

AWAL PERTUMBUHAN DAN PENGEMBANGAN KOPERASI DI INDONESIA¹⁾

A. Masa Pemerintahan Kolonial Hindia Belanda

1. Mulai Bertumbuh

Sebagian besar pakar koperasi dan beberapa kalangan berpendapat bahwa sesungguhnya bentuk-bentuk koperasi yang konkret di Indonesia baru mulai tumbuh pada era kebangkitan nasional, yaitu pada awal-awal tahun 1900-an.

Dimulai dari berdirinya koperasi rumah tangga (konsumsi), yang didirikan oleh tokoh-tokoh pergerakan nasional di kalangan Boedi Oetomo pada tahun 1908, kemudian disusul dengan berdirinya toko-toko Adil pada tahun 1913 oleh tokoh-tokoh Serikat Dagang Islam, Sarekat Islam dan tokoh-tokoh pergerakan nasional lainnya, seperti dari PNI, Partindo, Parindra dan sebagainya di awal tahun 1900-an, sebagai bagian dari strategi perjuangan mencapai kemerdekaan.

Pada masa-masa tersebut konon juga mulai berdiri koperasi di kalangan para santri, koperasi pondok pesantren, yang didorong oleh para kiai. Namun demikian koperasi di masa itu pada umumnya tidak bisa berusia panjang.

Banyak faktor yang mempengaruhinya, antara lain misalnya kurangnya pengalaman dan pengetahuan mereka dalam mengelola koperasi. Sedangkan pemerintah dan pergerakan juga tidak pernah menyelenggarakan pendidikan, pelatihan maupun penyuluhan bagi para pengelola koperasi. Di samping itu tipisnya solidaritas dan loyalitas anggota juga telah mengakibatkan toko-toko yang didirikan kurang dimanfaatkan oleh anggotanya sendiri.

Berkembangnya sistem penjualan dengan cara kredit oleh toko-toko swasta non-koperasi kepada pembeli yang tidak punya uang tunai, juga menjadi sebab lain tersainginya toko-toko koperasi pada saat itu.

¹⁾ Disadur dari buku **Dinamika Gerakan Koperasi Indonesia** oleh H.M. Iskandar Soesilo

Ada informasi penting lain mengenai kondisi awal koperasi di Indonesia sebagaimana disampaikan oleh Drs.Hendroyogi, M.Sc., dalam buku *Azas-azas, Teori dan Praktek Koperasi*, Edisi Revisi 2002. Menurutnya sebelum ada Undang-undang perkoperasian tahun 1915, koperasi di Indonesia diberikan status badan hukum sebagai *Zedelijk Lichaam* (*Staatsblad* 1870 nomor 64, sesuai bunyi Undang-Undang tahun 1855 yang berlaku di Negeri Belanda). Sebagai contoh ada tiga buah koperasi pemilik/penanam kopi di Lembang, Lemburawi dan Poseli, yang didirikan dengan surat keputusan pemerintah tertanggal 31 Desember 1917 Nomor 58, yang diberikan *recht persoon* menurut *Staatsblad* 1870 Nomor 64 tersebut.

2. Peraturan Perkumpulan Koperasi Nomor 431 Tahun 1915

Mulai bertumbuhnya semangat masyarakat untuk berkoperasi serta bermunculannya berbagai koperasi tersebut telah mendorong Pemerintahan penjajah Hindia Belanda untuk segera memberlakukan *Verordening op de Cooperative Vereeniging*, berdasarkan *Koninklijk Besluit* 7 April 1915, atau sering disebut dan lebih dikenal sebagai: Peraturan tentang Perkumpulan-perkumpulan Koperasi, atau *Staatsblad* nomor 431 tahun 1915 (yang sebenarnya sama persis dengan Undang-Undang tahun 1876 yang berlaku di Nederland).

Undang-Undang ini antara lain memuat peraturan tentang tata cara mendirikan koperasi yang oleh kalangan masyarakat pribumi saat itu dirasakan amat berat, rumit dan mahal, antara lain misalnya:

- (1). Koperasi yang akan didirikan harus dimintakan ijin terlebih dahulu kepada Gubernur Jenderal Belanda di Batavia;
- (2). Anggaran Dasarnya harus ditulis dalam bahasa Belanda;
- (3). Akta Pendiriannya harus dibuat di hadapan Notaris;
- (4). Biaya pendirian dan pengesahannya dapat dikatakan terlalu tinggi bagi badan usaha yang relatif masih lemah seperti koperasi.

Biaya yang relatif dinilai mahal tersebut dapat digambarkan dengan contoh sebagai berikut :

"Suatu koperasi kredit yang bermodal kerja F1.500,- dengan kemampuan memberi pinjaman maksimal F1.10,- per anggota, dengan berlakunya peraturan perundangan tersebut, koperasi yang bersangkutan harus memperoleh badan hukum, untuk itu harus mengeluarkan biaya: (a) pada Notaris F1.115,- ; (b) Izin pemerintah kolonial termasuk biaya pengumumannya pada Berita Negara dan Surat Kabar F1.31,50; (c) pengeluaran untuk pajak usaha F1.25;" (G Kartasapoetra dkk, 1987).

Sebagai gambaran, uang senilai F1.50,- adalah setara dengan sembilan kwintal beras saat itu. Oleh karenanya masyarakat Indonesia pada umumnya sangat antipati dengan undang-undang tersebut.

Keadaan serupa sebenarnya juga terjadi di negeri Belanda. Di sana, undang-undang perkoperasian tahun 1876 tersebut juga tidak banyak ditaati oleh masyarakat Belanda. Banyak koperasi yang didirikan setelah tahun 1876 yang masih menggunakan undang-undang lain, yaitu undang-undang tentang persekutuan dan yayasan (*Company and Societies Act*, tahun 1855). Alasannya menurut masyarakat koperasi di negeri Belanda, bahwa dengan menggunakan undang-undang 1855, dinilai lebih mudah prosedur dan murah biayanya, bila dibandingkan dengan bila menggunakan undang-undang 1876. Oleh karenanya kelak, pada tahun 1925 undang-undang tersebut juga diamandemen.

3. Peraturan Mengenai Perkumpulan Koperasi Bumiputera. (Lembaran Negara Nomor 91 Tahun 1927)

Menanggapi sikap antipati dari "*kaoem boemipoetera*" (baca: bangsa Indonesia) saat itu terhadap Peraturan Perkumpulan Koperasi nomor 431 tahun 1915 tersebut, pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1920 membentuk Komisi Koperasi yang dipimpin oleh Prof. Dr. JH Boeke, untuk menampung aspirasi kaum pribumi (bangsa Indonesia) dalam berkoperasi.

Dan sebagai basil kerja dari komisi tersebut, antara lain lahir *Regeling Inlandsche Cooperative Vereeniging*, atau sering disebut dan lebih dikenal dengan sebutan: Peraturan Tentang Perkumpulan Koperasi Bumiputera Nomor 91 Tahun 1927, yang khusus berlaku bagi kaum bumiputera (baca : bangsa Indonesia).

Berdasar undang-undang tersebut pemerintah segera membentuk *Cooperatie Dienst* (Jawatan Koperasi) pada tahun 1930 di bawah *Department van Binnenlandshe Bestuur* (Departemen Dalam Negeri).

Kemudian pada tahun 1935 jawatan tersebut berada di bawah naungan *Department van Economische Zaken* (Departemen Perekonomian), dan pada tahun 1939 digabung menjadi *Dienst voor Cooperative enr Binnenlandsche Handel*, (Jawatan Koperasi dan Perdagangan Dalam Negeri).

Sebagai Kepala Jawatan Koperasi yang pertama, pemerintah menunjuk Prof. Dr. JH Boeke (yang saat itu sebagai *Adviseur Voor Volkscredit*, yang pernah mengetuai Komisi Koperasi). Sejak itu masyarakat pribumi yang akan berkoperasi tidak perlu lagi ke notaris, tetapi cukup mendaftarkan pada pemerintah (Jawatan Koperasi) dengan biaya yang lebih murah yaitu hanya F1.3,- dan banyak kemudahan lain.

Pemerintah Hindia Belanda saat itu juga membentuk Dana Jaminan (*Garantie Funds*) dengan modal awal dari pemerintah sebesar F1.120.000,- untuk menjadi dana penjaminan bagi koperasi yang meminjam uang atau kredit kepada Bank Rakyat.

Dengan berlakunya undang-undang tersebut, maka mulailah secara resmi keterlibatan pemerintah terhadap koperasi di Indonesia.

Studie Club, 1927

Pada tahun 1927 Dr Soetomo, di Surabaya mendirikan *Studie Club*, yang kelak, pada tahun 1932 namanya diganti menjadi Persatuan Bangsa Indonesia (P.B.I.). Pada tahun 1939 berfungsi lagi dengan beberapa perkumpulan lain dan menjelma menjadi Partai Indonesia Raya, Parindra. Tujuan utamanya semula adalah mempelajari masalah perkoperasian.

Tetapi kemudian juga bersedia mengadakan kerja sama dengan Jawatan Koperasi untuk membentuk Komisi Pengawasan Koperasi, khusus di Jawa Timur. Namun perjuangan Parindra mulai dicurigai Belanda, dan dianggap memiliki tujuan-tujuan politik.

Pemerintah Hindia Belanda mulai mengimbangi dengan membetuk beberapa *Crediet Centrale* (Pusat Koperasi Kredit) di Batavia, Malang, Tasikmalaya, Surabaya dan beberapa tempat lainnya. (G. Kartasapoetra dkk, 1987)

Semangat berkoperasi mulai memanas lagi, tatkala pada tahun 1929 Partai Nasional Indonesia, menyelenggarakan kongres koperasi di Jakarta. Para pelajar yang pernah belajar di Eropa (Belanda) turut menyemarakkan berdirinya koperasi. Kalau pada tahun 1927, baru terdaftar 1 (satu) koperasi, berkembang menjadi 22 koperasi pada tahun 1928. Pada tahun 1930 tercatat ada 89 koperasi yang terdaftar, dengan anggota sebanyak 7.848 orang dan simpanan sebesar F1.101.296. Pada tahun 1938 dan 1939, masing-masing menjadi 540 dan 574 koperasi, dengan anggota sebanyak masing-masing 40.237 orang dan 52.216 orang dengan simpanan anggota masing-masing F1.633.082 dan F1.850.671.

Tabel 1
Perkembangan Koperasi Tahun 1927 -1939

No. Urut	Tahun	Jumlah	
		Koperasi (Unit)	Anggota (Orang)
1	1927	1	-
2	1928	22	-
3	1930	89	7.841
4	1938	540	40.237
5	1939	574	52.216

Sumber : Djabaruddin Djohan, 1997, *Setengah Abad Pasang Surut Gerakan Koperasi Indonesia*.

Pada Bulan Desember 1932 pemerintah Hindia Belanda menerbitkan Surat Keputusan Pemerintah Nomor 29 yang dimuat dalam *Staatsblad* nomor 634 tahun 1932, yang menetapkan bahwa koperasi yang dibentuk berdasarkan *Staatsblad* Tahun 1927 Nomor 91, bebas pajak selama 10 tahun semenjak didirikan.

4. Peraturan Umum Mengenai Perkumpulan Koperasi Tahun 1933, *Staatsblad* Nomor 108 (*Algemeene Regeling op de Cooperative Vereeniging*)

Berhubung Undang-undang Koperasi tahun 1876 yang berlaku di negeri Belanda diganti dengan Undang-undang Koperasi tahun 1925, maka pada tanggal 11 Maret 1933 pemerintah Hindia Belanda, melalui *Gouvernement Besluit* nomor 21 Tahun 1933, menerbitkan *Algemeene Regeling op de Cooperative Vereeniging*, sebagaimana termuat dalam *Staatsblad* No. 108, untuk menggantikan Peraturan Perkumpulan Koperasi Nomor 431 Tahun 1915 (*Verordening op de Cooperative Vereeniging*) *Staatsblad* nomor 431 tahun 1915.

***Moedere Centrale*, GAPKI**

Pada tahun 1936, beberapa Pusat Koperasi Indonesia, atas anjuran Jawatan Koperasi, mendirikan Gabungan Koperasi yang diberi nama "*Moeder Centrale*" yang kemudian diganti dengan Gabungan Pusat Koperasi Indonesia (GAPKI). Pembentukan organisasi tersebut, menurut versi pemerintah, adalah dimaksudkan untuk memperkuat penyiapan permodalan bagi koperasi. Tetapi gabungan tersebut oleh sementara kalangan dicurigai sebagai alat pemerintah Hindia Belanda untuk mengintip kemungkinan-kemungkinan adanya muatan politis dalam tubuh gerakan koperasi.

Undang-undang Tahun 1939 Nomor 717, Tentang Maskapai Andil Bumiputera (*Ordonantie op Inlandsche Maatscaapij op Andeelen* 1939 No.717).

Pada tahun 1929 pemerintah Hindia Belanda membentuk Tim, yang dipimpin oleh Prof. Mr. J .B. Zeylerner yang ditugasi untuk meneliti tentang kemungkinan masih diperlukannya peraturan badan hukum pribumi (*rechtpersoon*) lain, selain *recht persoon* atau badan hukum koperasi sebagaimana telah diatur dalam Undang-undang nomor 91 Tahun 1927. Sebagai basil kerja dari tim tersebut, pemerintah Hindia Belanda kemudian menerbitkan ordonansi Maskapai Andil Bumiputera.

Ordonansi tersebut pada dasarnya memberikan kesempatan, peluang bagi masyarakat bumiputera untuk dapat melakukan kegiatan

ekonomi atau membuka usaha dengan badan hukum (*echt persoon*) pribumi tetapi tidak dalam bentuk koperasi.

Keadaan Koperasi Pada Tahun 1940

Sampai dengan tahun 1940, atau setelah sekitar 13 tahun berlakunya undang-undang koperasi tahun 1927, jumlah koperasi telah berkembang menjadi 656 unit, dengan jumlah anggota sebanyak 52.555 orang, yang terdiri dari mereka yang berasal dari pegawai, sekitar 47 persen petani, 20 persen buruh, 9 persen dan pedagang, sekitar persen.

Tabel 2
Keadaan Koperasi Pada tahun 1940

1. Jumlah Koperasi (unit) :	656
2. Jumlah Anggota (orang) :	52.555
Terdiri dari:	
a. Pegawai :	24.701 orang
b. Buruh :	4.730 orang
c. Pedagang :	9.985 orang
d. Petani :	10.511 orang
e. Lainnya :	2.628 orang
3. Jumlah :	52.555 orang

Sumber: G. Karta Saputra, dkk, 1987, Koperasi Indonesia

Tetapi memang tidak semuanya dapat berkembang baik. Karenanya 82 di antaranya, atau sekitar 12 persen terpaksa harus dibubarkan. Pertumbuhan terbesar terjadi pada tahun 1938, yaitu sejumlah 144 unit koperasi, dan 50 persen di antaranya adalah koperasi para pensiunan, yang bergerak di bidang simpan pinjam. (G. Kartasapoetra dkk.,1987).

Sebagian besar koperasi pada saat itu memang merupakan koperasi yang bergerak di bidang perkreditan atau simpan pinjam (sekitar 77 persen), ada juga koperasi konsumsi, tetapi jumlahnya sedikit dan tak berkembang. Di samping itu ada juga koperasi yang melayani pemasaran dan pembelian bahan-bahan baku yang diperlukan oleh

anggota untuk proses produksinya. Akan tetapi koperasi jenis itupun banyak yang mengalami nasib seperti halnya dengan koperasi konsumsi.

Yang masih bertahan antara lain koperasi batik Trusmi Cirebon, Persatuan Perusahaan Batik Bumiputera Surakarta, Koperasi Batik Pekalongan. Koperasi Teh di Sukabumi (Madoc Tawon), Koperasi Pertenunan Majalaya (Saudara Oesaha), daD sebagainya.

B. Masa Pendudukan Jepang

Pada sekitar bulan Maret 194~, bala ten tara Jepang mendarat. Dan dimulailah apa yang pada saat itu dikenal sebagai jaman pendudukan Jepang. Keadaan tidak banyak berubah, bahkan data mengenai keberadaan Koperasi sulit diperoleh. Hanya sedikit hal yang dapat diketahui, antara lain bahwa jumlah koperasi pada tahun 1941 mencapai 721 unit dan pada tahun 1942 bertambah sedikit menjadi 728 unit.

Tabel 3
Keadaan Koperasi Masa Tahun 1941 -1942

No	Tahun	Jumlah Koperasi (Unit)	Jumlah Anggota (Orang)
1	1941	721	-
2	1942	728	-

Sumber: Moh. Hatta: Koperasi Membangun-Membangun Koperasi, PKPN, Jakarta 1973

Di masa itu, keterlibatan pemerintah tetap berlanjut, karena UU 91/1927 dinyatakan tetap berlaku. Jawatan Koperasi tetap dipertahankan dengan nama ala Jepang, *Syomin Kumiai Tyo Dyomusyo* (di tingkat Pusat) dan *Syomin Kumiai Tyo Sadansya* (untuk tingkat daerah). Ada satu peraturan yang diterbitkan oleh pemerintah militer pendudukan Jepang saat itu, yang meskipun bukan khusus untuk koperasi, tetapi berlaku juga bagi koperasi sebagai suatu perkumpulan, yaitu Peraturan No. 23 tahun 1942 yang antara lain pada pasal: 2 menegaskan bahwa untuk mendirikan suatu perkumpulan (termasuk koperasi), serta bila

akan menyelenggarakan persidangan atau rapat-rapat perkumpulan, maka para pendiri atau pengurusnya wajib memperoleh ijin terlebih dahulu dari Residen.

Pada tanggal 1 April 1943, semua pegawai Jawatan Koperasi daerah (kecuali pemimpin Jawa Barat dan Jawa Tengah) diserahkan kepada dan bekerja langsung di bawah perintah Syuchokan. Dengan demikian hubungan langsung antara kantor pusat dan daerah menjadi terputus (D. Danoewikarsa, 1977).

Pada bulan Agustus 1944, pemerintah pendudukan Jepang menggelar kebijakan baru dengan membentuk *Jumin Kaizaikyoku* (Kantor Perekonomian Rakyat). Dan Jawatan Koperasi masuk dalam naungan kantor tersebut, dengan sebutan "KUMIAKA". Sedangkan koperasi yang disebut dengan nama KUMIAI, oleh pemerintah pendudukan Jepang ditugasi mendistribusikan barang pemerintah kepada rakyat. Di samping itu masih ada tugas lain yang tidak ringan yaitu mengumpulkan (membeli) seperti kapas, jarak, iles-iles dan lain sebagainya, untuk kepentingan Jepang dalam "Peperangan Asia Timur Raya".

Bulan Februari 1945, selama dua bulan pemerintah pendudukan Jepang, menyelenggarakan kursus koperasi di Jakarta bagi pegawai negeri yang ditunjuk oleh *Shucokan* (Residen). Pelatihan tersebut dimaksudkan untuk memberi bekal keterampilan bagi pejabat pemerintahan dalam memberikan pengarahan dan penerangan atau penyuluhan pada koperasi, dan tujuannya tampaknya tidak terlalu jauh dari kepentingan Jepang untuk memenangkan Peperangan Asia Timur Raya.

C. Meletakkan Dasar Ekonomi Kerakyatan

Struktur perekonomian rakyat pada masa kolonialisme Belanda dan Jepang yang sangat memprihatinkan, telah menyentuh hati para pemimpin bangsa saat itu. Oleh karenanya mereka sepakat untuk melahirkan suatu pemikiran yang arif yang dapat mewujudkan suatu sistem ekonomi yang dianggap tepat untuk dibangun kelak di alam kemerdekaan yang tengah diperjuangkan itu.

Sistem ekonomi yang dituju adalah sistem ekonomi yang dapat mewujudkan kemakmuran bersama, yang memberi peluang kepada rakyat banyak untuk dapat menjalankan kegiatan usahanya secara adil, yang dapat mengentaskan kemiskinan yang bertumpu pada kegotongroyongan dan kebersamaan, yang bemaafkan Pancasila sebagai falsafah bangsa. Mereka selanjutnya juga sepakat untuk memasukkannya kedalam rumusan Rancangan Undang Undang Dasar yang saat itu tengah disusun, yang di dalamnya juga tercantum mengenai Pancasila, sebagai Dasar Negara.

Kelima gila dalam Pancasila secara integralistik harus menjiwai sekaligus terpancar dalam tatanan dan wujud perekonomian nasional. Sila pertama, Ketuhanan Yang Maha Esa, dan sila kedua Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, adalah dasar bagi sistem ekonomi kerakyatan. Sementara itu gila ketiga, Persatuan Indonesia adalah semangat dan jiwa ekonomi rakyat. Sila keempat, Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmah Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan Perwakilan, adalah cara untuk mencapai ekonomi kerakyatan. Sedangkan sila kelima Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia adalah tujuan atau gambaran sistem ekonomi kerakyatan yang ingin dicapai melalui proses desentralisasi dan otonomi, sehingga memungkinkan terwujudnya upaya pemerataan yang lebih adil menuju kemakmuran bagi semua anggota masyarakat dan bukannya kemakmuran orang seorang.

Dengan demikian maka wujud perekonomian yang hendak dituju adalah perekonomian yang senantiasa memperhatikan dan menjunjung tinggi nilai-nilai luhur Ketuhanan Yang Maha Esa, yang berperikemanusiaan yang adil dan beradab, yang berpersatuan Indonesia, yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan serta yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pemikiran-pemikiran yang demikian itu pulalah yang telah melahirkan kesepakatan dari para "*founding father*" untuk memuat pasal 33 pada UUD 1945 sebagai dasar untuk membangun perekonomian nasional. Undang-undang tersebut memuat dasar-dasar demokrasi ekonomi menuju terwujudnya sistem ekonomi rakyat di alam Indonesia Merdeka.