

# Perspektif Evolusi Gerakan Koperasi Jepang (Periode Meiji-Taisho: 1868-1926)

Sударsono HARDJOSOEKARTO

## Pendahuluan

**G**ERAKAN koperasi dalam perspektif evolusi dapat dikaji dari sudut ekonomi evolusioner atau kelembagaan. Metodologi utama pendekatan kelembagaan adalah mengamati bahwa kegiatan ekonomi terjadi di dalam grup-grup. Orang-orang menjalankan kehidupan sehari-harinya dalam sejumlah lembaga (*going concerns*) yang tumpang tindih seperti keluarga, klab, serikat, korporasi, bangsa dan sebagainya. Maka itu yang penting adalah aturan-aturan main atau standar prosedur operasi dalam mana *going concerns* tersebut bekerja (Allan Schmid, 1989). Segi holistik aturan-aturan (*rules*), dan cara negosiasi menjadi fokus utama analisis kelembagaan, karena hukum pada dasarnya tidak saja merefleksikan preferensi tetapi sekaligus mempengaruhinya.

Sebagaimana dikatakan oleh Woodbury (1988), para institusionalis sering melakukan kajiannya dengan mengamati; guna menda-

lami persoalannya dalam perspektif sejarah, dasar-dasar hukumnya, serta kaitannya dalam aspek sosial dan politiknya. Atau, sebagaimana ditekankan oleh Trebing (1988) bahwa pendekatan kelembagaan menekankan hubungan antara organisasi, perilaku dan penggunaan kekuasaan (*exercise of power*). Karena itu, menurut Trebing, berkenaan dengan kegiatan ekonomi (termasuk di dalamnya gerakan koperasi) tidak ada aturan lembaga yang tetap dan unik. Ini tentu berbeda dengan pandangan ekonomi neoklasik yang menganggap bahwa aturan lembaga-lembaga itu *given*, atau memperlakukan banyak faktor sebagai *ceteris paribus*.

Evaluasi kelembagaan juga tidak semata-mata berdasarkan ukuran efisiensi, distorsi, produktif atau pareto optimal, tetapi lebih pada kaitan antara instrumen hukum dan penampilan substantif seperti yang diukur dalam barang riil dan keadaan manusiawinya; seperti pendapatan dan/atau distribusinya, ketenagakerjaan, dan sebagainya. Atau, dapat pula menempuh evaluasi instrumental seperti yang dikembangkan oleh

Tool (1979), yang mengevaluasi aspek pertumbuhan, keefektifan, keadilan, dan demokrasi dalam satu paket evaluasi.

## Koperasi Petani-Produsen

### *Koperasi Primer (Tingkat Grassroots)*

Yang sering dikatakan sebagai awal gerakan koperasi Jepang adalah berdirinya asosiasi pedagang sutera (1878), dan asosiasi pedagang teh (1883). Pada tahun-tahun pertama restorasi Meiji -- yang dimulai tahun 1868 -- nilai ekspor sutera dan teh berturut-turut mencapai 35% dan 25% dari total nilai ekspor Jepang. Berdirinya asosiasi pedagang ini, tentu, dimaksudkan untuk meningkatkan keuntungan melalui penjualan bersama (Zenchu, 1989).

Namun, yang sebenarnya dikatakan sebagai saat berdirinya koperasi secara resmi adalah tahun 1891, ketika rancangan UU koperasi kredit (*Shinyo Kumiai*) diajukan ke parlemen. Tokoh dibalik gerakan itu adalah Shinagawa Yajiro (1843-1900) dan Hirata Totsuke (1849-1925), yang ketika itu masing-masing menjabat Menteri Dalam Negeri dan Kepala Badan Hukum. Kedua orang ini beberapa saat sebelumnya pernah tinggal di Jerman, terutama untuk mempelajari koperasi kredit di negeri itu. Oleh sebab itu keduanya menganggap penting dibangunnya koperasi kredit, yang belum menyertakan jenis usaha yang lain seperti penjualan dan pembelian, dengan penalaran bahwa finansial merupakan dasar perekonomian. Bila sektor finansial maju, maka sektor-sektor lainnya akan terpengaruh maju.

Pada saat itu, perekonomian Jepang memang terbelakang bila dibandingkan dengan

negara-negara industri lainnya. Yang terakhir ini tidak mengalami isolasi nasional, industrinya berkembang, dan pemupukan modal umumnya diperoleh melalui eksploitasi negeri-negeri jajahan. Sebaliknya, Jepang mengalami isolasi nasional, dan kesulitan dalam pemupukan modal bagi industrialisasi. Satu-satunya jalan perolehan kapital ini adalah melalui eksploitasi sektor pertanian. Dengan perbaikan pajak tanah (*Chiso Kaisai*) tahun 1873, maka pajak natura diganti dengan pajak tanah yang senilai dengan 3% harga tanah. Kendati hanya 3%, sebenarnya merupakan 34% dari semua nilai beras yang dihasilkannya. Tidak mengherankan bila pada tahun-tahun 8 sampai 12 Meiji (1876-1880) rata-rata pendapatan pemerintah yang berasal dari pajak tanah mencapai 80,5%, dan pada tahun 18-22 Meiji, angka itu masih mencapai 69,4%. Perlu dicatat bahwa Jepang menghabiskan waktu 8 tahun (1873-1881) untuk mengadakan survei kadaster, guna memastikan wilayah pertanian, menetapkan harga dan pemiliknya. Biaya yang diperlukan mencapai hampir satu tahun pendapatan negara.

Beban berat di sektor pertanian ini menyebabkan banyak petani mengalami disintegrasi, menjadi petani gurem dan buruh tani, terlibat ijon, dibelit hutang, atau menjadi tenaga kerja di perkotaan. Inilah di antaranya yang mendorong Shinagawa mengajukan rancangan UU Koperasi Kredit, dengan penjelasan di depan parlemen sebagai berikut (terjemahan bebas dari naskah bahasa Jepang (lihat Zenchu, 1989):

*Saat ini sistem administrasi pemerintahan, fu, ken dan shi, cho, mura sudah jelas. Otonomi daerah sudah terbentuk. Sistem pemerintahan dan sistem politik Jepang juga sudah mantap.*

Persaingan ekonomi dunia semakin terbuka dan keras, tetapi organisasi-organisasi ekonomi yang baru belumlah dikembangkan. Agar dapat ber-

saing dalam perkembangan sosial ekonomi dunia yang semakin bebas, peraturan-peraturan baru haruslah dibuat.

Saat ini tujuh atau delapan orang di antara 10 orang penduduk adalah petani gurem, pedagang kecil atau produsen kecil. Meskipun kecil-kecil, namun secara keseluruhan mereka adalah landasan kehidupan negeri, dan karena itu penting.

Semakin lama produktivitas orang-orang kecil ini semakin kecil, pekerjaan pun semakin menyusut dan produksinya juga menurun. Bila ini berlangsung terus, maka kemauan dan semangat kerja mereka juga menurun atau hilang. Akibatnya mereka mudah sekali dikuasai atau diperbudak oleh orang berpunya.

Bila keadaan ini berlarut-larut tanpa dilakukan langkah-langkah perbaikan, maka negeri ini juga terancam kerapuhan. Oleh sebab itulah pemerintah mengajukan rancangan UU Koperasi Kredit ini supaya dapat menyediakan modal dengan bunga yang rendah. Selain itu supaya penggunaan kapital pun dapat dihemat. Dan di atas semua itu adalah supaya otonomi daerah menjadi kuat.

Meskipun kemampuan menabung sangat lemah, bila mereka bersatu tentulah akan kuat. Terutama di mata orang luar (bukan anggota koperasi) akan terlihat bahwa mereka bersatu, serta tampak bahwa distribusi kapital bagi anggotanya menjadi lancar.

Sebenarnya di negeri ini sudah ada organisasi kredit tradisional seperti arisan, lumbung, kelompok lima orang (*S-nin gumij*), dan lain-lain. Akan tetapi bila tidak dikembangkan sistem organisasi yang baru, yang sesuai dengan perkembangan ekonomi saat ini, tentulah organisasi tradisional tersebut tidak dapat berkembang.

Koperasi kredit ini akan menyimpan dan menyalurkan kapital yang diperlukan untuk usaha tani anggotanya. Wilayahnya terbatas pada desa (*shi, cho* atau *mura*), dengan anggota minimum 10 orang, dan masing-masing anggota memiliki hak suara yang sama tanpa membedakan jumlah uang yang disumbangkannya (disimpan). Sayang sekali, sebelum rancangan UU Koperasi Kredit itu disahkan, parlemen keburu dibubarkan.

Kendatipun demikian, Shinagawa dan Hirata terus mendorong dikembangkannya

lembaga-lembaga kredit modern (Kurata Jun 1989). Hasilnya, atas prakarsa Okada Ryoichiro, seorang pemimpin semacam kelompok arisan di sebuah desa di propinsi Shizuoka memelopori berdirinya koperasi kredit di desanya pada bulan Agustus 1892. Ini kemudian disusul berdirinya organisasi-organisasi serupa, sehingga pada tahun 1898 telah terbentuk 140 koperasi kredit.

Sementara itu sebagai kelanjutan prakarsa UU Koperasi Kredit, pada tahun 1897 Kementerian Pertanian dan Perdagangan mengajukan rancangan UU Koperasi Industri ke parlemen. UU ini pada dasarnya adalah "tiruan" UU Koperasi Industri dan Ekonomi yang sudah disahkan oleh parlemen Jerman. Pengembangan Koperasi Industri itu dimaksudkan untuk merencanakan pencapaian target produksi dan ekonomi di antara anggotanya. Bentuk usahanya dapat berupa limited liability (*Yugen Sekinin*) dan unlimited liability (*Mugen Sekinin*). Wilayahnya terbatas pada *shi, cho* atau *mura* dengan anggota minimal tujuh orang. Tetapi berbeda dengan koperasi kredit yang direncanakan, dalam rancangan UU yang baru ini jenis-jenis koperasi yang dapat dibentuk meliputi: koperasi kredit, koperasi pembelian input pertanian, koperasi penjualan hasil pertanian, koperasi produksi dan koperasi penggunaan fasilitas (bersama).

Sayangnya, sekali lagi, rancangan UU tersebut tidak dapat disahkan oleh parlemen karena terjadi perbedaan pendapat yang mencapai jalan buntu: dengan jumlah anggota parlemen yang mendukung dan menolaknya seimbang. Barulah kemudian setelah diajukan kedua kalinya dengan berbagai perbaikan, rancangan itu disahkan menjadi UU Koperasi Industri (pertanian).

Berdasarkan UU Koperasi Industri yang baru itu, empat jenis koperasi boleh diben-

tuk, yaitu koperasi kredit, koperasi pembelian, koperasi penjualan, dan koperasi produksi (penggunaan fasilitas bersama). Semua berkaitan dengan kepentingan petani dan produsen yang kecil-kecil itu. Keempat jenis usaha itu dapat berupa *limited liability*, *unlimited liability* atau *guaranteed liability*.

Sifat keanggotaan memang tidak ditegaskan dalam pasal-pasal UU Koperasi Industri itu, dan karena itu keanggotaannya bersifat tidak terbatas, asalkan mereka berstatus produsen menengah ke bawah. Masuk atau keluar keanggotaan pada dasarnya bebas. Setiap anggota memiliki hak suara yang sama. Sementara pengurus (*riji*) dan Badan Pemeriksa (*kanji*) dipilih dalam Rapat Anggota.

Koperasi Industri seperti itu memang dimaksudkan untuk membangun landasan bagi para produsen kecil-kecil supaya dapat menyesuaikan diri dalam lingkungan kapitalistik.

Dikatakan kapitalistik oleh karena bersamaan dengan dimajukannya berbagai UU koperasi tersebut, pemerintah Meiji juga telah membangun berbagai UU yang melandasi sistem ekonomi kapitalis Jepang. Misalnya UU Bank Hipotik dan UU Bank Industri Pertanian Lokal (1896), UU Pengelolaan Hutan, UU Ekspor Barang Industri dan UU Promosi Ekspor Sutera (1898), UU Konsolidasi Tanah Pertanian, UU Asosiasi Pertanian, dan UU Pengawasan Pupuk (1899), UU Koperasi Peternak Sapi dan Unggas, dan UU Produksi Tanaman Keras (1900). Dengan berbagai UU inilah, industri berkembang dan perekonomian semakin tumbuh. Artinya, persaingan di bidang finansial, penjualan dan pembelian semakin kuat mendesak petani perorangan, menjadikan semakin relevannya petani-petani bergabung di dalam koperasi petani, yang saat itu disebut sebagai koperasi industri.

Pemerintah melakukan pembinaan terhadap koperasi industri (pertanian) tersebut melalui dua jalur, yaitu birokrasinya sendiri dan asosiasi petani (*Nokai*). Yang terakhir ini merupakan organisasi petani yang bertujuan untuk meningkatkan usaha tani. Sejarahnya dimulai sejak tahun 1878 manakala para petani pemilik tanah memprakarsai berdirinya *Nodankai* (kelompok diskusi petani) yang berorientasi pada peningkatan cara-cara bertani. Pada tahun 1882 para petani tersebut membentuk Asosiasi Petani Jepang Raya (*Dai Nippon Nokai*) dengan Shinagawa Yajiro bertindak sebagai Sekretaris Jenderalnya. Kegiatan utama asosiasi ini adalah penyebarluasan informasi teknik pertanian melalui buletin, pameran-pameran dan pertemuan penyuluhan. Banyak di antara anggota asosiasi ini yang berpendapat bahwa sudah saatnya diperlukan organisasi petani yang lebih besar dan sistematis supaya dapat menyalurkan kepentingan petani melalui pengaruh politiknya. Itulah sebabnya pada tahun 1894 dibentuklah Asosiasi Petani Nasional (*Zenkoku Nojikai*).

Pada tahun 1898 jumlah *Nokai* di tingkat desa mencapai 8.806 buah, dan di tingkat propinsi (*ken*) mencapai 41 buah. Sementara itu dengan disahkannya UU *Nokai* tahun 1899, bantuan pemerintah mengalir ke organisasi petani tersebut. Selanjutnya pada tahun 1910, *Zenkoku Nojikai* dikembangkan menjadi Asosiasi Petani Kerajaan (*Teikoku Nokai*) yang organisasinya bertingkat dari pusat, prefektur sampai ke desa; dengan kegiatan meliputi pertemuan penyuluhan sampai lobi politik yang memperjuangkan kepentingan petani. Keikutsertaan menjadi anggota dan membayar iuran adalah wajib bagi setiap petani.

Evolusi organisasi koperasi kredit terus berlanjut dengan terbentuknya Sentral Union Koperasi Industri pada bulan Februa-

ri 1905, yang terutama bergerak dalam pembinaan koperasi industri. Di setiap prefektur dibentuk pula sentral union tingkat prefektur. Pada bulan Mei 1905 diadakanlah Konferensi Nasional Pengurus Sentral Union ini, yang setelah tahun ketiga dinamakan Kongres Nasional Koperasi Industri. Dan pada bulan November tahun itu juga terbitlah majalah Koperasi Industri (Pertanian) di bawah pimpinan Hirata Totsuke.

Selanjutnya pada tahun 1906 UU koperasi diperbaiki, yang kemudian memungkinkan koperasi kredit melakukan bisnis-bisnis yang lain seperti pembelian, penjualan, dan sebagainya. Dapat dikatakan ini merupakan awal tumbuhnya koperasi serba usaha yang pada saat ini telah menjadi sangat kuat. Sementara itu pada tahun yang sama subsidi pemerintah diperbesar, finansial dari bank hipotik dan bank industri pertanian juga bertambah besar.

Perbaikan UU terjadi lagi pada tahun 1909, ditandai dengan didirikannya federasi

koperasi-koperasi industri dan sentral union koperasi industri Jepang Raya di tingkat nasional, serta masuknya bisnis pengolahan ke dalam koperasi pembelian.

Tugas federasi dan sentral union adalah melakukan pembinaan, penyebarluasan, pencapaian target serta wadah komunikasi koperasi-koperasi. Sentral Union Koperasi Jepang Raya kemudian dikukuhkan menjadi Sentral Union Koperasi Industri pada tahun 1907.

Tabel 1 menunjukkan perkembangan jumlah koperasi berdasarkan jenis-jenis usaha yang dilakukan. Yang tampak jelas adalah, koperasi yang bergerak di bidang kredit berhasil maju lebih dulu dibanding dengan yang bergerak di bidang-bidang lainnya. Mengapa?

Pada saat usaha tani kecil-kecil tidak menguntungkan, petani sulit memperoleh kredit dari bank, maka terjadi kekurangan kapital. Tidak dapat dihindari bahwa banyak

Tabel 1

## PERKEMBANGAN KOPERASI MENURUT JENIS USAHA

(Buah)

|                       | 1905 | 1910  | 1915  | 1920  | 1925  |
|-----------------------|------|-------|-------|-------|-------|
| Kredit                | 986  | 2.226 | 3.015 | 2.650 | 2.573 |
| Penjualan             | 92   | 217   | 234   | 235   | 289   |
| Pembelian             | 273  | 772   | 535   | 454   | 370   |
| Penggunaan            | 38   | 78    | 133   | 107   | 195   |
| Kredit, Penjualan     | -    | 381   | 400   | 250   | 166   |
| Kredit, Pembelian     | -    | 1.239 | 2.583 | 3.045 | 2.649 |
| Kredit, Penggunaan    | -    | 14    | 39    | 61    | 125   |
| Penjualan, Pembelian  | 142  | 503   | 461   | 385   | 305   |
| Penjualan, Penggunaan | 63   | 136   | 141   | 167   | 154   |
| Pembelian, Penggunaan | 30   | 49    | 37    | 20    | 71    |
| Serba Usaha           | -    | 369   | 946   | 1.696 | 3.161 |

petani yang terjerat hutang dengan bunga tinggi, yang kemudian tidak mampu membayar hutang dengan akibat disitanya tanah miliknya. Maka langkah yang harus dilakukan adalah memecahkan kekurangan modal di pedesaan, sekaligus menghapus kapital yang berbunga tinggi itu.

Dibentuknya Koperasi Kredit yang sejak tahun 1906 semakin menyebar itu dimaksudkan untuk menyalurkan dana murah dari pemerintah ke petani.

Sampai dengan tahun 1909, koperasi kredit hanyalah melayani anggota-anggotanya. Akan tetapi dengan perbaikan UU pada tahun 1909, seorang yang bukan anggota yang sudah berjanji ingin menjadi anggota boleh menyimpan uang sampai sejumlah yang ditetapkan sebagai simpanan pokok. Selama ini pinjaman hanyalah diperbolehkan untuk kegiatan produksi saja. Tetapi dengan perbaikan UU pada tahun 1917, selain pinjaman untuk modal produksi, para anggota keluarga serta organisasi nirlaba juga sudah boleh meminjamnya.

Sementara itu koperasi pembelian dan penjualan memang tampak terlambat. Ini karena koperasi pembelian baru bergerak dalam pengadaan saprotan dan keperluan sehari-hari. Pada saat itu yang populer adalah pupuk organik, sementara pembelian pupuk komersial masih rendah. Sementara barang-barang keperluan sehari-hari belum terlalu banyak sehingga volume usaha koperasi pembelian juga tidak berkembang pesat.

Usaha koperasi pembelian memang maju pesat setelah adanya pergeseran dari penggunaan pupuk organik ke arah penggunaan pupuk amonium sulfat. Ini terjadi pada awal tahun Taisho yang dimulai tahun 1912.

Sampai dengan tahun 1906, koperasi pembelian memang belum memasukkan bis-

nis pengolahan. Tetapi setelah perbaikan UU pada tahun 1906 usaha pengolahan dimasukkan ke dalam koperasi pembelian. Bahkan setelah perbaikan UU pada tahun 1921, barang-barang yang tercakup dalam usaha koperasi pembelian tidak terbatas hanya pada input-input pertanian saja, tetapi juga meliputi barang-barang keperluan sehari-hari.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan terlambatnya perkembangan koperasi penjualan. Pertama, meskipun usaha swasembada terus digalakkan, tetapi perdagangan produk-produk pertanian belumlah berkembang. Kedua, para tuan tanah membeli sendiri beras yang dihasilkan oleh penggarapnya. Inilah yang disebut tuan tanah pedagang (*Jinushi Ken Shonin*). Ketiga, selain koperasi industri itu para tuan tanah juga mendirikan agen-agen pembelian (*hanbai assen*) produk non-beras. Yakni agen-agen yang bertindak sebagai perantara penjualan barang-barang pertanian tersebut. Keempat, belum banyak pengolahan hasil-hasil pertanian. Umumnya hasil pertanian itu dijual kepada konsumen begitu saja tanpa melewati banyak proses pengolahan sehingga proses jual belinya pun tidak panjang.

Pada dasarnya koperasi pembelian mulai berkembang sejak tahun 1918 pada saat terjadi huru-hara beras (*Kome Sodo*), di mana harga beras melambung tinggi karena permintaan yang melonjak akibat perang, yang menyebabkan pemerintah turun tangan untuk mengatur harga beras. Dalam tahun 1917 parlemen mengesahkan UU Badan Urusan Logistik, di mana pemerintah menyediakan subsidi untuk membangun gudang-gudang beras. UU Beras disahkan tahun 1921 yang memberi wewenang pemerintah mengatur suplai beras di pasaran dengan cara: (a) melakukan pembelian, penjualan, penyimpanan, dan pengolahan beras dengan



dana ¥2 juta; (b) menaikkan atau menurunkan pajak impor beras dan pembatasan impor. Karena koperasi pembelian menjadi agen program pemerintah ini, bisnis koperasi ini dapat berkembang pesat.

Tentu saja karena pemanfaatan alat-alat pertanian yang belum meluas di saat itu, perkembangan koperasi penggunaan alat bersama juga lambat. Namun setelah perbaikan UU pada tahun 1921, di mana koperasi produksi berubah nama menjadi koperasi pemanfaatan alat bersama, bidang kerjanya -- yang mula-mula terbatas pada alat-alat produksi yang diperlukan anggota -- diperluas dengan keperluan sehari-hari seperti peralatan kesehatan, gudang, saluran air, pemandian umum dan sebagainya. Bahkan setelah perbaikan UU tahun 1926, pemanfaatan bersama fasilitas tersebut diperluas bagi semua orang Jepang.

### *Kreasi Institusional Keorganisasian (Keito Soshiki no Hatten)*

Evolusi koperasi di Jepang terus bergerak tidak hanya di tingkat primer, melainkan juga ke arah berdirinya organisasi federasi. Kreasi institusional ini mengarah kepada apa yang dinamakan sistematika organisasi (*Keito Soshiki*) gerakan koperasi. Di tingkat prefektur, federasi ini mulai tumbuh setelah perbaikan UU pada tahun 1909. Sementara itu federasi tingkat pusat berkembang setelah perbaikan UU pada tahun 1921. Setelah ini berturut-turut berdirilah Bank Pusat Koperasi Industri, dan Federasi Nasional Koperasi Pembelian (1923), Federasi Koperasi Pembelian dan Penjualan Sutera Jepang Raya (1927), Federasi Nasional Koperasi Pembelian dan Penjualan Beras

(1931), dan Federasi Koperasi Penjualan Buah Orange Jepang Raya (1938).

Berdirinya Bank Pusat Koperasi Industri memungkinkan beralihnya secara perlahan peranan Bank Hipotik dalam menyalurkan dana murah dari pemerintah. Sementara Koperasi Pembelian terus berkembang sejalan dengan meningkatnya penggunaan pupuk kimiawi. Dan berdasarkan UU Beras 1921, yang kemudian disempurnakan dengan UU Sistem Bahan Pangan 1933, maka Federasi Nasional Koperasi Pembelian dan Penjualan Beras merupakan institusi yang sangat penting.

Dapat dicatat pula berdirinya Gerakan Pemurnian Koperasi Industri yang anggotanya mencakup semua petani tanpa kecuali pada tahun 1925. Pada tahun itu pula diterbitkanlah majalah koperasi *Ie no Hikari* (Suluh Keluarga), yang kemudian disusul dengan berdirinya sekolah koperasi tahun berikutnya.

Tantangan terhadap gerakan ini datang dari para pedagang, yang juga membentuk asosiasi sendiri pada tahun 1931, yang dinamakan *Hansan Undo* (gerakan anti koperasi industri). Pada tahun 1933 sebanyak 9 asosiasi pedagang pupuk, beras, alat industri, dan sebagainya membentuk federasinya sendiri, yang menuntut dihapusnya berbagai fasilitas yang diberikan kepada koperasi industri.

Akan tetapi pada tahun yang sama para aktivis koperasi industri membentuk asosiasi tandingan yang dinamakan *Zenkoku Noson Sangyo Kumiai Kyokai*. Asosiasi ini terus memperjuangkan kepentingan petani melalui jalur politik, sampai pada tahun-tahun selanjutnya -- periode tahun showa -- yang akan dielaborasi dalam artikel yang lain.

## Koperasi Konsumen

Perkembangan koperasi konsumen di Jepang memang tidaklah secepat di negeri industri lainnya. Koperasi konsumen pada dasarnya adalah koperasinya buruh dan konsumen. Pada periode sebelum perang koperasi jenis ini sering dikenal sebagai koperasi konsumen atau koperasi pembelian di wilayah kota. Setelah perang, koperasi ini dikenal sebagai koperasi kebutuhan hidup (*Seikatsu Kyodokumiai*).

Ada beberapa faktor yang sering dikatakan sebagai penyebab lambatnya pertumbuhan koperasi konsumen. Pertama, kapitalisme Jepang ditandai oleh upah yang rendah, sementara para buruh pada umumnya tinggal dalam asrama-asrama perusahaan. Kedua, dalam perusahaan sendiri terdapat bagian pembelian. Ketiga, kebijakan pemerintah Meiji yang menekan kebebasan buruh sangat berpengaruh. Keempat, banyaknya pedagang juga menghambat tumbuhnya koperasi konsumen.

Pertama kali koperasi konsumen berdiri di Tokyo pada tahun 1879 bernama *Kyoritsu Shosha*. Ini karena tepat setahun sebelumnya sebuah koran memuat artikel tentang gerakan koperasi Inggris (Rochdale). Tetapi, tidak lama kemudian (1885) koperasi konsumen itu dibubarkan.

Perkembangan koperasi konsumen selanjutnya beriringan dengan perkembangan gerakan buruh di Jepang. Sampai dengan tahun 1925 dapat berdiri 129 koperasi konsumen dengan anggota mencapai 120 ribu orang. Sementara itu Federasi Koperasi Konsumen Jepang berdiri dalam tahun 1926 dengan maksud untuk koordinasi, pendidikan dan pengembangan gerakan koperasi konsumen.

## Ekonomi Politik Gerakan Koperasi

Sejauh ini telah diuraikan secara singkat aspek-aspek hukum gerakan koperasi Jepang. Kendatipun tidak dielaborasi secara lebih mendalam, terutama kaitannya dengan keadaan sosial dan politik pada masing-masing periode maupun mengenai isi dari setiap produk hukum itu sendiri, tidak diragukan lagi pentingnya evolusi hukum ini terhadap penampilan gerakan koperasi atau sistem ekonomi secara keseluruhan, sebagaimana dikatakan oleh Warren J. Samuels (1971): *the legal system (government, law) is not something given and external to the economic decision-making process. Rather, since government is a mode though which relative rights and therefore relative market (income securing) status is given effect, the critical question is who uses government for what ends....*

Dari uraian sebelumnya tampak bahwa memang prakarsa dibuatnya UU tentang koperasi di antaranya datang dari akademisi yang kemudian menjadi Menteri Dalam Negeri. Ini tentu cerminan dari sistem politik Jepang saat itu, yang mana peranan birokrasi pemerintahannya memang kuat sekali. Meskipun demikian, peranan parlemen tidaklah dapat diabaikan, dengan terbukti lembaga wakil rakyat ini sempat tidak mengesahkan rancangan UU koperasi.

Sistem pemerintahan lokal telah berkembang sejak diundangkannya UU Pendaftaran Keluarga 1871. Di dalamnya semua pejabat pemerintah daerah ditunjuk oleh pemerintah pusat, terutama guna menyukseskan program pendaftaran itu. Pelan-pelan otonomi daerah ini bertumbuh dengan indikasi: adanya pengakuan hak-hak memilih bagi rakyat (kendati hanya terbatas bagi penduduk penuh dan pembayar pajak), pemilihan



Dewan Rakyat yang berhak memilih kepala desa, dan lain-lain. Terlebih lagi, seperti dikatakan oleh Shinagawa Yajiro, bahwa salah satu latar belakang dikembangkannya koperasi kredit adalah untuk memperkuat otonomi daerah.

Kendatipun pusat-pusat kekuasaan umumnya masih berada di tangan para tuan tanah, namun aspek-aspek yang diurai di atas telah menunjukkan keinginan yang kuat para pemegang kekuasaan untuk memberi kesempatan rakyat di daerah mengartikulasi dan memperjuangkan kepentingannya. Dalam bahasa yang lebih populer, benih-benih demokratisasi sebagai dasar-dasar negara modern yang kuat telah mulai disemaikan. Ini tentu relevan dengan semangat pengembangan koperasi, yang di dalamnya setiap anggota mempunyai hak suara yang sama. Artinya, gerakan koperasi disemangati oleh persamaan dan demokrasi. Bila lingkungan di mana koperasi akan dikembangkan, tidak kondusif terhadap proses ekonomi-politik yang demokratis, tentu sulitlah kiranya koperasi yang demokratis dapat berkembang.

Di depan telah disebutkan faktor-faktor yang menjadikan koperasi kredit lebih cepat maju dibandingkan dengan jenis koperasi lainnya. Yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana proses pemupukan modal (*capital formation*) itu terjadi? Apakah benar bahwa hanya altruisme yang menyelamatkan dasar-dasar koperasi?

Dalam kaitan ini ada baiknya dikaji tiga lembaga perbankan di awal pemerintahan Meiji, yaitu Bank Hipotek, Bank Industri Pertanian Lokal, dan Koperasi Kredit.

Dua Bank yang pertama dibangun terutama dengan biaya dari pemerintah. Maka itu pemerintah terlibat penuh melalui peraturan-peraturan, tidak hanya dalam menunjuk para manajer bank tetapi juga menetapkan kegiatan bisnis sehari-hari seperti suku bunga, pengeluaran pinjaman atau obligasi. Sumber-sumber dana kedua bank itu dapat dilihat dalam Tabel 2 dan Tabel 3.

Selain pengeluaran surat-surat berharga, sumber dana yang juga besar adalah pinjaman dari Divisi Deposito Kementerian Keuangan. Divisi ini sendiri mendapatkan dananya dari deposito masyarakat yang disimpan di *postal saving banks*. Oleh sebab itu sebenarnya tidak banyak masalah inflasi karena peminjaman terlalu besar dari bank sentral (lihat Fumio Egaitso, 1988). Sementara itu sumber-sumber dana Bank Industri Pertanian Lokal selain dari pengeluaran surat berharga adalah pinjaman yang diperoleh dari Bank Hipotik. Belakangan kedua

Tabel 2

SUMBER DANA BANK HIPOTEK (FUMIO EGAITSU, 1988)  
(%)

| Tahun | Modal yang Dimiliki | Laba yang Ditahan | Obligasi yang Dikeluarkan | Pinjaman dari |                     | Total Deposito |
|-------|---------------------|-------------------|---------------------------|---------------|---------------------|----------------|
|       |                     |                   |                           | Deposito      | Departemen Keuangan |                |
| 1897  | 100                 | -                 | -                         | -             | -                   | 100            |
| 1907  | 10,6                | 3,8               | 61,3                      | 24,3          | 0,0                 | 100            |
| 1911  | 9,4                 | 2,1               | 63,2                      | 23,8          | 1,5                 | 100            |
| 1917  | 9,9                 | 3,0               | 62,5                      | 21,3          | 3,3                 | 100            |
| 1921  | 9,0                 | 2,7               | 57,3                      | 24,0          | 7,0                 | 100            |
| 1923  | 10,2                | 3,9               | 56,6                      | 20,6          | 8,7                 | 100            |

Sumber: (Zenchu, 1989).

bank itu mengalami merger, pada tahun 1950, menjadi bank biasa non pertanian.

Adapun sumber-sumber dana Koperasi Kredit dapat dilihat pada Tabel 4. Tampak bahwa pangsa deposito semakin tinggi terutama pada saat memasuki dasawarsa 1920-an.

Peranan *saving* seringkali memang dianggap sentral dalam pemahaman akumulasi kapital. Terutama teori ortodoks mengajarkan bahwa akumulasi kapital terjadi dengan mengubah karakter produksi pada saat ini, dengan menurunkan output barang-barang konsumsi (berarti menabung lebih

banyak) dan dengan menaikkan output barang kapital (investasi lebih banyak). Tabungan dan investasi terjadi manakala individu menganggap nilai pendapatan di masa depan lebih tinggi daripada yang sekarang, dan bilamana bisnis mempengaruhi pilihan-pilihan ini. Pandangan ini terutama berangkat dari pengertian bahwa kapital adalah *human-created factor of production*, yang selanjutnya dapat dikombinasi dengan faktor-faktor tanah dan tenaga kerja. Ini tentu mengabaikan pengertian bahwa produktivitas tanah dan produktivitas tenaga kerja merupakan juga hasil kreasi manusia, dan karena itu menolak perlunya teori ten-

Tabel 3

SUMBER DANA BANK INDUSTRI PERTANIAN LOKAL  
(FUMIO EGAITSU, 1988)  
(%)

|      | Modal yang Dimiliki | Laba yang Ditahan | Obligasi yang Dikeluarkan | Pinjaman | Total |
|------|---------------------|-------------------|---------------------------|----------|-------|
| 1897 | 100                 | -                 | -                         | -        | 100   |
| 1907 | 61,7                | 9,9               | 6,5                       | 21,9     | 100   |
| 1911 | 33,2                | 9,4               | 31,8                      | 25,6     | 100   |
| 1915 | 22,6                | 10,2              | 46,4                      | 20,8     | 100   |
| 1919 | 18,7                | 11,0              | 40,7                      | 29,6     | 100   |
| 1925 | 13,2                | 7,6               | 54,0                      | 25,2     | 100   |

Tabel 4

SUMBER DANA KOPERASI KREDIT (FUMIO EGAITSU, 1988)  
(%)

|      | Modal yang Dimiliki (%) | Laba yang Ditahan (%) | Pinjaman (%) | Deposito (%) | Total (%) | Total (¥1.000) |
|------|-------------------------|-----------------------|--------------|--------------|-----------|----------------|
| 1904 | 63,2                    | 8,9                   | 13,1         | 14,7         | 100       | 1.653          |
| 1910 | 38,6                    | 7,2                   | 16,8         | 37,2         | 100       | 19.348         |
| 1914 | 30,3                    | 9,3                   | 22,4         | 37,8         | 100       | 65.392         |
| 1917 | 21,6                    | 9,4                   | 13,3         | 56,1         | 100       | 131.759        |
| 1920 | 15,6                    | 6,9                   | 14,1         | 63,2         | 100       | 354.603        |
| 1923 | 16,2                    | 6,7                   | 11,3         | 65,5         | 100       | 632.074        |

tang *land formation* dan *labor formation* sebagai bagian dari teori produksi yang komprehensif.

Sebenarnya bagi sementara institusionalis, pemupukan modal ini tidaklah semata-mata dari tabungan, sebagaimana dikatakan oleh Baldwin Ranson (1988): *a community accumulates capital by altering the level and the character of its current production, increasing the community's mastery of technology and the efficiency of its technically serviceable institutions without saving, as traditionally defined.* Akumulasi teknologi menjadi tingkat yang lebih tinggi terjadi melalui apa yang disebut "prinsip-prinsip kombinasi" oleh Clarence Ayres (1978); semakin banyak orang yang paham, semakin banyak kombinasi-kombinasi baru yang akan memperluas pengetahuan. Oleh sebab itu, mengkreasikan institusi-institusi baru yang di dalamnya semakin banyak orang yang berkecimpung dalam upaya pendalaman ilmu pengetahuan dan pengkajian teknologi merupakan bentuk akumulasi kapital, dan harus pula dikategorikan sebagai investasi. Artinya, pandangan ini menempatkan potensi

kreatif bukan pada akumulasi bisnis di masa lalu, atau uang, melainkan pada kreasi operasi industrial yang dikaitkan dengan faktor manusianya serta institusi pendidikan. Maka jelaslah kiranya bahwa bukan hanya faktor ekonomi saja, tetapi juga aspek-aspek hukum, politik, dan sosial lainnya, yang berperan dalam pengembangan koperasi atau sistem ekonomi secara keseluruhan.

### Catatan Penutup

Uraian singkat sejarah gerakan koperasi di atas kiranya menggambarkan betapa pemahaman pertumbuhan koperasi tidaklah cukup dilihat dari satu aspek saja. Pemahaman holistik permasalahan menjadi semakin relevan -- kendatipun tidak dapat menghindar pula dari kritik kelemahannya -- terutama untuk memahami persoalan dan sekaligus pengembangan koperasi kontemporer di Indonesia. Dalam kesempatan lain akan dikaji perspektif evolusi gerakan koperasi Jepang periode zaman Showa, atau juga elaborasi dari aspek-aspek yang lebih khusus.

### DAFTAR PUSTAKA

- Ayres, Clarence. *The Theory of Economic Progress*. Kalamazoo, Mich.: New Issues Press, 1978.
- Egaitsu, Fumio. "Historical Sketch of Agriculture and Farm Finance," *Farm Finance and Agricultural Development* (Asian Productivity Organization, 1988).
- Jun, Kurata (1989). *Nogyo Kyodo Kumiai Ron*, Zenchu, Tokyo.
- Ranson, Baldwin. "The Institutional Theory of Capital Formation." Dalam *Evolutionary Economics* Vol. 1.1. Editor oleh Marc R. Tool. London: ME. Sharpe, 1988.
- Samuels, Warren J. "Interrelations between Legal and Economic Process," *Journal of Law and Economics* 2 Vol. 14 (1971).
- Schimid, Allan A. "Law and Economics: An Institutional Perspective." Dalam *Law and Economics*. Editor oleh Nicholas Mercuro. Boston: Kluwer Academic Publisher, 1989.
- Tool, Marc R. *The Discretionary Economy: A Normative Theory of Political Economy*. London: Westview Press, 1985.
- Trebing, Harry M. "Regulation of Industry: An Institutional Approach to Labor Market." Dalam *Evolutionary Economics* 2. Editor oleh Marc R. Tool. London: ME. Sharpe, 1988.
- Woodbury, Stephen. "Power in the Labor Market: Institutional Approaches to Labor Market." Dalam *Evolutionary Economics* 2. Editor oleh Marc R. Tool. London: ME. Sharpe, 1988.
- Zen Nihon Nogyo Kyodo Kumiai Chuokai (1989), *Nogyo Tokuhon*, Zenchu, Tokyo.