengatasi kesulitan untuk meningkatkan partisipasi golongan lemah dan secara demikian membantu usaha pemerataan pendapatan. Bimbingan, pengawasan, fasilitas, dan perlindungan bagi koperasi amat dibutuhkan, sebab bagaimanapun koperasi masih dalam taraf yang memerlukan campur tangan pemerintah. Akan tetapi bantuan semacam itu hendaknya tidak menimbulkan ketergantungan yang terus menerus. Pada saatnya koperasi harus dapat melepaskan diri dari bantuan pemerintah dan berdiri dengan kekuatan sendiri berdasarkan keunggulan-keunggulan yang memang pada dasarnya dimiliki oleh koperasi.

Dengan adanya usaha pembentukan Koperasi Unit Desa (KUD) sejak In-pres No. 2/1978, maka terbuka kesempatan yang lebih luas bagi masyarakat pedesaan untuk menikmati peranan koperasi, yang selama ini seringkali hanya dinikmati oleh golongan yang memiliki kekuatan sosial dan ekonomi lebih besar. Dalam KUD tersebut diharapkan dapat dihimpun usaha rakyat pedesaan yang kecil-kecil menjadi satu usaha yang besar sehingga memungkinkan dikelola secara efisien. Dengan demikian diharapkan usaha rakyat kecil berangsur-angsur akan membaik dan mereka akan mampu meningkatkan taraf hidupnya.

Harus diakui bahwa peranan koperasi sebagai badan usaha ekonomi masih tertinggal dibandingkan dengan kedua sektor lain. Salah satu sebab yang dapat dikemukakan adalah belum mantapnya sistem pengkaitan usaha atau kerja sama antara sektor koperasi dengan sektor swasta dan sektor pemerintah. Sebenarnya melalui sektor pengkaitan usaha semacam ini koperasi dapat didorong pertumbuhannya lebih cepat. Di pihak lain, koperasi juga sebaiknya mulai membenahi diri dalam hal organisasi usahanya dan dikelola secara profesional berdasarkan prinsip-prinsip efisiensi. Dengan demikian pihak swasta misalnya tidak akan ragu-ragu mengadakan kerja sama dengan koperasi.

Apabila masyarakat telah mulai dapat merasakan manfaat koperasi maka dengan sendirinya minat berkoperasi akan meningkat dan citra koperasi semakin baik. Memang tidak mudah menghilangkan kesan yang cenderung negatif terhadap koperasi, karena pengalaman pahit berkoperasi pada masa lampau. Akan tetapi dengan usaha yang sungguh-sungguh dari semua pihak, termasuk pemerintah dan masyarakat, koperasi boleh diharapkan untuk menjadi wahana yang tepat bagi golongan ekonomi lemah pada khususnya dan masyarakat pada umumnya dalam peningkatan kemampuan ekonominya.