

Naskah Boer

MENATA KEMBALI PEMBANGUNAN KOPERASI

Oleh
Dr. Burhanuddin R.^{*)}

Abstraksi

Naskah ini merupakan rangkuman pendapat dari banyak pakar koperasi, dalam beberapa kesempatan, dan diracik menjadi suatu hasil pengamatan yang kemudian dituangkan menjadi suatu tulisan dengan serangkaian fakta empirik yang tengah berlangsung dewasa ini.

Berdasarkan pengalaman selama menjadi peneliti yang dimulai sejak pembentukan Departemen Koperasi, tahun 1983 hingga sekarang terdapat banyak hal yang memerlukan pembenahan mendasar. Pemahaman mengenai organisasi koperasi ditambah kepedulian untuk mengembangkan koperasi sangat beragam dan cenderung kurang menguntungkan, terutama bila dikaitkan dengan keinginan untuk menjadikan koperasi sebagai sarana mensejahterakan anggotanya (dan masyarakat). Intervensi pemerintah dalam pembangunan koperasi ternyata juga tidak mampu memperpanjang daya hidup koperasi. Dewasa ini, ketika kemampuan pemerintah untuk membangun koperasi semakin mengecil, dorongan masyarakat untuk memilih koperasi sebagai lembaga alternatif juga belum tumbuh dengan sendirinya. Padahal di negara-negara yang menganut sistem ekonomi kapitalistik, koperasi masih dapat tumbuh dengan subur. Tentunya fenomena ini menarik untuk dikaji lebih lanjut, apakah koperasi (khususnya di Indonesia) masih merupakan pilihan yang tepat bagi masyarakat guna meningkatkan harkat ekonominya? Sejauhmana sebenarnya pemerintah setelah orde reformasi bertekad untuk tetap berkecimpung dalam pembangunan koperasi?

Dari sudut pandang atau pendekatan manajemen, diduga karena selama ini keseriusan berpihak tidak tercermin langsung dalam aspek perencanaan dimana unsur-unsur mikro atau rincian perencanaan tidak banyak diulas. Orientasi dalam menyusun perencanaan terfokus kepada pencapaian target tertentu di masa depan sehingga terkesan sangat normatif dan tidak menapak kepermukaan bumi. Manakala peran fasilitasi menyusut dan bantuan pemerintah berkurang tidak pernah terdengar atau bahkan terjadi, masyarakat tidak menuntut agar organisasi koperasi benar-benar diberdayakan kembali. Indikasi apa yang dapat diambil sebagai pelajaran dalam konteks ini?

Tulisan ini tidak bertendensi untuk memberikan jawaban komprehensif apalagi menyajikan opsi pemecahan masalah, tetapi mencoba mengajak semua pihak yang berminat untuk memikirkan kembali apa saja yang diperlukan dalam menata masa depan koperasi. Memang tidak mudah tetapi bukan hal yang mustahil, meskipun kemungkinan tetap membuka peluang polemik atau bahkan dianggap kontroversial.

Pendahuluan

Keberadaan koperasi di Indonesia sejak tercapainya kemerdekaan memiliki landasan hukum yang sangat kuat yaitu dengan diakuinya lembaga ini sebagai salah satu bentuk organisasi yang turut aktif memperjuangkan kondisi ekonomi rakyat. Landasan konstitusi ini

* Dr. Burhanuddin R., MA. adalah Peneliti pada Deputi Pengkajian Sumberdaya KUKM, Kementerian Koperasi dan UKM.

secara positif diterjemahkan kedalam bentuk peraturan perundang-undangan secara tersendiri yaitu Undang-Undang Perkoperasian dan yang paling terakhir adalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian. Namun meskipun Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah mengalami proses amandemen, ketentuan hukum mengenai perkoperasian belum berhasil disesuaikan hingga sekarang.

Jauh sebelum gerakan koperasi berkembang di Indonesia, bangsa Indonesia telah mengenal dan mempraktekkan pola gotong royong dalam berbagai sendi kehidupannya. Azas gotong royong ini diyakini sangat identik dengan asal muasal kata koperasi yaitu *Co* dan *Operatus* (bahasa latin) yang berarti bekerjasama. Kerjasama dalam suatu bentuk organisasi itulah yang dikenal sebagai koperasi, tetapi tidak semua kerjasama yang diorganisir dapat disebut sebagai perkumpulan koperasi dan untuk itulah dibutuhkan landasan hukum tersendiri.

Prof. Teko dari IPB pada tahun 1969 pernah mendefinisikan koperasi sebagai perkumpulan yang memungkinkan beberapa orang atau badan bekerjasama atas dasar sukarela dengan hak dan tanggungjawab bersama untuk menyelenggarakan produksi ataupun pemasaran barang dan jasa untuk kepentingan anggotanya (Husni, dkk. : 1989). Kata kunci disini adalah kerjasama, sukarela, hak dan tanggungjawab bersama, serta kepentingan anggota.

Selang seperempat abad kemudian dalam konferensi di Manchester (1995) dan di Singapore (1997), ICA (*International Cooperatives Alliance*) merumuskan definisi koperasi sebagai berikut :

A cooperative is an autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic, social cultural needs

and aspirations through a jointly - owned and democratically - controlled enterprise. (Koperasi adalah perkumpulan otonom dari orang-orang yang bergabung secara sukarela untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi ekonomi, sosial dan budaya mereka yang sama melalui perusahaan yang dimiliki dan dikendalikan secara demokratis)

Rumusan ini masih mempertahankan beberapa kata kunci dasar sebagai identitas lembaga koperasi di samping adanya unsur sosial budaya dan demokrasi. Sedangkan menurut rumusan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992, dinyatakan bahwa Koperasi adalah badan usaha yang beranggotakan orang-orang atau badan hukum Koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasar kan prinsip Koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasarkan atas asas kekeluargaan.

Definisi ini tidak lagi secara eksplisit memuat sifat multi fungsi koperasi (*ambivalensi*) yakni sebagai lembaga ekonomi dan sekaligus dan sekaligus sebagai lembaga sosial dan secara tegas dinyatakan sebagai badan usaha yang bersifat khas (asas kekeluargaan) serta memihak kepada kepentingan rakyat. Hal tersebut sekaligus menjadi beban bagi koperasi karena ikut bertanggungjawab dalam memajukan ekonomi masyarakat luas. Adapun identitas koperasi Indonesia dimunculkan secara dalam nilai-nilai (*values*) dan prinsip-prinsip koperasi (*cooperative principles*). Sebagai badan usaha, peluang koperasi untuk bisa menikmati *privilege* tertentu secara formal jadi mengecil, misalnya di bidang perpajakan, walaupun masih terdapat celah menuju kesitu.

Pemahaman terhadap bentuk organisasi koperasi, pasca Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 masih terus berlanjut bahkan sampai di tingkat pengajaran di perguruan tinggi. Sebagian kalangan akademisi memandang

koperasi sebagai salah satu dari bagian badan usaha milik negara (BUMN) dan sangat sedikit yang menganggapnya sebagai perusahaan swasta dengan sifat-sifat yang unik. Persepsi demikian sebenarnya tidak terlepas dari pengaruh pemerintah yang sangat gencar menumbuhkan koperasi pada era tahun 1980-an. Dampaknya pengembangan koperasi selalu dikaitkan dengan intervensi pemerintah termasuk pemberian bantuan atau fasilitas yang ternyata melekat menjadi salah satu bagian dari jati diri koperasi Indonesia.

Bahkan dalam Seminar Hari Koperasi ke 57 tahun 2004 masalah kelembagaan ini tetap menjadi bahan perbincangan hangat. Isyu kelembagaan koperasi masih diangkat kepermukaan dimana terdapat dilema antara koperasi sebagai lembaga sosial yang berfungsi lembaga ekonomi dan lembaga ekonomi yang berwatak sosial. Koperasi sebagai lembaga ekonomi harus mengedepankan *profit motive* namun di sisi lain koperasi diharapkan bertindak sebagai lembaga pemenuhan kebutuhan anggotanya sehingga perlu berperan ganda. Apabila *profit motive* dijadikan acuan bagi koperasi, maka kedudukan sisa hasil usaha (SHU) tidak adanya bedanya dengan laba di lembaga usaha lainnya. Akan tetapi bukanlah koperasi juga membutuhkan pendapatan untuk memelihara kehidupan organisasinya. Selama ini pemahaman tentang perbedaan SHU dengan pengertian laba secara umum masih mengendap dalam wacana normatif dan belum pernah berhasil diterjemahkan secara praktis dan *applicable*. Banyak kalangan menganggap SHU bukan identik dengan laba tetapi belum ada yang berhasil menjelaskan secara tuntas dan lugas sehingga para praktisi mampu mengaplikasikannya dengan mudah. Ini adalah salah satu contoh kecil mengapa diperlukan penataan baik dalam konsep-konsep dasar maupun dalam praktek berkoperasi. Setidaknya karena komitmen untuk menjadikan koperasi sebagai bagian dari wahana pembangunan ekonomi nasional, sama sekali belum pudar.

Darimana Harus Dimulai ?

Dari perpektif sejarah, koperasi di Indonesia merupakan perwujudan kelembagaan dengan tema 'usaha bersama berdasar asas kekeluargaan' sebagaimana tercantum dalam konstitusi UUD 1945 Pasal 33 ayat 1. Meskipun demikian, koperasi pada umumnya masih dilihat sebagai badan usaha mikro. Pada awal abad 21, koperasi sudah dibentuk menjadi gerakan sosial-ekonomi yang dimotori oleh gerakan Sarekat Dagang Islam (SDI). Koperasi sejak semula memiliki dua wujud yakni sebagai wadah program pengembangan ekonomi oleh pemerintah dan sebagai gerakan ekonomi rakyat. Selanjutnya, gerakan koperasi menjadi lembaga ekonomi nasional melalui pembentukan Dewan Koperasi Indonesia (Dekopin), pada tahun 1947. Pada era pemerintahan Orde Baru, pembinaan dan pengembangan koperasi lebih difokuskan kepada Koperasi Unit Desa (KUD), namun lebih banyak melakukan bisnis yang disiapkan oleh pemerintah. Tidaklah mengherankan bila KUD dan Koperasi Serba Usaha (KSU) dianggap sebagai 'alat pemerintah' sebab kebutuhan anggota lebih banyak ditentukan oleh pihak pembina/pemerintah.¹⁾ Bertitik tolak dari pengalaman dan fakta sejarah maka tidaklah mengherankan jika harapan penataan pembangunan koperasi sebaiknya juga dimotori oleh pihak pemerintah agar derajat kepercayaan tetap terjaga.

Lebih lanjut, Dawam menguraikan bahwa di masa reformasi saat ini, dimana bantuan pemerintah berkurang, gaung KUD semakin tidak terdengar lagi dan mengharuskan koperasi lebih mandiri. Jumlah koperasi yang mampu bertahan hidup sudah semakin berkurang, meskipun beberapa koperasi masih tetap berjaya. Contoh koperasi yang sukses tetap diamati pada jenis koperasi karyawan (Kopkar) seperti Kopkar UGM, Kopkar St. Caroulus, Koperasi Setia Bhakti Wanita, Kospin Jasa Pekalongan. Selain itu, BMT (Baitul Maal wa al

Tamwil) sebagai Lembaga Keuangan Masyarakat (LKM) yang berbadan hukum koperasi semakin berkembang pesat. Kunci keberhasilan LKM ternyata karena beberapa hal seperti (1) mampu bekerja mengikuti sistem perbankan, khususnya dengan menerapkan sistem kehati-hatian, (2) memperhatikan mutu sumberdaya manusia (SDM) dan (3) menerapkan prinsip-prinsip *business administration*. Berdasarkan pengalaman LKM alternatif seperti BMT memiliki prospek dan daya hidup yang lebih kuat dibandingkan dengan bentuk koperasi.

Penggunaan terminologi Koperasi Karyawan atau Kopkar memang sudah umum digunakan tetapi istilah inipun sering mengundang tanda tanya, kemana penggolongan Kopkar ini? Meskipun peluang justifikasi terbuka untuk itu melalui Pasal 16 dan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992. Bagi pegawai perusahaan swasta atau BUMN hal ini kemungkinan tidak terlalu merisaukan sepanjang sejalan dengan aturan internal perusahaan setempat. Namun bagaimana dengan pegawai negeri sipil (PNS) yang menjadi Pengurus Koperasi? Bukankah terdapat ketentuan seperti Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 30 yang membatasi ruang gerak PNS dalam aktivitas ekonominya? Dalam era penegakan supremasi hukum sekarang ini, interpretasi dan penggunaan 'standar ganda' sebaiknya segera dicarikan jalan keluar yang terbaik.

Keperluan pembenahan dari aspek hukum administrasi kepegawaian juga membutuhkan pemikiran lebih lanjut. Sebagai contoh, dalam prinsip koperasi dikenal bahwa keanggotaan pada koperasi bersifat sukarela dan terbuka. Apabila seorang warga negara menjadi PNS maka biasanya secara langsung menjadi anggota koperasi di instansi setempat dengan argumentasi berlaku stelsel pasif. Disini ada dua sisi yang perlu diamati. Di satu sisi, menjadi

anggota koperasi tanpa konfirmasi tetap menguntungkan sang PNS karena bisa memperoleh kemudahan dalam transaksi non tunai guna memenuhi kebutuhan pokok dan mendesak. Di sisi lain, koperasi setempat dapat langsung melakukan pemupukan modal sehingga menjamin ruang gerak aktivitas ekonomi organisasi tersebut. Tetapi bila dirujuk kembali kepada prinsip universal pertama lembaga koperasi yaitu sifat sukarela dan terbuka pada keanggotaan koperasi, muncullah kondisi kontradiktif yang terus diabaikan mungkin sebab tidak berdampak material. Apabila prinsip koperasi sudah menjadi bagian dari ketentuan hukum positif, tidak ayal lagi berbagai wilayah abu-abu (*grey area*) dalam praktek berkoperasi perlu dikritisi sebelum muncul pembenaran lain yang berpeluang menjadi problema hukum yang pelik. Tuntutan masyarakat bergerak dinamis, berkembang cepat, bahkan berbeda sehingga dibutuhkan paradigma berpikir baru, konstruktif dan tidak alergi terhadap kritik atau suatu cara pendekatan yang lain dari biasanya.

Mengapa Ada Koperasi yang Berhasil dan Tidak ?

Koperasi sebenarnya tidak dapat dipungkiri adalah bentuk organisasi moderen yang diimplementasikan kepada masyarakat yang masih sangat kental dengan nilai-nilai dan cara berpikir tradisional, belum lagi tingkat pendidikan rata-rata relatif rendah. Sebagai organisasi moderen sudah pasti ada tuntutan khas yang patut atau wajib dipenuhi (*sufficient or necessary conditions*) sebelum koperasi dimasyarakatkan atau mengkoperasi masyarakat. Tuntutan itu bukan sekedar dipenuhi dengan kultur kebersamaan dan gotong royong dari budaya bangsa Indonesia. Sangatlah naif jika hanya alasan gotong royong dijadikan landasan beraktivitas ekonomi melalui koperasi untuk mendapatkan manfaat kolektif. Dalam kegiatan gotong royong, manfaat kolektif dapat dinikmati

setiap orang dengan prinsip *egaliter* dan tidak ada satu pihakpun yang berhak meng-*claim* lebih berjasa dari yang lain. Aktivitas dalam berkoperasi, prinsip *egaliter* diwujudkan dalam nilai-nilai koperasi dan prinsip-prinsip koperasi tetapi manfaat kolektif tidak bisa begitu saja diterapkan. Disinilah bedanya, sebab manfaat kolektif apalagi yang bermakna ekonomis tetap harus melalui asas kontributif dan distributif yang proporsional untuk menghindarkan koperasi dari pihak-pihak *free riders* atau *rent seekers*. Oleh karena itu pula, pembagian SHU tidak seluruhnya wajib dibagikan dengan prinsip kebersamaan. Makna gotong royong dan kebersamaan dalam koperasi seharusnya diterjemahkan sebagai upaya kolektif untuk mengatasi kesulitan ekonomi anggota atau meningkatkan harkat ekonomi sesama anggota. Untuk melakukan aktivitas ekonomi, koperasi tetap membutuhkan SDM yang handal dan profesional di bidang masing-masing. Itulah sebabnya di masa lalu diterapkan program pencangkakan manajer PNS di sejumlah koperasi, sayangnya kaderisasi manajer di koperasi sama sekali tidak berjalan. Akibatnya begitu program diterminasi, koperasi kembali kepada kondisi primitifnya lagi. Salah satu kekurangan dari program ini adalah tidak adanya penetapan indikator umum dan khusus yang wajib dicapai oleh seorang manajer untuk mengukur keberhasilan mereka. Pemerintah pernah menyadari betul kekurangan ini dan untuk keperluan jangka panjang diatasi melalui jalur pendidikan formal dan non formal bekerjasama dengan Departemen Pendidikan.

Sementara itu, pakar koperasi lain menyampaikan bahwa koperasi merupakan organisasi *economic joint actions* (usaha bersama) dari sekelompok individu dalam upaya meningkatkan kemampuan individual untuk meraih hasil (ekonomi) yang lebih baik. Hal ini berarti beberapa fungsi kegiatan ekonomi individual diserahkan penyeleng garaannya kepada organisasi koperasi agar secara kolektif

dapat diperoleh hasil yang lebih baik. Oleh karena itu, kunci kekuatan koperasi adalah partisipasi anggota baik dalam kedudukannya sebagai pemilik atau sebagai pelanggan. Dalam hal ini, sistem kelembagaan koperasi harus menunjukkan suatu kesatuan aktivitas diantara koperasi dengan anggota.²⁾ Pendapat ini tetap mencerminkan adanya keperluan tenaga berkualitas baik dari kalangan anggota koperasi maupun dari kalangan profesional lainnya bila SDM internal koperasi tidak memadai.

Dalam uraiannya pada kesempatan peringatan Hari Koperasi ke 57 tahun 2004, yang lalu Dawam juga menyampaikan bahwa kunci keberhasilan koperasi terletak pada beberapa faktor strategis yakni (1) harus memiliki rencana usaha (*corporate plan*) yang mencakup rumusan mengenai visi, misi, tujuan budaya bisnis, strategi pengembangan, target-target jangka pendek dan menengah dan rencana keuangan (*cash flow*). (2) pembinaan kelembagaan melalui proses profesionalisasi, dan, (3) setiap unit koperasi mikro memiliki standar prosedur operasi. Adapun peran lembaga-lembaga eksternal, seperti pemerintah atau LSM bagi koperasi antara lain adalah untuk : (1) menciptakan iklim yang memungkinkan pelaksanaan aktivitas koperasi, (2) menjamin kebebasan berkumpul dan hak untuk menjalankan aktivitas ekonomis yang sah di dalam kelompok-kelompok, (3) menyediakan peraturan yang memberikan kebebasan menyesuaikan anggaran rumah tangga (ART) masing-masing perkumpulan koperasi sesuai dengan keinginan dan kebutuhan ang gotanya, (4) menjamin kesempatan yang sama dengan organisasi bisnis lainnya, (5) melindungi koperasi dari persaingan yang tidak sehat, dan, (6) membuat aturan perpajakan yang mempertimbangkan keunikan koperasi. Uraian tersebut, sangat beralasan mengingat selama ini konsistensi pembinaan (oleh pemerintah) dan pengawasan (oleh masyarakat) terhadap

kehidupan organisasi koperasi kurang efektif. Tidak tertutup kemungkinan karena ketiadaan insentif untuk bertindak atau lemahnya sensitivitas dan kepedulian semua pihak.

Eksistensi koperasi di Indonesia dewasa ini sudah memasuki usia yang ke 58 dan tidak sedikit kebijakan dan program telah dicanangkan agar kedudukan koperasi sejajar dengan badan usaha lainnya. Total perkumpulan koperasi tercatat pada tahun 2003 sebanyak 123.181 unit dan sekitar 24 persen diantaranya dikategorikan tidak aktif, sedangkan jumlah anggota koperasi terdata sebanyak 27.282.658 orang. Jumlah koperasi yang tidak melaksanakan RAT pada waktunya dan jumlah koperasi tidak aktif dari tahun 1999 terus menerus meningkat. Data ini mengindikasikan bahwa semakin banyak perkumpulan ini yang tidak berhasil mencapai kriteria keberhasilan. Tentunya terdapat sejumlah alasan dan argumentasi mengapa koperasi tidak berhasil mencapai misinya sendiri. Untuk mengupas persoalan ini diperlukan referensi yang relatif dapat disepakati secara umum. Salah satu diantaranya adalah rangkuman pemikiran para pakar koperasi yang dihimpun dari pengalaman selama 20 tahun mengelola koperasi. Himpunan pendapat tersebut berasal dari suatu lokakarya internasional yang melibatkan puluhan pakar koperasi termasuk wakil dari Indonesia (Prof. Soedarsono Hadisapoetro, Alm) yang diselenggarakan oleh *US Overseas Co-operative Development Committee* pada tahun 1984.³⁾ Berikut ini intisari dari hasil lokakarya dimaksud yang kiranya dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam perumusan kebijakan pengembangan koperasi di tanah air.

I. Beberapa Kriteria Determinan Keberhasilan Koperasi :

- a. Kelayakan ekonomis koperasi sebagai suatu perusahaan;

- b. Kapasitas koperasi untuk beradaptasi, tumbuh dan melakukan inovasi;
- c. Kemampuan koperasi untuk menyediakan jasa yang dibutuhkan anggotanya;
- d. Kemampuan koperasi untuk menumbuhkan partisipasi demo kratis anggota dalam perencanaan dan implementasi pengambilan keputusan termasuk dalam hal pembagian manfaat ekonomi dan risiko;
- e. Kemampuan koperasi meraih sasaran-sasaran sosial dan ekonomi yang telah dicanangkan.

II. Beberapa Cara Pandang yang Keliru Terhadap Koperasi :

- a. Koperasi dapat berhasil meskipun kondisi lingkungan tidak mendukung;
- b. Percepatan Pembangunan Koperasi dapat diterapkan dalam Kondisi Mendesak;
- c. Koperasi mampu meraih Keberhasilan Meskipun Terdapat Faktor Risiko yang Tinggi;
- d. Kemandirian Koperasi Merupakan Jaminan Meraih Keberhasilan.

III. Beberapa Faktor yang Berkontribusi Terhadap Keberhasilan dan Kegagalan Koperasi :

- a. Kepemimpinan;
Prasyarat pembangunan koperasi terletak kepada kepemimpinan yang kuat guna memelihara momentum yang sudah ada. Faktor kepemimpinan ditunjukkan melalui kemampuan mengartikulasi, memotivasi dan menstimulasi orang lain untuk berkoperasi secara benar.

- b. **Manajemen Tangguh;**
Semakin besar jumlah anggota koperasi maka semakin tinggi derajat kesulitannya untuk mengendalikan koperasi. Kepengurusan dalam koperasi memerlukan suatu bentuk manajemen dengan sistem pengawasan yang tangguh. Penggunaan tenaga profesional untuk menjalankan manajemen koperasi perlu dicermati bahwa manajer harus menyesuaikan orientasinya yang semula murni bisnis beralih ke pelayanan kepada anggota koperasi. Lemahnya keahlian manajerial misalnya dalam hal mengantisipasi perubahan pasar-seringkali juga menjadi penyebab kegagalan koperasi.
- c. **Pelatihan;**
Faktor pelatihan diperlukan untuk meningkatkan ketrampilan dan profesionalitas dalam mengelola koperasi. Pelatihan yang terseleksi diarahkan untuk melibatkan semua orang, mulai dari Pengurus, Pengawas, anggota koperasi dan karyawan koperasi. Pengertian pelatihan bukan sekedar mendiseminasikan pengetahuan tetapi lebih kepada peningkatan ketrampilan.
- d. **Pendidikan;**
Arah pendidikan koperasi identik dengan pelatihan yaitu mendidik semua orang yang terlibat dalam kehidupan perkoperasian untuk menjadi *cooperators* yang benar. Tujuan pokoknya adalah meningkatkan kapasitas dan partisipasi dalam pengambilan keputusan. Output pendidikan diharapkan mencegah tindakan anggota yang menyimpang dari tujuan berkoperasi, Misalnya menggunakan wahana RAT untuk keuntungan diri sendiri atau kelompok tertentu dengan anggota lain yang kemungkinan pemahamannya belum berkembang optimal.
- e. **Iklim Kondusif;**
Dalam hal ini peran pemerintah sangat dominan untuk menciptakan dan mengamankan kondisi yang mampu mendorong perkembangan koperasi. Peran pokok pemerintah adalah memberikan fasilitasi kebijakan.
- f. **Kepekaan;**
Faktor kepekaan sebenarnya adalah bentuk 'edukasi' bagi pemerintah dan masyarakat umum untuk menyadari peran yang dapat dilakukan oleh koperasi. Keadaran kolektif sangat penting ditumbuhkan mengenai peran koperasi dalam perekonomian dengan memperkenalkan kepedulian terhadap gerakan koperasi.
- g. **Status Legal;**
Esensi status legal adalah adanya ketentuan hukum yang menjamin keberadaan koperasi untuk berfungsi seperti badan usaha lainnya. Pemerintah secara serius menetapkan ketentuan hukum yang memandang koperasi sebagai mitra dalam proses pembangunan.
- h. **Pengembangan yang Terpadu;**
Pengembangan koperasi harus menjadi bagian integral dari seluruh proses pembangunan sosial-ekonomi dan dimuat secara jelas dalam susunan perencanaan pembangunan nasional. Namun perlu dicatat bahwa tidak semua tujuan pembangunan nasional dapat dicapai melalui koperasi.
- i. **Sasaran yang Harmonis;**
Koperasi seyogyanya bersatu padu untuk mengenyampingkan tekanan politik yang bertentangan dengan misi koperasi.

- Gerakan koperasi seharusnya dipandang dalam konteks kesejahteraan sosial-ekonomi masyarakat. Koperasi bisa saja digunakan sebagai instrumen untuk mengurangi kemiskinan tetapi pengadaan jasa kepada masyarakat miskin bukanlah bagian dari tugas koperasi.
- j. Kerangka Waktu yang Memadai;
Dalam hal ini dimaksudkan semua aktivitas harus mempertimbangkan kapasitas koperasi dalam menyerap kegiatan. Penekanan dari pihak eksternal kepada kerangka kerja koperasi sebaiknya dihindarkan.
 - k. Partisipasi;
Partisipasi langsung oleh anggota dalam menyusun rencana aktivitas koperasi dan pengambil keputusan adalah sangat penting dan bukan dalam bentuk sekedar hadir, mendengar dan melakukan voting. Tanpa partisipasi anggota sangat sulit diharapkan terbentuknya suatu komitmen mendasar.
 - l. Keanggotaan yang Terbuka;
Model keanggotaan dalam koperasi harus tetap terbuka dan bersifat sukarela. Persoalan mungkin saja muncul karena semua anggota ingin berkontribusi sebagai wujud kepemilikan terhadap koperasi sedangkan koperasi harus mampu melayani semua segmen anggota.
 - m. Keterkaitan;
Koperasi harus mampu membedakan derajat hubungan antar koperasi dan dengan institusi lainnya. Kecenderungan untuk memisahkan konsep koperasi dari perekonomian seringkali mengarahkan keterpurukan dalam rasio pendapatan atau pengeluaran koperasi.
 - n. Keragaman;
Dalam komunitas gerakan koperasi di samping terdapat model koperasi tunggal fungsi juga terdapat pengalaman menjalankan koperasi multi fungsi yang perlu diamati. Koperasi di negara sedang berkembang seringkali diharapkan untuk memenuhi kebutuhan paling mendesak para anggotanya untuk mengatasi hal ini kerangka kerja koperasi harus mampu berfungsi optimal. Manakala koperasi telah berkembang, diversifikasi aktivitas semakin diperlukan sejalan dengan meningkatnya kebutuhan anggota. Untuk mengantisipasi hal ini diperlukan infrastruktur organisasi yang sepadan sebab kompleksitas manajemen juga semakin bertambah.
 - o. Perencanaan Khusus.
Permasalahan dalam pembangunan koperasi dalam situasi tertentu perlu diselesaikan melalui tahapan yang memadai. Perencanaan pembangunan dan manajemen koperasi idealnya tersusun dengan kemampuan untuk tanggap terhadap kondisi lokal yang berbeda-beda di semua tempat.
- Bertitik tolak kepada uraian-uraian sebelum ini, nampak adanya suatu hipotesis bahwa keberhasilan dalam pertumbuhan koperasi di Indonesia tetap dipengaruhi oleh dua unsur klasik yang terjalin dengan harmonis. Kedua unsur itu adalah Kemandirian dan Partisipasi Anggota. Menurut Verhagen, *Self-reliance and member participation are two major principles for co-operative organization. In co-operative practice, they are interconnected and mutually reinforcing tendencies....*⁴⁾ Selanjutnya disebutkan bahwa kemandirian adalah prinsip dalam mengatur hubungan eksternal koperasi yang bertujuan mencegah ketergantungan yang tidak wajar dari kebajikan atau asistensi pihak ketiga (*self-reliance as a principle of external*

organization). Sedangkan, partisipasi anggota adalah prinsip dalam mengatur hubungan internal atau pendistribusian wewenang dalam keputusan dan pengan dalian diantara anggota koperasi dan sekaligus distribusi beban biaya dan manfaat berkoperasi. Tujuannya untuk terjaminnya orientasi aktivitas koperasi yang terarah kepada prioritas kepentingan anggota (*member-participation as a principle of external organization*). Dengan perkataan lain mencegah dominasi organisasi akibat adanya keistime waan bagi kepentingan pihak minoritas anggota atau karyawan koperasi. Persoalannya sekarang adalah bagaimana mewujudkan kedua prinsip ini kedalam praktek kehidupan sehari-hari koperasi di Indonesia. Kajian mengenai kedua prinsip ini sebenarnya sudah cukup banyak namun hampir tidak pernah diujicobakan untuk mengamati dan menyamakan persepsi teori dan praktek. Penelitian sejenis lebih sering dilestarikan di perpustakaan daripada menjadi bahan pertimbangan pengambilan keputusan. Sudah saatnya kebijakan dan program pembangunan koperasi semakin memper hatikan hasil kajian yang juga telah menghabiskan dana rakyat yang tidak sedikit jumlahnya.

Tantangan di Masa Depan

Kondisi perekonomian nasional, ketika terjadi pergantian pemerintahan pada tahun 1998, sangat terpuruk. Krisis moneter berlanjut menjadi krisis ekonomi yang berkepanjangan akibat warisan pondasi perekonomian sangat labil. 'Pemerintahan Orde Baru berhasil mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi 8 persen per tahun. Tingkat pertumbuhan yang tinggi ini memang harus diakui tidak terlepas dari peran usaha besar (konglomerat) yang menguasai usaha dari hulu ke hilir dan jumlahnya tidak kurang dari 300 unit usaha. Usaha besar (UB) ini telah juga berperan dalam pembentukan PDB yakni tidak kurang dari 61

persen (BPS, 1996). Namun demikian, keberhasilan itu tidak lebih baik dibandingkan dengan kegagalan atau dampak negatif yang ditinggalkan. Terjadinya sistem ekonomi konglomerat banyak dinodai oleh praktek bisnis yang tidak wajar seperti monopoli, oligopoli, monopsoni dan oligopsoni. Di samping itu, sistem ekonomi konglomerat juga tidak mengakar pada rakyat (*foot loose*) dan semakin memperlebar jurang kesenjangan antar yang kaya dengan yang miskin, antar wilayah, atau antar sektor..... Dampak paling buruk yang dirasakan selain gugurnya usaha besar adalah tingginya tingkat inflasi (1998 = 80 %), tingginya pengangguran (Juni 1998 = 17 juta orang), kontraksi pertumbuhan (negatif 13,2 %) dan tingkat kemiskinan *set back* seperti tahun 1970-an yaitu mencapai 79,4 juta orang atau hampir 40 persen dari jumlah penduduk.¹⁵⁾

Kondisi ini, sekitar enam tahun kemudian ternyata tidak banyak mengalami perubahan dan terkesan akan memperpanjang jangka waktu pemulihan ekonomi yang dibutuhkan. Muslimin mencatat bahwa 'Terdapat empat masalah mendasar yang dihadapi Indonesia, pasca pemilu (tahun 2004) yaitu : (1) Pengangguran, (2) Kemiskinan, (3) Pertanian, dan (4) Kelembagaan. Jumlah pengangguran sangat tinggi diiringi dengan jumlah angkatan kerja yang terus meningkat menjadi 95,65 juta (2000); 98,81 juta (2001); dan 102 juta (2002). Pengangguran terbuka, pencari kerja, dan setengah menganggur cukup besar yaitu 36 juta (2000); 36 juta (2001); dan 30 juta (2002). Sedangkan pengangguran terbuka juga bertambah yaitu 5,81 juta (2000); 8,01 juta (2001); dan 10 juta (2002). Jumlah penduduk miskin tercatat sebanyak 25,9 juta (1993); 34,5 juta (1996); 38,4 juta (1997); dan menurun sedikit menjadi 37,8 juta (2000) dan 26,8 juta pada tahun 2004. Di samping itu, tahun 2003 terdapat sekitar 13,7 juta petani gurem. Selanjutnya, disebutkan bahwa jumlah koperasi cukup besar pada tahun 2002 sekitar 117.806

unit dengan jumlah anggota 24.04 juta orang, sedangkan jumlah UKM sekitar 41.36 juta orang. Kinerja penyerapan TK oleh UKM, UM dan UB masing-masing adalah 88,92%, 10,45% dan 0,54%.⁶⁾

Di tengah situasi inilah koperasi harus tetap bertahan hidup dan kembali menjadi tumpuan harapan masyarakat kalangan bawah. Intinya koperasi harus berjuang keras atau diperjuangkan menjadi penyeimbang diantara kesenjangan sosial-ekonomi dan menjembatani usaha anggotanya (serta masyarakat) agar harkat ekonominya setidaknya berada dalam posisi layak bertahan hidup.

Penutup

Penataan perkumpulan koperasi beserta kebijakan dan program pendukungnya tidak terlepas dari pengaruh eksternal di luar organisasi itu sendiri. Keberadaan koperasi di Indonesia memang bukanlah suatu pilihan tetapi merupakan sesuatu yang *given* berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam perkembangan usaha dan kelembagaannya yang semakin luas menuntut koperasi menjadikan diri sebagai suatu wadah usaha yang efektif dalam lingkungan ekonomi yang semakin kompetitif. Oleh karena itu, pendekatan manajemen dalam memahami koperasi tetap relevan.

Menurut Wagiono, dari sudut pandang ilmu manajemen, koperasi dapat dipandang sebagai wadah atau alternatif bentuk badan usaha dimana suatu aktivitas usaha dilaksanakan. Koperasi pada dasarnya merupakan suatu sistem terbuka, yang sangat dipengaruhi oleh lingkungannya. Pilihan terhadap badan usaha koperasi adalah karena kemampuannya memberikan manfaat ekonomi kepada anggotanya, jadi bukan sekedar karena alasan konstitusi. Untuk keperluan ini sangat perlu

dipahami faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi perilaku organisasi koperasi. Keberhasilan atau kegagalan koperasi tidak hanya ditentukan oleh wadahnya tetapi juga oleh berbagai faktor internal dan eksternal yang dikenal sebagai *intervening variables*. Peubah-peubah itu antara lain, *leadership*, motivasi, usaha, pemasaran, kebijakan dan program pemerintah, dlsbnya. Disinilah terletak kepentingan pendekatan manajemen dalam memahami perilaku organisasi koperasi.⁷⁾

Bentuk perkumpulan koperasi memang memiliki sifat-sifat khas dan unik, beberapa diantaranya mengandung unsur-unsur identik dengan badan usaha lainnya. Hal ini berarti perlakuan fungsi-fungsi manajemen dalam koperasi memerlukan beberapa penyesuaian yang sejalan dengan nilai-nilai dan prinsip koperasi, selebihnya bisa diakomodasikan seperti perusahaan pada umumnya. Penekanan dan pemahaman khusus kedalam manajemen koperasi terletak kepada unsur anggota sebagai pemilik dan sekaligus pengguna jasa koperasi. Secara normatif nampak jelas dan relatif mudah namun tidak semua pihak mempunyai kapabilitas yang sama untuk menterjemahkan dalam konsep operasionalnya. Kunci keberhasilan atau kegagalan koperasi ternyata bertumpu kepada pemahaman yang benar terhadap manajemen koperasi. Oleh karena itu, penerapan pelatihan manajemen koperasi selalu penting diperbaharui sebagaimana pernyataan berikut ini.

Cooperative management is the process of pursuing cooperative objectives by utilizing the resources available to the organization, including people, capital, and facilities. Those who manage these resources must have the necessary professional skills to work with people and to make sound decisions. Cooperative management also requires broader interpersonal relation skills, because cooperative patrons are also cooperative stockholders.

*Whether a cooperative is a success or failure often depend on whether there is management or mismanagement.*⁸⁾

Unsur penting dalam pembangunan koperasi adalah SDM namun sangat jarang disentuh oleh kebijakan dan program pemerintah, dibandingkan dengan dukungan fasilitas usaha dan modal. Pelatihan dan pendidikan kepada anggota (termasuk Pengurus koperasi) yang konsisten dan tepat sasaran berpeluang meningkatkan kualitas partisipasi anggota terhadap koperasinya. Selama ini masih sangat jarang dikemukakan mengapa seseorang menjadi anggota koperasi, apa motivasi mereka dibalik keinginan menjadi anggota koperasi. Di jaman yang sering disebut dengan era globalisasi dan semakin ketat dengan persaingan hampir jarang terdengar seseorang bergabung dengan koperasi hanya dengan alasan kerjasama sosial atau gotong royong. Variabel ini tetap penting tetapi selalu harus didukung oleh variabel ekonomi lainnya agar terdapat keseimbangan yang proporsional dan menekan peluang penyimpangan.

*The primary motivation for member participation in a cooperative is to improve their well-being (usually income). Rationale persons or well-managed firms would not voluntarily engage in activities that would be expected to leave them less well off.*⁹⁾

Seperti telah dikemukakan, pilihan terhadap perkumpulan koperasi tidaklah semata-mata karena tuntutan konsitusi. Koperasi harus dipandang sebagai lembaga alternatif untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, jadi harus ada cara atau sistem terpadu dan konsisten untuk membinanya. Koperasi bukanlah lembaga super yang mampu mengatasi sebagian besar masalah sosial-ekonomi masyarakat dalam segala jenis kondisi perekonomian. Pengalaman pembangunan di masa lalu menunjukkan bahwa ketika kondisi

pasar relatif didominasi oleh segelintir pelaku usaha besar, antusiasme pembangunan koperasi mendapat sambutan sangat besar. Namun manakala kondisi pasar relatif semakin terbuka termasuk mengenai akses sumberdaya, kebijakan dan program pembangunan koperasi nampak mulai kehilangan tempat berpijak. Partisipasi masyarakat semakin mengecil dan semakin banyak jumlah koperasi yang tidak melaksanakan RAT pada waktunya.

*If markets for goods and capital were perfect, there would be no reason to expect any particular form of business organization (cooperative or other). The result of perfect markets would be a state in which prices would reflect the marginal cost throughout the system. Goods could not be reallocated to increase the satisfaction of market participants, given the existing distribution of income. Such a state is the end of a competitive market system, but such a state has never occurred. If it existed, one could agree that there would no economic reason for the cooperative business form. In other word, cooperatives exist because market have failed to attain the competitive ideal. All reasons or justification for special policies to promote cooperatives can be traced back to such failure.*¹⁰⁾

Proses penataan ulang koperasi sudah sepantasnya dimulai dari dan atas inisiatif pemerintah sebab selama ini perannya sangat signifikan. Kebijakan dan program yang akan dicanangkan sebaiknya bersifat partisipatif dalam arti mampu mengugah kesadaran dan motivasi masyarakat untuk aktif berperanserta dalam pengembangan koperasi. Sebagai contoh kecil dapat diuraikan sebagai berikut.

Misalkan pemerintah akan menerbitkan suatu kebijakan mengenai pedoman klasifikasi terhadap jenis koperasi tertentu. Pedoman ini tentunya sudah mencakup pertimbangan koperasi sebagai suatu lembaga yang memiliki sifat ganda yakni sosial dan ekonomi. Sebelum

pedoman ini memiliki kekuatan hukum yang harus dipatuhi, maka pedoman tersebut perlu disosialisasikan terlebih dahulu, dilakukan uji coba dengan berbagai simulasi, dievaluasi berdasarkan masukan dari masyarakat kemudian direformulasi untuk menjadi pedoman definitif. Pengalaman selama ini juga menunjukkan bahwa sangat banyak kebijakan dan program pemerintah seakan-akan anugerah yang tiba-tiba jatuh dari langit. Ketika terjadi resistensi masyarakat terhadap kebijakan dan program tersebut, maka sangat tidak mudah dilakukan penyesuaian atau perubahan sebab pemerintah bisa kehilangan kredibilitas. Melalui metode partisipatif tersebut, akan banyak aspek yang dapat terjangkau sekaligus. Di satu sisi, terbentuknya proses pembelajaran bagi masyarakat melalui penerapan fungsi-fungsi manajemen koperasi, serta adanya persepsi dan pemahaman yang relatif homogen sehingga terhindarkan dari polemik multi interpretasi. Di sisi lain, partisipasi masyarakat akan tumbuh dan mendukung kebijakan dan program yang diterbitkan oleh pemerintah. Pedoman itu sendiri seharusnya tersusun secara rinci mengenai hal-hal kecil yang terkadang nampak sepele. Pemerintah tanpa disadari sering menerbitkan aturan atau pedoman yang cakupannya sangat makro tanpa mengikutsertakan *users* atau *stakeholders*- dan mengabaikan aspek-aspek mikro yang berpeluang interpretasi. Ganda. Hal ini membuat suatu kebijakan tidak efektif, padahal sasarannya adalah *users* atau *stakeholders* tersebut. Pembangunan koperasi pada hakekatnya adalah membangun jati diri masyarakat yang merdeka secara sosial dan ekonomi, sehingga tidak sekedar untuk memenuhi kepentingan politis dan birokrasi belaka. Melalui cara ini makna berkoperasi bisa lebih dihayati.

Daftar Catatan Kaki :

- 1) Prof. Dawam Rahardjo, Makalah dalam Seminar Nasional Hari Koperasi ke 57, di Jakarta, tahun 2004
- 2) Dr. Ramudi Ariffin, Makalah dalam Seminar Nasional Hari Koperasi ke 57, di Jakarta, tahun 2004.
- 3) US Overseas Cooperative Development Committee, Workshop on 'Why Cooperatives Succeed and Fail?' 1984.
- 4) Koenraad Verhagen, *Co-Operation For Survival*, Royal Tropical Institute, Amsterdam, 1984, pp. 11-30.
- 5) Dr. Noer Soetrisno, *Prospek Koperasi dan Usaha Kecil di Indonesia*, Makalah dalam Seminar 'Kiat Berbisnis di Masa Pancaroba', 24 September 1998.
- 6) Dr. Muslimin Nasution, Makalah dalam Seminar Hari Koperasi ke 57 di Jakarta, tahun 2004.
- 7) Prof. Dr. Wagiono Ismangil, *Ilmu Manajemen dalam Koperasi*, Makalah dalam Seminar Hari Koperasi ke 40, di Jakarta, tahun 1987.
- 8) Roger G. Ginder and Ron E. Delter, *Managerial Skills, Functions, and Participants*, dalam *Cooperatives in Agriculture*, Prentice Hall, New Jersey, 1989, pp. 308-312.
- 9) Lee F. Schrader, *Economic Justification*, dalam *Cooperatives in Agriculture*, Prentice Hall, New Jersey, 1989, pp. 121-130.
- 10) Lihat dalam Lee F. Schrader, halaman 124.